

КОНЦЕПЦИЯ
проекта федерального закона
«О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации»

1. Основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся

Основной идеей законопроекта является установление системного и функционально полного правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности, обеспечение стабильности и преемственности в развитии законодательства о науке, совершенствование законодательных основ функционирования национальной научно-технологической системы, обеспечение высокой эффективности ее деятельности как основного ресурса инновационного развития Российской Федерации.

Наука, технологическое развитие, формирование «прорывных» интеллектуальных продуктов являются особыми видами человеческой деятельности, основанными на творческом подходе, личной инициативе и энтузиазме, требующими особого правового регулирования, преимущественно основанного на «мягком» праве, закреплении в качестве общего правила дозволения, регулирующего отношения между равноправными участниками посредством диспозитивных норм.

В то же время для регламентации деятельности органов государственной власти преимущественно должны использоваться императивные нормы, устанавливающие пределы властных полномочий и вмешательства в научную и инновационную деятельность, при этом создавая эффективные возможности использования государством науки как основного ресурса развития общества, инструмента решения социальных и экономических задач. Общая задача законопроекта заключается в минимизации директивного управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью, создания возможностей

саморазвития и саморегулирования национальной научно-технологической системы, в том числе посредством передачи отдельных полномочий на уровень самих субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности, при одновременном создании эффективных инструментов взаимодействия ученых и научных организаций с обществом, бизнесом, государством.

Необходимо нормативно закрепить механизмы, обеспечивающие юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, ориентированным на занятие научной и (или) научно-технической, инновационной деятельностью, беспрепятственный доступ на комфортных финансовых условиях как к объектам научной и инновационной инфраструктуры, так и к результатам научной, научно-технической деятельности, созданным с привлечением бюджетных средств.

Важными инструментами, закрепляемыми законопроектом должен стать ряд государственных информационных систем, содержащих сведения о предоставляемых в пользование объектах инфраструктуры, вакансиях научных специалистов, планируемых к выполнению и выполняемых научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, полученных результатах информации об их использовании.

Одновременно в целях повышения эффективности управления и самоуправления в организациях бюджетного сектора науки, наряду с единоличным органом управления предполагается закрепить особенности функционирования коллегиальных органов, стимулировать переход таких организаций к использованию более эффективных организационно-правовых форм, успешно апробированных в ведущих образовательных учреждениях, вытесняющих архаичные и препятствующие развитию исследований и разработок форм бюджетных учреждений и унитарных предприятий (за исключением отдельных организаций в сфере обороны и безопасности страны).

Целью законопроекта является обеспечение комплексной модернизации законодательства Российской Федерации в сфере науки, технологий и инноваций, использования результатов научной, научно-технической деятельности для

инновационного развития Российской Федерации, его приведение в соответствие со сложившейся новой системой общественных взаимоотношений.

Предметом правового регулирования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Круг лиц, на которых будет распространяться действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся.

Действие норм законопроекта будет распространяться на широкий круг лиц, включая, в том числе физических и юридических лиц, осуществляющих научную, научно-техническую и инновационную деятельность, а также лиц, занимающихся научным творчеством, популяризацией научных знаний, включая организацию и руководство такой деятельностью.

Установленные в настоящее время Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон о науке), иными законодательными актами и подзаконными нормативными актами, регуливающими общественные отношения в сфере науки, технологий и инноваций, интеллектуальной собственности, права и обязанности лиц, на которых будет распространяться действие норм законопроекта, будут уточнены и систематизированы, в частности законопроектом будут урегулированы:

права доступа исследователей, а также лиц, использующих результаты исследований и разработок для инновационного развития к научной, научно-технической, инновационной инфраструктуре и информации;

права исследователей на выбор форм, направлений и средств для осуществления научной и технической деятельности, объединения в постоянные или временные научные коллективы;

признание права исследователей и научных организаций на обоснованный риск при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности;

реализация исследователями и научными организациями прав интеллектуальной собственности, в том числе через осуществление предпринимательской деятельности;

права и обязанности научных организаций, иных хозяйствующих субъектов при осуществлении международного сотрудничества в сфере науки, технологий и инноваций;

обязанности научных организаций, органов государственной власти по развитию и обеспечению функционирования инфраструктуры научной, научно-технической и инновационной деятельности и информационного обеспечения соответствующих видов деятельности;

права и обязанности органов государственной власти по поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая ее финансовое обеспечение.

обязанность научных организаций по обнародованию результатов исследований и информирования общества о научных исследованиях, достижениях научной и (или) научно-технической деятельности, их влиянии на жизнь общества.

Для создания возможностей ускоренного социально-экономического развития через развитие науки и технологий законопроектом предполагается закрепить за государственными корпорациями и компаниями, организациями с государственным участием, в том числе государственными научными учреждениями, унитарными предприятиями, а также частными компаниями, использующими государственную поддержку, обязанности информировать общество о результатах своей научной, научно-технической, инновационной деятельности, включая информацию, связанную с популяризацией исследовательской деятельности, стимулированием спроса на инновационные продукты посредством размещения информации на официальных сайтах и в публичных государственных информационных системах с учетом требований о государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны. Публичность и доступность информации о результатах будет способствовать их использованию при формировании новых профессиональных и образовательных

стандартов, образовательных программ, адаптации системы подготовки специалистов к будущему технологическому укладу.

Законопроектом также будут установлены новые права и обязанности субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности, вытекающие из необходимости:

отражения современных требований к науке, как к основному ресурсу социально-экономического, культурного развития общества и обеспечения национальной безопасности;

создания условий развития научной, научно-технической деятельности, расширения направлений, форм и способов использования результатов исследований и разработок для инновационной деятельности;

устранения пробелов и снятия противоречий, содержащихся в действующем законодательстве.

Одновременно законопроектом будут уточнен предмет законодательства в сфере науки, технологий и инноваций, восполнены имеющиеся пробелы, устранен декларативный характер ряда норм, разработаны и усовершенствованы механизмы их реализации, уточнён, согласован, расширен понятийный аппарат, включая его гармонизацию с международным понятийным полем и законодательством экономически развитых стран.

Законодательное оформление получают такие важные аспекты правового регулирования, как правовой статус участников отношений в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, правовые гарантии доступности результатов исследований и разработок, механизмы открытости прозрачности и публичности государственной поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, создание новых государственных информационных систем, а также установление требований к основным элементам инфраструктуры для осуществления соответствующих видов деятельности, порядку доступа к ним и использования.

2. Место будущего закона в системе действующего законодательства

Законопроект представляет собой проект нормативного правового акта, регламентирующего отношения в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности и выполняющего роль системообразующего (базового) акта в данной сфере. Положения законопроекта направлены на реализацию положений статьи 44 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право на научное, техническое и иные виды творчества, а также статьи 32 и части 1 статьи 34, закрепляющих право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Законопроект в соответствии с Классификатором правовых актов, одобренным Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511, относится к разделу «130.000.000 Образование. Наука. Культура» и подразделу «130.020.000 Наука».

В связи с принятием законопроекта будут подлежать признанию утратившим силу ряд федеральных законов, включая нормы федеральных законов, которыми были внесены изменения в них¹:

от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»;

от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда в Российской Федерации»
(в связи с включением соответствующих норм в Законопроект);

¹ В частности Федеральные законы от 19 июля 1998 г. № 111-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»; от 17 декабря 1998 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О науке и государственной научно - технической политике»; от 29 декабря 2000 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»; от 1 декабря 2007 г. № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки»; от 27 декабря 2009 г. № 358-ФЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»; от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»; от 28 июля 2012 г. № 135-ФЗ «О внесении изменения в статью 15.1 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»; от 7 мая 2013 г. № 93-ФЗ «О внесении изменения в статью 16.1 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»; от 27 декабря 2009 г. № 360-ФЗ "О внесении изменения в статью 8 Федерального закона "О статусе наукограда Российской Федерации"; от 20 апреля 2015 г. № 100-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О статусе наукограда Российской Федерации" и Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике"; от 2 ноября 2013 г. № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части статьи 20 в связи с ее включением в Законопроект).

от 13 июля 2015 г. №270-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» в части совершенствования финансовых инструментов и механизмов поддержки научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации» (в связи с включением соответствующих норм в Законопроект).

Отдельными законопроектами будут внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации, необходимость которых обусловлена, прежде всего, изменением понятийного аппарата в регулируемой сфере.

Помимо этого, в целях обеспечения связи и соподчиненности норм, сбалансированности системы законодательства в области науки и технологий в связи с будущим федеральным законом подлежат изменению отдельные законодательные акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере науки, технологий и инноваций.

3. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений

В настоящее время общественные отношения в сфере науки, технологий и инноваций на федеральном уровне регулируются нормами Конституции Российской Федерации, Закона о науке, Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации», Трудового кодекса Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации», Федерального закона «О Фонде перспективных исследований», Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково» и др. (более 25 законодательных актов).

Кроме того, принято более 30 Указов Президента Российской Федерации, более 180 актов Правительства Российской Федерации, более 200 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Принятие Закона о науке (1996 год) имело огромное позитивное значение для сохранения российской науки как целостной системы в переходный период. Были заложены правовые основы изменений в этой сфере, а также выполнена важная

социальная функция сохранения и защиты сектора исследований и отчасти – разработок в период кризисного развития страны. Однако на основе положений Закона о науке не удалось создать целостную, упорядоченную и сбалансированную систему законодательства в области науки и технологий, обеспечивающую системное и полноценное регулирование отношений в рассматриваемой сфере. Кроме того, нормы, связанные с регулированием инновационной деятельности в Законе о науке достаточно изолированы и не увязаны в единую систему с нормами, регулируемыми научно-техническую деятельность. Такая фрагментарность регулирования способствует изоляции сектора исследований и разработок от реальной экономики и создает препятствия для комплексного развития науки, технологий и инноваций.

В результате внесенных изменений (более тридцати федеральных законов) в настоящее время Закон о науке по существу превратился в бессистемный правовой акт с разной степенью конкретизации регулирования различных сфер общественных отношений, возникающих в связи с участием различных субъектов в научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Попытки обновления законодательства в сфере науки, технологий и инноваций неоднократно уже предпринимались в текущем десятилетии, но разрешить все проблемы и противоречия, систематизировать и оптимизировать правовое регулирование, сделать его адекватным стратегическим планам развития государства в иных сферах общественной жизни пока не удалось.

В новых условиях, когда национальный научно-технологический потенциал является одним из ключевых ресурсов развития общественных и экономических отношений, Закон о науке фактически перестал быть инструментом, позволяющим обеспечить развитие сферы науки, технологий и инноваций, а в определенных элементах создает препятствия для такого развития. Это, в первую очередь выражается в том, что закон фиксирует модель взаимоотношений исходя из представления науки как отдельной отрасли экономики, аналогичной любой другой производственной отрасли – химической промышленности, атомной энергетики и так далее. Подобный подход (наука как отдельная отрасль) действительно был

прогрессивным в период советского экономического уклада, фактически тогда была создана эффективная система, получившая название «феномен советской науки». Однако в настоящее время заложенная в действующем законе модель «наука как изолированная отрасль» не позволяет обеспечить эффективного ответа на внутренние и внешние вызовы. В частности, острыми проблемами, которые необходимо решить являются, в частности:

отсутствие механизмов взаимодействия (кооперации) науки и бизнеса в ряде отраслей, в том числе через создание развитой системы коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, необходимых для того, чтобы экономика стала многоукладной;

недостаточность механизмов вовлечения бизнеса с его инициативным и коммерческим потенциалом в формирование и реализацию научных, научно-технических проектов, перехода науки на новые модели взаимодействия, снижающие ее ориентированность на традиционные формы государственной поддержки;

отсутствие системы стимулов для научного сообщества, обеспечивающих его заинтересованность принимать и предлагать механизмы реализации национальных приоритетов, формулировать и решать актуальные для российского и международного сообщества задачи при этом сохраняя баланс между собственно научным интересом и задачам экономического и социального развития;

утрата авторитета и влияния науки на общество, информированности общества об основных направлениях, целях и результатах научных исследований, и, как следствие, низкая восприимчивость и низкая потребность как общества в целом, так и российских технологических компаний к использованию научных результатов для создания инновационной продукции, товаров и услуг;

недостаточность механизмов вовлечения ученых в качестве экспертов «верхнего уровня» в принятие государственных решений.

Отсутствие простой, понятной и современной системы регулирования сегодня является одной из значимых причин, по которой национальная наука утрачивает функции ресурса развития, снижается ее эффективность. При этом ситуация

усугубляется также неблагоприятной сырьевой конъюнктурой внешнеэкономической деятельности и сложным, перманентно меняющимся политико-экономическим и технологическим контекстом.

Детальный анализ положений Закона о науке позволяет выявить такие недостатки действующего регулирования, как:

неравномерное регулирование (например, вопросы, связанные с присвоением ученых степеней и ученых званий, подготовкой диссертаций, подтверждением документов об ученых степенях достаточно детализированы, в то время как другие вопросы остались за рамками Закона о науке – оценка результативности научных организаций, правовой статус экспертных организаций, оценка квалификации и результативности труда научных работников, должности научных работников);

несовершенство понятийного аппарата, его несоответствие международным стандартам, что создает значительные проблемы в вопросах интеграции российской науки в международное пространство;

отсутствие целостной системы, как в части регулирования особых правовых статусов научных организаций и их задач (сегодня существуют государственные научные центры, национальные исследовательские центры, а также особые территориальные образования – наукограды и инновационные кластеры), так и в части поддержки инноваций как инструмента вовлечения результатов научной деятельности в практическое использование, опирающееся на кодифицированные в четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации нормы интеллектуального права.

На текущем этапе развития общества и всей международной научно-технологической системы наука должна проникать во все сферы деятельности, быть интегрирована в систему общественных и рыночных отношений через использование института интеллектуальной собственности. Важной задачей для науки является не только обеспечение устойчивой генерации новых знаний, но и их оперативное инкорпорирование в образовательные процессы – в формирование новых профессиональных и образовательных стандартов, подготовку специалистов, способных развивать экономику, основанную на результатах науки.

Кроме того, произошедшие с момента принятия Закона о науке серьезные изменения в правовом регулировании иных областей общественных отношений также вызывают необходимость актуализации соответствующих правовых норм.

Разрабатываемый законопроект, в отличие от существующего регулирования должен сформировать законодательное поле, позволяющее наилучшим образом реализовать право человека заниматься научным и техническим творчеством, обеспечить эффективную государственную поддержку таких творческих людей, сформировать необходимые механизмы для проникновения науки во все отрасли и сферы деятельности общества, распространения и освоения полученных знаний и научных результатов. Необходимо обеспечить выстраивание системных взаимоотношений участников национальной научно-технологической системы на всех стадиях «жизненного цикла» знаний – от возникновения идеи до производства конкретных товаров и оказания услуг в целях развития экономики, гармонизации социальной среды и повышения качества, в том числе комфортности жизни населения Российской Федерации.

Тенденция пересмотра и развития правового регулирования сферы науки, технологий и инноваций наблюдается во всех развитых странах. Формы такого регулирования характеризуется разнообразием, во многом обусловленным особенностями национальных правовых систем. Существуют примеры комплексных актов, регулирующих научную и инновационную деятельность, такие как Исследовательский кодекс Франции, объединяющий все положения по исследованиям и инновациям во Франции (Code de la recherche принятый в 2004 году), комплексный закон «О восстановлении и реинвестировании американской экономики» (American Recovery and Reinvestment Act принятый в 2009 году), нацеленный на преодоление экономического спада, рост инвестиций в исследования и разработки, снижение налогов в отношении научной и инновационной деятельности.

Примером комплексного акта также может служить Закон о развитии науки и технологий Китая (Science and Technology Progress Law), разработанный в 1993, и обновленный в 2007 году, подчеркивающий рост роли бизнеса в этой сфере и

внимания к национальным инновациям, создающий правовую основу для развития науки и техники, разработки стратегических планов и иных документов в этой области.

В ряде стран комплексные законодательные акты отсутствуют, однако вне зависимости от наличия или отсутствия специального закона о науке, регулирование научной, научно-технической, инновационной деятельности осуществляется в соответствии с пакетом основных политико-правовых документов, состав и статус которых варьируют между странами в весьма широком диапазоне. Подобные примеры наблюдаются в Индии, где ядром регулирования является Национальный акт об инновациях Индии (The National Innovation Act принят в 2008 году), Бразилии, где принят Инновационный закон Бразилии (The Brazilian Innovation Law принят в 2004 году), Австралии, где принят Закон о промышленных исследованиях и развитии Австралии, который в 2007 году был дополнен и в настоящее время именуется как Закон об инновационной Австралии (Industry Research and Development Act 1986, Innovation Australia Act 2007).

Значимой тенденцией развития законодательства о науке и инновациях является появление наднационального регулирования, целью которого является возможность ответов на глобальные вызовы, с которым будут сталкиваться исследовательские комплексы стран. Такие акты создают правовую базу науки не только стран-членов ЕС, но и, например, США (US-EU Agreement for Scientific and Technological Cooperation, 2004; EU and US agree to cooperate on environmental research and ecoinformatics, 2007).

Таким образом, развитие комплексного законодательного регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности характерно для всех экономически развитых стран, причем процесс обновления нормативной базы в последнее десятилетие приобрел ярко выраженный динамичный характер.

4. Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона

В результате принятия законопроекта будут созданы правовые механизмы, обеспечивающие:

развитие национальной научно-технологической системы в целом и совершенствование механизмов ее функционирования;

привлекательность инвестиций в исследования и разработки и их защиту;

формирование эффективной системы поддержки всех стадий жизненного цикла новых продуктов – от возникновения идеи до проведения исследований, разработок и дальнейшего производства продукции, товаров и оказания услуг;

усиление влияния науки на общество и бизнес, в том числе стимулирующее спрос на инновации и, как следствие, востребованность результатов исследований и разработок бизнесом.

Ряд инструментов, закрепленных законопроектом, в первую очередь, создание и поддержание в актуальном состоянии государственных информационных систем в регулируемых сферах деятельности обеспечит необходимые возможности эффективной коммуникации в рамках национальной научно-технологической системы, развитие связей между наукой и обществом, наукой и государством, наукой и бизнесом, а также связей с международным исследовательским сообществом.

Закрепление соответствующих инструментов в законопроекте в полной мере соответствует современному технологическому укладу и позволит радикально сократить издержки на выполнение организационных и административных функций как в самих научных, образовательных организациях, так и в органах государственной власти, обеспечив в итоге создание компактной, высокотехнологичной эффективной и прозрачной системы управления в сфере исследований, разработок и инноваций.

Все положения проектируемого законопроекта предполагается выстроить на понятных и современных принципах – свобода научного и технического творчества,

дерегулирование и развитие саморегулирования, целеполагание, эффективная поддержка. Реализация таких принципов позволит обеспечить свободу участников исследований и разработок, в первую очередь ученых, научных организаций в выборе направлений и тематик исследований и одновременно – повышение их ответственности за полученные результаты, ценность таких результатов для развития национальной экономики и всего общества в целом, реализовав максимальные возможности самоорганизации в сфере науки и технологий. Одновременно законопроект должен закрепить ответственность государства по развитию, поддержке и необходимые полномочия по созданию «мягкой» системы влияния на сектор исследований и разработок через систему приоритетов, включая тематические, организационные, приоритеты, приоритеты в территориальном размещении и международной кооперации.

Нормы законопроекта должны обеспечить полноценную реализацию конкурентной модели взаимоотношений, обеспечивающую необходимые возможности концентрации финансовых и иных ресурсов на наиболее результативных исследователях, организациях, консорциумах и территориях, одновременно создавая инструменты, блокирующие «стагнацию» в исследовательских коллективах и на отдельных направлениях исследований и разработок.

Инструменты, определенные законопроектом, будут достаточны для обеспечения прозрачности, открытости национальной научно-технологической системы, эффективной коммуникации участников исследований и разработок с бизнесом, обществом и государством, а также с учетом национальных интересов – с международным сообществом.

Таким образом, принятие законопроекта позволит:

обеспечить формирование прогрессивной модели общественных отношений, соответствующей задачам развития человека, общества, национальной экономики, будущему технологическому укладу;

устранить существующие коллизии и противоречия, разграничить функции соответствующих органов государственной власти, органов местного

самоуправления по вопросу правового регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности;

повысить конкурентный потенциал национальной общественной системы, в том числе за счет создания условий самореализации ученых и творчески активных граждан в системе исследований, разработок и инноваций.

5. Соответствие законопроекта положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации

Правое регулирование будет предусматривать выполнение соответствующих обязательств, принятых Российской Федерации в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе, а также соответствовать положениям иных международных договоров Российской Федерации.