

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона «О научной, научно-технической и
инновационной деятельности в Российской Федерации»

Проект федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации» (далее - законопроект) разработан Минобрнауки России в целях обеспечения комплексной модернизации законодательства Российской Федерации в сфере науки и технологий, использования результатов научной, научно-технической деятельности, его приведение в соответствие с новой системой общественных взаимоотношений.

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

Действие норм законопроекта будет распространяться как на физических, так и на юридических лиц, осуществляющих научную, научно-техническую и инновационную деятельность, а также на лиц, занимающихся популяризацией научных знаний и руководством такой деятельностью.

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 порядка 25 законодательных актов. Ряд положений бюджетного и налогового кодекса также регулируют вопросы науки, технологий и инноваций в научно-технической сфере. Однако основным законодательным актом, «ядром» этой сферы, безусловно, является Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон о науке), принятый в 1996 году.

Принятие Закона о науке 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 разработок в период кризисного развития страны и изменения экономического уклада.

Однако создать целостную, упорядоченную и сбалансированную систему законодательства в области науки и технологий не удалось. В закон о науке внесено огромное количество изменений – было принято порядка 35 федеральных законов, корректирующих его.

В настоящее время Закон о науке по существу превратился в бессистемный правовой акт, с разной степенью конкретизации регулирования различных сфер. Например, вопросы, связанные с присвоением ученых степеней и ученых званий, подготовки диссертаций, достаточно детализированы. При этом другие вопросы остались за рамками закона – оценка результативности научных организаций, порядок функционирования научных организаций со специальным статусом¹, вопросы, связанные с деятельностью объединений научных работников или научных организаций, международным сотрудничеством.

Нужно отметить и несовершенство понятийного аппарата, его несоответствие международным стандартам, что создает значительные проблемы в вопросах интеграции российской науки в международное пространство.

Отсутствие простой, понятной и современной системы регулирования сегодня является одной из значимых причин, по которой наука утрачивает функции ресурса развития, снижается ее эффективность. Более того, «пробелы» законодательного регулирования на жизненной цепочке от «идеи» до «высокотехнологичного продукта» создают препятствия развития национальной научно-технологической системы и, как следствие – многоукладной экономики.

В новых условиях, в значительной степени обусловленных утверждением Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, когда национальный научно-технологический потенциал становится одним из ключевых ресурсов развития общественных и экономических отношений, необходим новый федеральный закон, который позволит:

создать условия для самореализации личности, комфортные условия для научного творчества;

¹ Сегодня существуют государственные научные центры, национальные исследовательские центры, а также особые территориальные образования – наукограды и инновационные кластеры

установить понятные и прозрачные принципы научной карьеры, основанной на репутации ученого;

сформировать открытую и конкурентную систему поддержки науки, поддержки развития наилучших, перспективных результатов;

создать современные инструменты научной коммуникации с бизнесом, вовлечь его инициативный и коммерческий потенциал в формирование и реализацию научных проектов.

Не только наука и бизнес являются заинтересантами в разработке нового федерального закона. Наука является источником общественных благ и развития общества в целом. Поэтому актуальной задачей является определение в законопроекте инструментов влияния науки на общество – на формирование технологической культуры, на содержание образования. Чрезвычайно важно и создание «обратной связи» – вовлечение гражданского общества в управление наукой, формирование «общественного заказа» на исследования и разработки.

Законопроект должен определить новую модель взаимоотношений исследователей и государства – сегодня наука это и инструмент обеспечения конкурентных преимуществ, решения национальных задач. Здесь, с одной стороны важно создать систему стимулов для научного сообщества, обеспечивающих заинтересованность исследователей в решении актуальных для российского и международного сообщества задач. С другой – сохранить баланс между собственно научным интересом и задачами экономического и социального развития.

Нужно отметить, что все экономически развитые страны активно развивают регулирование в сфере науки, технологий и инноваций. Существуют примеры комплексных актов, регулирующих научную и инновационную деятельность – «Исследовательский кодекс Франции», комплексный закон «О восстановлении и реинвестировании американской экономики», «Закон о развитии науки и технологий Китая» - все акты приняты и обновлены в период 2004 – 2010 годов.

Вне зависимости от наличия или отсутствия специального закона о науке, регулирование этой сферы деятельности осуществляется во многих странах пакетом

основных политических документов – здесь следует упомянуть Индию, Бразилию, Австралию.

Таким образом, разработка нового закона о научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации является актуальной задачей.

Разработанный законопроект содержит ряд новел:

1. Системность законопроекта

Законопроект, во-первых, связывает нормы о регулировании научной, научно-технической и инновационной деятельности с основными отраслями законодательства, выявляя специфику применения норм бюджетного законодательства, законодательства о юридических лицах, о стратегическом планировании к отношениям, возникающим при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Во-вторых, законопроект включает в предмет регулирования 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), а также научное посредничество.

Кроме того, законопроект переносит на уровень закона все ключевые вопросы регулирования непосредственно научной, научно-технической и инновационной деятельности, исключая передачу на уровень подзаконных актов важных вопросов, касающихся статуса субъектов, правового режима объектов, полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, методов государственного регулирования.

При этом на уровень подзаконного регулирования отнесены лишь вопросы, связанные с установлением порядком тех или иных действий и регламентации процедур, установление классификаторов, критериев и т.д.

2. Гибкость регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности на основе новой системы принципов регулирования

Учитывая творческий характер научной, научно-технической деятельности и высокорисковый характер инновационной деятельности, законопроект устанавливает обязательные нормы лишь в том случае, когда этого требует защита интересов широкого круга третьих лиц либо, когда выполнение обязательных требований связано с получением дополнительных полномочий, финансирования, прав. В остальных случаях законопроект исходит из необходимости соблюдения основополагающих принципов осуществления и регулирования соответствующих видов деятельности, устанавливая систему этих принципов.

Принципы любого федерального закона определяют не только содержание самого закона и всех остальных законов и подзаконных актов, принимаемых в соответствующей сфере деятельности, но и правоприменительную практику, в том числе при осуществлении контрольной и надзорной деятельности.

В действующем Законе о науке принципы осуществления государственной научно-технической политики носят несистемный характер, и зачастую представляют собой не принципы регулирования, а описание конкретных механизмов регулирования.

Например, наряду с важными принципами гарантии приоритетного развития фундаментальных научных исследований и интеграции науки и образования, статья 12 Закона о науке содержит указание на стимулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности через систему экономических и иных льгот, а также развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности посредством создания системы государственных научных центров и других структур.

Законопроектом предусмотрена совершенно иная роль принципов государственного регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности – они представляют собой концентрированное выражение системных начал регулирования указанных видов деятельности, оказывают непосредственное влияние на содержание норм законопроекта и после принятия законопроекта должны стать основой правоприменения и правотворчества в сфере науки и инноваций. Это отражено, в том числе, в конкретном положении законопроекта,

устанавливающим, что «нормы, регулирующие отношения в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, и содержащиеся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления, должны соответствовать настоящему Федеральному закону и не могут противоречить принципам государственного регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности, а также ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по отношению к гарантиям, установленным настоящим Федеральным законом».

Принципы, установленные законопроектом, в полной мере раскрывают аналогичные положения Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 642.

Например, первыми из указанных в законопроекте принципов являются:

- 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, включая право на риск недостижения предполагаемых (планируемых) результатов и целей, риск несоблюдения сроков реализации научных, научно-технических, инновационных проектов, в том числе проектов полного цикла;

- принцип ответственности субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности, исключающей преследование за обоснованный риск в научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Прямое включение в число основных принципов положений о риске недостижения запланированных результатов отражает высокорисковый характер научной деятельности и подчеркивает важность информирования научной общественности об отрицательных результатах в целях избежания дальнейшего расходования ресурсов на исследования в соответствующих направлениях.

При этом данный принцип очевидно должен оказать влияние на контрольно-надзорную деятельность в сфере науки: достижение обоснованных отрицательных результатов при условии добросовестного выполнения исполнителями всех научных исследований не может рассматриваться как неэффективное или нецелевое расходование выделенных средств, в том числе в случае, когда это были бюджетные средства или средства государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Непосредственно в законопроекте этот принцип находит свою конкретизацию, например, в статье «Государственные гарантии деятельности ученых», статье «Оценка результативности научной, научно-технической и инновационной деятельности научных организаций» и др.

Закрепление в законопроекте специального регулирования различных форм самоорганизации научной деятельности (научные коллективы, научное посредничество, консорциумы), норм о государственно-частном партнерстве, объектом которого являются результаты интеллектуальной деятельности, также является практической реализацией принципа свободы научного творчества, позволяя различным субъектам научной, научно-технической, инновационной деятельности создавать наиболее эффективные формы для осуществления соответствующих видов деятельности.

3. Акцент на приоритеты научно-технологического развития, максимальная открытость и конкурентность финансирования научной, научно-технической и инновационной деятельности на проектной основе

Через все нормы законопроекта системно реализуются два основных принципа:

1) принцип концентрации интеллектуальных, финансовых, организационных и инфраструктурных ресурсов на обеспечении общественного заказа в научной, научно-технической сфере, в рациональном сочетании со стимулированием научной, научно-технической деятельности в рамках проектов, тематика которых определяется субъектами научной, научно-технической деятельности;

2) принцип обеспечения конкуренции на всех уровнях при распределении средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленных на финансирование научной, научно-технической и инновационной деятельности, в том числе между операторами общественного заказа, а также средств, предоставляемых государственными фондами поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, использование публичных механизмов для обеспечения доступа к финансируемым за счет государства инфраструктурным, финансовым и нефинансовым ресурсам наиболее результативных исследовательских коллективов, иных субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности.

Раскрытие данных принципов в законопроекте осуществляется, во-первых, через нормы об общественном заказе в научной и научно-технической сфере, который снимает искусственную демаркацию при бюджетном планировании между фундаментальными и прикладными научными исследованиями и выполнение которого преимущественно ориентировано на реализацию приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации. Основной единицей финансирования в общественном заказе становится научный, научно-технический или инновационный проект, в том числе вводится понятие проекта полного цикла, объединяющего в себе весь комплекс научных исследований и инновационную деятельность, направленную на создание инновационной продукции и мер, обеспечивающих формирование и (или) расширение рынка такой продукции (товаров, услуг). При этом общественный заказ охватывает и инициативные проекты, тематика которых предлагается научным сообществом исходя из вектора развития соответствующего научного направления. 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 осуществляют Советы по приоритетам научно-технологического развития.

При этом государство не становится обладателем прав на созданные в рамках общественного заказа результаты: результаты уходят в оборот и оцениваются уже в рамках социально-экономического развития.

Во-вторых, указанные принципы раскрываются при регулировании грантового финансирования как одной из самых распространенных форм финансирования инициативных исследований и в нормах о наделении особыми статусами научных организаций, в нормах о финансировании научной, научно-технической и инновационной деятельности государственными фондами (в законопроекте закреплены требования о конкурсных процедурах отбора организаций или проектов).

4. Комплексное решение проблем планирования и прогнозирования научной, научно-технической и инновационной деятельности

Законопроект систематизирует перечень документов стратегического планирования в сфере научной, научно-технической деятельности, предусмотренный Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также дополняет этот перечень следующими документами (в отношении каждого документа приводится его содержание и порядок принятия):

1) государственная программа научно-технологического развития Российской Федерации, составной частью которой является комплексная программа фундаментальных научных исследований;

2) документы, направленные на реализацию Национальной технологической инициативы.

Также законопроект конкретизирует роль ключевых субъектов научной деятельности (Российская академия наук, национальные исследовательские центры, государственные научные центры) в стратегическом планировании научной, научно-технической деятельности.

В частности, законопроектом конкретизированы полномочия РАН не только применительно к сфере стратегического планирования, в рамках которого основная роль РАН заключается в осуществлении мониторинга реализации документов

стратегического планирования, но и применительно к сфере координации фундаментальных и прикладных исследований: РАН осуществляет выявление, анализ и прогнозирование возможных способов перехода результатов фундаментальных и поисковых исследований в стадию прикладных исследований и экспериментальных разработок, разрабатывает предложения по возможным направлениям развития прикладных исследований на основе полученных результатов фундаментальных и поисковых исследований.

5. Изменение подходов к мониторингу и оценке деятельности различных субъектов отношений, возникающих при осуществлении научной, научно-технической, инновационной деятельности

Законопроект устанавливает принципиально новые подходы к оценке эффективности деятельности субъектов научной, научно-технической деятельности, заменяя оценку экономической эффективности оценкой результативности. В частности, законопроект под оценкой результативности понимает:

1) наукометрическую оценку результативности деятельности – сопоставление по наукометрическим показателям деятельности научных организаций, относимых к одной референтной группе, в том числе по признакам принадлежности к области (отрасли наук), соотношению фундаментальных, прикладных и поисковых исследований, опытно-конструкторских и экспериментальных разработок, объему и характеру научных, а также научно-посреднических услуг;

2) качественную оценку результатов, полученных при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности – экспертную оценку значимости результатов, полученных при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности научной организацией, для удовлетворения потребностей общества в новых знаниях о законах развития природы, общества, человека, а также технологического, экономического, социального и духовного развития общества, ответа на большие вызовы и реализации приоритетов научно-технологического развития.

При этом оценка экономической эффективности сохраняется только для лиц, осуществляющих финансирование научной, научно-технической деятельности,

прежде всего для главных распорядителей бюджетных средств, являющихся операторами общественного заказа.

Операторы общественного заказа формируют перечень основных задач в сфере научной, научно-технической деятельности, на которые выделяется государственное финансирование. Для контроля эффективности деятельности операторов общественного заказа при постановке и решении таких задач вводится оценка, которая проводится с учетом интегрального эффекта от реализации всех проектов (портфеля проектов), предусмотренных для решения соответствующих задач.

6. Законопроект определяет основные элементы системы научной квалификации, которая должна заменить систему государственной научной аттестации

Аттестация является институтом трудового права, будучи ориентированной на подтверждение соответствия навыков лица определенным должностным требованиям. Совершенно иная роль у системы научной квалификации, которая должна подтвердить не формальное соответствие навыков и знаний лица установленным требованиям, а фактически оценить научный (то есть творческий) потенциал ученого.

Кроме того, правила присуждения ученых степеней для степени доктора наук дополняются возможностью присуждения ученой степени по совокупности опубликованных работ (статей).

7. Законопроект определяет инфраструктуру научной, научно-технической и инновационной деятельности и правовой статус (правовой режим) ее отдельных элементов

В законопроекте инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности рассматривается как совокупность субъектов, обеспечивающих материально-техническое, финансовое, организационно-методическое, информационное, консультационное и иное сопровождение научной, научно-технической, инновационной деятельности, и объектов, используемых для указанного обеспечения.

Законопроект системно определяет правовой статус (для субъектов) и правовой режим (для объектов) инфраструктуры научной, научно-технической и инновационной деятельности. В нем впервые на уровне закона определен статус центра коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, бизнес-инкубатора, бизнес-акселератора, технологической платформы, центра прототипирования. В законопроекте также определяется статус таких территорий развития научной, научно-технической и инновационной деятельности, как технологические парки, инновационные научно-технологические центры, инновационные территориальные кластеры, научно-технологические полигоны

8. Распространение норм о планировании и мониторинге научной, научно-технической и инновационной деятельности за счет средств бюджета на компании с государственным участием, а также на подконтрольные им компании

Государственные компании, а также контролируемые ими юридические лица играют важную роль при реализации научных, научно-технических и инновационных проектов. Законопроект распространяет на эти компании требования о планировании и мониторинге научной, научно-технической и инновационной деятельности в том же объеме, что и требования, установленные в отношении государственных научных организаций, являющихся бюджетными учреждениями.

В частности, законопроект обязывает эти компании размещать сведения о планируемых направлениях научной, научно-технической, инновационной деятельности или конкретных тематиках научных, научно-технических, инновационных проектов (в том числе проектов полного цикла) в определённых Правительством Российской Федерации государственных информационных системах, а также распространяет на них нормы об обязательном мониторинге их деятельности, с последующим включением результатов мониторинга в государственный фонд данных мониторинга научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Таким образом, разработанный законопроект позволит:

сформировать законодательную основу для реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации;

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.

Законопроект не противоречит положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

Принятие законопроекта не потребует выделения дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета – реализация предполагаемых изменений может осуществляться в рамках предусмотренных бюджетных ассигнований.