

Н.А. Матвеева

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О НАУЧНОЙ, НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В статье анализируется концепция законопроекта «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации» с позиции современных положений социально-гуманитарного научного знания. Автор акцентирует внимание на самостоятельной, определяющей роли науки как социального института, выделяет специфику научной, научно-технической и инновационной деятельности, дает расширительное толкование субъектов научной деятельности, формулирует конкретные рекомендации по совершенствованию содержания анализируемой концепции.

*Ключевые слова:* концепция законопроекта, наука, научная деятельность, научно-техническая деятельность, инновационная деятельность.

N.A. Matveeva

## CONCEPTUAL BASES OF THE FEDERAL DRAFT LAW «ON THE SCIENTIFIC, TECHNICAL AND INNOVATIVE ACTIVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION»

The article analyzes the concept of the draft law «On the scientific, technical and innovative activity in the Russian Federation» from the perspective of modern social and humanitarian provisions of scientific knowledge. The author focuses on the individual, defining role of science as a social institution, she highlights the specificity of scientific, technical and innovative activity, gives a broad interpretation of the subjects of scientific activity, formulates specific recommendations for improvement of the content of the analyzed concept.

*Key words:* concept of the draft law, science, scientific activity, scientific-technical activity, innovative activity.

Современная научная картина мира представляет общество как полицентричную, нелинейную, ускоренно и турбулентно развивающуюся, поли-субъектную социальную систему. Организация современного общества стремительно качественно меняется. Для общества, находящегося в состоянии перманентной модернизации, характерно усложнение всех сфер общественной жизни, постоянно меняющийся темп и направление социальной динамики, турбулентный, разнонаправленный характер движения социальных процессов, усиление вариативности общественных отношений и социальных связей и, как следствие, слабая предсказуемость последствий даже единичного социального факта [1].

В этих условиях важнейшим фактором устойчивого и вместе с тем инновационного развития общества становится наука не как отрасль экономики, а как самостоятельная сфера общественной жизни, социальный институт и вид социальной деятельности. Современная наука выступает системообразующим фактором, способным обеспечить прорыв в развитии всех сфер общественной

жизни и прежде всего экономики. Но для этого развитие самой науки, ее внутренняя логика и степень свободы научной организации должны быть четко определены.

Постановка и решение задач фундаментальной и прикладной науки, совершенствования техники и технологий в соответствии с перспективами опережающего инновационного социально-экономического развития Российской Федерации обуславливает необходимость совершенствования нормативно-правовой базы научной, научно-технической и инновационной деятельности. В этой связи инициатива разработки концепции проекта федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации» является чрезвычайно своевременной [2]. Всестороннее обсуждение и принятие такого закона позволит регламентировать деятельность всех субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности, обеспечит их устойчивую координацию, определит дальнейший вектор развития науки и технологий в Российской Федерации.

В этом отношении обсуждаемая сегодня концепция проекта федерального закона (далее – Концепция) является содержательным, в целом хорошо проработанным документом, позволяющим судить о принципиальных подходах и положениях проекта нового закона. Вместе с тем с целью совершенствования Концепции в порядке обсуждения считаем необходимым акцентировать внимание читателей на следующих предложениях по ее содержанию и структуре законопроекта.

Во-первых, требуют однозначного определения ключевые понятия законопроекта: «национальная научно-технологическая система», «научная деятельность», «научно-техническая деятельность», «инновационная деятельность».

В действующем Федеральном законе от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О науке и государственной научно-технической политике» [3] научная (научно-исследовательская) деятельность (далее – научная деятельность) определяется как деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, и включает в себя фундаментальные, прикладные и поисковые научные исследования.

Понятие «научно-техническая деятельность» формулируется как деятельность, направленная на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы.

То есть фактически содержание научно-технической деятельности с учетом ее инструментальной, практико-ориентированной функции идентично с прикладными и поисковыми исследованиями, что следовало бы отразить в законопроекте.

Далее необходимо более четко соотнести содержание понятий «научная деятельность» и «инновационная деятельность». В действующем федеральном законодательстве инновационная деятельность включает «научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельность, направленную на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности» [4]. Безусловно, получение новых знаний является основной функцией науки, и в этом смысле она является частью инновационной сферы. Но, думается, что точнее было бы включать в содержание ин-

новационной деятельности деятельность исследовательскую, а не в целом научную. Наука – отдельная самостоятельная сфера общественной жизни, в то время как инновации, наряду с традициями, являются характеристиками развития любых социальных институтов и социальных процессов.

С учетом этих методологических акцентов следует подойти к определению понятия «национальная научно-технологическая система». В концепции законопроекта подчеркивается лишь социальная функция данной системы – «основной ресурс инновационного развития Российской Федерации» [2]. Можно предполагать, что речь идет обо всей совокупности общественных отношений, возникающих между субъектами научной деятельности, в том числе и научно-технической, основной целью которой является создание и внедрение инноваций во все сферы общественной жизни. Можно также предполагать, что термин «национальная» используется в рассматриваемой Концепции в значении «государственная», и не носит этнический характер. Очевидно, что в Концепции законопроекта эти положения должны быть прописаны не как подразумевающиеся, а как основные понятия.

Во-вторых, концептуально важно расширить и конкретизировать круг лиц, на которых будут распространяться нормы законопроекта. В Концепции прописано, что это – «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» [2]. Но далее по тексту Концепции представлены только права и обязанности исследователей как физических лиц и научных организаций как лиц юридических. Очевидно, что круг субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности значительно шире.

Только в государственном секторе науки можно выделить три компонента: академический (государственные академии наук), прикладной (научно-производственные центры и объединения) и вузовский. Два последних, строго говоря, не относятся к научным организациям, их статус определяется как производственное предприятие и образовательная организация. Данные учреждения являются полноправными субъектами научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Особенно следует подчеркнуть роль вузовской науки. По численности организаций в государственном секторе науки образовательные организации составляют почти 20 %. Иными словами, каждая пятая организация, производящая новые знания и внедряющая их в практику – это вуз. Причем, по соотношению численности персонала к численности организаций, образовательные организации в сравнении с научными достигают результата меньшими человеческими ресурсами. В академическом секторе занято 22,6 % научных работников, а количество научных организаций 29,5 %, в вузовском секторе занято 6,5 % научных работников, а количество организаций составляет 19,1 % в государственном секторе науки. Соотношение этих показателей 0,34 и 0,77 для вузовской и академической науки соответственно.

На национальном уровне к 2015 году произошло увеличение доли российских вузов во внутренних затратах на исследования и разработки до прогнозируемых 11,4 %. Для сравнения, в 2010 году значение аналогичного показателя составило 8,35 %. Если обратить внимание на динамику этого показателя в других странах, то, например, американским университетам потребовалось 35 лет, чтобы увеличить свою долю в общих расходах на научные исследования с 7,4 % (1960 год) до 16 % (1995 год), прибавляя 0,25 процентных пункта ежегодно.

Таким образом, в структуре финансирования научных исследований и разработок придется осуществить прорыв в пользу российских вузов, и сделать это без средств федерального бюджета невозможно. В этой связи в обсуждаемой Концепции законопроекта необходимо выделить образовательные организации в качестве самостоятельного субъекта и закрепить правовой статус и правовые гарантии образовательных организаций наряду с научными организациями в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности.

В-третьих, в направлении расширения субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности и создания мягко регулируемой системы социальных отношений в сфере науки целесообразно акцентировать внимание на принципе единства институтов государства, науки, образования, бизнеса и гражданского общества в вопросах развития научной, научно-технической и инновационной деятельности, подготовки научных кадров.

В Концепции фиксируются проблемы «отсутствия механизмов взаимодействия науки и бизнеса в ряде отраслей», «недостаточность механизмов вовлечения бизнеса с его инициативным и коммерческим потенциалом в формирование и реализацию научных, научно-технических проектов» [2]. Науку ориентируют на переход на новые модели взаимодействия, снижающие ее ориентированность на традиционные формы государственной поддержки. Вместе с тем, в Концепции и структуре законопроекта подчеркивается роль и функции государства, что, конечно, верно в контексте статуса анализируемого документа (федерального закона), но недостаточно. Функции бизнес-сообщества, общественных организаций, СМИ в отношении развития науки инноваций в Российской Федерации должны быть отдельно прописаны.

В связи с этим следует уточнить и один из результатов принятия законопроекта: создание правовых механизмов, обеспечивающих «усиление влияния науки на общество и бизнес, ... востребованность результатов исследований и разработок бизнесом» [2]. В такой формулировке вновь воспроизводится односторонняя, обслуживающая роль науки. Для достижения цели эффективного функционирования национальной научно-технологической системы следует формулировать планируемый результат как обеспечение интеграции науки, государства, общества и бизнеса.

В-четвертых, следуя задаче законопроекта – «минимизация директивного управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью, создания возможностей саморазвития и саморегулирования национальной научно-технологической системы» [2], важно учитывать, что важнейшим условием саморазвития и саморегулирования системы является свобода научного творчества и защищенность его результатов. В связи с этим в структуре законопроекта следует четко обозначить объекты и субъекты инновационной деятельности, представить правовые нормы охраны результатов инновационной деятельности, регулирования прав на интеллектуальную собственность.

В анализируемом варианте Концепции эти вопросы практически не поднимаются, а в структуре законопроекта представлены фрагментарно. В частности, нет ни одной статьи, посвященной регулированию прав на интеллектуальную собственность, в то время как объекты интеллектуальной собственности являются результатами

именно научной, научно-технической, инновационной деятельности. В качестве результатов инновационной деятельности представлены только «продукция, товары, услуги» (ст. 28) [2], в то время как инновационными могут быть и технологии, и методы, и процессы. К субъектам инновационной деятельности отнесены только организации (ст. 53) [2], в то время как в Концепции обозначено, что в общественные отношения в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности вступают как юридические, так и физические лица. Все обозначенные вопросы должны быть урегулированы в новом законопроекте в комплексе с изменениями в ранее принятых законодательных актах о праве на интеллектуальную собственность и авторских правах на результаты научной, научно-технической и инновационной деятельности.

В-пятых, в Концепции законопроекта предпринимается попытка разделить научную деятельность и научное творчество (ст. 23 и 22 соответственно) [2]. Представляется, что такое деление избыточно в силу того, что научная деятельность, так же как и научно-техническая и инновационная, является по виду творческой, преобразующей. В то же время следует обратить внимание на научно-техническое творчество как самостоятельную область деятельности (прежде всего детей и молодежи). Научно-техническое творчество является одним из важнейших механизмов интеграции молодого поколения в науку, способом повышения качества инженерно-технического образования, условием прорыва в приоритетных направлениях научной деятельности. Развитие научно-технического творчества детей и молодежи является задачей социальной молодежной и образовательной политики в Российской Федерации. Для комплексного решения этой задачи необходимо зафиксировать правовые нормы регулирования научно-технического творчества, в том числе научно-технического творчества детей и молодежи, и в законопроекте о научной, научно-технической и инновационной деятельности.

В качестве конкретных предложений по структуре законопроекта следует объединить статьи 6 «Полномочия Российской Федерации в сфере науки, научно-технической и инновационной деятельности, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации» и 7 «Полномочия органов государственной власти субъектов

Российской Федерации в сфере науки, научно-технической и инновационной деятельности»; статьи 12 «Стратегическое планирование научной, научно-технической и инновационной деятельности» и 13 «Задачи стратегического планирования научной, научно-технической и инновационной деятельности»; статьи 52 «Научные и иные организации, осуществляющие научную, научно-техническую деятельность» и 53 «Организации, осуществляющие инновационную деятельность». Предлагается также перенести статью 81 «Оценка эффективности государственной поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности» из 8 главы «Экономическая деятельность и финансовое обеспечение в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности» в главу 7 «Оценка и мониторинг в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности». Главу 6 «Территории развития научной, научно-технической и инновационной деятельности» обозначить как «Организационные формы развития научной, научно-технической и инновационной деятельности». В главу 3 «Научная, научно-техническая и инновационная деятельность» добавить статьи «Объекты инновационной деятельности», «Субъекты инновационной деятельности».

Подводя итоги проведенному анализу Концепции проекта федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации», следует подчеркнуть, что в целом Концепция ориентирует на создание законопроекта, основанного на «мягком праве», использовании норм дозволения, регулирующих отношения между равными участниками, юридическими и физическими лицами, осуществляющими научную, научно-техническую и инновационную деятельность. Задача «минимизации директивного управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью, ... в том числе посредством передачи отдельных полномочий на уровень самих субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности» [2] может быть решена только при четком определении содержания этих видов деятельности, расширительном толковании круга субъектов деятельности, описании их прав на результаты деятельности и механизмов их защиты. Именно на это и были направлены наши предложения по развитию концепции законопроекта «О научной, научно-технической и иннова-

ционной деятельности в Российской Федерации». рального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации». Считаю целесообразным своевременно провести общественные слушания и самого проекта Феде-

### Библиографический список

1. Современная система образования и воспитания молодежи: инерционность против турбулентности // Модернизация профессионально-педагогического образования: тенденции, стратегии, зарубежный опыт : материалы международной научно-практической конференции, г. Барнаул, 13–15 октября 2014 года / под ред. М. П. Тыриной. — Барнаул : АлтГПА, 2014. — С. 132–134.
2. Концепция законопроекта «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://минобрнауки.рф/документы/7894>.
3. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О науке и государственной научно-технической политике» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — Режим доступа: [http://www.mgudt.ru/aspirantura/files/2016/normdocs/Federalny\\_zakon\\_ot\\_23\\_08\\_1996\\_No\\_127-FZ\\_\(red\\_ot\\_13\\_07\\_2015.pdf](http://www.mgudt.ru/aspirantura/files/2016/normdocs/Federalny_zakon_ot_23_08_1996_No_127-FZ_(red_ot_13_07_2015.pdf).
4. Федеральный закон от 21.07.2011 № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» [Электронный ресурс] // Гарант.ру информационно-правовой портал. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/12188178/#friends>.