

# ОБ ИННОВАЦИЯХ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

научно-технической  
сферы

*В работе автор, раскрывает вопросы нормативно-правового регулирования действующим законодательством РФ научной и инновационной деятельности. Подробно останаавливается на терминологии инновационной деятельности, приведенной в проекте нового закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в РФ», анализирует статьи законопроекта, раскрывая их сильные и слабые стороны. В целях повышения качества и научной обоснованности законодательного акта о науке и инновациях формулирует рекомендации по устранению имеющихся пробелов.*

**Х**арактерной особенностью современного этапа развития российской экономики по-прежнему является ее высокая зависимость от экспорта углеводородов, низкая конкурентоспособность выпускаемой продукции, как на мировом, так и внутреннем рынке. Статистические данные свидетельствуют о низком уровне инновационной активности отечественных товаропроизводителей. Так, в 2016 г. удельный вес предприятий, осуществлявших инновационную деятельность, составил 9,2%, а доля инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции составила 8,4% [1]. Для сравнения, в развитых странах Запада доля инновационной продукции в объеме отгруженной промышленной продукции составляет 60—75%.

В кризисном состоянии находится также и научно-техническая сфера. Статистические данные свидетельствуют о неразвитости рынка технологий, низкой результативности научной и научно-технической деятельности. В 2016 г. в России поступления от экспорта технологий составили 1 277,0 млн долл. США, выплаты по импорту — 2 498,7 млн долл. США, отрицательное сальдо платежей за технологии — 1 221,7 млн долл. США. Для сравнения, поступления от экспорта технологий в Германии составили 71 836,5 млн долл. США, выплаты по импорту — 58 734,3 млн долл. США, положительное сальдо платежей за технологии — 18 102,2 млн долл. США. Как видим, поступления от экспорта технологий в России более чем в 56 раз меньше, чем в Германии. Имеет место также значительное отставание и по публикационной активности российских ученых от зарубежных коллег. Так, удельный вес России в общемировом числе статей в научных журналах составил 2,6%. Для сравнения, удельный вес США в общемировом числе статей в научных журналах составил 24,4%, Китая — 18,4%, Великобритании — 7,3%. По уровню публикационной активности Россия находится на уровне Бразилии — 3,1% [2].

Несомненно, что низкая результативность научной, научно-технической и инновационной деятельности негативно отражается на состоянии самой экономики и уровне жизни населения. Статистические данные свидетельствуют о стагнации экономики в 2010—2016 гг., а также и в январе — октябре 2017 года. Так, по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. индекс валового внутреннего продукта составил 101,6%, промышленного

производства — 100,0%, продукции сельского хозяйства — 97,5%, реальных располагаемых денежных доходов населения — 98,7% [3].

При этом в стране вот уже почти двадцать лет на всех уровнях государственной власти говорится о необходимости перехода страны с инерционного, энергосырьевого сценария развития на инновационный путь развития на основе широкомасштабного использования передовых научно-технических достижений во всех отраслях экономики. Этот постулат нашел свое отражение в ряде стратегических документов.

Стратегической целью государственной политики в области развития науки и технологий, определенной в документе «Основы политики РФ в области развития науки и технологий на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», утвержденном Президентом РФ 11 января 2012 г. № Пр-83, является обеспечение к 2020 г. мирового уровня исследований и разработок и глобальной конкурентоспособности РФ на направлениях, определенных национальными научно-технологическими приоритетами.

«Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, определяет стратегическую цель развития российской экономики как достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р утверждена «Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года». Стратегия разработана на основе положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года.

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» определен ряд задач для повышения финансового обеспечения и результативности научной деятельности.

Председателем Правительства РФ 20 января 2014 г. был утвержден «Прогноз научно-технологического развития РФ на период до 2030 года».

Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 утверждена «Стратегия национальной безопасности РФ», в которой определены стратегические цели обеспечения национальной безопасности в области науки и технологий: развитие системы научных, проектных и научно-технологических организаций, способной обеспечить модернизацию национальной экономики, реализацию конкурентных преимуществ РФ, оборону страны, государственную и общественную безопасность, а также формирование научно-технических заделов на перспективу.

Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 утверждена «Стратегия научно-технологического развития РФ». Она направлена на научное и технологическое обеспечение реализации задач и национальных приоритетов РФ, определенных в документах стратегического планирования, разработанных в рамках целеполагания на федеральном уровне.

Одним из основных государственных инструментов реализации указанных концепций и стратегий является федеральное законодательство. К числу основных федеральных законов, регулирующих и стимулирующих научную, научно-техническую и инновационную деятельность можно назвать следующие документы: Конституция РФ; «О науке и государственной научно-технической политике», «О статусе наукограда РФ», Гражданский Кодекс РФ (статьи в части выполнения научных исследований и разработок, правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности), Налоговый кодекс РФ (статьи в части установления налоговых льгот для стимулирования научно-технической и инновационной деятельности), «Об особых экономических зонах в РФ», «О банке развития», «О государственной корпорации «Ростехнологии», «Об инновационном центре «Сколково», «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» и др.

Несмотря на наличие указанных базовых федеральных законов и непрерывающийся поток изменений, до сих пор не удалось сформировать целостную и сбалансированную систему законодательства в области науки и инноваций, создающую благоприятные условия для научно-технического и инновационного развития экономики. С момента принятия 23 августа 1996 г. Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» № 127-ФЗ в первой редакции в него внесено уже 38 изменений, направленных на решение безусловно важных, но локальных задач.

Низкая результативность научной, научно-технической и инновационной деятельности позволяет сделать вывод о том, что наряду с другими факторами действующее ныне нормативное правовое обеспечение и соответствующий ему организационно-экономический механизм формирования и реализации государственной научно-технической и инновационной политики не в полной мере обеспечивают осуществление полного инновационного цикла «фундаментальные исследования — прикладные исследования — разработки — освоение — производство — распространение инновационной продукции». Низкий спрос на научно-техническую и инновационную продукцию, а также разрыв в инновационной цепи не позволяет обеспечить эффективный трансфер научных результатов в сфере

НИОКР и доведение научно-технической продукции до ее коммерческого использования.

Одним из основных факторов, влияющих на развитие науки и инноваций, является качество и полнота нормативного правового обеспечения, регулирующего отношения:

а) в цепи «разработчик — изготовитель — потребитель» нововведений;

б) в сфере государственного прогнозирования и государственного регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности, правового статуса субъектов инновационного процесса;

в) возникающие при использовании различных механизмов финансирования и стимулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности;

г) в сфере распределения полномочий в области осуществления государственной научно-технической и инновационной политики между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Качество и полнота такого нормативного правового обеспечения во многом зависит от степени его научной юридической обоснованности, проработанности методологических и концептуальных проблем развития науки и экономики, формирования организационно-экономического механизма управления инновационными процессами на основе учета основных закономерностей социально-экономического и научно-технологического развития. Нормотворческая деятельность по вопросам регулирования науки и инноваций в настоящее время оказалась не подкреплена необходимыми научными результатами и инновационными решениями в области юридических и экономических наук. Отсутствие результатов системных научных исследований по данной проблематике делает невозможной разработку научно обоснованных практических рекомендаций для органов исполнительной и законодательной власти в части государственного регулирования и стимулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Для решения задач совершенствования законодательного обеспечения развития науки и инноваций Министерство образования и науки РФ в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 26 декабря 2016 г. 2831-р разработало законопроект «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в РФ». Указанный законопроект 3 ноября 2017 г. был направлен министерством на согласование в федеральные органы исполнительной власти и Российской академию наук (далее — РАН).

В настоящее время на разных площадках проходит обсуждение указанного законопроекта. На момент написания настоящей статьи, законопроект обсуждался 1 декабря 2017 г. на круглом столе «Особенности правового регулирования научной деятельности: универсальное и национальное» в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», 5 декабря 2017 г. на выездном совещании Комитета Государственной Думы по образованию и науке и Московской областной думы «О совершенствовании законодательного регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности в РФ», 8 декабря 2017 г. в Общественной палате РФ «Законодательное и экспертное обеспечение научно-технологического развития РФ».

Анализ законопроекта «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в РФ» позволяет

высказать следующие соображения. По сути дела законопроект разработан на основе действующих федеральных законов от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее — Закон № 127-ФЗ), от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда в РФ», от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (далее — Закон № 216-ФЗ) и некоторых других нормативных правовых актов Правительства РФ с некоторой, зачастую неудачной редакцией.

Как следует из статьи 1 законопроекта, «настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие между физическими и юридическими лицами, признанными по смыслу настоящего закона субъектами научной, научно-технической или инновационной деятельности, субъектами инфраструктуры такой деятельности, иными гражданами, юридическими лицами, а также органами государственной власти, органами местного самоуправления в сфере развития научной, научно-технической и инновационной деятельности».

В этой связи следует отметить, что объект правового регулирования сформулирован нечетко. На самом деле, закон с таким названием должен регулировать **правовые отношения, возникающие при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности между исполнителями работ, заказчиками (потребителями) научной, научно-технической и инновационной продукции, организациями инфраструктуры и органами государственной власти и местного самоуправления.**

В статье 2 рассматриваемого законопроекта приведен понятийный аппарат в области научной, научно-технической и инновационной деятельности. В этой связи возникает ряд вопросов относительно содержащихся в законопроекте понятий, в частности: «поисковые научные исследования», «инновационная деятельность», «инновации», «инновационный проект», «технология», что в дальнейшем негативно сказалось на структуре и содержании законопроекта, не позволило создать правовые основы для построения национальной инновационной системы в РФ.

Вызывает большие сомнения научная и правовая обоснованность толкования «поисковые научные исследования» как деятельность, направленная на выявление и постановку научных, научно-технических задач, выявление новых методов их решения, а также сфер возможного применения новых знаний, в том числе результатов интеллектуальной деятельности. Дело в том, что проведение фундаментальных и прикладных научных исследований должно начинаться с выявления и постановки научных и научно-технических задач. Иными словами, предлагаемое толкование поисковых научных исследований уже является неотъемлемым элементом технологии проведения фундаментальных или прикладных научных исследований. Следовательно, предлагаемое толкование поисковых научных исследований является избыточным и не может являться самостоятельным видом экономической деятельности и объектом правового регулирования.

В законопроекте под инновационной деятельностью понимается совокупность мероприятий (в том числе организационных, финансовых), реализуемых в целях использования результатов интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере для создания новой или усовершенствованной продукции, для выполнения

(оказания) новых либо улучшенных работ (услуг), или внедрения новых (улучшенных) способов их производства (выполнения, оказания) либо для освоения или усовершенствования технологии.

Основной недостаток такого определения инновационной деятельности состоит в том, что оно не позволяет отразить весь инновационный цикл: **«фундаментальные исследования — прикладные исследования — разработки — освоение — производство — распространение инновационной продукции»**. И как следствие: не позволит создать правовую основу для разработки организационно-экономического механизма управления инновационным процессом, как целостной системой.

Приведенное в законопроекте определение инновационной деятельности также не соответствует Руководству по сбору и анализу данных по инновациям (Руководство Осло), которое является основным методологическим документом Организации экономического сотрудничества и развития в области инноваций.

Вместе с тем следует отметить, что содержащееся в ныне действующей редакции Закона № 127-ФЗ понятие «инновационная деятельность», которое толкуется как **«деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельность), направленная на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности»**, соответствует требованиям Руководства Осло.

Следует обратить внимание и на то, что в Международном стандарте ГОСТ 31279-2004 (принят Евразийским советом по стандартизации, метрологии и сертификации (протокол № 26-2004 от 8 декабря 2004 г.)) под инновационной деятельностью понимается **деятельность, обеспечивающая создание и реализацию инноваций.**

В законопроекте используется понятие «научно-технологическая деятельность», однако при этом не дается его определение. Если по умолчанию разработчиками предлагается использовать определение, данное в Законе № 216-ФЗ, то оно не согласуется с определениями, данными в Законе № 127-ФЗ, так и приведенными в законопроекте понятиями «научная деятельность», «научно-техническая деятельность» и «инновационная деятельность».

Следует также указать на наличие многих используемых в законопроекте понятий, которые не имеют юридического толкования: «большие вызовы», «научно-технологический задел», «научно-технологическое развитие», «сквозные технологии», «опытно-конструкторские работы», «технологические работы» и др.

Вызывает недоумение содержащаяся в пункте 2 статьи 5 законопроекта норма о разделении полномочий федеральных органов государственной власти в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности между двумя министерствами (ведомствами): первое будет отвечать за научно-технологическое развитие, а второе — за инновационную деятельность. В этой связи возникает вопрос, как будут разные ведомства реализовывать единую государственную научно-техническую и инновационную политику, как это осуществлял в советские времена ГКНТ СССР.

В целях развития фундаментальных и поисковых научных исследований в РФ в статье 10 законопроекта предусматривается разработка Государственной программы научно-технологического развития, составной

частью которой станут Комплексная программа фундаментальных научных исследований и Программа технологического обеспечения и трансфера технологий.

В этой связи не ясно, как практически обеспечить развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности, если Государственная программа научно-технологического развития направлена на решение лишь локальных задач, а именно — на развитие фундаментальных и поисковых научных исследований. А как же прикладные научные исследования, разработки и инновационный процесс в целом?

В статье 15 законопроекта вводится термин «общественный заказ на осуществление научной, научно-технической, инновационной деятельности». Впрочем, не ясно, зачем производить замену термина «государственный заказ» на «общественный заказ», если такой заказ по смыслу законопроекта остается государственным, поскольку его координатором является орган государственной власти и источником его финансирования являются бюджетные ассигнования.

Вызывает недоумение предлагаемое авторами законопроекта толкование содержания инновационной деятельности (статья 21). Авторы предлагают включать в нее самые разнообразные виды деятельности, в том числе приобретение машин, оборудования, недвижимого имущества и др. Можно себе только представить, как это сильно исказит статистику инноваций.

Несомненно, что ядром закона о науке и инновациях должны быть нормы о правовом статусе субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности. В статье 27 рассматриваемого законопроекта дано определение, кто такой ученый (исследователь). Согласно указанной статье законопроекта, ученым является физическое лицо (гражданин, иностранный гражданин или лицо без гражданства), которое осуществляет научную, научно-техническую, научно-экспертную деятельность на регулярной основе вне зависимости от состояния в трудовых или гражданско-правовых отношениях с иными субъектами научной, научно-технической и инновационной деятельности и достигло при осуществлении такой деятельности результатов, признаваемых в соответствии с указанными в законопроекте результатами, полученными при осуществлении научной и (или) научно-технической деятельности.

Однако из этого определения не ясно, как такое физическое лицо может на регулярной основе проводить научную, научно-техническую, научно-экспертную деятельность, не состояя при этом в трудовых или гражданско-правовых отношениях с работодателем, обладающим соответствующим научно-техническим потенциалом (в основном с научной организацией, образовательной организацией высшего или дополнительного профессионального образования). На какой материально-технической базе и за чей счет такое физическое лицо будет осуществлять научную, научно-техническую, научно-экспертную деятельность?

Наряду с уточнением правового статуса ученых (научных и научно-педагогических работников), в законопроекте не отражен правовой статус специалистов научной организации и работников сферы научного обслуживания. Исключение указанных норм из Закона № 127-ФЗ считаем необоснованным, поскольку они создают правовые основы для формирования кадрового потенциала вспомогательного персонала научных организаций, оценки их квалификации.

Следует отметить, что в законопроекте не нашли своего отражения нормы о повышении социального статуса персонала, занятого выполнением научных исследований и разработок. На портале вакансий на замещение должностей научных работников среднегодового предложения государственных научных организаций по заработной плате за январь-ноябрь 2017 года составило всего 21 тыс. рублей [4]. Весь вопрос в том, как можно достичь научно-технологических прорывов, реагировать на «большие вызовы», если ученые получают такую мизерную заработную плату. Кстати, указанный размер заработной платы ученых существенно отличается от той заработной платы, которую указывают специалисты НИУ ВШЭ и Министерства труда РФ в своих отчетах. По их данным, уровень заработной платы в сфере научных исследований в прошлом году колебался в пределах 48—62 тыс. рублей [5]. Указанные аналитики даже делают вывод, что заработная плата российских ученых растет быстрее, чем у банкиров.

Весьма неоднозначно в законопроекте определен правовой статус научных коллективов, не являющихся юридическими лицами (статья 29). Согласно законопроекту, указанные коллективы — это объединения ученых, инженерно-технических и иных специалистов, которые создаются в целях реализации научного, научно-технического или инновационного проекта и действуют на основании договора, заключаемого между всеми членами научного коллектива. В законопроекте необходимо четко отметить, что не являющиеся юридическими лицами научные коллективы являются временными творческими коллективами (как это было во времена СССР), которые действуют в рамках договоров, заключенных в основном с научными или образовательными организациями, получившими заказ на выполнение научного, научно-технического или инновационного проекта на условиях научного посредничества.

Очевидно также, что в законопроекте необходимо привести понятийный аппарат субъектов инновационной деятельности, определить их правовой статус, государственные гарантии и др. За основу можно взять определения, приведенные в Межгосударственном стандарте ГОСТ 31279-2004.

В статье 32 законопроекта рассмотрены вопросы оценки научной квалификации. Обращает на себя внимание возврат в рассматриваемый законопроект исключенной ранее из Закона № 127-ФЗ нормы о том, что ученая степень доктора наук может присуждаться по результатам публичной защиты доклада, подготовленного на основании совокупности научных результатов, которые получены при осуществлении научной или научно-технической деятельности. Возврат разработчиками законопроекта указанной нормы о присуждении ученой степени доктора наук по результатам публичной защиты доклада полагаем преждевременной на данном этапе развития российской науки мерой, тем более на фоне снижения планки требований к научному уровню диссертаций по сравнению не только с советским, но и постсоветским периодом.

Следует также отметить, что в законопроекте не нашли своего отражения вопросы присвоения научным и научно-педагогическим работникам ученых званий доцента и профессора.

Нуждаются в принципиальной переработке нормы, регулирующие деятельность Высшей аттестационной комиссии (далее — ВАК). В статье 45 законопроекта она переименована в Высшую квалификационную

комиссию. Как показал опыт, деятельность ВАК и большинства диссертационных советов за последние два десятилетия практически полностью дискредитировали саму систему научной квалификации. На наш взгляд, ВАК необходимо создавать в форме независимой экспертной организации под научно-методическим руководством ученых, работающих на постоянной основе в РАН (РАН разрабатывает проект положения о ВАК, утверждает ее состав, в том числе состав экспертных и диссертационных советов по областям науки).

Важное значение для развития науки имеет правовой статус научной организации. В статье 46 законопроекта под научной организацией понимается, — юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, осуществляющее научную, научно-техническую, научно-экспертную деятельность в интересах общества и обеспечивающее практическое использование результатов этой деятельности и (или) передачу прав на соответствующие результаты для их использования либо обнародование полученных результатов в порядке, установленном законодательством РФ.

По сравнению с Законом № 127-ФЗ в законопроекте отсутствуют слова о том, что научная организация осуществляет научную и (или) научно-техническую деятельность в качестве основной деятельности. Кроме того, из текста законопроекта исчезла действующая в Законе № 127-ФЗ норма о том, что при реорганизации государственной научной организации должно обеспечиваться сохранение технологического единства научной и (или) научно-технической деятельности. Также в законопроект не попала норма из Закона № 127-ФЗ, которой не допускается выделение из состава указанной научной организации опытного, опытно-экспериментального, опытно-учебного, опытно-фармацевтического производства и лечебных баз. По нашему мнению, исключение указанных правовых норм создает дополнительные условия для дальнейшего развала научно-технического потенциала страны.

В законодательстве о науке и инновациях необходимо закрепить норму о сохранении научно-технического потенциала научных организаций в процессе проводимой органами государственной власти и местного самоуправления оптимизации и реструктуризации государственного или муниципального сектора науки, нередко непродуманных и необоснованных. В этой связи в законопроект необходимо ввести норму о том, что принятие федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления решения о реорганизации или ликвидации государственной или муниципальной научной организации допускается на основании подготовленного с участием представителей учредителей, научного сообщества, профсоюзов положительного заключения специальной комиссии по оценке последствий такого решения.

Законопроектом (статья 51) уточняются требования к научной организации, которой может быть присвоен статус государственного научного центра (ГНЦ). В частности, в число основных функций научных организаций, имеющих статус ГНЦ, должно входить: создание и практическое применение новых технологий в рамках приоритетов научно-технологического развития на основе использования результатов интеллектуальной деятельности; осуществление экспертной деятельности, в том числе участие в разработке прогнозов научно-технологического развития и отраслевых документов

стратегического планирования различных уровней; участие в создании и (или) обеспечение функционирования инфраструктуры научной, научно-технической, инновационной деятельности, необходимой для реализации приоритетов научно-технологического развития. Деятельность, связанная с практическим применением новых технологий, созданием и (или) обеспечением функционирования инфраструктуры научной, научно-технической, инновационной деятельности и высокотехнологичной продукции, не может быть определяющей для научной организации.

Вызывают вопросы наличие ряда понятий, которые в дальнейшем не используются в тексте законопроекта: «бизнес-акселератор», «центр прототипирования» и др.

Возникает вопрос к обоснованности создания технологических платформ в виде некоммерческих организаций в целях формирования концепций будущих продуктов (услуг) или технологий (статья 60). Напомним, что термин «технологические платформы» был введен в 2004 г. Еврокомиссией в докладе «Технологические платформы: от определения к общей программе исследований» для обозначения тематических направлений, в рамках которых сформулированы научно-технические приоритеты Евросоюза в части взаимодействия европейских государств, их бизнеса, науки и образования, которые должны решить задачу технологической независимости Европы.

Из текста законопроекта не ясен правовой статус технологического парка, который определяется как имущественный комплекс, состоящий из офисных зданий и производственных помещений и иных объектов (статья 65). На вопросы, кто его создает, в какой организационно-правовой форме в тексте законопроекта ответов нет. Для управления технологическим парком в законопроекте предлагается создать управляющую компанию. Опять же не ясно, кто создает, в какой организационно-правовой форме.

Серьезную обеспокоенность для развития науки представляет собой отсутствие в законопроекте механизма бюджетного финансирования научной, научно-технической и инновационной деятельности, осуществляемой научными организациями (статья 73—75). По умолчанию подразумевается, что указанные виды деятельности будут осуществляться на основе грантов. По-видимому, не случайно, первым понятием в законопроекте (статья 2) назван именно грант. А как же финансирование условно-постоянных затрат научных организаций? При переходе на гранты финансовая устойчивость большинства научных организаций будет под угрозой вследствие непрозрачности, закрытости и необъективности ныне действующей системы распределения грантов. В этой связи следует отметить, что по данным Росстата в январе — сентябре 2017 г. 29,7% научных организаций были убыточными. Кроме того, как свидетельствует практика прошлых лет, основная часть средств на финансирование грантов приходит в организацию, через которую осуществляется финансирование, как правило, в четвертом квартале.

В этой связи представляется необоснованным исключение из действующего Закона № 127-ФЗ нормы о том, что финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности осуществляется Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями посредством выделения бюджетных средств научным организациям и образовательным организациям высшего

образования, фондам поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, а также иным организациям, осуществляющим указанную деятельность в рамках конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов в соответствии с законодательством РФ, законодательством субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

В финансово-экономическом обосновании разработчиками законопроекта отмечается, что его принятие не приведет к дополнительным расходам федерального бюджета. В этой связи следует отметить, что в соответствии с указанным законопроектом планируется осуществлять научно-экспертную и научно-просветительскую деятельность, а также финансировать региональные академии наук (при положительном заключении РАН). Несомненно, что расширение видов деятельности и увеличение числа объектов финансирования неизбежно должно привести к увеличению расходов федерального бюджета. При сохранении бюджетных ассигнований на науку на базовом уровне (т. е. до принятия указанного закона) главным распорядителям бюджетных ассигнований придется осуществлять их перераспределение между собственно научными исследованиями и разработками и указанными выше дополнительными видами и объектами деятельности. В итоге, расходы на непосредственное финансирование научных исследований и разработок могут сократиться.

В качестве общего замечания следует отметить, что для четкой регламентации отношений, регулируемых законопроектом, необходимо переработать его структуру, создать отдельную статью, определяющую используемый понятийный аппарат. Статьи законопроекта зачастую не согласованы между собой как по терминам, так и по содержанию. Кроме того, отсутствие системности в подаче текста законопроекта, наличие орфографических и синтаксических ошибок создает определенные сложности в чтении и понимании текста законопроекта. Из действующего Закона № 127-ФЗ разработчики законопроекта исключили ряд важных правовых норм для регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности, не привнеся при этом ничего нового, прогрессивно. Механическое исключение апробированных на практике правовых норм из текста Закона № 127-ФЗ приведет не к усовершенствованию, а, наоборот, к снижению качества законодательства о науке и инновациях.

С учетом изложенного, концепция законопроекта «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в РФ» нуждается в серьезной переработке на основе передовых достижений юридических и экономических наук в данной предметной области.

## Заключение

В целях повышения качества и научной обоснованности нормативного правового обеспечения научной, научно-технической и инновационной деятельности необходимо повысить роль юридических и экономических наук в разработке методологических и концептуальных проблем развития науки и экономики, формирования организационно-экономического механизма управления инновационными процессами на основе учета основных закономерностей социально-экономического и научно-технологического развития.

При разработке нового законодательного акта о науке и инновациях необходимо уточнить задачи законодательства в данной сфере, восполнить имеющиеся пробелы, устранить декларативный характер ряда правовых норм, усовершенствовать механизмы их реализации, уточнить и расширить понятийный аппарат инноватики, включая его гармонизацию с понятийным аппаратом развитых стран и межгосударственными стандартами стран — членов СНГ и Евразийского экономического союза. Особое внимание следует уделить вопросам совершенствования правового статуса субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности, разработке организационно-экономического механизма формирования и реализации государственной научно-технической и инновационной политики. Указанные вопросы имеют особую значимость в контексте сохранения и последующего наращивания научно-технологического потенциала страны, обеспечения поступательного развития науки, реализации полного инновационного цикла «фундаментальные исследования — прикладные исследования — разработки — освоение — производство — распространение инновационной продукции», а также создания правовой базы для реализации Стратегии научно-технологического развития РФ.

Наряду с разработкой новой концепции законопроекта «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в РФ» необходимо одновременно осуществлять разработку целого ряда технологически сопряженных законопроектов, призванных создать правовую основу для создания эффективного организационно-экономического механизма формирования и реализации государственной научно-технической и инновационной политики (изменения в Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, в законодательство о государственных закупках, об образовании и др.).

Структура законодательства в области научной, научно-технической и инновационной деятельности должна определяться с учетом необходимости формирования правовых, экономических и организационных основ государственного регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности в РФ, устанавливать формы государственного стимулирования инновационных процессов, формирования национальной инновационной системы.

**Анатолий ТОДОСИЙЧУК,**

доктор экономических наук, профессор,  
почетный работник науки и техники РФ

## ЛИТЕРАТУРА

1. Наука. Технологии. Инновации: 2017: краткий статистический сборник-М.: НИУ ВШЭ, 2017, с. 14.
2. Наука. Технологии. Инновации: 2017: краткий статистический сборник-М.: НИУ ВШЭ, 2017, с. 12, с. 58.
3. Информация о социально-экономическом положении России. — М. Росстат, 2017, № 10, с. 4.
4. <https://ученые-исследователи.рф>
5. <https://iz.ru/672949/2017-11-20/zarplaty-u-rossiiskikh-uchenykh-rastut-bystree-chem-u-bankirov>