Административное право

УДК 342.951

СТЕПАНЕНКО Юрий Викторович,
доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры административного права и процесса
Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)
заслуженный юрист Российской Федерации;
главный научный сотрудник ВНИИ МВД России;
профессор Департамента правового регулирования
экономической деятельности Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
Москва (E-mail: Stepanenko.50@mail.ru)

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НАУЧНЫХ ЦЕНТРОВ[1]

Аннотация

Предметом исследования являются общественные отношения в области правового регулирования деятельности государственных научных центров Российской Федерации.

Цель. В качестве цели исследования поставлены выявление пробелов и противоречий в Федеральном законе от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и других нормативных правовых актах Российской Федерации в части, касающейся понятия, административно-правового статуса и организации деятельности государственных научных центров, а также выработка конкретных нормотворческих предложений по внесению изменений и дополнений в законодательство о науке и государственной научно-технической политике Российской Федерации.

Метод. Методологическую основу исследования составил всеобщий диалектический метод научного познания. Кроме того, использовались общенаучные методы: анализ, синтез, описание, сравнение, аналогия; частнонаучные методы: метод сравнительного правоведения и формально-юридический метод.

Выводы. Исследование показало несовершенство отдельных статутных законодательных норм о государственных научных центрах, а также требованиях, которым должна соответствовать научная организация, претендующая на статус государственного научного центра Российской Федерации. Автором обосновывается необходимость законодательного закрепления соответствующего понятийного аппарата, выработки научно обоснованных и формализованных объективных критериев, на основании которых научная организация может быть признана государственным научным центром Российской Федерации. Делается вывод о том, что проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» в части совершенствования деятельности государственных научных центров

[1] Подготовлено при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

Российской Федерации» не в полной мере решает проблемы оптимизации административно-правового статуса государственных научных центров. Вносятся конкретные нормотворческие предложения.
Ключевые слова: *государственные научные центры, ГНЦ, научная организация, высокая квалификация, научная (научно-исследовательская) деятельность, научно-техническая деятельность.*

Administrative law

Yurii V. Stepanenko, Doctor of Legal Sciences, Professor,
Professor of Department of Administrative Law and Process,
O. E. Kutafin Moscow State Academy of Law (MSAL),
honored lawyer of the Russian Federation;
chief research worker of VNII MVD of Russia;
Professor of the Department of Legal Regulation
of Economic Activities, Financial University
under the Government of the Russian Federation,
Moscow (E-mail: Stepanenko.50@mail.ru)

REVISITING THE IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION OF ACTIVITIES OF STATE SCIENTIFIC CENTRES

Abstract

Rationale The public relations in sphere of legal regulation of activities of state scientific centres of the Russian Federation have become the subject of the present paper.

Goals/objectives The main goal of the conducted study is to identify the gaps and contradictions in the Federal law of 23 August 1996 № 127-FZ «On science and state scientific-technical policy» and other normative legal acts of the Russian Federation concerning the concept, administrative and legal status and organization of state scientific centers as well as to develop specific proposals for amendments and additions to the legislation on science and state scientific and technical policy of the Russian Federation.

Methodology Within the conducted research such scientific methods as general dialectic method of scientific cognition, general scientific methods: analysis, synthesis, description, comparison, analogy; such special research methods as comparative legal method and formal legal method.

Conclusions Research has shown the imperfection of some statutory legislative regulations on state scientific centres as well as the requirements that must be met for a scientific organization claiming the status of state scientific center of Russian Federation. The author substantiates the necessity of legislative consolidation of appropriate conception, elaboration of scientifically formalized objective criteria on the basis of which a scientific organization may be recognized by the state scientific center of the Russian Federation. It is concluded that the draft Federal law «On amendments to the Federal law «On science and state scientific and technical policy» in terms of improving the activities of state scientific centres in the Russian Federation» does not fully solve the problem of optimization of administrative legal status of state scientific centres. As a conclusion, particular legislative proposals have been made.

Keywords: *public research centers, state scientific center, scientific organization, high qualification, scientific (research) activities, scientific and technical activities.*

JEL Classification: K23

В современной научной литературе государственные научные центры (далее – ГНЦ, если не указано иное) исследуются главным образом с позиций экономического и правового научного знания: как ведущий элемент инновационной системы страны [1], как значимые организации прикладной отечественной науки, обладающие особым статусом и решающие наиболее сложные и актуальные государственные задачи в сфере своей специализации [2] и т.д.[1] Безусловно, эти публикации обеспечивают прирост наличного научного знания о содержательных сторонах деятельности государственных научных центров, в том числе о формах, методах и условиях их государственной поддержки, подготовке высококвалифицированных научных и инженерных кадров, результатах междисциплинарных и межведомственных прикладных научных исследований, осуществляющихся во всех сегментах народнохозяйственного комплекса страны. Вместе с тем, по нашему мнению, видимые успехи в этом направлении несколько затенили сохраняющиеся шероховатости в административно-правовом установлении и регулировании статуса государственных научных центров.

Основным законом, регулирующим отношения в научной сфере, является Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон о науке)[2]. В нем трижды упоминается о государственных научных центрах. В частности, в пункте 2 статьи 5 говорится: «Научной организации, которая имеет уникальную научную установку, уникальное опытно-экспериментальное оборудование, располагает научными работниками и специалистами высокой квалификации и научная и (или) научно-техническая деятельность которой получила международное признание, Правительством Российской Федерации может присваиваться статус государственного научного центра».

Представляется, что здесь можно выявить сразу несколько законодательных пробелов, не восполненных до настоящего времени.

---

[1] В настоящее время в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 24.12.2015 № 2660-р (Собрание законодательства РФ, 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 264) статус государственного научного центра Российской Федерации сохраняют 43 научные организации, осуществляющие свою деятельность на территории семи субъектов РФ (Москва, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Московская, Калужская, Новосибирская и Ульяновская области).

[2] Собрание законодательства РФ, 26.08.1996, № 35, ст. 4137 (СПС КонсультантПлюс).

Во-первых, понятие «государственный научный центр» по непонятным причинам приведено законодателем не в ст. 2 Закона о науке («Основные понятия, применяемые в настоящем Федеральном законе»), а в ст. 5 («Научная организация и ее структурные подразделения»), к тому же не в прямой формулировке. В связи с этим предлагается дополнить ст. 2 Закона о науке абзацем следующего содержания: «Государственный научный центр - научная организация, имеющая уникальную научную установку, уникальное опытно-экспериментальное оборудование, располагающая научными работниками и специалистами высокой квалификации, научная и (или) научно-техническая деятельность которой получила международное признание».

Полагаем целесообразным внести предложение и более общего характера. К сожалению, зачастую раскрывая в понятийном аппарате закона только «основные понятия», законодатель тем самым создает вокруг закона и внутри него атмосферу правовой неопределенности, недосказанности, что впоследствии нередко влечет за собой легковесное отношение к терминологии на уровне подзаконного нормотворчества. На наш взгляд, «неосновных» понятий в федеральном законе как нормативном правовом акте высшей юридической силы, как правило создающем правовые основы в определенной сфере или области общественных отношений, не может быть по определению. Поэтому представляется целесообразным изложить название ст. 2 в следующей редакции: «Статья 2. Понятия, используемые в настоящем Федеральном законе».

Во-вторых, из содержания Закона о науке не вполне понятно – существует ли порядок присвоения организации Правительством РФ статуса государственного научного центра? Оказывается, существует. Более того, он утвержден задолго до принятия Закона о науке – Указом Президента РФ от 22 июня 1993 года № 939 «О государственных научных центрах Российской Федерации»[1]. Называется этот документ – Порядок присвоения статуса государственного научного центра Российской Федерации. В целях восполнения этого пробела предлагается п. 2 ст. 5 изложить в следующей редакции: «2. Научной организации в установленном Президентом Российской Федерации порядке Правительством Российской Федерации может быть присвоен статус государственного научного центра».

В-третьих, для приобретения организацией статуса государственного научного центра она должна, по воле законодателя, отвечать следующим требованиям (п. 2 ст. 5):

1) иметь уникальную научную установку, уникальное опытно-экспериментальное оборудование;

[1] Собрание актов Президента и Правительства РФ, 28.06.1993, № 26, ст. 2420 (СПС КонсультантПлюс).

2) располагать научными работниками и специалистами высокой квалификации;

3) иметь международное признание в области научной и (или) научно-технической деятельности.

Проанализируем указанные требования. В первом из них – два базовых элемента: уникальная научная установка и уникальное опытно-экспериментальное оборудование. Поскольку законодатель не указал – должна ли научная организация иметь что-то одно из них, или то и другое – можно предположить, что организация, занимающаяся научной (научно-исследовательской) деятельностью, должна иметь уникальную научную установку, а организация, осуществляющая научно-техническую деятельность, соответственно, – уникальное опытно-экспериментальное оборудование.

Здесь самое время подчеркнуть, что законодателю до сегодняшнего дня не удалось установить четкие критерии разграничения понятий «научная (научно-исследовательская) деятельность» и «научно-техническая деятельность». Это особенно заметно в связи с частым клишированным употреблением в нормативных правовых актах Российской Федерации словосочетания «научная и (или) научно-техническая деятельность», что свидетельствует о преобладании в них общих норм, распространяющихся как на научную, так и на научно-техническую деятельность. В какой-то мере это даже ставит под вопрос рациональность и целесообразность такой классификации. Вместе с тем в Законе о науке (ст. 2) раскрывается только одно понятие – «уникальная научная установка», под которой понимается комплекс научного оборудования, не имеющий аналогов в Российской Федерации, функционирующий как единое целое и созданный научной организацией и (или) образовательной организацией в целях получения научных результатов, достижение которых невозможно при использовании другого оборудования. Следовательно, ст. 2 должна быть дополнена определением понятия «уникальное опытно-экспериментальное оборудование», содержание которого должны предложить специалисты в области научно-технической деятельности.

В соответствии со вторым требованием научная организация должна располагать научными работниками и специалистами высокой квалификации. Следуя той же логике, предположим, что организация, занимающаяся научной (научно-исследовательской) деятельностью, должна располагать научными работниками, а организация, осуществляющая научно-техническую деятельность, соответственно, – специалистами высокой квалификации. Но это всего лишь предположение. Скорее всего, научная организация в связи с наличием в анализируемом правовом предписании соединительного союза «и» должна располагать и теми, и другими. Опять налицо правовая неопределенность.

В п. 1 ст. 4 Закона о науке под научным работником (исследователем) понимается гражданин, обладающий необходимой квалификацией и

профессионально занимающийся научной и (или) научно-технической деятельностью.

Справочно: в Туркменистане, например, в соответствии с Законом от 15.08.2009 г. № 52-IV «О статусе научного работника»[1] *научным работником является лицо, имеющее высшее образование, обладающее необходимой квалификацией и профессионально занимающееся научно-исследовательской, научно-технической деятельностью и (или) экспериментальными разработками. Аналогичный подход продемонстрирован в Модельном законе «О научной и научно-технической деятельности», принятом в г. Санкт-Петербурге на тридцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 31-15 от 25 ноября 2008 года)*[2]*. В этом законодательном акте под научным работником понимается ученый, который по основному месту работы и в соответствии с трудовым договором (контрактом) профессионально занимается научной, научно-технической или научно-педагогической деятельностью, имея соответствующую квалификацию, подтвержденную результатами аттестации. Ученым в этом же акте признается физическое лицо (гражданин государства, иностранец или лицо без гражданства), имеющее ученую степень и (или) научное звание, осуществляющее профессиональную научную или научно-техническую деятельность с целью проведения научных исследований и опытно-экспериментальных разработок, получившее признанные научным сообществом научные и научно-технические результаты в определенной области знаний.*

Однако и в этом законодательном требовании можно выявить пробелы.

Во-первых, непонятно, какой штатной численностью научных работников и специалистов должна располагать научная организация, чтобы претендовать на статус государственного научного центра? Ведь таких работников и специалистов может быть сто, а может быть и тысяча, и более. При таком контрастном соотношении принимаются ли во внимание качественные критерии: наличие ученой степени, ученого звания, почетного звания, стажа научной (научно-исследовательской) или научно-технической деятельности и т.д.? Сколько работников должно быть на полной ставке, сколько совместителей и пр.? На эти вопросы пока нет ответов.

Во-вторых, в Законе о науке отсутствует определение понятия «высокая квалификация», что является основанием для его неприменения, а также распространительного или ограничительного толкования в других нормативных правовых актах Российской Федерации. Так, к примеру, этот термин отсутствует в Положении о порядке аттестации научных работников организаций, подведомственных Российской академии наук, утверждённом приказом Минобрнауки России № 144, Минздравсоцразвития России № 352, Российской академии наук № 33 от

[1] URL: science.gov.tm 2009-08-15 52-IV zakon_ru.pdf [Электронный ресурс] (Дата обращения: 09.03.2017).

[2] Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 43. С. 359 – 370 (СПС КонсультантПлюс).

23 мая 2007 г.[1] Казалось бы, по логике вещей, что в этом документе он должен быть. Нет этого термина и в Порядке проведения аттестации работников, занимающих должности научных работников, утверждённом приказом Минобрнауки России от 27 мая 2015 г. № 538[2].

Необходимо отметить, что в отличие от понятия «высокая квалификация» понятие «квалификация работника» имеет легально закрепленное определение. В ст. 195.1 Трудового кодекса РФ[3] под квалификацией работника понимается уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника. Количественные и качественные критерии квалификации работников разных видов профессиональной деятельности или для выполнения определенной трудовой функции содержатся в профессиональных стандартах. А вот где содержится характеристика «высокой квалификации работников» - непонятно.

Важно подчеркнуть, что содержание п. 1 Порядка присвоения статуса государственного научного центра Российской Федерации, утверждённого Указом Президента РФ от 22 июня 1993 года № 939, не приведено в соответствие с п.2 ст. 5 Закона о науке. В нем по-прежнему говорится: «Статус государственного научного центра Российской Федерации может присваиваться расположенным на ее территории предприятиям, учреждениям и организациям науки, а также высшим учебным заведениям, имеющим уникальное опытно-экспериментальное оборудование и высококвалифицированные кадры, результаты научных исследований которых получили международное признание». Как видим, «уникальной научной установки» в нем нет, вместо понятия «научные работники и специалисты высокой квалификации» продолжает действовать понятие «высококвалифицированные кадры», вместо «научной и (или) научно-технической деятельности» - «результаты научных исследований» т.д. Вот так, примерно, начинается «размывание» законодательных формулировок, являющихся некорректными, содержащих оценочные понятия.

В третьем требовании содержится понятие «международное признание», которое также не раскрывается в Законе о науке и является оценочным. Из-за отсутствия его определения и четких критериев содержания в законах и в Порядке присвоения статуса государственного научного центра Российской Федерации, каждая научная организация – претендент на статус государственного научного центра самостоятельно формирует свою доказательственную базу международного признания.

---

[1] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 29. 16.07.2007 (СПС КонсультантПлюс).

[2] Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 01.09.2015.

[3] Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч.1), ст. 3 (СПС КонсультантПлюс).

Можно предположить, что при этом учитываются: показатели цитирования в международных рейтинговых системах, опубликование результатов исследований в международных или зарубежных авторитетных научных изданиях, международные грамоты, награды и премии научных работников, организация международных научно-представительских мероприятий и участие в них, реализация совместно с зарубежными партнерами международных научно-исследовательских проектов, наличие договоров о международном сотрудничестве в области научной или научно-технической деятельности и т.д. Представляется все же, что категория «международное признание» при ее использовании в определении статуса научной организации должна получить четкое формализованное выражение.

Не восполнило указанных пробелов, а, наоборот, на наш взгляд, добавило правовой неопределенности постановление Совета Министров – Правительства РФ от 25.12.1993 № 1347 «О первоочередных мерах по обеспечению деятельности государственных научных центров Российской Федерации»[1]. В нем предписывается считать предприятия, учреждения и организации науки, высшие учебные заведения, которым присвоен статус государственного научного центра, объектами науки федерального значения с *особыми* формами государственной поддержки и обеспечения их деятельности (п. 1). Далее в этом документе говорится о порядке планирования и организации деятельности ГНЦ, целевом финансировании выполняемых ими программ и работ, оплате труда работников, финансовых льготах для государственных научных центров и др. В связи с этим важно подчеркнуть, что нечеткость законодательных положений о статусе ГНЦ и организации их деятельности снимает всякие ограничения на уровне «малого законодательствования».

Необходимо отметить, что в настоящее время принимаются определенные меры по устранению противоречий и восполнению законодательных пробелов в административно-правовом статусе ГНЦ. Так, в ноябре 2015 г. Минобрнауки России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» в части совершенствования деятельности государственных научных центров Российской Федерации». Сейчас проводятся его общественное обсуждение и независимая антикоррупционная экспертиза. В пояснительной записке к законопроекту справедливо, на наш взгляд, отмечается, что не реализовано в полной мере регулирование в части порядка отбора научных организаций, претендующих на присвоение статуса ГНЦ, а также порядка сохранения и прекращения такого статуса. Представляется своевременным и важным утверждение о том, что поскольку новый этап экономического

[1] Собрание актов Президента и Правительства РФ, 03.01.1994, № 1, ст. 15 (СПС КонсультантПлюс).

роста страны неразрывно связан с развитием национальной системы науки и технологий, значимым элементом которой являются ГНЦ, необходимо создание стройной системы правового регулирования таких организаций.

Разработчиками законопроекта предлагается дополнить Закон о науке ст. 5.1. «Государственные научные центры Российской Федерации», в части 1 которой говорится: «1. Научной организации, которая располагает научными работниками и специалистами высокой квалификации, является лидером отрасли (научного направления) в Российской Федерации, научные результаты которой имеют мировое признание, Правительством Российской Федерации может присваиваться статус государственного научного центра Российской Федерации.

Статус государственного научного центра Российской Федерации присваивается сроком на 5 лет и может быть неоднократно продлен.

Порядок присвоения и продления статуса государственного научного центра Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации».

Как видим, предлагаемые законодательные новеллы не решают всех проблем, затронутых в настоящей статье. На этом основании полагаем, что совершенствование деятельности государственных научных центров должно основываться, прежде всего, на четких и непротиворечивых законодательных положениях.

Список источников:

1. Унтура Г.А. Государственные научные центры в инновационной системе Российской Федерации // Регион: экономика и социология. - 2011. - № 1. – С. 118-139.

2. Мальцева А.А. Государственные научные центры Российской Федерации: современное состояние и перспективы // Друкеровский вестник. – 2016. - № 1(9). – С. 15-28.

References:

Untura- 2011. *Untura G. A.* Public research centres in the innovation system of the Russian Federation [Gosudarstvennye nauchnye centry v innovacionnoj sisteme Rossijskoj Federacii]// Region: Economics and sociology. - 2011. - №. 1. – P. 118-139.

Maltseva-2016. *Maltseva A. A.* State scientific centers of the Russian Federation: current status and prospects [Gosudarstvennye nauchnye centry Rossijskoj Federacii: sovremennoe sostojanie i perspektivy]// Vestnik Drycerovsky. – 2016. - № 1(9). – P. 15-28.