

ПРАВОВАЯ СТРАТЕГИЯ НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2023 г. С. В. Кабышев^{a,b,*}

^aКомитет Государственной думы Федерального Собрания РФ по науке и высшему образованию, Москва, Россия

^bМосковский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина, Москва, Россия

*E-mail: svkabyshev@mail.ru

Поступила в редакцию 31.05.2023 г.

После доработки 10.07.2023 г.

Принята к публикации 06.09.2023 г.

Наука должна служить обществу, и именно через право формулируется отношение государства к научной деятельности, выражается её социальное целеполагание, закрепляются интересы и требования, связанные с получением общественно значимого научного эффекта. В современных реалиях форсированный научно-технологический прогресс становится историческим императивом для успешного развития российской государственности, и отечественная юриспруденция должна предложить эффективную правовую стратегию научно-технологического развития. В статье с опорой на конституционные принципы обсуждаются некоторые основные аспекты данной стратегии, касающиеся её категориального аппарата, ценностно-мировоззренческой и структурно-хозяйственной ориентации, организационно-управленческой и пространственно-территориальной составляющих. Формулируются предложения и подходы, направленные на совершенствование законодательной основы государственной научно-технической политики.

Ключевые слова: наука, государственная научно-техническая политика, научно-технический потенциал, научно-технологический суверенитет, право науки, правовая стратегия.

DOI: 10.31857/S0869587323100067, **EDN:** HFUOUU

Нет необходимости доказывать масштаб и остроту общественного запроса, обращённого сегодня к науке, к каждому учёному. Российская наука, располагая значительным кредитом доверия, должна соответствовать времени, давать чёткие ответы на стоящие перед страной вызовы. Сама жизнь диктует задачи ускоренных и системных социально-экономических преобразований на основе разработки и имплементации отечественных критически значимых технологий и су-

щественного увеличения доли предприятий, относящихся к новым технологическим укладам. Научно-технологический прогресс становится историческим императивом, инструментом успешного достижения стратегических национальных целей во всех сферах.

Формирование и реализация научно-технологического потенциала — ключевой фактор развития российского государства на современном этапе, который должен обеспечить соблюдение принципов конституционного строя, включая гарантии сохранения государственного суверенитета, благополучия общества и интересов личности. Конституция РФ содержит комплексное обоснование научно-технологического развития, определяя его ценностные, социально-целевые, принципиальные, компетенционные, институциональные основы (часть 1 ст. 44, пункты “е” и “м” ст. 71, пункт “е” части 1 ст. 72, пункты “в” и “в. 1” части 1 ст. 114), что предполагает последовательное развёртывание духа и смысла конституционного регулирования в правовой системе.



КАБЫШЕВ Сергей Владимирович — председатель Комитета Государственной думы ФС РФ по науке и высшему образованию, профессор кафедры конституционного и муниципального права МГЮА.

Важно иметь в виду, что роль права, призванного обеспечивать комплексный режим благоприятствования инновациям, не носит только инструментально-служебный характер, а включает в себя определение социального целеполагания и эффективности, стимулирования и ответственности в рамках национально-ориентированного и гуманистического вектора развития. Характерно, что в Федеральном законе “О науке и государственной научно-технической политике” (ст. 2) само понятие *государственной научно-технической политики* раскрывается через её принадлежность как элемента к социально-экономической политике государства. В современных реалиях право должно обеспечить чёткую привязку научных результатов к реализации национальных приоритетов и созданию условий для самодостаточности страны в критически значимых областях. На передний план при проведении любых, в том числе фундаментальных, научных исследований необходимо выдвинуть *социальный эффект*, учёным следует осознавать уровень своей ответственности в вопросах национального развития, свой долг перед Родиной.

Юридической формой правовой стратегии социально-ориентированного научно-технологического развития Российской Федерации, основанной на широком междисциплинарном диалоге, в научно-теоретическом, законодательно-отраслевом и юридико-практическом должно стать вновь созданное структурно обособленное в качестве комплексной отрасли *российское право в сфере науки*¹.

Центральным, системообразующим регулятивным элементом данной отрасли будет выступать Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике”, который, хотя формально и признаётся сегодня в качестве базового профильного акта (пункт 1 ст. 1), не обеспечивает востребованную полноту и согласованность функционирования институтов научно-технологического развития, необходимое единство государственной научно-технической политики.

Учитывая широту обсуждаемой тематики и необходимость выхода на концептуальные перспективные решения, сформулирую несколько основных проблемно-установочных тезисов, касающихся формирования указанной правовой

стратегии, не претендующих, однако, на всеохватность и исчерпывающий характер.

Прежде всего нужно остановиться на *понятийно-категориальной* стороне научно-технологического развития, которая имеет не столько абстрактно-научное, сколько инструментально-методологическое и политико-правовое значение.

В последнее время в экспертно-политическом лексиконе стало обиходным понятие научно-технологического суверенитета, под которым понимается главным образом независимость в критически значимых технологиях. По сути данное понятие претендует на системообразующую роль в концептуальном осмыслении научно-технологического развития и соответствующее закрепление в качестве непосредственно правовой категории. Бесспорная важность смысловой нагрузки этого понятия предъявляет повышенные требования к терминологической точности во избежание рисков негативных правовых и социальных последствий.

Суверенитет является фундаментальной государственно-правовой категорией, которая характеризует имманентные атрибуты государства в виде верховенства, независимости, самостоятельности и полноты государственной власти. Добавление различных предметно-отраслевых эпитетов, как может показаться, углубляет, обогащает это понятие, однако при этом неизбежно возникает искусственное многообразие “суверенитетов”, тяготеющих к частным интересам и сообществам. Такой подход к пониманию суверенитета ставит вопрос о главенстве определённого его профиля и преодолении “коллизий суверенитетов”.

Смысл, вкладываемый в термин “научно-технологический суверенитет”, юридически корректно раскрывается через научно-технологические (равно как соответствующие социальные, экономические, культурные, информационно-коммуникационные, политические и иные) факторы единого и неделимого суверенитета государства, который в свою очередь является производным от народа и обеспечивает целостность жизненных форм и способов его бытия. Существенным здесь является безусловный приоритет научного подхода во всех сферах развития государства и общества, реальное возвышение науки, её роли и престижа в качестве основополагающего фактора самостоятельности, полновластия и благополучия нашего народа. Важно на законодательном уровне отразить, что государственная научно-техническая политика:

- исходит из признания науки основой эффективного комплексного развития российской государственности;

¹ Понятие “право в сфере науки” (law of science) используется как синоним научно-исследовательского права (research law), но придаёт этой новой комплексной отрасли более значимый и самостоятельный характер, связанный с её особой ролью в научно-техническом развитии. Главное состоит в том, что речь идёт именно о правовом регулировании науки [1, с. 19, 20].

- предполагает сопряжение целей и задач научно-технологического развития с обеспечением суверенитета, конкурентоспособности России и её сбалансированного пространственно-территориального развития;
- обеспечивает концентрацию ресурсов на достижении прорывных научных результатов в целях опережающего развития;
- реализуется через единую систему управления научно-технологическим развитием, основанную на взаимодействии и согласованном функционировании органов публичной власти.

Значение научно-технологического развития для реализации суверенных интересов нашего государства и необходимость такого развития на основе выработки концептуальных решений, требующих широкого обсуждения, подчёркивают важность активного участия парламента в формировании и контроле за реализацией государственной научно-технической политики. Опыт плодотворного парламентского взаимодействия с академическим сообществом должен расширяться.

При обсуждении *концептуальных аспектов правовой стратегии научно-технологического развития* важно учитывать, что наука как таковая не может рассматриваться изолированно, в отрыве от национального социокультурного и политико-правового контекста. Как правильно замечено, в современном мире “восприятие науки как автономного института, а научной деятельности — как реализации чисто познавательного интереса отрёпанным от всего и вся учёным-гением уступило место комплексному представлению о науке как одновременно познавательном, социальном, экономическом, культурном явлении, принадлежащем более широкому контексту человеческого познания и практики” [2, с. 427].

Убеждён, речь должна идти не только о проблемах адаптации науки к меняющимся условиям и потребностям жизни, но и в конечном счёте о формировании парадигмы национально-ориентированного научного мировоззрения, с тем чтобы стремление к познанию, освоению мира сопрягалось с целями благополучия и возвышения Отечества. Разумеется, наука не должна быть политизированной. Но обособить науку от традиций, ценностей, культуры, цивилизационного типа общества, от особенностей и требований конкретно-исторического момента — значит умалять её социальное предназначение, выхолостить в учёном его гражданственность, патриотизм.

Национально-исторический долг российской науки состоит в том, чтобы в русле безусловной приверженности традиционным духовно-нравственным ценностям сформулировать рацио-

нально обоснованный идейно-мировоззренческий базис для определения и объяснения целеполагания и смысла исторического развития российской государственности, который имел бы консолидирующее и направляющее общесоциальное воздействие.

Обозначенная задача российской науки по формированию идейно-мировоззренческого каркаса российской государственности тем более важна, что наука по своей сути является самостоятельной формой общественного сознания, которая существует наряду и в неразрывном системном единстве с другими такими формами, включая культуру, искусство, право, религию. Научное мировоззрение исторично и национально, оно культурно обусловлено. И современная российская наука должна осмыслить себя в мировоззренческом качестве. Не только переоценить с недогматических позиций и в фокусе примата национальных интересов методологию познания общественно значимых явлений и процессов (включая, например, концепцию устойчивого развития), но и сформировать, помимо прочего, подходы к социальному целеполаганию научной деятельности, факторам престижа, мотивации, свободы, долга и ответственности учёного (в том числе применительно к молодым учёным), институционализации признанных научных школ и научных авторитетов.

При формировании правовой стратегии научно-технологического развития следует определиться с его *структурными целями*. Несмотря на безусловную важность трансформации российской экономики с ориентацией на новые технологические уклады, нужно понимать, что инновационные отрасли не должны подавлять развитие наших естественных производительных сил, сосредоточенных в минерально-сырьевом комплексе. Вопрос сбалансирования этих сфер в новых условиях требует научного решения. Вместе с тем субъекты недропользования, извлекающие выгоду из ресурсов, относящихся по своей сути к общенациональному достоянию, должны внести свой ощутимый вклад в научно-технологическое обновление национальной экономической системы.

В некоторых странах востребован механизм обязательных инвестиций недропользователей в НИОКР, причём такие инвестиции увязаны с приоритетами научно-технологической политики. Согласно Конституции РФ природные ресурсы используются как основа жизни и деятельности многонационального народа России (часть 1 ст. 9), то есть они выступают в качестве общенационального достояния, должны служить общему благу.

Введение в той или иной форме обязанности недропользователей участвовать в финанси-

нии научно-технологического развития страны способствовало бы укреплению экономической, политической и социальной солидарности, развитию социальной ответственности бизнеса и преодолению нравственно-юридических деформаций, сопровождавших процессы приватизации.

Требует совершенствования *механизм управления научно-технологическим развитием* как в организационном, экспертном и методическом плане, так и через более эффективное увязывание фундаментальных, поисковых и прикладных научных исследований с национальными приоритетами и документами государственного стратегического планирования. Нельзя не согласиться с тем, что в настоящее время в стране сложилась достаточно сложная, громоздкая и зачастую противоречивая система управления научно-техническим развитием [3, с. 204]. Существующие институты поддержки инноваций (в частности, НОЦ, ИНТЦ, особые экономические зоны технико-внедренческого типа, наукограды и т.п.) разведены по разным ведомствам, функционируют и развиваются вне системных связей, хотя достижение суверенных целей научно-технологического развития предполагает системное законодательное урегулирование научной (научно-технической) экспертизы. В настоящее время соответствующий законопроект, внесённый Правительством РФ, находится на рассмотрении Государственной думы.

Полагаю, что смысл научной экспертизы должен определяться двуедиными задачами и состоит в том, чтобы обеспечить научную обоснованность общественно значимых решений и одновременно социально-полезный эффект научной деятельности. Поэтому важно добиться полноты объектного охвата научной экспертизы, которая должна быть направлена на анализ и оценку документов (включая проекты и обоснования к ним), определяющих формирование и реализацию государственной научно-технической политики и научно-технологического развития публично-правовых образований, проектов, объектов и результатов научной, научно-технической и (или) инновационной деятельности.

Соответственно, перед российским академическим сообществом стоит задача сформировать научную концепцию измерения социального эффекта научной деятельности с участием представителей государства, отраслей промышленности, общественных организаций. Нужно наладить работу механизмов обратной связи, позволяющих оценивать и корректировать научные исследования и разработки с учётом внедрения предшествующих результатов и меняющихся жизненных условий.

Необходимо принципиально повысить *качество оценки научной результативности* как важного фактора эффективности научно-технологического развития страны и рационального использования финансово-бюджетных ресурсов. Представляет безусловный интерес опыт Китая, который давно и последовательно развивает комплексную предметно-дифференцированную национальную систему измерения научных результатов, ориентируясь при этом на собственные потребности и стремясь всё более активно использовать инструменты качественной, содержательной экспертной оценки, а не библиометрические показатели.

Исключительно актуален анализ эффективности нормативных правовых актов, регламентирующих использование наукометрических показателей и научно-издательскую деятельность, в целях актуализации правового регулирования, устранения устаревших и необоснованных, обременительных требований. Требуется выработка мер по совершенствованию правового регулирования в сфере рецензирования научных журналов в целях повышения качества, объективности и прозрачности рецензирования, а также поддержки вновь создаваемых научных журналов по приоритетным направлениям научно-технологического развития.

Считаю правильной постановку президентом РАН Г.Я. Красниковым вопроса о необходимости корректировки механизма государственных заданий на научные исследования [4]. Нужно усилить роль академического сообщества, чтобы государственные задания были ориентированы на существенное приращение научной новизны результатов и наибольший уровень их конечной практической эффективности и востребованности.

Стоит подчеркнуть необходимость серьёзного повышения вклада университетской науки в научно-технологическое развитие страны. В связи с этим крайне важным представляется чёткое, системное увязывание программ развития вузов с реализацией приоритетов национального развития, выполнением стратегических документов субъектов Российской Федерации. Взаимосвязь между такими программами и документами стратегического планирования не может сводиться к формально-терминологическим моментам (в частности, в виде текстуального воспроизведения в том или ином объёме государственных целей и приоритетов), а должна отражать с достаточной степенью полноты и детализации верифицируемое (измеримое) участие вузов в реализации стратегических целей и задач государства. А значит, требует совершенствования механизма формирования программ развития вузов: нужно сконцен-

трироваться на научном решении общественно значимых задач во взаимодействии с отраслевыми федеральными органами, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Серьёзного внимания требует *территориальный аспект научно-технологического развития*. Следует отметить, что в соответствии с пунктом 1 ст. 11 Федерального закона “О науке и государственной научно-технической политике” рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала — одна из основных целей государственной научно-технической политики.

На заседании президентского Совета по науке и образованию, состоявшемся 8 февраля 2023 г., были высказаны предложения о совершенствовании управления территориями с повышенной концентрацией науки, об актуализации статуса наукоградов и иных подобных территорий, вовлечённых в реализацию научно-технологических проектов мирового уровня (мегасайенс) [5]. Перечень поручений по итогам этого заседания содержит поручение Правительству РФ “принять дополнительные меры по инфраструктурному развитию территорий с высоким научно-технологическим потенциалом в рамках реализации программ благоустройства городов и проектов по созданию комфортной городской среды” [6, пункт 2 “ж”]. Очевидно, что реализация данного поручения должна быть вписана в более широкий контекст мер, направленных на развитие наукоградов и подобных им образований.

Комитет Государственной думы по науке и высшему образованию по итогам выездного заседания в Дубне 24 ноября 2022 г. утвердил рекомендации “Потенциал наукоградов и территорий с высокой концентрацией интеллекта для форсированного научно-технологического развития России: законотворческий аспект” [7]. Основной посыл этого документа состоит в том, что механизмы управления наукоградами и иными подобными территориями, имеющими общенациональное стратегическое значение, должны обеспечивать согласованное развитие этих территорий в рамках единой государственной научно-технической политики. Существующая же модель, в соответствии с которой наукограды включаются в городские округа, искусственно препятствует сохранению и развитию нашего научного потенциала с использованием современных конституционных возможностей организации системы публичной власти.

В связи с этим в настоящее время необходимо:

- определить и юридически формализовать состав территорий с высоким научно-технологическим потенциалом и те из них, которые нужда-

ются в дополнительных мерах по инфраструктурному развитию и применительно к которым такие меры необходимы и оправданны с точки зрения приоритетных задач государственного научно-технологического развития. Реализация этой задачи сопряжена с настоятельной необходимостью конкретизации в законодательстве конституционно-правовой категории “научный потенциал” (пункт “в. 1” части 1 ст. 114 Конституции РФ), в том числе в соотношении с категорией “научно-технологический потенциал” (как совпадающих категорий либо различающихся);

- рассмотреть вопрос о необходимости актуализации правового статуса наукоградов Российской Федерации через признание их в качестве особых публично-правовых образований, имеющих стратегическое общегосударственное значение для достижения прорывного, форсированного научно-технологического развития Российской Федерации;

- обеспечить принятие мер, направленных на повышение согласованности функционирования и взаимодействия органов публичной власти на территориях с высокой концентрацией интеллекта, гармонизированный учёт в их деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов, вовлечение научных сообществ наукоградов в формирование и реализацию единой государственной научно-технической политики Российской Федерации. В данном случае предлагается формировать институты государственного и научного руководства развитием таких территорий и одновременно создавать условия для представительства интересов, связанных с развитием научно-технического потенциала соответствующих территорий, в непосредственном взаимодействии с федеральными органами государственной власти;

- сформировать (усовершенствовать) организационно-правовые механизмы, обеспечивающие реализацию мероприятий инфраструктурного развития территорий с высоким научно-технологическим потенциалом в соответствии с целями сохранения и совершенствования их научно-технологического потенциала, то есть подчинить программы и проекты благоустройства с централизованным механизмом управления ими как именно научно-ориентированными территориями, интегрированными в государственную научно-техническую политику;

- определить перечень дополнительных мер и критериев оценки их эффективности, в том числе с использованием пилотной модели правового регулирования.

Нельзя не учитывать также ограниченность возможностей пространственного развития наукоградов. Это обстоятельство подталкивает к тер-

риториальным укрупнениям, как это произошло, например, недавно в Московской области (в рамках преобразования наукоградов Пушкино и Протвино и городского округа Серпухов). При неизменности прежних управленческих моделей это может повлечь за собой дополнительные инфраструктурные риски.

Отсутствие специального федерального правового регулирования преобразования наукоградов, тем более с участием муниципальных образований, не обладающих таким особым статусом (в частности, без определения порядка согласования данных решений на федеральном уровне и необходимого уточнения ранее принятых актов в отношении особого статуса соответствующих территорий), порождает неоднозначные трактовки юридических последствий такого преобразования, дезориентирует научную общественность и граждан и может приводить к снижению организационных и финансовых гарантий эффективного и устойчивого функционирования сложившихся научно-производственных комплексов наукоградов и достижения целей, определённых стратегиями их развития.

В связи с этим следует рассмотреть вопрос о внесении в федеральное законодательство необходимых изменений, направленных на урегулирование специального порядка преобразования муниципальных образований, обладающих статусом наукограда. Следует предусмотреть обязательность:

- обоснования планируемого преобразования с точки зрения создания условий для повышения вклада научно-производственного комплекса наукограда (в сочетании с научно-производственным комплексом смежного наукограда и научно-техническими, производственными, образовательными и иными возможностями иного муниципального образования) в реализацию приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации, качественного улучшения инфраструктуры наукограда для привлечения и закрепления высококвалифицированных кадров;
- согласования соответствующего преобразования с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с возможным использованием в рамках такого согласования инструментария научной (научно-технической) экспертизы представленной на согласование документации;
- выявления мнения научного сообщества наукограда (представителей научно-производственного комплекса наукограда) в отношении планируемого преобразования;
- установления чётких организационных, финансовых и иных необходимых гарантий, обеспечивающих сохранение возможностей результа-

тивного участия представителей научно-производственного комплекса наукограда в решении значимых вопросов развития наукограда и недопустимость снижения достигнутого уровня социальной защищённости на соответствующей территории.

Всё это означает, что необходимы системные законодательные решения и институты, которые призваны обеспечить централизованный режим управления комплексным научно-технологическим, социально-экономическим, пространственным развитием территорий, имеющих высокий научно-технический потенциал и стратегическое значение для государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Кашкин С.Ю.* Становление права науки как новой комплексной отрасли права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 5. С. 16–27.
2. *Пирожкова С.В.* Наука как культурный феномен и социокультурный проект // Вестник Российской академии наук. 2020. № 5. С. 425–433.
3. *Черешнев В.А., Тодосийчук А.В.* Наука в России: состояние, проблемы, перспективы развития // Вестник Российской академии наук. 2022. № 3. С. 201–212.
4. Интервью президента РАН Г.Я. Красникова // Российская газета: Наука и технологии. 2023. 21 апреля.
5. Перечень поручений Президента РФ от 20 апреля 2023 года по итогам заседания Совета при Президенте РФ по науке и образованию 8 февраля 2023 года. <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70973> (дата обращения 26 мая 2023 г.).
6. Перечень поручений Президента РФ от 20 апреля 2023 года по итогам заседания Совета при Президенте РФ по науке и образованию 8 февраля 2023 года. <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70973> (дата обращения 26 мая 2023 г.).
7. Рекомендации Комитета Государственной думы по науке и высшему образованию от 24 ноября 2022 года по итогам выездного заседания в Дубне на тему “Потенциал наукоградов и территорий с высокой концентрацией интеллекта для форсированного научно-технологического развития России: законотворческий аспект”. http://komitet8.km.duma.gov.ru/upload/site113/Rekomendacii_parlamentskih_slushaniy_nauko-grady.pdf (дата обращения 26 мая 2023 г.).

SCIENCE AND SOCIETY LEGAL STRATEGY OF SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT OF RUSSIAN FEDERATION

S. V. Kabyshev^{1,2,#}

¹*Committee of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation for Science and Higher Education,
Moscow, Russia*

²*Moscow Kutafin State Law University, Moscow, Russia*

[#]*E-mail: svkabyshev@mail.ru*

Science must serve society, and it is through law that the attitude of the state to scientific activity is formulated, its social goal-setting is expressed, and the interests and requirements associated with obtaining a socially significant scientific effect are fixed. In modern realities, accelerated scientific and technological progress is becoming a historical imperative for the successful development of Russian statehood, and domestic jurisprudence must offer an effective legal strategy for scientific and technological development. Based on constitutional principles, the article discusses some of the main aspects of this strategy regarding its categorical apparatus, value-ideological and structural-economic orientation, organizational-administrative and spatial-territorial components. Proposals and approaches aimed at improving the legislative basis of the state scientific and technical policy are formulated.

Keywords: science, state science and technology policy, science and technology potential, science and technology sovereignty, law of science, legal strategy.