

# §1 АКТУАЛЬНЫЙ ВОПРОС

Берг А. Н.

## ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ НАУЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

***Аннотация.** Для понимания правовой политики государства в сфере регулирования научной деятельности автор анализирует понятие государственной научной политики. Правовую политику государства в сфере регулирования научной деятельности можно определить как политико-правовой механизм регулирования научной деятельности, направленной на получение и применение новых знаний на определенном этапе исторического развития общества и государства. Правовая политика в сфере регулирования научной деятельности отличается сложностью и разнообразием своей структуры. В частности, можно выделить и проанализировать этапы правовой политики в сфере регулирования научной деятельности. Автор статьи анализирует этапы российской правовой политики в сфере регулирования научной деятельности. Хотя, в предмет исследования автора не входят вопросы анализа этапов правовой политики государства в сфере научной деятельности в советский период, однако автор дает общую характеристику данного этапа, который, безусловно, повлиял на российский период. Из методологического арсенала для получения знания о правовой политике были извлечены системы и схемы научного мышления, обеспечивающие углубленное представление об объекте исследования, классическая логика, теория деятельности и др. Активно использовался системный подход, позволивший обеспечить более высокий уровень фиксации и описания полученных результатов. Использованы и такие методики, как набор процедур, обеспечивающих получение достоверного эмпирического материала и его обработку. Приоритетом правовой политики в сфере советской науки являлась мобилизация науки для нужд государственного строительства. Ее характерными чертами были: этатистская направленность, привлечение научных организаций, отдельных ученых к выполнению научных исследований*

*прикладного характера, осуществлявшихся в конституционно определенных целях построения социализма, финансирование научных разработок из средств государственного бюджета. В качестве критерия, для выделения определенных этапов в российский период и с учетом тематики исследования, автор предлагает наличие основополагающих программных и нормативных правовых актов в сфере научной деятельности на определенных временных отрезках. Проанализированные этапы правовой политики в сфере научной деятельности, позволяют сделать вывод о том, что в сфере управления наукой, ведущим остается административно-командный метод управления с преобладание дозволительного типа правового регулирования.*

**Ключевые слова:** правовая политика, правовое регулирование, система законодательства, нормативные правовые акты, научная деятельность, тип правового регулирования, правовая идеология, правовые средства, правовые стимулы, правовые запреты.

**Д**ля понимания правовой политики государства в сфере регулирования научной деятельности важным представляется понятие государственной научной политики. Исходя из определения, данного в статье 2 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>1</sup> № 127-ФЗ от 23 августа 1996 г., государственная научная политика понимается как составная часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти в области науки, реализации ее достижений.

Отметим, что государственная научная политика представляет собой более широкое понятие, нежели правовая политика государства в сфере регулирования научной деятельности. Так, согласно п. 8 Основ политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу, для достижения цели государственной политики в области развития науки и технологий

должны быть решены одиннадцать основных задач и только одна из них — в сфере совершенствования нормативной правовой базы научной, научно-технической и инновационной деятельности<sup>2</sup>.

Правовую политику государства в сфере регулирования научной деятельности можно определить как политико-правовой механизм регулирования научной деятельности, направленной на получение и применение новых знаний на определенном этапе исторического развития общества и государства.

Подчеркнем, что правовая политика в сфере регулирования научной деятельности отличается сложностью и разнообразием своей структуры. В частности, можно выделить и проанализировать этапы правовой политики в сфере регулирования научной деятельности. В качестве критерия, для выделения определенных этапов и с учетом тематики исследования можно предложить наличие основополагающих программных и нормативных правовых актов в сфере на-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно — технической политике» // Собрание законодательства РФ, 26.08.1996, № 35, ст. 4137.

<sup>2</sup> Письмо Президента РФ от 30.03.2002 № Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу». [Электронный ресурс] // Государственный совет РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/text/stcdocs/2002/03/94283.shtml>

учной деятельности на определенных временных отрезках. Поскольку в предмет нашего исследования не входят вопросы анализа этапов правовой политики государства в сфере научной деятельности в советский период, отметим лишь основные особенности, которые, безусловно, повлияли на российский период.

Приоритетом правовой политики в сфере советской науки являлась мобилизация науки для нужд государственного строительства. Ее характерными чертами были: этатистская направленность, привлечение научных организаций, отдельных ученых к выполнению научных исследований прикладного характера, осуществлявшихся в конституционно определенных целях построения социализма, финансирование научных разработок из средств государственного бюджета. Разработку правовой политики в сфере регулирования научной деятельности на начальной этапе существования советской власти осуществляли ВЦИК, СНК РСФСР, Государственная общеплановая комиссия РСФСР.

Правовое регулирование деятельности научных организаций в Советском государстве осуществлялось на основе советского законодательства, а на начальном этапе также на основе дореволюционных нормативных актов в сфере регулирования научной деятельности, если они не отменены соответствующими декретами ВЦИК и СНК и если они не противоречили «завоеваниям революции», а также действовавшему советскому законодательству. Правовое регулирование деятельности высших учебных заведений в отсутствие универсального устава осуществлялось на основании декретов ВЦИК и СНК, распоряжений и разъяснений Наркомата просвещения. Впервые были приняты нормативные акты

об учреждении государственных научно-исследовательских институтов. Особенности правового положения научных работников характеризовалась принятием нормативных актов об учреждении рабочих факультетов, создававших правовую основу формирования кадров советских научных работников, преподавателей высшей школы, политических руководителей. В целях стимулирования научной деятельности на всем протяжении советского периода предусматривались правовые льготы, и создавалась система правовых поощрений научной деятельности на основании разных постановлений<sup>1</sup>.

Таким образом, государственный характер управления научной деятельностью имел и позитивную направленность и обусловил негативные последствия, которые выразились в формировании административно-командной системы управления научными организациями, которая существовала в неизменном виде практически до середины 80-х годов, с преобладанием элементов разрешительного типа правового регулирования. Подчеркнем, законодательство о науке, в советский период в значительной мере тяготело к сфере административного права<sup>2</sup>.

В качестве первоначального этапа правовой политики российского государства в сфере научной деятельности представляется возможным выделить период 1993–1995 гг. Правовые отношения в научной деятельности на данный период регулируются

<sup>1</sup> Берлявский Л. Г. Правовая политика советского государства в сфере регулирования научной деятельности: этапы и особенности (1917–1929 гг.) // Правоведение. 2008. № 3. С. 78.

<sup>2</sup> Лапаева В. В. Правовая политика в сфере развития науки/ <http://www.centrlaw.ru/publikacii/Lapaeva1/index.html>

Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента, постановлениями и распоряжениями Правительства. И хотя по смыслу Конституции РФ федеральный парламент также должен быть активным участником разработки научной политики, на практике его вклад в эти процессы в данный период был незначителен. К основным нормативным правовым документам в области регулирования научной деятельности в данный период относятся: «О статусе наукограда»<sup>1</sup>, указ Президента РФ от 14 июня 1995 г. № 593 «Об установлении размеров государственных научных стипендий для выдающихся ученых и талантливых молодых ученых России»<sup>2</sup>, постановления Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 611 «Об утверждении Положения о порядке присвоения ученых званий научно-педагогическим работникам образовательных учреждений высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов»<sup>3</sup>; от 6 июля 1994 г. № 807 «Об установлении окладов за звания действительных членов и член-корреспондентов Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Россий-

ской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии художеств и Российской академии архитектуры и строительных наук и доплат за ученые степени доктора наук и кандидата наук»<sup>4</sup>; от 26 сентября 1995 г. № 957 «О государственной поддержке ведущих научных школ РФ»<sup>5</sup>; от 27 декабря 1994 г. № 1424 «О премиях правительства РФ в области науки и техники и положения о Совете по присуждению премий Правительства РФ»<sup>6</sup>.

Начиная с 1996 и по 1998 гг., главными субъектами формирования научной политики государства, которая и определяет, как указывалось выше правовую политику в сфере научной деятельности, являются Президент РФ и федеральное правительство. Основой проведения правовой политики в сфере научной деятельности в данный период можно считать, одобренную в 1996 г. Доктрину развития российской науки и принятый в том же году Федеральный закон «О науке и научно-технической поли-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 12.04.1999, № 15, ст. 1750.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 14 июня 1995 г. № 593 «Об установлении размеров государственных научных стипендий для выдающихся ученых и талантливых молодых ученых России» (с изменениями от 8 февраля 2001 г.) // Собрание законодательства РФ, 19.06.1995, № 25, ст. 2380.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 611 «Об утверждении Положения о порядке присвоения ученых званий научно — педагогическим работникам образовательных учреждений высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов» // Собрание законодательства РФ, 03.07.1995, № 27, ст. 2581.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 6 июля 1994 г. № 807 «Об установлении окладов за звания действительных членов и членов-корреспондентов Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии художеств и Российской академии архитектуры и строительных наук и доплат за ученые степени доктора наук и кандидата наук» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета, № 134, 19.07.1994.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 26.09.1995 № 957 «О государственной поддержке ведущих научных школ Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.10.1995, № 40, ст. 3816.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 27.12.1994 № 1424 (ред. от 30.10.2002, с изм. от 26.07.2004) «Об утверждении Положения о премиях Правительства Российской Федерации в области науки и техники и Положения о Совете по присуждению премий Правительства Российской Федерации в области науки и техники» // Собрание законодательства РФ, 02.01.1995, № 1, ст. 73.

тике»<sup>1</sup>. Рассматриваемый законодательный комплекс, развивавшийся в данный период без достаточно четких общих ориентиров, можно характеризовать отсутствием общей логики и внутреннего единства. Надежды на то, что роль координатора правовой регуляции в данной области возьмет на себя Федеральный закон «О науке и научно-технической политике» не оправдались.

Следующий этап российской правовой политики ознаменовался принятием Концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 гг.<sup>2</sup>. Принятие этой концепции ознаменовало собой официальную переориентацию государственной научно-технической политики с преимущественного сохранения научного потенциала на реформирование научно-технической деятельности и превращение науки в инструмент социально-экономического роста и обеспечения национальной безопасности страны. Именно в этом документе впервые в истории современной России были заложены реформаторские принципы, цель которых была — переход от отдельных вынужденных и слабо связанных в систему решений к перспективным программам развития научно-инновационной деятельности. В этом документе были определены направления и конкретное содержание государственной научно-технической политики на 1998–2000 годы.

Ситуация начинает меняться в период с 2000 по 2010 гг., руководством страны был предпринят ряд шагов, направлен-

ных на исправление положения в сфере научной деятельности. Только в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на 2003–2005 гг. государство, наконец, поставило задачу не сохранения, а эффективного использования научно-технического потенциала для развития инновационной экономики. Особое место среди них занимают Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу, принятые на совместном заседании Совета Безопасности Российской Федерации, президиума Государственного совета Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по науке и высоким технологиям от 30 марта 2002 г. (№ Пр-576). В этом документе указывается на важность и своевременность инновационной деятельности с учетом современного «перестроения» всего российского законодательства на рельсы инновационного развития. В том числе, это касается и научных исследований, методов и форм развития российской науки в постиндустриальную эпоху.

Следующий этап с 2010 года российской правовой политики в сфере научной деятельности, связан со Стратегией развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г.<sup>3</sup>. Стратегия исходит из общепризнанного глобального посыла о том, что характерной чертой современного мирового хозяйственного развития является переход ведущих стран к новому этапу формирования инновационного общества — построению эконо-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно — технической политике» // Собрание законодательства РФ, 26.08.1996, № 35, ст. 4137.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 18.05.1998 г. № 453 «О концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 годов» // Собрание законодательства РФ, 25.05.1998, № 21, ст. 2234.

<sup>3</sup> Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года (утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15 февраля 2006 г. № 1). Текст Стратегии официально опубликован не был.

мики, базирующейся преимущественно на генерации, распространении и использовании знаний.

Проанализированные выше этапы правовой политики в сфере научной деятель-

ности, позволяют сделать вывод о том, что в сфере управления наукой, ведущей остается административно-командная система с преобладание разрешительного типа правового регулирования.

### Библиография

1. Берлявский Л. Г. Правовая политика советского государства в сфере регулирования научной деятельности: этапы и особенности (1917–1929 гг.) // Правоведение. 2008. № 3. С. 78.
2. Лапаева В. В. Правовая политика в сфере развития науки // <http://www.centrlaw.ru/publikacii/Lapaeva1/index.html>
3. Берг Л. Н. Нормотворчество как форма правовой политики // Право и политика.—2013.—11.— С. 1481–1488. DOI: 10.7256/1811–9018.2013.11.9822.
4. Чжэн Ц. А. Анализ современных тенденций развития науки и техники. // Политика и Общество.—2014.—№ 1.— С. 18–26. DOI: .10.7256/1812–8696.2014.1.1064

### References (transliterated)

1. Berlyavskii L. G. Pravovaya politika sovetskogo gosudarstva v sfere regulirovaniya nauchnoi deyatel'nosti: etapy i osobennosti (1917–1929 gg.) // Pravovedenie. 2008. № 3. S. 78.
2. Lapaeva V. V. Pravovaya politika v sfere razvitiya nauki // <http://www.centrlaw.ru/publikacii/Lapaeva1/index.html>
3. Berg L. N. Normotvorchestvo kak forma pravovoi politiki // Pravo i politika.—2013.—11.— С. 1481–1488. DOI: 10.7256/1811–9018.2013.11.9822.
4. Chzhen Ts. A. Analiz sovremennykh tendentsii razvitiya nauki i tekhniki. // Politika i Obshchestvo.—2014.—№ 1.— С. 18–26. DOI: .10.7256/1812–8696.2014.1.1064