

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ НАУКИ И ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

© 2015 Грибов Павел Геннадьевич
кандидат экономических наук

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82

© 2015 Тищенко Татьяна Алексеевна
кандидат экономических наук, доцент

Московский государственный машиностроительный университет
107023, г. Москва, ул. Б. Семёновская, д. 38
E-mail: pg223@yandex.ru, t8816@yandex.ru

Рассмотрены основные этапы развития законодательства России в сфере науки и образования. Особое внимание уделено изучению взаимосвязи развития науки и темпов экономического роста России. Выявлены значимые изменения законодательства последних лет, такие как создание сети национальных исследовательских университетов и организация технополиса “Сколково”.

Ключевые слова: наноиндустрия, НИУ, 217-ФЗ, ИТ-технологии.

История вопроса о стимулировании перехода экономики России на инновационный путь развития насчитывает более двадцати лет. Еще в первых программах реформ начала 1990-х гг. указывалось, что необходимо “снять страну с нефтяной иглы”. Однако по прошествии четверти века проблема так и остается на повестке дня.

Для ее решения было принято несколько основополагающих законодательных актов. Среди них следует отметить законы № 127-ФЗ от 1996 г., № 100-ФЗ от 2012 г. и № 217-ФЗ.

С точки зрения эволюции, можно выделить следующую тенденцию: для 1990-х гг. было характерно создание общих законодательных основ организации научной и инновационной деятельности, что выразилось в принятии Закона № 127-ФЗ в 1996 г.¹ Для 2000-х гг. характерно определенное падение активности в деятельности законодателей в данной сфере. Так, можно вспомнить отдельные постановления правительства, например от 2 августа 2007 г. № 498 “О создании федеральной целевой программы “Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации””. В целом, этот период характерен поворотом в сторону адресности финансирования и разработки отдельных программ развития по высоким технологиям.

Всплеск законодательной активности в сфере высоких технологий наступил в 2010-х гг. Здесь

наблюдается усиление адресности финансирования и поиск новых точек роста. Кроме того, отмечаются попытки перестройки системы налогообложения высокотехнологичных отраслей и науки.

В данном контексте необходимо упомянуть Закон от 10 июля 2012 г. № 100-ФЗ, касаемый внесения изменений в Налоговый кодекс и статью о регулировании деятельности фонда “Сколково”².

Сам факт перехода к адресному финансированию инновационных проектов в сочетании с развитием системы грантов говорит о коренной перестройке всей системы научной организации, одним из ключевых звеньев которой стало реформирование Академии наук и системы высшего образования. Результаты вышеуказанных реформ еще предстоит наблюдать.

Неоспорим тот факт, что действовавшая в дореформенный период система организации науки и инновационной деятельности имела большое количество недостатков, помноженных на недофинансирование и утечку научных кадров, принявшую хронический характер. Также неоспоримым является тезис о том, что современная Россия активно пользуется научными достижениями СССР. При всех недостатках старая система организации научной и инновационной деятельности показывала пусть и скромный, но результат.

Остается открытым вопрос об эффективности складывающейся в наши дни системы. Так, ряд экспертов открыто заявляют о том, что стремительный рост позиции МГУ в рейтинге Times Higher Education обусловлен не столько успехами крупнейшего отечественного вуза, сколько пересмотром системы критериев и оценок достижений.

Однако на примере развития МГУ (особенно в части строительства новых учебных корпусов и общежитий) и строительства инновационного центра “Сколково” можно наблюдать изменение отношения к финансированию науки и сферы инноваций. К сожалению, результаты этих вложений еще только предстоит наблюдать, а учитывая неблагоприятную экономическую и политическую ситуацию, реализация данных проектов может задержаться.

Отдельно стоит упомянуть о региональной тенденции поддержки инновационной деятельности. В качестве примеров можно рассмотреть Закон № 296 от 2009 г. Белгородской области и № 68 от 2003 г. Воронежской области. Сам факт принятия данных законов свидетельствует о поддержке регионами политики по развитию инновационной деятельности. Однако значительная часть этих законов посвящена регламентации основных понятий, например, что есть “инновация”. Формулирование основных понятий, безусловно, необходимо, но для реализации стимулирования инновационной деятельности требуются конкретные меры. К таким, в частности, можно отнести развитие инфраструктуры региональных вузов, что способствует стимулированию научной деятельности. И здесь можно вспомнить о развитии Белгородского государственного национального исследовательского университета, который в последние годы значительно улучшил свою инфраструктуру и поднялся в рейтинге отечественных университетов³.

Говоря о государственных инициативах в области развития вузовской науки, необходимо упомянуть о тенденциях в сфере образования. Одной из знаковых реформ 2000-х гг. стало создание сети “Национальных Исследовательских Университетов (НИУ)”, что позволило выделить среди всех отечественных вузов наиболее перспективные и перейти к их адресной поддержке и развитию. Справедливости ради отметим, что список вузов, получивших статус “НИУ”, не был открытием - МИСИ, МИФИ, Томский государ-

ственный университет и так считались одними из лидеров отечественной вузовской науки. Реформа закрепила их статус. Именно эти вузы выступили партнерами при создании технополиса “Сколково”. Очевидно, что законодательная инициатива в целом имеет конкретное направление. Вызывает вопрос принятие законодательных актов и их наполнение. Проблемы, сопутствующие данному процессу, подчас нивелируют весь положительный эффект. Это хорошо видно на примере Закона № 217-ФЗ⁴, который должен был стать основой для коммерциализации научных достижений. Суть указанного документа состоит в дополнении ст. 5 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ “О науке и государственной научно-технической политике” и ст. 27 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”⁵ нормативными положениями по расширению возможностей практического применения результатов интеллектуальной деятельности в сфере науки и высшего и послевузовского образования.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ объектами применения данных дополнений становятся бюджетные научные учреждения и созданные государственными академиями наук научные учреждения, а также высшие учебные заведения, являющиеся бюджетными образовательными учреждениями, и созданные государственными академиями наук высшие учебные заведения.

Данные категории организаций получают право без согласия собственника их имущества с уведомлением федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности, быть учредителями (в том числе совместно с другими лицами) хозяйственных обществ, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат этим научным учреждениям и высшим учебным заведениям.

Важной особенностью применения указанного закона, распространяющейся на высшие учебные заведения, является возможность сохранения этой категорией организаций исключительных прав на такие результаты интеллектуальной деятельности, как программы для электронных вычислительных машин, базы данных, изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау). При этом вкладом в уставные капиталы создаваемых хозяйственных обществ может выступать право использования результатов интеллектуальной деятельности - научно-технического задела вуза, ноу-хау и патентных прав, позволяющих вести дальнейшую разработку, а затем и выводить ее результаты на рынок - коммерциализировать интеллектуальный продукт.

Сложность применения данного положения заключается в невозможности априорного измерения количественных характеристик результатов интеллектуальной деятельности в практической деятельности хозяйственного общества как объекта экономической системы.

В практической деятельности вновь создаваемых хозяйственных обществ потребуются также значительное юридическое сопровождение в части применения положения о невозможности передачи хозяйственными обществами права использования результатов интеллектуальной деятельности, внесенного в качестве вклада в уставные капиталы, третьим лицам по договору, а также передаваться третьим лицам по другим основаниям, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Вместе с тем данный закон существенным образом расширяет возможности коммерческой реализации результатов интеллектуальной деятельности высших учебных заведений, поскольку определяет не только организационную и финансовую структуру, но и правовые аспекты их практического применения. Здесь речь идет о развитии правовых отношений, связанных с результатами интеллектуальной деятельности, а именно с интеллектуальной собственностью вузов.

Основной проблемой закона в момент его принятия было несоответствие положению тех организаций, ради которых он принимался. Проблемы можно выделить с обеих сторон. Сам закон в первой редакции слабо учитывал специфику отечественного высшего образования, о чем

более подробно скажем позже. Кроме того, вузы фактически не были готовы к его реализации. Фактически Закон № 217-ФЗ в первой редакции был достаточно идеализирован и местами сыроват. Вызывает откровенное удивление, почему принятые позже поправки не были учтены в исходной версии закона, ведь большая часть из них касалась практических аспектов его реализации. Так, проблема передачи государственного имущества, закрепленного за вузами, в капитал малых инновационных предприятий (МИП) могла быть решена еще на этапе формирования закона. Сегодня можно задаться вопросом, почему отчуждение государственного имущества не было подробно освещено в первой версии данного закона.

Особенности развития российского законодательства в области науки и инноваций свидетельствуют о кардинальном изменении подхода к организации данной сферы. Приходит понимание отличия научной деятельности от инновационной. Если в 1990-е гг. в основном оперировали такими понятиями, как “фундаментальная” и “прикладная” наука, то в 2000-е гг. происходит сдвиг в сторону понятия “инновации”. К сожалению, найти оптимальный баланс так и не удалось и из одной крайности произошел сдвиг в другую. На первое место вышла коммерциализация научных достижений, т.е. получение прибыли от разработок.

Законы бизнеса оказали свое воздействие на данные тенденции. Востребованными оказались те разработки, которые находились на финальной стадии и требовали меньше затрат для внедрения, имели меньшие сроки окупаемости, широкий рынок сбыта. В основном инвестиции были направлены в сферу ИТ-технологий, что в значительной степени обусловлено мировыми тенденциями. Машиностроение, химия, электроника остались на периферии инвестиционных вливаний и сохранили крайне низкие темпы развития. Данная тенденция обострила старые проблемы отечественного научного комплекса, а именно: скудные вложения в фундаментальную науку и невосприимчивость экономики к достижениям отечественных ученых. Рост расходов государства на науку оказался практически не замечен промышленностью. Если в 2001 г. расходы на науку составляли 23,7 млрд руб, то в 2012 г. эта цифра увеличилась больше чем в 10 раз и составила 328,7 млрд руб. При этом данные секторы, как параллельные прямые из геометрии Евклида, не

пересекаются. Достижения отечественных ученых, как и сами ученые, оказались востребованы за границей, в то время как российские компании предпочитают импортировать готовые технологические решения.

Кризис 2008 г. и способствовавшее ему ослабление курса рубля, а также снижение темпов роста ВВП России в конечном итоге стимулировали реализацию отдельных программ по модернизации экономики, таких как “Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 годы”⁶, “Развитие судостроения на 2013-2020 годы”⁷. Однако характерная неповоротливость административного аппарата привела к тому, что оперативные меры так и не были приняты. Из успехов можно отметить масштабную программу по стимулированию спроса со стороны государства и госзакупки. К таким можно отнести программу утилизации и закупок автомобилей для государственных нужд.

Ранее уже говорилось о законодательных инициативах регионов в области инноваций, но одна из них стоит особняком. Речь идет о Постановлении правительства Московской области от 12 июля 2004 г. № 407/26 о создании центра программирования в Дубне⁸. Для данного проекта характерно прежде всего то, что если проект “Сколково” реализуется на федеральном уровне, развитие наукограда проводится в общем. Можно выделить “Концепцию государственной политики развития наукоградов РФ как составную часть научной системы” от 2003 г. и более ранний Закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ “О статусе наукограда Российской Федерации”, который неоднократно дополнялся в 2003 г., 2007 г., 2013 г. и 2015 г. Тенденцией времени стал перевод ответственности за развитие наукоградов на регио-

нальный уровень, в то время как именно в них сконцентрирован значительный потенциал отечественной фундаментальной науки, без которой нельзя говорить об инновациях в будущем. Конечно, институты получают финансирование по линии Академии наук, различные гранты на исследования. Однако этого явно недостаточно. Впрочем, как и недостаточно региональных усилий. В одной Московской области можно выделить такие научные центры, как Дубна, Троицк, Черноголовка, и только региональных усилий не хватит для поддержания и развития центров науки. Кроме того, существуют опасения, что создание центра программирования в Дубне может привести к урезанию расходов на поддержание других центров. Свои коррективы вносят и реформа Академии наук, и создание Федерального Агентства по управлению имуществом РАН (ФАНО).

¹ Федеральный закон от 23 авг. 1996 г. № 127-ФЗ “О науке и государственной научно-технической политике”.

² Федеральный закон от 10 июля 2012 г. № 100-ФЗ “О внесении изменений в статьи 333.36 и 333.37 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 8 федерального закона «Об инновационном центре “Сколково”».

³ По данным “Рейтинг вузов России” рейтингового агентства “Эксперт РА”. URL: http://raexpert.ru/rankings/vuz/vuz2014/vuz_rus_2014.

⁴ Федеральный закон от 10 июля 2012 г. ...

⁵ Федеральный закон от 23 авг. 1996 г. ...

⁶ URL: <http://old.minpromtorg.gov.ru/ministry/fcp/9>.

⁷ URL: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/19>.

⁸ Постановление правительства Московской области от 12 июля 2004 г. № 407/26 “О реализации инвестиционного проекта создания Российского центра программирования в г. Дубне Московской области”.

Поступила в редакцию 01.06.2015 г.