

НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ СФЕРА

Лукьянова Е.Г.¹

СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ОТНОШЕНИЯ В НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СФЕРЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ (часть 1)

Переход России в конце прошлого столетия к рыночным отношениям повлек за собой целый комплекс различных по своему характеру трансформаций системы законодательства. Среди них, наиболее заметной тенденцией является усиление частноправовых начал в регулировании общественных отношений, повлекшее возникновение новых и стремительное развитие имеющихся комплексных образований системы российского законодательства. Можно констатировать, что возрастание комплексного, межотраслевого регулирования становится одной из ведущих тенденций современного развития системы законодательства. Более того, исчерпывающее разрешение почти любой жизненной ситуации, эффективное решение практических задач на отдельных участках государственного управления требует одновременного или последовательного применения норм различных отраслей права².

Одним из направлений комплексного развития системы российского законодательства является формирование нового нормативного образования — законодательства, регулирующего отношения в научно-технической сфере. Бурное разрастание правового массива в этой области, сопровождаемое противоречивыми тенденциями, требует научного осмысления этих процессов. Необходимо определить, какое место в структуре права и законодательства занимает комплекс норм, регулирующих отношения в научной и научно-технической сфере, выявить предмет и методы регулирования этого нормативного образования, факторы его формирования и развития, структуру и внутривидовые связи, и на основе этого разработать рекомендации, касающиеся систематизации нормативного образования — законодательства о науке и технике.

Научная и научно-техническая деятельность — самостоятельная сфера государственно-правового воздействия. Современная эпоха характеризуется небывало стремительным развитием науки, техники, материального производства. Темпы общественного прогресса все больше зависят от интеллектуального потенциала общества, от развития науки и техники. Понятие «наука»

сводится к двум основным значениям. Наука — это система развивающихся знаний, которые достигаются посредством соответствующих методов познания и выражаются в понятиях, истинность которых проверяется и доказывается практикой. Наука с другой стороны, — это сфера деятельности людей, занимающихся получением и распространением знаний. Образующие ее процессы получения и распространения новых знаний, превратились в ведущую отрасль общественного производства, в одну из главных областей государственной политики, стали объектом государственной организации.

Эта сфера, прежде всего, включает научно-исследовательскую деятельность, направленную на получение новых доказательственных сведений и информации для определенных целей — развития теории, применения новой техники и передовой технологии, совершенствования организационной и иной деятельности. Иными словами, научная деятельность — это целенаправленный результативный научный поиск, это теоретические и экспе-

риментальные исследования в фундаментальных и прикладных областях знания. Кроме, собственно, исследовательской деятельности, в научную деятельность необходимо включать и те виды деятельности, которые содействуют развитию исследований и использованию их результатов в различных сферах общественного производства, жизни общества.

Необходимо определить, какое место в структуре права и законодательства занимает комплекс норм, регулирующих отношения в научной и научно-технической сфере, выявить предмет и методы регулирования этого нормативного образования, факторы его формирования и развития, структуру и внутривидовые связи, и на основе этого разработать рекомендации, касающиеся систематизации нормативного образования — законодательства о науке и технике.

¹ Лукьянова Елена Геннадьевна — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН.

² Милушин М.И. Проблемы формирования комплексных образований в законодательстве России. — М., 2003. — С. 4.

В сферу науки включается также научно-техническая деятельность — деятельность, направленная на получение и применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы. Тесно связана с научно-технической деятельностью и инновационная деятельность, приобретающая в настоящее время все большее распространение и значение. Под инновационной деятельностью понимается создание новой или усовершенствованной продукции, нового или усовершенствованного технологического процесса, реализуемых в экономическом обороте с использованием научных исследований, разработок, опытно-конструкторских работ либо иных научно-технических достижений.

В научную деятельность, безусловно, входят научно-технические экспериментальные (конструкторские и технологические) разработки — деятельность, которых основана на знаниях, приобретенных в результате проведения научных исследований или на основе практического опыта, и направлена на сохранение жизни и здоровья человека, создание новых материалов, продуктов, процессов, устройств, услуг, систем или методов и их дальнейшее совершенствование. В научную и научно-техническую деятельность следует также включить научное обслуживание, т.е. такие области, как: научная информация, научное приборостроение, издание научной литературы и т.д. К сфере науки (научной и научно-технической деятельности¹) относятся — подготовка научных кадров, а также деятельность самих органов государственного управления наукой.

Научная и научно-техническая деятельность, как особый самостоятельный вид производства, характеризуется определенными чертами, проявляющимися в большей или меньшей степени в деятельности всех участников создания научно-технической продукции. К числу особенностей, отличающих научно-техническую деятельность, следует отнести:

- научная неопределенность, отсутствие прямой, жесткой связи между затратами и результатами;
- цикличность: каждое исследование и разработка представляют собой разовый процесс с весьма длительным временным разрывом между начальным и конечным событиями;
- творческий характер труда; создание нового (знания или техники) основывается на творческих актах, интеллектуальных процессах, происходящих в человеческом сознании.

Эти особенности процесса деятельности дополняются особенностями ее продукта. В числе последних отметим:

- нематериальность научной продукции;
- неповторяемость, вытекающая из ее информационного характера (информация представляет ценность, будучи новой, простое воспроизведение знания не несет информации);
- общественный характер продукции, ее неотчуждаемость и неприсвоимость².

Итак, научная и научно-техническая деятельность на современном этапе развития общества представляет собой относительно обособленную совокупность общественных отношений, составляющих важную сферу общественной жизни, самостоятельный вид производства, нуждающийся в государственной организации и специальном правовом регулировании, обусловленным спецификой этого вида общественной деятельности.

Для организации и развития науки современное государство наряду со средствами экономического, политического и социального характера использует также и метод правового регулирования отношений в научно-технической сфере.

Научная деятельность представляет собой деятельность людей по исследованию объективного мира, в ходе которой открываются и познаются закономерности его развития. На поведение людей в научной и научно-технической сфере оказывает влияние весь

сложившийся в обществе правопорядок, вся совокупность действующих в государстве правовых норм. Нормы права, закрепляющие отношения и формы собственности, свободу предпринимательства, объем прав и свобод и др., несомненно, оказывают влияние на научно-техническую деятельность. Однако, в системе законодательства действуют и нормы, имеющие своим назначением оказать прямое, непосредственное влияние на общественные отношения, складывающиеся в сфере научно-технической деятельности.

В нормах права, так или иначе, формулируются цели и задачи научной деятельности в стране, принципы, на которых организуется научно-исследовательская работа, определяется система научных учреждений, регламентируется деятельность органов государственного управления в сфере науки (нормы административного права). Особое значение имеют нормы, регламентирующие правовое положение научных работников: порядок подготовки и аттестации научных кадров, комплектование научных учреждений и оплату труда научных работников (нормы трудового права), охрану прав ученых как авторов публикуемых научных исследований и изобретений, присуждение наград за выдающиеся достижения (нормы гражданского права).

Таким образом, научная и научно-техническая деятельность, как относительно обособленная совокупность общественных отношений, представляет собой одно из важнейших направлений деятельности современного государства и подвергается регулированию нормами различных отраслей права, прежде всего, административного, гражданского и трудового. Такое регулирование общественных отношений получило в юридической науке название комплексного правового регулирования. По мнению большинства отечественных ученых, основу комплексного регулирования общественных отношений составляет фактор целеполагания — стремление государства к достижению определенных практических результатов в том или ином направлении государственной деятельности.

¹ Понятия «сфера науки», «научная деятельность», «научная и научно-техническая деятельность» рассматриваются как равнозначные.

² Рассудовский В.А. Право и научно-техническое творчество. — М., 1975. — С. 17.

Законодательство о науке — комплексное образование в системе российского законодательства. Комплексные образования возникают в современном законодательстве в условиях бурного развития отраслей общественного производства, требующих применения разнообразных технических, организационных и иных средств в тесной их взаимосвязи. Это влечет за собой и специфические правовые средства организации деятельности людей, их труда, профессиональной подготовки, управления соответствующими органами и т.д. Поэтому в юридической науке, практике и законодательстве прочно сложились такие комплексы разноотраслевых правовых норм, как законодательство о промышленности, связи, информатизации, здравоохранении и т.п. В таких комплексных объединениях главным является не выделение особых, юридически дифференцированных отраслей права, а наоборот, интеграция специальных для той или иной сферы деятельности общества, того или иного направления деятельности государства (функции государства) разнородных норм права, т.е. норм, различных по юридической первоначальной дифференциации права и законодательства¹. Первоначальный анализ нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в научно-технической сфере свидетельствует о том, что в системе российского законодательства развивается новое системное комплексное образование — законодательство, регулирующее отношения в научной и научно-технической сфере (далее законодательство о науке).

Какие факторы положены в основу формирования законодательства о науке?

Всю совокупность факторов, определяющих формирование комплексных образований в системе российского законодательства, можно подразделить на специальные структурообразующие факторы, т.е. факторы, обуславливающие формирование в структуре законодательства именно комплексных образований (в нашем случае законодательства о науке) и общие социальные факторы формирования структуры законодательства, определяющие необходимость принятия и содержания нормативного акта (правообразующие — экономический, политико-правовой, ценностно-психологический, социокультурный и др., и процессуальные — организационный, информационный, научный, программирующий)².

В связи с тем, что законодательство о науке является комплексным образованием в системе законодательства РФ, в особом внимании нуждается исследование специальных структурообразующих факторов формирования комплексных образований.

Среди специальных структурообразующих факторов выделяются внешние и внутренние. Внешние специальные факторы структурообразования — это, во-первых, фактор целеполагания, основанием которого является обеспечение наиболее эффективного регулирования в отдельных направлениях государственной деятельности. Таким фактором по отношению к законодательству о науке является необходимость обеспечить единое согласованное регулирование общественных отношений в научно-технической сфере, что, в свою очередь, обусловит действенность и результативность государственного воздействия в этой области общественной жизни. Обеспечение единого согласованного регулирования общественных отношений в научно-технической сфере воплощается в проведении единой государственной научно-техни-

ческой политики, возложенной законодательством на органы государственной власти.

Во-вторых, важным внешним специальным структурообразующим фактором формирования комплексных образований является структура права, в частности ее подразделение на частный и публичный блоки. При формировании законодательства о науке, необходимо обеспечить надлежащее сочетание частных и общественных интересов, частноправовых и публично-правовых способов регулирования. Факторный анализ проблемной ситуации в сфере научно-технической деятельности свидетельствует о необходимости, постепенности и осторожности внедрения в регламентацию соответствующих отношений рыночных (частноправовых) начал. Рыночные механизмы эффективны лишь на тех направлениях научной и научно-технической деятельности, результаты которых могут быть востребованы экономикой. Однако, как известно, далеко не все продукты научной и научно-технической деятельности могут иметь прямое применение в производстве. На этих участках научно-технической деятельности необходимо сохранить активное государственное вмешательство (фундаментальные исследования, важные социальные значимые исследования (например, медицинские)).

Внутренним, специальным фактором формирования системных комплексных образований в структуре законодательства, является наличие у совокупности нормативных актов связей управления (одного — для комплексной отрасли законодательства, или нескольких — для комплексного нормативного массива, активных центров, формирующих связи управления комплексного образования законодательства). В структуре законодательства о науке можно выделить один такой активный центр. Им является закон «О науке и государственной научно-технической политике», статья 1 которого гласит: «Законодательство о науке и государственной научно-технической политике состоит из настоящего Федерального закона и принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», устанавливая, таким образом, принцип соподчиненности нормативно-правовых актов в сфере науки данному закону.

Итак, анализ нормативных актов, регулирующих отношения в научно-технической сфере и факторов формирования комплексных образований в системе законодательства показывает, что мы имеем дело с самостоятельным системным комплексным нормативным образованием. Какое место занимает данное комплексное образование в общей системе законодательства Российской Федерации? Для ответа на этот вопрос необходимо остановиться на некоторых общих вопросах теории системы права и системы законодательства.

Место законодательства о науке в системе законодательства РФ. Предмет нормативного регулирования. Всякая реальность представляет собой единство и взаимосвязь двух сторон: определенным образом упорядоченную совокупность элементов, составляющих ее содержание и способ существования и выражения вовне этого содержания, т.е. форму. Система права и система законодательства — тесно взаимосвязанные самостоятельные категории, представляющие два аспекта одной и той же сущности — права.

¹ Мицкевич А.В. Система права и система законодательства. В кн.: Проблемы общей теории права и государства // Под ред. В.С. Нерсисянца. — М., 1999. — С. 329.

² Подробнее см.: Поленина С.В. Законотворчество в РФ. — М., 1996.

Система законодательства по отношению к системе права выступает как производная, и в отличие от системы права, являющейся структурой содержания, представляет собой структуру формы. Система (структура) законодательства рассматривается как совокупность взаимосвязанных между собой элементов, (предписаний законодательства, нормативных актов и их частей; институтов, подотраслей законодательства и др.) и законы (способы) их связи (предметно-функциональные, связи соподчинения, иерархические и др.). Система права представляет собой совокупность отраслей права, состоящих из правовых норм, правовых институтов и подотраслей права, а также законы (способы) связи правовых норм и их объединений. Система права — это явление объективного порядка, соответствующее системе общественных отношений, система законодательства рассматривается в юридической литературе как явление отчасти субъективного порядка, создаваемое законодателем по различным признакам для удобства пользования законами.

Для системы законодательства, в отличие от системы права, характерно наличие, наряду с отраслевой (горизонтальной) и иерархической (вертикальной) структуры. Кроме того, отраслевая и иерархическая структуры законодательства имеют федеративно-региональный разрез (федеративная структура)¹.

Горизонтальная (отраслевая) структура законодательства отличается от отраслевой структуры права следующими моментами. Во-первых, тем, что в ней, кроме подразделений, адекватных структурным подразделениям системы права (отраслям права) имеются и так называемые комплексные образования различного уровня (комплексные отрасли, например, законодательство о здравоохранении, и комплексные нормативные массивы, например, массив хозяйственного законодательства). Во-вторых, в системе законодательства имеются более крупные, чем отрасли структурные образования — отраслевые и межотраслевые нормативные массивы (например, отраслевой массив административного законодательства, межотраслевой массив хозяйственного законодательства). Вместе с тем горизонтальная (отраслевая) структура законодательства тяготеет к системе основных отраслей права, опирается на них как на свою объективную основу.

Итак, интересующей нас особенностью системы законодательства является наличие в ней т.н. комплексных образований: комплексных отраслей законодательства и комплексных нормативных массивов. В отечественной юридической литературе не одно десятилетие ведутся споры о приемлемости понятия «комплексная» применительно и к отраслям права. Сторонники существования в системе права так называемых комплексных отраслей

права считают, что данное понятие предполагает наличие комплекса правовых норм, регулирующих тесно связанные между собой разнородные отношения в определенной сфере общественной деятельности, как предмета правового регулирования и соответствующего каждому виду отношений метода правового регулирования. Таким образом, утверждалось, что комплексная отрасль права, в отличие от других отраслей, не имеет ни единого предмета правового регулирования, ни метода. Но, как правильно рассуждают противники данной позиции, традиционно отрасль права вычленяется в системе права, как самостоятельный элемент, именно в силу наличия собственного предмета и метода правового регулирования. Особенностью системы права является как раз то, что входящие в ее состав отрасли, будучи взаимосвязанными, не дублируют, а взаимно исключают друг друга (Поленина С.В.). Комплексными могут быть лишь структурные образования системы законодательства (отрасли законодательства и нормативные массивы), как формы объективно сложившейся системы права, которая не может произвольно изменяться законодателем².

Остановимся подробнее на характеристике комплексных отраслей законодательства. Этот вопрос принадлежит к числу малоисследованных. Наиболее распространено применение термина «комплексная отрасль законодательства» к любому формально обособленному нормативному массиву, охватывающему нормы нескольких отраслей права. На наш взгляд, это положение нуждается в существенном дополнении. О существовании комплексной отрасли законодательства можно говорить лишь при наличии иерархической зависимости

внутри комплексных нормативных актов, объединяемых известной предметно-функциональной связью, а также связью управления³.

В качестве основного предметного критерия построения системы комплексных отраслей законодательства рассматривают либо сферы государственного управления (Яковлев В. Ф.), либо функции государства (Байтин М.И.), либо отдельные сферы жизнедеятельности общества (Мозолин В.П.). На наш взгляд, предпочтительными являются вторая или третья позиции (они по существу не отличаются). Рассмотрение в качестве предметного критерия сферы государственного управления существенно сужает предмет регулирования комплексной отрасли законодательства. Понятие государственного управления охватывает лишь деятельность органов исполнительной власти, тогда как регулирование той или иной сферы общественной жизни связывается с деятельностью всей системы органов государственной власти. Предметом законодательства о науке является система общественных отношений (административных, гражданских,

¹ Подробнее см.: Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. — М., 1979.

² Между тем в последнее время в литературе появляются работы, в которых предпринимаются попытки обосновать в качестве самостоятельных отраслей права нормативные комплексы, являющиеся, лишь теми или иными комплексными образованиями (отраслями или нормативными массивами) системы законодательства (Тихомиров А.В. Медицинское право. Практическое пособие. — М., 1998; Шленева Е. Медицинское право. Предмет отрасли // Право и жизнь. — 2000; Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. — М., 2002). Причем авторы пытаются, вопреки всем устоявшимся положениям, обосновать наличие у данных образований самостоятельных предметов и методов правового регулирования. Такая тенденция приводит к девальвации понятия отрасль права и устарению всяких различий между категориями «система права» и «система законодательства».

³ Поленина С.В. Указ раб. — С. 56.

трудовых и иных), складывающихся в процессе государственной организации (включая государственное управление) научной и научно-технической сферы. Более детально предмет регулирования законодательства о науке и технике можно определить через следующие блоки:

- деятельность органов государственного управления наукой;
- научно-исследовательская деятельность;
- научно-техническая деятельность;
- инновационная деятельность;
- деятельность, связанная с научным обслуживанием (научная информация, приборостроение и т.д.);
- подготовка научных кадров.

Другим критерием комплексной отрасли законодательства является наличие у данной совокупности комплексных нормативных актов связей управления, формируемых главенствующим нормативным актом кодификационного характера, охватывающим всю совокупность соответствующих отношений, выступающим в качестве активного центра, аккумулирующего связи управления данной системой. Так, например, в комплексных законах основополагающего характера устанавливаются следующие формы связей управления комплексной отраслью: 1) носит ли структура данной отрасли законодательства федеральный, либо федеративно-региональный характер; 2) включает ли она только законы либо также подзаконные акты; 3) наличие зависимости (необходимость соответствия) между основополагающим законом и другими нормативными актами данной системы. Цитированная выше ст.1 закона «О науке и государственной научно-технической политике» устанавливает все указанные связи управления, что позволяет говорить применительно к законодательству о науке как не о простой совокупности нормативных актов, а именно об их системе, организованной в комплексную отрасль законодательства.

Особенность комплексных отраслей законодательства по сравнению с отраслями законодательства, адекватных

отраслям права, заключается в том, что их системы находятся в своеобразном множественном управлении — и со стороны стоящего во главе данной системы комплексного закона, и со стороны соответствующих отраслевых основополагающих законов. В качестве примера можно сослаться на ст. 1 КТМ РФ — комплексного нормативного закона, входящего в «зону тяготения» гражданского законодательства. Согласно ч. 2 этой статьи, имущественные отношения, возникающие из торгового мореплавания и основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участни-

ков, регулируются настоящим Кодексом в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. К имущественным отношениям, не регулируемым или не полностью регулируемым настоящим Кодексом, применяются правила гражданского законодательства Российской Федерации. Анализ закона РФ «О науке и государственной научно-технической политике» показывает, что аналогичных норм, устанавливающих связи управления с отраслевыми законами он не содержит. В целях обеспечения согласованности и удобства в пользовании, представляется желательным в дальнейшем снабдить основополагающий акт в системе законодательства о науке пра-

вилами, аналогичными приведенной выше ст. 1 КТМ РФ, отсылающими в неурегулированных этим законом случаях к соответствующему отраслевому законодательству.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы. Комплексная отрасль законодательства — это совокупность нормативно-правовых актов, сгруппированных в зависимости от объекта законодательного регулирования (отдельной сферы жизнедеятельности общества) и объединяемых устойчивыми иерархическими связями управления. Законодательство о науке представляет собой системное комплексное образование российского законодательства — комплексную отрасль законодательства¹. Дальнейшее исследование предполагает выявление внутренней структуры и внутривидовых связей комплексной отрасли — законодательства о науке.

Комплексная отрасль законодательства — это совокупность нормативно-правовых актов, сгруппированных в зависимости от объекта законодательного регулирования (отдельной сферы жизнедеятельности общества) и объединяемых устойчивыми иерархическими связями управления.

¹ Как отмечалось, в системе законодательства помимо комплексных отраслей функционируют и так называемые комплексные нормативные массивы. Выделение комплексных нормативных массивов связано с существованием больших совокупностей комплексных нормативных актов, среди которых не представляется возможным выделить один нормативный акт, выступающий в качестве активного центра, кроме того, это комплексное образование значительно превышает по размерам комплексную отрасль законодательства. Однако данный комплекс связан в системе законодательства прочными предметно-функциональными связями и представляет собой единое по задачам и объекту регулирования (сфера общественной жизни, государственного управления) нормативное образование. Это, например, указанные ранее массив хозяйственного законодательства, комплексный массив социального законодательства. Подробнее см.: Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства.