

УДК 34.03

Проблемы систематизации законодательства, регулирующего общественные отношения в научно-технической сфере



Гумеров Л.А.

Кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой теории и истории права и государства
Казанского филиала Российского государственного
университета правосудия

В статье обосновывается необходимость систематизации законодательства, регламентирующего отношения в научно-технической сфере, выявляются проблемы, связанные с процессом систематизации законодательства, предлагаются пути их преодоления.

Ключевые слова: систематизация законодательства, комплексные отрасли законодательства, правовое регулирование, научно-техническая сфера.

Развитие общественных отношений объективно предопределяет необходимость изменения правовой системы, в том числе осмысления происходящих процессов на уровне правосознания, создания правовых норм, обладающих новым содержанием и адекватным методом регулирования, формирования соответствующей юридической практики. Жизнедеятельность современного постиндустриального общества, формирующего инновационную экономику, во многом зависит от создания передовых научных и научно-технических результатов и их эффективного внедрения на практике, обеспеченных надлежащим правовым регулированием. Таким образом, очевидно возрастание массива норм, регламентирующих общественные отношения в научно-технической сфере. Необходимость упорядочивания данных норм, выстраивания их в определенную целостную систему, а также потребность устранения несогласованности межотраслевых и межсистемных связей норм, содержащихся в различных формах права, предопределяют теоретическую и практическую значимость темы исследования.

Целью данного исследования является выявление проблем систематизации законодательства, регулирующего общественные отношения в научно-технической сфере, и выработка рекомендаций по их разрешению.

Специфика отношений, связанных с созданием и внедрением в практику научно-технических результатов, заключается в том, что они являются основной

составляющей во всем многообразии социального взаимодействия, возникающего в научно-технической сфере, в то же время указанные отношения пронизывают иные сферы жизнедеятельности общества, например, экономическую, социальную, политическую и др. Отмеченное предопределяет особенности правового регулирования, выраженные в том числе в разноотраслевом характере норм права, упорядочивающих отношения в научно-технической сфере. Таким образом, можно утверждать о наличии комплексного нормативного массива в правовой системе, направленного на регулирование общественных отношений в научно-технической сфере, который имеет внешнее выражение в системе законодательства.

Начиная с середины XX в., в трудах представителей юридической науки активно исследуются проблемы комплексного нормативного правового регулирования, построенного по принципу предметно-функциональных связей норм различных отраслей права [1, с. 82-100; 2, с. 71-79]. В свою очередь, правотворческая и правоприменительная практика убедительно доказывает необходимость построения комплексных отраслей законодательства, выделяемых по отдельным сферам жизнедеятельности общества [3].

Формирование современной системы комплексного правового регулирования отношений в научно-технической сфере в России начинается с принятия Конституции РФ 1993 г. На сегодняшний день действуют более 20 федеральных законов и более 50

подзаконных нормативных актов, регламентирующих в той или иной степени общественные отношения в научно-технической сфере [4]. Если к указанному прибавить международные договоры России, региональные и местные правовые акты, то объем нормативного материала окажется внушительным. В связи с этим необходимость систематизации обозначенных форм права, и прежде всего, законодательства, регламентирующего общественные отношения в научно-технической сфере, представляется вполне очевидной.

Зачастую выделение отрасли законодательства связывают с таким видом систематизации законодательства, как кодификация. Наличие кодифицированного акта, имеющего основополагающее значение для регулирования всего круга однородных общественных отношений, как правило, позволяет говорить о наличии соответствующей отрасли законодательства. Однако его отсутствие не свидетельствует об обратном (например, предпринимательское право, энергетическое право, образовательное право и др.).

К сожалению, кодифицированного акта, который урегулировал бы основополагающие общественные отношения в научно-технической сфере, нет ни в международном, ни во внутригосударственном праве России [5, с. 133]. Ряд ученых считают, что функции такого акта мог бы выполнить Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Федеральный закон «О науке и ГНТП») [6; 7]. Однако на практике этого не произошло в силу ряда причин: декларативность и противоречивость отдельных положений данного закона, коллизионность с иными нормативными правовыми актами, терминологическое несовершенство и др. В указанный закон, начиная с 1998 г., 35 раз вносились различные изменения. Более этого, дискуссии относительно дальнейших изменений продолжаются до сих пор. На наш взгляд, необходимы не просто постоянные изменения существующего закона, а нужна коренная переработка его содержания, в котором найдет системное отражение регулирование общественных отношений, имеющих ключевое значение для научно-технической сферы. Таким образом, будет четко обозначен и охвачен надлежащий предмет нормативного регулирования. Структура данного закона должна полностью отражать и выстраивать систему всего нормативного массива (отрасли или института законодательства), регулирующего соответствующие общественные отношения. В итоге, вновь принятый закон, выполняющий функции кодифицированного акта, станет моделью всего комплексного нормативного образования в системе законодательства.

Другая проблема, вытекающая из вышеобозначенной, связана с отсутствием легально установленной структуры законодательства, регламенти-

рующего отношения в научно-технической сфере. Зачастую юристы в качестве вспомогательного средства для выявления отраслей законодательства руководствуются Классификатором правовых актов, утвержденным Президентом России [8]. Несмотря на то, что цель принятия указанного классификатора заключалась в унификации банков данных и обеспечения автоматизированного обмена правовой информацией, все же определенное представление о структуре российского законодательства он дает [9]. Классификатор правовых актов выделяет шесть укрупненных блоков, связанных с научно-технической сферой в разделе «Образование. Наука. Культура», а также пересекающиеся с указанным разделом блоки «Военная наука», «Международное сотрудничество в социально-культурной сфере» и три блока по субъектам государственного и муниципального управления в иных разделах. Федеральный закон «О науке и ГНТП» содержит пять основных глав, регламентирующих ключевые вопросы научно-технической сферы. Обобщая положения указанных правовых актов, а также исходя из реально существующих правоотношений, можно выделить следующую структуру комплексного нормативного массива, регламентирующего общественные отношения в научно-технической сфере: общие положения; государственная научно-техническая политика и управление в научно-технической сфере; субъекты научно-технической деятельности (включая субъектов научной деятельности); научно-техническая деятельность и научно-технические результаты; международное научно-техническое сотрудничество. Возможно также формирование самостоятельного раздела, посвященного юридически негативным последствиям нарушения обязывающих и запрещающих норм [10]. На наш взгляд, выделение такой структуры позволит эффективно решить задачу по систематизации законодательства. Следует отметить, что в юридической науке и раньше предпринимались попытки определения системы законодательства, регламентирующего отношения в научно-технической сфере [11, с. 37].

Усложняет процесс систематизации законодательства отсутствие единой терминологии, а также зачастую противоречивость терминов, используемых в актах, регулирующих отношения в научно-технической сфере.

По нашему мнению, в первую очередь, необходимо определиться с понятием научно-технической сферы, придать ему легальное значение, тем более, что указанный термин применяется в российском законодательстве [12]. Далее, необходимо снять противоречия между понятиями «научная деятельность», «научно-техническая деятельность» и «инновационная деятельность». Исходя из положений Федерального закона «О науке и ГНТП», можно сделать вывод о том, что инновационная деятельность

охватывает научно-техническую деятельность, которая, в свою очередь, поглощает научную деятельность, по крайней мере, прикладные научные исследования [13]. Очевидно, что такой подход не соответствует фактическим реалиям. Также требует дальнейшего рассмотрения целесообразность выделения в целях правового регулирования фундаментальных и прикладных исследований. Недостаточность необходимого терминологического аппарата, а также отсутствие однозначного непротиворечивого закрепления правовых терминов в тексте закона свидетельствуют об отсутствии определенности в предмете нормативного регулирования, что, безусловно, существенно затрудняет систематизацию законодательства.

Следующей не менее существенной проблемой, затрудняющей систематизацию законодательства, регулирующего общественные отношения в научно-технической сфере, является отсутствие или несогласованность межсистемных и межотраслевых связей правовых норм, его составляющих. Однако, если несогласованность норм международного и внутригосударственного права (межсистемные связи) преодолевается путем установленного приоритета норм международного права, то применительно к межотраслевым связям эффективный легальный механизм преодоления несогласованности норм отсутствует. К сожалению, речь идет только о преодолении несогласованности, а не об ее устранении, эффективность которой зависит от правотворческой деятельности.

Зачастую причина возникновения несогласованности правовых норм комплексных нормативных массивов, в том числе отраслей законодательства, связана с особенностями построения такой отрасли, а также со спецификой входящих в нее норм. Дело в том, что в комплексную отрасль законодательства нормы объединяются по предметно-функциональному признаку, вместе с этим указанные нормы сохраняют принадлежность к своей отрасли права и подчиненность юридическому режиму отрасли. Таким образом, превалирование отраслевого юридического режима может стать причиной несогласованности норм различных отраслей права, регулирующих единый межотраслевой предмет, а также причиной несоответствия целям регулирования такого предмета. Например, распространение общих правил проведения торгов на заключение договоров НИОКР без учета специфики научной деятельности. Данная ситуация возникает в основном в силу низкого качества правотворчества. Возможность преодоления данной проблемы видится в особом подходе к построению комплексной отрасли законодательства, основанному на принципе сетевого регулирования [14]. Другими словами, нормы различных отраслей права должны быть подчинены общему законодательному акту, основополагающе-

му для регулирования общественных отношений в научно-технической сфере.

В завершение можно сделать следующие выводы. Реализация возникшей в настоящее время потребности систематизации законодательства, регулирующего общественные отношения в научно-технической сфере, осложняется рядом объективных проблем, рассмотренных выше. Эффективное преодоление этих проблем возможно исключительно в рамках системного концептуального подхода, предусматривающего издание общего законодательного акта, либо коренную переработку содержания Федерального закона «О науке и ГНТП», который выступит системообразующим ядром законодательства, регулирующего отношения в научно-технической сфере. Изменению подлежат предмет нормативного регулирования, структура закона, которая заложит систему комплексного нормативного массива (отрасли или института законодательства), а также терминологический аппарат. Нормы указанного закона должны обладать приоритетом над иными отраслевыми нормами, направленными на регулирование общественных отношений в научно-технической сфере.

Литература:

1. Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. – М.: Госюриздат, 1961. – 187 с.
2. Поленина С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. – 1975. – № 3. – С. 71-79.
3. Милушин М.И. Формирование комплексных образований в системе законодательства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 16 с.
4. Гумеров Л.А. Теоретические и практические аспекты правового регулирования научно-технических отношений в Российской Федерации и ее субъектах. – Казань: Изд-во «ФЭН» Академии наук РТ, 2010. – 151 с.
5. Гумеров Л.А. Понятие и виды юридических гарантий реализации субъективных прав и свобод в научно-технической сфере // Вестник экономики, права и социологии. – 2014. – № 4. – С. 132-135.

6. Лапаева В.В. Концепция развития законодательства о науке // Концепции развития российского законодательства. – М.: Городец, 2004. – С. 693-699.
7. Хабриева Т.Я. Правовое измерение научного прогресса // Журнал российского права. – 2009. – № 8. – С. 14-24.
8. Указ Президента РФ от 15.03.2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» // СЗ РФ. – 2000. – № 12. – Ст. 1260.
9. Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. Классификатор правовых актов и вопросы упорядочения законодательства // Журнал российского права. – 2003. – № 7. – С. 62-71.
10. Краснов А.В. Санкция в правовой реальности России: уровневое исследование // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – № 1 (33). – С. 39-45.
11. Лукьянова Е.Г. Система законодательства, регулирующего отношения в научно-технической сфере: теоретические проблемы и практические рекомендации // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2005. – № 4 (64). – С. 36-41.
12. Гражданский кодекс РФ (IV часть) от 18.12.2006 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 52. – Ст. 5496.
13. Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Российская газета. – 1996. – 3 сентября.
14. Хабриева Т.Я. Право и научный прогресс // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. – URL: <http://media.council.gov.ru/files/journalsf/item/20100824162059.000000.pdf> (дата обращения: 02.11.2015 г.).

The Problems of Systematizing the Regulations of Public Relations in the Sphere of Science and Technology

L.A. Gumerov

The Kazan branch of the Russian state university of justice

The paper dwells upon the necessity of systematizing the regulations of relations in the sphere of science and technology. The author reveals the problems connected with systematization of legislation and suggests the ways of overcoming them.

Key words: systematization of legislation, complex branches of legislation, legal regulation, the sphere of science and technology.

