

Ю. С. Шемшученко¹

ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ НАУКОЙ НА УКРАИНЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Хорошо известно, что государство, не опирающееся на науку, не имеет будущего. Но наука не может развиваться сама по себе. Для этого нужны, во-первых, достаточные для развития фундаментальной и прикладной науки денежные ассигнования и, во-вторых, основанная на передовом мировом опыте система правового регулирования и управления наукой.

В этом контексте представляет интерес проводимое сейчас на Украине реформирование в соответствующей сфере. Речь идет прежде всего о новой редакции Закона «О научной и научно-технической деятельности», принятого 26 ноября 2015 года. Априори этот Закон определяет правовые, организационные и финансовые начала функционирования и развития в сфере научной и научно-технической деятельности, создает условия для проведения такой деятельности, удовлетворения потребностей общества и государства в технологическом развитии путем взаимодействия образования, науки, бизнеса и власти. Конкретная реализация этих целей, однако, будет зависеть от многих факторов.

Возьмем, в частности, вопросы финансирования науки. Еще соответствующим Законом в первой его редакции было установлено, что государство обеспечивает бюджетное финансирование научной и научно-

технической деятельности в размере не менее 1,7 % валового внутреннего продукта (1991). Но почти за 25 лет этот показатель не поднимался до единицы. Для сравнения отмечу, что в Южной Корее на финансирование науки в последние годы выделяется 4 % ВВП, в Японии — 3,36 %, в Швеции — 3,37 %, в Германии — 2,84 %, в США — 2,84 %. Новой редакцией Закона «О научной и научно-технической деятельности» предусмотрено обеспечить до 2025 года увеличение объема финансирования науки за счет всех источников до 3 % ВВП. Этот показатель определен Лиссабонской стратегией ЕС.

На Украине более 50 % расходов на научные исследования финансируются за счет государственного бюджета и только около 30 % — за счет предпринимательского сектора. В ЕС ситуация обратная. Таким образом, европейская наука получает средства в основном от корпораций, заинтересованных в сроках и качестве получаемых результатов. Позитивное значение имеет создаваемый в соответствии с Законом Национальный фонд исследований на Украине. Это государственное бюджетное учреждение, основной задачей которого является грантовая поддержка фундаментальных и прикладных научных исследований. Средства, выделяемые для поддержки проектов, распределяются на конкурсной основе. К сожалению, существуют проблемы с наполнением Фонда. Вопрос сейчас осложнен военным конфликтом на юго-востоке страны, на который Украина вынуждена тратить значительные средства.

Такой же важной является проблема налаживания механизма управления наукой. На Украине сейчас функционирует около 1200 организаций, выполняющих научные и научно-технические работы, в том числе 350 — в академическом секторе. Функции управления в этой сфере осуществляют Кабинет министров, Министерство образования и науки, функциональные и отраслевые министерства и ведомства, Националь-

¹ Директор Института государства и права им. В. М. Корецкого Национальной академии наук Украины (Киев), академик НАН Украины, иностранный член РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины. Автор свыше 800 научных работ, в т. ч. книг: «Местные Советы и обеспечение законности», «Человек, природа, закон», «Академическая юридическая мысль», «Государственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды», «Правовые проблемы экологии», «Природа и закон», «Правовой статус Академии наук Украины»; научных статей: «Экологическая конституция земли: концептуальные подходы», «Современная система энергетического законодательства Украины и основные направления ее совершенствования», «Проблемы развития аграрного права в Украине» и др. Академик Академии правовых наук Украины. Главный редактор ежегодника научных работ «Правовое государство». Лауреат премии НАН Украины им. М. П. Василенка, Государственной премии Украины в области науки и техники.

ная академия наук Украины и пять отраслевых государственных академий. Все они «формируют и проводят политику» в области науки, но делают это не всегда согласованно и эффективно.

В связи с этим Законом «О научной и научно-технической деятельности» предусмотрено создание Национального совета Украины по вопросам развития науки и технологий при Кабинете министров страны. Это постоянно действующий консультативно-совещательный орган для обеспечения эффективного взаимодействия представителей научной общественности, органов исполнительной власти и реального сектора экономики в формировании и реализации единой государственной политики в сфере научной и научно-технической деятельности. Составными частями Совета являются Научный и Административный комитеты, председателем Совета по должности — премьер-министр Украины.

К основным функциям Совета относятся: подготовка и представление Правительству Украины предложений, касающихся формирования начал государственной политики в сфере научной и научно-технической деятельности; подготовка проектов, касающихся интеграции отечественной науки в мировое и европейское пространство с учетом национальных интересов; рассмотрение и предоставление заключений, касающихся проектов концепций государственных целевых и научно-технических программ; предоставление правительству рекомендаций, касающихся формирования государственного бюджета в части объединения общих объемов финансирования научной и научно-технической деятельности; подготовка ежегодного доклада о состоянии и перспективах развития сферы научной и научно-технической деятельности Украины; взаимодействие с соответствующими органами иностранных государств и международных организаций.

Национальный совет Украины по вопросам развития науки и технологий будет действовать на началах открытости и гласности. Его решения, касающиеся отдельных центральных органов исполнительной власти, являются обязательными для рассмотрения соответствующими органами.

С целью предоставления государственной поддержки научным учреждениям независимо от формы собственности, деятельность которых имеет особо важное значение для науки, экономики и производства, образуется Государственный регистр научных учреждений, которым предоставляется поддержка государства. Такой регистр будет вестись Министерством науки и образования Украины. Научные учреждения, включенные в данный регистр, пользуются налоговыми льготами; не могут менять научную и научно-техническую деятельность на другие виды деятельности; обязаны не менее 50 % дохода от своей деятельности направлять на проведение научной или научно-технической деятельности, а также на развитие научно-технической базы, необходимой для проведения научных исследований и научно-технических (экспериментальных) разработок.

Значительно расширены и обновлены положения Закона «О научной и научно-технической деятельности», касающиеся Национальной академии наук Украи-

ны и отраслевых государственных академий. НАН Украины определена как высшая научная самоуправляемая организация, основанная на государственной форме собственности. Установлен предельный состав Академии — не более 200 академиков и 400 членов-корреспондентов.

Академия наделена правом управления своей деятельностью, владеет, пользуется и распоряжается имуществом, пребывающим в государственной собственности и принадлежащим ей на праве хозяйственного ведения в соответствии с законодательством и Уставом НАН Украины. Государственное имущество передается Академии в бессрочное и бесплатное пользование без права изменения формы собственности. Устав НАН Украины принимается общим собранием Академии и регистрируется в Министерстве юстиции Украины.

Государственное управление научной и научно-технической деятельностью Академии осуществляется в соответствии с действующим законодательством. При этом не допускаются нарушения ее принципов самоуправления и свободы научной деятельности.

Как высшая научная организация, НАН Украины наделена координационными функциями. В связи с этим при ней создается Межведомственный совет по координации фундаментальных и прикладных научных исследований. Положение об этом Совете утверждается Кабинетом министров Украины.

Координационными функциями наделен также Совет президентов академий наук Украины. Он является постоянно действующим коллегиальным органом, объединяющим президента НАН Украины, а также президентов отраслевых академий — аграрных, медицинских, педагогических и правовых наук, а также Национальной академии искусств Украины.

НАН Украины и входящие в нее научные учреждения имеют право учреждать высшие учебные заведения для подготовки специалистов разных квалификационных уровней, в том числе магистра и доктора философии.

Самоуправление НАН Украины состоит: а) в самостоятельном определении тематики фундаментальных и прикладных научных исследований и научно-технических (экспериментальных) разработок, формировании своей структуры, решении научно-организационных, хозяйственных, кадровых вопросов, осуществлении международных научных связей; б) выборности органов управления.

Высшим органом самоуправления НАН Украины является общее собрание, состоящее из академиков и членов-корреспондентов Академии. Общее научно-организационное руководство текущей деятельностью НАН Украины осуществляет Президиум Академии в составе президента, первого вице-президента, вице-президентов, главного ученого секретаря, академик-секретарей отделений, членов президиума, избираемых на пять лет, но не более чем на два срока. Исключение сделано только для всемирно известного ученого, академика Бориса Евгеньевича Патона, который возглавляет Академию с 1962 года.

Национальные отраслевые академии наук также являются государственными научными организация-

ми, созданными для проведения фундаментальных и прикладных научных исследований в отдельных отраслях науки и практики. Их организационная структура, материально-финансовое обеспечение и гарантии деятельности определяются также Законом Украины «О научной и научно-технической деятельности» с учетом некоторой специфики, установленной действующим законодательством.

Следует отметить, что в Российской Федерации в ходе академической реформы 2013 года медицинская и сельскохозяйственная академии были объединены в единую — РАН. Было также образовано Федеральное агентство научных организаций, выступающее собственником по отношению к имуществу РАН.

На Украине также остро дискутировались эти вопросы, но не пошли таким путем. И после принятия новой редакции Закона «О научной и научно-технической деятельности» НАН Украины и отраслевые государственные академии сохранили свою самостоятельность и статус главных распорядителей выделяемых на их содержание бюджетных средств.

При всем значении осуществленного в последнее время реформирования правового регулирования деятельности НАН Украины его нельзя признать достаточным. Национальная академия наук Украины является главным научным учреждением страны, под эгидой которой работает около 200 институтов и других научно-исследовательских организаций (около 36 тыс. сотрудников). Однако в Законе «О научной и научно-технической деятельности» Академии непосредственно посвящена только одна статья — 17-я (из 66). Поэтому многие вопросы отношений между государством и Академией остаются за пределами их регулирования Законом.

Следует отметить, что в последние годы в ряде государств приняты специальные законы об академиях наук. Этот вопрос более 20 лет тому назад был поднят и на Украине. В декабре 2013 года Президиум НАН Украины принял Концепцию развития НАН Украины на 2014–2023 годы, а в 2014-м был подготовлен проект Закона «О Национальной академии наук Украины».

Целью этого Закона является комплексное совершенствование отношений между государством и Академией. Речь, в частности, идет об отношениях, касающихся: правового статуса Академии; определения ее места в формировании государственной научной и научно-технической политики; взаимосвязей Академии с органами государственной власти, отраслевыми академиями, образовательными центрами, хозяйственными структурами и научными общественными организациями; кадрового, информационного, материально-технического и другого обеспечения деятельности Академии как высшей научной организации.

Глобальный аспект развития науки продолжает поддерживаться через Международную ассоциацию академий наук (МААН). Эта международная неправительственная организация была создана в Киеве более 20 лет назад. Ее членами являются национальные академии наук стран СНГ, Вьетнама и других государств, известные научные организации, университеты и фонды. Бессменным президентом Ассоциации является академик Б. Е. Патон.

К целям МААН относятся вопросы углубления связей между учеными, сохранения научного потенциала, интеграции науки и образования, подготовки научных кадров, содействия социально-экономическому развитию соответствующих стран.

При МААН действует более десяти научных советов. Работают Высшие курсы для молодых ученых. МААН имеет консультативный статус при ЮНЕСКО и статус наблюдателя при других международных организациях. МААН продолжает позитивно влиять на развитие науки не только в национальном, но и в международном масштабе.

Также представляет интерес вопрос об интеграции науки и образования. На Украине, в частности, периодически высказывается мнение о целесообразности переподчинения академических научных институтов действующим университетам. Польза от такого мероприятия весьма сомнительна. Нечто подобное было осуществлено в Республике Казахстан. Однако через некоторое время начался обратный процесс. Но восстановить бывшие академические научные институты оказалось делом непростым.

Более перспективным представляется образование высших учебных заведений в системе академической науки. Об этом свидетельствует опыт образования в 1995 году Высшей школы права при Институте государства и права НАН Украины. Костяк преподавательского коллектива этого учебного заведения составили квалифицированные научные сотрудники Института. В дальнейшем Школа была преобразована в Киевский университет права НАН Украины, который стал одним из ведущих юридических высших учебных заведений страны. Сейчас он представляет собой академический научно-образовательный комплекс, готовящий квалифицированных юристов. Университет имеет тесные связи с национальными правоохранительными органами, а также со многими европейскими юридическими научными и образовательными центрами. Вместе с Институтом государства и права НАН Украины Университет издает журнал «Вестник КУП НАН Украины», готовит и печатает учебники по всем основным учебным дисциплинам.