

DOI: 10.17803/1994-1471.2021.126.5.055-062

Р. В. Ткаченко*

Финансово-правовые отношения и ключевые юридические категории в сфере мегасайенса¹

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые правовые аспекты законодательного регулирования группы общественных отношений в области функционирования крупномасштабных международных научно-исследовательских инфраструктур. Автором выделены особенности общественных отношений в сфере мегасайенса, рассмотрены различные подходы к определению данной категории. В частности, определено, что именно нормы финансового права регулируют комплекс общественных отношений, в рамках которых осуществляется публичная финансовая деятельность в рассмотренной сфере: отношения по финансированию за счет средств централизованных фондов (бюджетов), а также привлечение внебюджетных источников для целей создания крупномасштабных исследовательских инфраструктур — уникальных научных установок класса «мегасайенс», отношения, связанные с применением научными и иными организациями, вовлеченными в реализацию проектов класса «мегасайенс», различных налоговых льгот и преференций, инвестиционных налоговых кредитов, отношения по финансовому контролю и надзору в процессе создания и эксплуатации объектов глобальной исследовательской инфраструктуры. Сделаны предложения о необходимости разработки и принятия специального федерального закона Российской Федерации, регулирующего данные общественные отношения, а также общественные отношения в сфере международной коллаборации, связанной с осуществлением государствами-участниками международной исследовательской деятельности на базе установок класса «мегасайенс». Даны возможные формулировки ключевых понятий, применяемых в сфере мегасайенса.

Ключевые слова: наука; мегасайенс; объекты глобальной исследовательской инфраструктуры; уникальные научные установки класса «мегасайенс»; проекты класса «мегасайенс»; международная коллаборация; бюджетное финансирование научных проектов; бюджет; бюджетное право; бюджетная политика в научной сфере.

Для цитирования: Ткаченко Р. В. Финансово-правовые отношения и ключевые юридические категории в сфере мегасайенса // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 5. — С. 55–62. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.126.5.055-062.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-15036.

© Ткаченко Р. В., 2021

* Ткаченко Роман Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
rvtkachenko@msal.ru

Financial and Legal Relations and Key Legal Categories in the Field of Megascience²

Roman V. Tkachenko, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
rvtkachenko@msal.ru

Abstract. The paper is devoted to the examination of some legal aspects of the legislative regulation of public relations in the field of large-scale international research infrastructures. The author identifies the features of public relations in the field of Megascience, examines various approaches to the definition of this category. In particular, it is determined that it is the rules of financial law that regulate the complex of public relations within which public financial activities are carried out in the field under consideration, namely: relations concerning financing at the expense of centralized funds (budgets) as well as using extrabudgetary sources for creating large-scale research infrastructures — unique scientific Mega-science installations; relations associated with the application of various tax incentives and preferences, investment tax credits by scientific and other organizations involved in the implementation of Megascience projects; financial control and supervision relations in the process of creation and operation of global research infrastructure facilities. The author makes proposals concerning the need to develop and adopt a special federal law of the Russian Federation regulating public relations in the field under consideration, as well as public relations in the field of international collaboration related to the implementation of international research activities based on Megascience facilities by the States Parties to such activities. The author gives possible definitions of key concepts applied in the field of Megascience.

Keywords: science; Mega-science; objects of global research infrastructure; Mega-science unique scientific installations; Mega-science projects; international collaboration; budgetary financing of scientific projects; budget; budget law; budgetary policy in the scientific field.

Cite as: Tkachenko RV. Finansovo-pravovye otnosheniya i klyuchevye yuridicheskie kategorii v sfere megasayensa [Financial and Legal Relations and Key Legal Categories in the Field of Megascience]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2021;16(5):55-62. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.126.5.055-062 (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Значение сферы мегасайенса на современном этапе развития мировой цивилизации сложно переоценить. Не секрет, что глобальные вызовы, стоящие сегодня перед человечеством, во многом решаются за счет получаемых на установках класса «мегасайенс» в результате фундаментальных исследований прорывных научных знаний и технологий. Соответствующие научные открытия тем не менее имеют прикладной характер и нацелены на качественно иной уровень удовлетворения потребностей человечества в различных сферах его жизнедеятельности.

Характеризуя ключевой статус большой науки для настоящего и будущего Российской Фе-

дерации, достаточно сказать, что Президент РФ Владимир Владимирович Путин в каждом своем послании на протяжении последних пяти лет упоминает проекты класса «мегасайенс» в качестве одного из основных направлений реализации государственной финансовой политики РФ. Национальные проекты, частью которых является развитие научной деятельности на установках класса «мегасайенс», являются частью государственной стратегии развития России, осуществляемой согласно Указу Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»³. Несмотря на негативное влияние глобальной пандемии COVID-19 в 2020–2021 гг., вышеуказанные

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-150.

³ ПГ. 2018. № 97 с.

национальные проекты являются ключевым фактором для планомерного достижения общенациональных целей развития Российской Федерации, которые регламентированы в Указе Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁴.

Согласно паспорту национального проекта «Наука» от 24.12.2018⁵, на сегодняшний день в Российской Федерации международные исследования ведутся на четырех уникальных научных установках класса «мегасайенс»:

- НИСА — Комплекс сверхпроводящих колец на встречных пучках тяжелых ионов;
- ПИК — Международный центр нейтронных исследований на базе высокопоточного реактора;
- СКИФ — Сибирский кольцевой источник фотонов;
- ИССИ-4 — Источник синхротронного излучения 4-го поколения.

На территории Российской Федерации также функционируют два научных комплекса, в состав которых входит не имеющее аналогов в мире оборудование, относящееся к классу «мегасайенс», — электрон-позитронный коллайдер Super Charm-Tau Factory, а также исследовательский термоядерный реактор с магнитным удержанием плазмы ИГНИТОР.

1. Общая характеристика общественных отношений в сфере мегасайенса

Общественные отношения, складывающиеся в сфере мегасайенса, динамично развиваются и становятся одним из наиболее значимых драйверов развития экономики России. Очевидно, что законодательное закрепление и регулирование вышеуказанной сферы приобрело сверхактуальный характер.

Учитывая, что в механизме правового регулирования именно общественные отношения составляют его предмет, представляется сверх-

важным четко определить и отграничить предмет правового регулирования в сфере мегасайенса. Для этого дадим определение понятию «мегасайенс» как правовой категории.

1.1. Понятие «мегасайенс»

Легальное определение категории «мегасайенс» в действующем законодательстве отсутствует, несмотря на то что термины «мегасайенс» или «класс “мегасайенс”» используются в некоторых нормативных правовых актах и документах программного характера, что в значительной степени создает правовую неопределенность при квалификации соответствующих правоотношений. Ранее попытка сформулировать норму-дефиницию «мегасайенс» была предпринята законодателем в изначальной редакции проекта федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации». Согласно указанной версии законопроекта, уникальные научные установки класса «мегасайенс» регулятивно приравнены к уникальным научным установкам международного класса. А следовательно, законодатель первоначально при построении правовой концепции мегасайенса применил **«объектный» (материальный) подход**, в основе которого лежит постулат, что класс «мегасайенс» — это ключевая характеристика уникального научного оборудования, имеющего общемировое значение.

Обратимся к правовой доктрине. Следует отметить, что большинство российских ученых, исследующих правовую феномен мегасайенса, при формировании юридической конструкции понятия «мегасайенс» или «класс “мегасайенс”» также используют так называемый материальный подход. Терминологический аппарат, характеризующий данную сферу, при этом существенно расширяется.

Например, согласно мнению А. О. Четверикова, категорией «мегасайенс» принято именовать «сооружения, приборы и иную инфраструктуру».

⁴ СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

⁵ URL: <http://government.ru/projects/selection/740/35565/> (дата обращения: 10.10.2020).

ру», лежащие в основе крупномасштабных научных проектов, «рассчитанных на достижение прорывных открытий»⁶.

Д. М. Мошкова и Д. П. Лозовский раскрывают понятие «мегасайенс» через описание характеристик уникальных научных установок класса «мегасайенс», указывая на следующие ключевые признаки данной правовой категории:

- это крупные уникальные комплексы научного оборудования, не имеющие аналогов ни в одной стране в мире;
- функционирование данных научных комплексов направлено на получение научных результатов — прорывных инноваций и технологий, имеющих глобальное значение;
- деятельность по созданию и эксплуатации данных научных комплексов осуществляется в порядке международного сотрудничества между несколькими государствами-участниками;
- создание и эксплуатация этих научных комплексов возможна только при условии консолидации финансовых, человеческих и научных ресурсов⁷.

Другую терминологическую конструкцию формулируют Я. С. Кожеуров и Э. С. Теймуров, используя в качестве аналога мегасайенса категорию глобальной исследовательской инфраструктуры. Авторы понимают под этим термином «сооружаемые и эксплуатируемые в порядке международного сотрудничества (коллаборации) государств, международных организаций и иных акторов, не обладающих международной правосубъектностью (государственные агентства, научные институты, финансирующие учреждения) физически крупные, дорогостоящие, уникальные по своим техническим характеристикам комплексы обо-

рудования, предназначенные для проведения долгосрочных научных исследований, направленных на получение новых прорывных знаний, существенно дополняющих или изменяющих представления о действительности»⁸.

Иной подход применяют исследователи, рассматривающие мегасайенс как урегулированную в нормах права деятельность специальных уполномоченных субъектов, которую они осуществляют в правовом режиме международного сотрудничества государств-участников.

Указанная концепция формирует **«процессный» подход** при определении понятия «мегасайенс», для которого характерно доктринальное использование формулировки «проекты класса “мегасайенс”» — длящийся во времени процесс, юридическую суть которого составляют международные обязательства договаривающихся государств. Под проектами класса «мегасайенс» принято понимать «международные научные проекты, направленные на создание и эксплуатацию установок класса “мегасайенс” и на получение прорывных, инновационных научных результатов, имеющих общемировое значение»⁹.

Юридическую суть понятия «мегасайенс» невозможно раскрыть без применения **«правового» подхода**. В рамках данного подхода сфера мегасайенса концептуально характеризуется как система экономических и организационных правоотношений. Объективный характер экономических отношений позволяет утверждать, что мегасайенс — это урегулированная в нормах права система экономико-правовых отношений, возникающих между различными участниками международной коллаборации (сотрудничества), а также иными субъектами в процессе реализации проектов класса «мегасайенс», в которые входят отношения по созданию и экс-

⁶ Четвериков А. О. Организационно-правовые формы большой науки (мегасайенс) в условиях международной интеграции: сравнительное исследование // Юридическая наука. 2018. № 1. С. 14.

⁷ Мошкова Д. М., Лозовский Д. П. Правовые аспекты реализации мегасайенс-проектов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 7. С. 37.

⁸ Кожеуров Я. С., Теймуров Э. С. Понятие, признаки и правовая природа глобальной исследовательской инфраструктуры // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 140.

⁹ Ткаченко Р. В. Проекты класса «мегасайенс» как одно из основных направлений реализации бюджетной политики России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 7. С. 46.

плуатации объектов глобальной исследовательской инфраструктуры (уникальных научных установок класса «мегасайенс») и их финансовому обеспечению¹⁰.

Согласно п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации, к ведению Российской Федерации относится установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного научно-технологического развития.

Поскольку сфера мегасайенса имеет межотраслевой характер, опосредующие ее нормы права предлагается систематизировать в отдельный федеральный закон, регулирующий обозначенную выше совокупность общественных отношений. В пользу регламентации отношений в сфере мегасайенса отдельным федеральным законом следует также обозначить следующую аргументацию.

Проекты класса «мегасайенс» по своей сути представляют собой длящийся и продолжающийся в долгосрочной перспективе непрерывный процесс. Он включает в себя различные стадии: проектирование, непосредственно строительство, испытания и наладку, эксплуатацию для получения научных результатов, дальнейшую модификацию научного оборудования. Научные проекты в сфере мегасайенса реализуются в течение длительного периода получения, внедрения и развития инновации (инновационной технологии, научного результата).

Учитывая глобальное значение сферы мегасайенса, можно утверждать, что формирующие данную область экономической деятельности общественные отношения имеют в своей основе неоспоримый публичный интерес¹¹. А соответственно, указанные отношения имеют публичный характер, направленность на обеспечение незыблемости государственного суверенитета Российской Федерации. Следует особо отметить

и многофакторный, комплексный порядок формирующих сферу мегасайенса общественных отношений. Совокупность данных отношений включает в себя имущественные, экономические (финансовые), трудовые и прочие кластеры общественных отношений.

Наконец, общественные отношения в сфере мегасайенса имеют сложный субъектный состав участников. К ним относятся сотрудничающие государства, иные публично-правовые образования, международные организации, научные организации, общественные организации, научные кадры (физические лица). Особую роль при реализации проектов класса «мегасайенс» играют обладающие специальной правосубъектностью инфраструктурные научные организации, которые в рамках своей компетенции осуществляют международное сотрудничество, тем самым иницируя и развивая международные научные проекты, часть из которых приобретают глобальное, общемировое значение.

С учетом вышеизложенного регламентация вышеуказанных общественных отношений в нормах права в отдельном нормативном правовом акте — федеральном законе «О научных проектах класса “мегасайенс”» — позволит наиболее эффективно обеспечить защиту и реализацию публичных интересов государства и общества в области мегасайенса. По нашему мнению, в первой статье указанного федерального закона следует указать, что он регулирует именно «общественные отношения, возникающие в процессе финансирования, проектирования, создания, эксплуатации и модификации уникальных объектов глобальной исследовательской инфраструктуры¹², а также по использованию результатов научно-исследовательской и иной деятельности на указанных объектах».

¹⁰ Ситник А. А., Ткаченко Р. В. Правовое регулирование финансирования мегасайенс-проектов // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 5. С. 63.

¹¹ Публичный интерес — это «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности» (см.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 55).

¹² Полагаем, что норма-дефиниция, определяющая понятие «глобальная исследовательская инфраструктура», должна быть имплементирована в Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137). По нашему мнению, этим

1.2. Финансово-правовые отношения в сфере мегасайенса

Правоотношения в сфере мегасайенса имеют комплексный, публичный и межотраслевой характер.

В силу чрезвычайной капиталоемкости научных проектов класса «мегасайенс» их финансирование в Российской Федерации осуществляется преимущественно за счет бюджетных источников, а в подавляющей части — за счет средств федерального бюджета, в рамках так называемого программно-целевого метода (национальные проекты поделены на федеральные проекты). Поскольку географически уникальные научные установки класса «мегасайенс» располагаются на территории различных субъектов РФ, государство активно использует правовой механизм бюджетного регулирования для финансирования реализации научных проектов класса «мегасайенс».

Соответственно, ядром предмета правового регулирования обозначенной сферы является система общественных отношений по финансовому обеспечению и контролю деятельности международных организаций и других уполномоченных акторов, направленной на проектирование, создание и дальнейшую эксплуатацию уникальных объектов глобальной исследовательской инфраструктуры — установок класса «мегасайенс».

Таким образом, ключевую роль в системе публичных экономико-правовых отношений, возникающих в процессе реализации научных проектов класса «мегасайенс», играют правоотношения в сфере финансовой деятельности государств — участников научных проектов класса «мегасайенс»:

- отношения по бюджетному целевому финансированию и использованию внебюджетных источников для целей создания и функционирования глобальной исследовательской инфраструктуры;
- отношения по финансовому контролю и надзору за использованием финансовых ресур-

сов, выделяемых для целей реализации научных проектов класса «мегасайенс»;

- отношения по использованию доходов от эксплуатации научных установок класса «мегасайенс»;
- отношения по применению налоговых льгот и преференций, включая создание и использование специальных налоговых режимов для научных, финансовых организаций и других участников, которые вовлечены в процесс создания и эксплуатации объектов глобальной исследовательской инфраструктуры (установок класса «мегасайенс»).

2. Наиболее важные дефиниции в сфере мегасайенса

Предлагаем в разрабатываемом федеральном законе закрепить ключевые нормы-дефиниции, которые позволят дополнительно обособить совокупность регулируемых им правоотношений. Данные определения содержат и объединяют в себе элементы всех обозначенных выше научных концептуальных подходов к формулированию понятия «мегасайенс».

2.1. Проекты класса «мегасайенс»

Общественные отношения в сфере мегасайенса возникают в процессе реализации уникальных, имеющих глобальное значение и существенную капиталоемкость международных научных проектов. Предлагаем следующее емкое определение данной категории: «*Научные проекты класса “мегасайенс”* — деятельность участников международной коллаборации по созданию и дальнейшему использованию уникальных научных установок класса “мегасайенс”».

2.2. Установки класса «мегасайенс»

Материальным результатом поэтапной реализации научных проектов класса «мегасайенс»

термином обозначаются комплексы уникального научного и (или) технологического оборудования, предназначенные для фундаментальных научных исследований (объекты), а также научные организации, предоставляющие в целях таких исследований управленческие, материально-технические, информационные, кадровые, консультационные, организационные и иные услуги.

являются функционирующие имущественные комплексы, включающие в себя недвижимое имущество, уникальное оборудование, интеллектуальную собственность, включая патентные права, и прочее имущество, предназначенное для научно-исследовательской деятельности. Использование таких комплексов для различной исследовательской деятельности и получения научных результатов, имеющих в том числе прикладной характер, является основной целью международной коллаборации участников научных проектов класса «мегасайенс».

Уникальные научные установки класса «мегасайенс» — не имеющие аналогов в мире объекты глобальной исследовательской инфраструктуры, создаваемые в условиях международной коллаборации и используемые для фундаментальных научных исследований в целях получения инновационных научных и научно-технических результатов, имеющих общемировое (глобальное) значение.

2.3. Международная кооперация

Реализация научных проектов класса «мегасайенс» невозможна без объединения финансовых, кадровых, интеллектуальных, промышленных ресурсов нескольких стран. Установки класса «мегасайенс» имеют также важнейшее геополитическое значение, поскольку результаты их использования могут оказывать существенное влияние на глобальную экономику и социальную среду.

Международная коллаборация в сфере мегасайенса — сотрудничество двух и более государств, принимающих на себя в соответствии с заключенным между ними договором или иным обязывающим документом международные обязательства по финансированию, предоставлению для целей реализации научных проектов класса «мегасайенс» имущества (недвижимого имущества, оборудования, объектов интеллектуальной собственности и прочего имущества), управленческих, информационных, кадровых, консультационных, организационных и прочих услуг в целях создания и дальнейшего совместного использования уникальных научных установок класса «мегасайенс».

2.4. Участники международной кооперации

Научные проекты класса «мегасайенс» как предмет международной коллаборации характеризуются специфичным набором участников, имеющих различный правовой статус.

Участники международной коллаборации в сфере мегасайенса — договаривающиеся публично-правовые образования (государства-участники), учрежденные ими международные организации, а также уполномоченные ими в предусмотренном национальным законодательством порядке научные организации и иные юридические лица.

Выводы

Проведенное исследование отдельных аспектов правового регулирования функционирования уникальных научных установок класса «мегасайенс» позволяет сделать ряд выводов:

1. Сфера мегасайенса в современных условиях получает роль стратегического направления развития российской государственности для достижения национальных целей Российской Федерации, а соответственно, является одним из ключевых векторов финансовой политики РФ, обеспечиваемых правовым механизмом бюджетного регулирования.

2. Этим обусловлена необходимость принятия отдельного нормативного правового акта — федерального закона «О научных проектах класса “мегасайенс”», регулирующего общественные отношения, возникающие в процессе финансирования, проектирования, создания, эксплуатации и модификации уникальных объектов глобальной исследовательской инфраструктуры, а также использования результатов научно-исследовательской и иной деятельности на указанных объектах.

3. Ключевое значение в указанном федеральном законе будут иметь нормы-дефиниции, формирующие категориальный аппарат сферы мегасайенса и характеризующие особенности предмета правового регулирования этого федерального закона. К ним относятся определения таких категорий, как «научные проекты класса “мегасайенс”», «уникальные научные установки

класса «мегасайенс»», «международная коллаборация в сфере мегасайенса», «участники международной коллаборации в сфере мегасайенса».

Указанные нормы, а также некоторые изменения, которые необходимо внести в дей-

ствующий Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», позволят обособить сферу правового регулирования — экономико-правовые отношения в области мегасайенса.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Кожеуров Я. С., Теймуров Э. С.* Понятие, признаки и правовая природа глобальной исследовательской инфраструктуры // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 9. — С. 130–141.
2. *Мошкова Д. М., Лозовский Д. П.* Правовые аспекты реализации мегасайенс-проектов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 7. — С. 34–41.
3. *Ситник А. А., Ткаченко Р. В.* Правовое регулирование финансирования мегасайенс-проектов // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 5. — С. 48–64.
4. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. — М. : Бек, 1995. — 496 с.
5. *Ткаченко Р. В.* Проекты класса «мегасайенс» как одно из основных направлений реализации бюджетной политики России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 7. — С. 42–47.
6. *Четвериков А. О.* Организационно-правовые формы большой науки (мегасайенс) в условиях международной интеграции: сравнительное исследование // Юридическая наука. — 2018. — № 1. — С. 13–27.

Материал поступил в редакцию 10 октября 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Kozheurov Ya. S., Tejmurov E. S.* Ponyatie, priznaki i pravovaya priroda global'noj issledovatel'skoj infrastruktury // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2019. — № 9. — S. 130–141.
2. *Moshkova D. M., Lozovskij D. P.* Pravovye aspekty realizacii megasajens-proektov // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA). — 2019. — № 7. — S. 34–41.
3. *Sitnik A. A., Tkachenko R. V.* Pravovoe regulirovanie finansirovaniya megasajens-proektov // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2020. — № 5. — S. 48–64.
4. *Tihomirov Yu. A.* Publichnoe pravo. — M. : Bek, 1995. — 496 s.
5. *Tkachenko R. V.* Proekty klassa «megasajens» kak odno iz osnovnyh napravlenij realizacii byudzhetnoj politiki Rossii // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA). — 2019. — № 7. — S. 42–47.
6. *Chetverikov A. O.* Organizacionno-pravovye formy bol'shoj nauki (megasajens) v usloviyah mezhdunarodnoj integracii: sravnitel'noe issledovanie // Yuridicheskaya nauka. — 2018. — № 1. — S. 13–27.