

V. Ladutko
BSEU (Minsk)
D. Shablinskaya
BSU (Minsk)

CONTRACT SYSTEM IN THE FIELD OF RESEARCH AND DEVELOPMENT AS A MECHANISM FOR IMPROVING SCIENTIFIC AND SCIENTIFIC-TECHNICAL ACTIVITIES

This article discusses the prospects for the introduction of a contract system in the field of research and development, taking into account the model law adopted by the Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States of November 27, 2020 «The contract system in the field of research and development»; the features of procurement of research and development are revealed, new approaches to financing research and development are proposed; proposals have been developed for the introduction into the national legal system of the contract system in the field of research and development as a new mechanism for improving scientific and scientific-technical activities and directions for increasing the efficiency and rational use of public funds in the scientific sphere. Proposals have been formulated to ensure the openness and transparency of research and development procurement, control over the procedure for such procurement, competition and the exclusion of corruption in the organization of research and development procurement.

Keywords: contract system in the field of research and development; procurement of research and development; participants in the contract system in the field of research and development.

В. К. Ладутько
кандидат юридических наук, доцент
БГЭУ (Минск)
Д. В. Шаблинская
кандидат юридических наук, доцент
БГУ (Минск)

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ИССЛЕДОВАНИЙ И РАЗРАБОТОК КАК МЕХАНИЗМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАУЧНОЙ И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В данной статье рассмотрены перспективы введения контрактной системы в сфере исследований и разработок с учетом принятого Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств модельного закона от 27 ноября 2020 г. «О контрактной системе в сфере исследований и разработок»; выявлены особенности закупок исследований и разработок, предложены новые подходы к финансированию исследований и разработок; разработаны предложения по внедрению в национальную правовую систему контрактной системы в сфере исследований и разработок как нового механизма совершенствования научной и научно-технической деятельности и направления повышения эффективности и рационального использования государственных средств в научной сфере. Сформулированы предложения по обеспечению открытости и прозрачности закупок исследований и разработок, контроля за процедурой таких закупок, конкуренции и исключению коррупции при организации закупок исследований и разработок.

Ключевые слова: контрактная система в сфере исследований и разработок; закупки исследований и разработок; участники контрактной системы в сфере исследований и разработок.

Одним из механизмов совершенствования научной и научно-технической деятельности является активный переход к получению права на выполнение научно-исследо-

вательских и опытно-конструкторских работ на основе контрактов. В ряде государств — участников СНГ проведена реформа, позволившая преобразовать финансирование науки, в связи с чем большая часть бюджетных средств выделяется субъектам научной и научно-технической деятельности, добившимся наилучших результатов исследований и эффективно развивающимся. Таким образом, состоялась трансформация от институционального финансирования к финансированию, основанному на результатах, к конкурсной системе, предполагающей заключение контрактов. Данный подход потребовал применения соответствующих механизмов оценки деятельности субъектов научной и научно-технической деятельности с учетом новой экономической основы.

В 2020 г. Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств был принят новый модельный закон «О контрактной системе в сфере исследований и разработок», содержащий уникальный подход к организации и выполнению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ на основе контрактной системы.

Авторы данной публикации являлись непосредственными разработчиками модельного закона. Проблемы закупок в сфере исследований и разработок ранее не становились предметом системного теоретического изучения в Республике Беларусь и в государствах — участниках СНГ. В связи с этим перед нами стояла задача осуществить анализ действующего законодательства государств — участников СНГ, правоприменительной практики и норм международного права, выявить недостатки и преимущества правового регулирования организации контрактной системы в сфере исследований и разработок. В результате проведенного исследования сформулированы предложения, которые и были положены в основу проекта модельного закона «О контрактной системе в сфере исследований и разработок» [1].

В рамках данной статьи будут рассмотрены перспективы введения контрактной системы в сфере исследований и разработок, выявлены особенности закупок исследований и разработок, предложены новые подходы к финансированию исследований и разработок. Полагаем, что многие положения модельного закона от 27 ноября 2020 г. «О контрактной системе в сфере исследований и разработок» [2] будут восприняты национальной правовой системой как перспективное направление повышения эффективности и рационального использования государственных средств в научной сфере. Данный модельный закон носит инновационный характер, находит отражение консолидированных мировой практикой норм, в том числе положений Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках [3].

Формируемое рыночное пространство предопределяет подход, в соответствии с которым закупки для государственных нужд являются приоритетным механизмом удовлетворения государственных потребностей. В условиях неукоснительной экономии бюджетных средств и выполнения требований об открытости и прозрачности использования ресурсов государства, обеспечения конкуренции требуется применение наиболее эффективных инструментов. К числу таковых следует отнести динамично развивающийся институт контрактной системы. Необходимо отметить, что регулирование не только закупки как процедур, но и включение в контрактную систему совокупности ее участников представляется весьма значимым шагом на пути развития законодательства о закупках. В связи с этим модельный закон в ст. 1 определил контрактную систему в сфере исследований и разработок как совокупность участников контрактной системы в сфере исследований и разработок и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение потребности государства в исследованиях и разработках с целью повышения эффективности и результативности развития конкретной социальной, экономической, культурной или других сфер.

На современном этапе развития общественных отношений в подавляющем большинстве стран значимость контрактной системы в распределении и использовании государ-

ственных средств, несомненно, возрастает как в целом, так и применительно к отдельным сферам. Вместе с тем весьма сложно предусмотреть особенности и специфику закупок конкретных видов товаров (работ, услуг). Деятельность государственных органов по осуществлению закупок представляет собой сложный и динамичный процесс, требующий четкого и недвусмысленного закрепления законодательного алгоритма действий всех субъектов данных правоотношений на каждом из этапов (стадий) реализации контрактной системы. Однако применение единой процедуры закупок для разных типов товаров, работ и услуг может привести к рискам неисполнения или некачественного исполнения государственного контракта. Данная проблема успешно решается через использование специальных (дифференцированных) процедур к различным типам закупаемых товаров и услуг (двухэтапные торги, конкурентный диалог, переговоры, оптимизация соотношений качественных и ценовых критериев и др.).

Особенности правового регулирования научной деятельности и процедур закупок исследований и разработок для государственных нужд позволяют отнести их к разряду сложных в силу специфики предмета закупки и, как следствие, установить специальную систему критериев и процедур, позволяющих при принятии решения руководствоваться соображениями эффективности и качества. Таким образом, полагаем целесообразным финансирование исследований и разработок посредством заключения контрактов и обосновываем необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее национальное законодательство, посвященных специфике правового регулирования данного вида отношений. Представляется, что в законодательстве должны быть определены виды исследований и разработок и условия их осуществления на основе контракта. Заказ может быть размещен, и, соответственно, механизмы контрактной системы применимы к фундаментальным исследованиям в рамках государственных научных и научно-технических программ, прикладным научным исследованиям, созданию разработок, проектам в рамках международного научно-технического сотрудничества, осуществлению иных исследований. Вполне применима контрактная система к закупкам такого вида научного исследования, как научная экспертиза проектов нормативных правовых актов, что также получило свое закрепление в модельном законе. На сегодняшний день идет разработка изменений в модельный закон «О научной и научно-технической экспертизе».

В качестве важнейшего принципиального подхода, который позволит гармонизировать законодательство о контрактной системе в сфере исследований и разработок в государствах — участниках СНГ, следует отметить централизацию системы закупок. Данная норма нашла отражение в ст. 7 модельного закона. Опыт государств, где действует национальная контрактная система, показывает, что ее основу составляет единая система управления жизненным циклом обеспечения государственных нужд. В связи с этим предпочтительным видится использование элементов централизованной модели контрактной системы закупок исследований и разработок, что позволит обеспечить реализацию принципа профессионализма заказчика, единство применяемых методологий оценки и экспертизы проектов и требований к результатам научной деятельности. Централизация закупок исследований и разработок направлена на исключение выполнения государственными органами-заказчиками несвойственных для них функций и передачу этих функций специализированной организации, которая на профессиональном уровне с учетом специфики деятельности заказчика будет организовывать закупку. Предложенный подход позволит обеспечить единообразие правоприменения, единство методологии оценки заявок и присуждения контракта, что в конечном итоге положительно отразится на качестве научных исследований и разработок, обеспечит эффективное и рациональное использование государственных средств, реализацию принципа свободы научного творчества, создаст социально-экономические и правовые гарантии научной и научно-технической деятельности.

Особое внимание в модельном законе уделено процедурам предварительной квалификации исполнителя, которая осуществляется на основании результатов проведенной государственной аттестации (аккредитации). В развитие данного положения в настоящее время осуществляется разработка проекта модельного закона «О государственной аттестации (аккредитации) субъектов научной и научно-технической деятельности». Итогом государственной аттестации (аккредитации) субъектов научной и научно-технической деятельности является их классификация по уровням потенциала, обуславливающая дифференцированный доступ к закупкам исследований и разработок. Результаты государственной аттестации (аккредитации) направляются в уполномоченный орган для размещения в единой информационной системе. Данный подход требует изменения соответствующих механизмов оценки (аттестации, аккредитации) субъектов научной деятельности. Оценка субъектов научной деятельности предусматривается и национальным законодательством. В соответствии с Законом Республики Беларусь «О научной деятельности» к признакам научной организации отнесено требование о прохождении в установленном порядке аккредитации научной организации как формы государственного признания компетентности юридического лица в выполнении научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ. В зарубежной практике оценка научной деятельности уже давно является не только обычным элементом обеспечения функционирования субъектов научной деятельности, но и критерием либо условием выделения средств государственного бюджета на проведение исследований и (или) создание разработок. Тем самым предварительная квалификация исполнителя, основанная на результатах проведенной обязательной государственной аттестации (аккредитации) субъектов научной и научно-технической деятельности, предполагает дифференцированный доступ к закупкам исследований и разработок.

Итоги изучения международных соглашений, а также законодательства государств — участников СНГ позволяют обобщить и предложить унифицированный подход к требованиям и самой процедуре закупок исследований и разработок, обозначить последовательность ее этапов, отмечая степень их взаимосвязанности, и их непосредственную специфику. Процедуры закупок исследований и разработок имеют определенные особенности, которые заключаются в способах закупок; предварительной квалификации исполнителя; проведении научной и научно-технической экспертизы при осуществлении закупок; критериях оценки заявок и значимости каждого критерия; показателях присуждения контракта в сфере исследований и разработок.

Исследование опыта зарубежных стран позволило определить наиболее приемлемые способы закупок исследований и разработок. Таковые в общем виде можно систематизировать по нескольким критериям. По признаку множественности участников: конкурентные способы определения исполнителя и осуществление закупки у единственного исполнителя (из одного источника); по критерию открытости: открытый конкурс либо конкурс с ограниченным участием. Конкурентная борьба — важнейший стимул в создании инноваций. В связи с этим процедура закупок исследований и разработок будет относиться к конкурсным. Конкурс — конкурентный способ закупки исследований и разработок, предметом которого является право заключения контракта в этой сфере. Применение конкретного вида конкурса (открытый конкурс либо многоэтапный конкурс (конкурентный диалог) и т.п.) будет зависеть от предмета закупок. Если у заказчика имеется четко обозначенная задача, даны характеристики и определены виды работ (или объем и рамки работ), обозначен предмет исследования, составлен календарный план и все эти положения разработаны и утверждены заказчиком, наиболее приемлемым видится способ открытого конкурса. Открытый конкурс позиционируется как наиболее предпочтительный способ осуществления закупок как на уровне международных соглашений, так и в законодательстве о закупках государств — участников СНГ и других стран. Применение конкурса с ограниченным участием, равно как и закупка из одного

источника возможны в незначительном количестве случаев контрактов на выполнение исследований и (или) создание разработок. Закупка исследований и разработок может проводиться путем конкурса с ограниченным участием в случаях, когда соответствующее исследование или разработка в силу уровня технической и (или) технологической сложности или специального характера может быть заказана только у ограниченного круга исполнителей. Еще более жесткие критерии должны быть установлены для размещения заказа на исследования и разработки из одного источника.

Наиболее оптимальным способом закупки исследований и разработок с учетом определенной специфики процедуры является сложный вид конкурсных процедур (двух-этапный (многоэтапный) конкурс, конкурентный диалог и пр.). Это касается случаев, когда у заказчика отсутствует возможность определить вид, тематику, содержание, характеристики исследований и разработок и (или) ему предстоит принятие решений, реализация которых связана с риском, проработкой вариантов программ проведения работ, уточнением их тематики и содержания. Данный вид конкурса можно определить конкурентным диалогом. На первом этапе конкурентного диалога исполнители формулируют подробное описание предмета закупок и направляют в уполномоченный орган первоначальные заявки для выявления различных возможностей удовлетворения потребности заказчика. При конкурентном диалоге могут быть проведены переговоры с исполнителями по доработке требований к предмету закупки с участием представителя заказчика. На втором этапе конкурса все участники конкурентного диалога представляют окончательные заявки с учетом уточненных условий закупки.

Значительной преградой на пути эффективного развития контрактной системы является коррупция в сфере государственных закупок. Коррупция в сфере закупок исследований и разработок может принимать разнообразные формы. В качестве примера можно привести коррупционный сговор заказчика и исполнителя проекта через излишнюю детализацию технического задания под конкретных поставщиков. В связи с этим требование открытости и прозрачности процедуры закупки — главный критерий, на неукоснительное обеспечение которого в ходе закупок указывает правоприменительная практика. Ключевым механизмом соблюдения принципа открытости, например, является реклама государственных контрактов, что позволяет обеспечить эффективную конкуренцию путем равенства возможностей посредством уведомления участников конкурса, создания равного доступа к этим контрактам с помощью установки объективных критериев для участия, а также запрет использования дискриминационных технических спецификаций. Для создания условий для открытости процедуры госзакупок необходимо изменять подходы к публичному распространению информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки; устанавливать заблаговременно условия участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов; вносить требование о своевременном размещении протоколов закупок; применять заранее установленные и объективные критерии в отношении принятия решений о публичных закупках.

Эффективным барьером для доступа в систему госзакупок недобросовестных субъектов будет введение соответствующих механизмов отбора победителя (победителей) конкурса. При оценке заявок в случаях и порядке, установленных приглашением, кроме предлагаемой цены должны учитываться другие неценовые критерии, взаимосвязанные с предметом контракта. Законодательство государств — участников СНГ содержит отражающие международно-правовые стандарты в области закупок, нормы в части критериев присуждения контракта. Критерии оценки и сравнения предложений должны быть объективными и (или) поддаваться количественной оценке, по общему правилу, путем установления процентного соотношения между критериями определяется удельный вес каждого из них. Использование критериев и способов оценки и сравнения предложений, не установленных конкурсными документами, не допускается. Данную норму содержат законы о закупках, действующие в государствах — участниках СНГ, регио-

нальных (ЕАЭС, ЕС) и международных (ООН) организациях. Необходимо отметить, что на национальном уровне целесообразно принятие специальных нормативных правовых актов, предусматривающих систему критериев для оценки заявок на участие в процедурах закупок исследований и разработок.

Научным исследованиям и разработкам присуща максимально высокая степень творческого участия исполнителя, вследствие чего при выборе исполнителя необходимо представляется в первую очередь уделять внимание качеству проекта и компетенции участника конкурса. При этом определение конкретной доли соотношения критериев (в пределах установленных законом пропорций) следует отдавать на усмотрение заказчику. Мировой опыт свидетельствует, что доля критерия «цена» в закупке исследований и разработок может составлять 40 %.

Особенностью контрактной системы в сфере исследований и разработок является включение механизмов реализации принципа ответственности за результат, которая начинается с формирования целей и обоснования закупки и действует в процессе реализации закупки. Контроль на всех этапах цикла закупки исследований и разработок должен осуществляться уже с начала их планирования. Изученная практика показывает, что сквозной контроль должен обеспечиваться через присвоение закупке единого идентификационного номера, действительного со стадии планирования до заключения контракта.

Особое внимание должно быть уделено информационному обеспечению контрактной системы в сфере исследований и разработок, что предполагает формирование, ведение и обеспечение функционирования единой информационной системы. Государство является субъектом контрактных отношений, ему предоставляется право контролировать выполнение сделки. Для каждой закупки должно быть детальное обоснование исходя из задач государственной политики в области научных исследований и разработок и привязка к четким целевым показателям госпрограмм. Эффективное функционирование контрактной системы в сфере исследований и разработок основывается на законодательных положениях о контроле, мониторинге и аудите в рассматриваемой области. Заказчик обязан публично обосновывать и обнародовать каждое свое решение. И, соответственно, контроль в рамках контрактной системы в сфере исследований и разработок — не только отслеживание формального выполнения требований, но и качественный анализ действий заказчика.

С учетом принятого модельного закона «О контрактной системе в сфере исследований и разработок» полагаем законодательно закрепить и использовать контрактную систему и в Республике Беларусь. Внедрение в национальную практику контрактной системы в сфере исследований и разработок с учетом предлагаемых подходов обеспечит эффективное и рациональное использование государственных средств, реализацию принципа свободы научного творчества, создаст социально-экономические и правовые гарантии научной и научно-технической деятельности.

Для реализации положений модельного закона предлагается разработка и принятие самостоятельного нормативного правового акта, который отразит специфику государственной политики в сфере формирования эффективной национальной контрактной системы в сфере исследований и разработок и будет способствовать совершенствованию научной и научно-технической деятельности в Республики Беларусь с учетом прогрессивного опыта стран-партнеров по интеграционным процессам.

Источники

1. Организационно-правовые основы контрактной системы в сфере исследований и разработок / Н. С. Минько [и др.] ; под ред. Д. В. Шаблинской, В. К. Ладутько, М. Н. Сатолиной. — Минск : Белорус. наука, 2020. — 225 с.

Organizational and legal bases of the contract system in the field of research and development / N. S. Minko [et al.] ; ed. by D. V. Shablinskaya, V. K. Ladutko, M. N. Satolina. — Minsk : Belarusian Science, 2020. — 225 p.

2. Модельный закон «О контрактной системе в сфере исследований и разработок» [Электронный ресурс] : принят Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств, 27 нояб. 2020 г. // Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. — Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/939.pdf>. — Дата доступа: 16.01.2022.

3. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках [Электронный ресурс] : Резолюция 66/95 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, 9 дек. 2011 г. // Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли. — Режим доступа: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/ru/2011-model-law-on-public-procurement-r.pdf>. — Дата доступа: 16.01.2022.

Статья поступила в редакцию 10.01.2021 г.

УДК 347.1

O. Lentsevich
BSEU (Minsk)

GENESIS AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE FOR MORAL HARM COMPENSATION

The article analyzes the historical and legal aspects of the occurrence and development of the institution of material compensation of moral harm in Western European and Belarusian national law.

Keywords: moral harm; the institution of material compensation of moral harm; compensation of harm; injury; vergeld; golovschizna; navyazka; honor; dignity; pre-revolutionary law.

O. M. Ленцевич
кандидат исторических наук, доцент
БГЭУ (Минск)

ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА КОМПЕНСАЦИИ МОРАЛЬНОГО ВРЕДА

В статье анализируются историко-правовые аспекты возникновения и развития института материальной компенсации морального вреда в западноевропейском и белорусском национальном праве.

Ключевые слова: моральный вред; институт материальной компенсации морального вреда; возмещение вреда; обида; вергельд; головщизна; навязка; честь; достоинство; дореволюционное право.

Правовое закрепление института материальной компенсации морального вреда в правовой системе нашей страны происходит после обретения государством независимости. Действующий с 1998 г. Гражданский кодекс Республики Беларусь в гл. 58 закрепляет три вида вреда, в том числе моральный (§ 4, ст. 968–970), под которым понимает «... (физические или нравственные страдания), причиненные гражданину действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством...» (ст. 152). Таким образом, институт морального вреда является