

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ НА ВЫПОЛНЕНИЕ НИОКР В РФ

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ

И.Биткова

Сегодня в России продолжается процесс формирования системы финансирования, организации и управления государственными заказами (ГЗ) на выполнение работ для государственных нужд. Важное значение при этом придается вопросам охраны прав государства на объекты интеллектуальной собственности, созданные в рамках таких работ, о чем свидетельствуют изменения, внесенные, в числе прочих, в Патентный закон РФ. Принятие новой редакции этого законодательного акта в части формирования механизмов закрепления и распределения прав за участниками процесса создания и использования результатов научно-технической деятельности (НТД) с привлечением бюджетных средств поставило вопрос о необходимости совершенствования механизмов заключения и исполнения государственных контрактов на выполнение указанных работ. Важнейшие проблемы здесь – улучшение взаимодействия государства-заказчика с частными инвесторами, авторами инновационных решений и производителями продукции с целью повышения конкурентоспособности изделий отечественной промышленности и выработки экономических факторов, стимулирующих НТД.

КАКОВО СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА?

Система ГЗ предусматривает заключение государственных контрактов (далее контрактов) на выполнение подрядных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для обеспечения государственных нужд. В рамках контрактов на выполнение НИОКР могут реализовываться ГЗ только на создание научно-технической продукции, на ее создание и производство или на создание продукции, которую заказчик не намерен непосредственно использовать в рамках данного контракта. Возможна также реализация только одного или нескольких этапов работы (например, этапа эскизного проектирования), недостаточных для полного создания научно-технического результата. Одна из важнейших задач при размещении ГЗ на выполнение работ по обеспечению государственных нужд – регулирование отношений, возникающих в процессе создания и использования результатов НТД как в сфере гражданских технологий, так и в сфере технологий военного, двой-

ного и специального назначения. Как же осуществляется такое регулирование?

П. 1 статьи 9¹ раздела III Патентного закона РФ

(см. Федеральный закон от 7 февраля 2003 года №22-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Патентный закон РФ")

Право на получение патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец, созданные при выполнении работ по государственному контракту для федеральных государственных нужд или нужд субъекта РФ, принадлежит исполнителю (подрядчику), если государственным контрактом не установлено, что это право принадлежит Российской Федерации или субъекту Российской Федерации, от имени которых выступает государственный заказчик.

ГЗ на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ – одна из форм создания научно-технического результата за счет бюджетного финансирования. Порядок выделения средств из госбюджета устанавливается действующим законодательством, согласно которому, в частности, эти средства предоставляются в соответствии с бюджетной росписью и утверждаются уполномоченными органами. Размещение средств на выполнение государственного или муниципального заказа, оборонного заказа, на государственную поддержку высокоэффективных коммерческих проектов должно осуществляться на конкурсной основе, если законодательством не предусмотрено иное.

Отношения в рамках государственных контрактов регулируют ГК РФ и специальные акты, издаваемые в основном Правительством РФ. Следует отметить, что законодательные акты, касающиеся обеспечения государственных нужд, в 90-е годы принимались очень разрозненно и, как правило, плохо стыковались друг с другом. И хотя предмет регулирования во всех нормативных актах один и тот же, используемые в них термины, определения, устанавливаемый порядок заключения и исполнения контрактов, а также ответственность за нарушение условий контракта существенно различаются. Так, в роли государственного заказчика в соответствии со ст.3 Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" могут выступать федеральные органы исполнительной власти и казенные предприятия, а также госучреждения, а в соответствии со ст.764 ГК РФ – государственные органы, располагающие необходимыми инвестиционными ресурсами, или организации, наделенные этими органами правом распоряжаться ими. Вместе с тем, согласно Закону "О государственном оборонном заказе" № 213-ФЗ от 27 декабря 1995 года, в определенных, указанных в нем, случаях государст-



венным заказчиком может быть только федеральный орган исполнительной власти, имеющий в своем составе войска и вооруженные формирования.

В качестве положительного фактора можно отметить то, что ряд законодательных актов создали правовую базу для проведения конкурсных закупок в рамках государственных контрактов, заложили основы статистической отчетности и наблюдения за торгами. Это – Указ Президента РФ №305 от 8 апреля 1997 года “О мерах по борьбе с коррупцией и сокращении бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд”, который ввел ранее не существовавшую практику обязательных конкурсных закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, а также Федеральный закон №97 от 6 мая 1999 года “О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд”, определивший принципы проведения таких конкурсных закупок. А приказ Миннауки, Минэкономики и Минфина РФ №94/130/74н от 17 октября 1997 года определил цели, задачи, порядок проведения конкурсов по размещению госзаказа, формы типового контракта и других документов. Правда, сегодня утвержденная форма типового контракта уже не отражает в полной мере всех особенностей правовых отношений в этой сфере.

КАКОВЫ ТРЕБОВАНИЯ К СИСТЕМЕ ГЗ?

Механизм реализации системы ГЗ должен быть основан на принципах приоритетности в выборе технологий для финансирования и обеспечивать следующее:

- ускорение темпов экономического роста и роста производительности, увеличение поступлений в доходные статьи бюджета, создание новых рабочих мест;
- повышение отдачи от научных исследований;
- реализацию результатов государственных НИОКР, прежде всего в РФ;
- развитие сети создания и использования инноваций, ускорение трансфера технологий между организациями;
- повышение инновационной деятельности предприятий малого и среднего бизнеса.

При формировании ГЗ и заключении контрактов на выполнение НИОКР и технологических работ для государственных нужд заказчик должен предусмотреть проведение мероприятий по закреплению прав всех участников работ на результаты НТД с учетом их интересов. При этом права на объекты интеллектуальной собственности, созданные за счет средств федерального бюджета, должны распределяться между участниками правоотношений, включая государство, так, чтобы не возникало препятствий для их коммерциализации. При распределении прав на результаты НТД, полученные в ходе выполнения контрактов, необходимо также обеспечить надежный контроль за использованием и распространением инноваций. Такой контроль позволяет избегать односторонней ориентации на чистую прибыль в ходе коммерциализации в ущерб технологической и информационной безопасности государства. Он особенно важен в области технологий военного, двойного и специального назначения, атомной энергетики, пожаро- и взрывоопасных технологий и т.п. Для осуществления контроля за использованием и распространением инноваций контракты должны содержать пункты, касающиеся следующих вопросов:

- обязанности исполнителя извещать государственного заказчика с соблюдением конфиденциальности обо всех объектах интеллектуальной собственности, созданных в рамках контракта, обо всех полученных охраняемых документах, а также обо всех фактах использования и передачи, в том числе и за рубеж, этих объек-

тов в соответствии с порядком и сроками уведомления, установленными заказчиком;

- гарантии приобретения государством неисключительной, безотзывной, безвозмездной лицензии на использование результатов НТД при передаче исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности исполнителю;
- прав государства на толкование понятия “национальный интерес” и на принудительное лицензирование прав на использование результатов НТД.

Чтобы обеспечить конфиденциальность сведений, полученных в ходе проведения работ по контракту, исполнитель должен:

- исключить доступ третьих лиц к таким сведениям;
- не допускать разглашения и (или) какого-либо несанкционированного раскрытия перед третьими лицами таких сведений;
- заключить с заказчиком и лицами, имеющими санкционированный доступ к таким сведениям, договоры о сохранении конфиденциальности, предусматривающие имущественную ответственность за их разглашение.

В контракте на выполнение работ для федеральных нужд должны быть отражены и вопросы использования принадлежащих исполнителю объектов промышленной собственности на основе оценки их стоимости и амортизации в период работ. Исполнитель также обязан обеспечивать патентную чистоту результатов работ на территории РФ и других стран при наличии соответствующих требований в техническом задании (ТЗ). При этом он обязан предоставлять заказчику по форме и в сроки, указанные в ТЗ, перечень объектов интеллектуальной собственности, которые предполагается использовать при выполнении работ по контракту, а также сведения об охраняемых и иных документах, могущих препятствовать использованию результатов работ в РФ. Кроме того, исполнитель должен сообщить, при каких условиях такое использование возможно, и предоставить соответствующие предложения и расчеты.

Права на результаты НТД, полученные с привлечением средств бюджета, могут быть закреплены за исполнителем (подрядчиком), государством в лице федерального органа исполнительной власти или уполномоченной им организации. Не исключена схема формирования общих прав на полученные результаты в зависимости от вклада сторон, в том числе финансового, в их создание и коммерциализацию. Права на результаты НТД могут принадлежать и третьей стороне в результате выполнения ею данных работ с использованием смешанного финансирования.

Следует отметить, что долевое финансирование при формировании ГЗ в сфере науки и технологий позволяет повысить эффективность использования средств федерального бюджета, концентрируя их на финансировании самых рискованных стадий инновационных проектов. Средства, необходимые для проведения других этапов, могут поступать из внебюджетных источников, за исключением проектов, связанных с обеспечением национальной безопасности страны.

Таким образом, в РФ существует возможность реализации многовариантной схемы распределения и закрепления прав участников инновационной деятельности, проводимой в ходе выполнения ГЗ с привлечением бюджетных средств. А как обстоят дела с государственными заказами в промышленно развитых странах?

СИТУАЦИЯ В США

Показателен пример США, где сегодня существует практика привлечения средств частного бизнеса для совместного финансирования работ для государственных нужд. Для научно-технического

комплекса США 90-е годы были достаточно сложными. Проводившаяся политика жесточайшей экономии бюджетных расходов обернулась значительным сокращением бюджетного финансирования всех направлений науки и техники, требующих государственной поддержки. Возникла необходимость привлечения негосударственных инвестиций для оживления инновационной деятельности. Администрация президента потребовала, чтобы все федеральные агентства и ведомства при планировании научно-технических программ рассматривали возможность привлечения внебюджетных источников финансирования. Такой подход, с точки зрения правительства, не только расширяет финансовую базу исследований, но и позволяет более тесно увязывать интересы правительственных учреждений и бизнеса. Этот шаг имел особенно важное значение для оборонной промышленности, на которую приходится более половины федеральных расходов на науку и технику. Одновременно правительство начало проводить политику расширения применения в системах вооружения технологий двойного назначения и компонентов, производимых в гражданском секторе. Министерству обороны было дано указание разработать стратегию интеграции коммерческих технологий в системы вооружения новых поколений. Была проведена ревизия всех программ поддержки НИОКР на предмет их более тесной увязки с потребностями американского бизнеса. А при принятии решений о поддержке оборонных исследований предпочтение отдавалось тем из них, реализация которых могла бы привести к появлению коммерчески важных результатов.

Согласно посланию Президента, сопровождавшего представление бюджета на 2002 год, около 90% прироста национального расхода на науку и технику в 1993–1999 годы обеспечили средства, предоставленные частным капиталом. Он активнее финансировал все виды исследований, и на его долю пришлось 64% прироста отчислений на фундаментальные исследования и 94% – на прикладные. Промышленность, выпускающая электронные компоненты, была одной из тех отраслей, расходы которых на науку и технику возросли на 40% на фоне сокращения бюджетных ассигнований на исследования. Правда, структурно промышленные НИОКР организованы не по отдельным наукам, а по отраслям промышленности. Поэтому напрямую сопоставить их по динамике развития с государственными расходами нельзя.

В итоге проведения политики смешанного финансирования инновационной деятельности государство смогло увеличить расходы бюджета на фундаментальные исследования, при проведении которых достаточно сложно прогнозировать возможность коммерциализации полученных результатов. Да и сам факт получения каких-либо практических результатов не ясен. А инвестиции промышленности в науку и технику не стабильны и подвержены случайным влияниям. Поэтому они мало пригодны для формирования научных школ, столь необходимых для развития науки в целом. Сейчас в США особое внимание уделяется финансированию целевых НИОКР на стыках дисциплин, особенно тех, где требуется участие специалистов разных профилей. Пример таких исследований – геномика и биоинформатика, требующие сотрудничества биологов, математиков, специалистов в области компьютерной техники, а также нанотехнология, в разработках которой принимают участие химики, химики-технологи, физики, материаловеды, специалисты в области электроники и др.

Можно отметить, что механизм финансирования прикладных НИОКР в США, включая создание научной инфраструктуры и компонентной базы, становится смешанным, даже в сфере технологий, влияющих на обороноспособность и национальную безопасность государства.

Для реализации схемы партнерского участия государства и частных инвесторов в финансировании стратегически важных высокотехнологичных и наукоемких проектов создаются специальные венчурные фонды. В их образовании участвуют на паритетных началах бюджетные средства и деньги банков, страховых компаний, пенсионных фондов и других финансовых институтов. Один из основных механизмов привлечения частных инвестиций в сферу бюджетного финансирования НИОКР – налоговый кредит, заключающийся в изменении срока уплаты налога так, чтобы предоставить инвестору возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов. В ближайшие десять лет, по оценкам американской администрации, это должно дополнительно дать научно-техническому комплексу США около 70 млрд. долларов.

Таким образом, администрация США в последнее время стремится не подменять своими действиями рынок. Государственная поддержка предоставляется лишь тогда, когда у частного капитала нет стимула для инвестиций. Если же государство вторгается в зону интересов частнопромышленных фирм, заинтересованность последних в собственных инвестициях снижается, и общий конкурентный настрой ослабляется.

А КАК ОБСТОЯТ ДЕЛА В РОССИИ И ЧТО ДЕЛАТЬ?

В настоящее время в российском законодательстве правовые отношения сторон в случае смешанного финансирования НТД достаточным образом не урегулированы. В ряде законодательных актов только обозначена необходимость проведения государственной политики финансового обеспечения инновационной деятельности с привлечением средств частных, в том числе и зарубежных, инвесторов (международных организаций, венчурных фондов, частного капитала, средств населения и т.п.). Это, конечно, снижает инвестиционную привлекательность научного потенциала российских исследовательских организаций и существенно тормозит развитие международного сотрудничества. Отсутствует и регулирование таких отношений на уровне методических документов.

Такое доленое финансирование отечественных исследований и разработок может осуществляться путем заключения соответственных договоров на проведение совместных работ. В договоре должны быть определены порядок подачи заявок на выдачу охраняемых документов и получение правовой охраны результатов НТД, созданных в ходе проведения работ по договору, обязательства сторон в отношении общих расходов по договору, в том числе расходов на зарубежное патентование, а также иные права, обязанности и ответственности сторон в отношении результатов НТД. Минимальное право – право каждой из сторон использовать создаваемую интеллектуальную собственность для своих нужд. В дополнительном соглашении нужно обязательно оговаривать предполагаемое участие сторон в коммерческом (в том числе, если это возможно, и совместно) использовании создаваемой интеллектуальной собственности. Необходимо также предусмотреть возможность возникновения дополнительных прав одной из сторон на случай, когда другая сторона не выполняет взятые на себя обязательства по обеспечению правовой охраны создаваемой интеллектуальной собственности. В договорах подобного рода обязательно нужно предусматривать и вознаграждение авторам. Выплачивать это вознаграждение должна та из сторон, которая при распределении создаваемой интеллектуальной собственности получает право на ее коммерческую реализацию. Следует определить и способ выплаты вознаграждения в виде периодических от-



числений (роялти), единовременных (паушальных) платежей и других.

Как правило, участники совместной НТД с целью получения материальной выгоды объединяют свои вклады, в том числе денежные средства, другое имущество, профессиональные и иные знания. В качестве вклада в выполняемую работу может выступать и предшествующая интеллектуальная собственность и соразмерно ему распределяться доход от реализации результатов выполненных работ, если в договоре не предусмотрено иное. Согласно ст.245 ГК РФ, для установления долевой собственности необходимо четкое определение долей участников в праве на общую собственность. Размер вклада каждой стороны в совместную деятельность определяется по его денежной оценке или по соглашению сторон. В противном случае они предполагаются равными. В обосновании необходимости участия российских государственных организаций в совместном научно-техническом проекте целесообразно указать сравнительную эффективность проекта, выгоды, риски, возможные потери и т.п.

Таким образом, можно утверждать, что разработка примерных форм государственных контрактов на выполнение работ для государственных нужд в зависимости от вида заказа, специфики работ и способов финансирования – одна из приоритетных задач по реализации государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов НТД. Создание системы государственных контрактов на выполнение работ для государственных нужд позволит реализовать задачи взаимодействия государства-заказчика с частными инвесторами, авторами и производителями продукции. А это будет способствовать повышению конкурентоспособности отечественной промышленности и позволит включить стимулирующие факторы в НТД. ○