

Степаненко Юрий Викторович

Stepanenko Yuri Victorovich

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

заслуженный юрист Российской Федерации

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative Law and Procedure, Moscow State Law University named after

O.E. Kutafina, Honored Lawyer of the Russian Federation

(Moscow State Law Academy)

E-mail: stepanenko.50@mail.ru

УДК 342.951

**И СНОВА О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О НАУЧНОЙ И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
AND AGAIN ABOUT THE DRAFT FEDERAL LAW
«ON SCIENTIFIC AND SCIENTIFIC AND TECHNICAL
ACTIVITIES IN RUSSIAN FEDERATION»**

Аннотация. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О науке и государственной научно-технической политике» с течением времени и под воздействием динамичного развития общественных отношений в научной сфере во многом устарел и утратил свой регулятивный потенциал. На смену ему должен прийти федеральный закон «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации», проект которого разрабатывается Минобрнауки России с 2016 года. Однако по различным причинам внесение законопроекта в Государственную Думу затягивается, а установленные для этого планами законопроектных работ Правительства РФ сроки неоднократно переносились. В настоящее время судьба законопроекта с новым названием – «О научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации» – неизвестна. Срок его внесения в Государственную Думу в соответствии с Планом законопроектной деятельности Правительства РФ на 2019 год также не соблюден.

Abstract. *Federal Law of 23.08.1996 No. 127-FZ (as amended on 31.07.2020) «On Science and State Scientific and Technical Policy» over time and under the influence of the dynamic development of public relations in the scientific sphere has become largely outdated and has lost its regulatory potential. It should be replaced by the federal law «On scientific, scientific, technical and innovative activities in the Russian Federation», the draft of which has been developed by the Russian Ministry of Education and Science since 2016. However, for various reasons, the introduction of the bill to the State Duma was delayed, and the deadlines set for this by the plans of legislative work of the Government of the Russian Federation were repeatedly postponed. At present, the fate of the bill with a new name – «On scientific and scientific-technical activities in the Russian Federation» – is unknown. The deadline for its submission to the State Duma in accordance with the Plan of legislative activities of the Government of the Russian Federation for 2019 was also not met.*

Ключевые слова: наука, научная, научно-техническая и инновационная деятельность, государственная научно-техническая политика, научно-технологическое развитие, законопроектная деятельность Правительства РФ.

Keywords: *science, scientific, scientific and technical and innovative activity, state scientific and technical policy, scientific and technological development, legislative activity of the Government of the Russian Federation.*

С юридическим факультетом Куйбышевского государственного университета, впоследствии СамГУ, а ныне Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королева, меня связывают долгие годы и самые теплые воспоминания. В 1979 году я поступил на Куйбышевский факультет ВЮЗИ, а после его упразднения в 1980 году, как и другие студенты, был переведен на юридический факультет Куйбышевского государственного университета (КГУ), который и окончил в 1985 году. С 1991 по 1997 год работал на кафедре уголовного процесса и криминалистики, а в 1994 году под научным руководством заведующего кафедрой доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ Семена

Абрамовича Шейфера защитил в Саратовском юридическом институте имени Д.И. Курского диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук. В 1997 году был приглашен на работу в Москву, в центральный аппарат МВД России, однако связь с факультетом не прервалась. Благодарен руководству факультета за то, что в 2014 году был удостоен внимания и биографической страницы в иллюстрированном издании «Золотая книга выпускников СамГУ», приуроченном к 45-летию возрождения Самарского государственного университета.

В начале 90-х годов прошлого века мне посчастливилось работать с такими корифеями уголовно-процессуальной науки и науки криминалистики, как С.А. Шейфер, Н.Ф. Волкодаев, В.А. Марков, В.А. Лазарева и др. Буквально «жил» на кафедре заведующий криминалистической лабораторией В.П. Неупокоев. Их достойными учениками в составе нашего дружного кафедрального коллектива в то время стали А.А. Тарасов, Н.Ю. Черкасова, Д.В. Дробинин, а впоследствии – К.А. Савельев (в настоящее время – заведующий кафедрой), А.С. Таран, С.В. Юношев и другие молодые преподаватели. Искренне рад тому, что выпускник нашего факультета 1990 года доктор юридических наук, профессор Артур Геннадьевич Безверхов уже около десяти лет успешно руководит факультетом.

По моему глубокому убеждению, наш факультет является не только флагманом юридического образования в Самарской области и кузницей юридических кадров для всей страны, но и одним из лидеров отечественной вузовской науки. Поэтому хотелось бы поделиться с участниками конференции некоторыми соображениями относительно будущего законодательного оформления юридической науки и отечественной науки в целом. Речь пойдет о проекте федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации», инициатором и разработчиком которого в 2016 году выступило Министерство образования и науки РФ.

Несколько забегаая вперед, подчеркнем, что по прошествии пяти лет заинтересованным лицам и организациям, а также на-

учному сообществу стало понятным, что у этого законопроекта сложился достаточно трудный путь, который, вопреки ожиданиям и официально назначенным датам, пока еще не завершился. В частности, его внесение в Государственную Думу предусматривалось планами законопроектной деятельности Правительства РФ на 2017 [1] и 2018 [2] годы. Однако в указанные годы этого события так и не произошло.

В том что действующий Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» [3] перестал соответствовать динамике развития общественных отношений в научной сфере, к 2016 году не осталось никаких сомнений. Прежде всего, он не мог в таком виде обеспечить эффективную реализацию утвержденной Указом Президента РФ Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации [4]. Ведь система правового регулирования отношений в области научной, научно-технической и инновационной деятельности должна в полной мере соответствовать достижению тех задач, которые сформулированы в этом документе стратегического планирования. Эта система призвана на основе положений Стратегии определить правовые формы интеграции результатов научной деятельности в экономику и общественную жизнь, обеспечить комфортные правовые условия для создания наукоемких производств и высоких технологий.

Кроме того, на фоне совершенствования отраслевого законодательства, а также огромного количества принятых во исполнение Закона о науке президентских, правительственных, межведомственных и ведомственных актов,¹ он во многом утратил свой регулятивный потенциал, а многие вносимые в него изменения страдают фрагментарностью и несогласован-

¹ Отношения в сфере науки до настоящего времени регулируются 30 федеральными законами, таким же количеством нормативных указов Президента РФ, 180 постановлениями и распоряжениями Правительства РФ и 200 нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. К тому же во многих субъектах РФ приняты законы о науке и научно-технической политике.

ностью с положениями других федеральных законов, регулируемыми вопросы научной деятельности. Перестали соответствовать духу времени и международным стандартам понятийный аппарат закона и его принципиальные основы, правовой статус субъектов научной и научно-технической деятельности, многие положения о государственном управлении научной сферой [5].

Необходимо отметить, что работа над законопроектом началась с подготовки его концепции, которая была размещена 1 марта 2016 года на официальном сайте Минобрнауки России. Первая редакция законопроекта, подготовленная этим министерством с участием творческого коллектива Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, официально не публиковалась. Получилось так, что проект анализируемого федерального закона разрабатывался одновременно с проектом Стратегии научно-технологического развития РФ, в связи с чем возникла необходимость гармонизировать и синхронизировать их положения. В целях решения этой задачи временным творческим коллективом Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) по заказу Минобрнауки России была выполнена научно-исследовательская работа по теме «Разработка научно-обоснованных и формализованных предложений по приведению проекта федерального закона “О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации” в соответствие с разрабатываемой стратегией научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочный период». Конечно, на это было затрачено определенное время.

Первая общедоступная редакция законопроекта была размещена на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (<http://regulation.gov.ru/>) 31 июля 2017 года, обновленная редакция – 28 марта 2018 года. Безусловно, они не были оставлены доктриной, в том числе и нами, без внимания, последовали очередные научные публикации об обнаруженных в них пробелах, противоречиях и мерах по совершенствованию проектируемых законоположений [6, 7, 8].

Напомним, что планы законопроектной деятельности Правительства РФ на 2017 и 2018 годы в части внесения в Государственную Думу законопроекта «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации» выполнены не были. Далее события развивались следующим образом. В Плане законопроектной деятельности Правительства РФ на 2019 год [9] появился тот же законопроект, но с несколько измененным наименованием – «О научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации». То, что в нем на этот раз отсутствовало слово «инновационной», стало для нас приятной неожиданностью, поскольку с самого начала было понятно, что: во-первых, невозможно в одном законе обеспечить правовое регулирование сразу трех таких объемных, многовекторных и полисубъектных сфер деятельности, как научная, научно-техническая и инновационная; во-вторых, не было достаточных оснований для такого сближения науки и инновационного сектора, как, впрочем, и подходящего правового инструментария для этого. Как положительный фактор следует отметить и то, что разработчики законопроекта все-таки стали положительно реагировать на конструктивную критику в свой адрес.

Указанный законопроект 7 июня 2019 года был размещен на краудсорсинговой платформе «ПреОбразование» (preobra.ru) для общественных консультаций, которые продолжались до 31 января 2020 года [10]. Судя по количеству участников-экспертов, принявших участие в обсуждении законопроекта (605), а также поступивших от них предложений (821), текст обсуждаемого документа требовал существенной доработки, что и было анонсировано администратором проекта общественных консультаций.

Однако ожидания быстрого завершения этой работы в очередной раз не оправдались [11]. Срок внесения законопроекта в Государственную Думу (март 2020 года), установленный Планом законопроектной деятельности Правительства РФ на 2019 год, опять не был соблюден. К тому же сохранились не-

которые претензии к качеству законопроекта. В частности, разработчикам не удалось надлежащим образом разграничить научную и научно-техническую деятельность, которые по-прежнему нередко перечисляются в тексте через запятую; не отличается безупречной логикой терминологический аппарат; имеются вопросы в части определения предмета регулирования, принципиальных основ будущего закона, а также правового статуса ученых, научных работников и иных работников научных организаций [12].

Что же в целом так надолго затянуло эту законодательную инициативу Правительства? Что тормозит ее?

Во-первых, это необходимость приведения разрабатываемого законопроекта в соответствие с положениями Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации.

Во-вторых, организационно-штатные и функциональные преобразования, связанные с упразднением в 2018 году Министерства науки и образования РФ, а также Федерального агентства научных организаций, и образованием Министерства науки и высшего образования РФ и Министерства просвещения РФ.

В-третьих, формирование нового состава Правительства РФ и пересмотр им законотворческих инициатив прежнего кабинета министров.

В-четвертых, начавшаяся пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19.

В-пятых, некоторая кулуарность деятельности рабочей группы (временного творческого коллектива), занимающейся формированием и корректированием текста законопроекта.

Резюмируя сказанное, отметим, что в настоящее время статус законопроекта и его состояние неизвестны. В Плане законопроектной деятельности Правительства РФ на 2020 год [13] упоминание о нем отсутствует.

1. Распоряжение Правительства РФ от 26.12.2016 № 2831-р «Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства Рос-

сийской Федерации на 2017 год» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2016; СПС КонсультантПлюс.

2. Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2017 № 2925-р «Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2018 год» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2017; СПС КонсультантПлюс.

3. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О науке и государственной научно-технической политике» // СПС КонсультантПлюс.

4. Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2016; СПС КонсультантПлюс.

5. Степаненко, Ю.В. Перспективы административно-правового регулирования научной деятельности в свете разрабатываемой Стратегии научно-технологического развития России на долгосрочный период / Ю.В. Степаненко // Административное право и процесс. – 2016. – № 9. – С. 5–12.

6. Степаненко, Ю.В. Каким будет новый закон о науке: некоторые предположения / Ю.В. Степаненко // Административное право и процесс. – 2017. – № 9. – С. 16–20.

7. Степаненко, Ю.В. Новый закон о научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации / Ю.В. Степаненко // Научный портал МВД России. – 2017. – № 3(39). – С. 68–75.

8. Степаненко, Ю.В. О проекте федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации» в фокусе реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации / Ю.В. Степаненко // Право и экономика: междисциплинарные подходы в науке и образовании. IV Московский юридический форум. XII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции: в 4 ч. – Ч. 2. – Москва: РГ-Пресс, 2017. – С. 53–60.

9. Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2018 № 2935-р «Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2019 год» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.01.2019; СПС КонсультантПлюс.

10. Общественные консультации по законопроекту о научной и научно-технической деятельности. – URL: <https://www.preobra.ru/наука>.

11. Степаненко, Ю.В. Законопроект о науке: когда оправдаются ожидания? / Ю.В. Степаненко // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 27 марта 2020 года; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2020. – С. 27–30.

12. Степаненко, Ю.В. О совершенствовании законодательства о науке и правового статуса научного работника / Ю.В. Степаненко // Современный юрист. – 2020. – № 1 (30). – С. 17–29.

13. Распоряжение Правительства РФ от 26.12.2019 № 3205-р (ред. от 20.10.2020) «Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2020 год» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.01.2020; СПС КонсультантПлюс.