

Устинова К. А.¹

¹ Вологодский научный центр Российской академии наук, Вологда, Россия

Теоретико-методические основы экспертизы нормативно-правовых актов, регламентирующих научную, научно-техническую и инновационную деятельность

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Устинова К. А. Теоретико-методические основы экспертизы нормативно-правовых актов, регламентирующих научную, научно-техническую и инновационную деятельность // Креативная экономика. — 2020. — Том 14. — № 12. — С. 3709–3730. doi: [10.18334/ce.14.12.111456](https://doi.org/10.18334/ce.14.12.111456)

АННОТАЦИЯ:

Актуальность исследования связана с тем, что важнейшей задачей государства является обеспечение экономического роста, который достигается посредством развития инновационной деятельности, производства конкурентоспособных товаров в стране. Значимым фактором, влияющим на состояние инновационной деятельности, на ее стимулирование, становится нормативно-правовое обеспечение. Цель заключается в исследовании теоретико-методических аспектов экспертизы нормативно-правовых актов, регламентирующих научную, научно-техническую и инновационную деятельность. Методологическая основа связана с использованием системного подхода, предполагающего рассмотрение в единстве и взаимосвязи различных уровней нормативно-правовых актов для выявления как соответствия между ними, так и существующих рассогласований. В ходе исследования были представлены теоретические основы исследования, понятие «экспертиза» рассмотрено с позиций широкого и узкого толкования. Сделан вывод об отсутствии единой трактовки, о применении понятия в разных отраслях научного знания. Выделены признаки классификации экспертизы. Проведен анализ отдельных положений из экспертных заключений проектов Стратегий Курской, Иркутской областей, Арктической зоны РФ. Выявлены разного рода рассогласования между названием отдельных разделов стратегических документов и их содержанием, между положениями в рамках одного документа, рассогласования в схожих по содержанию документах и др.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: экспертиза, экспертное заключение, научная деятельность, научно-техническая деятельность, инновационная деятельность

ОБ АВТОРЕ

Устинова Ксения Александровна, заведующий лабораторией инновационной экономики, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник (kseniya@yandex.ru)



Ustinova K. A.¹

¹ Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences, Russia

Theoretical and methodological foundations of the examination of legal acts regulating scientific, scientific-technical and innovative activity

CITE AS:

Ustinova K. A. (2020) Teoretiko-metodicheskie osnovy ekspertizy normativno-pravovykh aktov, reglamentiruyuschikh nauchnyu, nauchno-tekhnicheskuyu i innovatsionnyu deyatelnost [Theoretical and methodological foundations of the examination of legal acts regulating scientific, scientific-technical and innovative activity]. *Kreativnaya ekonomika*. 14. (12). — 3709-3730. doi: [10.18334/ce.14.12.111456](https://doi.org/10.18334/ce.14.12.111456)

ABSTRACT:

The relevance of the study is related to the fact that the most important task of the state is to ensure economic growth, which is achieved through the development of innovative activity and production of competitive goods in the country. Regulatory and legal support becomes a significant factor affecting innovation activity and its stimulation. The aim is to study the theoretical and methodological aspects of the examination of legal acts regulating scientific, scientific-technical and innovative activity. The methodological basis is associated with the a systematic approach, which involves considering the unity and interrelation of various levels of legal acts in order to identify both the correspondence between them and the existing inconsistencies. In the course of the study, the theoretical foundations of the study were presented. The concept of examination was considered from the standpoint of a broad and narrow interpretation. The conclusion is made about the lack of a single interpretation, about the application of the concept in different branches of scientific knowledge. The signs of classification of examination are highlighted. The analysis of certain provisions from the expert opinions of the draft strategies of the Kursk, Irkutsk regions, and the Arctic zone of the Russian Federation is carried out. Various discrepancies were identified, including discrepancies between the name of individual sections of strategic documents and their content, between provisions within the same document, as well as discrepancies in similar documents, etc.

KEYWORDS: examination, legal opinion, scientific activity, scientific and technical activity, innovative activity

JEL Classification: I23, I28, O31

Received: 21.12.2020 / **Published:** 25.12.2020

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers

For correspondence: Ustinova K. A. (kseniya@yandex.ru)

Введение

Динамичное развитие мировых процессов связано с усложнением форм хозяйственной деятельности, в т. ч. инновационной. Все вместе приводит к повышению требований к качеству нормативно-правового обеспечения. В свою очередь, совершенствование нормативно-правового обеспечения, например инновационной деятельности, создает предпосылки для дальнейшего ее развития, интеграции научных и производственных процессов [1, с. 5–52] (*Dalekin, 2018, p. 5–52*). Акцент на инновационной деятельности обусловлен повышением роли инноваций в современной экономике, без применения которых невозможно говорить о создании конкурентоспособной продукции, обладающей высокой степенью наукоемкости и новизны.

Исследуя текущее состояние нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности, отмечается отсутствие системного характера законодательства в данной сфере. Таким образом, проявляется необходимость разработки единых подходов к созданию законодательной базы, мы наблюдаем «перегруженность» нормативно-правовых положений, регламентирующих инновационную деятельность нормами различных отраслей права (гражданского, административного, налогового, финансового), в ряде случаев не учитываются современные экономические и социальные условия, влияющие на инновационную деятельность, создается несогласованность нормативно-правовых актов, регулирующих инновационную деятельность между собой [2, с. 4–5] (*Efimtseva, 2014, p. 4–5*). Последнее проявляется в том, что разрозненность и неполнота общих законодательных актов не обеспечивают и комплексность специальных актов в инновационной сфере [3, с. 15] (*Ignatova, 2007, p. 15*). Несогласованность нормативно-правовых актов между собой, а в ряде случаев отсутствие эффекта от их реализации, обуславливает необходимость выработки концептуальных основ. В свою очередь, это требует исследования теоретико-методических аспектов экспертизы нормативно-правовых актов, регламентирующих научную, научно-техническую и инновационную деятельность, что и является целью настоящей статьи. В качестве задач исследования следует отметить определение общих основ проведения экспертизы нормативно-правовых актов, а также выявление специфики экспертизы научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Одной из важнейших задач государства является развитие инновационной деятельности, модернизация технологических процессов, производство конкурентоспособных товаров и, как следствие, обеспечение экономического роста страны. Значимым фактором, влияющим на состояние инновационной деятельности, на ее стимулирование, является нормативно-правовое обеспе-

чение. Использование законодательной базы, имеющей системный характер, может позволить реализовать меры, направленные на активизацию инновационной деятельности, и способствовать переходу к инновационной экономике [4, с. 202] (*Berman, Golichenko, Samovoleva, 2008, p. 202*).

Нормативно-правовое обеспечение инновационной деятельности рассматривалось такими исследователями, как Ю. П. Анисимов, С. В. Шапошникова, Е. С. Балашова [1, с. 51–52] (*Dalekin, 2018, p. 51–52*) и др. Вопросы правового регулирования инновационной деятельности затрагивали в своих работах И. Волюнкина [5] (*Volynkina, 2007*), Д. Грибанов [6, с. 5–7] (*Gribanov, 2011, p. 5–7*), И. Кардаш [7, с. 235–238] (*Kardash, 2013, p. 235–238*), Е. Лисина [8] (*Lisina, 2007*), Н. Перчинская [9] (*Perchinskaya, Veveritsa, 2015*), Н. Чистякова [10] (*Chistyakova, 2013*) и др. Отмечались недостатки в области законодательного обеспечения инновационной деятельности всей страны [10, с. 98] (*Chistyakova, 2013, p. 98*), проблемы, связанные с фрагментарностью регулирования отношений в сфере инноваций [6, с. 6; 7, с. 236] (*Gribanov, 2011, p. 6; Kardash, 2013, p. 236*). В отдельных исследованиях, например [11, с. 52–54], затрагивался вопрос о необходимости преодоления несогласованности между нормативно-правовыми актами, создания модельного закона об инновационной деятельности, который мог быть рекомендован к использованию в национальном законодательстве государств — участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ с целью усовершенствования их законодательных актов. Тем не менее проблемы в обозначенном направлении продолжают сохраняться, что требует рассмотрения теоретических аспектов (с позиций трактовок к определению экспертизы), а также выделения ее типов.

Следует отметить, что понятие «экспертиза» широко применяется в различных отраслях научного знания и не имеет единого толкования. В общем виде ее определяют как форму человеческой деятельности для решения различных задач, а также как способ анализа причинно-следственных связей по отношению к тому, что уже произошло, или к тому, что еще может произойти [12] (*Leontev, Ivanchenko, 2008*). Описывая понятие «экспертиза», мы имеем в виду целенаправленное исследование какого-либо объекта, которое проводится экспертом с опорой на объективные факты для получения заключения [13]. Проведение такого исследования требует специальных познаний в области экспертизы, специальных способностей в различных областях науки, а вот выбор форм и методов проведения экспертизы определяется ее целями и задачами [14] (*Umnyashova, 2016*). Это было и в изначальной трактовке данного понятия, содержание которой связано с «исследованием и установлением таких фактов и обстоятельств, для выяснения которых необходимы специальные познания в какой-либо науке» [15].

В отечественных условиях понятие «экспертиза» стало использоваться в юриспруденции, в частности в судебных процессах с 1922 г. А с середины прошлого века стало применяться во многих областях практики и науки, например, в гуманитарных науках стали учитываться экспертные оценки, аналогичное происходило и в других науках (в исследованиях искусственного интеллекта) [16] (*Nesterov, 2012*). В конце прошлого века понятие «экспертиза» стало упоминаться и в отраслевых законах. В нормативно-правовых актах стали встречаться такие словосочетания, как независимая экспертиза, экологическая экспертиза и т. п., были приняты законы, в которых освещались отдельные виды экспертизы¹. Экспертиза рассматривалась с позиции общественного явления, предполагая учет как свойств, установленных в законодательстве, так и тех свойств, которые сформировались за счет практики применения специальных знаний. В исследовании придерживаемся позиции о том, что экспертизу следует трактовать как форму деятельности, предполагающую анализ объекта из той или иной предметной области с опорой на объективные факты и профессиональные способности того, кто проводит данную деятельность.

По мере развития понятия «экспертиза» происходил переход от рассмотрения ее как таковой к выделению ее типов. В общем виде следует отметить, что при определении типов экспертиз используются как характеристики, отражающие объект, так и субъект экспертизы. Этот принцип был использован Р. Ф. Васильевым [17, с. 155] (*Aleynik et al., 2000, p. 155*), который в своей классификации использовал такие признаки, как степень сложности (комплексная (в случае, если затрагивается несколько сфер) / специализированная), а также уровень субъекта, осуществляющего экспертизу (государственная, общественная, международная). Применение схожего принципа с акцентировкой на количественных аспектах было продемонстрировано и в другой типологии, где принимались во внимание такие характеристики, как число участников проведения экспертизы (единолично или группой экспертов), число объектов экспертизы (однообъектная, многообъектная экспертиза),

¹ См.: Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 6 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, № 23, 04.06.2001, ст.2291; Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в ред. от 25 июня 2012 г.). // Собрание законодательства Российской Федерации, № 48, 27.11.1995, ст.4556;

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2011 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 29, 20.07.2009, ст.3609

а также последовательность проведения экспертизы (первичная, повторная, дополнительная) [18] (*Kudashkin, 2012*).

Однако наряду с количественными аспектами учитывались и качественные, что нашло отражение в выделении типов экспертизы в зависимости от области знаний, отталкиваясь от той области науки, к которой относится предмет экспертизы (историческая, техническая, экономическая, экологическая и др.) [19, с. 49] (*Zhurkina, 2009, p. 49*). Помимо этого значение имеет выделение экспертиз, которые осуществляются либо для оценки проекта закона на соответствие системе действующего законодательства и международных договоров, либо для анализа условий, в которых принимался законопроект, и последствий его принятия [20, с. 46] (*Skurko, 2002, p. 46*). Подводя итог рассмотренному выше, подчеркнем, что экспертизы классифицируют в зависимости от численности экспертов, которые их проводят (единоличные/комиссионные), в последнем случае (если имеет место участие нескольких экспертов) — по степени однородности (однородные и комплексные), принимая во внимание вовлеченность экспертов из одной или из разных предметных областей. Наряду с этим выделяют экспертизы по объему (основные/дополнительные), по последовательности выполняемых действий (первоначальные/повторные), по числу объектов (однообъектная, многообъектная экспертиза), а также предметной области экспертизы.

Один из параметров, на основании которого осуществляют типологизацию экспертиз, — это предметная область. В данной работе более пристальное внимание будет уделено экспертизе научной, научно-технической и инновационной деятельности. Экспертиза в этой сфере регламентируется несколькими уровнями нормативно-правовых документов. Во-первых, Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»², в котором содержится статья, связанная с организацией и проведением экспертиз, а также Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации»³, в котором речь идет об экспертно-аналитической поддержке концепций, доктрин, стратегий, основ, а также программ фундаментальных и прикладных исследований. Во-вторых, Постановлением Совета

² См.: Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 35, 26.08.96, ст.4137

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» // В ожидании перспектив. Долгосрочное планирование и управление территориальным развитием в России все еще в зачаточном состоянии // Российская Бизнес-газета, 2010, № 43(727)

Министров РСФСР от 1 апреля 1991 г. № 182 «О введении государственной экспертизы в сфере науки»⁴, в котором закреплялось ведение экспертизы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, а также создание Республиканского исследовательского научно-консультационного центра экспертизы (далее — РИНКЦЭ) как головной организации в России по проведению государственной экспертизы в сфере науки. А также Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р⁵, в которой одним из механизмов координации усилий между государством и гражданским обществом рассматриваются постоянно действующие экспертные организации.

В-третьих, начиная от Положения об экспертизе в сфере научной деятельности учебных заведений и организаций Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию, принятого приказом Госкомвуза от 17 августа 1994 г. № 841⁶, и до порядков проведения экспертизы заявок, предоставляемых на конкурс на получение грантов Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований⁷, а также получения субсидий на реализацию комплексных проектов по созданию высокотехнологичного производства⁸, утвержденных приказом

⁴ См.: Постановление Совета Министров РСФСР от 1 апреля 1991 г. № 182 «О введении государственной экспертизы в сфере науки». URL: <http://ips.pravo.gov.ru/?docbody=&prevDoc=102651550&backlink=1&&nd=102011094> (дата обращения: 31.08.2020). Примечание: документ опубликован не был

⁵ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г. (с изменениями и дополнениями)» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 1, 02.01.2012, ст. 216

⁶ См.: Приказ Госкомвуза от 17 августа 1994 г. № 841 «Об утверждении государственного образовательного стандарта в части классификатора направлений и специальностей высшего профессионального образования (с изменениями на 22 июня 1999 года)» // Сборник справочных инструктивных и нормативных документов (к Всероссийскому совещанию руководителей государственных органов управления высшим и средним профессиональным образованием), М. 1995.

⁷ Порядок проведения экспертизы заявок, представляемых на конкурс на получение грантов Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования» (утвержден приказом Минобрнауки России от 26 мая 2010 г. № 568)

⁸ Порядок проведения экспертизы заявок, представляемых на конкурс на право получения субсидий на реализацию комплексных проектов по созданию высокотехнологичного производства» (утвержден приказом Минобрнауки России от 15 июня 2010 г. № 605)

Минобрнауки России в мае и июне 2010 г. В-четвертых, национальные стандарты по экспертизе программ и проектов в научной и научно-технической сферах, в-пятых, стандарты организации, которые неоднократно актуализировались [21] (*Divueva, Kurkina, Fesunenko, 2014*). Подобное многоуровневое регулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности направлено на поддержку формирования экспертного сообщества, определение форм и правил ресурсного обеспечения экспертизы, координацию и контроль экспертной деятельности экспертных сообществ и др.

Если же говорить об экспертизе в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, то ее толкование, по существу, не отличается от экспертизы как таковой. В последнем, так же как и в первом случае, речь идет о субъектах и объектах экспертизы, об особенностях ее проведения. Среди субъектов экспертизы можно выделить организаторов экспертизы (органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов), а также субъектов, непосредственно осуществляющих экспертизу (высшие учебные заведения, специализированные научно-исследовательские организации, ведущие ученые). В научной литературе речь идет о том, что в экспертизе должен участвовать специалист, у которого отсутствует личная заинтересованность в ее результатах.

В качестве случаев для проведения экспертизы могут быть те, которые связаны с выбором приоритетных направлений государственной научно-технической политики, с формированием научных и научно-технических программ и проектов, с проведением конкурсов на участие в них. Важным является тот факт, что результаты экспертизы должны своевременно доводиться до сведения органов исполнительной власти субъектов РФ, в т. ч. о безопасности, экологической, экономической и социальной значимости создаваемых производств и объектов, использующих достижения науки и техники⁹.

А при проведении экспертизы можно придерживаться следующих принципов:

- всеобщность (охват всех проектов законодательных актов, а также подзаконных нормативных правовых актов);
- обязательность результатов экспертизы для субъекта нормотворчества;
- независимость субъектов, проводящих экспертизу, от субъектов нормотворчества (среди экспертов могут выступать специалисты, не участвующие в подготовке соответствующего проекта и не работающие в организациях, подчиненных конкретному субъекту нормотворчества);

⁹ См. ст. 14 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. от 26 июля 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, № 35, 26.08.96, ст. 4137

- ответственность экспертов;
- профессионализм (признанность специалистов в соответствующей сфере [22] (*Mironov, 2012*); компетентность лиц, проводящих экспертизу).

Относительно последнего отметим, что проявление профессионализма экспертов заключается в использовании научного подхода, обеспечивающего обоснованность результатов экспертизы, ее всесторонность и объективность, аргументированность выводов, возможность их сопоставления с существующими данными. В ходе проведения экспертизы должны учитываться и другие нормативно-правовые акты, регулирующие те же или схожие правоотношения, для того, чтобы выявить противоречия с нормативно-правовыми актами, имеющими более высокую юридическую силу.

Последнее заключается в сопоставлении законодательных актов на федеральном и региональном уровне, конкретизирующих положения о научной, научно-технической и инновационной деятельности. При этом соответствие федеральному законодательству не предполагает механического дублирования отдельных положений об инновационной деятельности и предусматривает создание нормативно-правовых актов, учитывающих особенности региона, влияющие на осуществление инновационной деятельности (экономические, географические, геополитические, социальные, культурные и др.) [23] (*Kozlovskaya, Akerman, 2013*). В практической деятельности приходится сталкиваться с тем, что имеющиеся законы субъектов Российской Федерации носят скорее декларативный характер. В ряде случаев речь идет о превышении полномочий, о том, что на региональном уровне принимаются за решение вопросов, которые должны были регулироваться на федеральном [8, с. 49] (*Lisina, 2007, p. 49*). Наряду с этим получают распространение неточность предмета правового регулирования, различные трактовки основополагающих для инновационного законодательства понятий, неучет в полной мере законодательства смежных областей регулирования и федерального законодательства [5] (*Volynkina, 2007*).

В связи с этим нормативно-правовые акты субъектов РФ, регулирующие научную, научно-техническую и инновационную деятельность, должны отвечать требованиям федеральных законов и соответствовать следующим положениям федерального законодательства:

- нормам-дефинициям, дающим определения базовых понятий в сфере инновационной деятельности;
- определению «субъектов государственной поддержки инновационной деятельности» и «форм государственной поддержки инновационной деятельности»;

- принципам федеральной инновационной политики и принципам государственной поддержки инновационной деятельности;
- принципам разграничения полномочий между органами государственной власти.

Обобщая, подчеркнем, что экспертиза в области научной, научно-технической и инновационной деятельности регламентируется несколькими уровнями нормативно-правовых документов, в рамках которых закреплены положения, связанные с организацией и проведением экспертиз, с созданием постоянно действующих экспертных организаций, с национальными и организационными стандартами экспертиз программ и проектов по научной, научно-технической и инновационной деятельности. Показано, что трактовки экспертизы в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности в целом соотносятся с экспертизой как таковой, поскольку рассматриваются субъекты и объекты экспертизы, а также аспекты, связанные с ее проведением и используемыми принципами. Среди последних, например, выделены: всеобщность, обязательность, независимость, профессионализм, ответственность.

Специфика (т. е. отличие от экспертизы) заключается в обозначении случаев, в которых проводится экспертиза (выбор приоритетных направлений государственной научно-технической политики, формирование научных и научно-технических программ и проектов, проведение конкурсов на участие в них и др.). По материалам, содержащимся в научной литературе, можно выделить проблемы правового регулирования, распространенные на региональном уровне и связанные с неточностью предмета правового регулирования, различными трактовками основополагающих для инновационного законодательства понятий, неучетом в полной мере законодательства смежных областей регулирования и федерального законодательства и др. Последнее предполагает рассмотрение отдельных примеров экспертных заключений, в рамках которых бы иллюстрировались обозначенные ранее и другие проблемы. А это, в свою очередь, фиксировалось в той последовательности, в которой проводится экспертиза.

Алгоритм проведения экспертизы нормативно-правовых актов, в которых содержатся положения по научной, научно-технической и инновационной деятельности

В работе использован системный подход, предполагающий рассмотрение в единстве и взаимосвязи различных уровней нормативно-правовых актов для выявления как соответствия между ними, так и существующих расхождений. При этом назначение экспертизы должно сводиться к выявлению

недостатков, нарушающих единство правовой системы страны, и обозначению проектных предложений по их устранению, а в ряде случаев и прогнозу последствий принятия нормативно-правовых актов.

Экспертное заключение должно содержать вступительную часть, включающую основания для проведения экспертизы, обозначение перечня объектов экспертизы, в отношении которых она проводится, их краткую характеристику, а также выводы экспертизы, содержащие положения по усовершенствованию нормативно-правовых актов (проектов нормативно-правовых актов).

Алгоритм экспертизы нормативно-правовых актов, содержащих положения, касающиеся научной, научно-технической и инновационной деятельности, должен предполагать следующее:

- указание наименования нормативно-правового акта (НПА / проекта НПА), в отношении которого проводится экспертиза;
- обозначение повода для проведения экспертизы (принятие нового правового акта, внесение в него изменений, изменение федерального законодательства, поручения Президента Российской Федерации и др.);
- краткая характеристика НПА (его структура, основные содержательные положения и др.);
- состояние правового регулирования в данной сфере (перечень актов федерального законодательства, на соответствие которым рассматривался правовой акт)¹⁰;
- определение положительных сторон НПА (проектов НПА), которые выявлены в ходе анализа НПА (проекта НПА) как такового, а также при сопоставлении с федеральными НПА;
- выявление разного рода несогласований (противоречия, связанные с несогласованностью положений внутри правового акта, противоречия, определенные при соотнесении с НПА федерального уровня, и др.);
- обозначение проектных предложений экспертизы, связанных с устранением выявленных в ходе экспертизы недостатков и несогласований.

При этом при выявлении несоответствия нормативно-правовых актов требованиям федеральных законов (в части целей, задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт) следует принимать во внимание несколько типов ошибок, на которые указывается в источниках, посвященных данному кругу рассматриваемых вопросов:

¹⁰ В приведенных далее кейсах экспертизы будут приводиться сопоставления с положениями Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», а также Паспорта национального проекта «Наука» (утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

- ошибки концептуального плана (несогласованность проекта с другими нормативно-правовыми актами российского законодательства, а также, например, с утвержденными концепциями и основными направлениями развития регулируемой сферы);
- ошибки, связанные с компетенцией органа, принявшего нормативно-правовой акт («завышение»/«занижение» уровня правового регулирования путем «присвоения» нормотворческой компетенции других субъектов правотворческой деятельности (наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления));
- содержательные ошибки в нормативном правовом акте (проекте акта), которые нарушают смысл и содержание нормативных правовых предписаний и ведут к образованию несоответствия законопроекта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, действующим законам субъекта Российской Федерации, конкуренции положений принятого нормативного правового акта с ранее изданными нормативными правовыми актами [24].

В ходе проведения экспертизы следует учитывать концептуальные и содержательные ошибки. Кроме того, необходимо принимать во внимание, что сам алгоритм проведения экспертизы, его этапы выделяются исходя из понимания экспертизы как таковой, а также исходя из видения формы экспертного заключения. Специфика НПА, связанная с научной, научно-технической и инновационной деятельностью, учитывается с позиции содержания в ходе проведения экспертизы.

Не ставя перед собой задачу, связанную с представлением информации о как можно большем количестве экспертных заключений на проекты нормативно-правовых актов, обратим внимание на некоторые из них¹¹, акцентируя внимание на тех рассогласованиях, которые были выявлены нами в ходе проведения экспертиз при сопоставлении обозначенных в постраничной сноске проектов НПА с отдельными положениями Стратегии научно-технологического развития РФ и паспорта нацпроекта «Наука».

¹¹ В данной статье будут представлены отдельные выдержки из заключений на проекты нормативно-правовых актов (в частности, из экспертизы проекта Стратегии социально-экономического развития Курской области до 2030 г., проекта Стратегии социально-экономического развития Иркутской области до 2036 г., проекта Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года), которые (экспертные заключения) были подготовлены автором статьи.

Из экспертного заключения на проект Стратегии социально-экономического развития Курской области до 2030 г. «Регион, в котором хочется жить».

Приоритетные направления, которые отмечены в рамках Проекта Стратегии социально-экономического развития Курской области, по своему содержанию соотносятся с основными направлениями стратегического развития Российской Федерации на период до 2025 г., а также с нацпроектами, принятыми к реализации до 2024 г. Тем не менее заявленная стратегическая цель проекта не в полной мере соответствует целям Стратегии научно-технологического развития РФ и нацпроекта «Наука», что препятствует и пониманию того, какой вклад регион вносит в реализацию национальных целей и задач.

Несмотря на отмеченные аспекты, в ходе проведения экспертизы были выявлены рассогласования между названием одного из разделов документа «Человеческий капитал (образование, наука, инновации)» и его содержанием. Это нашло свое проявление в том, что большее внимание было обращено в первую очередь на развитие системы образования и научно-образовательного комплекса, меньшее — на инновационные аспекты. Аналогичная ситуация наблюдалась и в случае обозначения основных проблем и ограничений: только одна была напрямую связана с научной сферой (недостаточное использование результатов научных исследований ученых Курской области в развитии экономики региона), в то время как остальные — преимущественно со сферой образования, а в ряде случаев и со сферой труда. Схожая ситуация имела место и в отношении «общемировых тенденций и лучших практик», лишь одна была связана с увеличением интенсивности взаимодействия между образовательными, научными организациями и бизнесом, тогда как остальные затрагивали вопросы непрерывного образования, самообразования, профориентации и др. Все вышеобозначенное может свидетельствовать о большей проработанности образовательных аспектов по сравнению с научными и инновационными.

Из экспертного заключения на проект Стратегии социально-экономического развития Иркутской области до 2036 г.

Приоритетные направления в рамках проекта Стратегии по своему содержанию соотносятся с основными направлениями стратегического развития Российской Федерации на период до 2025 г., а также с нацпроектами, принятыми к реализации до 2024 г. Выделенные приоритетные направления согласуются с принципами государственной политики регионального развития,

среди которых, например, соблюдение баланса между наращиванием экономического потенциала регионов и сохранением комфортной среды жизнедеятельности населения.

Значительное внимание уделено освещению положительных сторон и достигнутых результатов, в то время как фиксация проблем не находит должного отражения. Среди последних в проекте Стратегии отмечены только неравномерное распределение научных учреждений по территории региона, сокращение численности научных работников, преобладание среди персонала людей среднего и старшего возраста. В то время как проблемы в области инноваций (например, низкий спрос со стороны бизнеса на инновации, низкая инновационная активность и др.) не находят отражение.

Значительная часть раздела «Наука и инновации» посвящена обозначению мероприятий, однако стоит отметить, что предложения без определения соответствующих проблем выглядят не в полной мере обоснованными. В разделе «Наука и инновации» обозначается текущее состояние, которое сложилось в рамках данного направления, однако, заметим, что нет сопоставлений по показателям в сфере науки и инновации в динамике, а также в территориальном разрезе (с другими регионами страны и общероссийским уровнем).

В перечень целевых показателей проекта Стратегии включены лишь несколько индикаторов, однако при соотнесении с паспортом национального проекта «Наука» в последнем выявлено намного больше показателей, позволяющих охарактеризовать различные стороны научной и инновационной деятельности, в частности, обеспечение привлекательности работы для российских и зарубежных ведущих ученых и молодых исследователей. Наряду с этим среди многочисленных показателей не нашли отражения те, которые связаны с деятельностью научно-образовательных центров (НОЦ) мирового уровня (количество заявок, поданных с участием организаций — участников НОЦ на получение патента на изобретения в рамках реализации проектов, количество технологий, защищенных патентами, которые разработаны в рамках НОЦ и переданы для внедрения и производства в организации, действующие в реальном секторе экономики и др.).

Из экспертного заключения на проект Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года.

Не останавливаясь на положительных сторонах проекта Стратегии, обозначим проблемные моменты. В проекте Стратегии лишь вскользь отмечаются аспекты инновационного развития, заложенные в Стратегии научно-технологического развития РФ (в частности, речь идет о дополнении перечня

критических технологий, а также о создании механизма координации их разработки и финансирования). При фиксации проблем развития Арктической зоны в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности обозначаются лишь некоторые, которые связаны с разомкнутостью инновационного цикла, со слабым взаимодействием сектора научных исследований и разработок с реальным сектором, в то время как остальные не приводятся.

Еще одним важным аспектом является то, что в проекте Стратегии комплекс мер, направленных на достижение основных задач в сфере развития науки и технологий в интересах освоения Арктики, не нашел отражение в основных направлениях развития муниципальных образований отдельных субъектов РФ, входящих в состав Арктической зоны. Соответственно, остается не в полной мере определенным, на каких территориях будет реализован этот комплекс мер и что необходимо делать для обеспечения достижения общих задач по освоению Арктики.

Если говорить о взаимосвязи стратегических приоритетов на федеральном и региональном уровне то, в качестве примера приведем один из регионов Арктической зоны — Республика Саха. В проекте Стратегии данного региона предусмотрено создание научно-образовательного центра (НОЦ) как базового элемента научно-технологического развития территории, однако это не получило закрепления в проекте Стратегии развития Арктической зоны РФ (в разделе об основных направлениях развития муниципальных образований Республики Саха).

Отсутствие единых стратегических положений на федеральном уровне, которые бы регламентировали аспекты инновационного развития, приводит к тому, что при сопоставлении приоритетов развития инновационной деятельности в регионах Арктической зоны выявляются различия. Так, если в Архангельской¹² и Мурманской областях¹³ в качестве приоритетов развития инновационной деятельности отмечается создание стимулов и условий для развития инновационной деятельности, увеличение выпуска высокотехнологичной и наукоемкой продукции, расширение рынков сбыта инновационной продукции, увеличение количества субъектов инновационной деятельности

¹² См.: Областной Закон от 29 октября 2012 г. № 567-34-ОЗ «О государственной поддержке инновационной деятельности в Архангельской области». URL: <https://arkh-gov.ru/doc/36118> (дата образования: 30.08.2020)

¹³ См.: Закон Мурманской области от 8 апреля 2014 г. № 1723-01-ЗМО «О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Мурманской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Мурманской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/412301127> (дата образования: 30.08.2020)

и повышение эффективности взаимодействия, то в Ямало-Ненецком автономном округе¹⁴ приоритеты зафиксированы с позиций технологического подхода (отмечаются нано-, био-, информационные, когнитивные технологии, технологии новых и возобновляемых источников энергии и другие типы технологий).

Заключение

В ходе исследования выявлены общие основы проведения экспертизы нормативно-правовых актов, обозначены теоретические аспекты исследования этого вопроса. Сделан вывод о том, что понимание экспертизы в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности согласуется с общим представлением об экспертизе как таковой, поскольку как в первом, так и во втором случае рассматриваются субъекты и объекты экспертизы, а также аспекты, связанные с ее проведением и используемыми принципами (всеобщность, обязательность, независимость и др.). Специфика заключается в определении тех случаев, в которых проводится экспертиза (выбор приоритетных направлений государственной научно-технической политики, формирование научных и научно-технических программ и проектов, проведение конкурсов на участие в них и др.), а также в более содержательном указании на тех субъектов, которые в нее участвуют.

С использованием научных источников выделены отдельные проблемы правового регулирования, распространенные на региональном уровне и связанные с неточностью предмета правового регулирования, различными трактовками основополагающих для инновационного законодательства понятий, неучетом в полной мере законодательства смежных областей регулирования и федерального законодательства и др. Последнее предполагает рассмотрение отдельных примеров экспертных заключений, в рамках которых бы иллюстрировались обозначенные ранее и другие проблемы.

Анализ отдельных положений из экспертных заключений проектов Стратегий Курской, Иркутской областей, а также Арктической зоны Российской Федерации позволил выявить наличие не только положительных сторон, которые сводятся к соответствию приоритетных направлений, обозначенных в рамках проектов данных Стратегий основным направлениям

¹⁴ См.: Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 19 июля 2012 г. № 532-П «Об утверждении перечня приоритетных направлений инновационной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://docs.cntd.ru/document/424064177> (дата образования: 30.08.2020)

стратегического развития Российской Федерации на период до 2025 года, а также нацпроектам, принятым к реализации до 2024 года, но и разного рода рассогласований.

Среди подобных — несогласования между названием отдельных разделов документов и их содержанием (отсутствие в содержании раздела документа инновационных аспектов, в то время как в названии указание на них содержалось), в ряде случаев «перекос» в сторону фиксации достигнутых результатов и положительных сторон, а не проблем, например, проблемы в области инноваций (низкий спрос со стороны бизнеса на инновации, низкая инновационная активность и др.) не находят должного отражения в проектах Стратегий. В том случае, когда проблемы обозначаются, они упоминаются лишь частично (обозначаются лишь отдельные проблемы, связанные с разомкнутостью инновационного цикла, со слабым взаимодействием сектора научных исследований и разработок с реальным сектором).

Еще одно из разночтений связано с тем, что в проекте Стратегии комплекс мер, направленных на достижение основных задач в сфере развития науки и технологий, не находит отражения в основных направлениях развития муниципальных образований отдельных субъектов (в этом случае имеет место рассогласование между положениями в рамках одного документа). Другой тип рассогласований может возникать между положениями в схожих по содержанию документах. Например, в проекте Стратегии Республики Саха предусмотрено создание научно-образовательного центра (НОЦ) как базового элемента научно-технологического развития территории, в то время как в проекте Стратегии развития Арктической зоны РФ (в разделе об основных направлениях развития муниципальных образований Республики Саха) данное направление не закреплено.

Наряду с этим следует отметить, что в ряде случаев содержащиеся в проектах Стратегий направления не подкреплены показателями (в перечень целевых индикаторов включаются лишь некоторые), это не позволяет в должной мере охарактеризовать различные стороны научной и инновационной деятельности. Кроме того, по отдельным направлениям обозначается лишь текущее состояние, не приводится сопоставлений в динамике и в территориальном срезе, что не позволяет представить сложившуюся ситуацию.

Выявленные в ходе исследования проблемы, касающиеся разного рода рассогласований между положениями нормативно-правовых актов, актуализируют вопросы, связанные как с экспертизой этих документов, так и с разработкой унифицированных требований и стандартов, использование которых позволяло бы преодолевать эти проблемы на разных уровнях управления.

Обозначенное в комплексе создавало бы предпосылки для использования системного подхода в управлении научной, научно-технической и инновационной деятельностью. Установленные в ходе исследования проблемы, связанные с рассогласованиями положений нормативно-правовых актов, могут представлять практический интерес для экспертов в области научной, научно-технической и инновационной деятельности, для представителей разных уровней управления, а также для круга специалистов, заинтересованных решением данных вопросов. Дальнейшие направления исследований связаны с разработкой формы экспертного заключения, а также единых требований к проведению экспертизы.

ИСТОЧНИКИ:

1. Далекин П. И. [Совершенствование нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности в Российской Федерации](#) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. — 2018. — № 3. — с. 51-61.
2. Ефимцева Т. В. Место инновационного права в системе отраслей российского права. / дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2014. — 332 с.
3. Игнатова Т. В. Правовое регулирование инноваций в сфере предпринимательства в России // Российское предпринимательство. — 2007. — № 10. — с. 14-19.
4. Берман М. И., Голиченко О. Г., Самоволева С. А. Нормативно-правовое обеспечение инновационной деятельности // Экономика образования. — 2008. — № 3. — с. 201-206.
5. Волынкина И. В. Гражданско-правовая форма инновационной деятельности. / дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2007. — 331 с.
6. Грибанов Д. В. Правовое обеспечение инноваций // Закон и право. — 2011. — № 9. — с. 5-7.
7. Кардаш И. Н. [Проблемы правового обеспечения вопросов стимулирования и поддержки инновационной деятельности в РФ](#) // Теория и практика общественного развития. — 2013. — № 3. — с. 235-238.
8. Лисина Е. Б. Регулирование инновационной политики и инновационной деятельности законодательством России и ряда других стран // Инновации. — 2007. — № 8. — с. 41-49.
9. Перчинская Н., Веверица В. [Дилеммы и проблемы инновационного развития в Молдове](#) // Россия и новые государства Евразии. — 2015. — № 1(26). — с. 24-37.
10. Чистякова Н. О. [Законодательство в области инновационной деятельности в РФ: проблемы и перспективы](#) // Вестник науки Сибири. — 2013. — № 2(8). — с. 96-103.

11. Рекомендации по гармонизации законодательства государств-членов ЕврАзЭС об инновациях и инновационной деятельности // Инновационный менеджмент. — 2007. — № 4. — с. 52-54.
12. Леонтьев Д. А., Иванченко Г. В. Комплексная гуманитарная экспертиза: методология и смысл. / Монография. — М.: Смысл, 2008. — 135 с.
13. Основные экспертные термины и определения. Экспертный Центр Независимых Исследований. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.exp-zentr.ru/termin.htm> (дата обращения: 20.08.2020).
14. Умняшова И. Б. Научные основания психолого-педагогической экспертизы в системе образования. / Психология образования: научный альманах. — М.: МФЮА, 2016. — 123-132 с.
15. Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. / В современной орфографии. — СПб: АО «Ф. А. Брокгауз — И. А. Ефрон», 1907.
16. Нестеров А. В. О зарождении и развитии некоторых категории экспертизы // Эксперт-криминалист. — 2012. — № 2. — с. 20-25.
17. Алейник А. А. и др. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии. / научно-практическое пособие. — М.: Юриспруденция, 2000. — 320 с.
18. Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. / научно-практическое пособие. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. — 366 с.
19. Журкина Е. В. Правовая экспертиза нормативно-правового акта как средство повышения эффективности законодательства. / дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — 178 с.
20. Скурко Е. В. Некоторые вопросы интеграции экспертного знания в законодательную деятельность // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2002. — № 2-3. — с. 46-48.
21. Дивуева Н. А., Куркина И. П., Фесуненко Л. Л. [О необходимости совершенствования нормативно-правового обеспечения](#) // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. — 2014. — № 15. — с. 168-172.
22. Миронов А. Н. Экспертиза проектов нормативно-правовых актов федеральными органами исполнительной власти // Административное право и процесс. — 2012. — № 2. — с. 32-38.
23. Козловская О. В., Акерман Е. Н. [Анализ нормативно-правового обеспечения в регионах-членах АИРР](#) // Эко. — 2013. — № 10(472). — с. 5-12.
24. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. — М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2019. — 32 с.

REFERENCES:

- Rekomendatsii po garmonizatsii zakonodatelstva gosudarstv–chlenov EvrAzES ob innovatsiyakh i innovatsionnoy deyatel'nosti* [Recommendations on harmonization of the legislation of the EurAsEC member States on innovations and innovative activities]. (2007). *Innovatsionnyy menedzhment*. (4). 52-54. (in Russian).
- Antikorrupsionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov* [Anti-corruption expertise of normative legal acts and draft normative legal acts] (2019). M.: General'naya prokuratura Rossiyskoy Federatsii. (in Russian).
- Malyy entsiklopedicheskiy slovar Brokgauza i Efrona* [Small encyclopedic dictionary of Brockhaus and Efron] (1907). SPb.: «F. A. Brokgauz — I. A. Efron». (in Russian).
- Aleynik A. A. i dr. (2000). *Zakonodatel'nyy protsess. Ponyatie. Instituty. Stadii* [The legislative process. The concept. Institutions. Stages] M.: Yurisprudentsiya. (in Russian).
- Berman M. I., Golichenko O. G., Samovoleva S. A. (2008). *Normativno-pravovoe obespechenie innovatsionnoy deyatel'nosti* [Regulatory and legal support of innovation activities]. *Economics of education*. (3). 201-206. (in Russian).
- Chistyakova N. O. (2013). *Zakonodatel'stvo v oblasti innovatsionnoy deyatel'nosti v RF: problemy i perspektivy* [Legislation in the field of innovation in the Russian Federation: problems and prospects]. *Vestnik nauki Sibiri*. (2(8)). 96-103. (in Russian).
- Dalekin P. I. (2018). *Sovershenstvovanie normativno-pravovogo obespecheniya innovatsionnoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii* [Improvement of standard legal support of innovative activity in the Russian Federation]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*. (3). 51-61. (in Russian).
- Divueva N. A., Kurkina I. P., Fesunenکو L. L. (2014). *O neobkhodimosti sovershenstvovaniya normativno-pravovogo obespecheniya* [On the need to improve regulatory support]. *Fundamental and applied research: problems and results*. (15). 168-172. (in Russian).
- Efimtseva T. V. (2014). *Mesto innovatsionnogo prava v sisteme otrasley rossiyskogo prava* [The place of innovative law in the system of branches of Russian law] M.. (in Russian).
- Gribanov D. V. (2011). *Pravovoe obespechenie innovatsiy* [Legal support for innovation]. *Zakon i pravo*. (9). 5-7. (in Russian).

- Ignatova T. V. (2007). *Pravovoe regulirovanie innovatsiy v sfere predprinimatelstva v Rossii* [Legal regulation of innovations in the field of entrepreneurship in Russia]. *Russian Journal of Entrepreneurship*. 8 (10). 14-19. (in Russian).
- Kardash I. N. (2013). *Problemy pravovogo obespecheniya voprosov stimulirovaniya i podderzhki innovatsionnoy deyatel'nosti v RF* [Issues of legal regulation of the innovation activities support and encouragement in the Russian Federation]. *Theory and practice of social development*. (3). 235-238. (in Russian).
- Kozlovskaya O. V., Akerman E. N. (2013). *Analiz normativno-pravovogo obespecheniya v regionakh-chlenakh AIRR* [The study of regulatory support for innovation activity in the regions — members of the Association of Innovative Regions of Russia]. *Eco*. (10(472)). 5-12. (in Russian).
- Kudashkin A. V. (2012). *Antikorruptsionnaya ekspertiza: teoriya i praktika* [Anti-corruption expertise: theory and practice] M.: Norma: INFRA-M. (in Russian).
- Leontev D. A., Ivanchenko G. V. (2008). *Kompleksnaya gumanitarnaya ekspertiza: metodologiya i smysl* [Comprehensive humanitarian expertise: methodology and meaning] M.: Smysl. (in Russian).
- Lisina E. B. (2007). *Regulirovanie innovatsionnoy politiki i innovatsionnoy deyatel'nosti zakonodatel'stvom Rossii i ryada drugikh stran* [Regulation of innovation policy and innovation activity by the legislation of Russia and a number of other countries]. *Innovations*. (8). 41-49. (in Russian).
- Mironov A. N. (2012). *Ekspertiza projektov normativno-pravovykh aktov federal'nymi organami ispolnitelskoy vlasti* [Examination of draft normative legal acts by Federal Executive authorities]. *Administrativnoe pravo i protsess*. (2). 32-38. (in Russian).
- Nesterov A. V. (2012). *O zarozhdenii i razvitii nekotorykh kategorii ekspertiki* [On the origin and development of some categories of expert analysis]. *Ekspert-kriminalist*. (2). 20-25. (in Russian).
- Perchinskaya N., Veveritsa V. (2015). *Dilemmy i problemy innovatsionnogo razvitiya v Moldove* [Dilemmas and problems of innovative development in Moldova]. *Rossiya i novye gosudarstva Evrazii*. (1(26)). 24-37. (in Russian).
- Skurko E. V. (2002). *Nekotorye voprosy integratsii ekspertnogo znaniya v zakonodatel'nuyu deyatel'nost* [Some issues of integrating expert knowledge into legislative activities]. *Predstavitel'naya vlast — XXI vek: zakonodatel'stvo, komentarii, problemy*. (2-3). 46-48. (in Russian).

Umnyashova I. B. (2016). *Nauchnye osnovaniya psikhologo-pedagogicheskoy ekspertizy v sisteme obrazovaniya* [Scientific basis of psychological and pedagogical expertise in the education system] M.: MFYuA. (in Russian).

Volynkina I. V. (2007). *Grazhdansko-pravovaya forma innovatsionnoy deyatelnosti* [Civil law form of innovation activity] M.. (in Russian).

Zhurkina E. V. (2009). *Pravovaya ekspertiza normativno-pravovogo akta kak sredstvo povysheniya effektivnosti zakonodatelstva* [Legal examination of a normative legal act as a means of improving the effectiveness of legislation] M. (in Russian).