

Дмитрий ГРИБАНОВ

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ

В статье рассматриваются особенности правового регулирования в области науки, научно-технической и инновационной деятельности. Проведен анализ развития регионального законодательства в данной области. Рассмотрены основы региональной научно-технической и инновационной политики субъектов РФ.

Ключевые слова: инновации, инновационная политика, наука, правовое регулирование, региональное законодательство

Инновационное развитие, являясь приоритетом государственной политики Российской Федерации, остается за пределами должного внимания законодателя. Современное федеральное законодательство в данной сфере характеризует противоречивость и отсутствие системного подхода. Как результат законотворческая практика на региональном уровне складывается во многом стихийно.

Тем не менее в субъектах Федерации принимаются законы, касающиеся инновационной деятельности. Целью настоящей статьи является попытка обобщения положительного правотворческого опыта, который наработан регионами и, как мы полагаем, может быть использован при совершенствовании правового регулирования процесса инновационной модернизации экономики.

Полномочия субъектов РФ в сфере науки и научной деятельности

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 71, 72, 73) субъекты Федерации вправе принимать свои законы по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в т.ч. в порядке опережающего нормотворчества; осуществлять правовое регулирование по вопросам, не отнесенным Конституцией к ведению Федерации и к совместному ведению России и ее субъектов. Такая возможность «поставила перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации новые задачи в области законотворчества и вместе с тем предъявила повышенные требования к качеству принимаемых нормативных решений, а также к процедуре подготовки проектов законодательных актов, их рассмотрения, принятия и

опубликования»¹. Однако Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»² (ему отводилась роль системообразующего нормативного правового акта в сфере правового регулирования науки и научной деятельности) не смог создать необходимые условия и предпосылки для приведения законодательства о науке в единую нормативную систему, его дальнейшего развития и формирования соответствующей отрасли.

Закон неоднократно изменялся и дополнялся. А появление в экономической науке модного понятия — «инновация» *еще более децентрализовало усилия юристов по выработке единой терминологии.*

Введение в оборот этого нового понятия внесло сумятицу и в полномочия субъектов Федерации. С одной стороны, потому, что инновации тесно связаны с интеллектуальной собственностью, а она в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции находится в исключительном ведении Федерации. С другой, потому, что наука — также неотделима от инновационной деятельности, а согласно ст. 72 Конституции общие вопросы науки находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Более конкретно полномочия субъектов Федерации в области науки и научно-технической деятельности обозначены в п. 3 ст. 12 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике». Они включают их право:

- принимать законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации об осуществлении деятельности органов государственной власти субъектов РФ в научной и научно-технической сферах;
- создавать государственные научные организации субъектов Федерации, осуществлять их реорганизацию и ликвидацию;
- принятия и реализации научных, научно-технических и инновационных программ и проектов субъектов Федерации.

В ст. 12 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» (в редакции до 2004 г.) также устанавливались полномочия органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и предметы их совместного ведения по вопросам науки.

Например, к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации относились вопросы формирования экономического механизма осуществления государственной научно-технической политики; размещение объектов научно-технического потенциала и создание инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности; формирование совместных фондов научного, научно-технического и технологического развития и т.д. Существенно был расширен и перечень вопросов, находящихся в исключительном ведении субъектов Российской Федерации.

¹ Храмцов А.В. Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. Автореф. дис. к.ю.н. М. 2007. С. 3.

² Собрание законодательства РФ. 26.08.1996, № 35. Ст. 4137.

Однако в процессе совершенствования законодательства Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ изменения были внесены в т.ч. и в Закон о науке, в части исключения норм, устанавливающих полномочия субъектов Федерации даже по предметам совместного ведения.

Однако достаточно быстро правоприменительная практика *опровергла целесообразность таких действий*.

Таким образом, объем полномочий субъектов Федерации в области науки и научно-технической деятельности, обозначенных в п. 3 ст. 12 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», на сегодняшний день не позволяет осуществлять эффективную региональную научно-техническую политику в области научного и научно-технологического потенциала региона. Более того, перенесение в применяемой региональными законодателями терминологии акцента с «науки» на «инновации» ставит дополнительные вопросы о правотворческой компетенции субъектов Федерации в рассматриваемой сфере.

По этой причине Комитет Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям, поддерживая мнение ряда субъектов Российской Федерации, разрабатывает законопроект, направленный на восстановление и развитие действовавших ранее пп. 2, 3 и 4 ст. 12 Федерального закона «О науке и научно-технической политике», а также п. «е» ст. 72 Конституции, относящих вопросы науки к предметам совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации⁴.

По логике вещей, следуя строго букве действующего законодательства, регионы обязаны ограничиваться рамками научно-технической сферы. Но если они должны содействовать структурной перестройке экономики, развитию наукоемких отраслей промышленности регионов, то, видимо, должны располагать для этого *более широкими правотворческими возможностями*. В этой связи важно понять, в каких сферах научно-технической деятельности заинтересованы сегодня субъекты Федерации. Ниже мы попытаемся показать это на примере их законодательной деятельности.

Законодательство субъектов РФ в сфере научно-технической деятельности

Региональное законодательство в рассматриваемой сфере правового регулирования идет по пути *принятия самостоятельных законов*, регулирующих отношения между субъектами научной деятельности, органами

³ Собрание законодательства РФ. 30.08.2004, № 35. Ст. 3607.

⁴ Фетисов В.П., Гончаренко В.Л. Законодательство об инновационной деятельности: десять лет развития // Инновации. 2009. № 1. С. 7.

государственной власти, потребителями научной продукции, закрепляющих организационные, правовые и экономические условия и гарантии научной и научно-технической деятельности.

Эти законы принимают формы законов: о науке и научно-технической политике⁵; о научной и научно-технической деятельности⁶; о государственной поддержке научной и научно-технической деятельности⁷. Однако несмотря на различия предметов регулирования, *отправными положениями* правотворчества субъектов Федерации при формировании нормативно-правовой основы в научно-технической сфере выступают признание науки приоритетной социально значимой отраслью, определяющей уровень социально-экономического развития региона, развитие и эффективное использование научно-технического потенциала, увеличение вклада науки и техники в развитие экономики, повышение эффективности производства и конкурентоспособности продукции, широкое привлечение научных сотрудников, потенциала научных организаций к решению проблем социально-экономического и инновационного развития региона, концентрация ресурсов на приоритетных направлениях развития науки и техники, поддержка предпринимательской деятельности в области науки и научно-технической деятельности, стимулирование научной, научно-технической и научно-информационной деятельности через систему налоговых и иных льгот; развитие межрегионального и международного научного, научно-технического и научно-информационного сотрудничества.

Эти принципы, в частности, декларированы в Законе Санкт-Петербурга «О науке и научно-технической политике Санкт-Петербурга», в Законе Волгоградской области «О научной деятельности и региональной научно-технической политике», в Законе Рязанской области от 17.10.2007 г. № 137-ОЗ «О науке и научно-технической деятельности в Рязанской области».

Интересны также *терминологические новеллы*.

Недостатки федерального законодательства подвинули законодателей региональных к введению таких отсутствующих в федеральном законодательстве терминов, как «научно-информационная деятельность» (Закон

⁵ Закон Санкт-Петербурга от 20.10.2000 г. № 489-58 «О науке и научно-технической политике Санкт-Петербурга», Закон Республики Саха (Якутия) от 15.04.2004 г. 132-3 № 267-III «О науке и государственной научно-технической политике», Закон Архангельской области от 25.02.1998 г. № 60-14-ОЗ «О региональной научно-технической политике Архангельской области» и др.

⁶ Закон Республики Тыва от 10.06.2005 г. № 1303-ВХ-I «О научной и научно-технической деятельности в Республике Тыва», Закон Волгоградской области от 06.11.1998 г. № 219-ОД «О научной деятельности и региональной научно-технической политике», Закон Костромской области от 10.03.2009 г. № 449-4-ЗКО «О науке и научно-технической деятельности в Костромской области», Закон Мурманской области от 08.11.2001 г. № 301-01-ЗМО «Об основах организации научной, научно-технической и инновационной деятельности в Мурманской области» и др.

⁷ Закон Красноярского края от 10.07.2008 г. № 6-2000 «О государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Красноярского края», Закон Приморского края от 03.12.2008 г. № 345-КЗ «О деятельности органов государственной власти Приморского края в научной и (или) научно-технической сферах», Закон Владимирской области от 05.04.1999 г. № 17-ОЗ «О научно-технической политике и мерах государственной поддержки научной деятельности и инноваций во Владимирской области», Закон Кемеровской области от 13.01.2003 г. № 120-ОЗ «О государственной научно-технической политике Кемеровской области и об организации научной и (или) научно-технической деятельности» и др.

Санкт-Петербурга «О науке и научно-технической политике Санкт-Петербурга»), «научно-технический потенциал» (Закон Свердловской области от 02.04.2001 № 33-ОЗ «О государственной научно-технической политике Свердловской области»), «субъекты научной деятельности», «субъекты государственной поддержки в сфере научной и научно-технической деятельности» (Закон Тюменской области от 21.02.2007 г. № 544 «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Тюменской области»), «приоритетные направления развития науки и техники», «областная научно-техническая программа» (Закон Тверской области от 25.06.1998 г. № 22-ОЗ-2 «О науке и научно-технической политике Тверской области»).

Региональное законодательство, как правило, строится исходя из определения *субъектов* науки и научно-технической деятельности, в число которых включаются как лица, непосредственно участвующие в научном процессе, так и уполномоченные органы государственной власти субъекта Федерации. Весьма важным здесь является не просто перечисление этих субъектов (физические лица /граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства/; юридические лица, уставными документами которых предусмотрено осуществление научной и /или/ научно-технической деятельности; юридические лица, осуществляющие заказ на научные исследования и разработки и являющиеся пользователями результатов научной деятельности), а закрепление *специального правового статуса* таких субъектов.

Еще одним важным фактором активизации инновационных процессов в регионах является развитие *организационной структуры* науки.

При этом речь идет не только о консолидации научного потенциала субъектов Федерации посредством обеспечения эффективного сотрудничества и обмена опытом между организациями науки, но и о практическом взаимодействии науки, образования, производства и сферой потребления. Наряду с усилением традиционных организационных форм научной деятельности (академическая и вузовская наука) на региональном уровне начинает развиваться ее *«корпоративный сектор»* (организационные формы объединения науки и производства, обладающие высоким инновационным потенциалом и реальными возможностями для внедрения и распространения инноваций, что выражается в закреплении в нормах региональных законов правового статуса таких субъектов).

Установление в региональном законодательстве особого правового статуса для субъектов научной деятельности и прежде всего наиболее перспективных организационных форм ее осуществления является основанием для *получения льгот и особых мер государственной поддержки*, реализуемых в рамках региональной научно-технической политики⁸.

Наряду с традиционными мерами государственной поддержки *особый интерес* вызывает помощь региональных властей в организации

⁸ Финансовая поддержка, реализуется в регионах в виде налоговых льгот для субъектов научной и научно-технической деятельности, финансирования целевых программ развития научной, научно-технической деятельности; предоставления субсидий и субвенций научным организациям региона; учреждения грантов на проведение научных исследований для решения актуальных научных проблем, премий, именных наград за выдающиеся научные достижения.

экспонирования, презентации и иных форм продвижения научной, научно-технической и инновационной продукции на международные рынки. Предпринимателей также интересуют механизмы поддержки конкурентоспособности высокотехнологичной продукции, созданной субъектами инновационной деятельности, по сравнению с аналогичной продукцией иностранных производителей, субсидируемой соответствующими государствами.

Наибольший эффект на пути развития научной и инновационной деятельности, как представляется, приносит развитие в субъектах Федерации механизмов инвестирования сферы научно-технической и инновационной деятельности, например, организация инновационных и венчурных фондов, основная цель создания которых заключается в финансовом обеспечении инновационных проектов. Эта задача решается посредством участия в разработке и реализации программ развития и поддержки инновационной деятельности; целевого финансирования инновационных проектов; поиска и привлечения финансовых средств для оказания финансовой и материальной поддержки инновационным предприятиям; осуществления страхования инновационных коммерческих и внедренческих рисков в страховых компаниях; оказания маркетинговых, консультативных и управленческих услуг представителям инновационного предпринимательства; инвестирования научно-технических исследований и инновационных производств.

Так, например, организация системы венчурного финансирования научной, научно-технической и инновационной деятельности предусмотрена в Законе Красноярского края «О государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Красноярского края»; в Законе Алтайского края от 14 сентября 2006 г. № 95-ЗС «Об инновационной деятельности в Алтайском крае», где государственная поддержка инвестирования высокорисковых высокотехнологичных инновационных проектов осуществляется через фонды венчурного капитала. В некоторых законах субъектов Федерации (Закон Волгоградской области от 22 июня 2004 г. № 925-ОД «Об инновационной деятельности в Волгоградской области», Закон Нижегородской области от 14 февраля 2006 г. № 4 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Нижегородской области» и др.), закреплена правовая статус венчурных и инновационных фондов, деятельность которых осуществляется путем предоставления кредитов, беспроцентных ссуд, краткосрочных займов и средств на возвратной и безвозвратной основе.

Отдельного внимания заслуживает опыт закрепления в региональном законодательстве *системы управления научной деятельностью*, базирующейся на сочетании принципов государственного регулирования и самоуправления, обеспечивающий на этой основе развитие государственно-частного партнерства в научно-технической и инновационной сферах⁹.

⁹ Примером такой практики может служить п. 3 ст. 9 Закона Рязанской области «О науке и научно-технической деятельности в Рязанской области», устанавливающий, что управление научной и (или) научно-технической деятельностью государственных научных организаций Рязанской области осуществляется в пределах, не нарушающих свободу научного творчества.

В систему управления научной деятельностью субъекта Федерации, как правило, входят органы его государственной власти, в компетенции которых находятся вопросы научной, научно-технической и инновационной политики, государственные, общественные и иные научные, образовательные и научно-технические организации и учреждения.

В рассматриваемую систему также включаются специально созданные советы по научной и инновационной политике, комитеты и (или) фонды развития науки и научно-технической сферы¹⁰. Советы создаются при правительстве субъекта Федерации как консультационно-совещательные органы для рассмотрения вопросов и подготовки предложений по совершенствованию, планированию и координации мер государственной поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности. В их компетенцию входит: формирование направлений научно-технической деятельности, включая тематику образовательных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ и инновационных мероприятий; разработка предложений и рекомендаций по приоритетным направлениям развития науки и техники в регионе, проведение экспертиз региональных научно-технических программ и проектов и подготовка независимых заключений, разработка предложений по реализации государственной научно-технической политики, участие в контроле за выполнением научно-технических программ и проектов.

Из сказанного можно сделать вывод, что *только посредством организации эффективного государственного управления* в научно-технической сфере на уровне субъекта Федерации можно создать условия для осуществления фундаментальных научных исследований, научно-технической деятельности и воплощения их результатов в инновационной продукции. Именно по этой причине практически в каждом региональном законе большое внимание уделяется компетенции органов государственной власти субъектов Федерации в области научно-технической политики.

Особое место в региональном законодательстве занимает *информационное обеспечение* научной и инновационной деятельности¹¹.

С этой целью в ряде регионов предусмотрено создание региональных информационных фондов и систем в области науки и техники, осуществляющих сбор, государственную регистрацию, аналитическую обработку, хранение и доведение до потребителей научной и технической информации. Осознание важности структурирования и представления в систематизированном виде информационных ресурсов обусловили необходимость создания реестров научно-технических достижений.

В качестве примера можно привести общедоступный реестр научно-технических разработок региона, который является формой обеспечения инвентаризации и информационной доступности результатов научно-технической деятельности для предприятий и инвесторов. Ведение такого

¹⁰ Создание совета по научно-технической политике и фонда развития науки и техники предусмотрено Законом Волгоградской области «О научной деятельности и региональной научно-технической политике», Законом Мурманской области «Об основах организации научной, научно-технической и инновационной деятельности в Мурманской области» и др.

¹¹ См., напр.: Закон Рязанской области «О науке и научно-технической деятельности в Рязанской области»; Закон Мурманской области «Об основах организации научной, научно-технической и инновационной деятельности в Мурманской области» и др.

реестра предусмотрено в Законе Красноярского края «О государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Красноярского края». Формирование и ведение баз данных, позволяющих в едином систематизированном виде представить и показать весь уровень развития научно-технической сферы региона, позволяет в т.ч. позиционировать регион как во внутригосударственных, так и международных отношениях.

Подводя итоги, кратко обобщим положительный опыт регулирования научно-технической деятельности в субъектах Федерации.

Первое. В ряде регионов разработаны и апробированы многочисленные формы прямого и косвенного финансирования и стимулирования субъектов научной и инновационной деятельности, включая налоговые льготы, региональные конкурсы и гранты, деятельность региональных венчурных и инвестиционных фондов.

Второе. Совершенствуется региональное законодательство в сфере науки, наибольший интерес среди которого представляют целевые региональные программы, посвященные именно научному развитию.

Третье. Создаются новые формы организаций, центров, призванных развивать научно-техническую деятельность по конкретным отраслевым направлениям региона. Это наукограды, технопарки и т.д.

Четвертое. Особое внимание субъекты Федерации начинают уделять информационному обеспечению научной деятельности, что повышает коммуникативные возможности науки, бизнеса и органов государственной власти.

Пятое. Совершенствуется структура управления научной деятельностью в аппаратах администраций и правительств субъектов РФ. Уточняется правотворческая и правоисполнительская компетенция соответствующих органов.

Представляется, что если для всех этих пяти направлений разработать методические рекомендации, предложив каждому региону осуществить модернизацию по данным направлениям — мы получим большое количество положительных правовых и управленческих решений, способствующих модернизации российской экономики. Другое дело, что для выработки таких рекомендаций нужна воля Правительства Российской Федерации, которая, в свою очередь, невозможна без единого терминологического аппарата и основополагающих принципов государственной инновационной политики, закрепленных в базовом федеральном законе.