

Илья РУЗАНОВ

ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИИ

В разных субъектах Федерации закреплено разное понимание инноваций: узкое (инновации как продукт научно-технического процесса) и широкое (инновации как любое новшество). В статье проанализированы подходы законодателей субъектов Российской Федерации к понятию «инновации». После закрепления термина «инновации» (в широком понимании) на федеральном уровне в 2011 г. субъекты Федерации в большинстве своем привели свое законодательство в соответствие с федеральным. Однако остается ряд регионов, чьи законы в этой сфере противоречат федеральному, есть также субъекты, которые постарались оставить себе возможность для маневра. В статье сделан вывод о том, что такая ситуация подрывает государственное единство Российской Федерации. Для исправления ситуации предлагается принять Федеральный закон «Об основах инновационной деятельности в Российской Федерации», который должен предоставить определенную свободу субъектам Федерации, но в рамках установленной на федеральном уровне дефиниции инноваций.

Ключевые слова: государственное единство, инновации, инновационная политика, основные права, экономический федерализм

Вот уже много лет как в обиход российских экспертов прочно вошло словосочетание «инновационная экономика». В конце прошлого десятилетия построение экономики такого типа было провозглашено государственной задачей, с учетом необходимости реализации которой писались многие стратегические программы. Впоследствии интерес к этой проблематике несколько спал, однако в настоящее время в связи с обострением экономических проблем, обусловленным в т.ч. введением экономических санкций против нашей страны, политики и эксперты вновь заговорили о необходимости поиска новых точек роста, которые могут находиться именно в инновационной сфере.

Несмотря на большой интерес к проблеме инноваций, существующий в России последние несколько лет, вплоть до 2011 г. отсутствовало общепринятое, законодательно оформленное их определение. Лишь в июле 2011 г. были приняты изменения в Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹, которыми определено, что инновации — это

¹ Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) «О науке и государственной научно-технической политике» / Российская газета, 3 сент. 1996 г. № 167.

введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях.

Среди экономистов на сегодняшний день существует два подхода к пониманию инноваций — узкий и широкий. Согласно первому, под инновациями можно понимать только новшества, основанные на научно-технических достижениях; второй подход постулирует, что любое новшество представляет собой инновацию.

Способ, которым законодатель закрепил определение инноваций, содержит в себе фундаментальное противоречие. С одной стороны, как следует из формулировки Закона, он исходит из широкого понимания инноваций. Например, новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях не имеет научно-технической базы. С другой стороны, как следует из преамбулы Закона, он регулирует отношения между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг), в т.ч. по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности.

Получается, что законодатель, декларируя широкое понимание инноваций, относит их к сфере науки, тем самым противореча себе и сужая содержание понятия.

Кроме того, поскольку понятие инноваций закреплено в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» (далее — Закон), возникает еще и федеративный аспект. Дело в том, что п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относит общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, сфера инноваций в настоящее время урегулирована в Российской Федерации по так называемой рамочной модели — федеральным Центром принят Закон, содержащий основные положения об инновациях, а субъекты имеют полномочия, прямо названные в Федеральном законе. Среди основных положений, урегулированных Центром, находится в т.ч. и определение инноваций.

Однако до 2011 г., в отсутствии федеральных норм, субъекты Федерации активно предлагали свои дефиниции. Автором был проведен анализ законодательства 83 субъектов Российской Федерации на предмет наличия в нем «инновационных» законов. За пределами внимания остались Республика Крым и город федерального значения Севастополь, поскольку до недавнего времени они находились за пределами Российской Федерации.

На текущий момент лишь 8 субъектов Федерации не имеют нормативно-правовых актов, регулирующих те или иные аспекты инновационной деятельности: Республика Алтай, Республика Калмыкия, Республика Мордовия, Ненецкий автономный округ, Чукотский автономный округ, Псковская область, Еврейская автономная область, Ленинградская область, причем в двух из них такие акты имелись ранее, еще в двух активно разрабатываются.

До принятия изменений в федеральное законодательство в 2011 г. нормативно-правовые акты субъектов отражали как широкий, так и узкий подход к инновациям. После 2011 г. большинство субъектов стали приводить свое законодательство в соответствие с подходом, присутствующим в федеральном законодательстве. В результате в настоящее время в законах большинства субъектов РФ либо текстуально дублируются федеральные формулировки, либо имеются прямые отсылки к нормам федерального законодательства.

Однако некоторые регионы пошли своим путем. Именно они и представляют, на наш взгляд, особый интерес. Их условно можно разделить на 2 группы.

Первая группа — субъекты, в которых инновационные законы приведены в соответствие с федеральным законодательством, но при этом региональные власти постарались оставить себе возможность поддержки именно технических инноваций.

В качестве приема юридической техники, позволяющего сделать это, выступает дифференциация инноваций на несколько категорий.

Такой логики придерживается, например, законодатель Оренбургской области. До изменений Федерального закона в 2011 г. в области был закреплён узкий подход к инновациям². С 2014 г. в Оренбургском законе понятие «инновации» расшифровано так же, как и в федеральном. Однако одновременно с этим в Законе остались нормы первоначальной редакции, которые, помимо понятия «инновация», вводили ещё 2 типа инноваций:

- базисная инновация — нововведение, базирующееся на результатах научно-технических разработок, не имеющих аналогов в мировой практике, и направленное на освоение новых систем и технологий следующих поколений;
- улучшающая инновация — нововведение, служащее созданию новых моделей машин, оборудования и разновидностей материалов, улучшению качества производимых товаров (услуг) и технологий их изготовления.

Благодаря такой юридической технике законодатель Оренбургской области, с одной стороны, привел свои нормативные акты в соответствие с Федеральным законом, а с другой — сохранил 2 дефиниции, ранее обеспечивавшие узкий подход к инновациям. В результате Оренбургская область получит возможность по-прежнему поддерживать именно технические инновации, принимая специальные программы и законы.

Вторая группа — субъекты, законы которых не приведены в соответствие с федеральным законодательством.

Ряд субъектов сохраняют в своих законах узкое понимание инноваций: Республика Адыгея, Калужская область, Сахалинская область, Чеченская Республика. Ограниченный объём статьи не позволяет детально обосновать причины, по которым мы относим тот

² Закон Оренбургской области от 16.11.2009 г. № 3222/739-IV-ОЗ (ред. от 16.12.2015) «О государственной поддержке инновационной деятельности в Оренбургской области» / URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW390&n=65984&from=53590-0&rnd=208987.5059668598223234&>.

или иной субъект именно в эту группу, поэтому ограничимся лишь кратким обзором нормативных актов названных субъектов в той их части, которая непосредственно связана с пониманием сущности инноваций и инновационной деятельности.

Так, в ст. 1 Закона Республики Адыгея «Об инновационной деятельности в Республике Адыгея»³ инновация определяется как результат инновационной деятельности. В свою очередь инновационная деятельность трактуется как процесс, направленный на реализацию конечных результатов научных исследований и разработок либо иных научно-технических достижений в новый или усовершенствованный продукт, реализуемый на рынке, в новый или усовершенствованный технологический процесс, используемый в практической деятельности. К инновационной деятельности отнесены и связанные с этим дополнительные научные исследования и разработки.

Таким образом, инновации раскрываются в данном Законе через инновационную деятельность, которая в свою очередь связана с научными исследованиями, разработками и иными научно-техническими достижениями. Это означает, что в конечном счете инновации понимаются в узком значении.

Закон Чеченской Республики «Об инновационной деятельности в Чеченской Республике»⁴ оставляет простор для двоякого толкования понятия инноваций. С одной стороны, в соответствии со ст. 2 Закона продукция инновационной деятельности — это внедренные научно-технические или научно-технологические достижения, освоенные в производстве новые или усовершенствованные товары, услуги или технологические процессы. То есть под понятие инноваций подпадает любой новый товар.

Вместе с тем та же статья устанавливает, что инновационная деятельность — это деятельность, направленная на внедрение научно-технических или научно-технологических достижений в технологические процессы, новые или усовершенствованные товары, услуги, реализуемые на внутреннем и внешнем рынках. В данном случае речь идет о чисто технологическом понимании инноваций, сужающем его по сравнению с федеральным законодательством. В целом данный нормативный акт имеет крен в сторону узкого понимания инноваций.

Закон Калужской области «О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области»⁵ не приводился в соответствие с федеральным законодательством и по-прежнему закрепляет узкое понимание инноваций. Собственно, дефиниции самой инновации Закон не содержит, но в нем зафик-

³ Закон Республики Адыгея от 28 декабря 2007 г. № 145 «Об инновационной деятельности в Республике Адыгея» / URL: <http://docs.cntd.ru/document/819035931> (дата обращения 27.07.2015).

⁴ Закон Чеченской Республики от 6 марта 2007 г. № 7-ПЗ «Об инновационной деятельности в Чеченской Республике» (в ред. Закона ЧР от 11.05.2012 № 7-ПЗ) / URL: <http://docs.cntd.ru/document/906802974> (дата обращения 27.07.2015).

⁵ Закон Калужской области от 4 июля 2002 г. № 134-ОЗ «О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области» (в ред. от 05.12.2010 г. № 2-ОЗ) / URL: <http://docs.cntd.ru/document/972210404> (дата обращения 27.07.2015).

сировано понимание инновационной деятельности как деятельности, направленной на освоение и распространение результатов научных исследований и разработок либо иных научно-технических достижений с целью создания новых или усовершенствованных товаров и технологических процессов, расширения и обновления ассортимента и улучшения качества выпускаемой продукции (ст. 2 Закона). Из этой формулировки прямо следует привязка инноваций к научно-технической деятельности.

В Сахалинской области инновации регулируются Законом «О поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в Сахалинской области»⁶. Поэтому в отличие от нормативно-правовых актов многих иных субъектов Российской Федерации данный документ содержит отсылку не к Закону о науке, а к Федеральному закону «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», в котором понятие инноваций отсутствует. Вместе с тем в областном законе есть такая дефиниция. В ст. 1 сфера инноваций определяется как область деятельности по созданию новой или усовершенствованной продукции, нового или усовершенствованного технологического процесса, реализуемого в экономическом обороте с использованием научных исследований, разработок, опытно-конструкторских работ либо иных научно-технических достижений. Эта норма демонстрирует узкий подход к инновациям в Сахалинской области, поскольку инновационный продукт по рассматриваемому Закону должен обязательно базироваться именно на научно-технических достижениях.

Итак, нормативные акты, направленные на регулирование инновационной деятельности, приняты практически во всех субъектах Российской Федерации. При этом используются самые разнообразные законодательные техники. Также необходимо констатировать, что, хотя после 2011 г. большая часть субъектов привела свою правовую базу об инновациях в соответствие с федеральными нормами, все еще остаются субъекты, в которых используется подход, принципиально отличающийся от того, который предлагается федеральным Центром.

Насколько подобное разнообразие подходов в регулировании инновационной деятельности соответствует конституционным требованиям разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами?

Учитывая то, что регулирование инновационной деятельности относится в целом к сфере науки, а последняя находится в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, можно предположить, что наличие различных подходов к инновациям в разных субъектах Федерации до 2011 г. не противоречило Конституции. Как разъяснял еще в 1996 г. Конституционный Суд РФ, субъекты Российской Федерации до издания федеральных законов вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам их совместного с Российской Федерацией ведения, однако после издания Федерального

⁶ Закон Сахалинской области от 16 февраля 2009 г. № 9-ЗО «О поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в Сахалинской области» (ред. от 07.08.2014) / URL: <http://docs.cntd.ru/document/819087221> (дата обращения 27.07.2015).

закона, региональное законодательство должно быть приведено в соответствие с ним⁷.

Таким образом, те нормативные акты субъектов Российской Федерации, в которых после 2011 г. сохранилось узкое понимание инноваций, перестали соответствовать конституционным принципам разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Сложнее обстоит дело с теми субъектами Федерации, которые пошли по пути дифференциации инноваций, вводя помимо генеративного определения еще и дополнительные (такие как базисная инновация, улучшающая инновация и пр.). Не противоречит ли Конституции такое дополнение федеральных норм?

Можно предположить, что противоречия здесь нет. Как отмечает Г.А. Гаджиев, к федеральному ведению относится регулирование основных прав и свобод человека и гражданина, однако это не препятствует субъектам Федерации регулировать права граждан, не являющихся основными⁸.

Это концептуальное положение является ключом к решению проблемы распределения полномочий между Центром и регионами в сфере инноваций. Основная цель принятия любого инновационного закона — обеспечить механизмы поддержки инновационных предприятий, поэтому фактически то или иное определение инноваций можно рассматривать как предпосылку права соответствующих субъектов инновационной деятельности на получение дополнительных мер помощи. Однако данное право не является основным. Следовательно, в том случае, если законодательство субъекта Федерации отражает широкий подход к инновациям, закрепленный на федеральном уровне, введение дополнительных видов инноваций с тем, чтобы регион имел возможность дифференцировать меры поддержки в зависимости от важности конкретного производства для его экономики, не будет противоречить Конституции РФ.

К аналогичному выводу можно прийти, анализируя рассматриваемую проблему с точки зрения категории экономического федерализма. В современном конституционном праве под ним понимают децентрализованную систему обеспечения социально-экономического развития территориально-дифференцированного общества и ресурсных возможностей территориально распределенных уровней публичной власти⁹. Экономический федерализм и каждая из его составляющих основываются на определенных принципах, в частности, на принципе единства экономического пространства и свободы перемещения в его рамках товаров, услуг и финансовых средств¹⁰.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 г. № 9-П // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

⁸ См.: Гаджиев Г.А. Основные экономические права: сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств: Дис. д.ю.н.: 12.00.02. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1996. С. 274–275.

⁹ См.: Хвоцин А.А. Конституционно-правовые аспекты экономического федерализма в Российской Федерации: Дис. к.ю.н.: 12.00.02. Тюмень: Институт государства и права Тюменского государственного университета, 2007. С. 21.

¹⁰ Там же. С. 30.

Важность категории «единое экономическое пространство» подчеркивает и Г.А. Гаджиев, по мнению которого оно обеспечивает государственное единство Российской Федерации¹¹. Для его обеспечения необходимо, чтобы в стране было единство основных экономико-правовых институтов, категорий, их единообразное применение¹².

Исходя из приведенных концептуальных положений, полагаем, что ситуация, при которой в каждом субъекте Федерации будет свое понимание термина «инновации», подрывает государственное единство Российской Федерации.

Вместе с тем обширный размер территории нашей страны объективно предопределяет различия в уровне социально-экономической обеспеченности регионов, задает разные приоритеты их развития, в т.ч. и в инновационной сфере. Очевидно, например, что в городе Москве достаточно хорошо представлена сфера торговли, поэтому здесь актуально развитие высокотехнологичных инноваций, тогда как инновации в сфере продаж не так остро необходимы. В то же время в некоторых отдаленных субъектах Федерации есть проблемы с обеспеченностью элементарными благами. Для этих регионов технологические инновации, возможно, менее важны, чем инновации в сфере услуг. Полагаем, что отмеченные различия в потребностях российских регионов должны учитываться при правовом регулировании инновационной деятельности.

Данное обстоятельство подчеркивает необходимость регулирования инновационной деятельности посредством специального закона. Включение инновационной тематики в законодательство о науке не позволяет субъектам Федерации, нуждающимся в нетехнологических инновациях, создавать нормативную базу для их поддержки. Правда, как показывает практика, у них есть множество способов обхода этого препятствия. Однако это ведет к расшатыванию единого экономического пространства и как следствие к подрыву государственного единства страны.

При этом федеральное законодательство не должно быть излишне детальным. Г.А. Гаджиев, анализируя проблемы экономического федерализма, подчеркивает, что если на федеральном уровне будут приниматься законы, имеющее характер Основ законодательства, то законодательные возможности субъектов Федерации будут существенно расширены. В случае же детального регулирования общественных отношений федеральными властями сфера дискреции субъектов Федерации будет сужаться¹³. Приемом законодательной техники, обеспечивающим реализацию всех приведенных концептуальных соображений, может быть *дифференциация регулирования*, которая активно используется на уровне субъектов Федерации.

Таким образом, в настоящий момент назрела необходимость принятия федерального закона «Об основах инновационной деятельности в Российской Федерации», в котором должно быть:

¹¹ См.: Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 169.

¹² См.: Хвощин А.А. Указ. соч. С. 30.

¹³ См.: Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 297.

- зафиксировано генеративное определение инноваций;
- установлена классификация инноваций на технологические и нетехнологические;
- закреплено право субъектов Федерации концентрировать средства региональных бюджетов на поддержку тех или иных видов инноваций.

Такая модель регулирования позволит, с одной стороны, иметь единый на всю страну терминологический аппарат инновационной сферы, а с другой — предоставит субъектам дополнительные возможности в повышении эффективности решения задач социально-экономического развития.