

ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

DOI: 10.15838/tdi.2021.4.59.3

УДК 338.1:342.553 | ББК 65.050.22:67.401

© Климова Ю.О.

АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКУЮ И ИННОВАЦИОННУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ¹



ЮЛИЯ ОЛЕГОВНА КЛИМОВА

Вологодский научный центр Российской академии наук

г. Вологда, Российская Федерация

e-mail: j.uschakowa2017@yandex.ru

ORCID: [0000-0002-3295-9510](https://orcid.org/0000-0002-3295-9510); ResearcherID: [Q-6340-2017](https://orcid.org/Q-6340-2017)

Достижения в области науки и инноваций – один из факторов, оказывающих влияние на повышение конкурентоспособности экономики всех стран. Важным условием для развития научно-технической и инновационной деятельности выступает государственная поддержка науки и инноваций посредством нормативно-правового регулирования. В связи с этим актуален вопрос, касающийся анализа законодательства субъектов РФ в рассматриваемой сфере на предмет выявления проблем, препятствующих научно-техническому развитию. Цель исследования заключается в анализе регионального законодательства, регламентирующего научно-техническую и инновационную деятельность. С использованием статистических данных проанализированы изменения основных показателей, характеризующих научно-техническое развитие в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. На основе разработанного ранее алгоритма сопоставления федеральных и региональных нормативно-правовых актов выделен ряд противоречий и разночтений в отдельных положениях законодательства. Проанализированы меры государственной поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, закрепленные в региональных нормативно-правовых актах, а также проведена их систематизация. В заключительной части статьи названы основные проблемы, выявленные в ходе анализа законодательства субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, регламентирующего научно-техническое и инновационное развитие. Научная новизна исследования заключается в том, что на основе ранее разработанного алгоритмического подхода по иден-

¹ Статья подготовлена в рамках государственного задания № 0168-2019-0007 «Обеспечение конкурентоспособности регионов в условиях научно-технологических изменений и цифровизации экономики».

тификации разночтений в нормативно-правовых актах в законодательстве субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, регулирующем научно-техническую и инновационную деятельность, были выявлены положения, противоречащие федеральным нормативно-правовым актам, а также проанализированы и систематизированы меры государственной поддержки развития науки и инноваций, закрепленные в нормативных документах субъектов рассматриваемых федеральных округов. Материалы исследования могут использоваться научными сотрудниками, аспирантами и студентами, занимающимися проблемами научно-технического развития. Названные противоречия могут быть учтены органами государственной власти с целью внесения корректировок в нормативно-правовые акты регионального и федерального уровней.

Законодательство, нормативно-правовые акты, регион, наука, инновации, научно-техническая деятельность.

Научно-техническое развитие выступает одним из главных факторов экономического роста и повышения конкурентоспособности страны. В его основе лежат фундаментальная и прикладная наука, технологии, производство инновационной продукции и т. д. [1–4]. Значительную роль в активизации научно-технического и инновационного развития играет государство. Законодательные документы являются важным государственным инструментом в части стимулирования научно-технического развития и управления им [5; 6].

Вопросы нормативного регулирования научно-технической сферы и инноваций поднимаются в трудах различных исследователей. Так, например, отмечается, что эффективная реализация государством своих функций в научно-технической сфере возможна исключительно при наличии правовой базы, отвечающей современным условиям инновационного развития [7]. В исследовании [8] подчеркивается, что одним из условий перевода экономики на инновационный путь развития является создание системы экономико-правового регулирования инновационной деятельности в Российской Федерации. В работе [9] сделан акцент на том, что ведение инновационной деятельности обеспечивается нормативно-правовым регулированием, поскольку без институциональной основы управлять ей невозможно. Роль государственного регулирующего воздействия в сфере поддержки научно-технической и инновационной деятельности подчеркивается также в трудах [10; 11].

В связи с этим состояние нормативно-правового регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности выступает важным показателем, определяющим эффективное развитие и функционирование общества, что обуславливает актуальность нашей работы.

Цель исследования заключается в анализе регионального законодательства, регламентирующего научно-техническую и инновационную деятельность. Цель определила необходимость решения следующих задач: 1) выявить противоречия региональных нормативно-правовых актов субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов федеральному законодательству; 2) проанализировать меры государственной поддержки научно-технической и инновационной деятельности, закрепленных в региональном законодательстве субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов; 3) сформулировать выводы и определить перспективы исследования.

Научная новизна работы заключается в том, что на основе ранее разработанного алгоритмического подхода [12] по идентификации разночтений в нормативно-правовых актах (далее – НПА) в законодательстве субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов (далее – СФО и ДФО), регулирующем научно-техническую и инновационную деятельность, были выявлены положения, противоречащие федеральным НПА, а также проанализированы и систематизированы меры государственной поддержки развития науки и инноваций, за-

крепленные в нормативных документах субъектов рассматриваемых федеральных округов.

Для реализации цели и задач использовались следующие научные методы. Для сопоставления региональных и федеральных НПА применялся метод сравнительного анализа. С помощью анализа выявлены и классифицированы меры государственного стимулирования научно-технической и инновационной деятельности, закрепленные в региональном законодательстве. На основе методов обобщения и синтеза были сформулированы существующие проблемы нормативного регулирования в сфере научно-технического и инновационного развития.

В качестве информационной базы выступили законодательные акты субъектов СФО и ДФО, представленные в справочной правовой системе «КонсультантПлюс». Основными федеральными НПА, с которыми сопоставлялось региональное законодательство на предмет наличия противоречий, являются Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»², Указ Президента РФ «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»³, а также Паспорт национального проекта «Наука»⁴.

Выбор в качестве объекта исследования НПА субъектов СФО и ДФО обусловлен анализом статистических данных, характеризующих изменение некоторых показателей в области научно-технической и инновационной деятельности СФО и ДФО за период с 2005 по 2019 год. Результаты анализа свидетельствуют, что, например, в ДФО наблюдаются положительные тенденции по таким индикаторам, как численность персонала, занятого НИОКР, и количество организаций, выполняющих НИОКР. Обратная ситуация прослеживается по доле затрат на НИОКР в ВРП, числу разработанных передовых тех-

нологий, а также инновационной активности. За период с 2005 по 2019 год значения соответствующих показателей сократились в ДФО в наибольшей степени (занимает 8 место среди остальных федеральных округов РФ). Средние позиции по темпам роста значений показателей, характеризующих научно-техническое и инновационное развитие, занимает СФО. Сопоставление статистических данных по изменению показателей научно-технического и инновационного развития СФО и ДФО с другими округами свидетельствует о том, что в целом наблюдаемая динамика характерна для всех федеральных округов РФ (табл. 1).

Одним из факторов, способствующих росту уровня инновационной активности субъектов рассматриваемых федеральных округов, а также корректировке тех или иных слабых сторон в области развития науки и техники, является нормативное регулирование научно-технической и инновационной деятельности. Так, например, данный тезис подтверждается в работе [13], в которой отмечается, что характер инновационной политики в регионе определяется, в частности, нормативно-правовой базой. В связи с этим необходимо проанализировать состояние регионального законодательства на примере субъектов СФО и ДФО и выяснить, какие проблемы существуют на практике.

Следует отметить, что обязательным признаком законодательства является его системность и согласованность на различных уровнях [12]. Так, федеральное законодательство выступает юридической базой для НПА субъектов РФ, что должно исключать возникновение противоречий между федеральным и региональным законодательством.

Как указано в ч. 4 ст. 76 Конституции РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить

² О науке и государственной научно-технической политике: Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507

³ О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41449>

⁴ Паспорт национального проекта «Наука» (утвержден Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам) от 24 декабря 2018 г. № 16. URL: <http://static.government.ru/media/files/vCAoi8zEXRVSuy2Yk7D8hvQbpbUSwO8y.pdf>

Таблица 1. Относительные изменения показателей научно-технического и инновационного развития федеральных округов РФ, 2019 год к 2005 году

Федеральный округ	Показатель (место в рейтинге)				
	Численность персонала, занятого НИОКР, на 10 тыс. чел. населения	Число организаций, выполняющих НИОКР	Доля затрат на НИОКР в ВРП, п. п.	Число разработанных передовых технологий	Инновационная активность, п. п.
ЦФО	76,0 (8)	105,2 (6)	-0,19 (7)	239,6 (4)	1,8 (1)
СЗФО	86,2 (6)	97,2 (8)	-0,03 (6)	261,0 (3)	-0,1 (3)
ЮФО	88,5 (3)	99,5 (7)	-0,02 (5)	460,3 (1)	-2,6 (6)
СКФО	121,2 (1)	209,9 (1)	0,04 (3)	151,0 (6)	-3,2 (7)
ПФО	77,2 (7)	127,8 (3)	0,09 (2)	127,8 (7)	0,4 (2)
УФО	88,2 (4)	112,8 (4)	0,02 (4)	351,3 (2)	-2,1 (5)
СФО	88,1 (5)	109,7 (5)	0,17 (1)	184,2 (5)	-1,5 (4)
ДФО	102,6 (2)	132,5 (2)	-0,20 (8)	54,2 (8)	-4,7 (8)

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_13/Main.htm

федеральным законам⁵. Кроме этого, в ч. 3 ст. 22 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» подчеркивается, что акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ⁶.

Однако в настоящее время сохраняется проблема несоответствия НПА субъектов РФ федеральному законодательству. Как отмечают Ю.А. Боков, О.Н. Мезина, особенно остро она стояла в период правления первого Президента России. С приходом В.В. Путина, благодаря совместным действиям различных органов власти, ситуация стала существенно меняться в лучшую сторону.

В апреле 2002 года в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ указывалось, что «более 3,5 тыс. нормативных актов, принятых в субъектах РФ, не соответствовали Конституции России и федеральным законам, четыре пятых из них приведены в соответствие. Но следует помнить, что работа в режиме аврала, чем бы она не оправдывалась, не может считаться нормальным делом» [14]. Проблема рассогласованности отмечается в работах [15–17], где подчеркивается, что зачастую региональные правовые акты, имеющие высшую юридическую силу, противоречат федеральным законам.

На сегодняшний день Министерство юстиции РФ ведет работы по приведению регионального законодательства в полное соответствие с федеральными НПА. В 2019 году ведомство выявило 3769 НПА субъектов РФ, противоречащих федеральному законодательству. После этого почти 94% таких актов были приведены в соответствие с действующим законодательством страны. По сведениям федерального регистра НПА субъектов РФ по состоянию на апрель 2020 года в нем содержится 1477

⁵ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399

⁶ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/17c37d5317085b754cb0605ffc6b36b50e6bd9a6

документов с нарушениями федерального законодательства⁷.

Проблемы несоответствия характерны и для НПА в сфере научно-технического и инновационного развития. Разночтения в законодательстве федерального и регионального уровней могут выступать одним из факторов, препятствующих эффективному научно-техническому развитию страны. В связи с этим в фокусе внимания находится выявление противоречий элементов законодательства федерального и регионального уровней в указанной сфере.

Прежде чем перейти непосредственно к самому анализу, целесообразно остановиться на том, что понимается под термином «противоречие». В словаре Д.Н. Ушакова оно трактуется как мысль или положение, несовместимое с другим, опровергающее другое⁸. В статье Т.Н. Карасевой противоречие определяется как положение, при котором одно (мысль, действие) исключает другое, то есть речь идет об определенной несовместимости [18]. По словам Ф.С. Сосенкова, противоречие – это наличие логически противоположных или противоречивых мыслей об одном и том же предмете, взятом в одно и то же время и в одном и том же отношении [19].

Таким образом, следует отметить, что в целом под противоречием понимается наличие взаимоисключающих мыслей, положений, действий и т. д. Поскольку задача нашего исследования состоит в выявлении противоречий в системе НПА РФ и ее отдельных субъектов, то применительно к данной работе под этим термином понимается выявление разного рода разночтений, связанных с несогласованностью положений внутри правового акта, определяемых при соотношении НПА регионов с НПА федерального уровня. Кроме того, с нашей точки зрения, к противоречиям следует отнести и определенную недосказанность, неполноту некоторых элементов законодательства. Например, это может касаться каких-либо пол-

номочий органов государственной власти в сфере регулирования научно-технической и инновационной деятельности. В региональных НПА может быть представлен не полный перечень полномочий, который предусмотрен ФЗ, что ограничивает и исключает определенные права субъектов РФ.

На основе ранее разработанного алгоритма был проведен анализ по выявлению противоречий в системе НПА РФ и субъектов РФ в сфере регулирования науки [13]. Изучение структуры федерального законодательства в области научно-технической и инновационной деятельности позволило выделить определенные категории противоречий, на основе которых проведено исследование НПА (табл. 2).

Анализ показал, что одно из противоречий, выявленное при сопоставлении федерального и регионального законодательства, относится к категории «терминология». Оно касается НПА таких регионов, как Республика Тыва, Алтайский край, Новосибирская область, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Приморский край, Еврейская автономная область. Наиболее часто противоречия затрагивают термины «инновация» и «инновационный проект». В НПА Республики Тыва, Алтайского края и Новосибирской области инновации трактуются как товар, работа или услуга, предназначенные для реализации. Однако в ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 года под данным термином понимается не только определенный конечный результат, но и процесс или метод создания того или иного продукта. В федеральном законодательстве при определении понятия «инновационный проект» подчеркивается его главная характеристика – высокий уровень риска, однако в региональных НПА об этом не указано (Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Приморский край). Также существуют определенные разночтения

⁷ Гаврилов Ю. Минюст в прошлом году выявил 3800 несоответствий местных законов федеральным // Российская газета. 2020. URL: <https://rg.ru/2020/04/24/minjust-v-proshlom-godu-vyjavil-3800-nesootvetstvij-mestnyh-zakonov-federalnym.html>

⁸ Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. URL: <https://ushakovdictionary.ru>

Таблица 2. Категории противоречий между нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровней

№	Категория	Краткая характеристика
1	Терминология	Противоречия, касающиеся смысла применяемых понятий
2	Субъекты научной и (или) научно-технической деятельности	Противоречия в том, кто может относиться к субъектам научной и (или) научно-технической деятельности, а также в наличии прав, которые гарантированы им органами государственной власти РФ
3	Основные цели и принципы государственной научно-технической политики	Противоречия в целеполагании и принципах НПА, смысле положений, которые могут взаимно исключать друг друга
4	Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики	Противоречия в разграничении предметов ведения и полноте полномочий органов государственной власти; кроме этого, некоторые полномочия, представленные в ФЗ, в региональных НПА могут быть урезаны
5	Организация и проведение экспертиз научной и научно-технической деятельности	Противоречия в том, какие субъекты могут проводить экспертизу и при каких условиях
6	Финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности	Противоречия в источниках финансирования
7	Фонды поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности	Противоречия могут заключаться в том, какими субъектами могут создаваться данные фонды, какими полномочиями они обладают; наряду с этим ряд полномочий, представленных в ФЗ, в региональных НПА может быть урезан
8	Основные цели и принципы государственной поддержки инновационной деятельности	Противоречие в отношении смысла обозначенных принципов государственной поддержки инновационной деятельности
9	Субъекты и формы предоставления поддержки инновационной деятельности	Противоречия заключаются в том, какими субъектами осуществляется государственная поддержка, а также в ее формах; кроме этого, противоречие может проявляться в ограниченном количестве каких-либо форм поддержки в региональных НПА
10	Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области государственной поддержки инновационной деятельности	Противоречия в разграничении предметов ведения и полноте полномочий органов государственной власти; кроме этого, некоторые полномочия, представленные в ФЗ, в региональных НПА могут быть урезаны
11	Финансирование государственной поддержки инновационной деятельности	Противоречия в источниках финансирования
12	Оценка эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку инновационной деятельности	Противоречие может состоять в том, какими субъектами осуществляется оценка, а также в порядке ее проведения
13	Другое (информационное обеспечение научной и (или) научно-технической деятельности)	Противоречие в праве на доступ к информации

Составлено на основе анализа федерального законодательства в сфере научно-технической и инновационной деятельности.

в трактовке терминов «грант» и «инновационная деятельность». Например, в НПА Республики Тыва отсутствует информация о том, что гранты могут передаваться международными организациями, при этом в ФЗ она есть. В федеральном законодательстве под инновационной деятельностью по-

нимается деятельность, направленная не только на реализацию полученных результатов, но и на создание инновационной инфраструктуры и т. д., а в НПА Еврейской автономной области акцент сделан лишь на реализации созданного в результате инновационной деятельности продукта.

Следует отметить, что понятные правовые условия научно-технической и инновационной деятельности могут быть созданы только при единообразном толковании терминов, связанных с ее осуществлением, субъектами правотворчества всех уровней. Разнообразие в толковании одного и того же термина может негативно сказываться на четкости, точности, а главное – однозначности изложения мысли законодателя [20]. Разночтения в понятийном аппарате НПА ведут к ошибочным позициям правоприменителей, что может являться препятствием при осуществлении инновационной деятельности.

Анализ НПА показал, что наиболее часто встречаются противоречия, связанные с категорией «полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики». Так, например, в законодательных актах Республики Тыва, Алтайского края, Республики Саха (Якутия) отсутствуют следующие полномочия, указанные в ФЗ: финансирование научной и (или) научно-технической деятельности за счет средств регионального бюджета; организация научно-технического прогнозирования; создание, реорганизация, ликвидация государственных научных организаций; выбор приоритетных направлений развития науки, технологий и техники; установление системы экономических и иных льгот в целях стимулирования научной и (или) научно-технической деятельности и использование ее результатов; охрана прав интеллектуальной собственности и т. д.

С нашей точки зрения, противоречия, касающиеся полномочий органов государственной власти субъектов РФ, выступают одним из серьезных факторов, препятствующих формированию и реализации государственной политики в области науки. Правовая неопределенность в отношении полномочий региональных органов власти может оказать негативное воздействие на инновационные процессы, субъектам которых сложно определить объем своих прав и

обязанностей, что приводит к ошибочным правовым взглядам и действиям.

Противоречие относительно категории «фонды поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности» выявлено в НПА Красноярского края. Несмотря на то что одна из задач создания таких фондов – финансовое обеспечение исследований и разработок, в законодательстве Красноярского края среди направлений указаны лишь отбор перспективных направлений научных исследований, организация и проведение фундаментальных исследований по актуальным проблемам, проведение научных мероприятий, информационное обеспечение и т. д. При этом в региональном НПА не содержится информации об осуществлении финансирования научных, научно-технических программ и проектов, что отличает их от ФЗ.

В НПА Республики Саха (Якутия) зафиксировано противоречие, касающееся категории «информационное обеспечение научной и (или) научно-технической деятельности». В ФЗ отмечено, что Правительство РФ обеспечивает создание федеральных информационных фондов и систем в области науки и техники, осуществляющих сбор, государственную регистрацию, аналитическую обработку, хранение и доведение до потребителей научной и технической информации, содействует изданию научной и научно-технической продукции, приобретению научных журналов, книг, иных печатных изданий о научных и (или) научно-технических результатах за пределами территории Российской Федерации. Правительство Российской Федерации гарантирует субъектам научной и (или) научно-технической деятельности доступ к указанной информации, право на ее приобретение и обеспечивает им доступ в международные информационные фонды и системы в области науки и техники. Из НПА Республики Саха (Якутия) данное положение исключено, следовательно, субъекты научно-технической и инновационной деятельности не могут воспользоваться правом на информационное обеспечение.

Таким образом, результаты анализа содержания НПА субъектов РФ свидетельствуют, что наибольшее количество несоответствий федеральному законодательству выявлено в таких регионах, как Республика Тыва, Республика Саха (Якутия), а также Алтайский край. Следует отметить, что наиболее часто встречаются противоречия относительно категории «терминология». Проблема, связанная с понятийный аппаратом, заключается в несоответствии терминологии некоторых региональных НПА, касающихся научной и инновационной деятельности, федеральным. Это ведет к неоднозначному пониманию сущности того или иного термина и, как следствие, ошибочным действиям региональных органов власти в отношении принятия каких-либо действий, направленных на развитие научно-технической деятельности. С нашей точки зрения, наиболее серьезные противоречия встречаются при рассмотрении категории «полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики». Они наблюдаются достаточно часто, что может привести к рассогласованности в деятельности властей.

Как отмечалось ранее, успешному развитию научно-технической и инновационной деятельности способствует наличие эффективной государственной политики и соответствующего механизма ее реализации [21; 22]. Одним из значимых инструментов управления, который воздействует на участников процесса научно-технической и инновационной деятельности, являются меры ее поддержки. Меры государственного стимулирования заключаются в проведении мероприятий, связанных с удовлетворением экономических и социальных интересов всех субъектов, осуществляющих фундаментальные исследования и разработки, которые оказывают влияние на сам процесс ведения научно-технической и инновационной деятельности. Соответственно, от того, насколько эффективно будет организована работа по поддержанию этого процесса, зависит

успех конечного результата [23; 24]. Следует отметить, что меры государственной поддержки закрепляются в НПА, поэтому исследование регионального законодательства на предмет выявления мер стимулирования в сфере научно-технической и инновационной деятельности является актуальным.

Прежде чем перейти к анализу, целесообразно рассмотреть какие инструменты стимулирования выделяются в научной литературе. В работе [25] отмечается, что в большинстве развитых стран используются такие меры государственной поддержки, как: 1) прямое бюджетное финансирование на основе грантов, контрактов (госзаказа), льготных займов и пр.; 2) косвенное стимулирование за счет отказа государства от части налоговых поступлений в форме налога на доход (прибыль) частных предприятий в обмен на инвестирование в сферу НИОКР с учетом установленных государством приоритетов; 3) поощрение рискованных капиталовложений в новые инновационные проекты и обеспечение необходимых для этого экономических условий; 4) предоставление государством гарантированных займов или акционерное участие в бизнесе.

А.С. Боровкова отмечает, что инструменты налогового регулирования оказывают значительное влияние на развитие инновационной деятельности [26]. Основными инструментами налогового стимулирования являются непосредственно налоговые льготы.

В работе [27] меры государственной поддержки подразделяются на прямые и косвенные. К прямым авторы относят бюджетное финансирование, кредитование и субсидирование кредитных ставок и т. д., к косвенным – разработку нормативно-правовой базы в сфере научной и инновационной деятельности, налоговое стимулирование, предоставление льгот и др.

Следует сказать, что мероприятия по стимулированию развития научно-технической и инновационной деятельности должны быть закреплены законодательно, поскольку ясность правовых условий необходима как субъектам, так и уполномоченным органам власти, осуществляющим

функции по предоставлению государственной поддержки в сфере науки и инноваций.

С целью изучения мер поддержки научно-технической и инновационной деятельности на региональном уровне мы проанализировали НПА субъектов СФО и ДФО. В ходе изучения регионального законодательства выявлено, что информация о ряде мероприятий в разделе «Формы государственной поддержки» совпадает с положениями раздела «Меры государственной поддержки». Данное обстоятельство свидетельствует о том, что в НПА понятия «формы поддержки» и «меры поддержки» не разграничиваются. Это препятствует субъектам научно-технической и инновационной деятельности в определении различий в правовом режиме при осуществлении своих действий.

Несмотря на большее разнообразие мер государственного стимулирования предусмотренных в НПА субъектов РФ, их можно разделить на четыре основные группы: организационные, информационные, финансово-экономические и меры по развитию кадрового потенциала. Кроме этого, среди

финансово-экономических мер выделяется три блока: налоговые, неналоговые, иные (табл. 3). Необходимо отметить, что такая классификация носит условный характер, т. к. некоторые меры государственного стимулирования являются комплексными. С нашей точки зрения, объединение мер в определенные группы обеспечит их систематизацию.

Анализ показал, что наиболее распространены финансово-экономические меры. Большинство законов субъектов СФО и ДФО содержит положения о предоставлении налоговых льгот субъектам научно-технической и инновационной деятельности (Республика Тыва, Республика Хакасия, Красноярский край, Кемеровская область, Приморская область и т. д.). Среди неналоговых мер наиболее часто встречается субсидирование за счет средств республиканского или краевого бюджета (Республика Тыва, Алтайский край, Камчатский край, Амурская область и др.). На втором месте среди закрепленных в региональном законодательстве стоят организационные меры, особенно распространено

Таблица 3. Меры стимулирования научно-технической и инновационной деятельности

1. Организационные		
1	Содействие формированию спроса на инновационную продукцию, содействие в продвижении продукции субъектов научной, научно-технической, инновационной деятельности на российском и мировом рынках	Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Иркутская область, Республика Саха (Якутия), Приморский край, Магаданская область
2	Содействие интеграции науки и образования на основе различных форм участия работников и обучающихся образовательных организаций высшего образования в научных исследованиях и экспериментальных разработках посредством создания лабораторий в образовательных организациях высшего образования кафедр на базе научных организаций	Алтайский край
3	Содействие развитию международного и межрегионального научного и научно-технического сотрудничества	Алтайский край
4	Оказание помощи инициаторам инновационных проектов в поиске инвесторов	Республика Тыва
5	Содействие в создании инфраструктуры инновационной деятельности	Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Иркутская область, Кемеровская область, Омская область, Томская область, Республика Саха (Якутия), Приморский край
6	Поддержка конкуренции и предпринимательской деятельности в области науки и техники	Алтайский край
7	Поддержка экспорта	Красноярский край, Иркутская область, Республика Саха (Якутия)

2. Информационные		
8	Предоставление консультационной и информационной поддержки	Республика Хакасия, Алтайский край, Иркутская область, Республика Бурятия, Забайкальский край, Красноярский край, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Магаданская область
9	Мониторинг состояния рынков инновационной продукции, анализ параметров и динамики их развития	Омская область, Томская область
10	Нормативно-правовое обеспечение с целью совершенствования правовых механизмов регулирования научно-технической и инновационной деятельности	Республика Хакасия, Омская область, Алтайский край, Иркутская область, Республика Саха (Якутия)
3. Финансово-экономические		
3.1. Налоговые		
11	Предоставление налоговых льгот по уплате налогов	Республика Тыва, Республика Хакасия, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Томская область, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Камчатский край, Приморская область, Амурская область
12	Предоставление льгот по кредиту	Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край
3.2. Неналоговые		
13	Субсидирование за счет средств республиканского или краевого бюджета (налога на прибыль резидентов, налога на имущество резидентов, на возмещение части затрат, связанных с реализацией инновационных проектов, на возмещение части затрат по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию в сфере инновационной деятельности, создание и развитие инновационной инфраструктуры и др.)	Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Республика Бурятия, Забайкальский край, Новосибирская область, Сахалинская область, Кемеровская область, Камчатский край, Амурская область
3.3. Иные		
14	Установление льготных ставок арендной платы за предоставленные резиденту земельные участки, находящиеся в собственности региона, либо земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена	Алтайский край, Томская область, Амурская область, Новосибирская область
15	Предоставление государственных гарантий и поручительств для реализации инновационных программ и проектов	Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Приморский край, Амурская область, Магаданская область
16	Размещение заказов на научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы, инновационную продукцию и организацию экспертиз	Республика Тыва, Красноярский край, Кемеровская область, Томская область
17	Учреждение премий, грантов	Республика Алтай, Республика Тыва, Алтайский край, Иркутская область, Красноярский край, Кемеровская область, Новосибирская область, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край
4. Меры по развитию кадрового потенциала		
18	Предоставление образовательных услуг	Алтайский край, Красноярский край, Иркутская область, Томская область, Республика Саха (Якутия), Приморский край, Магаданская область
Составлено на основе анализа регионального законодательства в сфере научно-технической и инновационной деятельности.		

содействие в создании инфраструктуры инновационной деятельности (Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Иркутская область и т. д.). В числе других финансово-экономических мер стимулирования наиболее часто встречается предоставление грантов.

Следует указать, что в ряде НПА регионов РФ (Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия) и др.) содержится такая формулировка, как «иные формы, не противоречащие законодательству РФ», что предоставляет определенную свободу субъектам научно-технической и инновационной деятельности в выборе мер стимулирования.

Анализ положений регионального законодательства также показал, что в некоторых НПА меры государственной поддержки представлены наиболее полно и конкретно. Так, например, в НПА Алтайского края, Красноярского края, Забайкальского края прописано, на что именно направлено субсидирование (на прибыль резидентов, имущество резидентов, часть процентной ставки, возмещение части затрат по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию и т. д.), что позволяет детально регламентировать государственное стимулирование. Однако в большинстве НПА субъектов РФ меры поддержки сформулированы в общем виде.

Таким образом, финансово-экономические меры стимулирования научно-технической и инновационной деятельности, а именно предоставление грантов и налоговых льгот, наиболее часто упоминаются в НПА субъектов РФ. Данное обстоятельство соотносится с рассмотренными выше позициями исследователей, утверждающих, что названные меры государственной поддержки являются распространенными. Результаты исследования свидетельствуют, что в подавляющем числе региональных НПА указанные меры недостаточно конкретизированы. Наряду с этим отсутствует единоеобразие терминологии, используемой в НПА

различных субъектов. В большинстве региональных законодательных документов говорится о формах государственной поддержки, в других – о ее мерах.

Подводя итог, следует еще раз подчеркнуть, что законодательные документы являются одними из основных инструментов государственного регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности. В ходе анализа региональных НПА субъектов СФО и ДФО выделен ряд проблем, которые могут препятствовать развитию сферы науки и инноваций. Во-первых, сопоставление региональных и федеральных НПА показало, что существуют разночтения в некоторых положениях законодательства в части терминологии, полномочий органов государственной власти, информационного обеспечения и т. д. Во-вторых, анализ мер государственного стимулирования, закрепленных в региональных НПА, позволил сделать вывод об отсутствии единой трактовки в отношении форм и мер поддержки. Содержание раздела «Формы государственной поддержки» совпадает с положениями раздела «Меры государственной поддержки». В-третьих, в ряде НПА субъектов не конкретизированы возможные меры государственного стимулирования. В-четвертых, группы мер поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности в региональном законодательстве распределены недостаточно равномерно (преобладают финансово-экономические меры).

Обозначенные проблемы могут являться фактором, сдерживающим развитие научно-технической и инновационной деятельности, что требует внесения корректировок в региональное законодательство. Следует отметить, что достижение сопоставимости между НПА разного уровня должно иметь двусторонний характер, т. е., с одной стороны, субъектам РФ следует приводить свое законодательство в соответствие с федеральным, с другой – необходима постоянная работа над совершенствованием федеральных НПА.

В связи с этим на следующих этапах исследования планируется сформировать си-

стему организационных мероприятий по стимулированию научной, научно-технической и инновационной деятельности на региональном и федеральном уровнях. Материалы исследования могут использоваться научными сотрудниками, аспирантами и

студентами, занимающимися проблемами научно-технического развития. Выявленные проблемы могут быть учтены органами государственной власти с целью внесения корректировок в нормативно-правовые акты регионального и федерального уровней.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мазилев Е.А., Шэн Фанфу Научно-технологическое развитие: опыт России и Китая. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020. 150 с.
2. Проблемы экономического роста территории: монография / кол. авт. под рук. Т.В. Усковой. Вологда: ИСЕРТ РАН, 2013. 170 с.
3. Freeman C. *The Economics of Industrial Innovation*. London: Pinter, 1997. 470 p.
4. Schwab K. *The Fourth Industrial Revolution*. Geneva, 2017. 169 p.
5. Bell D. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books, 1973. 507 p.
6. Schumpeter J.A. *The Theory of Economic Development: An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*. London: Harvard Economic Studies, 1983. 255 p.
7. Гумеров Л.А. Потенциал права в реализации функций государства в научно-технологической сфере: проблемы и перспективы // Уч. зап. Казан. ун-та. 2017. Т. 159. С. 333–340.
8. Лапина М.А. Правовое регулирование национальной инновационной системы России // Административное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 26–33.
9. Новиков С.С., Кудряков Р.И. Специфика формирования нормативно-правового регулирования инновационной деятельности в Центральном федеральном округе РФ // Вестн. Владимир. юрид. ин-та. 2020. № 4 (57). С. 101–106.
10. Игнатова Т.В., Глущенко А.В. Особенности регулирующего воздействия на развитие инновационной деятельности в России // Естеств.-гуманит. иссл. 2020. № 30 (4). С. 54–58.
11. Балашова Е.С., Гнездилова О.И. Совершенствование нормативно-правового обеспечения науки и промышленности как определяющее условие реализации инновационного сценария развития России // Вестн. Перм. ун-та. 2017. № 2. С. 263–278.
12. Гармашова Е.П., Дребот А.М. Факторы инновационного развития региона // Вопросы инновационной экономики. 2020. № 3. С. 1523–1534.
13. Устинова К.А., Ефремов И.А. Алгоритмический подход к выявлению противоречий федеральному законодательству в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации о науке // Экономика, предпринимательство и право. 2020. № 12. С. 2947–2962.
14. Боков Ю.А., Мезина О.Н. Коллизии между федеральным и региональным законодательством: на примере Волгоградской области // Современные наукоемкие технологии. 2005. № 1. С. 45–48.
15. Кайтукаева Д.М., Касаткин С.Н. О понятии и делении юридических коллизий // Вестн. Самар. гуманит. акад. 2020. № 1. С. 168–172.
16. Ямалетдинова Н.В. Юридические коллизии: пути преодоления // Вестн. Ин-та права БашГУ. 2020. № 2. С. 15–21.
17. Червяков М.Э., Шекин А.Ю. К вопросу о выявлении и устранении юридических коллизий в праве // Право и государство: теория и практика. 2020. № 1. С. 55–57.
18. Карасева Т.Н. Проблема устранения противоречий законодательных актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству // Общественные науки. Политика и право. 2013. № 3 (27). С. 56–65.
19. Сосенков Ф.С. Проблема соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству // Вестн. ВГАВТ. 2005. № 15. С. 74–80.
20. Кабатаева К.Т. Единство юридической терминологии и системный подход к правовой терминологии // Междунар. журн. прикладн. и фундамент. иссл. 2013. № 8. С. 71–74.

21. McKelvey M., Ljungberg D. How public policy can stimulate the capabilities of firms to innovate in a traditional industry through academic engagement: the case of the Swedish food industry. *R&D Management*, 2017, no. 4, pp. 534–544.
22. Brown J.R., Martinsson G., Petersen B.C. What promotes R&D? Comparative evidence from around the world. *Research Policy*, 2017, no. 2, pp. 447–462.
23. Carvalho A. Wishful thinking about R&D policy targets: What governments promise and what they actually deliver. *Science and Public Policy*, 2018, no. 3, pp. 373–391.
24. Rothwell R. The Changing nature of the innovation process. *Technovation*, 1993, no. 1, pp. 1–2.
25. Тодосийчук А.В. Государственное регулирование и стимулирование науки и инноваций // Инновации. 2011. № 3. С. 26–32.
26. Боровкова А.С. Налоговый механизм как инструмент стимулирования инновационной деятельности в РФ // Е-SCIO. 2021. № 2. С. 121–131.
27. Проблемы и перспективы инновационного развития экономики: монография / кол. авт. под рук. Е.П. Мельниковой, О.И. Черноус. Донецк, 2018. 339 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Юлия Олеговна Климова – младший научный сотрудник, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: j.uschakowa2017@yandex.ru

Klimova Yu.O.

ANALYSIS OF REGIONAL LEGISLATION REGULATING SCIENTIFIC, TECHNICAL AND INNOVATIVE ACTIVITIES

Achievements in the field of science and innovation are one of the factors influencing the increase in the competitiveness of the economy of all countries. An important condition for the development of scientific, technical and innovative activities is the state support of science and innovation through regulatory regulation. In this regard, the question concerning the analysis of the legislation of the entities of the Russian Federation in the field under consideration for identifying problems that hinder scientific and technical development is relevant. The purpose of the study is to analyze the regional legislation regulating scientific, technical and innovative activities. Using statistical data, we have analyzed changes in the main indicators characterizing scientific and technical development in the Siberian and Far Eastern Federal districts. Based on the previously developed algorithm for comparing federal and regional regulatory legal acts, the article identifies a number of contradictions and discrepancies in certain provisions of the legislation. The paper analyzes the measures of state support for scientific, scientific-technical and innovative activities, enshrined in regional normative legal acts, and carries out their systematization. In the final part of the article, we have named the main problems, identified during the analysis of the legislation of the entities of the Siberian and Far Eastern Federal Districts regulating scientific, technical and innovative development. The scientific novelty of the study lies in the fact that on the basis of the previously developed algorithmic approach to identify discrepancies in regulatory legal acts in the legislation of the entities of the Siberian and Far Eastern Federal Districts regulating scientific, technical and innovative activities, there have been identified provisions that contradict federal regulatory legal acts, as well as analyzed and

systematized measures of state support for the development of science and innovation enshrined in the regulatory documents of the subjects of the federal districts under consideration. The materials of the study can be used by researchers, postgraduates and students dealing with problems of scientific and technological development. These contradictions can be taken into account by state authorities in order to make adjustments to the regulatory legal acts of the regional and federal levels.

Legislation, regulatory legal acts, region, science, innovation, scientific and technical activity.

REFERENCES

1. Mazilov E.A., Sheng Fanfu *Nauchno-tekhnologicheskoe razvitie: opyt Rossii i Kitaya* [Scientific and Technological Development: the Experience of Russia and China]. Vologda: FSBIS VolRC RAS, 2020. 150 p.
2. Uskova T.V. et al. *Problemy ekonomicheskogo rosta territorii: monografiya* [Problems of Economic Growth of the Territory: Monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2013. 170 p.
3. Freeman C. *The Economics of Industrial Innovation*. London: Pinter, 1997. 470 p.
4. Schwab K. *The Fourth Industrial Revolution*. Geneva, 2017. 169 p.
5. Bell D. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books, 1973. 507 p.
6. Schumpeter J.A. *The Theory of Economic Development: An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*. London: Harvard Economic Studies, 1983. 255 p.
7. Gumerov L.A. The potential of law and implementation of functions of the state in the scientific and technological sphere: Problems and prospects. *Uchenye zapiski kazanskogo universiteta=Proceedings of Kazan University. Humanities Series*, 2017, vol. 159, pp. 333–340 (in Russian).
8. Lapina M.A. Legal regulation of Russia's national innovation system. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo=Administrative and Municipal Law*, 2018, no. 12, pp. 26–33 (in Russian).
9. Novikov S.S., Kudryakov R.I. The specifics of the formation of regulatory and legal regulation of innovation activity in the Central Federal District of the Russian Federation. *Vestnik Vladimirskego yuridicheskogo instituta=Bulletin of the Vladimir Law Institute*, 2020, no. 4 (57), pp. 101–106 (in Russian).
10. Ignatova T.V., Glushchenko A.V. Specific of regulatory impact onto the development of innovation activities in Russia. *Estestvenno-gumanitarnye issledovaniya=Natural Humanitarian Studies*, 2020, no. 30 (4), pp. 54–58 (in Russian).
11. Balashova E.S., Gnezdilova O.I. Improving the regulatory support of science and industry as a determining condition for the implementation of the innovative scenario of Russia's development. *Vestnik permskogo universiteta=Bulletin of Perm University*, 2017, no. 2, pp. 263–278 (in Russian).
12. Garmashova E.P., Drebot A.M. Factors of innovative development of the region. *Voprosy innovatsionnoi ekonomiki=Russian Journal of Innovation Economics*, 2020, no. 3, pp. 1523–1534 (in Russian).
13. Ustinova K.A., Efremov I.A. Algorithmic approach to identifying contradictions to federal legislation in the normative legal acts of the subjects of the Russian Federation devoted to science. *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo=Journal of Economics, Entrepreneurship and Law*, 2020, no. 12, pp. 2947–2962 (in Russian).
14. Bokov Yu.A., Mezina O.N. Conflicts between federal and regional legislation: In the case of the Volgograd Oblast. *Sovremennye naukoemkie tekhnologii=Modern High Technologies*, 2005, no. 1, pp. 45–48 (in Russian).
15. Kaitukaeva D.M., Kasatkin S.N. On the concept and division of legal conflicts. *Vestnik Samarskoi gumanitarnoi akademii=Bulletin of the Samara Humanitarian Academy*, 2020, no. 1, pp. 168–172 (in Russian).
16. Yamaletdinova N.V. Legal conflicts: ways to overcome them. *Vestnik Instituta prava BashGU=Bulletin of Bashkir State University*, 2020, no. 2, pp. 15–21 (in Russian).
17. Chervyakov M.E., Shchekin A.Yu. On the issue of identifying and eliminating legal conflicts in law. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika=Law and State: the Theory and Practice*, 2020, no. 1, pp. 55–57 (in Russian).

18. Karaseva T.N. The problem of eliminating contradictions between the legislation of constituent territories of the Russian Federation and federal legislation. *Obshchestvennye nauki. Politika i pravo*=*Social Science. Politics and Law*, 2013, no. 3 (27), pp. 56–65 (in Russian).
19. Sosonkov F.S. The problem of correspondence between Russian Federation subjects laws and the federal laws. *Vestnik VGAVT*=*VGAVT Bulletin*, 2005, no. 15, pp. 74–80 (in Russian).
20. Kabataeva K.T. The unity of legal terminology and a systematic approach to legal terminology. *Mezhdunarodnyi zhurnal prikladnykh i fundamental'nykh issledovaniy*=*International Journal of Applied and Fundamental Research*, 2013, no. 8, pp. 71–74 (in Russian).
21. McKelvey M., Ljungberg D. How public policy can stimulate the capabilities of firms to innovate in a traditional industry through academic engagement: the case of the Swedish food industry. *R&D Management*, 2017, no. 4, pp. 534–544.
22. Brown J.R., Martinsson G., Petersen B.C. What promotes R&D? Comparative evidence from around the world. *Research Policy*, 2017, no. 2, pp. 447–462.
23. Carvalho A. Wishful thinking about R&D policy targets: What governments promise and what they actually deliver. *Science and Public Policy*, 2018, no. 3, pp. 373–391.
24. Rothwell R. The Changing nature of the innovation process. *Technovation*, 1993, no. 1, pp. 1–2.
25. Todosiichuk A.V. State regulation and promotion of science and innovation. *Innovatsii*=*Innovations*, 2011, no. 3, pp. 26–32 (in Russian).
26. Borovkova A.S. The tax mechanism as a tool for stimulating innovation activity in the Russian Federation. *E-SCIO*, 2021, no. 2, pp. 121–131 (in Russian).
27. Mel'nikova E.P., Chornous O.I. et al. *Problemy i perspektivy innovatsionnogo razvitiya ekonomiki: monografiya* [Problems and Prospects of Innovative Development of the Economy: Monograph]. Donetsk, 2018. 339 p.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Yuliya O. Klimova – Junior Researcher, Federal State Budgetary Institution of Science “Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences”. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: j.uschakowa2017@yandex.ru