

# Проблемы и вопросы административного права

УДК 342.9  
ББК Х401.11

DOI: 10.14529/law200417

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**М. Ю. Буртовой**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

В статье анализируются законы субъектов Российской Федерации на предмет принципов государственной инновационной политики субъектов Российской Федерации. В результате выявляются типичные принципы государственной инновационной политики. Изучение существующих принципов показывает, что они во многом основываются на административно-правовых методах регулирования, что объясняется организационно-управленческой направленностью принципов государственной инновационной политики. В заключении формулируется вывод о необходимости унификации принципов государственной инновационной политики.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, государственная инновационная политика, инновационная деятельность, инновация, принципы государственной инновационной политики, субъекты Российской Федерации.

Значение государственной политики в развитии общественных отношений трудно переоценить. Во многом степень разработанности государственной политики и ее элементов говорит об уровне организации государственного управления. Кроме того, государственная политика становится необходимым условием развития соответствующей сферы общественных отношений. В данном контексте сфера инновационной деятельности не является исключением.

В юридической науке вопрос принципов государственной инновационной политики изучен в недостаточной степени. Некоторые аспекты правовой политики в сфере инноваций исследованы в работе В. В. Бушнева [5, с. 53]. Т. В. Ефимцева предлагает принципы инновационного права [6, с. 109–145].

Для любой сферы общественных отношений, а сфера инновационной деятельности не исключение, Конституция России имеет особое значение. Положения Конституции играют направляющую роль для всей системы права и системы законодательства Российской Федерации. В Конституции Российской Федерации отсутствуют нормы, посвященные научно-техническому прогрессу, инновационной деятельности и напрямую ее регули-

рующие. Вместе с тем в ней содержатся отдельные положения, влияющие на развитие инновационной деятельности. Такими являются нормы, регулирующие:

1) основы экономической системы общества (единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, признание и защиту различных форм собственности) [1, с. 89–92];

2) политико-идеологические условия (свобода слова, политический и идеологический плюрализм);

3) общественные отношения в сфере науки (гарантия каждому свободы научного творчества, защита каждого от принудительных научных опытов, общие вопросы науки как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, наука как одно из направлений единой государственной политики, обеспечиваемой Правительством Российской Федерации) [2, с. 109–111];

4) отношения, связанные с интеллектуальной собственностью (интеллектуальная собственность охраняется законом, правовое регулирование интеллектуальной собствен-

сти находится в ведении Российской Федерации) [4, с. 105–109].

Несмотря на то, что в Российской Федерации специальный федеральный закон об инновационной деятельности отсутствует, регулирование отдельных аспектов инновационной деятельности осуществляется посредством Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», где закрепляется ряд положений, регулирующих инновационную деятельность. Также в этих условиях в субъектах Российской Федерации принимались региональные законы в сфере инновационной деятельности [4, с. 86–89]. Одним из аспектов регулирования на региональном уровне становятся и вопросы государственной инновационной политики.

Исследование законов субъектов Российской Федерации об инновационной деятельности позволяет заключить следующее.

1. В некоторых из них устанавливаются принципы государственной инновационной политики. Одновременно с этим в региональных законах закреплены принципы, которые свойственны законам отдельных субъектов Российской Федерации и не встречаются в законах других регионов. Заметное место среди принципов занимает ряд принципов, одновременно встречающихся в законах различных субъектов Российской Федерации. Данное обстоятельство позволяет выявить перечень подобных повторяющихся принципов государственной инновационной политики субъектов Российской Федерации.

2. К публично-правовым принципам государственной инновационной политики в зависимости от степени распространенности следует отнести:

– гласность выбора приоритетных направлений инновационной деятельности, механизмов формирования и реализации инновационных программ и проектов, осуществляемых в интересах субъекта Российской Федерации (см.: Закон Белгородской области от 1 октября 2009 г. № 296 «Об инновационной деятельности и инновационной политике на территории Белгородской области» (далее – Закон Белгородской области); Закон Воронежской области от 11 декабря 2003 г. № 68-ОЗ «Об инновационной политике на территории Воронежской области» (далее – Закон Воронежской области); Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 июня 2002 г.

№ 39-РЗ «Об инновационной деятельности в Кабардино-Балкарской Республике» (далее – Закон Кабардино-Балкарской Республики); Закон Калужской области от 4 июля 2002 г. № 134-ОЗ «О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области» (далее – Закон Калужской области); Закон Кемеровской области от 2 июля 2008 г. № 66-ОЗ «Об инновационной политике Кемеровской области» (далее – Закон Кемеровской области); Закон Московской области от 10 февраля 2011 г. № 15/2011-ОЗ «Об инновационной политике органов государственной власти Московской области» (далее – Закон Московской области); Закон Омской области от 13 июля 2004 г. № 527-ОЗ «Об инновационной деятельности на территории Омской области» (далее – Закон Омской области); Закон Пермского края от 11 июня 2008 г. № 238-ПК «Об инновационной деятельности в Пермском крае» (далее – Закон Пермского края); Областной закон Ростовской области от 28 ноября 2006 г. № 591-ЗС «Об инновационной деятельности в Ростовской области» (далее – Закон Ростовской области); Закон Томской области от 12 марта 2015 г. № 25-ОЗ «Об инновационной деятельности в Томской области» (далее – Закон Томской области); Закон Республики Тыва от 21 декабря 2010 г. № 237 ВХ-1 «Об инновационной деятельности в Республике Тыва» (далее – Закон Республики Тыва); Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 апреля 2011 г. № 34-ЗАО «О развитии инновационной деятельности в Ямало-Ненецком автономном округе (далее – Закон Ямало-Ненецкого автономного округа);

– интеграцию инновационной, инвестиционной, научной, научно-технической и образовательной деятельности с целью обеспечения их комплексного взаимодействия с производством (Законы Кабардино-Балкарской Республики, Калужской области, Кемеровской области, Омской области, Закон Пермского края, Ростовской области, Томской области);

– признание социальной значимости и ее определяющего влияния на уровень и темпы развития рынка товаров и услуг, обеспечивающих приток финансовых и материальных ресурсов в экономику субъекта Российской Федерации (Законы Воронежской области, Кабардино-Балкарской Республики, Калужской области, Омской области, Ростовской области);

– концентрацию выделяемых на инновационную деятельность ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (Законы Кабардино-Балкарской Республики, Калужской области, Омской области, Ямало-Ненецкого автономного округа);

– конкурсную основу реализации мероприятий при осуществлении инновационной политики субъекта Российской Федерации (Законы Воронежской области, Кемеровской области, Республики Тыва, Чеченской Республики);

– комплексность – учет всех экономических, технологических, производственных, ресурсных, правовых, экологических, инвестиционных, рыночных и иных факторов, определяющих социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации (Законы Белгородской области, Пермского края, Томской области, Чеченской Республики);

– приоритетное признание, значения инновационной деятельности для повышения эффективности и уровня технологического развития общественного производства, конкурентоспособности наукоемкой продукции, улучшения качества жизни населения и экологической безопасности в субъекте Российской Федерации (Законы Воронежской области, Калужской области, Томской области);

– стимулирование инновационной деятельности хозяйствующих субъектов через систему организационных, финансовых, налоговых, имущественных и иных льгот (Законы Кабардино-Балкарской Республики, Омской области, Ростовской области);

– консолидацию усилий органов государственной власти и общественных организаций на территории субъекта Российской Федерации для активизации инновационной деятельности (Законы Кабардино-Балкарской Республики, Омской области, Ростовской области);

– единство организационной инфраструктуры инновационной и научно-исследовательской деятельности (Законы Кабардино-Балкарской Республики, Томской области, Омской области);

– государственное регулирование инновационной деятельности в сочетании с эффективным функционированием механизма конкуренции в инновационной сфере (Законы Воронежской области, Республики Тыва);

– системность – создание кластеров, объединенных технологической цепочкой производства высокотехнологической продукции, конкурентоспособной на внешнем и внутреннем рынках в долгосрочном периоде (Законы Белгородской области, Чеченской Республики);

– поддержку инновационной деятельности (Законы Воронежской области, Кемеровской области);

– равенство субъектов инновационной деятельности, в том числе при предоставлении мер поддержки (Законы Воронежской области, Московской области, Томской области, Республики Тыва, Ямало-Ненецкого автономного округа, Пермского края);

– ответственность субъектов инновационной деятельности (Законы Воронежской области, Республики Тыва, Пермского края);

– сбалансированность при развитии инновационной деятельности (Законы Ростовской области, Томской области, Пермского края);

– создание благоприятных условий для развития инновационной деятельности (Законы Ростовской области, Томской области).

Анализ существующих принципов государственной инновационной политики субъектов Российской Федерации показывает, что эти принципы находили свое устойчивое закрепление на протяжении ряда лет в законах различных субъектах Российской Федерации, что говорит об определенных тенденциях и закономерностях в законодательном закреплении публично-правовых руководящих начал государственной инновационной политики субъектов Российской Федерации.

В преобладающей степени данные принципы носят организационно-правовой характер, что объясняется общей административно-правовой сущностью регулирования инновационной деятельности на уровне субъектов Российской Федерации. Существующие принципы во многом основываются на административно-правовых методах регулирования, таких методах, как поддержка, приоритеты, стимулирование, государственное регулирование.

На некоторые принципы заметное влияние оказали принципы государственной научно-технической политики, установленные в Федеральном законе 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Это такие принципы,

как гласность, признание социальной значимости, интеграция, концентрация ресурсов.

В существующих принципах в меньшей степени находят отражение как непосредственно общеправовые принципы (за исключением принципа гласности и единства, равенства, ответственности), так и адаптированные, видоизмененные общеправовые принципы применительно к инновационной сфере. Это связано, как представляется, с недостаточной доктринальной проработанностью вопросов принципов государственной инновационной политики, несовершенством юридической техники формулировок принципов, институциональной направленностью существующих принципов. Выявленные принципы иллюстрируют двоякую ситуацию. С одной стороны, наблюдаются черты, признаки проявления конституционного положения единства государственной политики, с другой – нельзя не отметить, что этот процесс уравнивается дифференциацией в комбинации тех или иных принципов государственной инновационной политики субъектов Российской Федерации. В условиях отсутствия специального федерального закона об инновационной деятельности данная ситуация не выглядит необычной.

В силу того, что принципы государственной инновационной политики выступают основополагающими идеями формирования, реализации, корректировки государственной политики, становится важным установление единых, общих принципов государственной инновационной политики на уровне федерального законодательства. Представляется, что принципы государственной инновационной политики субъектов Российской Федерации могут стать основой для разработки принципов государственной инновационной политики Российской Федерации. Вместе с тем в законах субъектов Российской Федерации отсутствует принцип, указывающий на связь государственной инновационной политики Российской Федерации и ее субъектов. Представляется, это связано с отсутствием федерального закона об инновационной деятельности, несовершенством государственной инновационной политики Российской Федерации, что в долгосрочной перспективе может вызвать негативные последствия для развития

инновационной деятельности в Российской Федерации. С принятием федерального закона об инновационной деятельности необходимо в законы субъектов Российской Федерации включить такой принцип, как соответствие государственной инновационной политики субъектов РФ инновационной политике Российской Федерации.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что принципы государственной инновационной политики характеризуют фундаментальные публично-правовые требования, предъявляемые к деятельности органов государственной власти, субъектов инновационной деятельности, инновационной инфраструктуры, иных участников отношений в сфере инновационной деятельности. Принципы государственной инновационной политики отражают закономерности воздействия органов власти на сферу инновационной деятельности.

### *Литература*

1. Буртовой, М. Ю. Конституционно-правовая категория «экономическая деятельность» в контексте отношений в инновационной сфере / М. Ю. Буртовой // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2009. – Вып. 20. – № 40 (173). – С. 89–92.
2. Буртовой, М. Ю. Научная сфера как основа инновационной деятельности в Конституции Российской Федерации / М. Ю. Буртовой // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2010. – Вып. 22. – № 18 (194). – С. 109–111.
3. Буртовой, М. Ю. Конституционные основы инновационной деятельности в Российской Федерации / М. Ю. Буртовой // Проблемы права. – 2013. – № 4 (42). – С. 105–109.
4. Буртовой, М. Ю. Законы субъектов Российской Федерации в сфере инновационной деятельности: административно-правовой аспект / М. Ю. Буртовой // Проблемы права. – 2011. – № 3 (29). – С. 86–89.
5. Бушнев, В. В. Правовая политика современной России в сфере инноваций: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Бушнев. – Ставрополь, 2017. – 200 с.
6. Ефимцева, Т. В. Место инновационного права в системе отраслей Российского права: дис. ... д-ра юрид. наук / Т. В. Ефимцева. – М., 2014. – 332 с.

Буртовой Максим Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: m.u.burtovoy@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 26 июня 2020 г.

DOI: 10.14529/law200417

## ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PRINCIPLES OF STATE INNOVATIVE POLICY IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

**M. Yu. Burtovoy**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation*

The article analyzes the laws of the constituent entities of the Russian Federation regarding the principles of state innovation policy of the constituent entities of the Russian Federation. As a result, the typical principles of state innovation policy are revealed. The study of existing principles shows that they are largely based on administrative and legal methods of regulation, which is explained by the organizational and managerial orientation of the principles of state innovation policy. As a result the conclusion is formulated about the need to unify the principles of state innovation policy.

**Keywords:** *administrative and legal regulation, state innovation policy, innovation activity, innovation, principles of state innovation policy, constituent entities of the Russian Federation.*

### References

1. Burtovoy M. YU. [Constitutional and legal category "economic activity" in the context of relations in the innovation sphere]. *Vestnik YUzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Pravo" [Bulletin of the South Ural State University. Series Law]*, 2009, Vyp. 20, no. 40 (173), pp. 89–92.
2. Burtovoy M. YU. [Scientific sphere as the basis of innovation activity in the Constitution of the Russian Federation] *Vestnik YUzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Pravo" [Bulletin of the South Ural State University. Series Law]*, 2010, Vyp. 22, no. 18 (194), pp. 109–111. (in Russ.)
3. Burtovoy M. YU. [Constitutional bases of innovative activity in the Russian Federation]. *Problemy prava [Legal issues]*, 2013, no. 4 (42), pp.105–109. (in Russ.)
4. Burtovoy M. YU. [Laws of the subjects of the Russian Federation in the field of innovation: administrative and legal aspect]. *Problemy prava [Legal issues]*, 2011, no. 3 (29), pp. 86–89. (in Russ.)
5. Bushnev V. V. *Pravovaya politika sovremennoy Rossii v sfere innovatsiy: obshcheteoreticheskiy aspekt: dis. ... kand. jurid. nauk [Legal policy of modern Russia in the field of innovation: General theoretical aspect. Dis. Cand. (Law.)]*. Stavropol', 2017, 200 p.
6. Efimtseva T. V. *Mesto innovatsionnogo prava v sisteme otrasley Rossiyskogo prava: dis. ... d-ra jurid. nauk [The place of innovation law in the system of branches of Russian law. Dis. D-ra (Law.)]*. Moscow, 2014, 332 p.

**Maxim Yurievich Burtovoy** – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Theory of State and Law Department, of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: m.u.burtovoy@mail.ru.

*Received 26 June, 2020.*

### ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Буртовой, М. Ю. Административно-правовое регулирование принципов государственной инновационной политики в субъектах Российской Федерации / М. Ю. Буртовой // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 4. – С. 99–103. DOI: 10.14529/law200417.

### FOR CITATION

Burtovoy M. YU. Administrative and legal regulation of the principles of state innovative policy in the constituent entities of the Russian Federation. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 4, pp. 99–103. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200417.