

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Харченко К.В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** инновации, инновационная среда, меры поддержки инноваций, научно-производственные кластеры, технологический суверенитет.

## Аннотация

*Цель работы:* предложить направления совершенствования государственного регулирования инновационной деятельности в российских регионах, в том числе на основе анализа и сопоставления региональных законов о научно-технической политике и инновационной деятельности.

*Методы исследования:* сравнительно-правовой анализ, аналогия, обобщение, абстрагирование.

*Результаты исследования:* по результатам анализа понятия инноваций был сделан вывод о необходимости учета ряда важных его признаков, в том числе коммерциализации и патентоспособности. Регулирование инновационной деятельности должно иметь четкие целевые ориентиры, быть привязанным к стратегическому планированию и осуществляться на системной основе. Инновационная среда трактуется как совокупность условий, способствующих взращиванию инноваций. Инновационная деятельность подразумевает как поддержание функционирования соответствующих институтов, так и реализацию инновационных проектов, которые следует встраивать в региональные системы проектной деятельности. Анализ форм поддержки инновационной деятельности показал, что наиболее эффективной была бы поддержка научно-производственных кластеров, в рамках которых могли бы реализовываться проекты полного инновационного цикла, что, в конечном счете, способствовало бы укреплению импортонезависимости и технологического суверенитета страны.

*Научная новизна:* впервые предложена система критериев оценки региональных законов об инновационной деятельности, и решение задач интеграции субъектов инновационной деятельности региона, формирования инновационной среды и повышения эффективности мер поддержки предлагается посредством формирования научно-производственных кластеров и содействия в реализации кластерных проектов.

**DOI:** 10.24682/2226-0692-2024-3-38-47

## Введение и постановка задач

Актуальность совершенствования государственного регулирования инновационной деятельности на уровне субъектов РФ определяется следующим.

Во-первых, Указом Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» от 07.05.2024 № 309 предусмотрена, среди прочих, национальная цель «Технологическое лидерство», предполагающая, в частности, увеличение объема научных исследований и разработок, рост объемов производства высокотехнологичных товаров и услуг, укрепление рыночных позиций малых технологичных компаний. Достижение другой национальной цели, «Цифровая трансформация государственного управления, экономики и социальной сферы», также невозможно без стимулирования производства инновационной продукции.

Во-вторых, сегодня в России наблюдается увеличение инновационной активности отечественных компаний, рост затрат на инновационную продукцию [1], что требует совершенствования правового регулирования инновационной деятельности.

В-третьих, изучение особенностей регулирования инновационного процесса в различных субъектах РФ позволяет выявить, с одной стороны, лучшие практики, а с другой — узкие места и тем самым обеспечить наличие в каждом регионе набора соответствующих правовых и институциональных инструментов, — с учетом того, что активность на местах в части продуцирования инноваций создает фундамент политики импортозамещения, импортоопережения и достижения технологического суверенитета [2] Российской Федерации.

<sup>1</sup> Харченко Константин Владимирович, кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» факультета «Высшая школа управления» Финансового университета при Правительстве РФ, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: 0000-0003-3329-7755. E-mail: kvkharchenko@fa.ru

Проблемное поле исследования состоит в противоречии относительно того, что, с одной стороны, на федеральном и региональном уровнях сформирована правовая база реализации научной и научно-технической политики, создана и функционирует инновационная инфраструктура, представленная множеством институтов, а с другой — до сих пор не осуществляется системное регулирование инновационной [3] и тем более научно-производственной деятельности как единого целого. И это несмотря на заявленные в базовом Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 № 127-ФЗ (далее — Федеральный закон № 127-ФЗ) тезисы о функционировании науки, техники и производства как единой системы (абз. 5 ст. 2), а также о том, что органы власти обеспечивают развитие форм интеграции науки и производства (ч. 2 ст. 7). Отсутствие системного регулирования взаимодействия науки и производства не в последнюю очередь влияет на то, что в условиях санкций импортозамещение до сих пор происходит главным образом не за счет выпуска инновационной продукции, а посредством параллельного импорта, возможности которого с течением времени всё более сужаются.

Итак, цель работы — предложить направления совершенствования государственного регулирования инновационной деятельности на уровне субъектов РФ, в том числе на основе анализа и сопоставления профильных региональных законов.

Научная новизна работы состоит в том, что предложена система следующих критериев анализа региональных законов о научно-технической политике и (или) инновационной деятельности:

- 1) анализ понятийного блока и сопоставление концептуальных основ описания предмета регулирования;
- 2) анализ декларируемых целевых ориентиров инновационной деятельности;
- 3) анализ представленных в региональных законах концептов инновационной системы и инновационной среды;
- 4) сопоставление проектной и инновационной деятельности;
- 5) анализ форм поддержки инновационной деятельности.

Также впервые предложено решение задач интеграции субъектов инновационной деятельности региона, формирования инновационной среды и повышения эффективности мер поддержки посредством формирования научно-производственных кластеров и содействия в реализации кластерных проектов.

Настоящая статья основывается на результатах выборочного анализа регионального законодательства об инновационной деятельности. Источником для анализа послужили 25 нормативных правовых актов субъектов РФ преимущественно Центрального федерального округа, а также ряда

других федеральных округов. Реализация исследовательских задач осуществлялась с использованием методов сравнительно-правового анализа, аналогии, обобщения, абстрагирования.

### Анализ понятийного блока, относящегося к сфере науки и инноваций

В Федеральном законе № 127-ФЗ понятие инноваций (во множественном числе) определено как *«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»*.

Данное определение вполне приемлемо как одна из научных трактовок инноваций, но как правовая дефиниция оно не лишено недостатков, поскольку

- 1) не позволяет отграничить инновации от смежных понятий, таких как новация и изобретение;
- 2) содержит избыточный признак *«введенный в употребление [продукт]»*, так как не используемые в настоящее время продукты вполне могут быть инновационными;
- 3) оперирует нечеткими характеристиками (*«значительно улучшенный продукт»*);
- 4) логически не увязано ни с наукой, ни с производством;
- 5) не представлено как объект государственного регулирования.

В этом плане более уместным представляется определение инноваций как *«конечного результата творческого труда, получившего реализацию в виде новой или усовершенствованной продукции либо нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в экономическом обороте»*, представленное в Законе Белгородской области<sup>2</sup>.

Если задачей научного определения является максимально точная передача качественных признаков объекта, то правовая дефиниция должна иметь сугубо прикладной характер. Ее цель — как минимум не допускать терминологической путаницы и неопределенности, использования описываемого объекта в незаконных целях, а как максимум — вести регулирование в заданном направлении. Представляется, что сегодня продуцирование инноваций является значимым условием импортоопережения и достижения технологического суверенитета Российской Федерации и, соответственно, правовое регулирование должно этому способствовать.

В правовом определении инноваций должен быть признак отнесенности к объектам интеллектуальной собственности, патентоспособности; в ином

<sup>2</sup> Об инновационной деятельности и инновационной политике на территории Белгородской области: Закон Белгородской области от 01.10.2009 № 296.

случае случаи никакие «значительные улучшения» продукта не могут попасть в правовое поле.

Итак, на сегодня понятийный блок региональных законов о научно-технической политике в различных вариациях

1) содержит отсылочные нормы о том, что все или часть понятий тракуются согласно базовому федеральному закону — это разумно, если соответствующие понятия определены корректно и их заданные трактовки позитивно влияют на упорядочение сущностей;

2) дословно воспроизводит понятия из базового закона — это нежелательно, так как нивелирует смысл регионального законодательства;

3) дает альтернативные трактовки — это существенно развивает правовое регулирование, но может повлечь за собой признание расхождения с федеральным законодательством;

4) дает определение сущностям, трактовки которых отсутствуют в базовом законе — это говорит о стремлении сделать правовое регулирование более прицельным и комплексным.

Также отметим, что в части дизайна законов важно решать дилемму ключевых и «локальных», или ситуативных понятий. Мы полагаем, что в понятийном блоке должны присутствовать определения лишь ключевых понятий и лишь в тех случаях, если они раскрывают некоторые неочевидные смыслы.

### Анализ целевых ориентиров инновационной деятельности

Если мы говорим об организации и регулировании инновационной деятельности в регионе, очень важно увязывать ее с некоторой конечной целью, в противном же случае ресурсы, расходуемые на государственную поддержку производства и распространения инноваций, будут расходоваться неэффективно.

К сожалению, в определенной части изученных региональных законов цель поддержки научной и инновационной деятельности явно не задана — при том, что детально описаны функции и полномочия субъектов инновационной политики, а также процедурные моменты. Получается, что процедуры осуществляются ради самих себя, что ведет к бюрократизации управления наукой и инновациями.

Статья 11 Федерального закона № 127-ФЗ посвящена целям государственной научно-технической политики, которая, однако, не сопоставлена с инновационной политикой. Контекст данных понятий позволяет рассматривать их как синонимы, но вместе с тем представляется, что научно-техническая политика охватывает лишь начальный этап инновационного цикла.

Заявленные в базовом законе цели научно-технической политики множественны и «разнокалберны» (упоминается среди прочего реализация социальных задач, улучшение экологической обста-

новки, укрепление обороноспособности государства), соответственно, не хватает их концентрации вокруг некоторого главного концепта. При этом отдельные полезные целевые ориентиры не подтверждаются практикой. Так, «увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства...» не коррелирует с индексом цитируемости как одним из ключевых профессиональных характеристик современного ученого.

В ряде региональных законов предпринимаются попытки предложить цели инновационной политики:

1) узкоотраслевой направленности, сводящиеся к стимулированию инновационного потенциала [4]: например, обеспечение производства конкурентоспособной инновационной продукции, стимулирование инновационной активности предприятий (Закон Белгородской области); повышение доли инновационной продукции в структуре производства (Закон Ростовской области); создание инновационной среды (Закон Тюменской области);

2) увязывающие инновационную сферу с развитием региональной экономики в целом: повышение влияния инноваций на промышленный рост, социально-экономическое развитие (Закон Саратовской области);

3) увязывающие развитие инновационной деятельности среди прочего с повышением качества жизни населения (Закон Мурманской области).

В данном случае показаны имеющиеся в законах фрагменты формулировок целей, которые во многих случаях включают многоплановые ориентиры.

В части целеполагания региональные законы содержат либо приведенные формулировки, либо отсылки к документам стратегического планирования. Так, закон Воронежской области регламентирует разработку региональной концепции инновационной политики и областных инновационных программ; в Курской области законом предусмотрено наличие Перспективной программы развития научной, научно-технической и инновационной деятельности; законы Новосибирской области и ряда других субъектов РФ увязывают политику в сфере развития инновационной системы (научно-техническую политику) с ориентирами региональной стратегии социально-экономического развития.

Вероятно, в региональном законе следует дать общий вектор развития сферы науки и инноваций и далее сослаться на стратегию. В таком случае цель будет декомпозирована, измерима и привязана к временным рамкам.

### Инновационная система vs инновационная среда: тонкости смыслов

Федеральный закон № 127-ФЗ исключает из поля зрения инновационную систему и инновационную среду, оперируя более предметными поняти-

ями инновационной инфраструктуры и института инновационного развития.

Вместе с тем, особенно на региональном уровне, практическая реализация системного подхода применительно к сфере науки и инноваций очень важна, поскольку позволяет за счет системного эффекта максимально повысить эффективность государственной поддержки инновационной деятельности за счет органичного сочетания ее различных форм.

Анализ профильных региональных законов обнаруживает, что инновационная система является востребованным концептом лишь в некоторых случаях. Так, в законе Воронежской области<sup>3</sup> присутствует понятие инновационной системы как «совокупности субъектов и объектов инновационной деятельности, взаимодействующих в процессе создания и реализации инновационной продукции и осуществляющих свою деятельность в рамках проводимой инновационной политики». Данное определение представляется не очень удачным, так как совокупность взаимодействующих элементов — это еще не система, а лишь предпосылка к ее созданию. Тем не менее заслуживает внимания проводящийся далее по тексту закона тезис о необходимости согласованного взаимодействия всех элементов региональной инновационной системы и их встраивания в национальную инновационную систему. Также очень важно, что в том же законе обозначен субъект развития инновационной системы Воронежской области — Межведомственная комиссия по инновациям.

В законе Новосибирской области, кстати, посвященного непосредственно развитию инновационной системы<sup>4</sup>, первая часть рассматриваемой дефиниции сходна с определением из воронежского закона, однако при этом обозначено, что взаимодействие субъектов осуществляется «в процессе создания и реализации инновационной продукции, формирования рынка этой продукции». Как видим, здесь выражен акцент на некоторый результат взаимодействия, который может быть описан количественными показателями (например, емкость рынка, оборот).

В ряде региональных законов хотя и не выделено понятие собственно инновационной системы, но при этом системность фигурирует среди заявленных принципов инновационной политики, как, например, в законе Белгородской области<sup>5</sup>. При этом следует отметить, что в свое время в данном регионе широко обсуждалась концепция так называемой БИИС — Белгородской интеллектуально-инновационной системы. В направлении реализации кон-

цепции БИИС делались практические шаги, причем она транслировалась с регионального на муниципальный уровень. Так, в начале 2010-х годов администрацией Белгорода утверждались планы первоочередных мероприятий по запуску и реализации городской модели БИИС, включающие задачи по внедрению элементов «умного города», формированию реестра инновационных организаций, развитию интеллектуального потенциала территории.

Наряду с понятием инновационной системы в целях регулирования инновационной деятельности представляется перспективным использование понятия инновационной среды. Сам факт обращения региональных законодателей к данному понятию следует оценивать положительно. Так, согласно закону Тюменской области, инновационная среда — это «совокупность субъектов, материальных, технических и правовых основ научно-технической и инновационной деятельности»<sup>6</sup>. Все же отметим, что в содержании понятия среды важен не структурный аспект, т. е. из чего она складывается, а функциональный — ее предназначение. Простая совокупность субъектов и объектов не формирует ни систему, ни тем более среду. Среда в данном контексте — это то, что создает предпосылки для выращивания инновационных компаний и производства инновационной продукции. Иными словами, среда — это предмет косвенного регулирования; чтобы ее создать, следует не просто учредить институты, но, скорее, поддерживать особый «дух инноваций».

Субъект управления может целенаправленно создавать инновационную систему, достраивая недостающие институты, укрепляя и гармонизируя связи между ними, стимулируя более интенсивное взаимодействие; при этом складывающаяся среда будет своего рода побочным эффектом. Важность среды состоит в том, что в ней заложены не только актуальные возможности, но и потенциал инновационного развития — задел на будущее.

Если инновационная система и среда — это понятия из области стратегического управления, то на тактическом уровне предметом регулирования может являться инновационная инфраструктура. Федеральный закон № 127-ФЗ определяет данное понятие как «совокупность организаций, способствующих реализации инновационных проектов, включая предоставление управленческих, материально-технических, финансовых, информационных, кадровых, консультационных и организационных услуг». Данное определение в целом верно передает смысл инфраструктуры как вспомогательного функционала, однако следует уточнить, что ее роль нельзя сводить лишь к созданию условий для проектной деятельности, помимо которой должна осуществляться еще и текущая работа по жизнеобеспечению. Инфраструктура — это то, что само по себе

<sup>3</sup> Об инновационной политике Воронежской области: закон Воронежской области от 06.10.2011 № 133-ОЗ.

<sup>4</sup> О политике Новосибирской области в сфере развития инновационной системы: закон Новосибирской области от 15.12.2007 № 178-ОЗ.

<sup>5</sup> Об инновационной деятельности и инновационной политике на территории Белгородской области: закон Белгородской области от 01.10.2009 № 296.

<sup>6</sup> О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Тюменской области: закон Тюменской области от 21.02.2007 № 544.



не создает ценность (в данном случае инновации), но способствует более успешной работе тех субъектов, которые эту ценность вырабатывают.

Согласно закону Калужской области, инфраструктура инновационной деятельности — это «совокупность специализированных организаций (инновационные технологические центры, бизнес-инкубаторы, технологические парки и другие), предоставляющие услуги по созданию, освоению в производстве и (или) практическому применению новой или усовершенствованной продукции и (или) технологического процесса»<sup>7</sup>. В данной правовой дефиниции инфраструктурные объекты обозначены верно, однако по тексту получается, что они как раз создают инновации, что стирает грань между инфраструктурными и базовыми организациями.

Закон Курской области<sup>8</sup> верно определяет инновационную инфраструктуру как форму обеспечения инновационной деятельности и конкретизирует, что в нее входят инновационные корпорации, инновационные технологические центры, центры трансфера технологий, консорциумы, инновационные промышленные комплексы (группы), технологические кластеры; инновационные территориальные образования; технопарки, бизнес-инкубаторы; профессиональные саморегулируемые организации; венчурные фонды и иные специализированные организации.

Чтобы на региональном уровне формировалась устойчивая инновационная система, продуктивная инновационная среда и действенная инфраструктура, представляющая собой нечто большее, чем совокупность элементов, необходимо целенаправленно создавать единый организм по возвращению инноваторов, продуцированию инновационных идей, и далее — производству и реализации инновационной продукции. Роль такого организма могут и должны играть кластеры.

В настоящее время создание кластеров как особая форма поддержки инновационной деятельности не предусмотрено ни Федеральным законом № 127-ФЗ, ни большинством региональных законов. Исключением является закон Республики Мордовия<sup>9</sup>, прописанный в котором механизм реализации инновационной политики предусматривает среди прочего создание кластеров по приоритетным направлениям инновационной деятельности, а также закон Новосибирской области<sup>10</sup>, где в качестве одной из задач формирования и развития инновационной системы заявлено создание технологических кластеров, в том числе инновационных территориальных.

<sup>7</sup> О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области: закон Калужской области от 04.07.2002 № 134-ОЗ.

<sup>8</sup> О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Курской области: закон Курской области от 29.10.2013 № 97-ЗКО.

<sup>9</sup> Об инновационной деятельности в Республике Мордовия: закон Республики Мордовия от 19.06.2017 № 47-З.

<sup>10</sup> О политике Новосибирской области в сфере развития инновационной системы: закон Новосибирской области от 15.12.2007 № 178-ОЗ.

Здесь нужно уточнение относительно того, кластеры какого типа следует предусматривать как инструмент активизации и поддержки инновационной деятельности. Понятие технологических кластеров существует вне правового поля. Инновационные территориальные кластеры (ИТК) были созданы во исполнение поручения Президента РФ по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации от 11.11.2011, а также решений Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям Минэкономразвития России. В соответствующий перечень вошли 25 кластеров, интегрирующих предприятия и инфраструктуру ведущих научно-технологических центров страны. На данный момент механизм создания ИТК для любого субъекта РФ в достаточной мере не отработан, да и реальной поддержки они не получают. Другой тип кластеров — промышленные кластеры — курирует Минпромторг России; их создание и деятельность регламентированы постановлением Правительства РФ<sup>11</sup>. В данном постановлении детально прописан функционал специализированной организации кластера, обозначены требования к кластерам и специализированным организациям, соблюдение которых открывает доступ к возможности получения государственной поддержки. При этом архитектура промышленных кластеров не предполагает инновационного компонента, интеграцию научных, научно-технических, инжиниринговых организаций и промышленных предприятий.

Как видим, создание в субъектах РФ кластеров в целях поддержки инновационной деятельности — это очень важная и действенная мера, позволяющая реализовывать полный инновационный цикл, формировать кадровый потенциал, учитывать и удовлетворять потребности конкретной территории в инновационной продукции. При этом инновационная деятельность не вписывается ни в один действующий тип кластеров. Поэтому рекомендуется использовать механизм регионального законодательства, чтобы инициировать кластеры нового типа — например, научно-производственные, по аналогии с советскими научно-производственными объединениями.

### Сопоставление проектной и инновационной деятельности

Согласно Федеральному закону № 127-ФЗ, инновационная деятельность — это «деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельность), направленная на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности». В ряде региональных

<sup>11</sup> О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров: постановление Правительства РФ от 31.07.2015 № 779.

законов, как например, в законе Кировской области<sup>12</sup>, данное определение механически воспроизводится. Вместе с тем представляется, что проектная составляющая в рамках инновационной деятельности должна играть важную, но не решающую роль, поскольку проект — это в большей мере формат представления процесса либо результата деятельности, за которым стоит то или иное содержание.

Закон Белгородской области трактует инновационную деятельность как способ трансформаций идей, научных результатов в новый или усовершенствованный продукт либо технологический процесс, предназначенный для реализации в экономическом обороте<sup>13</sup>. Данное определение подходит, скорее, под понятие инновационного процесса как потока непрерывного создания инноваций, если учитывать фактор множественности актов трансформации идеи в продукт. Деятельность же включает как собственно процесс, так и влияющие на него внешние и внутренние (средовые) факторы.

На наш взгляд, инновационная деятельность должна заключаться, помимо реализации проектов, в создании условий для обеспечения процесса взращивания и распространения инноваций, что включает, среди прочего, госзаказ на инновационную продукцию, профориентацию молодежи, просветительское и образовательное направление. Ключевым направлением инновационной деятельности должно являться формирование и поддержание инновационной среды, которая, в свою очередь, генерирует оригинальные и востребованные проекты и обеспечивает их неиссякаемый поток. Инновационная деятельность также не должна рассматриваться изолированно от научной и научно-технической деятельности, а являться ее логическим продолжением [5].

Поскольку в Российской Федерации с 2016 года создана система проектного управления в государственном секторе, ныне регламентированная Постановлением Правительства РФ № 1288<sup>14</sup>, мы полагаем, что проекты, создаваемые в рамках инновационной деятельности, должны органично встраиваться в данную систему. Однако на сегодняшний день этого не происходит.

Согласно дефиниции из Федерального закона № 127-ФЗ, инновационный проект — это «комплекс направленных на достижение экономического эффекта мероприятий по осуществлению инноваций, в том числе по коммерциализации научных и (или) научно-технических результатов». Такое определение воспроизводится, в частности, в законе Киров-

ской области<sup>15</sup>. Вообще подход к определению проекта как к плану мероприятий получил широкое распространение. Так, согласно уже упомянутому постановлению № 1488, проект — это «комплекс взаимосвязанных мероприятий...».

На наш взгляд, такой подход непродуктивен, поскольку в основе любого проекта лежит прежде всего идея, развернутая в концепцию. Важнейшими атрибутами проекта являются цели и задачи, которые, в свою очередь, декомпозируются в мероприятия. Принцип приоритетности цели проекта состоит в том, что при изменении внешних условий цель проекта, как правило, должна оставаться неизменной, тогда как набор мероприятий может и должен постоянно актуализироваться. Применительно же к инновационному процессу отметим, что разработка нового продукта, проведение НИОКР, экспертиза и тому подобное в профессиональной среде не именуется мероприятиями.

Согласно закону Калужской области, инновационный проект — это «документация, включающая технико-экономическое, правовое и организационное обоснование инновационной деятельности и обеспечивающая в течение заданного периода времени создание, производство и начало реализации нового вида конкурентоспособной продукции»<sup>16</sup>. Данный подход раскрывает, скорее, внешнюю форму проекта, нежели его сущностную сторону, однако вполне пригоден для решения вопросов прикладного характера, которые как раз и должна преследовать правовая дефиниция.

Говоря о том, что инновационные проекты, о которых идет речь в федеральном законе о науке и научно-технической политике и корреспондирующих региональных законах, не встроены в систему проектного управления, мы подразумеваем, что такие проекты не относятся к некоторому особому типу или классу проектов.

Постановление Правительства РФ № 1288 оперирует понятиями национального проекта; федерального проекта, входящего и не входящего в национальный проект; ведомственного, регионального и внутреннего (локального) проекта. Комплексные научно-технические проекты полного инновационного цикла (КНТП) с некоторого времени отнесены к классу федеральных проектов, не входящих в национальные проекты, однако они имеют особое регулирование<sup>17</sup> и не находят отражения в рассмотренном федеральном и региональном законодательстве.

<sup>12</sup> О развитии инновационной деятельности в Кировской области: закон Кировской области от 04.05.2008 № 243-ЗО.

<sup>13</sup> Об инновационной деятельности и инновационной политике на территории Белгородской области: закон Белгородской области от 01.10.2009 № 296.

<sup>14</sup> Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 488.

<sup>15</sup> О развитии инновационной деятельности в Кировской области: закон Кировской области от 04.05.2008 № 243-ЗО.

<sup>16</sup> О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области: закон Калужской области от 04.07.2002 № 134-ОЗ.

<sup>17</sup> Об утверждении правил разработки, утверждения, реализации, корректировки и завершения комплексных научно-технических программ полного инновационного цикла и комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла в целях обеспечения реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19.02.2019 № 162.

Между тем о складывании единой системы проектного управления говорить не приходится, поскольку в базовых нормативных правовых актах не определено место, в частности, муниципальных, инвестиционных, инфраструктурных проектов, проектов в сфере публично-частного партнерства, внутриорганизационных проектов с обособленным финансированием, совместных проектов в рамках кластеров и, в том числе, инновационных проектов (этот перечень мы не приводим к единому логическому основанию, делая акцент на разнообразии сущностей).

Итак, инновационный проект — это то, что предполагает уникальную коммерциализованную продукцию на выходе, а в процессе ее разработки создается за счет обособления организационных, финансовых, кадровых или иных ресурсов (как вариант — за счет проектного финансирования, создания специальных проектных компаний — SPV). Проект — это сегмент деятельности, выделенный из общего рутинного потока и задекларированный соответствующим образом в рамках локальной правовой базы. Иными словами, если изобретатель создал новый продукт, но не назвал это проектом и не встроился в заданные условия (форма заявки, комплект документов, особенности проведения конкурсных процедур), его деятельность вряд ли можно именовать проектной, хотя по существу она таковой является.

Инновационные проекты определяются в региональном законодательстве для того, чтобы:

1) проводить экспертизу таких проектов (законы Воронежской, Тверской областей), осуществлять их технологический аудит (закон Новосибирской области);

2) вести реестр инновационных проектов, заключать соглашения об их реализации (закон Волгоградской области)<sup>18</sup>;

3) организовывать конкурсы инновационных проектов на соискание грантов, которые представляются как одна из форм государственной поддержки инновационной деятельности (законы Воронежской, Калужской, Тюменской областей и целого ряда иных субъектов РФ);

4) осуществлять статусное регулирование, выделяя приоритетные инновационные проекты (закон Курской области).

Следует отметить, что выделенные процессы взаимосвязаны: экспертиза инновационных проектов проводится в целях внесения их в региональный реестр, а статус приоритетных инновационных проектов, открывающий возможность их государственной поддержки, обычно присваивается по результатам конкурсов.

В некоторых случаях разводятся понятия научного, научно-технического и инновационного проекта (например, в законе Курской области). Такой подход, скорее всего, нецелесообразен, так как создание инновационной продукции по определению предусматривает полный инновационный цикл от фундаментальных и прикладных исследований до «прилавка» или до «традиционализации» новшеств.

В предыдущем разделе статьи мы пришли к выводу о том, что наиболее действенной формой поддержки инноваций является создание научно-производственных кластеров. Соответственно, основой взаимодействия между участниками таких кластеров должна стать реализация совместных, или кластерных, проектов [6], помимо интеграции на уровне общей специализированной организации и различных консультативных советов. Предлагаемая конструкция видится нам оптимальной, поскольку организации сохраняют полную коммерческую самостоятельность, но при этом интегрируют ресурсы в объемах, необходимых для реализации конкретных проектов. С учетом наличия в кластерах предлагаемого формата научных, образовательных, производственных и маркетинговых организаций реализация кластерных проектов подразумевает прохождение полного инновационного цикла.

### Анализ форм поддержки инновационной деятельности

Меры государственной поддержки инновационной деятельности в большинстве региональных законов прописаны достаточно детально. Чаще всего это субсидии, гранты, кредиты, займы, гарантии, взносы в уставный капитал. В ряде случаев упоминаются такие меры, как погашение части процентной ставки по кредитам, инвестиционные налоговые кредиты, премии и стипендии. Детальный анализ этих и других мер представлен в работе [7]. Автор подразделяет их на организационные, информационные, финансово-экономические и меры по развитию кадрового потенциала.

Иногда отдельные меры поддержки инновационной деятельности сужаются до сегмента малого и среднего предпринимательства (МСП), как, например, субсидии организациям Тюменской области в связи с созданием, проведением испытаний опытного образца технологической инновации. В данном случае смещается цель поддержки организаций, которая в сегменте МСП связана, скорее, с субъектами и субъектностью (средний класс и т. п.), а в сегменте инноваций — с продукцией.

К имущественной поддержке можно отнести создание, обеспечение деятельности и развитие инновационной инфраструктуры за счет средств регионального бюджета (Тюменская область), создание областных государственных научных организаций (Курская область), внесение государственного казенного имущества, в том числе средств областного

<sup>18</sup> О государственной поддержке инновационной деятельности в Волгоградской области: закон Волгоградской области от 25.12.2012 № 176-ОД.

бюджета, в качестве вкладов в уставные капиталы публичных акционерных обществ — субъектов инновационной деятельности (Свердловская область). Особо выделим создание фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, предусмотренную законом Тверской области. Преимущество таких фондов состоит в том, что они могут аккумулировать финансирование из различных источников.

В законе Республики Мордовия предусматривается среди прочего участие уполномоченных органов в развитии государственно-частного партнерства (ГЧП) в научной, научно-технической и инновационной деятельности. Здесь также непонятен механизм реализации данной нормы, поскольку базовый Федеральный закон № 224-ФЗ<sup>19</sup> на сегодняшний день больше ориентирован на инфраструктурные проекты: среди объектов соглашения о ГЧП элементы инфраструктуры научной и инновационной деятельности не представлены.

Перспективной представляется такая мера, как формирование либо стимулирование спроса на инновационную продукцию (законы Курской и Воронежской областей), размещение областного заказа на разработку новых технологий и создание конкурентоспособной продукции у субъектов инновационной деятельности (закон Калужской области). Вместе с тем, чтобы данная мера была действенной, следует отдельно прописать механизм ее реализации, в частности, предполагаемую номенклатуру и объемы закупок.

Помимо номенклатуры видов поддержки и возможностей их сочетания, следует обсудить еще два аспекта, требующих регулирования: НА ЧТО и КОМУ оказывается поддержка.

Первый аспект подразумевает необходимость гармонизации стадий инновационного цикла: фундаментальные исследования — прикладные исследования — опытное производство — серийное производство — реализация продукции.

Второй аспект предусматривает, что следует сочетать прямые и косвенные виды поддержки. Прямая поддержка — это субсидии и гранты, предоставляемые непосредственно субъектам инновационной деятельности. Такие меры могут улучшить положение на отдельных предприятиях, которым эта поддержка будет предоставлена, но не дать среднего и системного эффекта. Косвенная же поддержка — это вложения в инновационную инфраструктуру.

Предоставление субъектам инновационной деятельности мер государственной поддержки должно подразумевать контроль эффективности, в том числе с использованием риск-ориентированного подхода [8]. К сожалению, контроль в инновационной сфере регламентирован лишь в редких случаях, например, Законом Свердловской области.

Выше мы говорили о гипотетических научно-производственных кластерах. Если такие кластеры будут созданы, финансовая, имущественная и организационная поддержка специализированных организаций может усилить интеграцию их участников и повысить эффективность их работы в части продуцирования инноваций.

## Выводы

Таким образом, государственное регулирование инновационной деятельности на региональном уровне может и должно осуществляться с помощью правовых, организационных, финансовых и иных механизмов. Анализ правовых основ регулирования научной и инновационной сферы обнаруживает, что в субъектах РФ зачастую делаются попытки увязывать развитие данной сферы с целями региональных стратегий социально-экономического развития, формировать инновационную систему и инновационную среду, создавать механизм инициирования, реализации и оценки эффективности инновационных проектов, предлагать субъектам инновационной деятельности разнообразные меры государственной поддержки.

В качестве общего механизма обеспечения непрерывной и продуктивной инновационной деятельности было предложено создание научно-производственных кластеров, сочетающих в себе преимущества научных и образовательных организаций, научно-внедренческих центров и производственных площадок, что позволяет реализовать полный инновационный цикл. Было показано, что именно кластерная организация научной и производственной деятельности создает наиболее благоприятные условия для успешной реализации инновационных проектов по разработке и продвижению новых видов продукции. Поэтому меры государственной поддержки инновационной деятельности рекомендуется адаптировать к инновационному циклу и в большей мере поддерживать инновации в рамках кластеров.

<sup>19</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».



### Литература

1. Семенова Е.И., Степанова Е.С., Гаврилова Е.Н. Совершенствование государственного регулирования инновационной деятельности // Актуальные проблемы социально-гуманитарного и научно-технического знания. 2024. № 2 (38). С. 12—13.
2. Курченков В.В., Макаренко О.С. Приоритеты государственного регулирования инновационной деятельности в условиях поддержания технологического суверенитета страны // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. 2023. Т. 25. № 3. С. 17—26.
3. Салицкая Е.А. Законодательное регулирование научной и инновационной деятельности: опыт субъектов РФ // Наука. Инновации. Образование. 2015. Т. 10. № 2. С. 111—137.
4. Комаричева А.В. Оценка роли государства в регулировании инновационной деятельности в России // Постулат. 2023. № S12-2 (98).
5. Комисарук Р.В. Подходы к определению субъектов инновационной деятельности в региональном законодательстве РФ // Право и государство: теория и практика. 2021. № 2 (194). С. 223—225.
6. Харченко К.В. Кластерные проекты по созданию новой продукции: правовые условия и стратегические перспективы // Мониторинг правоприменения. 2024. № 1 (50). С. 73—81.
7. Климова Ю.О. Анализ регионального законодательства, регламентирующего научно-техническую и инновационную деятельность // Вопросы территориального развития. 2021. Т. 9. № 4. С. 1—14.
8. Еремин С.Г. Перспективы внедрения риск-ориентированного подхода в целях проведения аудита эффективности действующих мер государственной поддержки российских промышленных предприятий // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2023. № 1. С. 43—51.

### CONSTITUTIONAL LAW

## GOVERNMENT REGULATION OF INNOVATION ACTIVITIES AT THE REGIONAL LEVEL: AREAS FOR IMPROVEMENT

Konstantin Kharchenko<sup>20</sup>

**Keywords:** *innovations, innovation environment, innovation support measures, research and production clusters, technological sovereignty.*

#### Abstract

*Purpose of the work: putting forward ways to improve government regulation of innovation activities in Russia's regions, including based on analysing and comparing regional laws on research and technological policy and innovation activities.*

*Methods used in the study: comparative legal analysis, analogy, generalisation, abstraction.*

*Study findings: as a result of analysing the concept of innovation, the conclusion was made that it is necessary to consider a number of its important attributes, including commercialisation and patentability. Regulation of innovation activities must have clear target markers, correlate with strategic planning and be carried out in a system manner. Innovation environment is interpreted as a set of conditions facilitating the development of innovations. Innovation activities imply both the support for functioning of relevant institutions and implementation of innovation projects which should be built-in in regional project activity systems. Analysing forms of support for innovation activities showed that it would be most efficient to support research and production clusters where full innovation cycle projects could be implemented, which would contribute, in the long run, to strengthening the country's import independence and technological sovereignty.*

*Research novelty: for the first time, a system of criteria for assessing regional laws on innovation activities was put forward, and solving problems of integrating subjects of innovation activities in the region, forming an innovation environment and increasing the efficiency of supporting measures is proposed by way of setting up research and production clusters and assistance in implementing cluster projects.*

#### References

1. Semenova E.I., Stepanova E.S., Gavrilova E.N. Sovershenstvovanie gosudarstvennogo regulirovaniia innovatsionnoi deiatel'nosti. Aktual'nye problemy sotsial'no-gumanitarnogo i nauchno-tekhnicheskogo znaniia. 2024. No. 2 (38). Pp. 12–13.
2. Kurchenkov V.V., Makarenko O.S. Prioritety gosudarstvennogo regulirovaniia innovatsionnoi deiatel'nosti v usloviakh podderzhaniia tekhnologicheskogo suvereniteta strany. Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika. 2023. T. 25. No. 3. Pp. 17–26.

<sup>20</sup> Konstantin Kharchenko, Ph.D. (Sociology), Associate Professor at the Department of Public and Municipal Administration of the Higher School of Management Faculty of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. ORCID: 0000-0003-3329-7755. E-mail: kvkharchenko@fa.ru

3. Salitskaia E.A. Zakonodatel'noe regulirovanie nauchnoi i innovatsionnoi deiatel'nosti: opyt sub'ektov RF. Nauka. Innovatsii. Obrazovanie. 2015. T. 10. No. 2. Pp. 111–137.
4. Komaricheva A.V. Otsenka roli gosudarstva v regulirovanii innovatsionnoi deiatel'nosti v Rossii. Postulat. 2023. No. S12-2 (98).
5. Komisaruk R.V. Podkhody k opredeleniiu sub'ektov innovatsionnoi deiatel'nosti v regional'nom zakonodatel'stve RF. Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika. 2021. No. 2 (194). Pp. 223–225.
6. Kharchenko K.V. Klasternye proekty po sozdaniuu novoi produktsii: pravovye uslovia i strategicheskie perspektivy. Monitoring pravoprimereniia. 2024. No. 1 (50). Pp. 73–81.
7. Klimova Iu.O. Analiz regional'nogo zakonodatel'stva, reglamentiruiushchego nauchno-tekhnicheskuiu i innovatsionnuiu deiatel'nost'. Voprosy territorial'nogo razvitiia. 2021. T. 9. No. 4. Pp. 1–14.
8. Eremin S.G. Perspektivy vnedreniia risk-orientirovannogo podkhoda v tseliakh provedeniia audita effektivnosti deistvuiushchikh mer gosudarstvennoi podderzhki rossiiskikh promyshlennykh predpriatii. Menedzhment i biznes-administrirovanie. 2023. No. 1. Pp. 43–51.

