
МИРОВАЯ, НАЦИОНАЛЬНАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

WORLD, NATIONAL AND REGIONAL ECONOMY

Вестник Челябинского государственного университета.
2021. № 12 (458). Экономические науки. Вып. 75. С. 16—26.

УДК 338.1
ББК 65.050.22

DOI 10.47475/1994-2796-2021-11203

ПРОТИВОРЕЧИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО И ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ И ПУТИ ИХ УСТРАНЕНИЯ

Ю. О. Климова

Вологодский научный центр РАН, Вологда, Россия

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

Одним из важных условий, которое способствует эффективному функционированию инновационной деятельности, выступает благоприятная институциональная среда. Однако на сегодняшний день существует проблема, заключающаяся в рассогласованности институционального регулирования научно-технологического развития между федеральным и региональным уровнями. Цель исследования — выявление противоречий институционального регулирования научно-технологического и инновационного развития регионов и определение путей их устранения. В статье раскрыты теоретико-методологические аспекты рассматриваемой проблемы. На основании анализа нормативных документов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов в сфере управления научно-технологическим и инновационным развитием выявлены противоречия в институциональном регулировании федерального уровня и уровня субъектов РФ. В заключительной части статьи обозначены меры по устранению выявленных рассогласований.

Ключевые слова: научно-технологическое развитие, инновационная деятельность, инновации, регион, институциональная среда.

Важным условием, способствующим экономическому росту и повышению конкурентоспособности страны, является научно-технологическое развитие. В его основе лежат фундаментальная и прикладная наука, технологии, производство инновационной продукции и т. д. [10]. Одним из индикаторов, характеризующих степень вовлеченности компаний в инновационную деятельность, является инновационная активность. Так, по состоянию на 2019 г. инновационная активность российских организаций составила 9,1 %. Аналогичный показатель в Канаде — 79,3 %, в Швейцарии — 72,6 %, в Норвегии — 71 %, в Бельгии — 68,1 % и т. д. Наряду с этим следует подчеркнуть, что если в странах с высоким уровнем инновационной активности за последние десять лет наблюдается рост значений данного индикатора, то в России происходит обратная тенденция (за период с 2010 по 2019 г. снижение на 0,4 п. п.). Статистические данные пока-

зывают, что по этому показателю Россия в 7—8 раз отстает от стран-лидеров¹. Сложившаяся ситуация свидетельствует о необходимости активизации и стимулирования развития научно-технологической и инновационной деятельности, в которой важную роль играет государство. Одной из главных функций государственного управления является формирование благоприятной институциональной среды посредством разработки нормативных положений и правил, выраженных в нормативно-правовых актах (НПА).

Значение нормативного регулирования сферы науки и инноваций подчеркивается в трудах различных исследователей. Так, например, автор работы [2] отмечает, что эффективная реализация государством своих функций в научно-технологической сфере возможна исключительно при на-

¹ Индикаторы инновационной деятельности: 2021: стат. сб. (<https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/465578843.pdf>).

личии правовой базы, отвечающей современным условиям инновационного развития. В исследовании [18] делается акцент на том, что организация инновационной деятельности в России базируется на правилах и механизмах управления, регламентированных законодательством. В работе [1] отмечается, что формирование действенного механизма правового регулирования инновационной деятельности является фактором повышения конкурентоспособности инновационной экономики.

В связи с этим анализ состояния институциональной среды, которая направлена на формирование благоприятных условий для научно-технологического развития, как фактора, определяющего эффективное развитие и функционирование общества, является актуальным.

Цель исследования заключается в выявлении противоречий институционального регулирования научно-технологического и инновационного развития регионов и в определении путей их устранения. Цель определила необходимость решения следующих задач: 1) рассмотреть теоретико-методологические аспекты проблемы противоречий в нормативно-правовых актах; 2) выявить противоречия в нормативном регулировании научно-технологического и инновационного развития на федеральном и региональном уровнях; 3) обозначить меры по устранению выявленных в нормативно-правовых актах расхождений; 4) сформулировать выводы и определить перспективы исследования.

Научная новизна работы заключается в выявлении и систематизации противоречий институционального регулирования научно-технологического и инновационного развития регионов на основании анализа нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней, а также в разработке рекомендаций по их устранению.

При проведении исследования использовалась совокупность научных методов. Статистический метод применялся для анализа основных показателей научно-технологического и инновационного развития субъектов РФ. Метод сравнительного анализа был использован для сопоставления отдельных положений региональных НПА федеральным нормативным документам с целью выявления в них различий, а также для изучения научной литературы при исследовании теоретико-методологических аспектов рассматриваемой проблемы. На основе методов обобщения и синтеза предложены рекомендации по устранению выявленных противоречий.

Необходимо отметить, что настоящее исследование направлено на анализ НПА субъек-

тов Сибирского федерального округа (СФО) и Дальневосточного федерального округа (ДФО). Выбор регионов этих федеральных округов связан с большим объемом изучаемых нормативных источников, в связи с чем проводимый в статье анализ НПА субъектов СФО и ДФО является одним из этапов исследовательской работы.

В качестве информационной базы выступили НПА субъектов СФО и ДФО, которые анализировались с использованием справочной правовой системы «КонсультантПлюс». Основными федеральными НПА, с которыми осуществлялось сопоставление региональных НПА на предмет наличия противоречий, являются Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996¹, Указ Президента РФ «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» от 01.12.2016², а также Паспорт национального проекта «Наука», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 24.12.2018³.

Прежде чем перейти к анализу нормативных документов, представляется необходимым привести краткую характеристику изменения некоторых индикаторов в области научно-технологического и инновационного развития субъектов СФО и ДФО за период с 2005 по 2019 г. Так, например, положительные тенденции наблюдаются в СФО по таким показателям, как число организаций, выполняющих НИОКР, доля затрат на НИОКР в ВРП, а также количество разработанных передовых технологий. Противоположная ситуация прослеживается по следующим индикаторам: численность персонала, занятого НИОКР в СФО (снижение на 11,5%), инновационная активность (снижение на 0,2 п. п.). Аналогичная тенденция прослеживается и в ДФО. За период с 2005 по 2019 г. количество организаций, чья деятельность связана с НИОКР, и число разработанных передовых технологий

¹ Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 № 127-ФЗ (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/).

² Указ Президента РФ «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» от 01.12.2016 № 642 (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/41449>).

³ Паспорт национального проекта «Наука» (утвержден Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам) от 24.12.2018 № 16 (<http://static.government.ru/media/files/vCAoi8zEXRVsuy2Yk7D8hvQbpbUSwO8y.pdf>).

выросло, однако произошло сокращение численности персонала, занятого НИОКР на 9,7%, доли затрат на НИОКР, а также инновационной активности — на 0,2 п. п. (табл. 1).

Как уже отмечено, важное условие, способствующее повышению уровня инновационной активности, стимулированию развития научно-технологической деятельности — сформированная благоприятная институциональная среда. Обязательным признаком нормативного регу-

лирования является системность и согласованность между различными уровнями [17]. Поэтому представляется целесообразным провести анализ НПА субъектов СФО и ДФО на предмет выявления противоречий федеральным НПА в сфере регулирования научно-технологической и инновационной деятельности.

С нашей точки зрения, необходимо акцентировать внимание на том, что в правоприменительной практике используется термин не «противоречие»,

Таблица 1

**Относительные изменения
показателей научно-технологического и инновационного развития
субъектов СФО и ДФО (2019 г. к 2005 г.)**

Показатели Федеральные округа / регионы	Численность персонала, за- нятого 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.
<i>СФО</i>	88,5	109,7	0,22	210,5	-0,2
Республика Алтай	73,6	150,0	-0,03	н.д.	-10,7
Республика Тыва	109,7	166,7	0,05	н.д.	н.д.
Республика Хакасия	37,9	300,0	-0,02	н.д.	-8,3
Алтайский край	96,2	105,7	0,05	150,0	2,8
Красноярский край	106,7	116,7	0,56	253,3	0,2
Иркутская область	86,4	125,7	-0,03	75,0	-4,8
Кемеровская область	84,2	103,4	0,03	16,7	-1,9
Новосибирская область	83,0	97,5	-0,38	95,2	2,0
Омская область	49,6	97,7	-0,04	166,7	2,2
Томская область	111,5	112,5	1,55	1366,7	-2,3
<i>ДФО</i>	90,3	132,5	-0,20	108,3	-0,2
Республика Бурятия	83,5	164,7	0,14	н.д.	-1,5
Республика Саха (Якутия)	80,6	150,0	-0,09	н.д.	-1,2
Забайкальский край	92,3	180,0	-0,04	27,3	-2,1
Камчатский край	75,5	113,3	-0,75	н.д.	6,0
Приморский край	92,8	102,4	-0,29	н.д.	1,3
Хабаровский край	119,2	125,8	0,06	10,0	-8,9
Амурская область	64,5	141,7	0,07	н.д.	3,8
Магаданская область	110,7	142,9	-1,18	н.д.	7,1
Сахалинская область	88,2	125,0	-0,30	233,3	-1,2
Еврейская АО	н.д.	200,0	н.д.	н.д.	0,4
Чукотский АО	н.д.	250,0	н.д.	н.д.	н.д.

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2020 г.

а «юридические коллизии», однако в законодательстве определение ему не дается. В этой связи важно рассмотреть подходы к определению понятий «противоречие» и «юридические коллизии» с целью понимания того, какой терминологией пользоваться в дальнейшем исследовании. В словаре Д. Н. Ушакова противоречие трактуется как мысль или положение, несовместимые с другим, его опровергающие [16]. В статье Т. Н. Карасевой противоречие определяется как положение, при котором одно (мысль, действие) исключает другое, то есть речь идет об определенной несовместимости [7]. Как отмечает Ф. С. Сосенков, 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 [15].

Изучение подходов к термину «юридические коллизии» показало, что в большинстве случаев исследователи трактуют его как противоречие в толковании между отдельными правовыми нормами, регулируемыми одни и те же или смежные общественные отношения (табл. 2).

Таким образом, анализ научной литературы свидетельствует о том, что рассматриваемые понятия в целом отождествляются и термин «противоречие» является определением для «юридических коллизий». Разница в том, что если первое — это общее понятие для толкования несовместимых положений в чем-либо, то второе — это противоречия именно в области права. В этой связи в нашей работе мы будем рассматривать данные понятия как синонимичные. Поскольку задача нашего ис-

следования состоит в выявлении противоречий в институциональном регулировании научно-технологического развития РФ и субъектов РФ, то применительно к ней под этим термином понимается выявление разного рода разночтений, связанных с несогласованностью положений внутри правовых актов, определяемых при соотношении НПА регионов с НПА федерального уровня. Кроме этого, с нашей точки зрения, к противоречиям следует отнести и определенную недосказанность, неполноту некоторых элементов НПА.

Как отмечено выше, согласованность между положениями нормативных документов субъектов РФ и федеральных НПА является обязательным признаком благоприятной институциональной среды. О необходимости соответствия норм НПА различных уровней указано в ч. 4, ст. 76 Конституции РФ, где отмечается, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам¹. 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, 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

¹ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/).

Таблица 2

Подходы к определению понятия «юридические коллизии»

Автор	Определение
В. А. Лебедев, О. В. Анциферова	Противоречие между правовыми нормами, принципами, толкованиями [9]
С. Н. Касаткин, Н. А. Лушина	Противоречие, несоответствие между различными юридическими предписаниями, правовыми нормами [8]
Н. В. Ямалетдинова	Расхождение между положениями НПА или иных источников права, регламентирующих одни и те же либо смежные общественные отношения [19]
П. Х. Махмудов	Противоречие между правовыми нормами, регулируемыми сходные общественные отношения, закрепленные в Конституции России, федеральном законодательстве, с одной стороны, и в основных законах субъектов Федерации — с другой [11]
Л. А. Морозова	Нормы НПА, противоречащие друг другу [12]

Источники: [8; 9; 11; 12; 19].

Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ¹.

Однако в настоящее время проблема несоответствия положений региональных НПА федеральным сохраняется. Так, в работе [13] отмечается, что российское законодательство считается иерархической системой законодательных актов, действующих на территории страны, в которых имеется неограниченное количество конфликтующих между собой норм. О распространенности данного явления в юридической практике и его существенном влиянии на стабильность правовой регламентации указано в работе [6]. Автор исследования [19] подчеркивает, что объемная по своему содержанию система законодательства содержит несогласованные, противоречивые и конкурирующие правовые нормы.

На сегодняшний день Министерство юстиции РФ ведет работу по приведению региональных НПА в полное соответствие с федеральными нормативными документами. О том, что такие корректировки необходимы, свидетельствует статистика. В 2019 г. ведомство выявило 3769 нормативных правовых актов субъектов РФ, противоречащих федеральному законодательству. После этого почти 3600 документов (94%) таких актов были приведены в соответствие с действующим законодательством страны. Аналогичная работа проводилась и годом ранее. Из 3892 актов, проверенных в 2018 г., были приведены в соответствие 3515. Кроме этого, по данным федерального регистра НПА субъектов РФ, по состоянию на 23 апреля 2021 г. в нем содержится 1477 документов с нарушениями федерального законодательства².

Проблема несоответствия институционального регулирования посредством НПА между различными уровнями присутствует и в нормативных документах, направленных на управление научно-технологической и инновационной деятельности. В этой связи настоящее исследование направлено на выявление противоречий положений НПА федерального и регионального уровней в данной сфере.

На основе ранее разработанного алгоритма [17]

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/17c37d5317085b754cb0605ffc6b36b50e6bd9ab/).

² Минюст в прошлом году выявил 3800 несоответствий местных законов федеральным (<https://rg.ru/2020/04/24/miniust-v-proshlom-godu-vyiavil-3800-nesootvetstvij-mestnyh-zakonov-federalnym.html>).

был проведен анализ по выявлению несогласованных в системе НПА, а также выделены основные категории противоречий (терминология, субъекты научно-технологической политики, полномочия органов государственной власти, финансовое обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности и т. д.). Анализ НПА субъектов СФО и ДФО показал, что наиболее часто встречаются разночтения в части терминологии, полномочий органов государственной власти субъектов РФ в области научно-технологической политики, формирования и функционирования фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, а также информационного обеспечения (табл. 3).

Таблица 3

Категории противоречий в НПА субъектов СФО и ДФО

Категория	Регион
Терминология	Республика Тыва, Алтайский край, Новосибирская область, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Приморский край, Еврейская автономная область
Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области формирования и реализации государственной научно-технологической политики	Республика Тыва, Алтайский край, Республика Саха (Якутия)
Фонды поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности	Красноярский край
Информационное обеспечение научной и (или) научно-технологической деятельности	Республика Саха (Якутия)

Источник: составлено автором на основе данных справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (<http://www.consultant.ru/law/review/reg/>).

Терминология. Наиболее часто встречаемыми терминами, в рамках рассмотрения которых проявляются противоречия, являются «инновация», а также «инновационный проект». Так, например, в региональном НПА при определении термина «инновации» отсутствует тезис о том, что это не только товар, работа или услуга, но и сам процесс создания того или иного продукта. Аналогичная ситуация наблюдается с трактовкой термина «инновационный проект» в НПА субъектов, в которых отсутствует описание его главной характери-

стики — высокий уровень риска. При этом в ФЗ («О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996) данный факт подчеркивается. Некоторые рассогласования в региональных НПА выявлены и при определении понятий «грант» и «инновационная деятельность». Например, в отличие от федеральных НПА в НПА субъектов СФО и ДФО отсутствует информация о том, что гранты могут предоставляться международными организациями. Наряду с этим при определении понятия «инновационная деятельность» не содержится сведений о том, что это не только деятельность, направленная на реализацию созданного в результате ее продукта, но и деятельность, связанная с созданием инфраструктуры, и т. д.

Необходимо подчеркнуть, что понятные правовые условия научно-технической и инновационной деятельности могут быть созданы только при едином образном толковании связанных с ее осуществлением терминов субъектами правотворчества всех уровней. Разнообразие в толковании одного и того же термина может негативно сказываться на четкости, точности, а главное — на однозначности изложения мысли законодателя [5]. В этой связи разночтения в понятийном аппарате НПА ведут к ошибочным позициям правоприменителей, что может являться препятствием при осуществлении научно-технической и инновационной деятельности.

Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области формирования и реализации государственной научно-технологической политики. Анализ НПА показал, что данная категория противоречий встречается в нормативных документах субъектов СФО и ДФО наиболее часто. Так, например, в некоторых региональных НПА при перечислении полномочий органов государственной власти в области формирования и реализации государственной научно-технологической политики отсутствует ряд компетенций, обозначенных в ФЗ, среди которых финансирование научной и (или) научно-технической деятельности за счет средств федерального бюджета; 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, являются одними из серьезных факторов, препятствующих формированию и ре-

ализации государственной научно-технической политики. 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.

Фонды поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности. Как отмечено в федеральном НПА, одной из главных задач функционирования таких фондов является финансовое обеспечение исследований и разработок. Однако в некоторых региональных НПА среди основных направлений деятельности указываются только отбор перспективных направлений научных исследований, организация и проведение фундаментальных исследований по актуальным проблемам, проведение научных мероприятий, информационное обеспечение.

Информационное обеспечение научной и (или) научно-технологической деятельности. В содержании федеральных нормативных документов предусмотрен комплекс мер, связанных с информационным обеспечением научной, научно-технологической деятельности (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 и др.). При этом в некоторых региональных НПА данный раздел исключен. Этот факт свидетельствует о том, что согласно данному НПА субъекты научно-технической и инновационной деятельности не могут воспользоваться правом на информационное обеспечение.

Таким образом, проведенный анализ содержания НПА субъектов РФ показал, что наибольшее количество противоречий федеральных нормативных документов выявлено в Республике Тыва, Республике Саха (Якутия), а также в Алтайском крае. Следует отметить, что противоречия категории «Терминология» встречаются наиболее часто. Проблема, связанная с понятийным аппаратом, заключается в несоответствии терминологии некоторых региональных НПА федеральным, касающихся научной и инновационной деятельности. С нашей точки зрения, наиболее серьезным противоречием является категория «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики»,

которое также встречается достаточно часто, что может привести к рассогласованности в направлениях деятельности.

Среди исследователей называются различные причины, которые обуславливают появление противоречий в институциональном регулировании (на основе НПА) научно-технологической деятельности на федеральном и региональном уровнях. В работе [14] отмечается, что во многих регионах России НПА в области научно-технической и инновационной деятельности были разработаны и введены в действие до принятия в 1996 г. ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Вследствие этого законодательные акты субъектов оказались разработаны самостоятельно регионами РФ, что привело к разночтениям. В исследовании [3] указано, что отличительной особенностью современного этапа проводимой в регионах России инновационной политики является стремление администраций регионов более тесно увязать ее с реальными возможностями конкретного региона. Следствием этого является то, что при разработке НПА региональные законодатели исходят из потребностей и условий, сложившихся в конкретном субъекте Федерации. Автор труда [15] выделяет две основные причины возникновения противоречий. Во-первых, несоответствие законодательства субъектов РФ федеральному законодательству объясняется тем, что на первоначальном этапе становления РФ субъекты при наличии слабости федерального центра законодательно урегулировали многие вопросы общефедерального значения самостоятельно. Во-вторых, отсутствие согласованных принципов разделения власти порождает противоречия между центром и регионами, обуславливает несоответствие регионального и федерального законодательства.

Выявленные в ходе анализа региональных НПА противоречия могут являться фактором, который сдерживает развитие научно-технологической и инновационной деятельности. Данный факт свидетельствует о необходимости внесения коррективов в нормативные документы субъектов РФ.

Как показало исследование НПА СФО и ДФО, прежде всего необходимо привести в соответствие с федеральными нормативными актами понятийный аппарат. Трактовка в НПА субъектов таких терминов, как «инновация», «инновационный проект», «грант» и «инновационная деятельность», отличаются от того толкования, которое представлено в ФЗ. В этой связи необходимо обеспечить единообразие в трактовке вышеназванных терминов. Поскольку

НПА субъектов основываются на федеральных актах, при определении тех или иных понятий необходимо ориентироваться на ФЗ. Так, например, термин «инновация» должен трактоваться не только как товар, работа или услуга, но также и как процесс или метод создания продукта. При определении понятия «инновационный проект» следует подчеркнуть его важную характеристику — высокий уровень риска. Толкование термина «грант» необходимо дополнить тем, что он может предоставляться международными организациями. Понятие «инновационная деятельность» должно определяться не только как деятельность, направленная на реализацию созданного в результате инновационной деятельности продукта, но и на создание инфраструктуры, а также на обеспечение ее деятельности.

Наряду с этим, как отмечено выше, в перечне полномочий органов государственной власти, обозначенных в НПА субъектов СФО и ДФО отсутствуют следующие полномочия: финансирование научной и (или) научно-технической деятельности за счет средств федерального бюджета; организация научно-технического прогнозирования; создание, реорганизация, ликвидация федеральных государственных научных организаций; выбор приоритетных направлений развития науки, технологий и техники; охрана прав интеллектуальной собственности и т. д. При этом в федеральном НПА они указаны. Применительно к нашему случаю это может означать, что поскольку в региональных НПА не закреплены данные полномочия, то этого права субъекты не имеют. Решение данной проблемы видится в приведении перечня полномочий органов государственной власти субъектов РФ в соответствие с тем, который указан в ФЗ. Кроме этого, для того чтобы не указывать в НПА субъекта весь список полномочий, возможно использование формулировки «Осуществление иных полномочий, установленных ФЗ», которая устанавливает соответствие регионального законодательства федеральному. Так, например, такая формулировка обозначена в Законе Кемеровской области «О государственной научно-технической политике Кемеровской области и об организации научной и (или) научно-технической деятельности»¹.

Наряду с этим выявлено противоречие категории «Фонды поддержки научной, научно-техни-

¹ Закон Кемеровской области «О государственной научно-технической политике Кемеровской области и об организации научной и (или) научно-технической деятельности» от 13.01.2003 № 120-ОЗ (<https://docs.cntd.ru/document/990303676>).

ческой, инновационной деятельности», которое заключается в том, что в региональном НПА указано, что задачей таких фондов является отбор перспективных направлений научных исследований, организация и проведение фундаментальных исследований по актуальным проблемам, проведение научных мероприятий и т. д. В ФЗ подчеркивается, что важной задачей таких фондов является финансирование сферы исследований и разработок. В этой связи необходимо внести корректировки в законодательство субъектов, учитывающее финансовое обеспечение НИОКР как одну из функций формирования фондов.

Представляется необходимым, чтобы каждый НПА субъекта, который регулирует научно-техническую деятельность, содержал раздел «Информационное обеспечение научной и (или) научно-технической деятельности», касающийся предоставления возможности создания 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, доступности информации, права на ее приобретение и т. д.

Следует отметить, что подобные разночтения встречаются в субъектах РФ и других федеральных округов (Центральный, Северо-Западный, Южный федеральные округа и др.), что требует гармонизации положений региональных НПА в соответствии с федеральными. В этой связи представляется целесообразным обозначить некоторые направления по решению данной проблемы.

Прежде всего необходимо избегать чрезмерной федеральной законотворческой активности. Как отмечает В. Б. Исаков, многие НПА изменяются и дополняются уже через несколько месяцев или даже недель после их принятия. Причина происходящего заключается не в изменчивой социальной практике, а в изначально заниженных требованиях к принимаемым законопроектам. В результате их применения обнаруживается множество «дыр» [4]. Соответственно, при подготовке НПА требуется ориентироваться не только на текущую ситуацию, но и на перспективу, что позволит предотвратить частое редактирование отдельных пунктов федеральных нормативных документов. Снижение законотворческой активности на уровне федерации приведет к ее снижению и на региональном уровне, что позволит избежать постоянного пересмотра НПА, влекущего за собой появление в них противоречий.

Следует отметить, что органом исполнительной власти, который осуществляет выработку государственной политики, нормативно-правовое регулирование, а также координирует деятельность в этой сфере, является Министерство юстиции. В этой связи, с нашей точки зрения, видится целесообразным формирование при данном министерстве комиссии по координации законодательной деятельности, одна из функций которой будет заключаться в анализе состояния законодательного процесса. Важной задачей комиссии должно являться проведение экспертной оценки на предмет наличия противоречий между положениями региональных и федеральных НПА, которая должна предшествовать принятию того или иного закона. По результатам проведения экспертизы составляется экспертное заключение о соответствии регионального НПА федеральному. В случае наличия разночтений Министерству юстиции следует поручить профильным департаменту или отделу, входящим в его структуру, подготовить проект правового акта, нацеленный на устранение противоречий в НПА разных уровней.

Также имеет смысл реализация предложения Правительства РФ о наделении Министерства юстиции правом через суд оспаривать региональные НПА, противоречащие ФЗ, что позволит сформировать правовые рычаги для более оперативного приведения региональных и федеральных актов в соответствие с федеральным¹.

Необходимо подчеркнуть, что для обеспечения соответствия ФЗ региональных НПА может быть недостаточно вышеназванных предложений. Важно также установить дополнительные меры ответственности для законодательных органов государственной власти субъектов РФ в случае неоднократных, повторяющихся разночтений в законодательстве разных уровней. Следует отметить, что меры ответственности предусмотрены ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», в котором указано о возможности досрочного прекращения полномочий законодательного органа и высшего должностного лица субъекта РФ².

¹ Минюст сможет обжаловать в суде региональные законы (<https://rg.ru/2020/04/09/minjust-smozhet-obzhalovat-v-sude-regionalnye-zakony.html>).

² ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (<https://docs.cntd.ru/document/901744603>).

Следует отметить, что эффективность НПА определяется не только соответствием положений нормативных документов федерального и регионального уровней. Простое декларирование каких-либо принципов не дает ожидаемого результата. Необходимо, чтобы они в действительности реализовывались. Для этого видится целесообразным организовать систему мониторинга со стороны органов власти, научного сообщества, институтов гражданского общества, общественных организаций, деятельность которых должна быть направлена на анализ, обобщение и прогноз исполнения НПА как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Таким образом, государственная поддержка научно-технической и инновационной деятельности играет значительную роль в условиях усиления конкуренции и оказывает большое влияние на модернизацию российской экономики. Одной из главных функций государственного управления является формирование благоприятной институциональной среды посредством разработки нормативных положений и правил, выраженных в НПА. Однако, как показал анализ, существуют противоречия в НПА разных уровней, что может являться препятствием при реализации научно-технологической политики в субъектах РФ. Предлагаемые мероприятия направлены, во-первых, на устранение имеющихся разночтений в НПА регионального и федерального уровней; во-вторых, на предупреждение возникновения противоречий на начальном этапе формирования законопроекта, предотвращение

вступления в законную силу НПА, создающих несогласованность в законодательстве; в-третьих, для систематически повторяющихся случаев нарушений предусмотрены меры ответственности. Обозначенные мероприятия по предотвращению и предупреждению разночтений в НПА федерального и регионального уровней, с нашей точки зрения, должны применяться стабильно и последовательно. Гармонизация положений региональных НПА в соответствии с федеральными создаст условия для эффективного стимулирования развития научной, научно-технической и инновационной деятельности в субъектах РФ.

Следующие этапы исследования направлены на анализ НПА субъектов других федеральных округов, а также на разработку механизма предотвращения появления разночтений в НПА разного уровня. Материалы исследования могут быть использованы научными сотрудниками, аспирантами и студентами, занимающимися проблемами научно-технологического и инновационного развития. Представленное исследование вносит вклад в расширение теоретических аспектов изучаемой проблемы институциональной несогласованности разных уровней. Практическая значимость работы состоит в том, что предложенные рекомендации по решению обозначенной проблемы могут быть использованы федеральными и региональными органами власти при разработке новых и корректировке уже действующих НПА с целью исключения или устранения противоречий в положениях законодательства на федеральном уровне и уровне субъекта РФ.

Список литературы

1. Басова А. В. Механизм правового обеспечения инновационной деятельности на федеральном и субфедеральном уровнях // *Baikal Research Journal*. 2021. № 1. С. 1—11.
2. Гумеров Л. А. Потенциал права в реализации функций государства в научно-технологической сфере: проблемы и перспективы // *Ученые записки казанского университета*. 2017. Т. 159. С. 333—340.
3. Иванов А. Стимулирование инновационного развития российских регионов // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2013. № 5. С. 112—116.
4. Исаков В. Б. Проблемы обеспечения единства законодательства Российской Федерации. URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/modern/3540058/chapter/6c6b7b008a1d99d95b775e76a363097a/> (дата обращения 13.09.2021).
5. Кабатаева К. Т. Единство юридической терминологии и системный подход к правовой терминологии // *Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований*. 2013. № 8. С. 71—74.
6. Кайтукаева Д. М., Касаткин С. Н. О понятии и делении юридических коллизий // *Вестник Самарской гуманитарной академии*. 2020. № 1. С. 168—172.
7. Карасева Т. Н. Проблема устранения противоречий законодательных актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству // *Общественные науки. Политика и право*. 2013. № 3 (27). С. 56—65.

8. Касаткина С. Н., Лушина Н. А. Темпоральные юридические коллизии // Вестник Самарской гуманитарной академии. 2018. № 1. С. 139—146.
9. Лебедев В. А., Анциферова О. В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации. М., 2005. 223 с.
10. Мазилев Е. А., Шэн Фанфу. Научно-технологическое развитие: опыт России и Китая. Вологда: ВолНИЦ РАН, 2020. 150 с.
11. Махмудов П. Х. Содержание категории «юридическая коллизия» // Этнос и право. 2019. № 4. С. 1—8.
12. Морозова Л. А. Проблемы типологии юридических коллизий (современная трактовка) // Lex Russica (Русский Закон). 2017. № 6. С. 32—38.
13. Пирожкова Е. С. Юридические коллизии в российском законодательстве // Вестник научной ассоциации студентов и аспирантов исторического факультета Пермского государственного гуманитарно-педагогического университета. 2017. № 1. С. 114—118.
14. Салицкая Е. А. Законодательное регулирование научной и инновационной деятельности: опыт субъектов РФ // Управление наукой и наукометрия. 2015. № 18. С. 111—137.
15. Сосенков Ф. С. Проблема соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству // Вестник ВГАВТ. 2005. № 15. С. 74—80.
16. Толковый словарь Ушакова Д. Н. URL: <https://ushakovdictionary.ru/> (дата обращения 15.09.2021).
17. 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.
18. Хусаинова Л. Ф. Правовое регулирование инновационной деятельности в Российской Федерации // Трибуна ученого. 2020. № 11. С. 479—489.
19. Ямалетдинова Н. В. Юридические коллизии: пути преодоления // Вестник Института права БашГУ. 2020. № 2. С. 15—21.

Сведения об авторе

Климова Юлия Олеговна — младший научный сотрудник Вологодского научного центра РАН, Вологда, Россия. j.uschakowa2017@yandex.ru

Bulletin of Chelyabinsk State University.
2021. № 12 (458). *Economic Sciences. Iss. 75. Pp. 16—26.*

CONTRADICTIONS IN THE INSTITUTIONAL REGULATION OF SCIENTIFIC, TECHNOLOGICAL AND INNOVATIVE DEVELOPMENT OF REGIONS AND WAYS TO ELIMINATE THEM

Y. O. Klimova

Vologda Scientific Center RAS, Vologda, Russia. j.uschakowa2017@yandex.ru

One of the important conditions that contributes to the effective functioning of innovation activity is a favorable institutional environment. However, today, there is a problem consisting in the inconsistency of the institutional regulation of scientific and technological development between the federal and regional levels. The purpose of the study is to identify contradictions in the institutional regulation of scientific, technological and innovative development of regions and to determine ways to eliminate them. The article reveals the theoretical and methodological aspects of the problem under consideration. Based on the analysis of the regulatory documents of the Siberian and Far Eastern Federal Districts in the field of management of scientific, technological and innovative development, contradictions in the institutional regulation of the federal level and the level of the constituent entities of the Russian Federation were revealed. In the final part of the article, measures are indicated to eliminate the identified discrepancies.

Keywords: *scientific and technological development, innovation activity, innovation, region, institutional environment.*

References

1. Basova A. V. (2021) *Baikal research journal*, no. 1, pp. 1—11 [in Russ.].
2. Gumerov L. A. (2017) *Uchenye zapiski kazanskogo universiteta*, no. 159, pp. 333—340 [in Russ.].
3. Ivanov A. (2013) *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk*, no. 5, pp. 112—116 [in Russ.].
4. Isakov V. B. Problemy obespecheniya edinstva zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Problems of ensuring the unity of the legislation of the Russian Federation]. Available at: <https://constitution.garant.ru/science-work/modern/3540058/chapter/6c6b7b008a1d99d95b775e76a363097a/>, accessed 13.09.2021 [in Russ.].
5. Kabataeva K. T. (2013) *Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnyh i fundamental'nyh issledovanij*, no. 8, pp. 71—74 [in Russ.].
6. Kaitukaeva D. M., Kasatkin S. N. (2020) *Vestnik Samarskoj gumanitarnoj akademii*, no. 1, pp. 168—172 [in Russ.].
7. Karaseva T. N. (2013) *Obshchestvennye nauki. Politika i pravo*, no. 3 (27), pp. 56—65 [in Russ.].
8. Kasatkina S. N., Lushina N. A. (2018) *Vestnik Samarskoj gumanitarnoj akademii*, no. 1, pp. 139—146 [in Russ.].
9. Lebedev V. A., Antsiferova O. V. (2005) *Obespechenie edinstva zakonodatel'noj sistemy Rossijskoj Federacii* [Ensuring the unity of the legislative system of the Russian Federation], Moscow, 223 p. [in Russ.].
10. Mazilov E. A., Sheng Fanfu (2020) *Nauchno-tekhnologicheskoe razvitie: opyt Rossii i Kitaya* [Scientific and technological development: the experience of Russia and China], Vologda, VolNTs RAN. 150 p. [in Russ.].
11. Makhmudov P. Kh. (2019) *Etnos i pravo*, no. 4, pp. 1—8 [in Russ.].
12. Morozova L. A. (2017) *Lex russica (Russkij Zakon)*, no. 6, pp. 32—38 [in Russ.].
13. Pirozhkova E. S. (2017) *Vestnik nauchnoj associacii studentov i aspirantov istoricheskogo fakul'teta Permskogo gosudarstvennogo gumanitarno-pedagogicheskogo universiteta*, no. 1, pp. 114—118 [in Russ.].
14. Salitskaya E. A. (2015) *Upravlenie naukoy i naukometriya*, no. 18, pp. 111—137 [in Russ.].
15. Sosonkin F. S. (2005) *Vestnik VGAVT*, no. 15, pp. 74—80 [in Russ.].
16. *Tolkovyj slovar' Ushakova D. N.* [Explanatory dictionary of Ushakov D. N.], available at: <https://ushakovdictionary.ru/> (accessed 15.09.2021) [in Russ.].
17. Ustinova K. A., Efremov I. A. (2020) *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo*, no. 12, pp. 2947—2962 [in Russ.].
18. Khusainova L. F. (2020) *Tribuna uchenogo*, no. 11, pp. 479—489 [in Russ.].
19. Yamaletdinova N. V. (2020) *Vestnik Instituta prava BashGU*, no. 2, pp. 15—21 [in Russ.].