

*На правах рукописи*

Кузьмина Елена Олеговна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*12.00.14: административное право, финансовое право,  
информационное право*

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов - 2011

Диссертация выполнена на кафедре таможенного, административного и финансового права в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского»

**Научный руководитель** доктор юридических наук, доцент  
**Чаннов Сергей Евгеньевич**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Бакаева Ольга Юрьевна**

кандидат юридических наук, доцент  
**Матвиенко Галина Владимировна**

**Ведущая организация:** **Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»** (кафедра конституционного и административного права) (г. Нижний Новгород)

Защита состоится 29 ноября 2011 г. в 12.00 на заседании объединенного диссертационного совета ДМ 212.243.16 при ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского» по адресу: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, корп. 12, ауд. 510.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале № 3 Зональной научной библиотеки ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского».

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2011 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент



Е.А. Крючкова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Одной из основных задач бюджетной политики на 2011—2013 годы и дальнейшую перспективу, поставленных в бюджетном послании Президента РФ от 29 июня 2010 года, является разработка и внедрение инструментов поддержки инноваций. Президент РФ особенно отмечает необходимость создания особого правового режима осуществления научной, предпринимательской и иной деятельности с целью максимально облегчить условия реализации инновационных разработок для участников проекта Сколково<sup>1</sup>.

Акцент на правовое регулирование инновационной деятельности (помимо мер бюджетной поддержки) делается также в программной статье Дмитрия Медведева «Россия, вперед!»: «Законодатели примут все решения для комплексной поддержки духа новаторства во всех сферах общественной жизни, создания рынка идей, изобретений, открытий, новых технологий. Государственные и частные компании получают всемерную поддержку во всех начинаниях по созданию спроса на продукты инновационной деятельности»<sup>2</sup>. Таким образом, развитию инновационной деятельности, в том числе совершенствованию правовых инструментов ее регулирования, в настоящее время уделяется приоритетное внимание при определении вектора государственной политики Российской Федерации.

26 июля 2011 года вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2011 года № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>3</sup>. Впервые за двадцать лет законодатель, наконец, поставил точку в споре, какую именно деятельность следует считать инновационной.

Между тем, закрепления в федеральном законе некоторых понятий и общих принципов, связанных с вопросами оказания государственной поддержки инновационной деятельности, явно недостаточно. И если непосредственное осуществление инновационной деятельности на разных стадиях благополучно регулируется административным (в научно-технической сфере) и предпринимательским правом, то отношения, связанные с участием государства в инновационной деятельности урегулированы недостаточно. Между тем, на данном этапе развития экономики страны, характеризующимся низкой частной инициативой, отсутствием рискованных инвестиций со стороны свободного рынка, когда для становления экономики на инновационный путь развития, необходима государственная поддержка и участие на всех стадиях

---

<sup>1</sup> Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2010 «О бюджетной политике в 2011—2013 годах» // Пенсия, 2010. № 7.

<sup>2</sup> Дмитрий Медведев: Россия, вперед! // Официальный сайт интернет-издания газета.ru [Электронный ресурс] – URL: [http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10\\_a\\_3258568.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml) (дата обращения: 10 марта 2011 года).

<sup>3</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике. Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ // Российская газета. 2011. 26 июля.

инновационного процесса, бессистемное правовое регулирование является несомненно сдерживающим фактором.

Бессистемность правового регулирования участия государства в инновационной деятельности проявляется как на локальном уровне (например, неполная и допускающая неоднозначное толкование система принципов государственной поддержки, закрепленная в новой редакции закона о науке), так и на глобальном. В государственном регулировании инновационной деятельности в последние годы проявляется тенденция создания уникальных субъектов правоотношений, правовых режимов, регулируемых специальными законами и подзаконными нормативными актами, плохо вписывающимися в устоявшуюся правовую систему. И если в последние годы начались процессы унификации законодательства о государственных корпорациях (представлявших собой именно такие юридические лица), то одновременно с этим принимается Федеральный закон «Об инновационном центре «Сколково», вводящий в круг субъектов инновационной деятельности беспрецедентное по своему правовому статусу юридическое лицо – управляющую компанию, уникальный правовой режим инновационного центра. При этом многочисленные формы организаций инновационной инфраструктуры до сих пор не получили системного и последовательного закрепления в российском законодательстве.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе участия государства в инновационной деятельности, в том числе, отношения по административно-правовому регулированию инновационной сферы в Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются доктринальные положения теории административного, финансового и предпринимательского права в сфере участия государства в инновационной деятельности, нормативные правовые акты и правоприменительная практика в указанной сфере.

**Научная задача диссертационного исследования** – установить содержание административно-правового регулирования отношений, связанных с участием государства в инновационной деятельности, предложить конкретные решения по совершенствованию законодательства.

**Цели и задачи исследования.** Целью исследования является разработка теоретической концепции административно-правового регулирования участия государства в инновационной деятельности, разработка научных положений и практических рекомендаций по совершенствованию законодательства. Постановка цели определила возникновение конкретных задач, решение которых и составило содержание данной работы:

- анализ содержания понятия инновационной деятельности, выделение основных признаков, имеющих значение с точки зрения ее административно-правового регулирования;

- выработка предложений по усовершенствованию законодательного закрепления понятия инновационной деятельности и связанных с ней понятий;

- изучение аспектов правового регулирования модернизации и его отличия от правового регулирования инновационной деятельности;

- анализ места законодательства об инновационной деятельности в системе российского права;
- определение административно-правового статуса государства как субъекта инновационных правоотношений;
- анализ эффективности использования и правового регулирования методов государственного управления инновационной деятельностью, выработка законодательных предложений по повышению эффективности;
- анализ принципов государственной поддержки инновационной деятельности, выработка предложений по их систематизации и законодательному закреплению;
- анализ административно-правового регулирования построения инновационной инфраструктуры в Российской Федерации, выработка предложений по совершенствованию законодательства;
- рассмотрение особенностей административно-правового регулирования участия государственных корпораций в инновационной деятельности;
- изучение новых типов субъектов инновационных правоотношений в российском законодательстве.

**Степень научной разработанности темы** характеризуется определенным количеством научных трудов по ней, имеющих важное методологическое значение.

Административно-правовое регулирование участия государства в инновационной деятельности практически не изучено в отечественной правовой науке. Среди немногих специалистов, которые уделяли определенное внимание этим вопросам, можно назвать: Васильева С.В., Денисова П.А., Камболова М.А., Попову О.П.

Рассмотрение вопросов участия государства в инновационной деятельности в Российской Федерации вызвало необходимость изучения трудов специалистов в области административного права, посвященных вопросам государственного управления, форм и методов управленческой деятельности. Среди них, в частности, можно выделить следующих ученых: Абдрахманов Б.Е., Бахрах Д.Н., Денисов П.А., Звоненко Д.П., Козбаненко В.А., Конин Н. М., Лапина М.А., Липатов Э.Г., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю., Матиненко А.С., Мелехов А.В., Мильшин Ю.Н., Ноздрачев А.Ф., Панин А.Н., Попов Л.Л., Россинский Б. В., Саркисов А.К., Селюков А.Д., Стариков Ю. Н., Тихомиров Ю.А., Тихомирова Л.А., Хаманева Н.Ю., Чаннов С.Е., а также многих других.

Хотя настоящая диссертационная работа посвящена, в первую очередь, изучению административно-правовых аспектов участия государства в инновационной деятельности, изучение ее потребовало обращения к работам ученых – представителей и иных отраслей отечественной юридической науки, в частности, конституционного, финансового, предпринимательского, гражданского права, а также теории права. Здесь необходимо отметить таких специалистов как: Авакьян С.А., Алексеев С. С. , Белых В.С., Богданова Е.Е., Волынкина М. В., Гришаев С.П., Ершова И.В., Звездкина А.С., Ивашкина С.Г., Карцев Н.Ю., Кузьминов А.А., Лопатин В.Н., Лялин Д.Ю., Макарова Ю.А.,

Мозолин В.П., Смагина И.А., Сырых В.М. и других.

Вопросы государственного регулирования инновационной деятельности находили свое отражение также и в трудах ученых-экономистов, некоторые из которых были использованы в настоящем диссертационном исследовании. Речь, в частности, идет о работах: Еременко В.И., Морозовой Е.В., Уразовой Н.Г., Худокормовой О.И., Шилина А.Н.

Особо необходимо отметить два подготовленных до настоящего времени диссертационных исследования, в которых рассматриваются вопросы административно-правового регулирования инновационной деятельности: Попова О.П. Административно-правовая организация механизма управления инновационной деятельностью в сфере наукоемких технологий: дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2005 и Камболов М.А. Административно-правовое регулирование научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Однако первая работа затрагивает лишь узкую сферу наукоемких технологий, во второй речь идет исключительно о вопросах государственного управления научно-технической и инновационной деятельностью в Российской Федерации, в частности, рассматриваются органы государственного управления соответствующей сферой, но не анализируются непосредственные формы участия государства в инновационной деятельности. Кроме того, обе работы подготовлены до внесения последних изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и до принятия Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково».

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили апробированные общенаучные и специальные методы познания.

Общенаучный *диалектический метод* дал возможность рассмотреть формы инновационной деятельности, используемые в Российской Федерации с точки зрения вариативности их осуществления, обосновать достоинства и недостатки различных подходов к решению данного вопроса.

Методы *формальной логики* — описание, сравнение, классификация, анализ, синтез и другие — позволили охарактеризовать существующие варианты участия государства в инновационной деятельности в Российской Федерации с позиции их конкретного нормативного содержания. Кроме того, использование данных методов научного познания дало возможность диссертанту изучить действующее законодательство, выявить ряд дефектов нормативного регулирования и сделать предложения по их устранению.

*Сравнительный метод* применялся в работе при сопоставлении различных форм поддержки государством инновационной деятельности в Российской Федерации.

*Системно-структурный метод* способствовал изучению системы государственной поддержки и стимулирования инновационной деятельности, выявлению ее основных элементов, объективно существующей взаимосвязи и взаимозависимости между ними.

Применение указанных методов позволило выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы. При написании работы был

использован *междисциплинарный подход*, заключающийся в рассмотрении вопросов участия государства в инновационной деятельности с позиций различных юридических норм (административного, конституционного, финансового, гражданского права, предпринимательского права, теории права).

**Теоретическая основа диссертационного исследования** представлена современными достижениями науки административного права. Кроме того, в работе использованы результаты исследований в области общей теории права, конституционного права, гражданского права, предпринимательского права, а также экономической теории.

**Нормативную базу** исследования составили международно-правовые нормы, Конституция Российской Федерации, федеральные законы: «О науке и государственной научно-технической политике», «Об инновационном центре «Сколково», «О статусе наукограда Российской Федерации», иные федеральные законодательные и подзаконные нормативные правовые акты.

**Эмпирическую базу** исследования составили материалы правоприменительной практики, официальные статистические данные, отчеты государственных органов и юридических лиц об осуществлении инновационной деятельности.

**Достоверность полученных выводов** обеспечивается обоснованностью утвердившихся в науке методологических положений по исследуемой проблематике; комплексной методикой исследования, опосредующей всестороннее и объективное изучение поставленных задач; применением различных методов научного познания, адекватных задачам исследования, анализом нормативных правовых актов и правоприменительной практики последних лет, а также апробацией результатов исследования.

**Научная новизна** обусловлена предметом и целью диссертационного исследования и определяется использованием новых идей и тенденций в сфере участия государства в управлении, поддержке и непосредственном осуществлении инновационной деятельности, а также выводами и предложениями, сделанными в ходе исследования и направленными на дальнейшее совершенствование действующего законодательства в указанной сфере.

Диссертация представляет собой комплексное, логически завершённое монографическое исследование, посвященное анализу теоретических и практических вопросов участия государства в инновационной деятельности. В работе впервые используется комплексный системный подход при изучении правового регулирования правоотношений в инновационной сфере, одним из участников которых является государство, включая такие вопросы как законодательные принципы и формы государственной поддержки, правовое регулирование создания инновационной инфраструктуры. Вопросы правового статуса управляющей организации проекта «Сколково», законодательных принципов государственной поддержки, значения законодательной дефиниции инновационной деятельности, представленной в законе о науке изучаются впервые. Проведенный комплексный анализ позволил дать рекомендации по совершенствованию как законодательной базы, так и правоприменительной практики.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

1. В диссертации обоснован вывод о том, что законодательный подход к определению инновационной деятельности должен базироваться на трех основных ее признаках, выделяемых в экономической и правовой доктрине: новизна, повышенный риск, направленность на получение прибыли (коммерциализация). При этом степень новизны должна быть четко закреплена в законодательстве. На современном этапе социально-экономического развития страны из трех основных уровней новизны (впервые в мире, впервые в нашей стране, впервые на предприятии) наиболее эффективным с точки зрения государственного регулирования будет являться второй. Отсутствие указания на степень новизны в законодательном определении в настоящее время является коррупциогенным фактором.

2. Доказана необходимость разграничения понятия инновационной деятельности в узком и широком смысле. В узком смысле инновационная деятельность направлена на непосредственное получение прибыли за счет коммерциализации инноваций (за счет продаж или за счет сокращения производственных издержек, в зависимости от того, идет речь об инновационном продукте или инновационных методах). В широком смысле инновационная деятельность направлена на получение экономического эффекта вообще, в том числе косвенного (например, можно говорить об инновациях в образовании, предполагая отложенный экономический эффект за счет повышения качества подготавливаемых кадров).

На этой основе предложено уточнить законодательное определение инновационной деятельности, изложив ч. 9 ст. 2 Федерального закона от 23 августа 1996 года N 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» в следующей редакции:

*«Инновации – введенный в употребление не имеющий отечественных аналогов или значительно улучшенный по сравнению с отечественными аналогами продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях».*

Предложено также изложить ч. 12 ст. 2 данного закона в следующей редакции:

*Инновационная деятельность – осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на получение прибыли от осуществления инноваций (в том числе по коммерциализации научных и (или) научно-технических результатов).*

Соответственно в определении инновационного проекта (ч. 10 ст. 2) слова «на достижение экономического эффекта» следует заменить словами «на получение прибыли».

От инновационной деятельности должна отличаться модернизационная, принципиальное отличие которой от инновационной деятельности заключается в локальном характере новизны и за счет этого в отсутствии признака высокорисковости (понятие модернизации соответствует более широкому

пониманию инноваций в современном смысле и требует иной, более ограниченной системы мер государственной поддержки).

3. В диссертации доказано, что право инновационной деятельности в настоящее время является межотраслевым комплексным институтом права, объединяющим нормы административного, гражданского, финансового, бюджетного, предпринимательского права и имеющие единый предмет правового регулирования – инновационную деятельность. В то же время в структуре этого комплексного межотраслевого института возможно выделение отношений, имеющих преимущественно частный и преимущественно публично-правовой характер. Ко второй группе относятся инновационные отношения, в которых прямо или косвенно участвует государство, осуществляя при этом административно-правовое регулирование соответствующей сферы. Данные общественные отношения, по своей сути, попадают в круг общественных отношений, входящих в предмет административного права

Указанные административные правоотношения в инновационной сфере включают в себя отношения по государственному управлению инновационной деятельностью (в том числе государственной поддержке), а также отношения, связанные с непосредственным участием государства в инновационной деятельности.

4. Продемонстрировано, что государство является особым субъектом инновационной деятельности, одновременно выступающим в роли участника инновационных отношений и их регулятора. При этом, участвуя в инновационной деятельности, государство руководствуется особым интересом, которым является не извлечение прибыли непосредственно государством, а успех инноваций иных субъектов, развитие экономики страны. Этот обуславливает особый административно-правовой статус государства как участника инновационной деятельности, что проявляется, в том числе, в формах участия государства в инновационной деятельности.

5. На основе проведенного в диссертации анализа общих и специальных методов государственного управления инновационной сферой в Российской Федерации доказано, что использование частного (специального) программно-целевого метода в государственном управлении инновационной деятельности на основе выделения приоритетных сфер для инноваций в настоящее время неэффективно и создает почву для коррупции. Вместо программно-целевого метода предложено использовать методы управления, основанные на принципе универсальности – комплексного развития системы государственной поддержки инновационной деятельности, не привязанной к конкретным сферам и доступной инноваторам из любых областей.

6. Построена система принципов государственной поддержки инновационной деятельности. Предлагается выделить две группы принципов:

I. Группа демократических принципов, характерных в целом для государственного участия в социально-экономической сфере:

- доступность;
- равноправие;
- открытость.

II. Группа специальных принципов, характерных для государственной поддержки инновационной деятельности. Состоит из двух подгрупп: неизменные принципы, определяемые спецификой самой инновационной деятельности и принципы, отражающие текущую государственную политику в сфере инновационной деятельности. К первой относятся такие принципы как:

- защита частных интересов и поощрение частной инициативы;
- интеграция инновационной, инвестиционной, образовательной деятельности с целью обеспечения их комплексного взаимодействия с производством;
- добровольность получения государственной поддержки;
- учет высокорискового характера инновационной деятельности при оценке эффективности мер государственной поддержки;
- обеспечение эффективности государственной поддержки инновационной деятельности для целей социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Во вторую группу принципов, актуальных для сегодняшнего периода, входят:

- программный подход и измеримость целей при планировании и реализации мер государственной поддержки;
- целевой характер использования бюджетных средств на государственную поддержку инновационной деятельности;
- приоритетное использование рыночных инструментов и инструментов государственно-частного партнерства для стимулирования инновационной деятельности.

Данные принципы предлагается зафиксировать в части 3 статьи 161 Федерального закона от 23 августа 1996 года N 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

7. В качестве одного из направлений совершенствования государственного управления инновационной сферой обоснована необходимость принятия федерального закона «Об общих принципах построения инновационной инфраструктуры в Российской Федерации», в котором необходимо закрепить понятия и функции конкретных организаций инновационной инфраструктуры, закрепить их место в системе инновационной инфраструктуры, а также полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по созданию и организации деятельности соответствующих объектов инфраструктуры. В системе инновационной инфраструктуры предложено выделить три категории организаций: организации финансовой инфраструктуры, организации производственно-технологической инфраструктуры, инфраструктура оказания услуг участникам инновационной деятельности, а также отдельный надуровень, интегрирующий участников инновационного процесса (в том числе иные инфраструктурные организации) на основе территориального признака (к ним относятся технологические парки и наукограды). Предлагается закрепить следующие принципы построения инновационной инфраструктуры:

– принцип полноты (критерий универсальности): любая потребность субъекта инновационной деятельности из перечня определенных законом потребностей должна обеспечиваться посредством некоторой организации инновационной инфраструктуры независимо от места нахождения и сферы инноваций данного субъекта при соблюдении им условий получения государственной поддержки, определенных в законе или уставе организации (в том числе отбор на основании конкурса и т.д.);

– принцип неизбыточности: одни и те же функции по оказанию поддержки инновационной деятельности не должны дублироваться на одном уровне (муниципальном, региональном, федеральном) различными организациями инновационной инфраструктуры;

– принцип эффективности: из нескольких возможных видов инфраструктурных организаций, выполняющих одни и те же функции, предпочтение должно отдаваться созданию организаций, имеющих наибольший эффект при оказании поддержки инновационной деятельности (на основе научного прогнозирования с учетом особенностей региона).

8. На основе сравнительно-правового анализа сделан вывод о том, что управляющая компания проекта «Сколково» обладает большинством признаков государственной корпорации, а именно:

является уникальным юридическим лицом, созданным на основании специального закона;

получает свой статус от государства в распорядительном порядке;

при своем создании получает от государства в собственность значительные имущественные и материальные активы, необходимые для осуществления ее деятельности (имущественный взнос государства);

осуществляет ряд полномочий государственных органов, органов местного самоуправления;

де-факто является некоммерческим юридическим лицом, причем создается для осуществления общественно-полезных целей (в том числе социальных и управленческих).

Существенным различием является отсутствие в правовом статусе управляющей компании принципа условной верховной собственности, который заключается в невозможности банкротства, регулировании процедуры реорганизации и ликвидации на уровне федерального закона, переход имущества в собственность Российской Федерации при ликвидации управляющей компании, причем в работе обоснована объективная необходимость данного принципа.

На основании данной сравнительно-правовой характеристики предлагается внести в федеральный закон «Об инновационном центре «Сколково» положение, присваивающее управляющей компании центра «Сколково» статус государственной инновационной корпорации и распространяющее на нее режим публичной собственности.

**Теоретическая значимость работы** заключается в том, что она является самостоятельным научным исследованием, содержащиеся в работе выводы и

положения имеют общетеоретическое значение для науки административного права.

Полученные выводы и обобщения, по мнению автора, будут способствовать развитию административного права в части, касающейся участия государства в инновационной деятельности. Кроме того, ряд принципов, критериев и предложений, содержащихся в данной работе, может быть обобщен на сферу правового регулирования инновационной деятельности в целом, включая оказание негосударственной поддержки инновационной деятельности и т.д. Содержащиеся в работе теоретические выводы могут быть использованы для разработки учебных и учебно-методических пособий, лекций и семинарских занятий по дисциплинам «Административное право», «Предпринимательское право».

**Практическая значимость работы** состоит в том, что его результаты могут быть использованы в правотворческой деятельности по совершенствованию действующего законодательства, состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных как на изменение правовых основ инновационной деятельности, связанной с участием государства на любых стадиях инновационного процесса, так и на совершенствование существующей правоприменительной практики, а также в учебном процессе и научно-исследовательской работе студентов, аспирантов, преподавателей.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского государственного университета и отражены в 8 научных работах, в том числе 2 из них – в журналах, рекомендованных ВАК.

Результаты исследования были представлены в выступлениях на конференциях и «круглых столах», в частности: на Всероссийской ежегодной научно-практической конференции «Конституционные чтения» - «Конституционные принципы: понятие, содержание и механизмы» (Саратов, 2007); Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых «Механизмы взаимодействия общества, государства и бизнеса: социальное партнерство в действии» (Саратов, 2008); Межвузовской научной конференции студентов, аспирантов и преподавателей Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского «Политико-правовые проблемы обеспечения прав человека в современном мире» (Саратов, 2008), Международном Конституционном Форуме: «Конституционный принцип справедливости: проблемы реализации» (Саратов, 2009).

**Структура работы.** Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, 5 параграфов, заключения и библиографического списка.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень ее научной разработанности,

определены цели, задачи, объект и предмет, показана научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, сформулированы основные выводы и положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава работы **«Понятие и административно-правовое регулирование инновационной деятельности с участием государства»** в Российской Федерации» посвящена рассмотрению теоретических предпосылок, оснований и форм участия государства в инновационной деятельности. В первом параграфе **«Административно-правовые аспекты регулирования инновационной деятельности в Российской Федерации»** отмечается важность точного законодательного определения инновационной деятельности, поскольку от того, признается ли конкретная деятельность инновационной, зависит подпадание ее под специальный режим правового регулирования и возможность получения субъектами ее осуществления государственной поддержки.

В результате в диссертации предлагается выделять три существенных признака инновационной деятельности:

- новизна;
- экономический риск введения инноваций;
- коммерциализация.

Автором отмечается, что наиболее полное легальное определение инновационной деятельности, содержащееся в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике», неоправданно усложнено и формулируется через несколько промежуточных определений. Кроме того, в нем к инновационной деятельности ошибочно отнесена деятельность, направленная на создание инновационной инфраструктуры (являющаяся, по сути, обеспечивающей инновационную, но не собственно инновационной). Наконец, в нем присутствует лишь один из трех выделенных в работе принципиальных признаков – новизна, причем степень этой новизны никак не отражена.

На основе проведенного анализа различных подходов к сущности инновационной деятельности, предлагается рассматривать ее в широком и узком смысле. В широком смысле инновационная деятельность может пониматься как система общественных отношений, возникающих на всех стадиях инновационного процесса, в то время как в узком смысле выступает в качестве одной из целей государственной экономической политики, а правовое регулирование инновационной деятельности сводится главным образом к управлению ею посредством целевых программ.

Именно инновационная деятельность в узком смысле явилась объектом изучения в рамках диссертации. На основе вышеизложенного было сформулировано авторское определение инновационной деятельности, которое по замыслу автора, должно найти отражение в законодательстве, а также было предложено законодательно отграничить инновационную деятельность от модернизационной, которая, при определенном сходстве с первой, отличается от нее изменением признака новизны с глобального уровня на локальный: в

рамках модернизации внедряются методы, ранее испытанные другими участниками и доказавшие свою эффективность в той же сфере деятельности. Инновации же связаны с разработкой принципиально новых подходов.

В связи с этим в диссертации доказывается, что в специальном правовом регулировании, связанном, в том числе, с использованием такого метода управленческой деятельности государства как стимулирование, нуждаются и модернизационная деятельность, и инновационная, однако последняя в большем объеме.

На этой основе в данном параграфе первой главы также исследуются вопросы, связанные с правовым регулированием инновационной деятельности в Российской Федерации. Автором отмечается, что право инновационной деятельности может рассматриваться в настоящее время как межотраслевой комплексный институт российского права, включающий в себя нормы как административного, так и финансового, гражданского, предпринимательского и иных отраслей права. В то же время в структуре этого комплексного межотраслевого института возможно выделение отношений, имеющих преимущественно частный и преимущественно публично-правовой характер. К первой группе относятся общественные отношения, в которых, модернизируя собственное производство или выпуская на рынок инновационный продукт, инноватор не обращается за поддержкой государства, не требует налоговых и иных преференций. Такие отношения не выходят в смысле правового регулирования за рамки обычной предпринимательской деятельности.

Принципиально иной характер имеют инновационные отношения, в которых прямо или косвенно участвует государство. Осуществляя такое участие, государство реализует публичный интерес в получении инновационного результата.

Указанные публичные по своей сути инновационные правоотношения, в которых государство либо стимулирует развитие инновационной деятельности в Российской Федерации либо само непосредственно участвует в осуществлении этой деятельности вполне подпадают в круг общественных отношений, описываемый предметом административного права, так как связаны с использованием различных методов управления и преследуют, в конечном счете, общесоциальный характер. В системе этих правоотношений можно выделить, в частности, отношения по государственному управлению инновационной деятельностью, государственной поддержке инновационной деятельности, государственному участию в инновационной деятельности.

Как известно, среди объектов государственного управления, в теории административного права выделяют такие укрупненные образования как отрасли и сферы государственного управления. Представляется, что инновационная деятельность, осуществляемая в Российской Федерации различными субъектами, по своим признакам подпадает под понятие сферы государственного управления.

Второй параграф первой главы диссертации *«Государство как особый субъект инновационных правоотношений»* посвящен – в рамках обозначенного выше подхода – изучению особенностей государства как

участника инновационной деятельности, и возникающих в процессе этого его участия отношений, носящих административно-правовой характер.

В данном параграфе, прежде всего, рассматривается понятие и признаки субъектов инновационной деятельности. Таковыми в диссертации предлагается считать: 1) лиц, осуществляющих инновационную деятельность; 2) субъектов инновационной инфраструктуры; 3) научные организации; 4) государство.

Ключевой особенностью государства является то, что оно может совмещать в себе две роли – непосредственно участвовать в инновационных правоотношениях и одновременно выступать регулятором этих отношений. При этом в инновационных правоотношениях оно может выступать как в своем особом статусе (управление инновационной деятельностью, поддержка инновационной деятельности), так и в статусе непосредственного участника инновационной деятельности – инноватора.

При этом независимо от того, в какой роли выступает государство, его участие в инновационной деятельности обусловлено особым интересом. Если бизнес, инвестируя в новые технологии и продвигая на рынок новые товары, заинтересован в конечном счете в получении прибыли, а величина этой прибыли служит критерием эффективности инноваций, то интерес государства заключается в развитии за счет инноваций экономики в целом. Стимулируя инновационную деятельность, государство заинтересовано в повышении конкурентоспособности российских предприятий (не какого-то конкретного, а в целом по отрасли, по региону и даже по стране), что приводит к увеличению прибыли этих предприятий, соответственно росту налоговой базы и, в конечном счете – к увеличению социальных обязательств самого государства.

Как известно, государственное управление осуществляется путем использования определенных административно-правовых форм и методов. Проведенный в диссертации анализ позволил автору выделить две административно-правовые формы участия государства в инновационной деятельности: прямую и косвенную.

Управление инновационной деятельностью является косвенной формой участия государства в инновационной деятельности. Управление в классическом понимании включает в себя стадии планирования, учета, анализа, контроля и регулирования. В государственном управлении инновационной деятельностью эти стадии соответственно представлены определением государственной политики (в том числе бюджетной) в сфере инновационной деятельности – планирование, осуществлением государственной статистики – учет, нормотворчество в сфере инновационной деятельности – регулирование, государственный контроль в сфере инновационной деятельности. Одним из ключевых направлений в государственном регулировании данной сферы является государственная поддержка инновационной деятельности, включающая различные формы стимулирования, создания необходимого «климата» для развития инновационной деятельности, создание субъектов инновационной инфраструктуры и т.д.

Прямая форма заключается в непосредственном осуществлении государством инновационной деятельности, в том числе в форме

государственного заказа, посредством деятельности государственных корпораций и др.

**Вторая глава «Виды инновационных правоотношений с участием государства»** посвящена анализу различных форм участия государства в инновационной деятельности. В первом параграфе **«Административно-правовые основы осуществления государственного управления инновационной деятельностью»** проводится классификация и анализ методов государственного управления инновационной деятельностью. Среди всеобщих методов управления отмечается приоритет метода убеждения по отношению к методу принуждения. Только с помощью метода убеждения можно добиться использования гражданами и организациями права на осуществление инновационной деятельности, в чем заинтересовано государство и общество. Автор соглашается с позицией Н. М. Конины, выделяющего среди всеобщих методов метод стимулирования, тесно связанный с методом убеждения, но имеющий существенные отличия. Именно стимулирование является основным методом государственного управления инновационной деятельностью. В системе частных методов выделяются программно-целевой метод, метод государственной поддержки, государственный заказ.

Основные проявления прямых (административных) методов государственного управления инновационной деятельности это инновационная деятельность в областях с установленной монополией государства (федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы, деятельность в космосе, производство ядовитых и наркотических веществ и др.); управление объектами государственной собственности (в том числе результатами инновационной деятельности, находящимися в публичной собственности); государственное управление и централизованное регулирование хозяйственной деятельности казенных предприятий, осуществляющих инновационную деятельность; осуществление государственного контроля в области инноваций. Среди косвенных методов государственного управления инновационной деятельностью ключевую роль играет государственная поддержка инновационной деятельности в различных формах. В сфере инноваций задействованы все элементы так называемого косвенного государственного регулирования рыночной экономики: государственная информация и прогнозы, государственные программы, контракты и заказы; налоговая и амортизационная политика; профессиональная подготовка и т.д.

В последние годы в государственном управлении инновационной деятельностью, используется преимущественно *программно-целевой метод*. Специфика его заключается в ориентировании на отраслевой подход, заключающийся в определении приоритетных областей для инноваций с целью последующего оказания в этих областях мер государственной поддержки. Такой подход следует признать несостоятельным, не только потому, что он содержит коррупциогенный фактор субъективности, но и потому, что объективно предсказать области технологического прорыва с точки зрения коммерциализации инноваций на современном этапе просто невозможно.

В связи с этим в диссертации доказывается необходимость отказа от ориентирования исключительно на программно-целевой метод в государственном планировании. Методы государственной поддержки инновационной сферы не должны носить узкоотраслевой характер и должны основываться на принципе универсальности, согласно которому государство должно развивать универсальную инновационную систему, способную оказать поддержку любому инноватору независимо от сферы его деятельности. Отраслевой подход допустимо (и желательно) сохранить только для государственного регулирования научно-технической деятельности, где приоритеты могут расставляться исходя из текущих внешнеполитических, социальных и иных задач.

Государственная поддержка инновационной деятельности в Российской Федерации является наиболее прямым выражением метода стимулирования в соответствующей сфере. Она осуществляется в конкретных закрепленных законодательством об инновационной деятельности формах, которые рассматриваются диссертантом во втором параграфе второй главы – *«Административно-правовое регулирование государственной поддержки инновационной деятельности»*.

Значимость мер государственной поддержки предопределяет закрепление в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» принципов государственной поддержки инновационной деятельности. Однако, по мнению диссертанта, не все из обозначенных в данном законе принципов адекватно обеспечивают поддержку государством инноваторов.

Правовое закрепление принципов государственной поддержки инновационной деятельности должно иметь в своей основе системный подход, в рамках которого должна быть выстроена система взаимосвязанных и взаимозависимых принципов, обладающая свойством полноты и целостности. Используемая в действующем в настоящее время законодательстве совокупность принципов таким свойством не обладает: в ней смешаны принципы различного уровня, присутствуют принципы с неопределенным содержанием (в частности, автор подвергает критике такие принципы как приоритетность дальнейшего развития результатов инновационной деятельности; опережающее развитие инновационной инфраструктуры), ряд важных принципов отсутствует. К последним относится принцип равенства, а также принцип добровольности государственной поддержки, который автор формулирует следующим образом:

– участники инновационной деятельности обращаются за государственной поддержкой на добровольной основе в заявительном порядке, в том числе участвуя в государственных и муниципальных целевых программах, размещении заказов, инновационных проектах. Требования к участникам отношений по государственной поддержке инновационной деятельности должны получать нормативно-правовое закрепление как необходимые, но не как достаточные условия такого участия.

В связи с этим предлагается двухуровневая система принципов государственной поддержки инновационной деятельности, первый уровень которых составляет группа демократических принципов, характерных в целом для государственного участия в социально-экономической сфере, а второй – группа

специальных принципов, состоящая из двух подгрупп: фундаментальные неизменные принципы и принципы, отражающие текущую государственную политику в сфере инновационной деятельности.

Свое воплощение принципы государственной поддержки инновационной деятельности находят в конкретных формах государственной поддержки. Новая редакция федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» предусматривает девять форм, причем этот список не является исчерпывающим. Среди них, по мнению автора, следует выделить три основных:

- предоставление льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей.
- финансовое обеспечение (в том числе субсидии, гранты, кредиты, займы, гарантии, взносы в уставный капитал);
- обеспечение инфраструктуры.

Особое внимание в диссертации уделяется последней форме государственной поддержки, так как она является наиболее специфичной именно для инновационной сферы. В настоящее время в Российской Федерации существует около двух десятков видов инфраструктурных организаций, более половины которых в лучшем случае только названы в законодательстве. Четкой системы регулирования, увязывающей правовой статус конкретной организационно-правовой формы инновационной инфраструктуры с целями и задачами государственной инновационной политики, закрепляющий ее конкретные функции и критерии, определяющие условия ее создания, не существует.

В диссертации на основе проведенного анализа указанных организаций, были выделены конкретные виды субъектов инновационной инфраструктуры, каковыми, по мнению автора, являются:

- субъекты финансовой инфраструктуры;
- субъекты производственно-технологической инфраструктуры;
- субъекты инфраструктуры оказания услуг участникам инновационного процесса.

Кроме того, в системе инновационной инфраструктуры можно выделить организации, интегрирующие других участников инновационной деятельности (в том числе другие инфраструктурные организации) на основе территориального признака. К ним относятся технологические парки, наукограды и инновационный центр «Сколково».

В целом ситуация с такой формой государственной поддержки инновационной деятельности путем создания инфраструктуры характеризуется бессистемностью, наличием множества различных организационных форм, правовой статус, в том числе функции которых законодательно не урегулированы (бизнес-инкубаторы, технологические кластеры, центры коллективного пользования и т.д.) или урегулированы неполно (технопарки). Для решения этой проблемы представляется целесообразным принятие федерального закона «Об общих принципах построения инновационной инфраструктуры в Российской Федерации», в котором необходимо закрепить

понятия и функции конкретных организаций инновационной инфраструктуры, закрепить их место в системе инновационной инфраструктуры, а также полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по созданию и организации деятельности соответствующих объектов инфраструктуры.

Создание инновационного центра «Сколково» является принципиально новой для Российской Федерации административно-правовой формой содействия государства инновационной деятельности. В связи с этим в диссертации были проанализированы административно-правовые аспекты управления инновационным центром «Сколково».

В работе отмечается, что с точки зрения государственного и муниципального управления инновационный центр «Сколково» является уникальным для Российской Федерации образованием, поскольку на его территории органы государственной власти и местного самоуправления лишены части своих полномочий. С одной стороны, данная ситуация вызвана особым правовым статусом инноцентра, необходимостью сосредоточения властных полномочий, финансовых и материальных ресурсов в одних руках с тем, чтобы они были направлены на достижение главной цели: развитие исследований, разработок и коммерциализации их результатов по направлениям, указанным выше. С другой – она чревата нарушением ряда конституционных прав граждан, которые будут проживать на территории инновационного центра «Сколково», в частности, права на участие в управлении делами государства и права на местное самоуправление.

Указанные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково» выполняет некоммерческая организация – Фонд развития центра разработки и коммерциализации новых технологий. Таким образом, в рамках проекта «Сколково» создается уникальная инфраструктурная организация: управляющая компания, объединяющая в себе функции всех ранее созданных форм организаций инновационной инфраструктуры и, помимо этого – ряд функций государственных органов и органов местного самоуправления. При этом многие вопросы, связанные с полномочиями управляющей компании (в частности, как собственника переданного ей имущества, в части определения обязательных условий для участников проекта) остались неурегулированными. Для их решения в диссертации предлагается распространить на управляющую компанию проекта «Сколково» законодательные положения о государственных корпорациях.

Вопросам административно-правового регулирования деятельности государственных корпораций как субъектов инновационной деятельности, а также изучению иных форм прямого участия государства в инновационной деятельности посвящен заключительный параграф диссертационной работы: ***«Формы непосредственного участия государства в инновационной деятельности»***.

Таковыми, по мнению автора, в настоящее время в Российской Федерации являются:

- государственный заказ на создание инновации;
- создание инновации государственной корпорацией;
- создание инноваций государственным унитарным (в том числе казенным) предприятием и учреждением;
- создание инноваций коммерческой компанией со 100-процентным государственным участием.

Государственный заказ является не только формой непосредственного участия государства в инновационной деятельности в качестве инвестора и интеллектуального собственника, но и формой государственной поддержки инновационной деятельности. К преимуществам государственного заказа как формы осуществления государством инновационной деятельности относится его простота – не требуется создания никаких дополнительных механизмов или особых субъектов права. Кроме того, тесная связь механизма государственного заказа с целевыми программами служит признаком системной интеграции этой формы с государственным управлением инновационной деятельностью. В то же время государственный заказ с его недостаточно универсальными и не всегда объективными процедурами оценки и отбора заявок не может эффективно стимулировать частный сектор к реализации действительно крупных инновационных проектов. Для этого необходимы специально созданные государством особые участники инновационного процесса – государственные компании и корпорации.

Особую роль в инновационном развитии страны играет такая форма государственного участия как государственные корпорации, временно концентрирующие в своей собственности значительные материальные и финансовые ресурсы и направляющие их на решение социальных, экономических и других общественно-полезных задач. Ряд государственных корпораций были созданы с целью развития инновационной экономики. Особенностью правового статуса госкорпораций является сочетание в нем черт коммерческой организации и органа государственного управления.

Государственная корпорация характеризуется особым имущественным статусом. С одной стороны имущество находится в ее полной собственности, что способствует эффективному достижению ее целей, а с другой стороны, при ликвидации государственной корпорации оно переходит в собственность государства. Автор разделяет высказанную в литературе позицию (Г.С. Кирдина, С.Г. Ивашкина, В.П. Мозолин) о том, что имущество государственных корпораций представляет собой особую разновидность публичной собственности. Целью существования публичной собственности является обеспечение определенной публичной функции. Для рассматриваемых в работе государственных корпораций соответствующей функцией является поддержка и реализация инновационных проектов и к ней «привязаны» такие виды собственности как инновационная инфраструктура и исключительные права на результаты инновационной деятельности.

Управление публичной собственностью рассматривается в литературе (А.В. Винницкий) как специальный административно-правовой режим. По мнению автора, этот режим необходимо распространить на имущество

государственных корпораций. В частности, закрепить следующие принципы, обусловленные инновационной функцией:

1. Принцип защиты интересов отечественных предпринимателей. Согласно нему, принадлежащие государственной корпорации исключительные права на результаты инновационной деятельности должны использоваться ими не для самостоятельной коммерциализации, а для формирования и поддержки соответствующих конкурентных структур (в первую очередь, негосударственных субъектов рынка) путем создания комплекса общеприменимых технологий, которые могут обеспечить стратегические конкурентные преимущества отечественным фирмам.

2. Принцип ограниченного распоряжения исключительным правом на результаты инновационной деятельности. Согласно нему, следует ввести запрет на передачу государственной корпорацией исключительных прав на результаты инновационной деятельности. Данные права должны передаваться лишь на условиях неисключительной лицензии, причем преимущество получения такой лицензии должны иметь отечественные инновационные организации.

Главной опасностью использования организационно-правовой формы государственной корпорации является отсутствие классических административно-правовых механизмов государственного контроля за ними, что потенциально опасно крупными злоупотреблениями. В настоящее время в законодательстве о госкорпорациях обозначились положительные тенденции на унификацию, усиление контроля со стороны государства, требование активного осуществления и поддержки инновационной деятельности. По мнению автора, данные тенденции необходимо развивать, в том числе, распространив их на уникальное юридическое лицо – управляющую компанию проекта «Сколково», о чем уже говорилось выше.

В **заключении** формулируются основные выводы диссертационного исследования, наиболее значимые из которых изложены в тексте настоящего автореферата, составляющие предмет исследования и имеющие как теоретическое, так и практическое значение.

Основные положения диссертационного исследования отражены в публикациях автора.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в публикациях автора:**

***Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ:***

1. Кузьмина, Е.О. О правовом регулировании инновационной деятельности // [Текст] / Е.О. Кузьмина: Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики 2011. № 5 (11). Изд-во «Грамота», Тамбов. С. 81-84. - 0,3 п.л.

2. Кузьмина, Е.О. О программно-целевом методе в государственном управлении инновационной деятельностью [Текст] / Е.О. Кузьмина: Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов. 2011. № 5 (81). С.61-65. - 0,4 п.л.

*Публикации в иных изданиях:*

3. Кузьмина, Е.О. О правовом статусе лиц, осуществляющих инновационную деятельность [Текст] / Е.О. Кузьмина: «Молодой ученый». 2011. № 7(30). Том 2. С. 19-22. - 0,3 п.л.

4. Кузьмина, Е.О. Государственная корпорация как форма непосредственного участия государства в инновационной деятельности [Текст] / Е.О. Кузьмина: «Мир современной науки». 2011. №4. С. 39-43. - 0,4 п.л.

5. Кузьмина, Е.О. Правовые аспекты организации и функционирования инноцентров в Российской Федерации [Текст] / Е.О. Кузьмина: Постиндустриальное общество: вызовы, риски и открывающиеся возможности управления. Саратов, 2010. С. 152-157. - 0,5 п.л.

6. Кузьмина, Е.О. и др. Планы семинарских занятий по правовым дисциплинам (учебно-методическое пособие) / Под ред. профессора Г.Н. Комковой. [Текст] / Е.О. Кузьмина и др.: Саратов: ООО «Приволжское издательство», 2009. С. 222-236.- 1,4 п.л.

7. Кузьмина, Е.О. Современные тенденции развития законодательства об инновациях [Текст] / Е.О. Кузьмина: «Молодой ученый». 2011. Том 2., № 10 (33). С. 68-70. - 0,2 п.л.

8. Кузьмина, Е.О. Государственное управление инновационной деятельностью в современных условиях. [Текст] / Е.О. Кузьмина: Учебное пособие. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2011. 55с. - 4,6 п.л.