

## ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ СФЕРЫ ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>

**Дементьев Александр Николаевич**

---

dahalex@mail.ru

DOI: 10.19181/smtp.2019.1.1.4.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках проведения исследования на средства гранта № 17-03-00181-ОГН Российского фонда фундаментальных исследований.

## **ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ СФЕРЫ ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **АННОТАЦИЯ.**

Представлены характеристики некоторых моделей стратегии прорыва в развитии Российской Федерации. Анализируются проблемы определения критериев оценки инновационности применительно к содержанию правовых актов в сфере реализации промышленной политики. Сформулированы предложения по возможным направлениям формирования, обоснования и конкретизации принципов инновационности в нормативных правовых актах. В сложившихся условиях более рациональным, по сравнению с регламентацией инновационной деятельности в узком понимании, представляется вариант введения в нормативные правовые акты различного уровня положений, разграничивающих инновации и наилучшие доступные технологии в различных сферах деятельности.

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

анализ, промышленная политика, реиндустриализация, инновации, принципы, критерии, показатели, правовые акты, государственные программы

### **ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:**

Дементьев А.Н. Проблемные аспекты правового регулирования инновационного развития промышленной сферы экономики Российской Федерации // Управление наукой: теория и практика. 2019. № 1. С. 110–134. DOI: 10.19181/smtp.2019.1.1.4.

## ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации сформирована законодательная основа для реализации направлений промышленной политики. Декларируемые на самом высоком государственном уровне приоритеты развития и модернизации различных отраслей промышленности на инновационной основе получили правовое закрепление — нормативное правовое закрепление в форме федеральных законов, концепций развития отраслей промышленности, в государственных целевых программах, в указах Президента Российской Федерации, нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств. Приняты федеральные законы о промышленной политике, стратегическом планировании, о зонах опережающего развития, о государственно-частном партнёрстве и др.<sup>1</sup> В 1996 году был принят Федеральный закон о науке и государственной научно-технической политике<sup>2</sup>, который имеет непосредственное отношение к реализации направлений промышленной политики. Однако на практике, по данным Росстата, индекс промышленного производства (в процентах к предыдущему году), несмотря на обширные меры, принимаемые государством, в том числе в сфере создания правовых условий для развития промышленности, начиная с 2010 г. до 2013 г. неуклонно снижался: с 111,5 пунктов в 2010 г. до 100,5 пунктов в 2013 г. А с 2013 г. ежегодные темпы роста индекса не превышают 1 %.

Статистические данные свидетельствуют об отсутствии прогресса не только в инновационной составляющей промышленного сектора в целом, но и в большинстве базовых отраслей промышленности (станкостроение, авиа-, судо-, приборостроение, электроника и электротехника и др.), за исключением оборонного промышленного комплекса. Начало 2019 г. характеризуется 96-процентным индексом промышленного производства к уровню 2016 г. и почти 10-процентным падением по отношению к среднему уровню показателя 2018 г. Доля инновационных товаров, работ, услуг в общем объёме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг организаций

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. № 317 «О реализации Национальной технологической инициативы».

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 1995 г. № 827 «О Федеральном фонде производственных инноваций».

Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

промышленного производства и сферы услуг в 2017 г. составила, по оценкам Росстата на основе данных самих производителей, 7,2 %.

В Послании 2019 г. Президент России вновь декларирует приоритет использования новых технологий, формирование конкурентоспособных отраслей экономики и на этой основе увеличение несырьевого экспорта более чем в полтора раза за шесть лет. Наряду с необходимостью использования новых технологий выдвигаются и новые задачи «цифровизации экономики».

## ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ СФЕРЫ ЭКОНОМИКИ

На государственном уровне начало активного провозглашения и закрепление в доктринальных и нормативных правовых документах необходимости инновационного развития страны и реиндустриализации экономики, в частности, фиксируется примерно 2004–2005 гг. Формально на уровне исполнительной власти ещё в 1998–2000 и 2002–2005 гг. были приняты Концепции государственной инновационной политики. Однако законодательное закрепление идеи «инновационности», в том числе в сфере промышленной и научно-технической политики, получили лишь с принятием Федерального закона о промышленной политике в Российской Федерации<sup>3</sup> и Федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон о науке и государственной научно-технической политике<sup>4</sup>, а на уровне руководящих политических лозунгов — в посланиях Президента Российской Федерации. Обоснование необходимости прорыва в развитии Российской Федерации в развёрнутом виде было представлено Президентом Российской Федерации в Посланиях Федеральному собранию Российской Федерации в 2012 и 2013 гг. Ранее Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному собранию Российской Федерации был провозглашён лозунг четырёх «И» — Институты, Инвестиции, Инфраструктура, Инновации (2008), а ещё ранее — необходимость модернизации приоритетных секторов промышленности (2005). Акценты и приоритеты ключевых проблем в развитии страны Президентом России выделены в посланиях по-разному: ориентация «на инновационные сектора, на новую экономику — экономику знаний и технологий» (2000), необходимость преодоления технологической отсталости (2003), достижение конкурентоспособности экономики и страны в целом (2002, 2010, 2012), модернизация и развитие высокотехнологичных промышленных производств (2007). Модернизация как объективная необходимость предъявлялась обществу и Федеральному собранию в качестве приоритетных задач развития страны. Ключевым политико-правовым механизмом таких преобразований до сих пор остаётся установка, провозглашённая Президентом России в Послании Федеральному собранию

<sup>3</sup> Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ „О науке и государственной научно-технической политике“».

Российской Федерации в 2009 г.: «...это будет первый в нашей истории опыт модернизации, основанной на ценностях и институтах демократии».

Принятие Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» в 2014 г. наряду с другими федеральными законами в этой сфере экономики заложили законодательные основы возможных направлений модернизации промышленности в Российской Федерации. Эксперты — экономисты, юристы, и политологи, — оценивая результаты довольно многочисленных и разнонаправленных мер, предпринимаемых исполнительной властью в течение последних десяти лет в промышленной сфере, констатируют, что темпы и результаты таких преобразований не могут характеризоваться как удовлетворительные и, тем более, как прорывные. В большинстве случаев намечаемые программы инновационного развития в промышленной сфере остались невыполненными. В литературных источниках приводятся многочисленные данные о причинах стагнации обрабатывающих отраслей промышленности, обосновываются модели развития промышленности. Однако либо такие модели обосновываются только с экономических, юридических или политических позиций, либо предлагаются рекомендации общеполитического характера, которые требуют теоретических изысканий на междисциплинарном уровне.

Очевидно, что без развития базовых (несущих) отраслей промышленности (станкостроение, авиа-, судо-, приборо-, автомобилестроение, электроника и электротехника, атомная промышленность и ядерная энергетика, химическая и металлургическая промышленность, ракетно-космический комплекс и др.) в будущем невозможно либо затруднительно развитие технологического «прорывного» ядра (нано-, био-, икт-отраслей), а также отраслей оборонного промышленного комплекса.

Модернизация промышленной сферы экономики в стратегиях прорыва в развитии Российской Федерации

Наряду с необходимостью постановки и разрешения теоретико-правовых проблем формирования, а в ряде случаев и воссоздания основных, базовых «несущих» отраслей экономики, не менее важными являются проблемы реализации и исполнения политико-правовых решений, которые должны стать предметом экспертного исследования на «пересечении» права и политологии. Здесь экспертные исследования позволяют оценить реальность практических шагов в развитии промышленности.

Важными для определения направлений развития промышленности, в конечном счёте, предопределяющих условия её модернизации, являются научные публикации представителей исполнительной власти — Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева [1–3] и министра промышленности и торговли Российской Федерации Д. В. Мантурова. Приоритеты промышленной политики до сих пор не нашли своего чёткого нормативного оформления на государственном уровне. Этот вывод согласуется с выводами Мантурова Д. В. [4–5].

Проблемы определения стратегического направления развития Российской Федерации изложены в многочисленных трудах, монографиях, научных статьях, главным образом экономистов, в меньшей степени политологов,

юристов и др. Недостаточно представлен анализ управленческих технологий, способов реализации стратегий развития отраслей промышленности. Анализ публикаций показывает, что большинство авторов в том или ином виде «прорывное» развитие страны связывают с необходимостью модернизации промышленности, а точнее — реиндустриализации экономики. Декларируемой целью развития промышленности в Российской Федерации, так же как и всей экономики в целом, является достижение такого уровня конкурентоспособности, который позволит обеспечить безопасность развития страны и высокий уровень социального развития в сравнении с лидерами экономического развития. Одним из механизмов достижения такой цели, использование которого разделяется на доктринальном уровне политиками, экономистами, юристами, философами, политологами, является инновационный тип (в противовес «сырьевому» типу) развития страны. Представим кратко результаты анализа научных публикаций, а также некоторых проектов обоснования стратегии прорыва в развитии Российской Федерации.

Известные как научные, так и практические разработки стратегий прорыва в социально-экономическом развитии страны можно довольно строго разделить на две разные группы. Критериями такого деления являются идеологические позиции и практические действия их авторов, придерживающихся диаметрально противоположных взглядов на социально-экономические способы и необходимые меры для реализации такого прорыва. Первая группа — либеральные экономисты. Анализ показывает, что в последние годы в научных публикациях приверженцев либеральных (неолиберальных) подходов, во многом под влиянием социально-экономических реальностей (устойчивый спад промышленного производства, низкие темпы роста ВВП, несмотря на декларируемую финансовую стабилизацию и существенное снижение уровня инфляции) наметилась «робкая» тенденция учёта фактора реального производственного сектора экономики [9]. Вторая группа, которую можно условно назвать «консерваторами», обосновывает необходимость активного вмешательства государства в экономические процессы в стране, в развитие материального производства в целом и в развитие промышленности, а вернее — в восстановление промышленности, в частности. В научных публикациях экономистов (Алексеев А. В. и др.) и политологов (Русакова О. Ф., Хмелинин А. А.), диссертационных исследованиях последних лет обосновываются более «дробные» классификации. [1, 6, 7]

Водораздел предлагаемых этими группами экономических мер проходит в основном по линии радикально различающихся оценок роли реального сектора экономики в приоритетах обоснования такого прорыва. Первая группа либеральных экономистов и политиков в лице Е. Т. Гайдара, А. Л. Кудрина, В. А. Мау, Я. И. Кузьмина, Е. Г. Ясина, Я. М. Уринсона, А. А. Нечаева и др. придерживалась и придерживается позиции достижения минимального участия государственных институтов в экономических и производственных процессах в стране, радикального сокращения оборонных расходов, снижения социальных выплат, обеспечения профицита федерального бюджета как одной из главных целей государственной политики и др.

Вторая группа в лице Е. М. Примакова, Д. С. Львова, С. Ю. Глазьева, Р. К. Нигматулина, Р. С. Гринберга, М. Г. Делягина и др. обосновывала и обосновывает обеспечение экономического прорыва необходимостью активного государственного вмешательства в экономические и производственные процессы, отхода от монетарной политики и др. Представители этой группы отдают решающую роль реальному, а не финансовому сектору экономики, восстановлению промышленности и реиндустриализации, в обеспечении экономического прорыва. В концентрированном виде доктринальные установки «консерваторов» отражены, например, в докладе Е. М. Примакова об угрозе идей неолиберализма для развития российской экономики<sup>5</sup>.

Одной из типичных, публично обнародованных стратегий экономического прорыва, в противовес проводимой государственной неолиберальной политике, является научный доклад С. Ю. Глазьева и Г. Г. Фетисова «Новый курс: стратегия прорыва»<sup>6</sup> (представленный на Совете по изучению производительных сил Национального института развития РАН в ноябре 2012 г.<sup>7</sup> До сих пор не утратили своей актуальности слова авторов доклада: «При всей важности институциональных реформ ключевым условием успешного развития российской экономики является создание технологически передовой перерабатывающей промышленности с мощным экспортным потенциалом и состоящей из высокотехнологичных и инновационно активных компаний, получающих основную часть доходов от продажи высокотехнологичной продукции». В структуре нового (шестого) технологического уклада авторы наряду с высокотехнологичным сектором (нано-, био- и икт-технологии) выделяют традиционные сектора экономики, называя их несущими отраслями, что как нельзя лучше отражает их фактическое значение в экономическом развитии страны.

Следует отметить, что в последнее время некоторые проблемы развития реального сектора экономики исследуются в работах представителей первой группы — экономистов либерального направления. Так, например, в программной статье «Новая технологическая революция: вызовы и возможности для России» [8], одним из авторов которой является экс-министр финансов Российской Федерации А. Л. Кудрин, новая технологическая революция рассматривается уже как необходимое условие восстановления высоких темпов роста производительности труда и экономики в целом. Авторы оценивают происходящие изменения в терминах «новая промышленная революция», «четвертая промышленная революция», отмечая, что технологическая революция является лишь составной частью четвертой промышленной революции. Следует отметить, что содержание статьи во многом повторяет содержание материалов, размещённых

<sup>5</sup> Выступление президента «Меркурий-клуба», академика РАН Евгения Примакова 13 января 2014 г. [Электронный ресурс] // НаканунеRu: [веб-сайт]. 17.01.2014. URL: <http://www.nakanune.ru/articles/18521>.

<sup>6</sup> Глазьев С. Ю., Фетисов Г. Г. Новый курс: Стратегия прорыва [Электронный ресурс] // VIPERSON: [веб-сайт]. 28.03.2013. URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=659878> (дата обращения: 03.08. 2019).

<sup>7</sup> Там же.

на сайте Центра стратегических разработок. Оценки и выводы 2018 г. приверженцев либеральных идей в экономике и государственном управлении «смыкаются» с выводами оппонентов, представленными значительно раньше, в начале 2000 гг. В то же время в других публикациях А. Л. Кудрин [9] и другие авторы [10] в рамках анализа государственных производственных и непроизводственных расходов не обращаются к оценке возможных мультипликативных эффектов бюджетных расходов на цели развития промышленности. Сторонники неолиберальных подходов в развитии экономики и страны в целом обосновывают, в противовес консерваторам, невозможность и недопустимость использования методов государственного вмешательства в экономические процессы, в том числе апробированных в других государствах — Китае, Сингапуре [11]. Так, например, известный экономист профессор Е. Ясин<sup>8</sup>, оппонировав М. Делягину, полагает, что китайский путь неприемлем для России, приводит доводы в обоснование такой позиции.

Не утратил своей актуальности и значения обширный доклад «Государственная промышленная политика России: проблемы формирования и реализации», подготовленный Торгово-промышленной палатой Российской Федерации» в 2003 г. с привлечением специалистов и учёных РАН России.

Комплексные научные исследования необходимых условий инновационного технологического и постиндустриального прорыва в экономике представлены в многочисленных монографических, диссертационных работах, научных публикациях экономистов, юристов, философов, политологов, управленцев, социологов.

Наибольшее число исследований, относящихся к промышленному развитию, представлено специалистами экономического профиля. В этой сфере в последние 5 лет защищено более 50 работ на соискание учёной степени кандидата экономических наук, посвященных исследованию процессов управления инновациями в промышленной сфере, в том числе в региональном разрезе (Беланов И. С. 2017, Чапрак Н. В. 2017, Багаев А. Н. 2016, Воробчев А. А. 2016, Пожарский И. Д. 2016, Циплакова Е. М. 2016, Кирсанов М. Ю. 2015 и др.), исследованию инновационных процессов в отдельных отраслях промышленности и экономике в целом (Бровко П. М. 2019, Фридлянов М. А. 2018, Харламов М. Н. 2018, Кириллова Е. А. 2016, Горобцова А. А. 2016, Логачева А. В. 2016 и др.).

Наибольший интерес для исследований в сфере формирования и реализации промышленной политики представляют результаты научных разработок экономистов, содержащиеся в докторских диссертационных работах Алексева А. В. [12], Костыговой Л. А. [13], Диваевой Э. А. [14], юристов — Грибанова Д. В. [15] и др., философов — Струк Е. Н. [16]. Выводы, обоснованные Струк Е. Н., необходимо учитывать при оценке социальной «эффективности» и пределов допустимости инновационных изменений, в том числе и при реализации технологических нововведений в промышленности.

<sup>8</sup> Делягин М. Китайский путь для России: «неосталинизм» [Электронный ресурс] // Русский журнал: [веб-сайт]. 17.09.2009. URL: <http://www.russ.ru/Mirovaya-povestka/Kitajskij-put-dlya-Rossii-neostalinizm> (дата обращения: 19.07.2019).



## ФАКТОР «ИННОВАЦИОННОСТИ» В ОПРЕДЕЛЕНИЯХ НАПРАВЛЕНИЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

С практической точки зрения для обеспечения материальных условий прорыва в технологическом и производственном развитии страны имеют важное значение, по крайней мере, два теоретико-практических вопроса, которые не получили своего однозначного толкования среди как экономистов, так и юристов, в том числе и в диссертационных исследованиях.

Первый вопрос связан с проблемами практического использования параметров (критериев, показателей, индикаторов) инновационности для оценки уровня развития промышленности и деятельности отдельных хозяйствующих субъектов. В диссертационном исследовании Э. А. Диваевой «Методология оценки функционирования региональных инновационных систем» предложены показатели оценки потенциала, функционирования, эффективности региональных инновационных систем (РИС). Федеральной службой государственной статистики в статистических целях для оценки инновационной активности в Российской Федерации используются в основном обобщённые показатели. Лишь один показатель из двадцати пяти, используемых Федеральной службой (поступление патентных заявок и выдача охранных документов в России), не требует проведения дополнительной комплексной экспертизы.

Анализ международных документов в сфере инноваций, в частности широко известного Руководства Осло «Рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям», третье изд.<sup>9</sup>, подготовленного Организацией экономического сотрудничества и развития и Статистическим бюро Европейских сообществ, показывает, что в них не содержится критериев, которые могли бы быть использованы для целей нормативного правового регулирования на этапе реализации промышленной политики. Кроме того, степень достоверности статистических оценок главным образом зависит от достоверности, точности, однозначности предоставляемой информации, а также от осведомленности субъектов хозяйственной деятельности о правилах предоставления информации об инновационной деятельности.

Для практических целей, для оценки инновационности промышленной деятельности и продукции одной из главных проблем является проблема установления прямых или убедительно публично обоснованных косвенных показателей инновационности. В научных публикациях предлагается оценивать инновационность по таким показателям, как инновационная активность организаций, обновление технической базы и технологий, направленность на модернизацию, рост производства инновационной продукции [17], обобщённый показатель чистой добавленной стоимости промышленности в расчёте на душу населения [18]. Из предложенных показателей лишь один (обновление технической базы и технологий) без привлечения дополнительных экспертных оценок может косвенно характеризовать степень инновационности, например, конкретного предприятия. Могут быть

<sup>9</sup> Руководство Осло (Oslo Manual) [Электронный ресурс] // URL: <http://rii-vuz.extech.ru/doc/oslo.pdf> (дата обращения: 05.08.2019).

использованы и иные показатели, непосредственно свидетельствующие об инновационности — запуск новых технологических линий и производств [19]. Таким образом, и на практике, и в теоретических исследованиях не разработана система достаточных критериев, позволяющих достоверно оценивать степень достижения целей инновационного развития отраслей промышленности Российской Федерации в деятельности хозяйствующих субъектов.

Проблематика разработки и обоснования критериев инновационности в отраслях экономики, и прежде всего в отраслях промышленности, в настоящее время должна рассматриваться уже не столько в теоретическом, сколько в практическом значении, поскольку такие критерии должны являться определяющими ориентирами в деятельности структур исполнительной власти и хозяйствующих субъектов, претендующих на включение в ранг инновационных. От содержания показателей (индикаторов) инновационности зависит объективная оценка деятельности хозяйствующих субъектов, уровня инновационности произведенной ими продукции (товаров, услуг). Используемые в настоящее время Росстатом показатели, основанные на самооценке хозяйствующими субъектами инновационности их деятельности, продуктов (товаров, услуг), не могут с достоверностью отражать состояние инновационности в сфере реализации промышленной политики и в других отраслях экономики.

Вторая проблема обусловлена различными трактовками содержания промышленной политики, предопределяющими приоритеты и направления развития промышленности. Анализ диссертационных исследований, использующих категорию «промышленная политика» в качестве основного термина при формулировании предмета научного исследования, несмотря на довольно большой их перечень за период с 1990 по 2017 гг. (более 190), не позволяет сделать вывод об общепринятом научном понимании и трактовке термина «промышленная политика», несмотря на то что такой термин введен на законодательном уровне. Под промышленной политикой в пункте 1 статьи 3 Федерального закона о промышленной политике в Российской Федерации понимается комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции. По существу, в данном определении указываются основные цели развития промышленности в Российской Федерации, которые наряду с другими целями содержатся в перечне целей и задач промышленной политики.

В большинстве научных публикаций обосновывается следующий вывод: суть промышленной политики заключается в том, чтобы на государственном уровне в концептуальных документах и в законодательстве были закреплены приоритетные направления развития и модернизации промышленности. Без обоснования в концептуальных документах и установления в законодательстве приоритетных направлений не может быть собственно и промышленной политики.

Как выше было отмечено, анализ федерального законодательства и нормативных правовых актов в сфере реализации промышленной политики

показывает, что на федеральном уровне приняты стратегии, концепции и программы (подпрограммы) развития более двух третей из существующих отраслей промышленного производства. При этом в принятых концептуальных документах и действующих программах (подпрограммах) каждое направление декларируется как приоритетное.

Многозначность толкования понятия «промышленная политика», фактическая нормативная неопределённость и противоречивость её приоритетов приводят к противоречивости, пробельности и необоснованности положений правовых актов в сфере реализации промышленной политики. Фактически устойчивые системные дефекты правового регулирования вызваны нечёткостью политических и организационных решений в реализации промышленной политики, «размытостью» в ранжировании её приоритетов.

Варианты разрешения проблем оценки уровня инновационности в промышленности и определения приоритетов в направлении развития промышленности как на теоретическом уровне, так и в практической деятельности исполнительной власти будут предопределять содержание и обоснование предполагаемых политико-правовых решений. Условия «неопределённости» предметной сферы инноваций и направлений промышленной политики обуславливают первостепенность и важность однозначных политических и организационно-административных решений.

Развёрнутое научное обоснование и практические приложения обеспечения инновационного развития страны, направлений промышленной политики, реиндустриализации и воссоздания отдельных утраченных за три последних десятилетия отраслей промышленности представлены, например, в переизданной монографии [20]. Развитие высокотехнологического промышленного комплекса авторы связывают с развитием оборонно-промышленного комплекса как ядра высокотехнологического комплекса России [20, с. 182].

Анализ показал, что основными недостатками большинства научных публикаций и диссертационных исследований являются следующие. Во-первых, исследования инновационной политики государства представлены в предельно общем виде, без «привязки» к конкретной сфере деятельности. Анализируются в большинстве случаев в общем виде теоретические положения инновационных теорий. Во-вторых, несмотря на то что авторы объявляют в качестве результатов полученные и обоснованные модели политики обеспечения промышленного инновационного развития России, характеристики таких моделей представлены в «общем» виде, а иногда отличаются тривиальностью или имеют вид деклараций. Типичной формой таких деклараций является, например, призыв к принятию «адекватных комплексных мер со стороны государства, которые должны быть поддержаны всем российским обществом» (Б. Н. Кузык, Ю. В. Яковец.). Практические рекомендации по «реализации стратегии инновационного прорыва», проект Стратегии инновационного прорыва Российской Федерации на период до 2030 г. [20, С. 441, С. 503] также в большинстве случаев содержат обезличенные декларации и призывы к государству, молодому поколению, российскому обществу и т.д. без хотя бы прогнозного анализа состава кон-

кретных субъектов или структур, принимающих политические решения, их политических и экономических интересов. Без такой прогнозной информации оценка степени и возможности фактической реализации любых стратегий технологического инновационного прорыва представляется мало достоверной. «Стратегии выбираются не экономистами-исследователями, а правящей элитой на основе доминирующих идеологий, которые эволюционируют по своим собственным закономерностям. Среди факторов, влияющих на эту эволюцию, не только состояние научных знаний, но и уровень развития общества в целом, и интересы самой элиты» [3].

С правовой точки зрения цели и направления промышленной политики в Российской Федерации формируются на федеральном уровне на основе положений Федерального закона о промышленной политике в Российской Федерации через утверждение концепций и стратегий развития промышленности в целом и отдельных отраслей промышленности правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и отраслевых министерств.

На их основе утверждены и действуют несколько программ развития промышленности, важнейшей из которых является Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»<sup>10</sup> со сроком исполнения 2012–2020 гг. Программа включает в себя 19 подпрограмм развития отдельных отраслей промышленности. Федеральное финансирование программы было предусмотрено в размере более чем 1 трлн рублей. На финансирование второго этапа, с 2016 г. по 2020 г. было предусмотрено выделение около 650 млрд руб., что составляет в среднем более 125 млрд руб. в год<sup>11</sup>. Значительные финансовые ресурсы предусмотрены и для реализации других федеральных программ в сфере обеспечения целей промышленной политики. Проблема оценки экономической и целевой эффективности использования государственных средств является одной из важнейших в системе функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Анализ показывает, что требования инновационного развития применительно к сфере реализации промышленной политики не могут рассматриваться обособленно, без учета законодательства о научно-технической политике, о науке и технологиях и др. Поэтому, учитывая, что значительная доля правовых норм, регулирующих и другие смежные институты, используемые в законодательстве о промышленной политике, содержится в законодательстве Российской Федерации, требуется обратить особое внимание на необходимость установления межотраслевых и внутриотраслевых принципов, которые отражают специфику и современное значение промышленности в экономике страны.

<sup>10</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

<sup>11</sup> Постановлением Правительства Российской Федерации указанная программа была утверждена в новой редакции с объёмами финансирования не многим менее 1,06 трлн руб.

В новой редакции государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной в 2015 г. после вступления в силу Федерального закона о промышленной политике в Российской Федерации, одним из основных принципов поддержки инноваций значатся принципы частно-государственного партнёрства. Институт частно-государственного партнёрства в Федеральном законе о промышленной политике не только не связывается с требованиями инновационного развития в сфере промышленности, но и вообще не упоминается. В соответствии с положениями Федерального закона о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации<sup>12</sup> главной целью соглашения о государственно-частном партнёрстве или о муниципально-частном партнёрстве является привлечение в экономику частных инвестиций. А основные принципы такого партнёрства (обеспечение конкуренции, свобода заключения соглашения, равноправие сторон соглашения, добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств по соглашению, справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения) являются, по существу, экономико-правовыми принципами гражданского права. Поддержка и содействие инновационной деятельности в промышленности должны основываться если не на прямо противоположных административно-управленческих принципах, то, во всяком случае, на принципах, конкурирующих с экономико-правовыми принципами гражданского права, таких как использование прав Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации как участниками (акционерами) соответствующего хозяйственного общества или учредителей некоммерческой организации; предоставление субъектам деятельности в сфере промышленности субсидий, финансовой поддержки и иных преференций (статья 12 Федерального закона о промышленной политике). Анализ основополагающих положений некоторых федеральных правовых актов<sup>13</sup> в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации показывает, что приведённый пример противоречивости и конкуренции принципов, которые могут быть отнесены к принципам промышленной политики, является типичным. Как в экономической, так и в юридической литературе также содержатся предложения о необходимости устранения таких противоречий на основе критического анализа и пересмотра содержания и состава принципов промышленной политики [19, С. 209–225].

Основными индикаторами, характеризующими степень использования квалифицированного труда, являются прирост высокопроизводительных рабочих мест по виду экономической деятельности, число высокопроизводительных рабочих мест, число заявок, поданных на регистрацию объектов интеллектуальной собственности, и др. Такие показатели (индикаторы)

<sup>12</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>13</sup> Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентноспособности», Стратегия развития тяжелого машиностроения и стратегия развития сельскохозяйственного машиностроения на период до 2020 г., Стратегия развития энергомашиностроения Российской Федерации на 2010–2020 гг. и на перспективу до 2030 г. и др.

могут достаточно объективно характеризовать степень достижения целей и решения задач подпрограмм и программы развития промышленности в Российской Федерации в целом при одном условии, учитывая современные социальные особенности значимости оценки работниками уровня заработной платы: введения дополнительных характеристик использования высокопроизводительного труда в виде динамики индекса роста его оплаты<sup>14</sup>. В таком виде оценка стоимости труда может выступать важнейшим экономическим показателем новой индустриализации экономики России. Такой показатель непосредственно связан с инновационным принципом деятельности, поскольку априори только высококвалифицированный и высокооплачиваемый труд гарантирует возможность производства инновационной продукции и может обеспечить реальную конкурентоспособность товаров и услуг.

Выделим экономические критерии оценки эффективности реализации целей и задач промышленной политики в Российской Федерации, которые могут быть использованы при проведении экспертизы правовых актов директивного уровня, федеральных и региональных нормативных правовых актов: инновационность промышленного производства, эффективность использования экспортного потенциала, социальная эффективность<sup>15</sup> или социальная ориентация [18], уровень интеграции индустриального сектора в экономическое пространство страны, региона [17], чистая добавленная стоимость промышленности в расчёте на душу населения [18]. Литвинова О.В. [17] предлагает оценивать инновационность по таким показателям, как инновационная активность организаций, обновление технической базы и технологий, направленность на модернизацию, рост производства инновационной продукции. Осуществление промышленной политики должно соотноситься не только с развитием экономического и производственного потенциала, но и с протекающими социальными процессами.

Показатели (индикаторы) степени реализации рассматриваемых принципов должны содержаться в программе развития промышленности в Российской Федерации. К сожалению, несмотря на то что в указанной программе содержатся многочисленные показатели, выявить непосредственные связи между инструментами реализации промышленной политики, ее целями и задачами зачастую не представляется возможным. Используемая громоздкая система показателей (индикаторов) лишь отчасти может предоставить такую информацию. Об этом, в частности, свидетельствуют попытки представления аналитической информации о результатах мониторинга выполнения программы развития промышленности. В Сводном годовом докладе о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ

<sup>14</sup> В России в последнее время размер заработка или возможность продвижения по службе являются основными побудительными мотивами к труду у россиян. По этому показателю Россия занимает 1 место (рейтинг 31 %) по данным Европейского социального исследования среди 26 стран. Во многих европейских странах рейтинг данного варианта ответа не превышал 6 % (от 1 % в Дании до 6 % в Великобритании) [21].

<sup>15</sup> Эффективность структуры промышленного производства, эффективность привлечения инвестиций в основной капитал, эффективность использования ресурсного потенциала (природно-ресурсного, производственного, трудового, финансово-экономического), эффективность взаимодействия (партнерства) бизнеса и власти, рост экологичности промышленных производств.

Российской Федерации по итогам 2016 г. содержится информация лишь о трёх показателях реализации программы развития авиационной промышленности и об одном показателе программы развития судостроения.

Особую сложность составляет оценка степени реализации принципа инновационности, поскольку законодательное определение инновации<sup>16</sup> не содержит четких показателей инновационности<sup>17</sup>. Для формирования нормативного правового определения понятия инновации необходимо рассмотреть, по крайней мере, характеристики инновационности, раскрыть содержание определений «новый» или «улучшенный» продукт, услуга, товар. В Национальном стандарте Российской Федерации [15] по сфере использования выделяются инновации технологические, социальные, продуктовые, организационные, маркетинговые. Несмотря на попытки введения в документ характеристик инноваций, степень нормативности для возможности их использования в качестве законодательно установленных критериев «инновационности» не достаточна. По мнению разработчиков стандарта, минимальное требование для того, чтобы изменение продукции или функций предприятия признавалось инновацией, состоит в том, чтобы оно содержало новаторскую идею или значительные улучшения деятельности предприятия. Введение понятия «новаторской идеи» и неопределённость значительных улучшений не позволяет нормативно установить требование к признанию инновации «минимальной». Тем более, что по степени новизны инновации в документе подразделяются на радикальные (прорывные) и постепенные.

Методические рекомендации по вопросам установления критериев инновационности, содержащиеся в Правилах, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации<sup>18</sup> в начале 2018 г., также не позволяют использовать корректно критерии инновационности, введенные в документ. Необходимо отметить, что указанные Правила предназначены для оценки эффективности использования средств, уже выделенных для поддержки инновационной деятельности. Степень собственно инновационной деятельности в Правилах не оценивается. Пунктом 24 Правил предписано, что расчёт индикаторов и показателей инновационной деятельности для соотнесения их с критериями, установленными Правилами, осуществляется в соответствии с методическими рекомендациями, утверждаемыми органом, уполномоченным на проведение оценки, а в период до утверждения указанных методических рекомендаций — в соответствии с методиками, утверждаемыми уполномоченными органами управления институтов инновационного развития. Правилами установлены косвенные критерии

<sup>16</sup> Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

<sup>17</sup> Инновации — введённый в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях.

<sup>18</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 г. № 392 «Об утверждении Правил оценки эффективности, особенностей определения целевого характера использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, а также средств из внебюджетных источников, возврат которых обеспечен государственными гарантиями, и применяемых при проведении такой оценки критериев».

оценки результатов инновационной деятельности. Главным критерием оценки эффективности использования средств государственной поддержки для инвестиционных (коммерческих) инновационных проектов является достигнутый показатель возвратности инвестиций. Главным критерием оценки эффективности использования средств государственной поддержки для неинвестиционных (некоммерческих) инновационных проектов является факт достижения положительных социально-экономических или научно-технических результатов. Очевидно, что показатель возвратности средств государственной поддержки инвестиционных (коммерческих) инновационных проектов и факт достижения положительных социально-экономических или научно-технических результатов неинвестиционных (некоммерческих) инновационных проектов не могут достоверно свидетельствовать о реализации именно инновационного проекта.

Очевидную правовую неопределённость понятия «инновации» отмечают и юристы, и экономисты [22]. Ни в федеральных законах, ни в подзаконных нормативных правовых актах не установлены критерии и показатели, на основе которых может быть определена степень зависимости уровня государственной поддержки инновационной деятельности от уровня инновационности (новизны) проекта: от радикального (прорывного) до обыденного улучшения. Поэтому инновационность оценивается в большинстве случаев на основании экспертных заключений в порядке, установленном уполномоченным органом управления институтами инновационного развития (фондом, министерством, венчурной и инвестиционной компанией и др.).

Сложившаяся система критериев, показателей и индикаторов, используемая в сфере реализации промышленной политики, громоздка и представляется малообоснованной (во всяком случае, в открытом доступе отсутствует информация об обосновании использования именно предлагаемых параметров, как по содержанию, так и по необходимому и достаточному перечню). В Федеральном законе «Об основах промышленной политики в Российской Федерации», так же как и в законодательстве в целом, используется несколько терминов для проведения оценки достижимости целей, реализации задач, полномочий органов власти и хозяйствующих субъектов. Таковыми являются: критерии, показатели, индикаторы и реже употребляемый термин «параметр». Легального определения этим терминам в законодательстве Российской Федерации не дается. Анализ показывает, что в обширном нормативном правовом и правовом материале в сфере реализации промышленной политики эти термины используются как аналоги. Однако, если следовать общепотребимому их значению, то очевидно, что термин «критерий» имеет более общее значение по отношению к терминам «индикатор» и «показатель», которые в текстах правовых актов зачастую используются как полные аналоги — индикатор (показатель). Поэтому требуется ревизия нормативных правовых актов, главным образом подзаконных нормативных правовых актов, с целью систематизации, согласования и соотнесения параметров, используемых на различных уровнях нормативного правового регулирования. Главная задача — формирование системы необходимых и достаточных параметров, показателей (индикаторов), критериев.



В качестве одного из принципов промышленной политики в Федеральном законе «Об основах промышленной политики в Российской Федерации» (пункт 2 части 3 статьи 4) закреплён принцип измеримости достижения целей развития промышленности и реализации мер стимулирования субъектов деятельности в сфере промышленности. Требования «конкурентоспособности и инновационности» закреплены в Государственной программе развития промышленности и повышения её конкурентоспособности. Реализация принципа измеримости достижения целей предполагает установление в правореализующих документах конкретных параметров, позволяющих оценить возможность реализации поставленных целей как на этапе разработки государственных программ, в том числе на этапе их независимой экспертизы, так и на этапе мониторинга их исполнения. Анализ государственных программ в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации показывает, что установленные в них показатели (индикаторы) достижения двух указанных выше целей во многих программах и подпрограммах либо не позволяют сделать такой экспертной оценки, либо таковые отсутствуют. Анализ обоснованности соотнесения показателей (индикаторов) самими исполнителями программ (подпрограмм) с целями промышленной политики в документах, размещённых на сайте государственных программ ([www.programs.gov.ru](http://www.programs.gov.ru)), показывает, что установленные показатели не могут служить в качестве критериев оценки достижения целей. На наличие в государственных программах отмеченных выше недостатков, определяющих в первую очередь качество нормативного правового регулирования, обращается внимание в научных публикациях [23].

Поскольку в Федеральном законе о промышленной политике отсутствуют хотя бы минимальные конкретные, а не общие требования к формированию таких показателей (индикаторов), исполнители (они же разработчики) программ устанавливают их без обоснований (во всяком случае, такие обоснования публично не предъявляются). В Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации<sup>19</sup> установлено, что дополнительные и обосновывающие документы должны содержать методику оценки эффективности государственной программы.

Из общего числа (76) показателей, например, в Государственной программе «Экономическое развитие и инновационная экономика»<sup>20</sup> не более 10 показателей (индикаторов) могут свидетельствовать о степени достижения целей «инновационности», и лишь два в явном виде — об уровне «инновационности». Такими показателями являются доля заявок на государственную регистрацию интеллектуальной собственности и число патентов, полученных на территориях иностранных государств, включая США, Европу, Японию. Остальные показатели, такие, например, как доля организа-

<sup>19</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

<sup>20</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

ций, осуществляющих технологические инновации, количество вновь созданных малых инновационных предприятий при поддержке Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, число субъектов Российской Федерации, получивших поддержку в рамках новых федеральных механизмов содействия субъектам Российской Федерации, активно инвестирующим в стимулирование инновационной деятельности, рост выработки на одного работника организаций — участников инновационных территориальных кластеров и др., требуют дополнительной оценки «инновационности» малых предприятий, собственно инновационной деятельности в субъектах Российской Федерации, инновационности территориальных кластеров. Такая оценка в ряде случаев осуществляется органами исполнительной власти. Однако вопрос о критериях и об обосновании выбранных критериев остаётся открытым, поскольку эта проблема не решена на уровне Федерального закона о науке и государственной научно-технической политике<sup>21</sup>.

Инновации определяются законом как введённый в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях. Законодательное определение инновации не содержит чётких критериев инновационности. Главная проблема в практическом использовании этого определения состоит в том, что критерии новизны и значительного улучшенного продукта (товар или услуга) могут быть установлены лишь в сравнении с другим аналогичным продуктом (или видами продуктов). Поэтому вопрос об «инновационности» будет решаться в зависимости от выбранного для сравнения продукта. Авторы публикаций приводят и другие недостатки законодательного определения инноваций [24].

Министерством промышленности и торговли Российской Федерации на основании части 4 статьи 4 Федерального закона<sup>22</sup> утверждены 10 критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и 3 критерия — к высокотехнологичной продукции [25]. Однако указанные критерии действуют в отношении хозяйствующих субъектов с долей государственной и муниципальной собственности, превышающей пятьдесят процентов, и распространяются только на отрасли, относящиеся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации. При этом лишь два критерия из десяти (работа выполняется и услуга оказывается в области, в которой ранее аналогичная работа и услуга не применялись, и работа и услуга являются новой, ранее не выполнявшейся и не оказывавшейся) не требуют в каждом конкретном случае проведения дополнительной комплексной экспертизы для подтверждения соответствия этим критериям. А для подтверждения соответствия критериям отнесения товаров, работ, услуг к высокотехнологичной продукции два критерия (товар, работа и услуга соответственно производится, выполняется и оказывается с использованием новейших образцов технологического оборудования,

<sup>21</sup> Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

<sup>22</sup> Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

технологических процессов и технологий; товар, работа, услуга соответственно производится, выполняется и оказывается с участием высококвалифицированного, специально подготовленного персонала) не требуют проведения дополнительной комплексной экспертизы.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Значимым с точки зрения установления объективных критериев является вопрос об уровне установления таких критериев (в законе или подзаконном акте) и о процедурах их изменения, уточнения, конкретизации и т.д. По существу, речь идёт о том, должен ли разработчик и исполнитель соответствующей программы устанавливать такие критерии, либо такие критерии должны быть установлены в нормативных правовых актах более высокого иерархического уровня — в федеральном законе. С правовой точки зрения система таких критериев должна быть непротиворечива и иерархична. Иными словами критерии, устанавливаемые в законах субъектов Российской Федерации, не должны конкурировать с критериями, содержащимися в федеральных законах и в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти.

Главная же проблема состоит в сложности разработки таких критериев, которые бы позволяли оценивать наличие либо отсутствие «инновационности» без дополнительной экспертной оценки. В первом приближении непосредственно характеризующим степень инновационности продукции (товаров, услуг) может быть подтверждённое использование непосредственно в продукте либо при его производстве изобретений. Если рассматривать критерии инновационности в совокупности с одной из главных целей промышленной политики — формированием конкурентоспособной экономики, то косвенным, достаточно объективным показателем может являться показатель объёма поставки продуктов на экспорт. Однако информация, предоставляемая по этому показателю, требует также экспертной оценки, поскольку продукция, поставляемая на экспорт, может быть конкурентоспособной, но не инновационной.

Зачастую исследователи, анализирующие инновационные показатели деятельности хозяйствующих субъектов, исходят из широкого толкования инновационности, инноваций. Широкое понятие инноваций [25], закреплёно в известном документе Организации экономического сотрудничества и развития Руководство Осло (Oslo Manual)<sup>23</sup>. Учитывая, что определение инноваций, содержащиеся в Федеральном законе о науке и государственной научно-технической политике, почти дословно повторяет определение инноваций, предложенное в Руководстве Осло, проблематика формирования критериев инновационности для целей реализации промышленной политики в Российской Федерации приобретает ещё большую значимость. Поскольку узкое понятие «инновационной деятельности как процесса создания нового товара (продукта, технологии) — от формирования идеи до освоения производством, выпуска, реализации и получения коммерческого эффекта» [25, С. 64], требует качественно иного нормативного правового регулирования

<sup>23</sup> Руководство Осло (Oslo Manual) [Электронный ресурс] // URL: <http://rii-vuz.extech.ru/doc/oslo.pdf> (дата обращения: 05.08.2019).

по сравнению с нынешним состоянием, в том числе и регламентации и методического обеспечения проведения различного рода экспертиз [26]. Одним из примеров возможности стимулирования инновационной деятельности хозяйствующих субъектов может быть использование практики подготовки, экспертизы и заключения инвестиционных контрактов, предусмотренных Федеральным законом о науке и государственной научно-технической политике. Однако массовое использование технологии заключения долгосрочных инвестиционных контрактов потребует тщательной регламентации процедур заключения таких контрактов с точки зрения обеспечения публичности на всех этапах подготовки и заключения, реальной независимости экспертов и максимальной открытости экспертных процедур.

Анализ научных публикаций показывает, что на практике, как это уже было отмечено выше, сложилось понимание инноваций в широком смысле. Более того, инновационными считаются продукты (товары, услуги), если они, по мнению хозяйствующего субъекта, получены с использованием нововведений, несмотря на то что они производятся и другими хозяйствующими субъектами. На практике также не разграничиваются понятие инновации и понятие наилучших доступных технологий. Использование наилучших доступных технологий зачастую и считается инновацией. В Федеральном законе об охране окружающей среды<sup>24</sup> закреплено понятие наилучших доступных технологий. Согласно закону, наилучшая доступная технология — готовая к внедрению и экономически оправданная технология, позволяющая достичь максимально высокого уровня защиты окружающей среды наиболее эффективным способом. В развитие положений этого закона изданы многочисленные подзаконные нормативные правовые акты (постановления Правительства Российской Федерации, приказы Министерства промышленности и торговли, Росстандарта, Бюро наилучших доступных технологий и др.), специальные справочники, содержащие обширную информацию о наилучших доступных технологиях. Опыт практического использования таких технологий может быть с успехом применён и для разработки нормативных и справочных материалов в сфере инновационной деятельности в промышленности. Очевидно, что решение задачи, например, формирования справочных материалов по инновационным направлениям развития отраслей промышленности потребует не только соответствующих ресурсов, но и привлечения, наряду с высококвалифицированными инженерно-техническими работниками, специалистов из научных учреждений. Как представляется, информации в открытом доступе для создания таких справочников вполне достаточно, поскольку для этого может использоваться не только патентная информация и информация об изобретениях, но и, например, обширная информация о результатах научно-технической деятельности, охраняемых в форме защитной публикации [27].

Таким образом, в сложившихся условиях более рациональным по сравнению с регламентацией инновационной деятельности в узком понимании представляется вариант введения в нормативные правовые акты различного уровня положений, разграничивающих виды инновации и наилучшие

<sup>24</sup> Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

доступные технологии по степени новизны в различных сферах деятельности. Реализация подобного предложения создаст нормативные условия для эффективной экспертной деятельности на этапе правореализации нормативных правовых актов в сфере промышленной политики.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Медведев Д. А.* Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопросы экономики 2016. № 10. С. 5–23.
2. *Медведев Д. А.* Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 5–28.
3. *Полтерович В. М.* Разработка стратегий социально-экономического развития: наука и идеология // ВТЭ. №1. 2017. С. 55–65.
4. *Мантуров Д. В.* Государственное регулирование промышленности в течение 25 лет. Промышленность в 2000–2009 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 99–111.
5. *Мантуров Д. В., Никитин Г.С., Осмаков В.С.* Государственное регулирование промышленности в 2010 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 50–65.
6. *Хмелинин А. А.* Неолиберализм как фактор современных политических трансформаций: автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Екатеринбург, 2016. 25 с.
7. *Щипков А. В.* Либерализм и социал-консерватизм в современном идеологическом дискурсе: автореф. дисс. ... докт. полит. наук. М., 2016. 54 с.
8. *Идрисов Г. И., Княгинин В. Н., Кудрин А. Л., Рожкова Е. С.* Новая технологическая революция: вызовы и возможности для России // Вопросы экономики. 2018. № 4. С. 5–25.
9. *Кудрин А., Кнобель А.* Бюджетная политика как источник экономического роста // Вопросы экономики. 2017. № 10. С. 5–26.
10. *Идрисов Г., Синельников-Мурылев С.* Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35–59.
11. *Белых В. С., Алексеенко А. П.* Правовое обеспечение модернизации экономики: опыт России и КНР // Юрист. 2018. № 1. С. 44–51.
12. *Алексеев А. В.* Современные приоритеты государственной политики повышения эффективности российской экономики: инновационные аспекты: автореф. дисс. ... док. экон. наук. Новосибирск, 2016. 41 с.
13. *Костыгова Л. А.* Формирование механизма устойчивого развития промышленности России на основе территориальных инновационных кластеров: автореф. дисс. ... док. экон. наук. М., 2018. 45 с.
14. *Диваева Э. А.* Методология оценки функционирования региональных инновационных систем: автореф. дисс. ... док. экон. наук. М., 2013. 48 с.
15. *Грибанов Д. В.* Правовые основы национальной инновационной системы: автореф. дисс. ... док. юр. наук Екатеринбург, 2014. 50 с.
16. *Струк Е. Н.* Социальные пределы инновационных изменений: философско-методологический анализ: автореф. дис. ... док. философ. наук. Красноярск, 2013. 42 с.

17. *Литвинова О. В.* Разработка государственной промышленной политики на основе комплексной оценки эффективности её реализации: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Курск, 2014. 22 с.
18. *Сорокина Н. Ю.* Обеспечение устойчивого социально экономического развития старопромышленных регионов Российской Федерации: автореф. дис. ... док. эконом. наук. М., 2017. 40 с.
19. Промышленная политика в условиях новой индустриализации/ Авт. кол.: Андрианов, К. Н. и др.; Под ред. Толкачева, С. А. М.: МАКС Пресс, 2015. 252 с.
20. *Кузык Б. Н., Яковец Ю. В.* Стратегия инновационного прорыва. 2005. 624 с.
21. *Попов А. В.* Проблемы развития трудовой активности российских работников // Теория и практика современной науки. 2017. №1 (19). С. 1–20.
22. *Ефимцева Т. В.* Место инновационного права в системе отраслей российского права: автореф. дис. ... док. юр. наук. М., 2014. 48 с.
23. *Еферица Т. В., Кочкина Н. Н., Лизунова В. О., Присянюк Д. В.* Системные барьеры развития инновационного бизнеса в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 49–69.
24. *Сергеев А. В.* К вопросу о понятии инновации в российском законодательстве // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 63–66.
25. Право и инновационная деятельность / Научный совет по Программе фундаментальных исследований Президиума Российской академии наук «Экономика и социология». М.; СПб.: Нестор-История, 2011. 432 с.
26. *Жилыева А. С., Культин Н. Б.* Универсальная система критериев оценки инновационных проектов // Инновации. 2017. № 10 (228). С. 100–105.
27. *Шлойдо Г. А.* Определяющая роль публикаций в продвижении результатов интеллектуальной деятельности // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2017. № 6. С. 14–24.

Статья поступила в редакцию 09.08.19

# PROBLEMATIC ASPECTS OF THE LEGAL REGULATION OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF THE INDUSTRIAL SPHERE OF THE RUSSIAN FEDERATION ECONOMY

**Alexander N. Dementyev**

dahalex@mail.ru

DOI: 10.19181/sntp.2019.1.1.4.

**Abstract.** The characteristics of some models of the strategy of breakthrough in the development of the Russian Federation are presented. The problems of determining criteria for assessing innovation in relation to the content of legal acts in the field of industrial policy implementation are analysed.

Proposals on possible directions of formation, justification and concretization of principles of innovation in normative legal acts have been formulated. Under the current conditions, it seems more rational than the regulation of innovation activities in a narrow sense, the option is to introduce into normative legal acts of different levels provisions distinguishing innovation and the best available technologies in different fields of activity.

**Keywords:** analysis, industrial policy, re-industrialization, innovation, principles, criteria, indicators, legal acts, state programs

For **citation:** Dementyev, A. (2019). Problematic aspects of the legal regulation of innovative development of the industrial sphere of the Russian Federation economy. *Upravlenie naukoj: teoriya i praktika*. No 1. P. 110–134. DOI: 10.19181/sntp.2019.1.1.4.

## REFERENCES

1. Medvedev, D. (2016). Socio-economic development of Russia: finding a new dynamic. *Voprosy ehkonomiki*. No. 10. P. 5–23. (In Rus).
2. Medvedev, D. (2018). Russia-2024: strategy for socio-economic development. *Voprosy ehkonomiki*. No. 10. P. 5–28. (In Rus).
3. Polterovich, V. (2017). Development of strategies for socio-economic development: science and ideology. *VTEh*. No. 1. P. 55–65. (In Rus).
4. Manturov, D. (2016). State regulation of industry for 25 years. Industry in 2000–2009. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 4. P. 99–111. (In Rus).
5. Manturov, D., Nikitin, G., and Os'makov, V. (2017). State regulation of industry in 2010. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 1. P. 50–65. (In Rus).
6. Khmelinin, A. (2016). *Neoliberalizm kak faktor sovremennykh politicheskikh transformatsii: Avtoref. diss. ... kand. politl. nauk* [Neoliberalism as a factor in modern political transformations: Cand. Sci. (Political)]. Yekaterinburg, 25p. (In Rus).

7. Shchipkov, A. (2016). *Liberalizm i sotsial-konservativizm v sovremennom ideologicheskom diskurse: Avtoref. diss. ... doctor politl. nauk* [Liberalism and social conservatism in modern ideological discourse: Doctor Sci. (Political)]. Moscow, 54 p. (In Rus).
8. Idrisov, G., Knyaginina, V., Kudrin, A., and Rozhkova, E. (2018). New technological revolution: challenges and opportunities for Russia. *Voprosy ehkonomiki*. No. 4. P. 5–25. (In Rus).
9. Kudrin, A., Knobel', A. (2017). Fiscal policy as a source of economic growth. *Voprosy ehkonomiki*. No. 10. P. 5–26. (In Rus).
10. Idrisov, G., Sinel'nikov-Murylev, S. (2013). Fiscal Policy and Economic Growth. *Voprosy ehkonomiki*. No. 8. P. 35–59. (In Rus).
11. Belykh, V., Alekseenko, A. (2018). Legal support of economic modernization: the experience of Russia and China. *Yurist*. No. 1. (In Rus). P. 44–51.
12. Alekseev, A. (2016). *Sovremennye prioritety gosudarstvennoi politiki povysheniya ehffektivnosti rossiiskoi ehkonomiki: innovatsionnye aspekty: Avtoref. diss. ... doctor econom. nauk* [Current priorities of state policy to improve the efficiency of the Russian economy: innovative aspects: Doctor Sci. (Economics)]. Novosibirsk, 41 p. (In Rus).
13. Kostygova, L. (2018). *Formirovanie mekhanizma ustoichivogo razvitiya promyshlennosti Rossii na osnove territorial'nykh innovatsionnykh klasterov: Avtoref. diss. ... doctor econom. nauk* [Formation of a mechanism for sustainable development of Russian industry on the basis of territorial innovation clusters: Doctor Sci. (Economics)]. Moscow, 45 p. (In Rus).
14. Divaeva, Eh. (2013). *Metodologiya otsenki funktsionirovaniya regional'nykh innovatsionnykh sistem: Avtoref. diss. ... doctor econom. nauk* [Methodology for assessing the functioning of regional innovation systems: Doctor Sci. (Economics)]. Moscow. 48 p. (In Rus).
15. Griбанov, D. (2014). *Pravovye osnovy natsional'noi innovatsionnoi sistemy: Avtoref. diss. ... doctor. yurid. nauk* [Legal basis of the national innovation system: Doctor Sci. (Law)]. Yekaterinburg, 50 p. (In Rus).
16. Struk, E. (2013). *Sotsial'nye predely innovatsionnykh izmeneniI: filosofsko-metodologicheskii analiz: Avtoref. diss. ... doctor. philos. nauk* [The social limits of innovative change: philosophical and methodological analysis: Doctor Sci. (Philosophy)]. Krasnoyarsk, 42 p. (In Rus).
17. Litvinova, O. (2014). *Razrabotka gosudarstvennoi promyshlennoi politiki na osnove kompleksnoi otsenki ehffektivnosti ee realizatsii: Avtoref. diss. ... cand. econom. nauk* [Development of state industrial policy based on a comprehensive assessment of the effectiveness of its implementation: Can. Sci. (Economics)]. Kursk. 22 p. (In Rus).
18. Sorokina, N. (2017). *Obespechenie ustoichivogo sotsial'no ehkonomicheskogo razvitiya staropromyshlennykh regionov Rossiiskoi Federatsii: Avtoref. diss. ... doctor econom. nauk* [Ensuring sustainable socio-economic development of the old industrial regions of the Russian Federation: Doctor Sci. (Economics)]. Moscow, 40 p. (In Rus).
19. Andrianov, K., i dr. (2015). *Promyshlennaya politika v usloviyakh novoi industrializatsii* [Industrial policy in the context of new industrialization]. Moscow, MAKS Press. 252 p. (In Rus).
20. Kuzyk, B., Yakovets, Yu. (2005). *Strategiya innovatsionnogo proryva* [Innovation Breakthrough Strategy]. Moscow, 624 p. (In Rus).
21. Popov, A. (2017). Problems of development of labor activity of Russian workers. *Teoriya i praktika sovremennoi nauki*. No. 19. P. 1–20.
22. Efimtseva, T. (2014). *Mesto innovatsionnogo prava v sisteme otraslei rossiiskogo prava: Avtoref. diss. ... doctor. yurid. nauk* [The place of innovation law in the system of branches of Russian law: Doctor Sci. (Law)]. Moscow, 48 p.



23. Eferina, T., Kochkina, N., Lizunova, V., and Prosyanyuk, D. (2016). Systemic barriers to the development of innovative business in Russia. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 2. P. 49–69. (In Rus).

24. Sergeev, A. (2017). To the question of the concept of innovation in Russian legislation. *Administrativnoe pravo i protsess*. No. 8. P. 63–66. (In Rus).

25. *Pravo i innovatsionnaya deyatel'nost'* (2008) [Law and innovation]. Scientific Council for the Basic Research Program of the Presidium of the Russian Academy of Sciences «Economics and Sociology». Moscow, St. Peterburg, Nestor-Istoriya. 432 p. (In Rus).

26. Zhilyaeva, A., Kul'tin, N. (2017). Universal system of criteria for evaluating innovative projects. *Innovatsii*. No.10 (228). P. 100–105. (In Rus).

27. Shlodo, G. (2017). The decisive role of publications in promoting the results of intellectual activity. *Intellektual'naya sobstvennost'. Promyshlennaya sobstvennost'*. No. 7. P. 14–24. (In Rus).

*The paper was submitted 09. 08. 19*