

Направления совершенствования нормативно-правовой базы в инновационной сфере (на примере Тверской области)

А.А. Мальцева

Формирование условий для превращения научно-технического потенциала России в один из основных ресурсов устойчивого экономического роста является одним из ключевых приоритетов, закрепленных программными документами федерального уровня¹.

Для целей эффективного инновационного развития в рамках реализуемой государственной инновационной политики должна быть создана эффективная нормативно-правовая база, способствующая формированию благоприятной среды для субъектов инновационного процесса.

Инновационная деятельность в силу высокорискового характера нуждается в особом внимании законодателя, который с помощью нормотворческого процесса должен обеспечить существенные стимулы для инновационных компаний и минимизацию рисков для инвесторов.

Современные инициативы по развитию законодательства в инновационной сфере на федеральном уровне

В настоящее время в Российской Федерации на федеральном уровне отсутствует единый закон, регулирующий инновационную деятельность и определяющий роль государства в инновационном процессе. Первой попыткой формирования законодательства в инновационной сфере был федеральный закон «Об инновационной деятельности и о государственной инновационной политике», который был принят Государственной думой и одобрен Советом Федерации в декабре 1999 г., но не получил поддержку со стороны Президента Российской Федерации ввиду его высокой декларативности, что не обеспечивало ему возможности стать реальным действенным инструментом в содействии развитию инновационной деятельности в государстве.

В рамках дальнейшего нормотворчества в инновационной сфере в 2009 г. в Государственной думе рассматривался проект федерального закона «Об инно-

¹ Мальцева А.А. Анализ конкурентной среды технопарка: методологические основы // Маркетинг в России и за рубежом. 2012. № 1.

вационной деятельности в Российской Федерации», который устанавливал основные цели и принципы инновационной деятельности, направления деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по развитию инновационной деятельности, а также формы поддержки инновационной деятельности органами государственной власти и местного самоуправления. Законопроект № 344994-5 «Об инновационной деятельности в Российской Федерации» был отклонен в первом чтении Комитетом Государственной думы по науке и наукоемким технологиям как предусматривающий расходы, покрываемые за счет федерального бюджета и не получивший положительного заключения правительства.

Текст законопроекта был переработан, в результате 3 февраля 2010 г. в Комитет Государственной думы по науке и наукоемким технологиям был внесен на рассмотрение проект федерального закона «О государственной поддержке инновационной деятельности». В официальном отзыве Правительства РФ были отмечены существенные недоработки в тексте законопроекта и рекомендовано его совершенствование с учетом указанных замечаний.

В общей сложности законопроект вносился на рассмотрение в Государственную думу три раза и не был поддержан профильными комитетами ввиду необходимости существенного изменения других нормативно-правовых актов, осуществляющих косвенное регулирование инновационной деятельности, а также уточнения отдельных содержательных аспектов документа.

При этом проблема развития инновационной деятельности в Российской Федерации остается в центре внимания законодательного собрания. Анализ показал, что на современном этапе законодательная инициатива направлена прежде всего на совершенствование действующего законодательства, прямо или косвенно регламентирующего отдельные аспекты ведения инновационной деятельности в Российской Федерации. Так, было внесено изменение в статью 16.1 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»², в рамках которого было дано определение государственной поддержки инновационной деятельности. Также необходимы изменения в бюджетном, налоговом, миграционном законодательстве³.

Существенное реформирование в 2013 г. было проведено в секторе генерации инноваций: были приняты Федеральный закон № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Федеральный закон Российской Федерации от 7 мая 2013 г. № 93-ФЗ «О внесении изменения в статью 16.1 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» // Российская газета. 2013. № 6076.

³ Второе заседание рабочей группы при председателе Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации по законодательным инициативам в сфере инновационной политики. 18 апреля 2013 г. // Государственная дума Федерального Собрания Российской Федерации // http://www.duma.gov.ru/news/273/282973/?sphrase_id=1128399

В 2012 г. была сформирована рабочая группа при председателе Государственной думы по законодательным инициативам в сфере инновационной политики, которая впервые за 20 лет провела мониторинг регионального законодательства, связанного с инновационной деятельностью. Большинство экспертов согласны с тем, что только федеральный закон может определить основы государственной инновационной политики, но в связи с его отсутствием именно региональное законодательство в большинстве случаев является ключевым регулятором гражданско-правовых и иных норм в инновационной сфере.

Законодательство в инновационной сфере на текущий момент имеется более чем в 40 субъектах Российской Федерации, в некоторых из них оно, по аналогии с федеральным, интегрировано с нормативно-правовой базой по вопросам науки и научно-технической политики. В результате в региональных законах акцент сделан на тех или иных аспектах инновационной деятельности в зависимости от предмета правового регулирования, а ряд вопросов регулирования инновационной деятельности остаются недостаточно раскрытыми⁴.

В проведенном исследовании объектами изучения стали регионы, входящие в Ассоциацию инновационных регионов России. Эксперты отмечают, что нормативные документы в регионах существенно различаются, в том числе в зависимости от моделей инновационной деятельности, которые строятся на основе или промышленного потенциала, или научно-образовательного комплекса⁵. В тексте ряда документов были обнаружены несоответствия действующему федеральному законодательству, что является объективной предпосылкой для внесения изменений в нормативные документы регионального уровня.

Выполненное исследование, помимо аналитического, имеет еще методический характер. Так, на основании результатов мониторинга были разработаны методические рекомендации по формированию и совершенствованию базового регионального законодательства. Эти рекомендации могут быть использованы для формирования законодательных инициатив в инновационной сфере.

Анализ нормативно-правовых основ ведения инновационной деятельности в Тверской области

Тверская область — один из самых крупных регионов в европейской части России, имеющий высокоразвитый потенциал, определяющий предпосылки перспективного экономического роста⁶.

В регионе, одном из первых в Российской Федерации, в 1999 г. был принят Закон Тверской области № 76-ОЗ-2 «Об инновациях и инновационной деятельности в Тверской области». Законом были установлены основные виды, показатели, продукты, субъекты инновационной деятельности, определены

⁴ Отчет о состоянии законодательства в сфере инновационной деятельности в регионах АИРР // Ассоциация инновационных регионов России // <http://www.i-regions.org>

⁵ Там же.

⁶ Огороков М.В., Нестеров В.В., Монахов И.А. Инфраструктура поддержки малого и среднего предпринимательства в Тверской области: аналитический обзор // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2013. № 21.

направления государственного регулирования и координации инновационной деятельности в Тверской области, ее финансирования.

Однако в соответствии с законом Тверской области от 31.10.2012 № 102-ЗО «О внесении изменений в закон Тверской области “О науке и научно-технической политике Тверской области”, указанный нормативный акт утратил силу, и отдельные его положения были закреплены в законе Тверской области «О науке и научно-технической политике Тверской области». Так, в главе III определены нормативные основы государственной поддержки инновационной деятельности в Тверской области, включающие основные принципы, цели, формы предоставления государственной поддержки, а также полномочия органов государственной власти в указанном вопросе⁷.

Причиной реформирования регионального законодательства стали обнаруженные в законе «Об инновациях и инновационной деятельности в Тверской области» множественные несоответствия федеральному законодательству. Анализ правоприменительной практики в сфере инновационной деятельности в Тверской области показывает, что недостаточно развитое нормативно-правовое обеспечение существенно замедляет развитие инновационной деятельности в регионе.

В 2013 г. Тверским ИнноЦентром был проведен экспертный опрос, в рамках которого в том числе были определены наиболее значимые проблемы развития инновационной деятельности в регионе. Практически половина опрошенных (42,1%) указали, что одной из ключевых причин недостаточно высоких результатов в данной сфере является неэффективная нормативно-правовая база⁸.

Современные тенденции инновационного развития Тверской области характеризуются положительной динамикой. Регион занимает 13-ю позицию из 83-х в Рейтинге инновационной активности регионов-2012 Национальной ассоциации инноваций и развития информационных технологий, переместившись на две строчки вверх по сравнению с 2011 г.⁹ В соответствии с методикой оценки Ассоциации инновационных регионов России, Тверская область занимает 16 позицию и относится к группе средне-сильных инноваторов¹⁰.

Анализ инновационного потенциала по данным региональной статистики показывает наличие достаточно высоких конкурентных позиций Тверской области в Центральном федеральном округе (без г. Москвы и Московской области). Так, в 2012 г. регион занимал 5-е место по численности персонала, занятого исследованиями и разработками, 5-е место — по численности исследователей с учеными степенями, 4-е — по величине затрат на исследования и разработки, 4-е — по доле инновационной продукции, работ, услуг в их общем объеме.

⁷ Мальцева А.А., Мисуно А.М. К вопросу о формировании интегрированных объектов инновационной инфраструктуры в Тверской области (по материалам экспертного опроса) // Электронный научно-практический журнал «ИнноЦентр» // <http://innoj.tversu.ru/>.

⁸ Там же.

⁹ Козин И.В., Ильин Д.А., Мальцева А.А. Ключевые направления государственной поддержки инновационной среды Тверской области // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2013. № 21.

¹⁰ Отчет «Система оценки инновационного развития субъектов Российской Федерации» // Ассоциация инновационных регионов России // <http://www.i-regions.org>

При этом Тверская область показывает недостаточные показатели по выпуску из аспирантуры с защитой диссертации (10-е место), по числу полученных патентов на изобретения и полезные модели (9-е место), по числу созданных передовых производственных технологий (8-е место)¹¹.

Автором были проведены сопоставления ключевых показателей, характеризующих инновационную деятельность в Тверской области, с данными субъектов Федерации, входящих в Ассоциацию инновационных регионов России, с использованием системы показателей мониторинга регионального законодательства в сфере инновационной деятельности регионов АИРР¹².

Так, доля инновационных товаров, работ, услуг в ВРП составляла 6,83% в 2010 г. и 7,2% — в 2011 г., что ниже, чем в среднем по АИРР (8,38% в 2010 г., 9,27% в 2011 г.), при этом в абсолютных величинах рассматриваемый показатель Тверской области был выше значений ряда весьма инновационно развитых регионов, таких как Новосибирская, Калужская, Томская области, Красноярский край.

Доля персонала Тверской области, занятого научными исследованиями и разработками в экономически активном населении (0,82% в 2010 г., 0,79% в 2011 г.) практически соответствует средним показателям по АИРР (0,83% в 2010 г., 0,82% в 2011 г.). Анализ значений уровня инновационной активности организаций Тверской области (5,1% в 2010 г., 7,8% в 2011 г.) демонстрирует весьма низкие показатели по сравнению с данными АИРР (11,4% в 2010 г., 11,2% в 2011 г.). Аналогичная тенденция прослеживается в показателях эффективности затрат на научные исследования и разработки: в Тверской области — 5,11 руб. в 2010 г., 5,54 руб. в 2011 г., в среднем по АИРР — 47,87 руб. в 2010 г., 36,28 руб. в 2011 г.

Весьма низкое значение в Тверской области имеет показатель «соотношение созданных передовых производственных технологий к используемым» — 0,12 в 2010 г., 0,13 в 2011 г. (в среднем по АИРР в 2010 г. — 0,40, в 2011 г. — 0,75). Подобная тенденция еще раз показывает несбалансированность инновационного развития Тверской области и наличие существенных проблем в секторе генерации инноваций.

Анализ правоприменительной практики демонстрирует необходимость дополнительного развития сектора генерации инноваций, который в большинстве случаев является ключевым драйвером регионального инновационного роста. При этом следует учесть, что особенности территориального расположения Тверской области, обусловленные ее принадлежностью к московской агломерации, обеспечивают дополнительный приток инноваций из столичного региона.

На современном этапе подобная тенденция определяет генерацию и развитие инновационно активных организаций, которые в основном представляют собой производственные площадки инновационных компаний из г. Москвы,

¹¹ Козин И.В., Ильин Д.А., Мальцева А.А. Указ. соч.

¹² Отчет о состоянии законодательства в сфере инновационной деятельности в регионах АИРР // Ассоциация инновационных регионов России // <http://www.i-regions.org/upload/finaltomskairnasait.pdf>

при этом для обеспечения сбалансированности инновационного развития наиболее значимым направлением законотворческой и правоприменительной практики в инновационной сфере должна стать поддержка именно регионального сектора генерации инноваций, т. е. базовых университетов и НИИ.

Компаративный анализ нормативных документов, регламентирующих научную и инновационную деятельность в Тверской области и других регионах Российской Федерации

Как было отмечено выше, основным нормативным документом, регламентирующим вопросы научной и инновационной деятельности в Тверской области, является закон Тверской области «О науке и научно-технической политике Тверской области» от 25.06.98 г. № 22-ОЗ-2 с изменениями и дополнениями, который состоит из 4 глав и 14 статей.

Общие положения

В главе «Общие положения» обоснована роль закона и его правовая основа, приведена терминология, используемая в документе. Так, в законе определены понятия «научно-техническая политика Тверской области», «научно-технический комплекс Тверской области», «приоритетные направления развития науки и техники научно-технического комплекса Тверской области», «государственная поддержка инновационной деятельности в Тверской области», «устойчивое развитие региона».

Однако в рассматриваемом законе (так же как и в закона Тверской области № 76-ОЗ-2) отсутствует ряд важных базовых понятий, касающихся инновационной деятельности: «инновация», «инновационный проект», «инновационная продукция», «инновационная инфраструктура», «инновационная деятельность». Перечисленные термины определяет Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», при этом закон Тверской области «О науке и научно-технической политике Тверской области» не содержит отсылочной нормы на указанный нормативный документ.

Как показывают результаты исследования экспертной группы АИРР¹³, важным является терминологическое определение понятий «инновационная политика», «инновационная программа», которые отсутствуют в ФЗ № 127, а также терминология, связанная с ключевыми видами объектов инновационной инфраструктуры — «научный парк», «технологический парк (технопарк)», «инновационный бизнес-инкубатор», «управляющая компания технологического парка» и ряд других. В методических рекомендациях по результатам исследования предлагается следующее определение: «Инновационная политика — совокупность мер, направленных на координацию и развитие инновационных процессов, обеспечивающих экономический рост, конкурентоспособность и рост благосостояния общества», которым предлагается дополнить существующий

¹³ Там же.

нормативный документ Тверской области ввиду значимости для эффективного правоприменения.

Определение понятия «инновационная программа» предлагается ввести, используя положения закона Белгородской области от 1 октября 2009 г. № 296 «Об инновационной деятельности и инновационной политике на территории Белгородской области». Инновационная программа — комплекс инновационных проектов и мероприятий, согласованный по ресурсам, исполнителям и срокам их осуществления и обеспечивающий эффективное решение задач по освоению и распространению новых видов продукции (технологий)¹⁴.

Другие перечисленные выше определения могут быть введены, по мнению автора, в случае существенного расширения содержания закона Тверской области «О науке и научно-технической политике Тверской области» при наличии соответствующей потребности.

Субъекты и объекты инновационной деятельности

С точки зрения правоприменительной практики важным аспектом законодательства в инновационной сфере является определение объектов и субъектов инновационной деятельности, которые также отсутствуют в анализируемом нормативном документе Тверской области.

Анализ показал, что субъекты инновационной деятельности определяются региональным законодательством Республики Татарстан, Белгородской, Московской, Воронежской, Тульской, Самарской областей и ряда других субъектов Российской Федерации. По мнению автора, наиболее полный перечень субъектов инновационной деятельности приведен в законе Республики Татарстан № 63-ЗРТ от 2 августа 2010 г. «Об инновационной деятельности в Республике Татарстан»:

- 1) физические лица (граждане Российской Федерации, лица без гражданства и иностранные граждане), осуществляющие инновационную деятельность;
- 2) юридические лица (российские и иностранные организации любых организационно-правовых форм и форм собственности), осуществляющие инновационную деятельность;
- 3) собственники объектов интеллектуальной собственности, реализуемых и используемых в процессе инновационной деятельности;
- 4) инвесторы, осуществляющие инвестиции в инновационную деятельность;
- 5) организации (субъекты) инновационной инфраструктуры;
- 6) органы государственной власти региона и органы местного самоуправления, участвующие в координации и регулировании инновационной деятельности»¹⁵.

Этот перечень может использоваться для дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы Тверской области.

¹⁴ Закон Белгородской области от 1 октября 2009 г. № 296 «Об инновационной деятельности и инновационной политике на территории Белгородской области» // Информационно-правовой портал «Гарант» // <http://base.garant.ru/26332377>

¹⁵ Закон Республики Татарстан № 63-ЗРТ от 2 августа 2010 г. «Об инновационной деятельности в Республике Татарстан» // Информационно-правовой портал «Гарант» // <http://www.garant.ru/hotlaw/tatarstan/272879>

По мнению автора, все перечисленные группы относятся к субъектам инновационной деятельности, а выделение дополнительно «субъектов, поддерживающих инновационную деятельность»¹⁶ или «субъектов инновационной инфраструктуры»¹⁷ может существенно затруднить нормотворческий и правоприменительный процесс в инновационной сфере.

В законе отмечается, что физические и юридические лица признаются субъектами инновационной деятельности на период осуществления данной деятельности.

Важно, что нормой закона не устанавливается различие между субъектами инновационной деятельности по территориальному местоположению и государственной принадлежности, что, например, присутствует в законе Белгородской области и может вызвать коллизии при реализации, скажем, межрегиональных или межгосударственных инновационных проектов.

В законах Белгородской и Воронежской областей приводятся, помимо прочего, права и гарантии субъектов инновационной деятельности, которые с учетом авторской редакции могут быть введены в действующее законодательство Тверской области. Их нормативное закрепление создает дополнительные предпосылки роста инновационной активности в регионе ввиду того, что демонстрируют дополнительную заинтересованность региональных органов власти в устойчивом развитии субъектов инновационной деятельности и участии в реализации региональной инновационной политики.

«Субъекты инновационной деятельности вправе:

– представлять региональным органам исполнительной власти предложения для формирования инновационной политики региона и мониторинга результатов ее реализации;

– вносить в региональные органы исполнительной власти предложения по своему участию в инновационных программах и проектах, осуществляемых в рамках реализации инновационной политики региона;

– участвовать в конкурсах по выполнению инновационных программ и проектов, финансируемых за счет средств бюджета региона;

– создавать фонды, объединения в форме ассоциаций или союзов для объединения своих ресурсов на добровольной основе и в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– осуществлять иные действия, направленные на осуществление инновационной деятельности в соответствии с законодательством.

Субъекты инновационной деятельности имеют равные права на государственную (областную) поддержку.

Субъектам инновационной деятельности гарантируется:

– доступ к научной и научно-технической информации, находящейся на территории региона, за исключением случаев, предусмотренных законодатель-

¹⁶ Закон Томской области от 4 сентября 2008 г. № 186-ОЗ «Об инновационной деятельности в Томской области» // Информационно-правовой портал «Гарант» // <http://base.garant.ru/7715071/>

¹⁷ Закон Рязанской области от 9 ноября 2012 г. № 85-оз «О государственной поддержке инновационной деятельности в Рязанской области» // Информационно-правовой портал «Гарант» // <http://www.garant.ru/hotlaw/ryazan/430914>

ством Российской Федерации в отношении государственной, служебной или коммерческой тайны;

- участие в разработке стратегических направлений развития инновационной деятельности в регионе;
- финансирование проектов и (или) работ, выполненных по заказам органов государственной власти региона».

Законами Воронежской, Тульской областей и Республики Татарстан закреплены также обязанности (ответственность) субъектов инновационной деятельности, которые могут быть изложены в законодательстве Тверской области в следующей редакции:

«Субъекты инновационной деятельности обязаны:

- осуществлять инновационную деятельность в соответствии с действующим законодательством, не причиняя вреда окружающей природной среде и ущерба экономике региона;
- объективно осуществлять экспертизы представленных им научных, научно-технических и инновационных программ и проектов, научных и (или) научно-технических результатов и экспериментальных разработок, инновационной продукции;
- использовать средства, предоставляемые государственными органами власти на поддержку инновационной деятельности, по их целевому назначению, а в случае нецелевого использования средств — нести имущественную и иную ответственность.

Споры, возникающие при осуществлении инновационной деятельности, разрешаются в порядке, предусмотренном действующим законодательством Российской Федерации».

Законом Тульской области от 2 февраля 1998 г. № 73-ЗТО «Об осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Тульской области» предусмотрена также обязательная регистрация результатов интеллектуальной деятельности, полученных за счет средств областного бюджета. В случае реализации инновационных и научно-технических программ в Тверской области автор также считает целесообразным принятие указанной нормы закона и организацию специализированного областного реестра для учета полученных результатов.

Законодательством Тульской области определена основная правовая форма взаимоотношений субъектов инновационной деятельности, ее заказчиков и потребителей — это «договоры на создание, передачу, использование, поставку научной, научно-технической и инновационной продукции, оказание услуг, а также лицензионные и другие соглашения, включая соглашения о совместной деятельности»¹⁸. Подобное положение может найти отражение в законодательстве Тверской области в сфере инновационной деятельности.

Объекты инновационной деятельности выделяются в законах Республики Татарстан, Московской, Томской областей, Пермского края, при этом в их опре-

¹⁸ Закон Тульской области от 2 февраля 1998 года № 73-ЗТО «Об осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Тульской области» // Информационно-правовой портал «Гарант» // <http://www.garant.ru>

делении существуют явные различия. Так, в соответствии с законом № 186-ОЗ от 04.09.2008 г. «Об инновационной деятельности в Томской области» объектом инновационной деятельности признается инновационная или наукоемкая продукция.

В законе Пермского края от 11 июня 2008 г. №238-ПК «Об инновационной деятельности в Пермском крае» объекты инновационной деятельности определяются как «новые технологии; новые процессы в различных сферах деятельности человека, обеспечивающие социально-экономические и экологические эффекты от их реализации; новые и значительно улучшенные продукты (товары, услуги) различного характера»¹⁹.

В соответствии с законом Республики Татарстан № 63-ЗРТ от 2 августа 2010 г. «Об инновационной деятельности в Республике Татарстан», «объектами инновационной деятельности являются:

- 1) результаты интеллектуальной деятельности, содержащие техническую и другую полезную информацию;
- 2) объекты исключительных прав, связанные с созданием инновационного продукта;
- 3) инновационные и инвестиционные проекты, программы, работы и услуги, связанные с созданием, освоением и распространением инновационного продукта;
- 4) инновационные продукты;
- 5) финансовые активы, ценные бумаги инновационных организаций²⁰.

Здесь, на наш взгляд, выделение отдельным пунктом объектов исключительных прав нецелесообразно, так как в соответствии с частью 4 Гражданского кодекса Российской Федерации они представляют собой результаты интеллектуальной деятельности. Кроме того, недостаточно точно указаны результаты интеллектуальной деятельности, которые относятся к объектам инновационной деятельности: термин «полезная информация» не может быть однозначно истолкован правоприменителем.

Закон Московской области от 10 февраля 2011 г. № 15/2011-ОЗ «Об инновационной политике органов государственной власти Московской области» конкретно определяет результаты интеллектуальной деятельности, которые могут представлять собой объекты инновационной деятельности: «программы для вычислительных машин, базы данных, изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения»²¹. Вместе с тем из перечня выпадают те результаты интеллектуальной деятельности, которые относятся к сфере искусства.

¹⁹ Закон Пермского края от 11 июня 2008 г. № 238-ПК «Об инновационной деятельности в Пермском крае» // Информационно-правовой портал «Гарант» // <http://www.garant.ru>

²⁰ Закон Республики Татарстан № 63-ЗРТ от 2 августа 2010 г. «Об инновационной деятельности в Республике Татарстан» // Информационно-правовой портал «Гарант» // <http://www.garant.ru/hotlaw/tatarstan/272879>

²¹ Закон Московской области от 10 февраля 2011 г. № 15/2011-ОЗ «Об инновационной политике органов государственной власти Московской области» // Информационно-правовой портал «Гарант» // http://www.garant.ru/hotlaw/mos_obl/309461/

Зарубежные специалисты все больше склоняются к тому, чтобы рассматривать креативную индустрию как вид инновационной деятельности, о чем свидетельствует структура глобального инновационного индекса (ГИИ)²², поэтому для целей нормотворчества в Тверской области автор предлагает не конкретизировать результаты интеллектуальной деятельности как объекты инновационной деятельности.

На наш взгляд, терминологически более грамотным является понятие «инновационная продукция», по определению содержащее в себе инновационный продукт и инновационные работы и услуги, которые не выделяются отдельной строкой в соответствующем законе Республики Татарстан, в отличие, скажем, от закона Пермского края.

На основании приведенных выше умозаключений предлагается для целей совершенствования законодательства Тверской области в инновационной сфере ввести следующий перечень объектов инновационной деятельности:

- 1) результаты интеллектуальной деятельности;
- 2) инновационная продукция;
- 3) инновационные проекты, программы, работы и услуги, связанные с созданием, освоением и распространением инновационной продукции;
- 4) финансовые активы, ценные бумаги инновационных организаций.

Для уточнения сущности понятия «инновационная деятельность» автор считает целесообразным законодательное закрепление его содержания и видов, которые достаточно полно изложены в Отчете о состоянии законодательства в сфере инновационной деятельности в регионах АИРР²³ и могут быть использованы для целей совершенствования законодательства Тверской области.

Региональная инновационная политика

Анализ показал, что закон Тверской области «О науке и научно-технической политике Тверской области» по структуре и содержанию существенно близок к федеральному законодательству, в связи с чем не содержит ряда важных положений, в том числе касающихся формирования и реализации региональной инновационной политики. Анализ законодательства в инновационной сфере регионов, демонстрирующих высокую динамику ее развития (Белгородская, Воронежская, Московская, Томская области, Республика Татарстан и ряд других), показывает необходимость нормативного закрепления вопросов инновационной политики в региональном законодательстве. Такие же выводы на основании своих исследований делает и АИРР²⁴.

В тексте большинства региональных законов представлены цель, задачи, принципы, а в отдельных — содержание инновационной политики. Для целей совершенствования законодательства Тверской области предлагаются их следу-

²² OECD. Science, Technology and Industry Scorecard // <http://oecdboolshop.org>

²³ Отчет о состоянии законодательства в сфере инновационной деятельности в регионах АИРР // Ассоциация инновационных регионов России // <http://www.i-regions.org/upload/finaltomskairrnasait.pdf>

²⁴ Методические рекомендации по результатам анализа законодательства в сфере инновационной деятельности в регионах АИРР // Ассоциация инновационных регионов России // <http://www.i-regions.org>

ющие формулировки, основанные на систематизации нормативных документов Белгородской, Московской, Томской областей, Республики Татарстан.

«Инновационная политика является составной частью социально-экономической политики региона, проводимой органами государственной власти субъекта Федерации.

Целью инновационной политики региона является достижение качественного экономического роста, конкурентоспособности экономики и повышения качества жизни населения за счет развития и эффективного использования научно-технического и инновационного потенциала, содействия развитию рынка технологий, внедрения в экономику и социальную сферу результатов интеллектуальной деятельности, выпуска конкурентоспособной наукоемкой продукции.

Приоритетными задачами инновационной политики являются:

- интеграция научного, научно-технического, инновационного, инвестиционного и научно-образовательного секторов экономики с целью обеспечения их комплексного взаимодействия с производством;
- стимулирование инновационной активности предприятий и восприимчивости организаций к инновациям для обеспечения роста конкурентоспособности продукции на основе освоения научно-технических достижений и обновления производства;
- обеспечение правового регулирования и защита интересов субъектов инновационной деятельности;
- создание благоприятных условий для развития конкурентной среды в инновационной сфере, поддержка малого и среднего предпринимательства;
- расширение государственной поддержки инновационной деятельности, повышение эффективности использования государственных ресурсов, направляемых на развитие инновационной деятельности;
- привлечение финансового капитала банков, иных финансовых структур и частных инвесторов к созданию и практическому внедрению инноваций в регионе;
- формирование современной эффективной инновационной инфраструктуры;
- интенсификация развития и реализации инновационного потенциала научно-образовательной сферы;
- содействие формированию системы подготовки специалистов для работы в инновационном направлении».

Принципы региональной инновационной политики наиболее полно и точно систематизированы в рамках анализа законодательства в сфере инновационной деятельности в регионах АИРР²⁵ и могут быть приняты за основу при внесении поправок в законодательство Тверской области.

Грамотная формулировка и законодательное закрепление содержания инновационной политики может стать существенным стимулом для активизации инновационных процессов в Тверской области в рамках правоприменительной практики. Ниже приведена предлагаемая автором формулировка

²⁵ Там же.

содержания инновационной политики, в основе которой лежит систематизация положений законодательства Томской, Белгородской областей и Республики Татарстан.

«Инновационная политика региона включает в себя:

- определение приоритетных направлений инновационной деятельности и приоритетных видов инновационной продукции;
- принципы формирования, способы реализации и механизмы финансирования стратегии инновационного развития региона и разработанных на ее основе областных целевых инновационных программ;
- формирование эффективной системы государственного регулирования, поддержки и стимулирования инновационной деятельности, включая поддержку инновационных проектов, обеспечивающих развитие экономики региона;
- организацию взаимодействия субъектов инновационной деятельности на территории региона;
- развитие инфраструктуры инновационной системы и формирование среды, привлекательной для инвестиций в инновации производственной и непроизводственной сферы;
- создание условий для формирования единой организационной инфраструктуры экспертного, информационного, патентно-правового и иного обеспечения инновационной, научно-технической и производственной деятельности;
- развитие наукоемких отраслей в сфере малого и среднего предпринимательства;
- содействие интеграции научно-технического комплекса в предпринимательскую среду региона, расширению сети малых и средних наукоемких инновационных организаций различных форм собственности, в том числе создаваемых бюджетными учреждениями науки и образования;
- информирование населения региона о принципах и ходе реализации научно-технической и государственной региональной инновационной политики;
- проведение мониторинга общественного мнения по вопросам создания региональной инновационной системы и развития инновационной деятельности в регионе;
- развитие международного сотрудничества в инновационной сфере, в том числе привлечение иностранных компаний, реализующих инновационные проекты на территории региона.»

Отмечается, что анализ правоприменительной практики законодательства в инновационной сфере Тверской области показал необходимость развития сектора генерации инноваций, что было учтено при формулировке целей, задач и содержания инновационной политики. Так, вопросы инновационного развития при поддержке органов государственной власти научных и образовательных учреждений выделены отдельно ввиду их особой актуальности для региона.

Процесс формирования и механизмы реализации региональной инновационной политики достаточно полно приведены в нормативных документах Белгородской, Воронежской, Новосибирской областей, Республики Татарстан и ряда других регионов.

В соответствии с законодательством Белгородской области инновационная политика формируется правительством региона с учетом макро- и мезоэконо-

мических прогнозом, программных документов федерального центра и других направлений социально-экономического развития субъекта Федерации.

Ключевые положения инновационной политики Белгородской области закрепляются в Концепции инновационной политики, которая разрабатывается и утверждается Правительством региона на срок не менее трех лет. Положения Концепции учитываются при разработке других ключевых программных документов в регионе.

Механизмом реализации Концепции являются инновационные программы, которые утверждаются правительством региона и в рамках реализуемых мероприятий содействуют развитию инновационной деятельности в Белгородской области. В регионе нормативно закреплён Совет по инновационной политике при губернаторе Белгородской области, основной задачей которого является организация взаимодействия между органами государственной власти и субъектами инновационной деятельности.

Ключевыми направлениями реализации инновационной политики в Белгородской области является проведение экспертизы инновационных проектов, которые, в случае положительного решения, заносятся в областной реестр инноваций, и предоставление инновационных грантов, которые на конкурсной основе выделяются для поддержки молодых ученых с целью проведения прикладных научных исследований по темам, связанным с развитием приоритетных направлений науки, техники и технологий.

Законодательство Воронежской области в части формирования и реализации инновационной политики большей частью аналогично нормативной базе Белгородской области, при этом для координации взаимодействия региональных органов власти и субъектов инновационной деятельности создается Межведомственная комиссия по инновациям, которая формируется из числа представителей Воронежской областной думы, исполнительных органов государственной власти Воронежской области, органов местного самоуправления и организаций. Персональный состав Комиссии и положение о ней утверждаются указом губернатора Воронежской области.

Нормативной базой Воронежской области устанавливается выделение уполномоченного органа исполнительной власти, ключевыми функциями которого являются формирование и реализация инновационной политики. Законом четко определены его полномочия, которые охватывают практически все направления деятельности, закреплённые как содержание инновационной политики, и обеспечивают ее прозрачность.

Отмечается, что аналогичный подход имеет место в Тверской области при реализации научно-технической политики, при этом в функции нового органа входит исключительно проведение экспертиз научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств областного бюджета. Расширение содержания деятельности уполномоченного органа позволит существенно повысить его эффективность благодаря возможности реализовать комплексный подход к организации и мониторингу научно-технической и инновационной деятельности в регионе.

Предлагается законодательно закрепить составленные автором на основе действующего законодательства Воронежской области следующие полномочия уполномоченного органа:

- разрабатывает основные положения областной научно-технической и инновационной политики;
- участвует в формировании приоритетных областных направлений развития научно-технической и инновационной деятельности;
- формирует предложения по совершенствованию нормативной правовой базы научно-технической и инновационной деятельности;
- формирует областной заказ на научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы и инновационную продукцию;
- выступает государственным заказчиком на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг в сфере научно-технической и инновационной деятельности;
- разрабатывает и реализует областные научно-технические и инновационные программы и проекты;
- представляет в установленном порядке предложения по финансированию расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, на выделение грантов и субсидий на реализацию инновационных проектов, а также на содействие в осуществлении инновационной деятельности для включения в проект областного бюджета;
- проводит конкурсы на лучшее решение важнейших научно-технических проблем, разработку инновационных программ и проектов;
- организует проведение экспертизы инновационных проектов;
- ведет областной реестр инновационных проектов;
- организует информационную поддержку инновационной деятельности;
- содействует развитию изобретательской деятельности, системы трансфера и коммерциализации технологий в научных учреждениях и высших учебных заведениях;
- содействует созданию и развитию объектов инновационной инфраструктуры;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные действующим законодательством.

Механизм реализации инновационной политики Татарстана основывается на стратегии инновационного развития республики, инновационном меморандуме, включающем систему ориентиров инновационного развития, на целевых инновационных программах. Законодательно закреплена система мониторинга реализации инновационной политики, по результатам которого составляется государственный доклад об итогах инновационной деятельности. Как и в Воронежской области, в Республике Татарстан ключевые функции по формированию и реализации инновационной политики выполняет уполномоченный орган.

Реализация инновационной политики в республике осуществляется в форме целевых инновационных программ, порядок формирования которых так-

же нормативно закреплена в регионе. Перспективные инновационные проекты финансируются и поддерживаются в Республике Татарстан посредством программно-целевого механизма, чему предшествуют их экспертиза и конкурсный отбор.

В республике законодательно закреплены требования, предъявляемые к подобным проектам, а также порядок их предоставления и основания для отказа в государственной поддержке инновационной деятельности. Подобные меры существенно снижают риск неадекватной оценки проектов и обеспечивают равные возможности субъектам инновационной деятельности на территории республики.

Анализ показал, что нормативное закрепление порядка формирования и механизмов реализации региональной инновационной политики должно стать существенным стимулом для ее упорядочения и системного осуществления. Автором предлагается использовать для совершенствования регионального законодательства Тверской области положения нормативной базы Воронежской области в вопросах формирования инновационной политики.

Государственная поддержка инновационной деятельности

Как было указано выше, закон Тверской области «О науке и научно-технической политике Тверской области» содержит нормативно-правовые основы государственной поддержки инновационной деятельности в регионе. Законодатель определил основные цели и принципы государственной поддержки инновационной деятельности в Тверской области, субъекты и формы предоставления поддержки, полномочия органов государственной власти Тверской области, порядок финансирования и оценки эффективности расходования средств. Отмечается структурное соответствие нормативно-правовой базы региона федеральному законодательству, а также множественные отсылки на него в тексте областного закона.

Подобный подход, с одной стороны, демонстрирует четкое юридическое соответствие нормативной базы региона тенденциям федерального уровня, с другой стороны, показывает определенную долю формализма в нормотворчестве в регионе. По мнению автора, отсутствие четко прописанных форм, механизмов, порядка предоставления государственной поддержки инноваций в регионе является существенным препятствием правоприменения закона. Целесообразным является закрепление конкретных норм, которые будут обеспечивать комплексность и регулярность государственной поддержки инновационной деятельности в регионе.

В соответствии с данными мониторинга законодательства в инновационной сфере, проведенного АИРР²⁶, существуют различные подходы к классификации форм государственной поддержки. Так, в отдельных нормативно-правовых актах идет перечисление используемых форм поддержки, в других — они классифицируются по субъектам и содержанию. Разработчики предлагают

²⁶ Мониторинг законодательства в инновационной сфере // Ассоциация инновационных регионов России: // <http://www.i-regions.org>

собственную классификацию форм государственной поддержки, включающих производственно-технологические, финансово-экономические (налоговые и неналоговые), информационно-организационные. Думается, что приведенные классификация и перечень форм государственной поддержки являются наиболее полными и могут быть использованы для совершенствования законодательства Тверской области.

«Производственно-технологические меры:

– приобретение оборудования за счет средств бюджета субъекта в собственности для его дальнейшего предоставления субъектам инновационной деятельности на льготных условиях;

– предоставление земельных участков и объектов недвижимости субъектам инновационной деятельности.

Финансово-экономические меры:

налоговые меры

– льготное налогообложение субъектов инновационной деятельности и инновационной инфраструктуры: установление пониженной ставки налога на имущество организаций, налога на прибыль, налога по упрощенной системе налогообложения, освобождение от уплаты транспортного налога;

– предоставление инвестиционного налогового кредита;

неналоговые меры

– предоставление средств бюджета на развитие инновационной инфраструктуры;

– субсидирование реализации инновационных проектов, выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ;

– субсидирование процентных ставок по кредитам;

– компенсация части лизинговых платежей, предоставляемых инвестору-лизингополучателю;

– финансирование патентования изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, созданных за счет средств бюджета субъекта;

– поддержка научных исследований и разработок в форме государственных премий и грантов в области науки и техники;

– долевое участие в уставном капитале юридических лиц, осуществляющих инновационную деятельность;

– субсидирование и организация подготовки и повышения квалификации специалистов в сфере инновационной деятельности;

– предоставление бюджетного кредита на конкурсной основе;

– предоставление льгот по арендной плате за пользование государственным имуществом;

– размещение государственного заказа на закупку продукта, созданного в результате инновационной деятельности;

– государственные гарантии субъектам инновационной деятельности.

Информационно-организационные меры:

– экспертное, информационное обеспечение инновационной деятельности, образовательные услуги;

– организационная и финансовая поддержка участия субъектов инновационной деятельности при проведении выставок и конференций;

- целевая контрактная подготовка специалистов для научно-технической и инновационной деятельности;
- организация и развитие научной и инновационной инфраструктуры в образовательной среде²⁷».

Экспертной группой был систематизирован перечень источников финансирования инновационной деятельности, который также может быть включен в законодательство Тверской области в инновационной сфере. В ряде нормативных документов субъектов Федерации имеются четкие предписания по объектам финансирования, что может стать существенным стимулом к упорядочению в вопросах получения государственной поддержки инновационной деятельности. Так, предлагается дополнительно ввести в законодательство Тверской области следующую формулировку по аналогии с мерой, установленной законом Тульской области от 2 февраля 1998 г. № 73-ЗТО²⁸:

«Из средств бюджета области в рамках финансирования научной, научно-технической и (или) инновационной деятельности гражданского назначения финансируется выполнение:

- прикладных научных исследований;
- научно-технических работ;
- экспериментальных разработок;
- работ по разработке и реализации инновационных проектов;
- научно-технических услуг;
- работ по созданию организаций инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности, а также по приобретению для них имущества и его ремонта».

Отмечается, что законодательство Тверской области содержит перечень полномочий органов государственной власти в сфере поддержки инновационной деятельности, который можно существенно расширить, используя, например, практику Тульской области²⁹.

«Законодательное Собрание в пределах своей компетенции:

- осуществляет законодательное и нормативное обеспечение государственной научно-технической политики области;
- осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов Тверской области о поддержке инновационной деятельности;
- утверждает бюджет области в части средств, направляемых на финансирование научной, научно-технической и инновационной деятельности;
- устанавливает систему экономических и иных льгот в целях стимулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности;
- утверждает договоры и иные соглашения в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, подписанные от имени области.

²⁷ Там же.

²⁸ Закон Тульской области от 2 февраля 1998 г. № 73-ЗТО «Об осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Тульской области» // Информационно-правовой портал «Гарант» // <http://www.garant.ru/>

²⁹ Там же.

Исполнительные органы государственной власти в пределах своей компетенции:

- формируют региональный заказ на научную, научно-техническую и инновационную продукцию и составляют перечень региональных критических технологий гражданского назначения;
- осуществляют межотраслевую координацию при формировании и реализации государственной инновационной политики области;
- осуществляют методическое руководство, организацию и координацию работ при разработке предложений по перечню критических технологий гражданского назначения, научно-технических и инновационных программ и проектов регионального значения и содействует их реализации;
- подготавливают прогнозы научно-технического и инновационного развития;
- выдают заказы на научную, научно-техническую и инновационную продукцию, реализацию научно-технических разработок, организацию экспертиз, заключают контракты (договоры) на выполнение этих работ;
- организуют работу органов исполнительной власти области по составлению и исполнению бюджета области на очередной финансовый год в части финансирования расходов на организацию и осуществление областных научно-технических и инновационных программ и проектов;
- осуществляют меры по развитию на территории области инновационного предпринимательства и привлечению инвестиций в научно-техническую сферу;
- разрабатывают меры по совершенствованию механизма экономического регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории области;
- осуществляют текущее финансирование из средств бюджета области научных, научно-технических и инновационных программ и проектов;
- проводят конкурсы на лучшее решение важнейших научно-технических проблем, региональных научных, научно-технических и инновационных программ и проектов;
- организуют работу по пропаганде достижений в области науки и инноваций;
- определяют ежегодную потребность области в научно-технической и инновационной продукции для областных нужд;
- осуществляют иные полномочия в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, предусмотренные законодательством.

Губернатор — глава исполнительного органа государственной власти области:

- вносит в Законодательное собрание предложения об утверждении межрегиональных договоров о научно-техническом сотрудничестве;
- представляет область в пределах своей компетенции внутри страны и в международных отношениях, подписывает договоры и иные соглашения от имени региона в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности»³⁰.

³⁰ Там же.

Подводя итог проведенному выше исследованию и с учетом правоприменительной практики в Тверской области, отмечается необходимость существенного пересмотра и совершенствования законодательства в сфере инновационной деятельности. Отсутствие в действующей нормативно-правовой базе ключевых положений, регламентирующих вопросы региональной инновационной политики, недостаток прозрачности системы государственной поддержки инновационной деятельности существенным образом сказывается на развитии инновационной среды, в первую очередь — сектора генерации инноваций.

Предлагается расширить содержание действующего Закона Тверской области «О науке и научно-технической политике Тверской области» следующим образом:

- дополнить статью 2 «Основные понятия, применяемые в настоящем законе», терминами «инновационная политика» и «инновационная программа»;
- ввести статью «Субъекты и объекты инновационной деятельности», в которой привести перечень субъектов инновационной деятельности, их права и обязанности, перечень объектов инновационной деятельности, а также ввести статью «Виды и содержание инновационной деятельности»;
- ввести главу «Формирование и механизмы реализации инновационной политики в Тверской области», в которой отразить порядок формирования инновационной политики, механизмы ее реализации;
- расширить содержание главы «Государственная поддержка инновационной деятельности в Тверской области», в которой нормативно закрепить основные формы государственной поддержки, источники и объекты ее финансирования, полномочия органов государственной власти области в рамках оказания государственной поддержки инновационной деятельности.

Существенный пересмотр нормативно-правовой базы и ее совершенствование, направленные на законодательное закрепление форм и механизмов поддержки инновационной деятельности, упорядочение реализации региональной инновационной политики в перспективе позволят Тверской области войти в число наиболее развитых в инновационном плане регионов России и обеспечить повышение социально-экономических показателей региона, качества жизни населения за счет реализации инновационного сценария развития.