

## О ФОРМИРОВАНИИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

А. С. Бовкун

*В статье рассмотрены основные нормативно-правовые документы, регулирующие инновационную деятельность в России. Определены основные законодательные возможности, сопутствующие созданию благоприятных условий для построения национальной инновационной системы. Сформулированы основные выводы о состоянии действующей законодательной базы нашей страны. Определены основные пути построения сбалансированной правовой базы государственного регулирования инновационной деятельности.*

В последнее время в связи с модернизацией экономики для формирования и функционирования эффективной национальной инновационной системы необходима соответствующая нормативно-правовая база. Законодательство, стимулирующее проведение новых разработок, их трансфер на рынок и обеспечение гражданского оборота прав на созданные результаты интеллектуальной и научно-технической деятельности должны стать важнейшим приоритетом в деятельности государства, так как именно оно способствует формированию и развитию национальной инновационной системы. За последние несколько лет законодательство Российской Федерации в рассматриваемой сфере претерпело значительные изменения. Целью таких изменений стало создание благоприятных условий и стимулирование инновационной деятельности.

Необходимо отметить, что базового закона, устанавливающего понятия «инновация» и «инновационная деятельность», а также регламентирующего отношения в инновационной сфере, в настоящее время в системе российского законодательства нет. Во многих регионах нашей страны приняты локальные законы об инновационной деятельности. Каждый региональный закон определяет свое понимание инноваций, регулирует отношения, направленные на развитие инновационной деятельности в регионе, устанавливает свои правила данного рынка. Но трактование каждого закона сконцентрировано на отдельном субъекте Российской Федерации, имеет точечный характер, не обеспечивает еди-

ного правового пространство рынка инноваций и плохо функционирует в силу отсутствия базового федерального закона.

Отсутствие базового закона об инновационной деятельности, устанавливающего основные понятия и определения данного вида деятельности, вызывает своеобразное понимание инноваций и всей сферы рынка. При внесении изменений в действующее законодательство, направленное на стимулирование и развитие инновационной деятельности в стране, отсутствие базового закона создает определенную неоднозначность понимания и внедрения инноваций на рынок.

Отсутствие базового закона и внесения дополнений и изменений в действующее законодательство по инновационной деятельности привело к разбалансированности законодательной базы в России. Например, в статье 6 Федерального закона 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» под результатом инновационной деятельности понимается деятельность, приводящая к созданию нового невзаимозаменяемого товара или нового взаимозаменяемого товара при снижении расходов на его производство и (или) улучшение его качества. То есть под инновацией можно рассматривать любое нововведение, главное, чтобы результат данной деятельности сэкономил финансовые средства при его производстве и (или) улучшал качество продукта. Коммерциализуя инновационную продукцию или услугу, можно занимать лидирующее положение на рынке, ограничивая и устраняя интересы других лиц. На примере это будет выглядеть следующим образом. Любое физическое лицо может приобретать товар по выгодной и (или) низкой цене в стране с самой дешевой рабочей силой — Китае, и с успехом продавать его на российском рынке под маркой инновационной продукции. При этом цена товара на отечественном рынке будет значительно ниже цен на соответствующие российские аналоги. Спрос на дешевый товар в нашей стране будет расти с большой скоростью, и данное предприятие займет лидирующее положение на рынке. При этом к правовой ответственности

данное предприятие привлечь невозможно, так как оно реализует инновационную продукцию, согласно закону о конкуренции.

В целях создания правовой базы для реализации государственной поддержки инновационной деятельности и активизации процесса модернизации экономики взамен отсутствия базового закона по инновационной деятельности был принят Федеральный закон от 21 июля 2011 года № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», который определяет основные понятия, необходимые для реализации инноваций, основные цели, принципы и формы государственной поддержки инновационной деятельности, а также принципы оценки ее эффективности [1]. Однако, по мнению автора, внесение изменений в данный закон не в полной мере охватывает основные понятия и определения, необходимые для законодательного регулирования инновационной деятельности. Так, среди определений, указанных в данном законе, отсутствует понятие субъекта инновационной деятельности, которому должна быть оказана соответствующая государственная поддержка, что может впоследствии вызвать трудности в практике его применения. Кроме того, предметная область данного закона, охватывающая инновационную деятельность, включает не только исследования и разработки, но и коммерциализацию результатов этих исследований, в том числе производство высокотехнологичной продукции. Внесение изменений не обозначает четкой технологической цепочки проведения научных исследований (НИОКР) и доведения до ее коммерческого использования и вывода на рынок. Хотелось бы отметить, что данный закон направлен в первую очередь на бюджетные и образовательные учреждения, и не в полной мере учитывает проблемы технологического сектора промышленности.

Важным шагом в развитии инновационной деятельности и стимулировании внедрения результатов интеллектуальной деятельности в гражданский оборот стало принятие Федерального закона от 2 августа 2009 года №217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной

деятельности». Данный закон имеет огромное значение не только для государственных учреждений образования и науки, но и для всей российской экономики в целом. Создан этот закон в первую очередь для того, чтобы вывести на рынок результаты интеллектуальной деятельности, которых у научных и образовательных учреждений оказалось немало. Примечательно, что в самой инновационной стране в мире — США аналогичный закон вступил в силу еще 30 лет назад.

Первоначальный вид Федерального закона №217-ФЗ был несовершенен и содержал много недоработок, которые отталкивали многие бюджетные учреждения от создания малых предприятий. Например, когда закон вступил в свою силу, научное или образовательное учреждение могло входить в уставный капитал предприятия только интеллектуальной собственностью. После вступления в силу Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» появилась возможность дополнительного вхождения в уставный капитал денежными средствами, оборудованием и другим имуществом. После принятия Федерального закона № 83-ФЗ появилась возможность создавать предприятия с долей в уставном капитале научного или образовательного учреждения меньше указанных процентов и при этом не передавать право на использование интеллектуальной собственности.

Большая (по сравнению с Федеральным законом № 83-ФЗ) актуальность использования Федерального закона № 217-ФЗ при создании хозяйственных обществ вызвана следующими льготами:

- сниженная ставка страховых взносов с 34 до 14% [3];
- возможность использования упрощенной системы налогообложения [4];
- возможность аренды помещений у бюджетного учреждения вне конкурса;
- возможность аренды площадей у своего бюджетного учреждения без объявления конкурса;
- возможность участия в конкурсах на проведение заказных НИОКР с одним участником, где автором конкурса может выступать бюджетное учреждение, которое является учредителем малого предприятия [5].

Несмотря на то, что Федеральный закон № 217 имеет значительные преимущества и льготы, на практике использование Федерального закона № 83-ФЗ возможно для предприятий, которые создавались ранее, до принятия соответствующих законов. Как правило, малые предприятия создавались при вузах и учреждениях Академии наук и ранее, но долевого участия бюджетное учреждение не имело. Федеральный закон № 217 предусматривает создание только нового предприятия, а уже созданным предприятиям невыгодно закрывать свое предприятие и открывать новое, так как на его продукцию уже получены определенные лицензии, сформирована клиентская база, налажено мелкосерийное производство.

Возможность создания малого предприятия в соответствии с одной из правовых форм федеральных законов не решает главной проблемы малых предприятий — проблемы привлечения финансовых средств для практического применения (внедрения) РИД. У предприятия есть три возможных способа привлечения финансовых средств:

- 1) использование собственных средств малого предприятия;
- 2) привлечение инвестора;
- 3) участие в конкурсах и грантах с государственной поддержкой.

Первый вариант привлечения финансовых средств для реализации РИД не представляется реалистичным. Вновь созданные предприятия создаются без большого стартового капитала. Как правило, собственные средства предприятия равны уставному капиталу, который, в соответствии с законодательством, равен десяти тысячам рублей. Этой суммы явно недостаточно для коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности.

Второй вариант привлечения инвестора является более оптимистичным, но он не гарантирует инвестору того, что его финансовые средства окупятся и будут приносить прибыль. Мотивация инвестора при вложении своих собственных средств минимальна.

Важным финансовым источником поддержки малых инновационных предприятий являются бюджетные ассигнования, за счет которых выполняются целевые комплексные программы, приоритетные государственные проекты. Необходимо отметить, что в последнее время произошло значительное увеличение государственного финансирования инновационной

сферы с одновременным усилением ее государственного контроля. Примером могут служить постановления правительства № 218, 219, 220, на реализацию которых на 3 года было выделено около 40 млрд руб. Огромные государственные финансовые вложения обуславливаются необходимостью построения новой экономики, не зависящей от экспорта газа, нефти и других энергоресурсов. Целенаправленность финансовых вложений обуславливается также необходимостью возрождения утраченного в постсоветское время научного и кадрового потенциала. Вложение больших финансовых средств в инновационную деятельность уже повлекло за собой использование коррупционных схем для «освоения» бюджетных средств. Особенно остро это проявляется при проведении открытых конкурсов на право заключения государственного контракта при выполнении научно-исследовательской работы. По мнению директора Центра постиндустриального общества В. Л. Иноземцева, большие финансовые вложения в инновационную деятельность не смогут коренным образом изменить экономику нашей страны, наиболее перспективной будет акция по привлечению иностранных передовых в технологическом отношении компаний в страну с предоставлением им больших налоговых каникул [8].

Очевидно, что государственное финансирование инновационной сферы носит периодический характер, поскольку размеры выделяемых средств на поддержку инновационной деятельности во многом зависят от финансовой стабильности государства и уровня поступления в бюджет доходов от экспорта сырья. А ведь многие эксперты предсказывают вторую волну мирового финансового экономического кризиса. Долговременным фактором поддержки инновационной экономики служат налоговые льготы. Именно налоговые льготы являются одним из основных стимулов становления инновационной экономики. С помощью налоговых льгот и преференций можно заинтересовать потенциальных инвесторов и руководителей заниматься рискованным инновационным бизнесом.

С первого января 2008 г. вступил в силу Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений во вторую часть Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности».

По мнению автора, предоставляемые льготы, перечисленные в данном законе, не имеют комплексного системного характера. Предоставляемые налоговые льготы не решили многих проблем в сфере налогообложения организаций, занимающихся инновационной деятельностью. Налоговые льготы недостаточно стимулируют вовлечение в инновационную деятельность большого числа заинтересованных сторон. По мнению автора, поддержка научной и инновационной деятельности за счет предоставления различных налоговых льгот и преференций должна быть не единственной поддержкой государства при построении инновационной экономики. Налоговые льготы должны быть существенными, выгодными и продолжительными, для того чтобы способствовать созданию и развитию огромного количества инновационных структур и организаций. Они должны быть разработаны как целый комплекс законодательных мер, направленных на создание инновационной экономики.

Для мониторинга предприятий, созданных бюджетными и научными учреждениями, Федеральной службой государственной статистики (Росстат) 5 мая 2012 г. был подписан приказ № 233 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством образования и науки Российской Федерации Федерального статистического наблюдения за деятельностью малых предприятий научно-технической сферы, занимающихся трансфером технологий и использованием научных результатов и технологий». Анализ формы отчета данного приказа определяет основные социально-экономические показатели функционирования малых предприятий:

- количество новых рабочих мест в созданном предприятии;
- количество финансовых средств, освоенных предприятием, реализующим инновационную продукцию;
- количество специалистов и исследователей, имеющих высшее образование.

Данная форма отчета для предприятий необходима, чтобы определить, насколько успешно и интенсивно развиваются малые предприятия, созданные при вузах и научных учреждениях. В указаниях по заполнению данной формы отчета авторами совершена грубейшая ошибка по вопросам предоставления информации об использовании интеллектуальной собственности как

главного результата научно-технической и инновационной деятельности предприятия. Согласно указаниям, с точки зрения оплаты патенты могут продаваться (уступаться) или покупаться целиком или по частям, сделка может заключаться как по одному, так и по нескольким патентам на изобретения [7]. Часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) определяет формы передачи права использования интеллектуальной собственности. Согласно ему, сами патенты не могут продаваться (уступаться) или покупаться целиком или по частям. Коммерческой составляющей служит не продажа самих патентов, а передача, отчуждение права их использования. При этом права использования патентов не могут ни при каких обстоятельствах передаваться по частям. Подразумевается передача права использования на правах неисключительной лицензии, когда права могут передаваться одному и более лицензиатам.

Важным инструментом развития инновационной деятельности, направленным на поддержку развития научно-технического потенциала регионов России, являются особые экономические зоны технико-внедренческого типа (далее ОЭЗ ТВТ). ОЭЗ ТВТ представляет собой уникальную среду для активного развития инновационного бизнеса, производства научно-технической продукции и вывода ее на российский и международный рынки. Это достигается посредством использования современной материально-технической базы, эффективного привлечения финансовых ресурсов, использования больших налоговых преференций. На сегодняшний момент в рамках реализации Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» создано четыре технико-внедренческих зоны: в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, г. Томске и в г. Дубна Московской области. Созданы они были именно в тех городах, где наиболее успешно коммерциализуются научные проекты, наиболее развита инновационная инфраструктура. По мнению автора, к настоящему времени ОЭЗ ТВТ стали одним из наиболее мощных и комплексных инструментов развития научно-технического и инновационного потенциала регионов, в которых они действуют.

В соответствии с действующим законодательством ОЭЗ ТВТ получают целый ряд экономических, организационно-технических и административных преимуществ:

- снижение ставки налога на прибыль;
- освобождение от оплаты налога на имущество организаций;
- освобождение от оплаты земельного налога;
- возможность выкупа резидентом ОЭЗ ТВТ земли по минимальной цене;
- ввоз и размещение иностранных товаров в ОЭЗ ТВТ без уплаты таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость;
- расходы на НИОКР (в том числе не давшие положительного результата) признаются в том отчетном (налоговом) периоде, в котором они были осуществлены, в размере фактических затрат;
- снижение единого социального налога до 14%.

Но при практической реализации данного закона не решена одна из главных проблем — обеспечение жилищной площадью и социальной инфраструктурой резидентов ОЭЗ ТВТ. Закон запрещает размещение объектов жилищного фонда на территории зоны. Это оказывает негативное воздействие на привлечение высококвалифицированных специалистов и развитие всей зоны в целом. Вторая проблема особой экономической зоны заключается в том, что у компаний, оказывающих интеллектуальные и сервисные услуги резидентам ОЭЗ ТВТ, отсутствует возможность получения статуса резидента. Кроме этого, ОЭЗ ТВТ является точечным инструментом развития инновационной инфраструктуры, она сконцентрирована на отдельном субъекте нашей страны. Для того чтобы ОЭЗ ТВТ оказывала существенное влияние на развитие экономики страны в целом, необходимо масштабировать такие проекты через возможность создания сети региональных особых экономических зон.

Большим ресурсом развития инновационной деятельности стало построение аналога Силиконовой долины в нашей стране — инновационного центра «Сколково» [6]. Проект представляется как мощный центр исследований и разработок, сфокусированный на поддержке приоритетных направлений инновационного развития, в отношении которого обеспечивается создание особого правового режима осуществления научной, предпринимательской и иной деятельности, максимально облегчающего условия реализации инновационных разработок. На сегодняшний момент строительство Фонда

«Сколково» идет полным ходом. Планируется, что инноград будет представлять собой отдельный небольшой город со своей развитой инфраструктурой, научным сектором, жилым комплексом и университетом.

На законодательном уровне обеспечено создание и развитие иннограда «Сколково» и его взаимодействие с инновационно активными субъектами Российской Федерации. Соответствующий Федеральный закон от 28 сентября 2010 года № 243-ФЗ «Об инновационном центре „Сколково“» определил основные положения и особенности создания аналога Силиконовой долины в России.

В настоящее время инноград только строится, и резиденты Фонда, находясь на своих рабочих местах, уже получают большие налоговые льготы:

- освобождение от уплаты налога на прибыль;
- освобождение от налога на имущество организации;
- освобождение от уплаты НДС;
- снижение платежей фонда оплаты труда с 34 до 14%, то есть возможность использовать упрощенную систему налогообложения.

Для резидентов Фонда «Сколково», помимо больших налоговых льгот, также предусмотрены определенные условия, направленные на создание благоприятного климата при реализации своего проекта:

- возможность получения финансирования на грантовой основе в соотношении частных и государственных средств 50/50;
- освобождение от ведения бухгалтерского учета.
- возможность оформления права использования результатов интеллектуальной деятельности, полученных за счет средств фонда на свое имя;
- возможность упрощенного привлечения иностранного специалиста.

К сожалению, на данный момент участники проекта не имеют возможности воспользоваться таможенными льготами. Законом предусмотрена возможность возмещения затрат на уплату налога на добавленную стоимость при ввозе оборудования для осуществления исследовательской деятельности и уплаты таможенных пошлин. Но данная льгота предусмотрена в том случае, если оборудование ввозится для ведения деятельности на территории «Сколково». А

территория «Сколково» только строится, и резиденты не могут воспользоваться данной льготой.

В свою очередь, можно выделить следующие недостатки данного закона:

— Инновационный проект должен соответствовать одному из пяти направлений указанных в законе, что существенно сужает рамки инновационных проектов. Но России необходимо поднимать свой уровень развития в такой отрасли, например, как машиностроение, где наша страна окончательно утратила лидирующие позиции в мире и полностью зависит от мирового рынка.

— Невозможно использовать инфраструктуру ввиду отсутствия инновационного центра. Отсутствует необходимая инфраструктура, что является существенным сдерживающим фактором при коммерциализации инновационного проекта.

— Статус участника проекта Сколково можно иметь не более 10 лет. При этом многие конкурентоспособные проекты направлены на долгосрочную перспективу, их невозможно реализовать сразу, т.к. им необходимы различные дополнительные исследования для придания продукту высокого уровня конкурентоспособности по сравнению с мировыми аналогами.

— Обязательное привлечение иностранного специалиста. В нашей стране еще существуют разработки, а тем более команды, способные коммерциализовать инновационный продукт без участия иностранных специалистов.

Создание наукограда подверглось широкому обсуждению общественности. Многие недопонимают, почему строительство наукограда начато с нуля, ведь можно реализовать данный проект на уже существующих наукоградах, таких как Новосибирский Академгородок, Черноголовка, Дубна и др. Модернизация уже существующего наукограда, обойдется в несколько раз дешевле государственному бюджету. По мнению автора, создание проекта «Сколково» окажет значительное влияние на развитие инновационной экономики, но необходимо уделить огромное внимание тем технопаркам и инновационным структурам, которые уже имеются в нашей стране. Для них необходимо предусмотреть дополнительное финансирование со стороны государства, а также предоставление больших налоговых льгот всем участникам инновационного процесса в нашей стране.

Формирование инновационной экономики в России требует построения полноценной на-

циональной инновационной системы, а также разработки соответствующего механизма правового регулирования данного направления. За последние несколько лет законодательство Российской Федерации в сфере инновационной деятельности потерпело значительные изменения. Однако несмотря на наличие достаточно большого количества нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в области научной, научно-технической и инновационной деятельности, законодательство характеризуется отсутствием комплексности и согласованности. Основным недостатком принято считать отсутствие базового закона об инновационной деятельности, определяющего основные понятия и определения инноваций, и в целом регламентирующего отношения в инновационной сфере.

Следствием отсутствия базового Федерального закона об инновационной деятельности стала многозначность трактования предмета исследования в соответствующих региональных законах. Каждый региональный закон имеет точечную направленность, в ряде случаев не определен с достаточной степенью ясности предмет правового регулирования, не установлен четкий понятийный аппарат. Вследствие этого на региональном уровне не обеспечивается единообразное применение правил и требований при регулировании инновационной деятельности.

На уровне федеральных законов и нормативно-правовых актов отсутствуют единообразная терминология, правовой инструментарий, что приводит к нестыковке нормативных правовых актов и неоднозначности трактовки отдельных положений законодательства в правоприменительной практике.

Государственная политика, связанная с регулированием инновационной сферы, в целом имеет бессистемный декларативный характер: наличие множества организационных форм, функции и права которых, определенные законодательством, направлены на точечную поддержку определенных субъектов Российской Федерации и (или) отдельных направлений развития. Это свидетельствует о том, что регулирование инновационной деятельности во многих аспектах является несовершенным и происходит без должного изучения применяемых категорий и инструментов [9, с. 4]. Отсутствует четкая стратегия комплексного регулирования инновационной деятельности. Разбалансированность

правового регулирования, связанная с осуществлением инновационной деятельности, является относительно новой для российского законодательства. Принятие специального Федерального закона об инновационной деятельности должно служить основой создания четкой, сбалансированной правовой базы государственного регулирования. Принятие такого закона об инновационной деятельности является необходимой безотлагательной мерой, которая будет способствовать формированию инновационной системы в целом, а также позволит наладить конструктивное взаимодействие между ее основными элементами, при этом максимум сил и средств будет направлено на процесс внедрения инноваций в реальную экономику России.

### Список источников

1. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»: Федеральный закон от 02.08.09 № 217-ФЗ // Российская газета. Федеральный выпуск. — 2009. — №4966 (4 авг.). — П. 15.
2. «О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике”»: Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
3. «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и статью 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»»: Федеральный закон Российской Федерации от 16 окт. 2010 г. №272-ФЗ // Российская газета. Федеральный выпуск. 2010. — №5315 (19 окт.). — П. 13.
4. «О внесении изменения в статью 346.12 части второй Налогового Кодекса Российской Федерации»: Федеральный закон от 25.10.2010 № 310-ФЗ. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. «Об инновационном центре «Сколково»»: Федеральный закон от 28 сент. 2010 г. № 244-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством образования и науки Российской Федерации Федерального статистического наблюдения за деятельностью малых предприятий научно-технической сферы, занимающихся трансфером технологий и использованием научных результатов и технологий»: Приказ Федеральной службы государственной статистики от 05.05.2012 г. №233. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. *Иноземцев В. Л.* Движущие силы инноваций: иллюзии и реальность // Динамика инноваций / Под ред. В. И. Супруна. — Н.: ФСПИ «Тренды», 2011. — С. 143-157
9. *Худокормова О. И.* Правовое регулирование инновационной деятельности в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2010.

УДК 330.113

**Ключевые слова:** инновации, инновационная деятельность, закон, малое инновационное предприятие, Сколково