

Правовое регулирование государственной поддержки научной и инновационной деятельности в регионах РФ

Статья рекомендована Е. В. Семеновым 29.01.2016.



Салицкая Елена Александровна
*Заведующая сектором
Российского научно-исследовательского
института экономики,
политики и права в научно-технической сфере (РИЭПП)*

Аннотация

Статья посвящена правовому регулированию государственной поддержки инновационной деятельности в субъектах Российской Федерации. Автор формулирует проблемы, связанные с неполнотой специального законодательства в инновационной сфере на федеральном уровне, ставит задачу анализа нормотворческого опыта субъектов РФ с целью его использования при разработке федерального закона. Выявляются и систематизируются основные инструменты государственной поддержки инновационной деятельности, используемые в субъектах РФ.

Ключевые слова:

инновация, государственная поддержка инновационной деятельности, региональное законодательство, формы и меры государственной поддержки инноваций.

Проблема обеспечения технологической независимости страны, всегда актуальная, в современных условиях особенно обострилась. Необходимость резкого увеличения темпов развития научно-технологического комплекса, поддержания непрерывного процесса создания и внедрения инноваций в производство очевидна. В то же время число создаваемых в России коммерчески привлекательных и промышленно применимых разработок невелико, а бизнес-структуры традиционно не заинтересованы вкладывать деньги в НИОКР и модернизацию производства. Доля средств предпринимательского сектора во внутренних затратах на исследования и разработки в 2013 г. в России составила всего 28,2%, тогда как в США эта цифра составила почти 60%, в Китае — 74%, в Японии — 76,1%, а в Казахстане — 51,6% [1, с. 277—279]. На этом фоне повышается значимость инструментов государственного стимулирования и поддержки научной, научно-технической (далее — научной) и инновационной деятельности, в том числе правовых механизмов.

Правовые условия, сформированные для субъектов научной и инновационной деятельности, оказывают непосредственное влияние на привлекательность данного сектора экономики, эффективность и результативность его работы, а также на темпы внедрения инноваций. Меры по стимулированию и поддержке научной и инновационной деятельности, носят ли они финансово-экономический, организационный или иной характер, вводятся государством посредством принятия соответствующих законодательных и подзаконных нормативных правовых актов.

Действующее российское законодательство в сфере науки и инноваций развито недостаточно и носит несистемный характер. В первую очередь это обусловлено отсутствием на федеральном уровне специального закона об инновациях, необходимостью

модернизации Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» [2] (далее — ФЗ о науке). Следствием этого является несогласованность, а иногда и противоречивость отраслевых и региональных законов, подзаконных актов в этой области.

В настоящее время государственной поддержке инновационной деятельности посвящена глава IV.1 ФЗ о науке. Однако ее положения нельзя назвать исчерпывающими: они носят весьма общий характер, устанавливают основные цели и принципы господдержки, содержат отсылочную норму в отношении полномочий органов государственной власти в указанной сфере. Хотя в ФЗ о науке и названы формы господдержки, они не дают представления о том, на какие льготы вправе претендовать субъекты инновационной деятельности. Раздел о государственной поддержке научной и научно-технической деятельности в ФЗ о науке отсутствует вовсе.

Не будет преувеличением сказать, что специальное законодательство в инновационной сфере федерального уровня требует не просто доработки или развития, а фактически его создания заново. Правительством РФ уже поставлена задача подготовки нового федерального закона в области научной, научно-технической и инновационной деятельности, сформирована специальная рабочая группа. В то же время богатый опыт правового регулирования инновационной деятельности накоплен в регионах России: в период с 1997 по 2012 г. «инновационные» законы были приняты в 57 субъектах РФ [3, с. 241].

Следует напомнить, что в соответствии с положениями ст. 72 и ст. 73 Конституции РФ общие вопросы науки находятся в совместном ведении федерации и субъектов, что позволяет принимать собственные законы в указанной сфере на региональном уровне. Кроме того, согласно п. 2 ст. 16.3 ФЗ о науке к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относится право принятия законов и иных нормативных правовых актов субъектов о поддержке инновационной деятельности. При этом речь идет о так называемом опережающем нормотворчестве регионов, поскольку соответствующий федеральный закон до сих пор не принят.

Урегулировать на федеральном уровне вопросы, сопряженные с наукой и инновациями, предлагается в новом законе о научной, научно-технической и инновационной деятельности. Требуется ли правовая регламентация инновационной сферы принятия самостоятельного нормативного правового акта или включения соответствующих положений в комплексный закон — этот вопрос остается дискуссионным. Однако очевидно, что разработка федерального закона, как комплексного, так и отдельного, должна осуществляться с учетом регионального опыта. Это позволит, во-первых, выявить наиболее эффективные правовые механизмы, используемые в субъектах, и избежать применения очевидно ошибочных подходов, во-вторых, определить перечень наиболее острых проблем, требующих решения на федеральном уровне, в-третьих, обеспечить единообразие законодательного регулирования сферы инноваций на территории всей страны. Именно поэтому анализ регионального законодательства с точки зрения закрепленных в нем инструментов господдержки инновационной деятельности представляется актуальной задачей.

В регионах России сложились разные подходы к правовому регулированию государственной поддержки инновационной деятельности. В некоторых из них приняты специальные законы о государственной поддержке научной и (или) инновационной деятельности: например, в Алтайском крае действует Закон «О государственной поддержке инновационной деятельности в Алтайском крае» [4], в Иркутской области — Закон «Об областной государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности» [5], в Самарской области — Закон «О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Самарской области» [6]. В Орловской области реализуется Закон «О поддержке инновационной деятельности в Орловской области» [7]. В большинстве субъектов положения о государственной поддержке инновационной деятельности включены в законодательные акты, регулирующие осуществление инновационной деятельности в целом, например в Республиках Адыгея [8], Башкортостан [9], Татарстан [10], Липецкой [11] и Томской [12] областях, Пермском крае [13]. В Новосибирской области соответствующие вопросы регламентируются законом о политике в сфере развития инновационной системы [14]. Наконец, в некоторых регионах, в частности в Красноярском крае и Тюменской области, нормы о государственной поддержке инноваций содержатся в комплексных законах о научной, научно-технической и инновационной деятельности [15].

Следует не согласиться с мнением некоторых специалистов, что при принятии законов в области инновационной деятельности субъекты РФ вышли за пределы предоставленных им полномочий, поскольку правовое регулирование вопросов гражданского законодательства и интеллектуальной собственности относится к исключительному ведению Российской Федерации [16]. Регулирование инновационной деятельности осуществляется и за рамками гражданского права, более того, анализ регионального законодательства свидетельствует, что нормативные положения соответствующих актов в основном носят публично-правовой характер, не затрагивая сферу частного права. На наличие у регионов РФ полномочий в области правового регулирования инновационной деятельности указывает и Ю. А. Тихомиров, который считает, что: «субъекты Федерации располагают для этого широким набором правовых средств в соответствии с п. «е» ст. 72 Конституции РФ (в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации находятся общие вопросы науки)» [17, с. 468].

В литературе отмечается, что региональные законы об инновациях и инновационной деятельности зачастую носят декларативно-просветительский, нежели нормативно-правовой характер [18]. В целом с данным утверждением следует согласиться: в большинстве случаев положения таких законов отличаются весьма общим характером, декларативность прослеживается и в структуре соответствующих нормативных правовых актов, которая в обобщенном виде может быть представлена следующим образом:

- предмет регулирования;
- основные понятия (термины и определения);
- региональная инновационная политика;

- реализация региональной инновационной политики;
- государственная поддержка инновационной деятельности;
- финансирование инновационной деятельности;
- мониторинг инновационной деятельности.

При этом государственная поддержка инновационной деятельности выделяется в самостоятельный раздел далеко не во всех региональных законах. Однако положения, посвященные ее регулированию, включены в «инновационные» законы большинства субъектов.

Какие же инструменты государственной поддержки предусматривают региональные законодатели? Приведем примерный их перечень:

- предоставление льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей;
- предоставление образовательных услуг;
- предоставление информационной поддержки;
- предоставление консультационной поддержки, в частности содействие в формировании проектной документации;
- формирование спроса на инновационную продукцию;
- финансовое обеспечение, включая предоставление субсидий, грантов, кредитов, займов, гарантий, а также участие государства в уставном капитале инновационных компаний.

Указанные формы государственной поддержки инновационной деятельности в том или ином виде закреплены в законах Алтайского, Красноярского, Пермского и Приморского [19] краев, а также Иркутской, Тюменской и Липецкой областей (для последней исключение составляет предоставление образовательных услуг, в законе Липецкой области оно не предусмотрено) и других субъектов. Такое единообразие обусловлено тем, что региональные законодатели в большинстве случаев дублируют в законе субъекта перечень форм государственной поддержки инновационной деятельности, установленный в ФЗ о науке (он отличается от перечня, приведенного выше, наличием еще трех форм господдержки, которые в региональных законах встречаются реже). Следует иметь в виду, что поскольку федеральный перечень является открытым, субъекты вправе предусматривать в региональных актах и иные формы государственной поддержки инноваций.

В законах Алтайского и Пермского краев, а также некоторых других субъектов РФ в качестве одной из форм государственной поддержки инновационной деятельности указывается реализация целевых программ, подпрограмм и проведение мероприятий в рамках государственных программ Российской Федерации. Однако такое указание представляется в корне неверным: «Имеет место подмена категорий: полномочия, а по сути, обязанности органов власти рассматриваются как формы государственной поддержки» [20, с. 673]. Справедливости ради отметим, что эта спорная

форма господдержки закреплена в федеральном законодательстве, она названа в ст. 16.2 ФЗ о науке. В литературе отмечается, что в некоторых региональных законах устанавливаются и иные формы государственной поддержки, по сути таковыми не являющиеся. К ним, в частности, относятся подготовка, утверждение и реализация областных целевых программ, проведение аккредитации инновационно-технологических центров, контроль за целевым использованием средств, выделяемых из областного бюджета на организацию и осуществление инновационной деятельности. Также нельзя в чистом виде отнести к формам государственной поддержки создание инновационных и венчурных фондов, поскольку они могут финансироваться как из регионального бюджета, так и из негосударственных источников [3, с. 263].

К другим формам государственной поддержки инновационной деятельности, предусмотренным ФЗ о науке и достаточно часто включаемым в законы субъектов, относятся поддержка экспорта и обеспечение инновационной инфраструктуры. Так, Законом «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Тюменской области» предусмотрена государственная поддержка такой деятельности в форме создания, обеспечения и развития инновационной инфраструктуры за счет средств областного бюджета. В Законе «О государственной поддержке инновационной деятельности в Алтайском крае» в качестве формы государственной поддержки закреплено обеспечение инновационной инфраструктуры; аналогичная норма содержится в законах об инновационной деятельности Пермского края и Томской области. Поддержка экспорта предусмотрена, в частности, в законодательстве Красноярского и Пермского краев, а также Республики Башкортостан. Следует отметить, что в Законе «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан» указаны не формы государственной поддержки инновационной деятельности, а конкретные меры, за счет чего соответствующий перечень оказался более подробным. Например, этим законом установлена такая мера, как субсидирование расходов субъектов инновационной деятельности на страхование при реализации инновационных проектов, не предусмотренная в большинстве других региональных законов.

Указание на конкретные меры государственной поддержки, с одной стороны, позволяет более детально регламентировать государственное стимулирование инновационной деятельности, в том числе обеспечить информированность ее субъектов о предоставляемых им преимуществах. С другой стороны, необходимо разграничивать понятия «форма государственной поддержки» и «мера государственной поддержки», в идеале включая перечень и тех и других в закон каждого субъекта. Это обеспечит не только единообразный подход к регулированию, но и возможность для заинтересованных лиц оперативно и четко определять различия в правовом режиме инновационной деятельности в различных субъектах РФ.

В целом следует признать, что в настоящее время нормы региональных законов в области государственной поддержки инновационной деятельности бессистемны. Зачастую субъекты ограничиваются указанием на формы, которые носят весьма общий характер и не позволяют определить, какие конкретно привилегии предоставлены субъектам инновационной деятельности. В некоторых случаях называются меры, что позволяет в определенной

степени конкретизировать соответствующие преимущества, однако обращает на себя внимание неструктурированность и бессистемность положений региональных законов.

Однако есть и положительные примеры, в частности Закон «Об инновационной деятельности в Томской области». Согласно ст. 10 этого правового акта система мер государственной поддержки субъектов инновационной деятельности включает три вида мер: финансово-экономические, производственно-технологические и организационно-информационные. В законе также содержатся подробные перечни каждого вида мер. При этом в финансово-экономическом блоке выделяются налоговые меры и предоставление различного рода субсидий (с указанием целей, на которые они выделяются), затем перечисляются остальные виды финансово-экономической поддержки, среди которых финансирование патентования и участие в уставном капитале субъектов инновационной деятельности. Все три перечня мер являются открытыми, поэтому, подзаконными актами могут быть предусмотрены и иные виды поддержки.

Отсутствие единообразного подхода к регламентации государственной поддержки инновационной деятельности проявляется, в частности, в терминологии, используемой законодателями различных субъектов. Во многих региональных законах говорится о формах господдержки, в некоторых — о формах и условиях, в других — о мерах, а в законе Пензенской области речь идет о направлениях [21]. При этом очевидно, что направления, формы, условия и меры господдержки — это не одно и то же, каждое из этих понятий имеет самостоятельное значение и должно употребляться соответственно. В действительности в подавляющем большинстве законов субъектов определены формы и (или) меры государственной поддержки инновационной деятельности.

Несмотря на то, что положения региональных законов отличаются большим разнообразием предусмотренных в них мер господдержки, они поддаются достаточно простой классификации, логически распадаясь на четыре блока: организационные, финансово-экономические, информационные и меры по развитию кадрового потенциала. Приведенное деление практически полностью совпадает с классификацией, используемой в законе Томской области. Отличие состоит в том, что производственно-технологические меры, которые в названном законе составляют самостоятельную категорию, на наш взгляд, являются подвидом финансово-экономических мер, кроме того, представляется целесообразным выделить блок информационных мер и мер в области кадровой политики. Очевидно, что любая подобная классификация условна, поскольку многие инструменты господдержки носят комплексный характер. Потребность объединения мер в определенные категории обусловлена необходимостью их систематизации, обеспечивающей и более эффективную реализацию законодательных положений, и возможности для их анализа и развития.

Организационные меры включают:

- определение приоритетных направлений инновационной деятельности в регионе в целях концентрации на них финансовых, кадровых,

материально-технических и иных ресурсов (в частности, законы Калужской, Орловской и Самарской областей);

- содействие формированию спроса на инновационную продукцию и организация рынков сбыта инновационных продуктов, содействие продвижению инновационной продукции на внутреннем и внешнем рынках (законы Алтайского и Красноярского края, Иркутской и Томской областей и др.);
- поддержка развития муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (наукограды) (законы Мурманской [22], Новосибирской областей и др.);
- оказание содействия субъектам инновационной деятельности в привлечении инвесторов, в том числе путем создания инновационных и венчурных фондов (законы Калужской, Липецкой, Новосибирской, Томской областей, Республики Татарстан и др.);
- содействие интеграции науки с производством, системой образования и социальной сферой (законы Самарской, Тюменской областей и др.);
- организационную поддержку участия субъектов инновационной деятельности в выставках, конференциях, форумах, ярмарках и иных информационно-рекламных мероприятиях (в частности, законы Иркутской и Пензенской областей, Республики Башкортостан);
- организацию конкурсного отбора инновационных проектов (законы Томской области, Республик Адыгея и Башкортостан и др.);
- содействие развитию международного и межрегионального сотрудничества в сфере инновационной деятельности (в частности, законы Самарской и Томской областей).

В тесной взаимосвязи с организационным обеспечением инновационной деятельности находятся меры по ее *информационной поддержке*. К ним следует отнести:

- предоставление информационной и консультационной поддержки субъектам инновационной деятельности (экспертное обеспечение инновационной деятельности, в частности оказание содействия в формировании проектной документации) (законы Алтайского и Красноярского краев, Иркутской области, Республики Башкортостан и др.);
- анализ развития экономики региона, выявление отраслевых проблем, которые могут быть решены инновационным путем; изучение состояния и развития инновационной деятельности в регионе (например, закон Калужской области);
- мониторинг состояния рынков инновационной продукции, анализ параметров и динамики их развития, разработка прогнозов

инновационно-технологического развития региона (законы Иркутской и Орловской областей и др.);

- формирование системы учета информации о субъектах, объектах, а также результатах инновационной деятельности (законы Новосибирской, Пензенской, Томской областей и др.);
- обеспечение доступа к информационным ресурсам, содержащим сведения о проводимых в Российской Федерации и за ее пределами научных исследованиях и экспериментальных разработках, достигнутых научных и научно-технических результатах (законы Мурманской, Тюменской областей и др.);
- информационное обеспечение научных организаций, издание и приобретение научной и научно-технической литературы (законы Мурманской и Тюменской областей и некоторых других регионов);
- содействие в распространении научных и научно-технических результатов, реализации научной или научно-технической продукции, пропаганде и популяризации научной деятельности, в том числе в СМИ (законы Орловской и Самарской областей, Республики Татарстан и др.);
- информирование населения о принципах и ходе реализации региональной инновационной политики, а также мониторинг общественного мнения по данному вопросу (в частности, закон Калужской области).

Особое внимание механизмам информационного обеспечения инновационной деятельности уделено в законе Новосибирской области о политике в сфере развития инновационной системы. В ст. 13 указанного нормативного правового акта предусмотрено создание информационной системы, включающей несколько видов баз данных:

- 1) об инновационных проектах;
- 2) о технологических запросах и предложениях;
- 3) о нормативных правовых актах в области инновационной деятельности;
- 4) о субъектах инновационной деятельности;
- 5) об образовательных услугах, программах и проектах, в том числе по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров;
- 6) об услугах (консалтинговых, инжиниринговых и иных), связанных с осуществлением инновационной деятельности;
- 7) о статистических, мониторинговых, справочных, методических и иных информационных ресурсах.

Таким образом, в Новосибирской области предусмотрена комплексная информационная поддержка инновационной деятельности на всех этапах ее осуществления.

Создание комфортных организационных условий осуществления инновационной деятельности и ее информационная поддержка — важные факторы, способствующие стимулированию инновационной активности в регионе, однако основным инструментом господдержки являются *финансово-экономические меры*. Они делятся на два больших блока: *налоговые* и *неналоговые* меры. Основанием закрепления в региональном законодательстве налоговых мер государственной поддержки инновационной деятельности является предусмотренная Налоговым кодексом РФ [23] (далее — НК РФ) возможность снижения налоговых ставок, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ. Так, субъекты вправе снижать ставку налога на прибыль организаций в части, зачисляемой в областной бюджет, до уровня 13,5% (п. 1 ст. 284 НК РФ), устанавливая пониженную налоговую ставку для субъектов инновационной деятельности, применяющих упрощенную систему налогообложения, в пределах от 5 до 15% (п. 2 ст. 346.20 НК РФ).

Большинство законов субъектов РФ в области инноваций содержит указание на предоставление *налоговых льгот* субъектам инновационной деятельности в соответствии с федеральным и региональным законодательством о налогах и сборах (законы Алтайского края, Иркутской, Мурманской, Липецкой, Томской областей и др.). Однако в структуре расходов инновационных компаний налоговые льготы регионов зачастую не играют существенной роли, поскольку в большинстве субъектов налоговые меры используются либо частично (по отдельным видам налогов), либо не применяются вовсе [24, с. 11]. В то же время зарубежный опыт свидетельствует, что налоговые меры являются одной из наиболее эффективных форм государственной поддержки инновационной деятельности. Они оказали заметный стимулирующий эффект в США, Канаде и Австралии, где предприятия отреагировали на уменьшение цены НИОКР увеличением затрат на них (в Штатах доля необлагаемой налогом прибыли, направляемой в сферу НИОКР и на обновление производства, доходит до 40–60%) [25, с. 23]. Представляется целесообразным активизировать налоговое стимулирование инновационной деятельности в России, в том числе максимально эффективно использовать возможности, предоставленные регионам по установлению налоговых льгот для субъектов инновационной деятельности.

Среди финансово-экономических мер можно выделить также *неналоговые* меры, которые в свою очередь делятся на две группы: предоставление субсидий и иные меры. Оказание государственной поддержки субъектам инновационной деятельности путем *предоставления субсидий* предусмотрено, в частности, в следующих случаях:

- в целях развития инновационной инфраструктуры (законы Красноярского края, Новосибирской, Пензенской и Самарской областей, Республики Башкортостан и др.);
- на возмещение части затрат, связанных с реализацией инновационных проектов, а также с выполнением научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (законы Алтайского и Красноярского краев, Пензенской, Томской областей и др.);

- на возмещение части процентных ставок по кредитам, взятым субъектами инновационной деятельности (субсидирование процентных ставок по кредитам) (законы Пермского края, Самарской области, Республики Башкортостан и др.);
- на возмещение части затрат по профессиональному обучению (подготовке, переподготовке и повышению квалификации) кадров в сфере инновационной деятельности (например, законы Красноярского края и Республики Татарстан);
- на возмещение части затрат, связанных с участием субъектов инновационной деятельности в выставках, ярмарках, конкурсах и иных подобных мероприятиях (законы Республики Башкортостан, Томской области и др.);
- на возмещение части затрат на получение и (или) поддержание в силе охранных документов на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации (законы Пермского края, Республики Башкортостан, Томской области и др.);
- на возмещение расходов субъектов инновационной деятельности на страхование при реализации инновационных проектов (закон Республики Башкортостан).

В законе Томской области также предусмотрено предоставление субсидий на организацию мероприятий по межрегиональному и международному сотрудничеству субъектов инновационной деятельности, подготовку и обслуживание их корпоративных облигационных займов, на возмещение части затрат таких субъектов по комиссионным расходам, связанным с открытием и обслуживанием аккредитивов.

Следует обратить внимание на положения закона Красноярского края о научной, научно-технической и инновационной деятельности, предусматривающие предоставление субсидий организациям, которые обеспечивают создание и деятельность технопарков, промышленных парков и бизнес-инкубаторов. Названные организации имеют право на возмещение затрат, связанных с оказанием консультационных, информационных и иных услуг, а также услуг по предоставлению в аренду на льготных условиях помещений субъектам, реализующим инновационные проекты. Кроме того, им предоставляются бюджетные инвестиции на создание, развитие и обеспечение деятельности соответствующих объектов инновационной инфраструктуры.

Категория *иных мер финансово-экономической поддержки* инновационной деятельности включает:

- полное или частичное освобождение от платы за пользование имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта (законы Иркутской и Пензенской областей, Республик Адыгея, Башкортостан, Татарстан и др.);
- предоставление займов и микрозаймов субъектам инновационной деятельности — представителям малого предпринимательства (например, закон Калужской области);

- предоставление государственных гарантий региона в качестве обеспечения исполнения обязательств, возникающих в процессе реализации инновационных проектов (законы Калужской, Новосибирской, Томской областей, Пермского края и др.)
- приобретение оборудования за счет средств регионального бюджета в собственность региона для его дальнейшего предоставления субъектам инновационной деятельности на льготных условиях (закон Республики Башкортостан);
- долевое участие в уставном капитале юридических лиц, осуществляющих инновационную деятельность (законы Самарской и Томской областей, Республики Башкортостан и др.);
- размещение государственного заказа на проведение НИОКР, разработку новых технологий и создание конкурентоспособной продукции у субъектов инновационной деятельности (законы Калужской и Томской областей, Республики Татарстан и др.)¹;
- учреждение региональных премий, стипендий и грантов в области науки и техники, принятие иных мер поощрения граждан и организаций в сфере научной и научно-технической деятельности (законы Республики Башкортостан, Татарстан и др.).

Можно заключить, что в настоящее время финансово-экономические меры являются основным инструментом государственной поддержки инновационной деятельности на региональном уровне. Однако довольно часто в законах субъектов находит применение подход, предусматривающий использование широкого спектра неналоговых мер на фоне недостаточной развитости налоговых инструментов. Субсидирование инновационной деятельности неизбежно ведет к росту бюджетных расходов на НИОКР, в то время как перед Россией стоит задача увеличения частных вложений в сферу науки и инноваций и постепенного сокращения доли государства в структуре затрат на НИОКР. Поэтому при разработке положений федерального закона, регулирующих господдержку инноваций, необходимо уделить особое внимание налоговым инструментам стимулирования инновационной активности, в том числе применяемым на уровне субъектов РФ.

В самостоятельную категорию мер государственной поддержки следует выделить *меры по развитию кадрового потенциала* в инновационной сфере. Сегодня отсутствие или недостаточная квалификация специалистов, способных преобразовывать научно-исследовательские и научно-технические результаты в промышленно применимые, коммерчески привлекательные разработки, нередко называется в числе основных причин низких темпов технологического развития страны и неразвитости рынка интеллектуальной собственности. В этой связи кадровая политика государства в инновационной сфере приобретает особую значимость. Не теряют актуальности и вопросы

¹ Отнесение указанного инструмента к мерам господдержки условно: речь идет о реализации органами государственной власти функций, первичная цель которых иная, нежели поддержка инновационной деятельности.

повышения качества образования создателей инноваций — исследователей и инженеров. Кроме того, перед государством стоит задача популяризации научно-исследовательской и инновационной деятельности, привлечения к ней молодежи.

Следует напомнить, что предоставление образовательных услуг определено как форма господдержки инновационной деятельности в ФЗ о науке, поэтому соответствующее положение дублируется во многих региональных законах. Кроме того, законами субъектов предусматривается:

- подготовка и дополнительное профессиональное образование кадров, в том числе управленческих, для научной, научно-технической и инновационной деятельности (законы Иркутской, Калужской, Самарской, Томской, Тюменской областей и др.);
- создание условий для привлечения и закрепления талантливой молодежи в сфере инновационной деятельности (законы Орловской, Самарской областей и др.);
- популяризация научно-технической и инновационной деятельности, в частности пропаганда успехов и опыта работы в научной и инновационной сфере в СМИ (например, законы Орловской области и Республики Татарстан).

Таким образом, кадровая политика субъектов РФ в инновационной сфере осуществляется по двум векторам: обеспечение системы подготовки кадров и привлечение молодежи в научную и инновационную сферу. Продуманная кадровая политика в инновационной сфере предполагает, помимо прочего, учет демографической и социально-экономической ситуации в регионе, его национальных особенностей, что позволяет сосредоточить ресурсы в тех отраслях, где особенно остро ощущается дефицит кадров.

Существенные различия в положениях законов субъектов РФ, регламентирующих государственную поддержку инновационной деятельности, свидетельствуют о необходимости выработки единого подхода к правовому регулированию указанной сферы на федеральном уровне. Ясность правовых условий необходима как субъектам инновационной деятельности, так и уполномоченным органам власти, осуществляющим функции по предоставлению государственной поддержки. В настоящее время требуют закрепления в федеральном законе понятия форм и мер государственной поддержки инновационной деятельности, а также их перечни.

Подытоживая анализ правового регулирования государственной поддержки инновационной деятельности в регионах, следует обратить внимание на положения закона Новосибирской области о политике в сфере развития инновационной системы. Наряду с делением финансово-экономических мер господдержки на налоговые и неналоговые в документе использован критерий *адресата поддержки*. По данному основанию государственная поддержка делится на предоставляемую:

- субъектам, непосредственно осуществляющим инновационную деятельность (организация и развитие инновационной инфраструктуры, организация целевого обучения);

- субъектам, содействующим осуществлению инновационной деятельности (возмещение бизнес-инкубаторам и управляющим компаниям затрат, связанных с предоставлением услуг субъектам инновационной деятельности);
- образовательным организациям, а также молодым ученым и специалистам в сфере научно-технической, инновационной и образовательной деятельности (субсидирование разработки и внедрения образовательных программ).

Подход, предусматривающий дифференциацию видов и условий предоставления господдержки в зависимости от субъектов инновационного процесса, представляется заслуживающим внимания федерального законодателя. Он позволяет обеспечить господдержку на всех стадиях инновационного процесса и ее адресность.

К настоящему времени в российских регионах накоплен достаточно богатый опыт правового регулирования инновационной деятельности, в частности ее государственной поддержки. Несмотря на отсутствие единого подхода к законодательной регламентации данной сферы, наличие правовых пробелов и коллизий, региональные законы содержат интересные положения, заслуживающие внимания федерального законодателя. Так, в соответствующих актах ряда субъектов в развитие ст. 16.2 ФЗ о науке сформированы подробные перечни применяемых мер государственной поддержки инновационной деятельности.

В то же время отсутствие терминологического единства, системности в определении инструментов господдержки в масштабах страны существенно снижает положительный эффект отдельных региональных законов. Во-первых, регионы самостоятельно определяют субъектов, которые вправе рассчитывать на поддержку государства в связи с осуществлением инновационной деятельности. Таким образом, складывается ситуация, когда лицо, признаваемое субъектом инновационной деятельности в одном регионе, может не попадать в соответствующую категорию по законодательству другого. Во-вторых, размыты границы между понятиями «формы», «меры» и «направления» государственной поддержки, не во всех региональных законах определены их перечни. В случае смены субъектом инновационной деятельности региона ее осуществления, возникают сложности с определением объема преимуществ, предоставляемых в прежнем и новом субъекте. Более того, если соответствующие законодательные положения существенно различаются, возникает риск утраты статуса субъекта инновационной деятельности.

К числу вопросов, по-разному урегулированных в региональных законах, также относится определение объекта государственной поддержки и самого понятия «государственная поддержка инновационной деятельности». Учитывая, что в отношении этих вопросов действуют нормы федерального уровня (ФЗ о науке), необходимо привести в соответствие с ними положения всех региональных законов. Следует отметить еще один недостаток «инновационных» законов многих субъектов — отсутствие системности в построении органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в инновационной сфере, а также неопределенность в формулировке таких полномочий [3, с. 253, 257].

Следует понимать, что закрепление в региональных законах различных мер стимулирования инноваций напрямую зависит от хозяйственной специфики региона. Администрации субъектов стремятся увязать инновационную политику с реальными возможностями конкретного региона, прежде всего с его инновационной инфраструктурой [26]. Поэтому путь к решению проблемы лежит в принятии специального законодательного акта об инновационной деятельности на федеральном уровне (возможно, комплексного документа, регламентирующего также осуществление научной и научно-технической деятельности). Именно в нем должны быть закреплены базовые понятия, в том числе определены субъекты инновационной деятельности, субъекты, содействующие инновационной деятельности, сформированы перечни форм и мер государственной поддержки, оказываемой на территории Российской Федерации. Такие перечни должны быть, с одной стороны достаточно подробными, чтобы служить ориентиром для региональных властей, с другой — открытыми, чтобы сохранить свободу субъектов в выборе инструментов господдержки с учетом их территориальных, социально-экономических и иных особенностей.

Что касается положений региональных законов в области государственной поддержки научной и научно-технической деятельности, то они куда менее детальны, чем нормы о поддержке инноваций. Зачастую в законах субъектов государственная поддержка научной и инновационной деятельности либо не разделяется (как в Иркутском и Красноярском краях, где действуют комплексные акты), либо содержатся отдельные положения о поддержке научной деятельности, в основном абстрактного характера (например, ст. 18 закона Мурманской области, ст. 6, закона Алтайского края [27]). Они не устанавливают подробных перечней форм и/или мер господдержки, не выделяются в самостоятельные разделы и даже статьи. В качестве исключения можно назвать ст. 7 закона Орловской области [28], устанавливающую перечень форм государственной поддержки научной и научно-технической деятельности.

Говоря о развитии нормативного правового регулирования инновационной сферы в целом, нельзя не согласиться с Н. А. Игнатьевым в том, что при формировании законодательства об инновациях стратегическим должен стать тезис о том, что осуществление инновационной деятельности должно быть выгодно всем: обществу, государству, инноватору и лицам, участвующим в инновационной деятельности [29, с. 265].

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Наука в регионах: специфика, потенциал развития, государственная политика» (проект № 15-33-01397).

ЛИТЕРАТУРА

1. **Индикаторы науки: 2015.** Статистический сборник / Н. В. Городникова, Л. М. Гохберг, К. А. Дитковский и др. — М.: НИУ ВШЭ, 2015.
2. **Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 22.12.2014, с изм. от 20.04.2015) «О науке и государственной научно-технической политике»** // СПС «Консультант плюс».
3. ГРИБОВСКИЙ А. В. **Регулирование и государственная поддержка инновационной деятельности в субъектах РФ: состояние и проблемы** // Альманах «Наука. Инновации. Образование». 2012. № 12.
4. **Закон Алтайского края от 04.09.2013 № 46-ЗС «О государственной поддержке инновационной деятельности в Алтайском крае»** // СПС «Консультант плюс».

5. **Закон Иркутской области от 05.05.2004 № 21-оз (ред. от 11.06.2014) «Об областной государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности»** // СПС «Консультант плюс».
6. **Закон Самарской области от 09.11.2005 № 198-ГД (ред. от 06.02.2015) «О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Самарской области»** // СПС «Консультант плюс».
7. **Закон Орловской области от 04.10.2001 № 215-ОЗ (ред. от 02.08.2012) «О поддержке инновационной деятельности в Орловской области»** // СПС «Консультант плюс».
8. **Закон Республики Адыгея от 28.12.2007 № 145 «Об инновационной деятельности в Республике Адыгея»** // СПС «Консультант плюс».
9. **Закон Республики Башкортостан от 28.12.2006 № 400-з (ред. от 30.03.2015) «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан»** // СПС «Консультант плюс».
10. **Закон Республики Татарстан от 02.08.2010 № 63-ЗРТ (ред. от 12.06.2014) «Об инновационной деятельности в Республике Татарстан»** // СПС «Консультант плюс».
11. **Закон Липецкой области от 27.10.2010 № 425-ОЗ (ред. от 18.06.2014) «Об инновационной деятельности в Липецкой области»** // СПС «Консультант плюс».
12. **Закон Томской области от 12.03.2015 № 25-ОЗ «Об инновационной деятельности в Томской области»** // СПС «Консультант плюс».
13. **Закон Пермского края от 11.06.2008 № 238-ПК (ред. от 06.06.2012) «Об инновационной деятельности в Пермском крае»** // СПС «Консультант плюс».
14. **Закон Новосибирской области от 15.12.2007 № 178-ОЗ (ред. от 02.07.2014) «О политике Новосибирской области в сфере развития инновационной системы»** // СПС «Консультант плюс».
15. **Закон Красноярского края от 01.12.2011 № 13–6629 «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Красноярском крае»**. Закон Тюменской области от 21.02.2007 № 544 (ред. от 11.10.2013) «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Тюменской области» // СПС «Консультант плюс».
16. ВОЛЫНКИНА М. В. **Правовой инновационный опыт регионов** // Журнал российского права. 2006. № 5.
17. **Инновационное развитие: экономика, интеллектуальные ресурсы, управление знаниями** / Под ред. Б. З. Мильнера. – М.: ИНФРА-М, 2009.
18. БЕЛОУСОВА О. М. **Сравнительный анализ инновационной активности субъектов Российской Федерации**. М.: Академия естествознания, 2011. URL: <http://www.rae.ru/monographs/142> [Дата обращения: 02.07.2015].
19. **Закон Приморского края от 02.04.2014 № 395-КЗ «О внесении изменений в Закон Приморского края «Об инновационной деятельности на территории Приморского края»** // СПС «Консультант плюс».
20. ЗУБАРЕВА А. Н. **О поддержке инновационной деятельности в субъектах Российской Федерации** // Молодой ученый. 2014. № 8.
21. **Закон Пензенской обл. от 25.10.2010 № 1972-ЗПО (ред. от 18.10.2013) «Об инновационной деятельности в Пензенской области»** // СПС «Консультант плюс».
22. **Закон Мурманской области от 08.11.2001 N 301-01-ЗМО (ред. от 08.04.2014) «Об основах организации научной, научно-технической и инновационной деятельности в Мурманской области»** // СПС «Консультант плюс».
23. **Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 29.06.2015)** // СПС «Консультант плюс».
24. КОЗЛОВСКАЯ О. В., АКЕРМАН Е. Н. **Анализ нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности в регионах** // ЭКО. 2013. № 10.
25. АШИХИН А. Н., СМИРНОВ Ю. Г., ЧЕРНУХА А. В. **Состояние инновационной политики в зарубежных странах и РФ**. М.: ИНИЦ Роспатента, 2009.
26. ИВАНОВ А. **Стимулирование инновационного развития российских регионов** // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2013. № 5.
27. **Закон Алтайского края от 11.10.1999 N 48-ЗС (ред. от 07.10.2013) «О научной деятельности и региональной научно-технической политике Алтайского края»** // СПС «Консультант плюс».
28. **Закон Орловской области от 28.11.2002 № 293-ОЗ (ред. от 07.11.2011) «О науке и государственной научно-технической политике в Орловской области»** // СПС «Консультант плюс».
29. **Инновационный путь развития для новой России** / Отв. ред. В. П. Гореллад. – М.: Наука, 2005.