

Анализ нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности в регионах – членах АИРР

О.В. КОЗЛОВСКАЯ, доктор экономических наук, председатель Законодательной думы Томской области. E-mail: refze70@gmail.com **Е.Н. АКЕРМАН**, доктор экономических наук, начальник контрольно-аналитического отдела аппарата Законодательной думы Томской области. E-mail: aker@tomsk.gov.ru

Представлены результаты анализа нормативно-правового регулирования инновационной деятельностью в регионах – членах Ассоциации инновационных регионов России (АИРР): оценки полноты правового регулирования, правоприменения, а также согласованности правовых норм. Выявлены особенности государственной поддержки инновационной деятельности в каждом регионе, в частности, финансово-экономический, нормативно-правовой, информационный, организационный механизмы. Обоснована необходимость формирования системы мониторинга регионального законодательства и подготовки предложений по гармонизации федерального и регионального законодательства в сфере регулирования инновационной деятельности. *Ключевые слова:* инновационная политика, государственная поддержка, нормативно-правовое обеспечение

Нормативно-правовое обеспечение инновационной деятельности – основное условие содействия развитию экономики страны и ее регионов в данном направлении. Сравнительный анализ законодательной практики на примере регионов, входящих в состав АИРР, позволил выявить особенности нормативно-правового регулирования инновационной сферы и нормативно закреплённые механизмы реализации инновационной политики каждого региона, входящего в АИРР.

Анализ проведен по следующим критериям.

1. Оценка полноты правового регулирования, т.е. соответствия действующих норм права, регулирующих отношения в сфере инновационной деятельности, целям и задачам государственной инновационной политики в регионе, предполагающая анализ соответствия нормативно-правовой базы целям и задачам инновационной политики региона, а также оценку качества, состава нормативно-правовой базы (перечня нормативных правовых актов), в частности, наличия специальных актов, направленных на реализацию региональной политики в сфере развития инновационной деятельности (оценка достаточности уровня регулирования соответствующих правоотношений).

В этих целях для каждого из регионов были проанализированы стратегия социально-экономического развития; базовый закон, закрепляющий правовые основы государственной инновационной и научно-технической политики; стратегия инновационного развития; долгосрочные и ведомственные целевые программы; иные подзаконные правовые акты, конкретизирующие положения базового закона и обеспечивающие реализацию его положений.

2. Оценка правоприменения – наличия механизма (информационно-организационного, правового, финансово-экономического), обеспечивающего реализацию нормативно-правовых актов в сфере инновационной деятельности в регионе, в том числе:

- уполномоченного органа исполнительной власти, курирующего вопросы инновационной политики, в субъекте РФ;
- отдельного закона о расходах бюджета субъекта РФ, обеспечивающих инновационную деятельность, либо отдельной статьи в расходной части бюджета субъекта РФ, предусматривающей финансирование инновационной деятельности;
- специальных подзаконных актов, регламентирующих реализацию конкретных норм права базового закона, закрепляющего правовые основы государственного регулирования инновационной деятельности (реализация форм государственной поддержки, инновационная инфраструктура, ведение реестров).

3. Оценка согласованности правовых норм – взаимосвязи и взаимодополняемости нормативных правовых актов в сфере инновационной деятельности, их внутренней непротиворечивости (отсутствие коллизий) и отсутствия дублирования положений других нормативно-правовых актов региона. Иерархия в системе нормативно-правовых актов должна соответствовать критерию «полнота правового регулирования», поскольку позволяет не только определить факт наличия того или иного акта в сфере инновационной деятельности в региональной правовой базе, но и проанализировать его с точки зрения соответствия формы и содержания. Так, например, базовый закон в сфере инновационной деятельности должен предусматривать:

- наличие базовых понятий в той мере, в которой они не предусмотрены федеральным законодательством либо с их учетом отражают региональную специфику;
- принципы, цели и задачи региональной инновационной политики;
- перечень мер по поддержке субъектов инновационной деятельности, в том числе налоговые льготы и меры неналогового характера;
- полномочия (права и обязанности) органов законодательной и исполнительной власти и их должностных лиц в сфере осуществления инновационной политики;
- положения, касающиеся основных документов стратегического и программно-целевого планирования в указанной сфере;
- источники финансирования, включая их конкретизацию по отдельным группам инновационных мероприятий;

- образование специального исполнительного и координационного органов по реализации региональной инновационной политики либо четкое возложение аналогичных функций на существующие.

Иные нормативные правовые подзаконные акты принимаются на основании и во исполнение базового закона об инновационной деятельности, иных законов субъекта РФ, стратегий и программ по следующим направлениям:

- порядок предоставления субсидий и иных льгот субъектам инновационной деятельности (условия предоставления, закрытый перечень оснований для отказа, сроки и ответственные лица, порядок контроля за расходованием средств получателями льгот, форма заявки на получение льгот);
- формирование инновационной инфраструктуры (закрепляются объекты инфраструктуры, источники и характер финансирования их деятельности, порядок отбора инновационных проектов, перечень услуг, предоставляемых объектами инновационной инфраструктуры, их задачи и функции);
- порядок формирования реестров, содержащих информацию об инновационной деятельности и региональной инновационной политике (предусматривает порядок создания и ведения реестров субъектов инновационной деятельности, получателей субсидий из бюджета субъекта РФ, научно-технических разработок, инновационной продукции);
- организация наблюдения за осуществлением инновационной деятельности – мониторинг (закрепляется порядок наблюдения за развитием региональной инновационной системы, состоянием субъектов инновационной деятельности, реализацией соответствующих нормативно-правовых актов, использованием полученных результатов инновационной деятельности, инновационным потенциалом (т.е. за перспективными и готовыми к внедрению инновационными разработками), за потребностями хозяйствующих субъектов в инновационных разработках). Предусматривается наличие специального органа (учреждения), ответственного за организацию и ведение наблюдения в указанных сферах.

Кроме того, нормативные правовые акты субъектов РФ, регулирующие инновационную деятельность, должны отвечать требованиям федеральных законов и соответствовать (как минимум) следующим положениям федерального законодательства: – нормам-дефинициям,

дающим определения базовых понятий в сфере инновационной деятельности; – определению «субъектов государственной поддержки инновационной деятельности» и «форм государственной поддержки инновационной деятельности», их перечню; – принципам федеральной инновационной политики и принципам государственной поддержки инновационной деятельности; – принципам разграничения полномочий между органами государственной власти;

Соответствие федеральному законодательству не предполагает механического дублирования отдельных положений об инновационной деятельности и предусматривает создание нормативных правовых актов, учитывающих особенности региона, влияющие на осуществление инновационной деятельности (экономические, географические, геополитические, социальные, культурные и др.).

На конец 2012 г. базовые законы, регулирующие отношения в инновационной сфере, были приняты в десяти из 12 регионов – членах АИРР (отсутствуют в Ульяновской области и Республике Мордовия). Общее количество законов – 16; в шести регионах принято по два закона, регулирующих правоотношения в научной и научно-технической деятельности и отдельно – в инновационной деятельности (Башкортостан, Татарстан, Калужская, Новосибирская, Томская области и Пермский край); в трех – один закон о государственной поддержке инновационной деятельности (Иркутская, Самарская, Липецкая области), а в одном (Красноярском крае) принят комплексный закон «О научной, научно-технической и инновационной деятельности».

Результаты анализа качества и полноты правового регулирования в регионах с двумя базовыми законами показали, что законы взаимосвязаны и согласованы, в рамках правового регулирования взаимодополняют друг друга, в комплексе обеспечивают достаточную полноту правового регулирования, за исключением наличия множества бланкетных (отсылочных) норм (что, впрочем, обусловлено базовым их характером).

Вместе с тем в базовых законах Калужской, Иркутской, Липецкой областей и Красноярского края отмечается недостаточная полнота правового обеспечения.

Что касается дефиниций, используемых в базовых законах регионов – членов АИРР, то здесь можно отметить факт *опережающего правового регулирования* по сравнению с федеральным законодательством. При отсутствии единого понятийного аппарата на федеральном уровне большинство регионов АИРР ввели собственные термины (инновационная продукция, объекты, субъекты и результаты инновационной деятельности).

Все регионы – члены АИРР условно можно разделить на две группы: в одних выявлено существенное дублирование

федерального законодательства (Липецкая и Иркутская области); другие вводят свою терминологию (Красноярский край, Калужская, Самарская области, Республика Башкортостан). При этом во многих региональных правовых базах не в полной мере учитывается федеральная терминология, вводятся новые признаки при обозначении общенациональных понятий.

Безусловно, регионы имеют право самостоятельно формировать свою нормативно-правовую базу. Важно, чтобы эти новации впоследствии не привели к протестам прокуратуры, поскольку именно правовые нормы являются основанием для выделения бюджетных средств, и не создавали дополнительных барьеров для развития инновационных компаний, например, при переходе бизнеса из одного региона в другой.

Основной акцент в анализе был сделан *на мерах государственной поддержки субъектов инновационной деятельности в регионах АИРР*. Главная цель этих мер – создание устойчивой и понятной системы мер поддержки и сопровождения инновационных проектов и самих участников на всех этапах по цепочке: «идея – макет – опытный образец – малая серия – серийное производство». На практике это – финансово-экономические, правовые, организационно-информационные меры.

Среди *организационных мер* при создании эффективной инновационной системы очень важно определить структуру и полномочия профильных органов государственной власти. Координация и взаимодействие между участниками могут либо сокращать, либо наращивать социальные барьеры для инноваций. В регионах АИРР профильные (уполномоченные) органы в схеме органов власти размещены в разных министерствах: промышленности, экономики, информационного общества, образования, инвестиций или стратегического развития, что также создает проблему межведомственного взаимодействия на региональном и федеральном уровнях.

Не менее актуальна проблема *полномочий представительных органов власти и взаимодействия с органами местного самоуправления*. В большинстве базовых законов регионов АИРР составу уполномоченных государственных органов и разграничению полномочий между ними посвящены отдельные

статьи и разделы. Полномочия конкретизированы, четко разграничены, взаимоувязаны с установленными законами механизм реализации политики. В законодательстве Самарской, Томской и Липецкой областей эти вопросы раскрыты не в полной мере.

Среди *финансово-экономических мер государственной поддержки* широкое распространение получили налоговые льготы, которые предоставляют регионы в рамках своих полномочий (т.е. в части областных налогов). Однако в структуре расходов инновационных компаний налоговые льготы регионов часто занимают невысокую долю.

На практике налоговые льготы максимально распространены в Республике Мордовия, Липецкой и Томской областях. В остальных регионах данная мера либо применяется частично (по отдельным налогам), либо вовсе не используется. Одна из самых распространенных неналоговых мер – *субсидии*. Следует отметить разнообразие расходов инновационных компаний, подлежащих субсидированию за счет средств региональных бюджетов. Это субсидирование – проектов НИОКР и коммерциализации инновационных разработок, которое получило широкое распространение (в девяти регионах из 12); – процентных ставок по привлеченным кредитам (в шести

регионах); – лизинговых платежей (в Красноярском крае, Калужской и Томской областях); – развития инновационной инфраструктуры (в Республике Башкортостан, Красноярском крае, Калужской и Самарской областях); – в форме грантов и именных стипендий (применяется в республиках Башкортостан и Татарстан, Новосибирской, Калужской, Самарской и Томской областях); – подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в сфере инновационной деятельности – из бюджетов Иркутской, Калужской, Липецкой, Новосибирской, Самарской и Томской областей; – использования специализированного и уникального оборудования (в Республике Башкортостан и Томской области);

– по расходам на сертификацию по международным стандартам ISO, OHSAS, TL и патентование предусмотрены субсидии в республиках Башкортостан и Татарстан, Иркутской, Калужской, Липецкой, Новосибирской и Томской областях.

Следует отметить наличие системы конкурсного отбора инновационных проектов, подлежащих субсидированию, с привлечением независимых экспертов и научного сообщества. Данная практика широко распространена в Красноярском крае, Иркутской, Калужской, Липецкой областях, где разработаны методические рекомендации, порядок и критерии отбора.

Результаты анализа *практической реализуемости мер господдержки*, закреплённых в базовых законах и других нормативных правовых актах, показали недостаточную эффективность правоприменения. Так, в ряде регионов АИРР более половины предусмотренных мер господдержки не находят практической реализации: республиках Башкортостан (5 из 17), Татарстан (3 из 7), Красноярском крае (7 из 14), Пермском крае (4 из 10), Новосибирской области (7 из 20). Очевидно, что эти меры требуют дальнейшей проработки с точки зрения целесообразности их использования с учетом специфики региона.

Для законов большинства регионов характерна множественность источников финансирования, приведены перечни сходного содержания. В частности, во всех законах, где раскрыты вопросы финансирования, указаны средства регионального бюджета, средства внебюджетных источников (фонды, частные и зарубежные инвесторы, финансово-кредитные организации), собственные средства субъектов инновационной деятельности. Ряд регионов указывают в качестве источника финансирования средства бюджетов федерального и муниципального уровней (Пермский край, Новосибирская, Томская области).

Среди *информационных мер* господдержки следует отметить проведение мониторинга инновационной системы, экспертизу инновационных программ и проектов, технологический аудит научно-технических и инновационных программ и проектов.

Данная практика реализуется в республиках Мордовия и Башкортостан, Новосибирской, Самарской, Иркутской и Липецкой областях. В частности, реестр инновационных проектов ведётся в Липецкой, региональная база инновационных проектов и программ российской сети трансфера технологий – в Новосибирской, реестр инновационно-активных организаций – в Томской областях, реестр научно-технических разработок и инновационных проектов – в Красноярском крае, единая система государственного учёта и хранения результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения – в Республике Татарстан.

Результаты анализа свидетельствуют, что **в каждом регионе создана уникальная нормативная база, отличающаяся разнообразием и гибкостью инструментов реализации региональной инновационной политики, поскольку каждый регион реализует свою программу инновационного развития. Успех инноваций в отдельных регионах во многом зависит от разнообразия, многочисленных контактов и свободного перемещения ресурсов в виде идей, талантов и капитала, от междисциплинарного подхода в изучении и управлении инновациями***.

Необходима организация ежегодного мониторинга регионального законодательства в сфере инновационной политики – для сравнения результатов работы регионов по созданию правовых условий для развития инноваций, выявления «лучших практик», а также подготовки предложений по гармонизации федерального и регионального законодательства в сфере инновационной политики.

*Тропический лес. Секрет создания следующей Силиконовой долины / В. Хван, Г. Хоровитт; пер.с англ. под. ред. А.Ф. Уварова. – Томск: Изд-во Томск. гос. ун-та систем упр. и радиэлектроники, 2012. – 332с.