

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Евсеева Людмила Анатольевна

канд. юрид. наук, доцент

заведующий кафедрой гражданского права и процесса

Филиал Российского государственного социального университета

г. Чебоксары, Чувашская Республика

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
СОВРЕМЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИННОВАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация: в статье поднимается тема проблем эффективности правового регулирования, приводятся виды государственного регулирования инновационной деятельности, направления стимулирования инновационной деятельности.

Ключевые слова: государственная инновационная политика, правовое регулирование.

Целью инновационной политики Российской Федерации является обеспечение устойчивого развития экономики страны за счет эффективного использования интеллектуального потенциала, генерации и внедрения новых знаний, перехода к инновационному пути развития на основе избранных приоритетов, формирование национальной инновационной системы. Это отражено в концепции развития России до 2020 года, где достижение стратегических целей государства предусмотрено осуществить за счет радикальной перестройки экономики, перехода ее от инерциальной на инновационную модель развития.

Проблемы эффективности правового регулирования, как нормативного, так и индивидуального, в последние годы привлекают внимание многих ученых–юристов. Высказана точка зрения, согласно которой необходимо создание синтетической теории эффективности правового регулирования, охватывающей все правовые средства и все варианты процесса правового регулирования в их взаимозависимости [8, с.108–114].

По мнению Н.И. Матузова и А.В. Малько, эффективность правового регулирования – это соотношение между результатом правового регулирования и стоящей перед ним целью [9, с.732].

Можно предположить, что эффективность правовых норм в сфере государственного регулирования науки и инноваций, с одной стороны, опирается на общетеоретические положения, с другой, должна иметь собственное обоснование.

Основная задача Российского государства в настоящее время состоит в том, чтобы создать правовой механизм, способствующий содействовать интенсивному развитию инновационной деятельности.

Государственное регулирование инновационной деятельности может быть прямым (директивным) и косвенным, с применением экономических рычагов и стимулов.

Прямое государственное воздействие предусматривает:

1. Правовое обеспечение инновационной деятельности – совокупность нормативно–правовых актов, направленных на урегулирование отношений ее участников в процессе создания и реализации инноваций. Задача реформирования сферы науки и инноваций России, необходимость преодоления деструктивных тенденций, сохранения и развития научного потенциала потребовали создания такого законодательного сопровождения научной, научно–технической и инновационной деятельности и научно–технической и инновационной политики, которое соответствовало бы новой системе социально–экономических отношений, основным направлениям экономических и политических преобразований [6, с.484–492].

В настоящее время можно констатировать факт образования самостоятельного законодательного института, включающего в себя на федеральном уровне нормы Конституции Российской Федерации, в которых заложены правовые основы как организации и осуществления научной, научно–технической и инновационной деятельности, так и использования ее результатов, ФЗ от 23.08.1996 г. «О науке и государственной научно–технической политике», ФЗ

от 7.04.1999 г. «О статусе наукограда Российской Федерации», а также некоторые иные законодательные акты в части их положений, касающихся отношений в сфере науки и инноваций. На региональном уровне этот законодательный институт включает в себя весьма обширное законодательство о науке и инновационной деятельности. Во многих субъектах Федерации (в Республике Саха (Якутия), Республике Башкортостан, Омской области, Брянской области и др.) приняты законы о науке и научно-технической политике; в ряде регионов вопросы регулирования отношений в научно-технической сфере отражены в законах об инновационной деятельности (в Кабардино-Балкарской Республике, Саратовской, Тверской, Орловской областях и др.); в некоторых регионах (Тульская область, Мурманская область) пошли по пути принятия единого закона о научной, научно-технической и инновационной деятельности; в ряде случаев на региональном уровне принимаются законы об основах научно-технической политики (закон «Об основах научно-технической политики г. Москвы»); в Удмуртской Республике принят закон «О применении Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» в Удмуртской Республике» и т.д. В ряде субъектов федерации приняты помимо законов ряд подзаконных актов, например, Указ Президента Чувашской Республики «О дополнительных мерах по инновационному развитию Чувашской Республики», «Концепция инновационного развития Чувашской Республики», «Республиканская комплексная программа инновационного развития Чувашской Республики» и т.д.

Наряду со специализированным законодательством о науке и инноваций к рассматриваемому законодательному комплексу относится целый массив норм и правовых институтов общеотраслевого (гражданского, административного, налогового, бюджетного, трудового и т.д.) законодательства, регламентирующих специфические отношения в сфере научной деятельности. Правовая практика складывается таким образом, что именно это законодательство в настоящее время несет на себе основную нагрузку по регулированию отношений в сфере науки и инноваций.

С принятием части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации можно говорить о создании правового обеспечения инновационной деятельности, которое представляет собой систему норм права, регулирующего общественные отношения: при определении правового режима объектов интеллектуальной собственности, в частности инновации (инновационного продукта); при регламентации процессов создания, распространения и использования инновации (инновационного продукта); при создании специальных организационных структур, компетенцию которых образует управление инновационным процессом; при конструировании общих запретов и пределов вмешательства государства в процесс создания, распространения и использования инноваций (инновационного продукта).

Заслуживают внимания предложения Костенко В.В. по совершенствованию правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений путем систематизации в виде кодификации путем разработки и принятия Инновационного кодекса Российской Федерации [5].

Однако с целью эффективной реализации инновационной политики необходимо совершенствование законодательства в следующих направлениях:

1) Усиление правовых гарантий выполнения государством своих обязательств по финансированию фундаментальной науки и имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки.

2) Введение ответственности органов исполнительной власти и должностных лиц за неисполнение бюджетных обязательств перед наукой.

3) Разработка правовых форм и механизмов дополнительного финансирования национальных приоритетов в научно–инновационной сфере: критические приоритеты (фундаментальные исследования, оборонные разработки, работы в области охраны окружающей среды и формирования системы государственных эталонов); прорывные технологии, обеспечивающие выход России на мировой рынок технологий и гарантирующие экономическую независимость страны по импортозамещающим технологиям; социально ориентированные приоритеты, нацеленные на поддержку отечественного производителя. При этом научные

исследования, нацеленные на реализацию критических приоритетов, необходимо освободить от всех налогов и сборов (кроме страховых взносов в государственные социальные фонды) в случаях, когда они финансируются из государственного бюджета, а для частных инвестиций в эти исследования – вычитать из налогооблагаемого дохода инвестора расходы на НИОКР и трансферт технологий в размере 150% к фактически осуществленным. По прорывным и социально ориентированным приоритетам предлагаются такие меры дополнительного налогового стимулирования, как освобождение от налога инвестиции, направляемые на освоение новых видов техники и материалов на 100–120% от фактических затрат; предоставление инвестиционного налогового кредита; освобождение от налога на добавленную стоимость и ввозных таможенных пошлин импортируемое оборудование, сырье, материалы, лиц [2, с.102–107];

4) Принятия закона об основах государственного управления экономикой России, либо закон об государственном регулировании предпринимательской и иной экономической деятельности, которые должны стать базисными нормативно–правовыми актами, комплексно регулирующими отношения в сфере хозяйствования и предпринимательства [1, с.46].

2. Создание специальных структур, занимающихся организационной деятельностью в сфере инноваций, которыми являются органы государственного управления в лице Министерства образования и науки Российской Федерации и его структурные подразделения. Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его подчинении Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент), Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), Департамента государственной научно–технической и инновационной политики.

3. Прямое государственное финансирование из бюджета различных научно–технических исследований и проектов в форме государственных субсидий, субвенций, государственных заказов и т.п.

4. Разработка целевых федеральных и местных научно–технических про-

грамм.

В Российской Федерации приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники являются: информационно–телекоммуникационные технологии и электроника, космические и авиационные технологии, новые материалы и химические технологии, новые транспортные технологии, перспективные вооружения, военная и специальная техника, производственные технологии, технологии живых систем, экология и рациональное природопользование, энергосберегающие технологии. Таким образом, приоритетами государственной инвестиционной политики являются ускоренное инвестиционное развитие секторов «новой экономики», прежде всего становление инновационных и информационных отраслей, формирование нового технологического уровня промышленности и решение на его базе задач социально–экономического развития государства, и принятия соответствующих программ, например Программа «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008–2015 годы»; Программа «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007–2010 годы и на перспективу до 2015 года», Программа «Развитие гражданской морской техники» на 2009–2016 годы и др.

Косвенное (экономическое) регулирование предусматривает такие механизмы, позволяющие государству стимулировать поведение участников инновационной деятельности, направлять их деятельность на достижение определенных целей. Из мировой практики наиболее важными представляются три основных метода: налоговое стимулирование, стимулирование через амортизационную политику, прямые бюджетные дотации компаниям, осваивающим новые виды продукции. При этом выбор цели стимулирования является определяющим в налоговой политике.

Система стимулирования должна быть направлена на решение задач общей активизации применения инноваций и обеспечения структурной перестройки и повышения конкурентоспособности продукции реальных секторов экономики.

Таким образом, высокая инновационная активность обеспечивается веду-

щей ролью государства на научно–техническом рынке, в определении национальных приоритетов и активным воздействием государства на процесс инновационного развития через систему экономического стимулирования.

Федеральным законом от 19 июля 2007г. №195–ФЗ внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации:

- увеличен с 0,5 до 1,5% норматив отчислений налогоплательщиков на научные исследования и (или) опытно–конструкторские разработки, осуществленные в форме отчислений на формирование Российского фонда технологического развития, а также иных отраслевых и межотраслевых фондов финансирования научно–исследовательских и опытно–конструкторских работ, признаваемых расходами в целях налогообложения;

- при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций не будет учитываться целевое финансирование в виде средств, полученных из различных фондов поддержки научных исследований;

- введен коэффициент ускоренной амортизации для научных и образовательных организаций;

- в перечень расходов, которые налогоплательщик, применяющий упрощенную систему налогообложения, может принимать к вычету при начислении единого налога, включены расходы на патентование, научные исследования и (или) опытно–конструкторские разработки.

В рамках реформирования системы начисления и уплаты косвенных налогов предоставлены налоговые льготы предприятиям при покупке оборудования либо его модернизации и (или) адаптации для собственных нужд в целях проведения научно–исследовательских и опытно–конструкторских работ, оптимизации процесса производства и (или) создания новой производственной линии, а также при перемещении технологий, наукоемких товаров и оборудования через границу. Такая льгота направлена:

- на стимулирование осуществления на предприятиях, в научных образовательных организациях процессов усовершенствования оборудования, исполь-

зуемого для проведения научно–исследовательских, опытно–конструкторских и технологических работ;

- на рост затрат на постройку новых линий производства товаров;
- на создание новых производственных продуктов, в том числе с целью обеспечить положительное влияние на ход процесса технологического перевооружения в стране в целом.

Другое важное направление стимулирования научно–инновационной деятельности связано с созданием условий для эффективной работы венчурных фондов. В настоящее время в стране действует около 50 венчурных фондов, в основном с иностранным капиталом [2, с.261–266]. Концепция развития венчурной индустрии предполагает создание в ближайшее время десяти региональных и отраслевых фондов с государственным участием, деятельность которых будет способствовать стимулированию частных инвестиций в инновационную сферу. Средства для этого будет привлекаться из созданного в 2000г. венчурного инновационного фонда, а также из бюджетов министерств и органов власти субъектов Федерации на долевого основе.

Как отмечают Е.П. Губин, П.Г. Лахно: «...Рыночная экономика, в отличие от экономики административно–командного типа, является системой саморегулируемой. Однако и эта система требует внешнего регулирующего воздействия с целью достижения пропорциональности в рамках общественного воспроизводства. Прогнозирование и планирование и есть те инструменты, которые позволяют устранить отмеченные выше недостатки рыночной экономики. И прогнозирование, и планирование – имманентно присущие любой экономике инструменты, способы достижения сбалансированности развития...» [7, с.408–409]. Так, в соответствии с Федеральным законом РФ «О государственном прогнозировании и программах социально–экономического развития Российской Федерации» государство осуществляет прогнозирование не только развития государственного сектора экономики; прогнозы социально–экономического развития разрабатываются в целом по Российской Федерации, по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам [4, с.120].

Научно–технические и инновационные прогнозы должны стать составной частью прогнозов социально–экономического развития Российской Федерации, а также субъектов Российской Федерации. На основе таких прогнозов Правительством Российской Федерации определяются приоритеты государственной научно–технической и инновационной политики [3, с.86].

На основе прогнозов и выявленных приоритетов развития научной и инновационной сферы Правительство Российской Федерации разрабатывает и утверждает федеральные инновационные программы и программы поддержки инновационной деятельности и развития инновационной инфраструктуры. При формировании государственных инновационных программ и целевых программ осуществляется конкурсный отбор включенных в них инновационных проектов и проектов развития инновационной инфраструктуры.

На наш взгляд, для эффективной инновационной политики государства, а также совершенствования законодательства, направленного на правовое регулирование инновационной деятельности, необходимо проведение мониторинга, который должен охватывать следующие направления:

- нормативно–правовую базу;
- организационную структуру;
- систему управления;
- интеллектуальный потенциал;
- сферу образования в области научно–технического менеджмента;
- финансово–кредитную систему;
- инновационную политику государства (региона) [3, с.86].

Следует подчеркнуть, что в настоящее время недостаточно разработанным является вопрос о том, на основе каких методик, способов, средств должна производиться оценка эффективности правовых норм в сфере государственного регулирования науки и инновационной деятельности. Очевидно, что подобную оценку можно производить на основе анализа различных статистических данных, например, финансирование науки из средств федерального бюджета, доля средств частного сектора в суммарных расходах на исследования и разработки,

численность исследователей, количество внедрений и т.д. Пока же само законодательство о науке и инновациях является незавершенным и внутренне противоречивым, что снижает его регулятивный потенциал, препятствует реформированию научной и инновационной сферы [3, с.90–93].

Таким образом, государственная инновационная политика – это часть государственной социально–экономической политики, направленной на совершенствование государственного регулирования, развитие и стимулирование инновационной деятельности, а эффективность правового регулирования государственной инновационной политики – это соотношение между результатом правового регулирования и стоящей перед ним целью.

Список литературы

1. Белых В.С. Государственное регулирование предпринимательской деятельности в РФ // Российский юридический журнал. 2007. № 1. С. 39–47.
2. Дежина И.Г. Государственное регулирование науки в России / И.Г. Дежина / Под ред. Н.И. Ивановой. – М.: Магистр, 2008.
3. Евсеева Л.А. Правовое регулирование инновационной деятельности. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Москва, 2005. – 190с.
4. Карягин Н.Е., Михайлов А.В., Челышев М.Ю. Комментарий к законодательству о государственном регулировании предпринимательской деятельности. Научно–практический. – Спб.: Питер, 2003.
5. Костенко В.В. Федеральные источники правового регулирования инновационной деятельности в сфере предпринимательства // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 1. С. 303–306.
6. Лапаева В.В. Правовая политика в области развития науки. // Сборник научных трудов «Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации» (Ответственный редактор – директор Центра правовых исследований и развития законодательства, доктор юридических наук, профессор кафедры истории и теории государства и права Российского университета дружбы народов Н.С. Соколова. М.: РУДН, 2006.

7. Предпринимательское право Российской Федерации / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М.: Юристъ, 2004.

8. Прозоров В.Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка. М.: Юрид. Лит., 1991.

9. Теория государства и права. Курс лекций. / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1996.