

Глава 19. Государственная политика в сфере развития инновационной деятельности

Построение современной экономики – «экономики знаний» – базируется на формировании и развитии *национальной инновационной системы*. В широком смысле это означает необходимость смещения приоритетов государственной политики в сторону развития высокотехнологичных отраслей. Стратегическая цель создания в стране национальной инновационной системы была провозглашена на государственном уровне еще в 1997 году. При этом государственные ведомства, в той или иной степени отвечающие за развитие инновационной деятельности в стране, начали объединять свои усилия и координировать проводимую политику. На тот период времени в России только начинали появляться ключевые элементы инновационной инфраструктуры (технопарки, инкубаторы, инжиниринговые центры), а инновационная активность на промышленных предприятиях была крайне низкой.

В 1998 году лишь 5 % предприятий считались инновационно-активными, и объем инновационной продукции находился на уровне 2.2 % от ее общего объема. Основным источником инновационной деятельности были собственные средства предприятий, доля которых составляла 74 %. При этом после августовского кризиса собственные средства предприятий значительно сократились, и инновационная деятельность была заморожена. В кризисном положении оказались не только инновационные структуры, но и вся сфера науки, которая является источником технологических инноваций. Это можно проследить по показателям финансирования исследований и разработок и динамики занятости в сфере науки (*табл. 1*). Как следует из представленных данных, в 1998 году показатели как финансирования, так и занятости в сфере исследований и разработок были минимальными за рассматриваемое пятилетие. В 1998 году произошел массивный отток кадров из сферы науки и их «возвращение» постепенно происходило в течение последующих двух лет. В сравнении с предшествующим годом численность научных кадров сократилась на 8.5 % – это был максимальный показатель темпов падения численности за период с 1994 года. Тем не менее, количество исследователей в России всегда оставалось на уровне развитых

стран Запада, в два и более раз опережая ведущие постсоциалистические страны (табл. 2). При этом суммарные расходы (из всех источников) на исследования и разработки были низкими, и особенно быстрыми темпами сокращалось государственное финансирование науки. В 1998 году в сравнении с 1997 годом резко снизились ассигнования на науку из средств федерального бюджета – с 0.43 % до 0.27 %. По уровню расходов на исследования и разработки Россия значительно уступала и продолжает уступать развитым странам, опережая только ряд постсоциалистических стран (табл. 3).

Таблица 1

Динамика численности персонала, занятого исследованиями и разработками, и ассигнований на науку из средств федерального бюджета (в процентах к валовому внутреннему продукту) в России

	1998	1999	2000	2001	2002
Персонал, занятый исследованиями и разработками, тыс. чел.:					
Всего	855.2	872.4	887.7	885.6	882.2
Исследователи и техники	491.8	492.6	501.1	497.6	497.5
Ассигнования на науку из средств федерального бюджета, % к ВВП*	0.27	0.30	0.29	0.31	0.35

*Ассигнования по разделам «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» и «Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области космической деятельности».

Источник: Наука России в цифрах – 2002. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С.28, 45.

Таблица 2

Динамика численности исследователей в России и развитых в научно-техническом отношении странах (на 10 000 чел. экономически активного населения)

	1998	1999	2000	2001
Россия	78	72	74	78
США	81	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Япония	96	97	96	Нет данных
Финляндия	94	99	100	Нет данных
Бельгия	65	69	Нет данных	Нет данных
Франция	60	61	Нет данных	Нет данных
Германия	59	64	64	Нет данных
Канада	58	58	Нет данных	Нет данных
Великобритания	55	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Словакия	40	36	38	Нет данных
Польша	33	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Венгрия	29	31	35	Нет данных
Чехия	24	26	27	Нет данных

Источники: 1. Наука России в цифрах – 2002. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С. 129.

2. OECD Science, Technology, and Industry Outlook – 2002. OECD, 2002. P. 312.

Таблица 3

Расходы на исследования и разработки, в процентах к валовому внутреннему продукту

	1998	1999	2000	2001
Россия	0.92	1.01	1.05	1.16

Япония	2.94	2.94	2.98	Нет данных
Финляндия	2.89	3.22	3.37	Нет данных
США	2.61	2.66	2.70	Нет данных
Германия	2.31	2.44	2.48	2.52
Франция	2.17	2.19	2.15	Нет данных
Бельгия	1.89	1.96	Нет данных	Нет данных
Великобритания	1.80	1.88	1.86	Нет данных
Канада	1.79	1.80	1.84	1.93
Чехия	1.89	1.96	Нет данных	Нет данных
Словакия	0.82	0.68	0.69	Нет данных
Польша	0.72	0.75	0.70	Нет данных
Венгрия	0.68	0.69	0.81	Нет данных

Источники: 1. Наука России в цифрах – 2002. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С.42.

2. OECD Science, Technology, and Industry Outlook – 2002. OECD, 2002. P.289.

Помимо экономического кризиса 1998 года, существовали и другие внешние и внутренние факторы, снижавшие мотивацию к инновационной деятельности. К внешним факторам в первую очередь относится несовершенство действовавшего законодательства. Высокие налоги на прибыль уменьшали возможности инноваций из собственных средств, которые можно было бы инвестировать в инновации. Другие внешние препятствия к развитию инновационной деятельности состояли в недостаточности стимулов у банков и иных коммерческих структур для вложений в инновационный бизнес; в неразработанности механизмов законодательных гарантий для инвестиций. К внутренним препятствиям развитию инновационной деятельности можно отнести недостаток действительно хороших инновационных проектов, нужных рынку; небольшое число специалистов в области технологического менеджмента и проблематичность получения соответствующего образования внутри страны; неразвитость маркетинговых исследований.

При этом согласно данным Центра исследований и статистики науки (ЦИСН), который ежегодно, начиная с 1995 года, проводит исследования инновационной активности на промышленных предприятиях, в стране в 1998 году сложилась ограниченная, но устойчивая группа успешно работающих инновационно-активных предприятий, относящихся к различным отраслям. Помимо экономических и производственных факторов, отличие успешных предприятий от всех остальных во многом было связано с основной мотивацией их деятельности. Успешные предприятия были ориентированы на производство инновационной продукции высокого качества и мирового уровня, а для неуспешных предприятий доминирующими, как правило, выступали цели сохранения трудового коллектива и производства продукции по возможно более низкой цене, пусть и невысокого качества.

Несмотря на экономический спад, в 1998 году на государственном уровне было инициировано создание ряда инструментов стимулирования инновационной деятельности. Во-первых, был разработан ряд новых элементов инфраструктуры инновационной деятельности, которые получили развитие в период экономического роста, начиная приблизительно с 2000 года. К ним можно отнести инновационно-технологические центры, а также венчурные фонды с государственным участием. Во-вторых, была принята концепция развития инновационной деятельности в наукоградах.

19.1. Масштабы, источники и направления инновационной деятельности в современной России

В 1999 году наметился рост числа инновационно-активных предприятий, и к 2001 году их доля достигла 9.6 %¹. Тем не менее, показатель удельного веса инновационно-активных предприятий значительно отстает от стран ОЭСР, где доля таких предприятий колеблется в диапазоне 25–80 % и в среднем составляет 50 %².

Рост инновационной активности можно, по-видимому, объяснить тем, что после кризиса 1998 года возникли новые макроэкономические условия, оказавшие благоприятное воздействие на инновационную деятельность ряда предприятий, в первую очередь тех, которые были ориентированы на российский рынок. У таких предприятий резко возросли объемы производства и прибыли. Кроме того, финансовый кризис дал толчок развитию производства экспортной продукции, заставив предприятия осуществлять технологические новшества с целью расширения конкурентоспособности своей продукции на мировом рынке. Наконец, усилился интерес предприятий к использованию отечественного оборудования, они стали также более активно искать отечественных производителей запасных частей для импортного оборудования.

Основным источником инноваций в промышленности продолжали оставаться собственные средства предприятий (см. *рис. 14.1*). Вторым по важности источником финансирования до 2001 года являлись, несмотря на значительные колебания этого показателя, зарубежные средства. В 2001 году доля собственных средств достигла максимального за рассматриваемый период времени уровня, так что удельный вес и

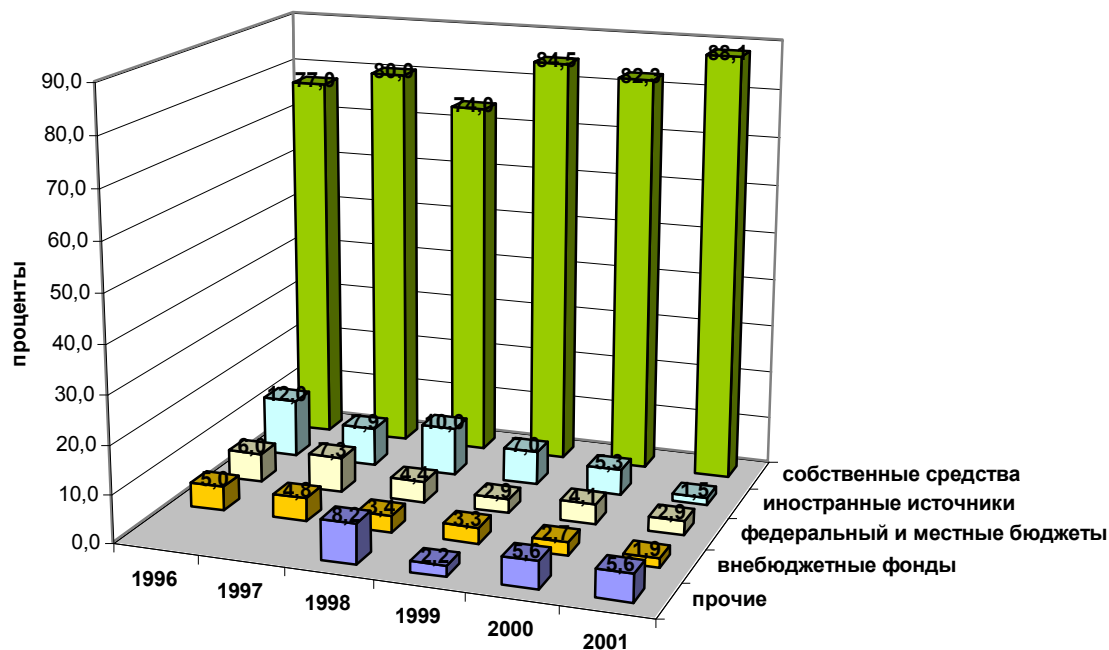
¹ Наука России в цифрах-2000. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2000. С. 114; Наука России в цифрах-2002. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С. 92.

² OECD Science, Technology, and Industry Scoreboard – 2001. OECD, 2002.

значение всех остальных источников стали незначительными. Это свидетельствует о том, что условия для осуществления инновационной деятельности продолжают оставаться неблагоприятными.

Рисунок 14.1

Структура затрат на технологические инновации в промышленности



Источники: Технологические инновации в России. М., ЦИСН, 1997. С.100–101; Наука России в цифрах – 1999. Статистический сборник. М., ЦИСН, 1999. С. 107; Наука России в цифрах – 2000. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2000. С.118; Наука России в цифрах-2001. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2001. С. 98; Наука России в цифрах – 2002. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С. 95.

Действительно, в 1998 году доля инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции инновационно-активных предприятий снизилась: если в 1997 году этот показатель был равен 19.7 %, то в 1998 – 13 %; в последующие годы произошла стабилизация на уровне 10–10.4 %.

Помимо промышленных предприятий, большое значение в развитии инновационной деятельности имеют малые инновационные фирмы. Пик их создания в России был в 1993–1994 годах, а затем количество малых фирм начало постепенно сокращаться. Этот процесс продолжался в течение всего рассматриваемого пятилетия: если в 1998 году в стране действовало 38,8 тыс. малых инновационных предприятий, то к 2001 году их количество уменьшилось до 28,5 тыс.³

³ Наука России в цифрах – 2000. Краткий статистический сборник. М., ЦИСН, 2001. С.14; Наука России в цифрах – 2002. Краткий статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С. 14.

Следует отметить, что приводимое в официальной статистике число малых инновационных предприятий не вполне соответствует числу малых фирм, которые фактически занимаются таким бизнесом. Согласно оценкам экспертов Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, в действительности в этой области работает не более 10 % номинального количества предприятий, зарегистрированных в качестве инновационно-активных. Наибольшее число малых инновационных предприятий сосредоточено в машиностроении и металлообработке (37.7 %), легкой промышленности (13.5 %), деревообрабатывающей (13.1 %), пищевой (12.3 %) ⁴.

Малые инновационные предприятия в основной своей массе ориентированы на внутренний рынок. Их затраты на НИОКР невысоки, но наблюдается тенденция к росту. Две другие характерные тенденции последних лет – усиление внимания к легальной защите создаваемой интеллектуальной собственности и к подготовке кадров, в частности, поддержка и привлечение в малые фирмы молодых исследователей и студентов. Эти характеристики справедливы по отношению к конкурентоспособным малым предприятиям. Такие предприятия нередко начинают постепенно «поглощать» жизнеспособные отделы и лаборатории крупных научных центров, из которых когда-то вышли сами малые фирмы. С другой стороны, целый ряд малых предприятий диверсифицировал свою деятельность по мере исчерпания инновационных разработок, все более превращаясь в вспомогательные, фасовочные и иные аналогичные производства. Для таких малых фирм характерна новая тенденция, отмеченная в последнее время: работники малых предприятий стремятся вернуться в «материнские» институты, возобновить занятия исследованиями и разработками, используя возможности, которые предоставляют крупные организации (участие в централизованных научных проектах, пользование услугами патентных и маркетинговых отделов и т.п.).

Структура затрат на инновации в рассматриваемый период времени носила достаточно архаичный характер. Доля исследований и разработок в затратах на технологические инновации резко сократилась после 1998 года, упав с 21.6 % до 15.3 % ⁵ в 1999 году, и находясь в последующие годы на уровне 12.1–15.7 % ⁶. Для

⁴ Role of Science and Technology in Creation Favorable Innovation Climate in Russia. Ministry of Industry, Science, and Technology of RF. Helsinki, OECD, March 1-2, 200. P.7–8.

⁵ Технологические инновации в промышленности и сфере услуг. М., ЦИИС, 2001. С.22.

⁶ Инновационная система России: модель и перспективы ее развития. Вып. 2. М., РИЭПП, 2003. С. 42.

сравнения, в странах ОЭСР эта доля в обрабатывающей промышленности составляет около половины затрат на инновации⁷. Более всего средств расходовалось на приобретение машин и оборудования: последние три года на эти цели шло около половины суммарных затрат на инновационную деятельность. В то же время на приобретение новых технологий расходовалось только 2.7–7.7 % всех затрат на инновации (в том числе на приобретение прав на патенты, лицензии, на промышленные образцы и полезные модели – менее 0.4 %). Таким образом, самыми скромными были и остаются расходы на приобретение новых технологий. Вместе с тем показатели патентной статистики свидетельствуют о том, что востребованность новых технологий со стороны промышленных предприятий возросла: число зарегистрированных внутренних договоров о торговле лицензиями и уступке прав на патенты выросло на 25 % (с 1616 в 1998 году до 2022 в 2001 году)⁸, хотя по-прежнему масштабы использования создаваемых технологий низки. Помимо финансовых причин, это можно объяснить неразвитостью законодательства в сфере интеллектуальной собственности.

Таким образом, начавшийся в стране экономический рост опережал развитие инновационной деятельности. Более того, в определенной мере эта сфера находилась в состоянии, близком к застою: уменьшалось число малых предприятий, сокращалось разнообразие источников финансирования инновационной деятельности, которые все больше сводились к собственным средствам организаций и предприятий, расходы на НИОКР в структуре инновационной деятельности оставались на низком уровне, а масштабы использования создаваемых отечественных технологий практически не увеличивались.

19.2. Развитие организационной и финансовой инфраструктуры инновационной деятельности

При формировании инфраструктуры инновационной деятельности большая роль принадлежит государству, поскольку одним только рыночным путем создать ее сложно: такие затраты не всегда окупаются, а эффектами действующей инфраструктуры могут пользоваться не только те, кто финансировал ее создание. Основными ведомствами, отвечающими за инновационное развитие в области высоких технологий, являются Министерство промышленности, науки и технологий РФ (до

⁷ OECD Science, Technology, and Industry Scoreboard – 2001. OECD, 2002.

⁸ Наука России в цифрах – 2002. Статистический сборник. М., ЦИСН, 2003. С.78.

2000 года – Министерство науки и технической политики – Миннауки) и Министерство образования РФ (Минобразования). Кроме того, на государственном уровне действует ряд структур, созданных в начале 1990-х годов и призванных стимулировать инновационную деятельность. К ним в первую очередь относятся Российский Фонд Технологического Развития (РФТР), Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия), Региональный Фонд научно-технического развития Санкт-Петербурга. Фактически все они выделяют льготные беспроцентные кредиты⁹ для выполнения инновационных проектов. РФТР в основном поддерживает проекты на стадии исследований и разработок, и главными получателями его средств являются научно-исследовательские организации и малые предприятия, тогда как Фонд содействия и Региональный Фонд концентрируют свою деятельность на поддержке малых предприятий, находящихся преимущественно на стадии коммерческого выпуска продукции. Бюджеты данных фондов невелики: так, бюджет Фонда содействия до 2001 года составлял лишь 1 % от общих расходов государственного бюджета на гражданскую науку¹⁰. Для сравнения: в США на аналогичную инициативу расходуется 2.5 % от федеральных инвестиций в исследования и разработки (что составляет около 1 млрд долларов). Размер бюджета РФТР колеблется в пределах 1.5–4 % государственных расходов на гражданскую науку, поскольку его наполнение происходит за счет 25 %-ных отчислений из внебюджетных фондов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

В марте 1997 года начала реализовываться Межведомственная программа «Активизация инновационной деятельности в научно-технической сфере», в которой приняли участие Миннауки, Минобразования, Российский фонд технологического развития и Фонд содействия. Ее цель состояла в объединении усилий для создания инфраструктуры инновационной деятельности нового типа, которая получила название инновационно-технологических центров (ИТЦ). Для их формирования были выделены существенные финансовые ресурсы¹¹, которые инвестировались преимущественно в ремонт и оборудование помещений, где должны были размещаться эти малые предприятия. Как правило, ИТЦ организовывались на свободных площадях

⁹ Начиная с 2002 года Фонду содействия было запрещено выделять средства на возвратно-кредитной основе, поскольку он является бюджетополучателем и распределяет бюджетные средства, и в настоящее время Фонд осуществляет финансирование безвозмездно.

¹⁰ С 2001 года бюджет Фонда составил 1.5% ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на финансирование науки (Постановление Правительства РФ от 26 октября 2000 года № 811 «О финансировании Фонда Содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере»).

организаций, которые сами были не способны их содержать. Пик создания ИТЦ пришелся на 1998–1999 годы, когда было образовано 9 и 13 ИТЦ соответственно. Затем темпы создания ИТЦ более чем наполовину сократились, и в течение 2000–2002 годов было образовано еще 15 ИТЦ (приблизительно по 5 ИТЦ в год).

На сегодняшний день в России действует 52 ИТЦ¹². Они оказывают комплекс услуг находящимся в них малым предприятиям: помимо сдачи помещений в аренду, они предоставляют техническое, информационное и консультационное обеспечение, а также формальные и неформальные гарантии при поиске малыми предприятиями средств для своего развития. Эффективность деятельности большинства фирм, входящих в ИТЦ, оказалась достаточно высокой: в течение трех лет налоги, выплаченные развивающимися фирмами, компенсировали государственные вложения в создание инфраструктуры. Исследование, проведенное по заказу Фонда содействия, позволило определить, что в 2002 году средний объем товаров и услуг, реализованный малыми предприятиями, входящими в состав ИТЦ, в расчете на одно предприятие, более чем в три раза превысил аналогичный показатель для малых предприятий, не входящих в состав ИТЦ¹³.

В то же время потенциал самих ИТЦ используется пока далеко не полностью. Оценка их деятельности, проведенная в 2001 году, показала, что главными мотивами вступления в ИТЦ для малых предприятий являются возможности получить помещения под производство, офисное обслуживание, а также информационные услуги. Наименьший рейтинг имеют такие службы ИТЦ, как маркетинг, помощь в защите прав на интеллектуальную собственность и в проведении сертификации продукции¹⁴. Таким образом, то, что должно быть основным в работе ИТЦ, пока развито недостаточно, а главным привлекательным фактором вхождения в ИТЦ являются лишь выгодные условия аренды. С другой стороны, в 2001–2002 годах уже стало очевидным, что не все фирмы, вошедшие в состав ИТЦ, оказались эффективными, и поэтому возникла проблема: как выводить из состава ИТЦ плохо работающие предприятия. Для ИТЦ, созданных на базе вузов, одно из предлагаемых в настоящее время решений состоит в преобразовании их в учебно-научно-

¹¹ В 1997 году из средств государственного бюджета было выделено около 50 млн долларов США.

¹² Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Отчет о деятельности за 2002 год. М., 2003. С. 22.

¹³ Там же. С. 24.

¹⁴ Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Отчет о деятельности за 2001 год. М., 2002. С. 17.

инновационные комплексы, создаваемые по общемировой модели технопарков. Такая трансформация созвучна первоначальной идее создания ИТЦ, которые рассматривались в качестве связующего звена между расположенными в них малыми предприятиями и научно-образовательными структурами, с одной стороны, и промышленностью – с другой. Это должно было стать основой создаваемой национальной инновационной системы.

Введение в оборот нового понятия – «национальная инновационная система» - означало, что на государственном уровне инновации стали рассматриваться в качестве ключевого фактора для оздоровления ситуации как в научно-технической сфере, так и в промышленности. Помимо ИТЦ, основным ее системообразующим звеном были избраны унаследованные от бывшего СССР центры оборонной науки («наукограды»). В мае 2000 года начался пилотный проект развития первого из наукоградов, после того как был подписан Указ Президента РФ «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Обнинску Калужской области». Основой развития наукограда стало дополнительное финансирование из средств государственного бюджета, выделяемых по статье «Помощь субъектам РФ». Они направляются в первую очередь на поддержание и развитие инфраструктуры города. Помимо прямого государственного финансирования, в наукоградах предполагается более эффективно использовать федеральную собственность: там есть множество незагруженных площадей, которые могут быть превращены в инновационную инфраструктуру. Статус наукограда должен также способствовать росту его международного престижа и таким образом привлекать зарубежных инвесторов. Перспективным является развитие венчурного финансирования, и, кроме того, наукограды могут стать центрами естественной интеграции образования, науки и производства. На сегодняшний день там помимо научно-технологической хорошо развита и образовательная составляющая: более 70 % наукоградов имеют собственные высшие учебные заведения, функционирующие по типу исследовательских университетов. К середине 2003 года статус наукограда получили уже четыре муниципальных образования: помимо Обнинска это Дубна, Королев, а также пос. Кольцово Новосибирской области.

В области развития финансовой инфраструктуры в последнее пятилетие появился только один принципиально новый механизм – венчурное финансирование, реализуемый через созданный в 2000 году Венчурный инновационный фонд.

Опыт развитых стран Запады свидетельствует, что основными источниками венчурного капитала являются корпоративные: пенсионные фонды, банки, страховые

компании, крупные промышленные корпорации. В ряде венчурных фондов размещены средства государственных программ поддержки бизнеса, преимущественно малого. Однако в среднем доля финансирования через такие программы в суммарном объеме бюджетов фондов невелика и составляет около 2 %.

В России государство решило принять непосредственное финансовое участие в учреждении нового Фонда через имущественный взнос в размере 100 млн рублей из средств РФТР. Помимо государственных, Фонд должен был найти иные источники финансирования – как внутренние, так и зарубежные.

По принятой схеме, Венчурный Фонд должен распределять средства по создаваемым региональным венчурным фондам, так чтобы соотношение внутренних и внешних инвестиций в региональных фондах было приблизительно 1:2. Интерес к созданию региональных отделений выразили руководители пяти регионов, однако только к концу 2002 года началось формирование первого регионального фонда.

Согласно представленной в 2003 году на рассмотрение в правительство «Концепции развития венчурной индустрии в России», предполагается сформировать в ближайшие несколько лет десять венчурных фондов. Однако развитие венчурной индустрии сильно сдерживается действием ряда факторов. Один из наиболее существенных среди них состоит в неразработанности нормативно-правового регулирования. На сегодняшний день законодательно не определено даже само понятие «венчурное инвестирование»; нет нормативных актов, регулирующих деятельность венчурных фондов. Российское законодательство не позволяет структурам, которые во всем мире являются ключевыми инвесторами в венчурном бизнесе – отечественным пенсионным фондам, страховым компаниям, промышленным корпорациям – инвестировать в венчурные фонды. В итоге основные надежды возлагаются на иностранный капитал. В свою очередь, пассивность российского капитала поддерживает настороженное отношение к России зарубежных инвесторов.

Деятельность остальных, ранее созданных фондов, в первую очередь таких наиболее крупных, как РФТР и Фонд содействия, развивалась в последние годы по пути объединения усилий для реализации ряда новых инициатив в инновационной сфере. Фонды стремятся «перекрыть» узкие места и поддержать те стадии, где отечественный бизнес пока не готов участвовать.

Эффективность деятельности РФТР и Фонда содействия в целом была высокой. Фонд Содействия за 8 лет своего существования профинансировал более 2000 малых предприятий. А данные о финансово-экономической деятельности поддержанных за

2000–2002 годы малых фирм показывают, что отчисления государству в виде налогов превысили в 6 раз государственные инвестиции в данные фирмы из средств Фонда¹⁵. В свою очередь, это почти на 30 % больше общих бюджетных поступлений в Фонд за тот же период времени. Выработка на таких малых фирмах составляет 0.5–1.5 млн рублей на человека в год, что ощутимо выше, чем в среднем по промышленности (где этот показатель равен 0.3 млн рублей на человека в год).

Оценка деятельности РФТР показала, что каждый рубль вложенных Фондом средств дает три, а всего Фонд за годы своей работы поддержал около 700 межотраслевых научно-технических проектов.

19.3. Институциональные условия развития инновационной деятельности: изменения в законодательстве

Развитие нормативно-правовых основ инновационной деятельности происходило в последние пять лет медленно и сложно, концентрируясь вокруг решения трех основных блоков проблем: 1) формирования механизмов прямой финансовой поддержки инноваций (включая вопросы создания отраслевых фондов, регулирования ситуации в наукоградах, развития механизмов венчурного финансирования); 2) оценки и вовлечения в оборот интеллектуальной собственности (ИС); 3) развития механизмов косвенного регулирования с целью создания благоприятных условий для деятельности структур, участвующих в производстве и коммерческой реализации научных знаний и технологий – промышленности, малого бизнеса, научно-технических организаций, университетов, инкубаторов, технопарков и иных организаций.

Одной из наиболее острых проблем является несистемность и непроработанность законодательства в области интеллектуальной собственности. В последние несколько лет основные дебаты ведутся вокруг вопроса о принадлежности прав на интеллектуальную собственность, ранее созданную и создаваемую в настоящее время за счет государственных средств. Очевидно, что в России подавляющая часть интеллектуальной собственности создана именно таким образом, поскольку доля государственного бюджета в финансировании исследований и разработок до сих пор превышает половину суммарных расходов на гражданскую науку.

В 1998–1999 годах вышел ряд Указов Президента и постановлений правительства, согласно которым результаты научно-технической деятельности,

¹⁵ Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Отчет о деятельности за 2002 год. М., 2003. С. 14.

полученные за счет средств республиканского бюджета РСФСР, союзной части бюджета СССР и средств федерального бюджета закреплялись за государством. Это существенно тормозило вовлечение результатов научно-технической деятельности в хозяйственный оборот, поскольку государство, став владельцем интеллектуальной собственности, не установило механизмов ее использования.

В 2000 году качественных сдвигов в сфере нормативного регулирования охраны и защиты интеллектуальной собственности не произошло, и сложившаяся ситуация не могла быть привлекательной для потенциальных инвесторов, особенно зарубежных. Положение попытались исправить путем разработки «Концепции государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности, созданных за счет средств федерального бюджета». Ключевым в этом документе стало такое предложение: результаты, полученные за счет государственных средств, закрепляются за Российской Федерацией только в том случае, когда государство берет на себя всю ответственность за доведение продукции до рынка и финансовые обязательства перед авторами разработки и участниками процесса коммерциализации (речь не шла о результатах военного или двойного назначения). Однако вновь не предусматривалось введения механизмов передачи результатов разработок, созданных в государственных научно-исследовательских организациях и вузах, в промышленность. В данном случае целесообразно было бы использовать опыт США и других развитых стран мира. Так, в США в 1980 году Конгресс принял законопроект, известный как акт Бай-Доула (the Bayh-Dole Act), согласно которому университетам разрешалось передавать в промышленность результаты разработок, созданных за счет средств государственного бюджета. Вскоре после этого уровень коммерциализации разработок резко увеличился. Аналогичный механизм в настоящее время вводится в большинстве стран Европейского Союза.

Несмотря на принятие в феврале 2003 года нового Патентного закона проблема регулирования прав на интеллектуальную собственность, созданную полностью или частично за счет бюджетных средств, остается не до конца решенной. Раздел III Патентного закона был дополнен нормами (статья 9.1), регулирующими отношения, связанные с правами на объекты промышленной собственности, созданные с использованием государственных средств, в том числе при выполнении работ для федеральных государственных нужд и нужд субъектов РФ по государственным контрактам, и при выполнении работ по договорам. Вместе с тем Патентный закон не устанавливает порядка передачи интеллектуальной собственности от государства к

организациям-исполнителям в случаях, когда такое решение принимается. Таким образом, Закон не стимулирует ее вовлечение в хозяйственный оборот. Соответственно, не сформирована и система финансового контроля на уровне бухгалтерской отчетности. Таким образом, пока в стране отсутствует база для делового оборота объектов ИС, а эффективность государственных вложений в создание объектов ИС практически нельзя измерить.

В качестве одного из ключевых компонентов косвенного регулирования научно-технологической деятельности в последние годы рассматривалось льготное налогообложение. Действительно, многие развитые в научно-техническом отношении страны применяют налоговые льготы – такие как налоговые каникулы, льготные налоговые ставки, налоговый кредит. Вместе с тем, как показывает накопленный в течение последних десятилетий международный опыт, использование налоговых льгот в сфере высокотехнологичного бизнеса, как правило, имеет низкую эффективность¹⁶, особенно в странах с переходной экономикой. Ключевыми для стратегических инвесторов являются такие характеристики налоговой системы, как налоговая база и налоговая ставка, а не наличие различного рода льгот.

В рассматриваемый период времени система льгот для учреждений науки практически не менялась, а для стимулирования собственно инновационной деятельности льгот не предусмотрено. Учреждения науки получают льготы после прохождения аккредитации, которая возможна в случае, если научная и/или научно-техническая деятельность организации является основной; объем этой деятельности составляет в среднем не менее 70 % общего объема выполненных работ за последние три года (или за весь период деятельности, если организация существует менее трех лет); и в уставе организации предусмотрен ученый (научный, технический, научно-технический) совет в качестве одного из органов управления. Аккредитованные в качестве научных, такие организации получают льготы: освобождение от уплаты земельного налога, налога на имущество, льготы по налогу на добавленную стоимость.

В отношении налога на прибыль в ходе реформы был выбран ориентир на уменьшение налоговой ставки за счет сокращения налоговых льгот. Поэтому стимулирование научной деятельности осуществляется посредством установления необлагаемых налогом доходов (к ним, в частности, относятся средства бюджетов всех уровней и гранты) и определения расходов, уменьшающих налоговую базу. При исчислении налога на прибыль промышленные предприятия и организации могут

уменьшать полученные доходы на сумму расходов на НИОКР (в течение трех лет, но только в пределах 70% по НИОКР, не давшим положительного результата).

Наконец, организациям теперь может быть предоставлен инвестиционный налоговый кредит по налогу на прибыль организации, а также по региональным и местным налогам, на срок от года до пяти лет. При этом предоставляется отсрочка по уплате налоговых платежей с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

В то же время с введением части второй Налогового кодекса РФ утратили юридическую силу льготы по НДС на ввоз на территорию РФ оборудования и приборов, используемых для научно-исследовательских целей, проведения совместных работ, а также научных периодических изданий. Это тормозит возможности обновления приборной базы науки – а соответственно не способствует решению связанных с этим проблем привлечения квалифицированных научных кадров, повышения конкурентоспособности производимой научной и технологической продукции.

Таким образом, действует немало налоговых послаблений и льгот, однако нет связи и равновесия в стимулировании деятельности научных организаций, производственных предприятий, а также инвесторов, действующих в научно-технической сфере. Основной акцент сделан на предоставление налоговых льгот научным учреждениям и организациям, а не инновационно-активным предприятиям и инвесторам.

В прошедшие пять лет инновационная активность в области технологических инноваций оставалась невысокой, и ее рост наметился только в последние два года. К этому моменту технологическая база предприятий была уже сильно разрушенной, поэтому быстрых результатов от оживления инновационной деятельности ожидать не следует.

В инновационной сфере экономический шок 1998 года продолжал сказываться в 1999–2000 годах. Индикаторами этого процесса служат падение доли инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции инновационно-активных предприятий, сокращение затрат на НИОКР в структуре инноваций, снижение темпов создания ИТЦ. Таким образом, в силу инерционности научно-технологической сферы отрицательный эффект экономического кризиса 1998 года наблюдался значительно дольше, чем в реальном секторе. Вместе с тем та же инерционность способствовала

тому, что накопленный в течение советского периода научный потенциал разрушался значительно медленнее, чем происходило падение финансирования сферы НИОКР.

В рассматриваемый период построению национальной инновационной системы препятствовала неразвитость горизонтальных связей между участниками инновационной деятельности, а также слабость ключевых элементов инфраструктуры. Кроме того, в сфере коммерциализации технологий не было необходимой «критической массы» финансирования из различных источников, и главными для осуществления инновационной деятельности были собственные средства организаций. Поэтому их инновационная политика носила краткосрочный характер и представляла собой скорее «латание дыр», нежели развитие производственно-технологической базы.

Вместе с тем институциональная среда для развития инновационной деятельности медленно, но формировалась. Произошли позитивные сдвиги в вопросах регулирования прав на объекты интеллектуальной собственности, находятся в постоянном развитии и совершенствовании косвенные меры стимулирования инноваций. Это должно в ближайшие годы дать толчок к более активному разворачиванию инновационной деятельности.