



ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION

Россия, 344022, г. Ростов-на-Дону, пр. Кировский, 40А, тел./факс: +007 (863) 2687602
40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia, tel./fax: +007 (863) 2687602
E-mail: tpp@rostel.ru www.tppro.ru

№ 295/08

« 8 » апреля 20 11 г.

Министру
экономического развития
Ростовской области
В.П.Бартееву

Уважаемый Владимир Петрович!

Торгово-промышленной палатой Ростовской области рассмотрен законопроект № 495392-5 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации» (далее – законопроект).

По существу законопроекта полагаем необходимым отметить следующее.

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 7 законопроекта под инновационной деятельностью понимаются «действия (деятельность), направленных на создание (практическое применение) результатов научной и (или) научно-технической деятельности (инноваций) при производстве товаров, работ и услуг (инновационной продукции) по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации».

Текст данного пункта статьи законопроекта не согласован («действия, направленных») и требует доработки, но из него следует, что как инновации, во-первых, рассматривается деятельность по созданию (применению) результата научной и (или) научно-технической деятельности при производстве товаров, работ и услуг.

Согласно Федеральному закону от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике", пункту 1 статьи 769 Гражданского кодекса РФ под научной (научно-технической) продукцией понимается научный (научно-технический) результат, в том числе результат интеллектуальной деятельности, предназначенный для реализации.

Отсюда следует, что создание научно-технической продукции (результата) действующим законодательством не рассматривается как инновационная деятельность (это – новации или новшества).

Предлагаемая редакция статьи законопроекта предполагает правовую неопределенность с понятием «инновационная деятельность». Из буквального толкования данного пункта следует, что не делается различий между созданием инноваций и их применением («создание (практическое применение)»).

По правилам пунктуации русского языка в скобки заключаются слова, вставляемые в предложения с целью пояснения или дополнения высказываемой мысли.

Модельный закон стран СНГ, принятый на 27-м Пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств (Постановление от 16 ноября 2006 г. N 27 - 16) содержит иное определение инновационной деятельности. Согласно Модельному закону, инновационная деятельность - это деятельность, обеспечивающая создание и реализацию (введение в гражданский оборот) новаций (новшеств) и получение на их основе практического результата (нововведения) в виде новой продукции (товара, услуги), нового способа производства, технологии, а также реализованных на практике решений (мер) организационного, производственно-технического, социально-экономического и другого характера, оказывающих влияние на сферу производства, общественные отношения и сферу управления обществом.

То есть, Модельный закон исходит из того, что необходимо обязательное внедрение результата научной или интеллектуальной деятельности в гражданский оборот.

Инновационная деятельность – это деятельность (процесс) по внедрению (применению) результата творческой или интеллектуальной деятельности (новаций или новшеств) для достижения экономических либо иных общественно значимых целей.

Во-вторых, как инновации в данном пункте статьи проекта закона понимаются только результаты научной (научно-технической) деятельности в приоритетных направлениях развития науки, технологий и техники.

Разработка и утверждение таких приоритетных направлений развития науки, технологий и техники является формой государственной поддержки экономики (подп. 1 пункта 1 статьи 23 законопроекта).

С другой стороны, согласно подп. 1 пункта 3 статьи 14 законопроекта в качестве основного критерия отбора инновационного проекта выступает его нацеленность «на приоритетную отрасль экономики». Данная статья законопроекта в качестве инновационного проекта рассматривает комплекс мероприятий, направленных на производство и реализацию инновационного продукта (товара, работы, услуги) прежде всего в приоритетных отраслях экономики.

Представляется, что ориентация государственной поддержки инновационной деятельности только на создание (применение) результатов научной (научно-технической) деятельности в приоритетных направлениях

развития науки, технологий и техники не может быть признана обоснованной.

Разработка и утверждение приоритетных направлений развития науки, технологий и техники не может рассматриваться как форма государственной поддержки экономики. Такой подход, вероятно, приведет к обратному результату - сдерживанию перехода экономики на инновационный путь развития.

В условиях рыночной экономики государство должно стимулировать и поддерживать конкуренцию. Определение форм и способов конкуренции в сфере производства товаров (работ, услуг) – прерогатива бизнеса (в рамках очерченного государством правового поля).

Кроме того, законопроект исходит из того, что приоритетные для целей инновационного развития отрасли экономики определяются Правительством Российской Федерации (подп. 3 пункта 1 статьи 30).

Такой подход также не может быть признан оправданным. Статьей 2 законопроекта предусмотрено, что правовое регулирование отношений по поводу государственной поддержки инновационной деятельности в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, а также иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Отсюда следует, что определение приоритетных отраслей экономики в целях стимулирования и поддержки инновационной деятельности может производиться представительными органами субъектов Российской Федерации.

Правительство страны не в состоянии определить конкретные приоритеты, общие для всех без исключения субъектов федерации, в силу имеющихся серьезных природных, климатических особенностей, различий научного, кадрового потенциала и др.

Но такие приоритеты могут быть определены самими субъектами Российской Федерации в рамках предоставленной им возможности участия в правовом регулировании сферы государственной поддержки инновационной деятельности.

В-третьих, непонятно вводимое разработчиками законопроекта ограничение использования понятия «инновационная деятельность» только для целей настоящего федерального закона.

Если принимаемый закон рассматривается как базовый, он должен содержать критерии и раскрывать понятия инвестиционной деятельности, инвестиций, субъекта инвестиционной деятельности, инвестиционный продукт как общие для всех отраслей права (налоговое, гражданское законодательство и др.)

2. Государственную поддержку инновационной деятельности предполагается осуществлять на основе принципов адресности поддержки и

учета особенностей субъекта инновационной деятельности (пункты 2, 3 статьи 4 законопроекта).

Предоставление государственной поддержки на таких условиях создаст условия для злоупотреблений и коррупции. Такой подход противоречит закрепленной в законопроекте концепции равенства прав субъектов инновационной деятельности (пункт 1 статьи 4, пункт 1 статьи 7, пункт 1 статьи 9 законопроекта).

3. Согласно положениям пункта 3 статьи 5 законопроекта, наряду с поддержкой инновационной деятельности, государство принимает меры, направленные на сокращение или прекращение производства и потребления товаров, работ и услуг, изготавливаемых или оказываемых с использованием устаревших, малоэффективных и затратных технологий, в том числе оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также на недопущение недобросовестной конкуренции в области создания и использования результатов научной и научно-технической деятельности, злоупотребления доминирующим положением на рынке.

По смыслу данного пункта статьи законопроекта, такие меры могут приниматься в форме запретов и ограничений. В пояснительной записке к законопроекту под такими мерами понимается создание государством «невыгодных экономических последствий для тех производителей, которые ориентируются на устаревшие способы производства, использование затратных и малоэффективных технологий, производство неконкурентоспособной продукции».

Реализация данного положения на практике может привести к непредсказуемым последствиям, обусловить рост злоупотреблений и коррупции, повлечь за собою недобросовестную конкуренцию.

Государство должно поддерживать, стимулировать экономическую деятельность, а не сосредоточиваться на запретах и ограничениях, тем более в отсутствие просчитанных экономических последствий введения таких ограничений.

На данный момент в сферу таких ограничительных мер подпадает практически вся экономика страны.

4. Согласно пояснительной записке к законопроекту, государственная поддержка оказывается не всем субъектам инновационной деятельности, а только тем, которые отвечают требованиям, установленным в законе, что предотвращает «уравниловку» и неэффективное использование государственной помощи. При этом основным требованием является осуществление инновационной деятельности на территории Российской Федерации и в основном в приоритетных отраслях экономики.

Следует отметить, что названное «основное требование» в полном объеме распространяется на всех субъектов, осуществляющих инновационную деятельность на территории страны.

Вместо четкого определения требований, которые необходимо соблюдать юридическим и физическим лицам для получения

государственной поддержки, законопроект вводит неоправданные ограничения по субъектам, имеющим право на получение поддержки.

Пункт 4 статьи 9 законопроекта предусматривает возможность установления дополнительных требований, которым должны отвечать субъекты инновационной деятельности, образованные без участия бюджетных научных учреждений, научных учреждений, подведомственных академиям наук, высших учебных заведений.

Законопроект ставит в неравное положение хозяйственные общества в зависимости от их учредителей, подрывая принципы свободной конкуренции. Ничего не говорится о возможности и последствиях участия представителей крупного бизнеса (в том числе и опосредовано) в хозяйственных обществах, созданных бюджетными научными учреждениями, научными учреждениями, подведомственными академиям наук, высшим учебным заведениям.

Непонятно, каким законом (федеральным или субъекта федерации) и когда будет определен порядок установления таких дополнительных требований, кому предоставляется право их устанавливать, какие критерии должны быть положены в основу дополнительных требований.

5. Законопроект (статья 10) предусматривает оказание государственной поддержки «субъектам инновационной инфраструктуры».

Под субъектами инновационной инфраструктуры понимаются юридические и физические лица, оказывающие финансовое, консультационное, информационное и т.п. содействие субъектам инновационной деятельности (то есть содействие, полностью неопределенное).

К субъектам инфраструктуры отнесены, в частности, технологические парки, инкубаторы, несмотря на то, что в большинстве случаев под технопарками в науке и практике понимают не субъект, а объект права (имущественный комплекс).

В условиях коррумпированности государственного аппарата, принятие данной нормы закона повлечет только дальнейшее распространение коррупции, нецелевое использование бюджетных средств.

6. Противоречит действующему законодательству редакция статьи 12 законопроекта.

Данная статья предусматривает государственную поддержку инновационной деятельности в рамках договора простого товарищества. При этом предусматривается право каждого участника такого товарищества на получение государственной поддержки, включая финансовую поддержку.

Вместе с тем, финансовая поддержка участников договора простого товарищества означает не что иное, как получение дохода сторонами от совместной деятельности и признание такого дохода общей долевой собственностью (пункт 1 статьи 1043 ГК РФ) с последствиями, установленным гражданским законодательством.

Иновационная деятельность в данном случае осуществляется не одним или несколькими товарищами, а всеми участниками совместной деятельности. Вследствие этого предлагаемый законопроектом подход к оказанию финансовой поддержки каждому товарищу в отдельности противоречит самому смыслу образования и деятельности простого товарищества и фактически направлен на компенсацию затрат лица по участию в совместной деятельности.

Нет определенности и в том, распространяются ли на участников простого товарищества ограничения по субъектам инновационной деятельности, предусмотренные пунктом 1 статьи 9 законопроекта.

7. Законопроект на концептуальном уровне так и не определяет лиц, которые имеют право на получение государственной поддержки.

Помимо уже отмеченного, сложности вызовет практическое применение положений статьи 13 законопроекта.

Принцип равного доступа к государственной поддержке в данной статье законопроекта дополняется указанием на необходимость соответствия требованиям, установленным в настоящем Федеральном законе, иных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также в актах органов исполнительной власти, в компетенцию которых входит организация конкурса или рассмотрение представленного инновационного проекта.

То есть, требования к субъектам экономической деятельности не определены, предельно не конкретны и оставлены на усмотрение исполнительной власти.

Такой подход еще в большей степени усиливает коррупционную составляющую законопроекта.

8. Пункт 3 статьи 13 законопроекта предусматривает образование инновационного фонда коммерческих организаций, причем размер фонда должен быть предусмотрен в учредительных документах.

Данное требование является излишним.

Государственная поддержка может оказываться только при осуществлении коммерческими и некоммерческими организациями, физическими лицами инновационной деятельности. Для государства не должно иметь значения, указан размер фонда в учредительных документах или нет, тем более что законодательство об образовании и деятельности юридических лиц таких требований не содержит.

Отсюда следует, что усилия государства должны быть направлены не на предъявление дополнительных требований к учредительным документам, а на обеспечение целевого характера государственной поддержки, устранение административных барьеров, стимулирование инновационной деятельности.

9. Для получения господдержки коммерческой организации, необходимо сформировать инновационный фонд в размере 6 процентов от уставного капитала. За основу взят уставный капитал организации по

истечении трех лет с момента начала осуществления инновационной деятельности (пункт 3 статьи 13 законопроекта).

Отсюда следует, что за получением государственной поддержки не могут обращаться организации:

с момента государственной регистрации которых прошло менее трех лет;

ранее не осуществлявшие инновационную деятельность.

Такой подход в значительной степени затрудняет реализацию провозглашенных целей: модернизация российской экономики, повышение эффективности материального производства и конкурентоспособности отечественных товаров, работ и услуг, улучшение качества жизни населения, укрепление национальной безопасности (статья 3 законопроекта).

10. Как инновационная рассматривается продукция, соответствующая критерию новизны. Согласно пункту 1 статьи 8 законопроекта с момента первоначального выпуска такой продукции должно пройти не больше трех лет.

Нет определенности в том, что понимается под «моментом первоначального выпуска продукции», с чем соотносится такой срок (три года): выпуск экспериментальной партии, пробного образца, запуск в производство, момент обращения за государственной поддержкой.

Соответственно, возникнут проблемы с определением новизны продукции и возможностью отнесения ее к инновационной для целей господдержки.

Торгово-промышленная палата Ростовской области полагает, что законопроект в предлагаемой редакции не может быть поддержан и требует доработки.

И.о.президента
Торгово-промышленной палаты
Ростовской области

А.Г.Кобилев