ФИНАНСОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СИСТЕМЕ ФАКТОРОВ СОЗДАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ (ЮРИДИКО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

УДК 347

Г.Г. ПИЛИКИН

Инновационная экономика направлена на формирование экономического механизма, обеспечивающего (наряду с выпуском традиционных товаров) массовое применение пионерных и новейших разработок и достижений науки, техники, технологий, стимулирующего товаропроизводителей производить новые и конкурентоспособные на внутреннем и внешнем рынках товары, функционирование которого влечет структурные преобразования в жизнедеятельности граждан и государства, связанные с финансово-экономическими, технико-технологическими и иными преимуществами. Стало быть, формирование высокотехнологичной и конкурентной экономики вызывает мультипликативный эффект на мировом, государственном, региональном, корпоративном и, что особенно важно, персонифицированном уровнях.

Представляется, что создание новой экономики должно иметь системный и последовательный характер, обусловленный рядом основополагающих факторов, к которым, в частности, относятся следующие:

• государственная воля, озвученная и оформленная в установленном порядке;

• механизм экономического и иного стимулирования разработок, внедрения и использования инноваций в производстве с последующим предложением и сбытом на внутреннем и внешних рынках новых товаров (работ, услуг), включая движение финансовых потоков;

• подготовка пакета федеральных законопроектов в системной взаимосвязи с действующим законодательством;

• структурные изменения всех ветвей власти (представительной, исполнительной, судебной) на всех уровнях;

• осуществление кадровой политики;

• пакет условий для реконструкции или формирования материально-технической базы заинтересованными лицами;

• подготовка судейского корпуса и юристов, специализирующихся на правоотношениях, связанных с осуществлением инновационной деятельности;

• введение четкого порядка отчетности и контроля по вопросам инновационной деятельности;

• установление жестких правовых мер в отношении «шарлатанов от науки», мошенников, аферистов, рейдеров и прочей публики, которая под «флагом инновации» устремится за большими и легкими деньгами.

Рассмотрим приведённый перечень факторов более предметно.

Государственная воля, выраженная как экономическая (и финансовая) политика, публично озвученная, оформленная в соответствующих документах – Послании Президента России Федеральному Собранию, Бюджетном послании Президента страны, иных концептуальных, программных документах, предусматривающая в сжатом виде систему мер, направлений и сроков, связанных с инновационными преобразованиями в стране. Государственная воля формируется по результатам технико-производственной, финансово-экономической, исторической, психологической, юридической и иной проработки проблемы. Следует учитывать, что государственной воле доступно инициирование постановки задачи и в предварительном порядке. Публично оформленная государственная воля является безусловным сигналом властным, коммерческим и иным структурам и лицам. Отметим, что в последние годы государство, осознавая свою роль в построении инновационной экономики, приступило к созданию и последующему переводу программных мер в плоскость ряда конкретных отношений [1].

Механизм экономического стимулирования инновационной деятельности, наряду с глобальными показателями (объемом и темпами роста ВВП, бюджетных доходов, состоянием платежного баланса, уровнем инфляции и др.) должен иметь конкретные и эффективные инструменты, реализуемые в правовых формах.

Известно, что в современной российской действительности традиционное рыночное саморегулирование, побуждающее товаро-

производителя к использованию инновации, не срабатывает [2. с. 7–14]. Существенными сдерживающими факторами являются, в частности, нивелирование принципа «зарабатывания денег», чрезмерная зависимость бизнеса (особенно, среднего и малого) от местных, региональных и федеральных властей, включая коррупциогенную составляющую, отсутствие конкуренции, диктат монопольных структур, слабая защищенность от рейдерства, криминалитета и др. Указанные обстоятельства, наряду с сугубо предпринимательскими, финансово-экономическими и другими рисками, уклонением от исполнения требований законодательства со стороны компетентных органов, позволяют предположить, что деятельность законопослушного российского товаропроизводителя (особенно среднего и малого) в подобных условиях равносильна совершению подвига и поэтому индифферентна к каким-либо инновациям. Трудной задачей является преодоление сложившейся негативной ситуации в реальном секторе экономики (прежде всего в промышленных отраслях), которая сама по себе может вызвать нежелательные экономико-финансовые и иные последствия, имея ввиду тотальную зависимость от иностранных производителей по широкой номенклатуре товаров, необходимых для потребительских нужд и обеспечения промышленного производства (запасными частями, комплектующими изделиями и т. д.).

Подготовка пакета федеральных законопроектов в системной взаимосвязи с действующим законодательством. Особое место в реализации государственной воли и экономического механизма инноваций принадлежит праву. Представляется, что в правовом регулировании инновационной деятельности должны участвовать все (или почти все) отрасли законодательства. Существенное значение имеет комплекс финансово-правовых мер, направленных на обеспечение инновационной деятельности. Законодательство, включая финансовое, должно содержать конструкции, предусматривающие регулирование отношений по всему циклу, связанному с инновациями: «идея – фундаментальные исследования – открытие, изобретение – НИОКР (прикладные работы), включая технологические разработки – техническая подготовка производства – изготовление (производство) – реализация (сбыт) – получение дохода – распределение иннокапитала – формы контроля и стимулирования постоянно возобновляемого движения иннокапитала (возвратного капитала)».

Презюмируется, что урегулирование отношений, связанных с инновационной деятельностью, уже осуществлено гражданским законодательством, имея ввиду часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации. Однако для достижения ожидаемого результата недостаточно сугубо гражданско-правовых инструментов. Вместе с тем другие отрасли права не регламентируют вообще либо регулируют во фрагментарно-точечном режиме инновационную деятельность. Отмеченное в значительной мере относится к финансовому праву, за изъятиями, предусматривающими создание и функционирование инновационного центра «Сколково».

Очевидно, что использование инноваций невозможно без наличия соответствующего производственного аппарата (имущественных комплексов, технологических линий, станков, оборудования, производственной, транспортной и иной инфраструктуры и т. д.). Необходимо, чтобы промышленный комплекс адекватно реагировал на инновационные предложения. Отсюда следует, что отечественные производители оборудования и иного производственного аппарата вправе рассчитывать на предусмотренную систему стимулов и преференций, включая предоставления бюджетных кредитов, государственных гарантий, возврат налога на добавленную стоимость из федерального бюджета в сжатые сроки, освобождение (полностью или частично) от налогов на прибыль и имущество на определенный срок (но не менее 4–5 лет); введение разумного порядка проведения аукционов, тендеров и др. Полагаем возможным и целесообразным освободить приобретателя (покупателя) технологического и иного оборудования зарубежного производства по перечню, устанавливаемому Правительством РФ, от уплаты ввозных таможенных пошлин и сборов, от налогов на прибыль и имущество при условии, если это лицо является участником «Генерального соглашения об инновационной деятельности», оформленного в установленном порядке.

Представляется, что финансово-правовое регулирование должно было быть осуществлено на уровне федеральных законов с участием актов Правительства РФ. Правотворчество со стороны министерств, ведомств и служб следует исключить, предоставив им возможность принятия индивидуальных правовых актов в случаях, установленных законами, регламентирующими инноваци-

онную деятельность. Совершенно очевидно, что решение указанной проблемы напрямую связано с увеличением нагрузки на законодателя. Однако эффект перевода регулирования рассматриваемых отношений на уровень федеральных финансовых законов очевиден. Их формирование должно быть осуществлено с учетом требований структуры финансового права (нормы финансового права и их элементы – субинституты – институты – подотрасли), усилением регулятивного воздействия (обязываний и дозволений), а также определенности и интеллигибельности (понятности) создаваемых и действующих норм права, находящихся в системной взаимосвязи.

Структурные изменения всех ветвей власти (представительной, исполнительной, судебной) на всех уровнях. Построение «инновационных властей» [3] допустимо в рамках действующих властных структур и штатной численности с обязательным определением порядка и форм взаимодействия между ними. Полагаем, что в их состав целесообразно включить Управление Администрации Президента РФ, Правительственную комиссию, комитеты по инновациям Государственной Думы и Совета Федерации, соответствующие подразделения Минфина, Минэкономразвития, Счетной палаты, Общественной палаты, региональных властей. Структурам инновационной власти, наряду с обеспечением соблюдения предписаний действующего законодательства и взаимодействия между собой, целесообразно вменить обязанности по содействию субъектам инновационной деятельности, по сбору, обработке, анализу и оценке сведений и информации, по проведению форумов и совещаний, подготовке заключений и т. п. Ввести для них запрет на аннулирование принятых ими решений по финансовым вопросам [4]; ввести запрет на блокирование в любых формах (действия, бездействия и др.) деятельности лиц, осуществляющих инновационную схему, оформленную в установленном порядке.

Внедрение конкретной инновации производится на основе индивидуального правового акта, форма и содержание которого предусмотрены законом в виде «Генерального соглашения», заключаемого между:

а) гражданином или юридическим лицом, обладающим исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности (правообладателем);

б) организацией (научной, внедренческой, проектной и т. п.), осуществляющей технологическую разработку использования соответствующей инновации в промышленности, включая техническое проектирование и подготовку рабочих чертежей и др.;

в) организацией промышленности, на производственных мощностях которой будет осуществлена трансформация инновации в «металле», в конкретном товаре (машине, оборудовании, станке, иных изделиях);

г) банком, выразившим согласие участвовать в проекте;

д) лизинговой компанией, если участие таковой в проекте необходимо;

е) страховой компанией, если участие таковой в проекта возможно и необходимо;

ж) рекламной компанией, если участие таковой в проекте целесообразно;

з) компанией-инвестором;

и) торговой компанией, если участие таковой в проекте целесообразно;

к) организациями, участвующими в кооперации.

Если результат интеллектуальной деятельности к моменту заключения «Генерального соглашения» не материализован в виде полезной модели, промышленного образца, изобретения, то заменить правообладателя может конкретное лицо (гражданин или научная организация). В случаях, предусмотренных законом, компанию-инвестора может заместить главный распорядитель (распорядитель бюджетных средств), если финансовое обеспечение проекта производится за счет средств федерального, регионального или местного бюджетов. Допустимо применение институтов государственно-частного партнерства, инвестиционного товарищества, хозяйственного партнерства [5] и др. Оформленное генеральное соглашение об инновационной деятельности по созданию определенного товара (изделия, технологии и др.) направляется в явочном порядке соответствующему органу «инновационной власти» (Минэкономразвитию) для регистрации и учета. С момента государственной регистрации указанное соглашение приобретает юридическую силу и его участники могут переходить к конкретным действиям (заключению договоров, определяющих права и обязанности участников конкретных этапов инновационной деятельности и последующему их реальному исполнению, включая научно-исследовательскую, проектную, конструкторскую, технологическую, производственную и иную деятельность, движение финансовых средств и др.).

Во взаимоотношениях между собой и третьими лицами, включая властные и иные компетентные органы, участники проекта обязаны указывать на договорах, отчетах, платежных и иных документах знак, включающий аббревиатуру «ИД №_____» и означающий «инновационная деятельность», номер регистрации «Генерального соглашения», присвоенный Минэкономразвития. Содержание номера государственной регистрации, состоящего из семи (или более) цифр, обозначает следующее: а) первые две цифры – «ХХ» – это код региона; б) следующие две цифры – «00ХХ» – код отрасли экономики (нефтегазовая, металлургическая, угольная промышленность, машиностроение, производство продуктов питания, легкая промышленность, производство медицинского оборудования, фармацевтическая и др.); в) оставшиеся цифры – «0000ХХХ» – номер по порядку, присвоенный в текущем году.

У субъекта, инициирующего инновационную деятельность по созданию определенного товара (технологии, работ) и оформление генерального соглашения, возникают обязанности по ведению дел, связанных с инновационной деятельностью (далее – ИД), в частности: хранение оригиналов документов по ИД в пределах установленного срока; ведение деловой переписки; ведение учета и отчетности (бухгалтерского, налогового, статистического); осуществление иных обязанностей. Одновременно обязанностям, связанным с ИД, должны корреспондировать соответствующие права, включая: получение налоговых каникул и других преференций; получение, при необходимости, земельного участка, если ИД направлено на создание производственных мощностей, на условиях аренды с фиксированной платой на срок, продолжительность которого не может быть менее срока, предусмотренного генеральным соглашением; на инфраструктурное и инженерное обеспечение производства (электроэнергия, газ, иные коммуникации); получение государственной гарантии и (или) бюджетного кредита; иные правомочия. Соответствующими правомочиями обладают и другие участники «Генерального соглашения».

Осуществление кадровой политики предполагает прежде всего подготовку специалистов, начиная с рабочих профессий (в советский период этим занималась система профессионально-технического образования), средне-технического и инженерно-технического персонала и др. Для обеспечения деятельности учебных заведений, включая переподготовку специалистов, наряду с бюджетными ассигнованиями вполне уместно использование средств бизнес-сообщества, если к этому будут способствовать адекватные налоговые и иные финансовые инструменты. По сути, в сжатые сроки возможно создание государственно-частного партнерства в сфере подготовки и переподготовки кадров для промышленности и иных отраслей экономики.

Пакет условий для реконструкции или формирования материально-технической базы заинтересованными лицами. Осуществление инновационной деятельности влечет замену физически и морально устаревшего производственного аппарата и приобретение оборудования, иных основных фондов у зарубежных изготовителей. Поэтому наряду с налоговым стимулированием целесообразно отменить либо минимизировать ввозные таможенные пошлины и сборы, радикально изменить действующую амортизационную политику, которая несущественно отличается от применяемой в советский период, когда находящийся на балансе промышленного предприятия, например, портрет В.И. Ленина «амортизировался» в течение 100 лет. Приобретение и поставка современного оборудования, выпускаемого известными иностранными компаниями, на территорию страны не является самоцелью. Однако его функционирование напрямую связано с наличием квалифицированного персонала, с электро-, тепло-, газо-, водо-, снабжением, транспортной и другой производственной инфраструктурой. Представляется, что в единственном числе любой организации преодоление изложенных проблем является делом весьма затруднительным. Важным условием инновационной экономики является внедрение рычагов и стимулов, ориентирующих российских товаропроизводителей на привлечение партнеров и инвесторов, на приобретение и создание новейших технологий, применение которых будет «заполнять» внутренний рынок товарами с последующим или одновременным их выходом на внешние рынки.

Подготовка судейского корпуса и юристов, специализирующихся на правоотношениях, связанных с осуществлением инновационной деятельности. Действующая судебная система нуждается в подготовке к новациям, проводимым в экономике страны. Целесообразно создание в арбитражных судах судебных составов, специализирующихся на разрешении споров, вытекающих из инновационной деятельности, правовое обеспечение которой будет осуществляться предписаниями публич-

ного и частного права (гражданского, административного, финансового и других отраслей) [6]. Предстоит работа в юридических вузах по специальной подготовке студентов и переподготовке практикующих юристов.

Введение системы отчетности и контроля по инновационной деятельности является важным элементом, обеспечивающим ее нормальное функционирование. Отсутствие отчетности и контроля само по себе ведет к злоупотреблениям, разбазариванию и хищениям государственных и частных финансов. Следует ожидать появления мошенников и аферистов в новой сфере деятельности. С тем, чтобы парализовать или значительно минимизировать их воздействие в рамках ИД, необходима подготовка соответствующих подразделений силовых структур, информирование общественности, бизнес-сообщества о возможных формах и способах, применяемых мошенниками, а также об использовании мер превентивного характера в отношениях с лицами, обещающими быстрое создание «чудо-техники», мгновенно приносящей сверхприбыли, но для изготовления (внедрения и т. п.) которого нужны «незначительные затраты» в порядке предварительной оплаты на банковские счета фирмы, которая впоследствии оказывается «однодневкой».

Практическим шагом в правовом регулировании отношений, связанных с инновациями, является принятие законодателем федеральных законов «Об инновационном центре „Сколково"» от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (далее — закон № 244-ФЗ) и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об инновационном центре „Сколково"» от 28 сентября 2010 г. № 243-ФЗ (далее — закон № 243-ФЗ) [7]. Согласно закону № 244-ФЗ создание и функционирование инновационного центра «Сколково» предусматривает осуществление исследований и разработок с последующей коммерциализацией их результатов по 5 направлениям:

1) энергоэффективность и энергосбережение, в том числе разработка инновационных энергетических технологий;

2) ядерные технологии;

3) космические технологии, прежде всего в области телекоммуникаций и навигационных систем (в том числе создание соответствующей наземной инфраструктуры);

4) медицинские технологии в области разработки оборудования, лекарственных средств;

5) стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение.

Из содержания закона № 244-ФЗ следует, что деятельность инновационного центра «Сколково» (далее — Центр), является исключением, поскольку на определенной территории и в отношении определенных субъектов права создан уникальный «режим наибольшего благоприятствования». Вовне от имени Центра выступает управляющая компания и ее дочерние общества, обладающие статусом юридической личности. Управляющей компании передаются земельные участки, бюджетные ассигнования, ряд полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ и органа местного самоуправления. Управляющая компания на территории Центра самостоятельно осуществляет планирование территории и утверждает соответствующие документы, выдает разрешения на строительство, реконструкцию объектов, организует строительство и эксплуатацию автомобильных дорог, объектов инфраструктуры, жилых помещений, предоставляет разрешения на осуществление образовательной, медицинской деятельности и утверждает правила их осуществления, возмещает участникам Центра (юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям) затраты по уплате таможенных платежей и налога на добавленную стоимость в отношении товаров, вводимых на территории Центра, в установленном порядке и за счет средств федерального бюджета.

Управляющая компания осуществляет функции по техническому регулированию, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, градостроительной деятельности, привлечению к трудовой деятельности иностранных граждан и др. В силу закона № 243-ФЗ участник Центра освобождается от обязанности ведения бухгалтерского учета, если годовой объем выручки не превышает одного миллиарда рублей, освобождается от уплаты налога на добавленную стоимость (далее — НДС) в течение 10 лет, если совокупный годовой доход не превысит 1,0 млрд рублей; освобождается от налога на прибыль на указанных условиях, освобождается от уплаты государственной пошлины за выдачу разрешения на работу иностранному гражданину и выдачу приглашения на въезд в Россию иностранному гражданину; освобождается от налога на имущество, а также предусмотрены иные преференции. Участникам Центра установлены пониженные тарифы страховых взносов в Пенсионный фонд РФ — 14%, они освобождены от уплаты взносов в два других фонда.

Изложенное показывает, что Центру и его участникам законодатель предоставил очевидные существенные преимущества, государственную поддержку (финансирование за счет средств федерального бюджета, государственные гарантии и др.) и минимизировал, а в ряде случаев вообще устранил действующие административные процедуры. Можно предположить, что спустя определенный временной период, станет очевидным внедрение на практике результатов разработок по предусмотренным направлениям. Однако само по себе создание рассмотренного «оазиса» не решает и не решит задачи перевода всей экономики на инновационный путь. Поэтому актуальной остается проблема формирования комплексного финансово-правового механизма, стимулирующего российских товаропроизводителей к осуществлению инновационной деятельности, согласованного с другими отраслевыми механизмами. Представляется, что создание указанного механизма не может быть результатом только «кабинетных раздумий». Формированию финансово-правовых предписаний должно предшествовать понимание проблемы со стороны заинтересованных «производственников» (промышленников), рассмотрение и учет предложений экономической и юридической науки, финансовых властей, иных лиц.

Финансово-правовое урегулирование отношений по инновационной деятельности должно было быть осуществлено в значительной мере федеральными законами и, при необходимости, постановлениями Правительства РФ, без делегации полномочий по правотворчеству иным федеральным органам исполнительной власти. Целесообразно, чтобы система налоговых стимулов, льгот, преференций и каникул была сопряжена с адекватной амортизационной политикой, реальной возможностью получения государственной поддержки (бюджетного кредита, субсидии, государственной гарантии и др.), долгосрочных банковских кредитов по разумным ставкам, минимизированием административных процедур при получении разрешительных либо иных юридических актов, поддержкой властей всех уровней, обеспечением порядка и должного контроля за движением финансовых средств, особенно в части, связанной с прохождением возвратного иннокапитала, установлением персональной ответственности должностных лиц участников упомянутого «Генерального соглашения» за ненадлежащее исполнение установленного порядка осуществления инновационной деятельности, создание в сфере материального производства конкурентной среды, установление эффективных мер по противодействию коррупции, рейдерству, промышленному шпионажу и прочее. Все перечисленные выше факторы являются основополагающими и в случае их реализации обеспечат юридико-технологический аспект формирования инновационной экономики.

---

1. Распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р утвержден Перечень государственных программ Российской Федерации, в который включена 41 программа. Раздел II «Инновационное развитие и модернизация экономики» состоит из 16 программ, в том числе: 1) развитие науки и техники; 2) экономическое развитие и инновационная экономика; 3) развитие промышленности и повышение ее конкурентноспособности; 4) развитие транспортной системы и др. // СЗ РФ. 2010. № 47. Ст. 6166.
2. См.: Гордеева О. В. Инструменты налогового регулирования инновационной деятельности // Налоги (газета). 2009. № 48. С. 7-14.
3. На заседании Государственного совета решением Президента РФ в федеральных округах (соответственно, в субъектах РФ) введен институт «уполномоченных по инновациям». (Март 2011 г. г. Магнитогорск).
4. За изъятием очевидных ситуаций, влекущих расхищение или разбазаривание финансовых средств, решение по которым должно выноситься арбитражным судом с привлечением органов прокуратуры.
5. См.: Федеральный закон от 28 ноября 2011 г. № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе» // Рос. газ. 2011. 7 декабря; Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 380-ФЗ «О хозяйственных партнерствах» // Рос. газ. 2011. 9 декабря.
6. Законодатель создал Суд по интеллектуальным правам в системе арбитражных судов – См.: Федеральный конституционный закон от 6 декабря 2011 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам» // Рос. газета. 2011. 9 декабря.
7. См.: Рос. газ. 30 сентября 2010. В приведенные законы внесены изменения. См.: Федеральный закон от 28 ноября 2011 № 339-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газета. 2011. 7 декабря.