

ЭКСПЕРТИЗА И АНАЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

ОПЫТ НАУЧНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ И ИНТЕРЕСЫ НАУЧНО-ИННОВАЦИОННОГО КОМПЛЕКСА

Ю.Н. Андреев

Проводится анализ экономического законодательства России с целью выявления общих оснований для разных нормативных положений. Выявление и декларирование в явном виде оснований для принятия законов является необходимым условием научной экспертизы законодательства и, более широко, мер государственной политики, принимаемых для поддержки курса на инновационное развитие страны. На опыте рассмотрения нескольких изменений, внесенных в законодательство после 2000 г., делается вывод о возможности построения законодательства на общих принципах и о преимуществах этого подхода перед эмпирическими поисками мер стимулирования. Статья подготовлена на основании исследований, проведенных в рамках выполнения заказа Роснауки.

Ключевые слова: обоснование законопроектов, принципы законодательства, интересы инновационного комплекса, анализ правовых методов стимулирования инновационной деятельности.

На уровне федерального законодательства и на региональном уровне принят целый комплекс нормативных документов, имеющих целью стимулирование инновационной деятельности. В общем потоке нормативных новаций можно различать два направления: косвенная поддержка инновационной деятельности, которая осуществляется в основном с помощью предоставления экономических льгот и других форм поддержки участникам инновационной деятельности, и программно-целевое направление, в соответствии с которым создаются целевые программы и специальные организации (корпорации), предназначенные для осуществления конкретных целей, поставленных органами власти.

Представление на суд общественности законодательных инициатив вызывает дискуссии, в ходе которых практически всегда выявляется неоднозначность предлагаемых новаций, связанная с различием интересов групп хозяйствующих субъектов и разных ведомств. Если бы речь шла о технических проектах, то основательность аргументации разных участников дискуссий можно было бы оценить в ходе экспертизы, которая обязана отвечать на вопросы об обоснованности аргументации и о соответствии предлагаемых решений поставленной цели. Но в рассматриваемой сфере деятельности проведение научной экспертизы законодательства затруднено отсутствием общетеоретических положений, на которые эксперт мог бы опереться как на более общие обоснования. Можно сказать, что за спиной эксперта в области естественных и технических дисциплин стоит фундаментальная наука, на более общие положения которой он опирается при рассмотрении частных случаев. В области правового регулирования экономических отношений использование более общих оснований, помимо декларируемых практических целей, необходимо вводить для противодействия субъективным интересам социальных и экономических групп.

Для пояснения можно взять ситуацию с экспертизой технических проектов. Например, если предлагается к реализации проект с признаками «вечного двигателя», то технические детали проекта уже не представляют интереса для эксперта, поскольку есть более общее заключение науки о невозможности реализации подобных проектов.

В области законодательных проектов оценка может быть сделана на основании сопоставления предлагаемой новации с заявленными целями. Можно ли ожидать от принятия данного закона тех последствий, которые совпадают с заявленной целью? Проверяется системность предложения на предмет отсутствия противоречий с уже действующими законами, с

Конституцией. Иными словами, анализируется техническая возможность введения закона-проекта и соответствие ближайших последствий заявленной цели. Эксперт в состоянии провести подобную проверку, но назвать ее научной экспертизой нет оснований, так как не выполнено главное условие научной экспертизы, сопоставление предложенных в законопроекте теоретических посылок с более общими установленными в науке положениями. Сделать это затруднительно также и потому, что в российской практике не принято давать теоретические основания принимаемым законам и нормативным актам. Например, в Налоговом кодексе РФ (ст. 149 «Операции, не подлежащие налогообложению») дается список видов деятельности, освобожденных от уплаты налогов на прибыль, но нет указаний на основания этого освобождения, то есть основания предполагаются очевидными эмпирически.

Но эмпирические основания, даже весомые и подкрепленные документально, могут входить в противоречия между собой. Это видно при рассмотрении истории поправок в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» от 2005 г. Безусловно, важна активная политика регионов в деле формирования инфраструктуры инновационной деятельности и, более широко, – в поддержке усилий федеральных властей по переходу к инновационному типу развития. В то же время в редакции этого закона были сокращены полномочия субъектов Федерации в формировании и реализации научно-технической политики. Был снят пункт о предметах совместного ведения органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Этот пункт о совместном ведении содержал важные положения, которые были правовой основой формирования и проведения согласованной государственной политики, например:

- «– формирование экономического механизма осуществления государственной научно-технической политики;
- организация научно-технического прогнозирования;
- формирование рынков научной и (или) научно-технической продукции РФ и субъектов РФ;
- формирование совместных фондов научного, научно-технического и технологического развития;
- международные научные связи».

Пункт 3 о предметах ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации включал принципиально важное положение об участии органов государственной власти субъектов Федерации в выработке и реализации государственной научно-технической политики. Полномочия субъекта Федерации в сфере формирования и проведения научно-технической политики были ограничены только правом финансирования региональных научных учреждений. Ввиду незначительного количества подобных учреждений это ограничение означало практически полное выведение вопросов науки из сферы полномочий субъектов Федерации. Для оценки внесенных изменений необходимо знать более общие основания, которые были приняты во внимание законодателем. На этот вопрос свой ответ дали авторы В.Н. Лексин и А.Н. Швецов (см. Русская Цивилизация – www.rustrana.ru, Информационно-аналитический и энциклопедический портал. 16.08.2004 «Новый российский федерализм»):

«Все вносимые в 2003 г. Правительством РФ законодательные инициативы, касающиеся разграничения предметов ведения и полномочий между органами федеральной, региональной и местной власти весьма точно повторяют схему этих разграничений, изложенную еще два года назад в правительственной «Программе реформирования бюджетного федерализма на период до 2005 года». С определенными допущениями можно считать, что серия вышеуказанных законопроектов, лишь легитимизирует положения этой Программы. А это означает, что главным критерием для изменения прежней схемы разграничения предметов ведения и полномочий стало удобство федерального распоряжения общественными бюджетными ресурсами».

Если принять заключение авторов, то получается, что программа совершенствования деятельности в сфере одного ведомства (Минфин) стала основанием для внесения в законода-

тельство изменений, затрагивающих сферу ответственности другого ведомства. Вопрос о действительном соотношении значимости задач, решаемых в рамках разных ведомств, остается открытым. Эксперт в данном случае может дать только формальное заключение о причинах внесения изменений, но не об их рациональности.

Фактически в настоящее время в регионах России складывается инфраструктура инновационной деятельности под эгидой региональных органов власти, но в признанное законом понятие инфраструктуры региона новый вид инфраструктуры не входит, что видно из состава статей бюджетов субъектов федерации. Расходы на инфраструктуру инновационной деятельности проводятся в законах о региональных бюджетах не через специальную статью, а через целевые программы. Это означает, что практика федеральной помощи дотационным бюджетам не распространяется на нужды инновационного развития регионов.

Рассмотрим Федеральный закон №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»:

«Статья 7. Особенности нормативно-правового регулирования развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации

<...>

3. Основными принципами государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации являются:

<...>

3) *участие представителей* (курсив здесь и далее наш. – Ю.А.) субъектов малого и среднего предпринимательства, некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, в *формировании и реализации государственной политики* в области развития малого и среднего предпринимательства, экспертизе проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства».

В состав малых предприятий входят и предприятия научно-технического и инновационного профиля, но вопросы формирования государственной политики в этой сфере не отражены в статье закона:

«Статья 14. Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства органами государственной власти и органами местного самоуправления

1. Основными принципами поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства являются:

<...>

2) *доступность инфраструктуры* поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства для всех субъектов малого и среднего предпринимательства».

Таким образом, закон дополняет перечень полномочий органов власти субъектов федерации обязательством создавать инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. В статье 15 раскрывается содержание понятия инфраструктуры:

«Ст. 15. п. 2. Инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства включает в себя также ... *технопарки, научные парки, инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы, палаты и центры ремесел, центры поддержки субподряда, маркетинговые и учебно-деловые центры, агентства по поддержке экспорта товаров, лизинговые компании, консультационные центры и иные организации*».

Таким образом, видно, что полномочия регионов по созданию и поддержке инфраструктуры инновационной деятельности отражены в федеральном законе, но не нашли отражения в базовом законе о разграничении полномочий между федерацией и субъектами. Этот пример приведен для иллюстрации сформулированного в начале статьи положения об отсутствии ссылок на более общие основания при формулировании текстов законов федерального уровня. В данном случае остается без ответа вопрос об инфраструктурных полномочиях региональных органов власти: признается ли инфраструктура поддержки бизнеса в целом и

инновационного, в частности, неотъемлемой частью экономической и социальной инфраструктуры региона?

Далее рассмотрим вопрос о взимании налога на землю с научных организаций. Отмена льготы по уплате налога на пользование земельными участками научными учреждениями имела положительным результатом единообразный подход ко всем пользователям землей и увеличила налоговые поступления в бюджеты муниципальных органов власти. Предполагалось, что финансовые обязательства государства как учредителя этих организаций будут выполнены при введении механизма компенсаций научным учреждениям из федерального бюджета. Какие общие основания можно выявить в случае с этим законодательством?

Первый принцип уже сформулирован – единство рыночных отношений по поводу земли как источника налоговых поступлений. Расширена область рыночных отношений на новые сферы, сигналы рынка по поводу оценки земли в качестве фактора производства станут охватывать дополнительную часть ресурсов. Отношения между федеральными и местными органами власти по поводу использования земли регулируются федеральным законом, что увеличивает хозяйственную самостоятельность муниципальных образований. Но, с другой стороны, в Налоговом кодексе РФ остается понятие земель, изъятых из оборота:

«Статья 389. Объект налогообложения

<...>

2. Не признаются объектом налогообложения:

1) земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами,ключенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия;

3) земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд;

4) земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, в пределах лесного фонда;

5) земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда, за исключением земельных участков, занятых обособленными водными объектами».

Следовательно, земли, отведенные государственным научным учреждениям для выполнения их уставных функций, что зафиксировано в их уставах, утверждаемых органами власти, считаются вовлечеными в хозяйственный оборот. Но кто в этом случае участники оборота? И какие основания считаются достаточными для принятия решений об освобождении пользователей земельными участками от налога, если участки не изъяты из оборота? Рассмотрим список освобождений, приведенный в Налоговом кодексе РФ:

«Статья 395. Налоговые льготы

Освобождаются от налогообложения:

1) организации и учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации – в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на эти организации и учреждения функций;

2) организации – в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования;

<...>

4) религиозные организации – в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного назначения;

5) общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их закон-

ные представители составляют не менее 80 процентов, – в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности...

учреждения, единственными собственниками имущества которых являются указанные общероссийские общественные организации инвалидов, – в отношении земельных участков, используемых ими для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных целей социальной защиты и реабилитации инвалидов, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям;

6) организации народных художественных промыслов – в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов;

7) физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов – в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов;

<...>

9) организации – резиденты особой экономической зоны сроком на 5 лет с момента возникновения права собственности на земельный участок, предоставленный резиденту особой экономической зоны».

Основанием для пункта 1) может быть то обстоятельство, что уплата налога будет означать простое перераспределение бюджетных средств, без увеличения общей суммы сбора. Но все аргументы в пользу введения налога, указанные нами выше, действуют и в данном случае. Более того, наличие хозяйственной деятельности для указанных организаций и связанное с нею получение доходов в данном случае более очевидны, чем для научных учреждений. Приведенные в пользу расширения сферы применения земельного налога аргументы рыночного характера объективно являются общими, характерными не только для научной сферы. Но, поскольку решение принято избирательно, следует сделать заключение, что существуют и неизвестные нам основания более общего уровня.

Пункт 2) ст. 395 рассматривает случаи, когда земельные участки заняты автомобильными дорогами. Но дороги могут быть как федеральными, так и региональными и местными. Следовательно, вопрос перераспределения средств между бюджетами при формулировании этого пункта не принимался во внимание.

Пункт 4) затрагивает религиозные организации. Основание для освобождения их от налога на землю в явном виде не сформулировано. Можно только делать предположения, что оно выходит за рамки экономических или правовых оснований. Если это было общее соображение о некоммерческом характере религиозных организаций, то его следовало бы применить ко всем некоммерческим организациям. Довод об устраниении излишних передач средств между бюджетами в данном случае не работает. Как видно из следующих пунктов ст. 395, далеко не все некоммерческие организации освобождаются от налогов на землю. К тому же в законодательстве нет указаний на некоммерческий статус религиозных организаций.

В пункте 5) изложены условия освобождения от налога на землю организаций инвалидов. Важны для нашего анализа два момента: государство считает необходимой финансовую поддержку инвалидов, поэтому освобождение от налога является формой государственного финансирования социальных расходов; от налогов освобождаются только те участки земли, которые используются для уставной деятельности.

Оба эти соображения носят общий характер и могут быть применены к научным учреждениям, которые финансируются, главным образом, из бюджета, и поэтому освобождение их от налога на землю имеет тот же смысл, что и освобождение от налога на землю организаций инвалидов. Кроме того, если введение налога на землю для научных учреждений имело неявным основанием факт ведения ими коммерческой деятельности с использованием земли

в качестве источника доходов, то можно было бы применить норму закона о разделении участков земли на используемые в уставных целях и используемые в других целях, как это было сделано в указанных выше пунктах.

Ситуации, изложенные в пунктах 6) и 7), не вносят новых оснований. Пункт 7) добавляет основание для освобождения от налога на землю – статус резидента экономической зоны. Освобождение от какого-либо налога на основании присваиваемого статуса выпадает из логики, применяемой обычно в налоговом законодательстве, и носит временный характер, поэтому его здесь не рассматриваем.

Мы привели две статьи налогового кодекса, затрагивающие вопросы налога на землю. Первая из них содержит общие основания для освобождения от налога, вторая содержит условия предоставления льгот. Преемственность между ними видна только для случая применения закона к малочисленным народам. Относительно других случаев, как было нами показано, опора на более общие основания не используется.

Еще одна острые для научно-инновационного комплекса проблема – механизм взимания единого социального налога. В информационных видах деятельности доля заработной платы выше, чем в среднем в производстве, поэтому высокий социальный налог для них является тормозом. Для резидентов особых экономических зон введена льгота по уплате социального налога, он снижен до 14%. Каковы общие основания взимания единого социального налога?

В разделе «Ставки налога» приводится сложная схема расчета сумм налога в зависимости от доходов работника и назначения платежа. На примере первой строки расчетной таблицы (уровень годового дохода не более 280 тыс. руб.) рассмотрим целевые назначения собираемых сумм:

- | | |
|--|---------|
| – федеральный бюджет | 20 % ; |
| – фонд социального страхования РФ | 2,9 % ; |
| – федеральный фонд обязательного медицинского страхования | 1,1 % ; |
| – территориальные фонды обязательного медицинского страхования | 2 % . |

С 2010 г. отчисления в федеральный бюджет заменены отчислениями в Пенсионный фонд РФ. Предполагается рост суммарных отчислений до 34 % с 2011 г. с целью увеличения средств Пенсионного фонда. Отчисления в федеральный бюджет становятся целевыми отчислениями в Пенсионный фонд РФ. Это страховые взносы, которые служат источником выплат пенсий по трем каналам: базовая часть пенсии, страховая часть и накопительная (не говорим сейчас о программах дополнительных накопительных фондов). Возникает вопрос об основаниях объединения источников трех видов пенсионных выплат в одном налоге. Персонифицированный учет накоплений гарантирует работнику возврат отчисленных средств по линии страховых и накопительных частей пенсии. Но базовая часть пенсии выплачивается всем пенсионерам, независимо от фактических накоплений на его персонифицированном счете. Правовым основанием перераспределения можно считать право собственности Федерации на эти средства, установленные законом (см. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ “Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации”):

«Статья 5. Собственность на средства пенсионных накоплений

Средства пенсионных накоплений являются собственностью Российской Федерации . . .»

Однако остается вопрос, почему эта часть финансируется из взносов работающих граждан? Каким образом средства граждан становятся собственностью государства, чтобы потом опять стать собственностью граждан? Вопрос имеет и то основание, что компенсация недобора страховых взносов для резидентов особых экономических зон производится не из средств Пенсионного фонда, а из других источников федерального бюджета (см. Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» от 24 июля 2009 года №212-ФЗ):

«Статья 57. Тарифы страховых взносов в 2010 году

<...>

2. В 2010 году применяются пониженные тарифы страховых взносов для плательщиков страховых взносов, указанных в пункте 1 части 1 статьи 5 настоящего Федерального закона:

- для сельскохозяйственных товаропроизводителей, 15,8 %;
- для организаций и индивидуальных предпринимателей, имеющих статус резидента технико-внедренческой особой экономической зоны и производящих выплаты физическим лицам, работающим на территории технико-внедренческой особой экономической зоны, для организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения... и др., 14 %;
- для организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих единый сельскохозяйственный налог 10,3 %.

3. В 2010 году выпадающие доходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации плательщикам страховых взносов, указанным в части 2 настоящей статьи, компенсируются за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации».

Поскольку проценты выплаты социальных налогов в этих случаях различны, нельзя установить и общее основание для предоставленных льгот. Но это общее основание может быть установлено при разделении источников наполнения разных частей Пенсионного фонда. Если базовую часть пенсии отделить от страховой и накопительной частей, то появится возможность уменьшить налоговую нагрузку на заработную плату. В этом случае остающиеся страховые взносы могут рассматриваться как собственность граждан, внесших взносы. В настоящее же время реализовать право собственности работников на свои же взносы невозможно из-за объединения в одном фонде разных по природе и по целям средств. Выведение базовой части пенсионных накоплений из суммы социального налога позволило бы установить для всех налогоплательщиков налоговый режим в этой части, такой же, как и для резидентов экономических технико-внедренческих зон. Вся страна по условиям налоговых платежей в этой части стала бы благоприятной для инновационной деятельности. Базовая часть пенсионных выплат не связана непосредственно с трудовой деятельностью, а обусловлена правами гражданина России, что можно трактовать и как права гражданина на ресурсы страны, то есть права на получение части собираемых рентных платежей. Переход к этому основанию налогов в базовой части пенсий и был бы реализацией политической воли к переходу от сырьевой ориентации экономики к инновационно ориентированной.

Проведенный анализ затрагивает лишь часть массива экономического законодательства, но и из него можно сделать вывод, что для успеха курса на инновационное развитие страны построение экономического законодательства на системе известных и открыто заявленных общих принципах более важно, чем регулярно вводимые льготы. Неопределенность оснований экономического законодательства влечет за собой и неопределенность в отношениях государства с гражданами и бизнесом. Этот фактор принимается во внимание, как иностранным бизнесом, так и отдельными специалистами, которых государство стремится пригласить для работы в научно-инновационном комплексе России.