

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В СФЕРЕ НАУКИ И ПРОБЛЕМЫ ПРИВАТИЗАЦИИ

академик Н.Я. Петраков, директор ИПР РАН
к.э.н. С.Н. Сайфиева, ученый секретарь ИПР РАН

В середине 2004 года Министерство образования и науки Российской Федерации подготовило два документа «Концепция участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки» и «Стратегия Российской Федерации в области развития науки и инноваций на период до 2010 года».

Авторы этих документов прямо подчеркивают, что в понятие «участие РФ в управлении государственными предприятиями» они «включают и разгосударствление указанных организаций, и изменение их организационно-правовых форм».

Таким образом, термин «управление» трактуется до такой степени расширительно, что охватывает ситуации фактического и юридического отказа государства от управления путем передачи имущества научных организаций в частную собственность. По сути, речь в упомянутых выше документах идет о программе трансформации отношений собственности в сфере научной деятельности.

В настоящее время в России более 70% научных организаций находятся в федеральной собственности. За период с 1990 по 2003 годы значительно уменьшилось число проектных организаций (в 7,8 раза), конструкторских бюро (в 3,6 раза), научно-технических подразделений на промышленных предприятиях (в 1,8 раза). По сути дела в ходе экономических реформ рухнула отраслевая и прикладная научная база. Широкая приватизация промышленных предприятий в России наглядно показала, что частный собственник, пришедший на смену государству, крайне слабо заинтересован в прикладных научных разработках, в финансировании инновационных исследований. Новые хозяева прекратили финансирование ранее созданной материально-технической и интеллектуальной инфраструктуры научных исследований, не создав взамен ничего нового. Причины такого отношения частного бизнеса к финансированию науки заложены в специфических условиях российской приватизации. Применительно к рассматриваемой проблеме из всей совокупности этих особых условий следует выделить три системоопределяющих.

Во-первых, приватизация в России проводилась без всякой увязки с проблемой создания соответствующей конкурентной среды. Частный собственник проявляет интерес к научным разработкам, различным ноу-хау только в условиях жесткой конкуренции. Приватизация в российской промышленности особенно преуспела в сырьевом секторе, где преобладали естественные монополии (добыча нефти и нефтепереработка, черная и цветная металлургия, лесная промышленность и т.п.). У предприятий этих отраслей не было конкурентов на внутреннем рынке, а конкурентоспособность на мировом рынке обеспечивалась не высокими технологиями, а, прежде всего, низкой стоимостью рабочей силы, дешевизной сырья, электроэнергии и транспортных услуг, а после дефолта и девальвации 1998 года крайне льготным для экспортеров курсом национальной валюты.

Во-вторых, низкий интерес частного бизнеса к финансированию науки в значительной мере определялся тем, что новые собственники и нанятые ими

менеджеры были, как правило, ориентированы на текущую конъюнктуру рынка и на получение сиюминутной прибыли. У большинства частных фирм не было и нет программ стратегического развития на основе продвижения на рынок высокотехнологичного продукта. Надо подчеркнуть, что отсутствию стратегического подхода в научно-технической политике частного предпринимательства в значительной степени способствовали органы исполнительной и законодательной власти. Многочисленные изменения хозяйственного права и условий приватизации, изменения правил и нормативов налогообложения, форм акционирования и прав акционеров, методов валютного регулирования, - все это мало способствовало стабилизации российской экономической системы, рождало у предпринимателей неуверенность в завтрашнем дне. В такой ситуации вложения в научные исследования с потенциальной отдачей даже в среднесрочной перспективе (3-5 лет) выглядят весьма рискованными.

В-третьих, частный бизнес, столкнувшись с фактом технологического отставания приватизированных им предприятий, естественно взял курс не на развитие собственной прикладной науки, а на закупку современных западных технологий и оборудования. Эта политика совпадала с интересами западных инвесторов. Сочетание уже освоенных технологий с дешевой российской рабочей силой создавало уникальные возможности для продвижения известных на Западе торговых марок и брэндов на внутренний рынок России.

Сочетание этих трех факторов (в различных отраслях и сферах хозяйственной деятельности в разных пропорциях) обусловило отток инвестиционных ресурсов из отраслевой (прикладной) науки в период 1991-2004 годов.

В настоящее время и в ближайшей обозримой перспективе факторы, определяющие слабый интерес частного капитала России к финансированию научных разработок, будут сохранять свое значение. Формирование конкурентной среды осуществляется крайне низкими темпами. Это объясняется продолжающимся преобладанием внеэкономических методов борьбы за рынки сбыта. В ходе реформ произошел окончательный отказ от ранее провозглашенного «регистрационного» принципа создания частных предприятий в пользу так называемого «разрешительного» принципа. Это резко увеличило административный ресурс чиновников и явилось питательной средой для коррупции. Вытеснение конкурентов зачастую происходит не в результате честной борьбы за рубль потребителя, а путем криминальных разборок, использования компромата, фальсификации продуктов, недобросовестной рекламы и т.д.

Сохраняется неопределенность по вопросу о пересмотре итогов приватизации. Это отнюдь не способствует оживлению интереса частных фирм и компаний к разработке стратегических планов их научно-технического развития на основе собственных исследований. В лучшем случае, как уже отмечалось, ставка делается на закупку уже готовых иностранных технологий.

Исходя из вышесказанного, предположения о стремлении частного капитала к приобретению государственных научных организаций и широкому финансированию научных разработок выглядят необоснованно оптимистичными.

Этот оптимизм базируется не на реалиях российской экономики, а на формальных аналогиях, почерпнутых из западного опыта организации и финансирования науки. Действительно, в странах с развитой рыночной

экономикой внутрифирменными научными организациями выполняется значительная часть научных исследований. Их доля в Японии составляет 71 процент, в странах Европейского Союза – две трети, а в США – три четверти. Но все эти страны имели свою историю формирования инфраструктуры научной сферы. Кроме того, они не испытали на себе последствий ускоренного перехода к рынку (шокотерапии) и приватизации, приведенной революционными методами. Именно в результате этих мероприятий Россия в считанные годы практически безвозвратно потеряла внутрифирменную (отраслевую) науку. Если еще в 1990 году доля внутрифирменной науке в общем объеме затрат на исследования и разработки составляла в России 62 процента (что вполне сопоставимо с западными стандартами), то в 2003 году она снизилась до 6 процентов. Частный собственник попросту отказался от науки.

Попытка в экстремально короткие сроки (2005-2010) перестроить систему организации, финансирования и имущественных отношений в сфере научных исследований приведет к реанимации административных методов разгосударствления, которые уже использовались в промышленности и привели к плачевным результатам. «Ускоренная» приватизация не в одной отрасли не дала возможность государству реально оценить и затем продать по этой цене имущество. Даже на нефальсифицированных торгах основные фонды предприятий выставлялись на продажу по цене (первоначальной или восстановительной) соответствующей преискурантам 1990 года. Разгосударствление научных организаций может привести к еще более катастрофическим последствиям в связи с тем, что в настоящее время полностью отсутствуют государственно-признанные и утвержденные методики денежной оценки интеллектуальной собственности. Плюс к этому: экспериментальное оборудование научных лабораторий и опытных производств принципиально не может оцениваться по канонам, принятым на промышленных объектах. Уже по этой причине «ускоренная приватизация» научных организаций вызывает серьезные возражения.

Денежная недооценка имущества научных организаций в совокупности с отсутствием реальных стимулов финансирования научных исследований со стороны частного бизнеса, скорее всего, вызовет эффект перепрофилирования потенциальных объектов приватизации в сфере науки. Этот эффект уже наблюдался в процессе приватизации предприятий торговли, мебельной и деревообрабатывающей промышленности, жилищного строительства. Практика российской приватизации убедительно показала, что нет и не может быть никаких гарантий (даже если будут приняты соответствующие распоряжения исполнительной власти и законодательные акты), что по прошествии определенного времени имущество приватизированных научных организаций будет использоваться по прямому первоначальному назначению. Авторы анализируемых документов подспудно закладывают возможность именно такого развития событий, вводя термин «непрофильное имущество научных организаций», которое естественно в первую очередь может становиться объектами «перепрофилирования». Под категорию непрофильного имущества, конечно, подпадают здания, складские помещения, территории, занимаемые научными организациями, жилые комплексы наукоградов, некоторые коммуникации жизнеобеспечения научных центров и т.д. Все это станет первоочередными объектами приватизации и быстрого перепрофилирования.

Предлагаемые в анализируемом документе механизмы прекращения участия Российской Федерации в управлении научными организациями (пункт 4) отнюдь не стимулируют приток частных инвестиций в научную сферу. Авторы документа концентрируют свое внимание исключительно на методах вывода имущества научных организаций из-под государственного контроля, но совершенно не обеспокоены проблемой дальнейшего повышения эффективности научных организаций в рамках новых форм собственности. Предпочтительными методами разгосударствления называются:

- продажа имущественного комплекса научного учреждения;
- преобразование научного учреждения в ОАО с последующей продажей его акций;
- передача акций акционерного общества в доверительное управление с последующей их продажей;
- внесение федерального имущества в качестве вклада Российской Федерации в уставной капитал открытого акционерного общества;
- уменьшение доли участия Российской Федерации в капитале ОАО в результате приобретения размещаемых последним дополнительных акций частными инвесторами.

Все эти методы разгосударствления научных организаций не имеют юридического основания в законодательстве Российской Федерации. Но это не смущает авторов «Концепции участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки». Они на многих страницах перечисляют статьи законов РФ от Гражданского Кодекса Российской Федерации до закона «О некоммерческих организациях», в которые срочно необходимо внести поправки, обеспечивающие юридическую легитимность реализации предлагаемой «Концепции». Таким образом, ее авторы де-факто признают отсутствие правовой базы предлагаемой ими схемы разгосударствления научных организаций.

Авторы «Концепции» не предлагают никаких методов денежной оценки «интеллектуальной собственности» и «человеческого капитала». Они полностью игнорируют факт практического отсутствия в этой сфере законодательной базы. Их интересует только имущество: «В рамках разгосударствления организаций может осуществляться продажа следующих объектов федеральной собственности:

- имущественных комплексов учреждений;
- имущественных комплексов унитарных предприятий;
- акций ОАО».

И далее: «При продаже федерального имущества на аукционе право его приобретения получает покупатель, предложивший наиболее высокую цену. Аукцион является открытым по составу участников и признается несостоявшимся в случае, если в нем принял участие только один участник».

Таким образом, авторы «Концепции» предлагают для научных организаций схемы «дикой приватизации», работавшие в России в середине прошлого десятилетия, и приведшие к широким злоупотреблениям. Основными пороками предлагаемой схемы приватизации являются, во-первых, широкие возможности для сговора между участниками аукциона; во-вторых, отсутствие стартовой аукционной цены, определяемой федеральными органами на основе инвентаризации продаваемого имущества и его денежной оценки экспертной комиссией; и, в-третьих, отсутствие каких-либо обязательств, налагаемых на

покупателя в части сохранения научного профиля приватизируемой организации и объемов инвестирования в развитие научных исследований. Столь «демократические» условия аукционов будут иметь следствием не приток частного капитала в сферу науки, а наоборот, массовый вывод федерального имущества из этой сферы по бросовым ценам. В результате окончательно будет подорвана материально-техническая база научных организаций при минимальных бюджетных поступлениях.

Чтобы как-то смягчить одиозность своей позиции авторы «Концепции» допускают, что в ряде случаев возможна конкурсная форма разгосударствления (почему-то только для акционерных обществ). «При продаже принадлежащих государству акций на конкурсе на покупателя возлагается обязанность выполнить в отношении приватизируемых акций определенные условия. На конкурсе могут продаваться пакеты акций, составляющие более 50% уставного капитала соответствующего общества. Право приобретения акций принадлежит покупателю, предложившему в ходе конкурса наиболее высокую цену, при условии выполнения им условий конкурса... Передача акций в собственность покупателя осуществляется только после полного исполнения им условий конкурса. Срок исполнения условий не может превышать один год».

Вот она «дедушкина оговорка»! Речь идет не о стратегических условиях финансирования и развития объекта приватизации, а об отсрочке на год получения приобретенного пакета акций. На год можно пообещать все что угодно: и сохранить рабочие места, и не изменять общий профиль деятельности научной организации. Однако по истечении года со дня проведения конкурса собственник получает в свое полное распоряжение оплаченный пакет акций, а вместе с ним свободу от всех принятых на себя обязательств, поскольку, по мнению авторов «Концепции», срок их действия строго ограничивается двенадцатью месяцами. Таким образом, такая форма «конкурса» по сути, ничем не отличается от обычного аукциона со всеми присущими ему недостатками.

Полное игнорирование авторами «Концепции» критического анализа опыта первых этапов приватизации в промышленности, прямое проецирование малоэффективных схем приватизации на сферу науки приводит к серьезным методологическим ошибкам в выборе путей превращения экономики России из «сырьевой» в «экономику знаний». Даже в вышерассмотренном, относительно частном, случае отсутствует понимание, что в научной сфере победителем аукционов и конкурсов должны становиться не те, кто «заплатил более высокую цену», а те, кто представил наиболее привлекательную программу развития научной организации, в которой объем финансирования выступает лишь как один из параметров отбора. Такого рода «упрощениями» методов приватизации пронизан весь анализируемый документ.

Авторы «Концепции» и «Стратегии РФ в области развития науки и инноваций на период до 2010 г.» стали жертвами системного сбоя в выборе методологической основы решения проблемы повышения эффективности российской науки. Суть этого сбоя в следующем.

Во-первых, аксиоматический постулат первых лет экономических реформ, гласящий, что частная собственность всегда функционирует эффективнее государственной, не выдержал испытания практикой. За последнее десятилетие частный сектор в промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте, в строительстве не достиг уровня дореформенных объективных показателей эффективности. По производительности труда, энергоемкости продукции, уровню издержек производства, конкурентоспособности

приватизированный сегмент экономики не достиг уровня 1990 года – года, когда тотально господствовала государственная форма собственности. При этом приватизированные предприятия освободили себя от значительной части расходов на НИОКР, геологоразведку, социальную сферу, поддержку коммунального хозяйства. Объективный анализ функционирования предприятий в условиях трансформации отношений собственности со всей очевидностью показывает, что экономические успехи и неудачи предприятий и организаций в первую очередь определяются не формой собственности, а качеством менеджмента и содержанием задач, которые ставит перед ним собственник (государственный или частный).

Во-вторых, тезис о том, что только приватизация может обеспечить приток частных инвестиций (в том числе, и в научную сферу), является очередным фетишем. Здесь не просматривается никакого автоматизма. Частный капитал финансирует инновационную активность только в двух случаях: если он испытывает жесткое давление со стороны конкурентов на рынке высокотехнологичных товаров, или, если государство создает частным компаниям значительные преференции и льготы в налогообложении. (Последний вопрос авторы «Концепции» вообще обходят вниманием. Это дает дополнительные основания утверждать, что их интересуют не новые стимулы и источники финансирования научных организаций, а исключительно имущество этих организаций). В каждом из указанных случаев частной фирме отнюдь не обязательно приватизировать научную организацию, которая может выполнить ее заказ. Сотрудничество может быть организовано на контрактной основе (разовой или долговременной), а система патентной и лицензионной защиты может гарантировать эксклюзивность информации о любых «ноу-хау».

В-третьих, авторы рассматриваемых документов не избежали обычной для чиновников методологической ловушки – гипертрофии значения организационной компоненты в совокупности мероприятий по реформированию. При взгляде на Запад авторы документов без всяких усилий обнаружили, что там велик удельный вес университетов и так называемой «внутрифирменной науки» в общем объеме научных исследований. А поскольку Запад обогнал Россию в научных разработках, постольку необходимо воссоединить университетскую и фундаментальную академическую науку, с одной стороны, а с другой, - передать значительную часть «прикладной» академической науки частным фирмам по упрощенной приватизационной схеме. Наивность такого подхода к проблеме повышения эффективности российской науки опирается на непонимание того очевидного факта, что организационная форма, как и национальная одежда, всегда несет на себе отпечаток исторического процесса. Если есть формулировки задач развития науки и соответствующие стимулы их решения, то традиционные формы без труда заполняются новым содержанием, отвечающим вызовам времени. И наоборот, реорганизации по иностранным трафаретам без весомых доказательств преимуществ новых организационных форм создают лишь иллюзию бурной реформаторской деятельности.

Теоретическая и практическая несостоятельность чиновников, считающих столбовой дорогой развития российской науки массовую приватизацию ее научных организаций и материально-технической базы, подтверждается в первую очередь полным игнорированием ими реального мирового опыта привлечения финансовых ресурсов (в том числе, и частных капиталов) в сферу научно-исследовательских разработок. Квинтэссенция этого

бесценного для России опыта – гибкая налоговая политика, буквально выстраданная странами, олицетворяющими научно-технический прогресс. Это глубоко продуманная и уже доказавшая свою эффективность система. В этой системе важнейшую роль играют налоговые льготы, используемые для поощрения тех направлений деятельности корпораций, которые желательны с точки зрения государства, в том числе льготы, направленные на стимулирование научно-технического прогресса, экспорта и деловой активности инновационного бизнеса.

Среди налоговых льгот выделяются пять основных: скидки на прибыль в размере капиталовложений в новое оборудование и строительство; скидки с налога на прибыль в размере расходов на НИОКР; отнесение к текущим затратам расходов на отдельные виды оборудования, обычно используемого в научных исследованиях; создание за счет фонда прибыли фондов специального назначения, не облагаемых налогом; обложение прибыли по пониженным ставкам (для небольших предприятий).

Налоговые льготы на капитальные вложения чаще всего предоставляются в виде «инвестиционного налогового кредита». Как правило, эта льгота дается компаниям, направляющим инвестиции на внедрение новой техники, оборудования, технологий и т.п. Эта скидка вычитается (кредитуется) из суммы начисленного налога на прибыль компании (в отличие от обычных скидок, вычитаемых из суммы налогов).

Инвестиционная налоговая скидка предоставляется лишь после ввода новой техники в эксплуатацию. Право на получение налоговой скидки наступает для компании автоматически: его не надо доказывать и обосновывать, т.к. оно закреплено законодательством.

Размер скидки устанавливается в процентах от стоимости внедряемой техники и составляет: 5,3% в Японии (для электронных техники и оборудования), 50% в Великобритании (для 1-го года эксплуатации новой техники, технологии, материалов и т.п.), 10-15% в Канаде (в зависимости от освоенности территории месторасположения компании – освоенные или неосвоенные районы страны) и 100% в Ирландии. В США налоговая скидка на инвестиции применяется лишь для энергетического оборудования.

За рубежом льготы на НИОКР даются чаще в виде скидок с расходов компаний на эти цели. Существуют два вида налоговых скидок – объемные и приростные. Объемная скидка дает льготу пропорционально размерам затрат. Так, например, в США, Великобритании, Канаде, Бельгии, Швеции, Италии 100% расходов на НИОКР вычитается из налогооблагаемых доходов компаний. В ряде стран, таких как Нидерланды, Норвегия, Австрия, Малайзия предприятия энергетических отраслей полностью исключают расходы на НИОКР из прибыли до налогообложения.

Приростная скидка определяется исходя из достигнутого компанией увеличения затрат на НИОКР по сравнению с уровнем базового года или среднего за какой-то период. Эта скидка действует после того, как указанные расходы были произведены. Максимальная скидка – 50% имеет место во Франции. В Канаде, США, Японии и Тайване она составляет 20%. Однако и здесь имеется ряд ограничений. Так, например, в США налоговая скидка на прирост НИОКР применяется лишь к тем расходам на НИОКР, которые направлены на создание новой продукции или разработку новых технологических процессов (не распространяется на расходы, связанные с изменением типа или вида продукции, косметическими, сезонными и прочими

модификациями). Кроме того, установлен лимит на льготы – дополнительные расходы на НИОКР (на которые распространяется льгота) не должны превышать 50% суммы базисных затрат за определенный период. В Канаде размер льготы увеличивается до 30% для условий труднодоступных и экономически неразвитых районов. В Японии и Тайване скидка в 20% исчисляется от суммы прироста расходов на НИОКР по сравнению с наивысшим достигнутым уровнем расходов на НИОКР, имеется ограничение – данная льгота не должна превышать 10% общих налоговых обязательств компании.

Некоторые зарубежные страны используют одновременно оба вида налоговых скидок – и объемный и приростной, но по отношению к разным видам расходов. Так, в США общая приростная скидка дополнена объемной в размере 20% для затрат частного сектора на финансирование фундаментальных исследований.

Существует и практика установления потолка размера списания налогов по скидкам на НИОКР. В Японии и Южной Корее он не должен превышать 10% от суммы корпоративного налога. А в Канаде, Испании и на Тайване потолок существенно выше – соответственно 75, 35 и 50%. В Австралии, Франции, Италии и Нидерландах установлен стоимостной предел налоговой скидки.

Временное освобождение от уплаты налога на прибыль или частичное его снижение («налоговые каникулы») действует во Франции и распространяется на вновь созданные мелкие и средние фирмы (в том числе на научно-исследовательские) со снижением на первые 5 лет их деятельности на 50% уплачиваемого ими подоходного налога. В Великобритании для стартующих инновационных компаний налог на прибыль снижен с 20% до 1%. Потолок необлагаемых налогом инвестиций таких компаний поднят на 50% - до 150 тыс. фунтов стерлингов. Снижен налог на прирост капитала от долгосрочных инвестиций в стартующие инновационные компании и снят налог при реинвестировании в такие компании. Устранен облагаемый налогом предел в 1 млн. фунтов стерлингов на фонды, привлеченные соответствующими компаниями, для компаний с объемом основных фондов менее 10 млн. фунтов стерлингов. Выделены 50 млн. фунтов стерлингов под правительственные гранты в стартующие инновационные компании.

Для мелких и средних предприятий налоговые льготы позволяет снижать налогооблагаемый доход на 20% в случае, если превышен предыдущий максимальный уровень расходов на НИОКР, либо уменьшать налоговые выплаты на 6% от величины расходов на исследования и разработки, но в этом случае уменьшение не должно составлять более 15% от налоговых обязательств фирмы. Расходы, которые фирмы несут при платежах исследовательским учреждениям в связи с научно-техническим развитием, также могут вычитаться из налогооблагаемой прибыли.

Вводятся налоговые льготы, связанные с системой амортизационных списаний. Они используются для стимулирования опережающего развития конкретных отраслей, поощрения НИОКР или для общего инвестиционного оживления.

В высокоразвитых странах широко применяется ускоренная амортизация оборудования как стимул для обновления производственных фондов. Так, в США установлен срок амортизации в 5 лет для оборудования и приборов, используемых для НИОКР, со сроком службы более 4 и менее 10 лет. В Японии система ускоренной амортизации введена для компаний, применяющих либо

энергосберегающее оборудование, либо оборудование, которое содействует эффективному использованию ресурсов и не вредит окружающей среде. Применяются разнообразные формы ускоренной амортизации – от 10 до 50%. Однако наиболее распространенная ставка составляет в среднем 15-18%.

Компаниям в Великобритании разрешено списание полной стоимости высокотехнологичного оборудования в 1-й год его работы. В Германии в 1-й год может быть списано 40% расходов на приобретение оборудования и приборов, используемых для проведения НИОКР. Система амортизационных списаний в Швеции позволяла оборудование со сроком службы до 3-х лет и с незначительной ценностью списывать расходы в год приобретения, а в целом машины и оборудование – в течение 4-5 лет. Во Франции существует возможность применения ускоренной амортизации к важнейшим видам оборудования: энергосберегающему, экологическому, информационному. Например, компьютер можно амортизировать за 1 год. Коэффициент амортизации при сроке службы оборудования до 4 лет равен 1,5; 5-6 лет – 2; более 6 лет – 2-2,5.

Закон США о налоговой реформе придал в 1986 году государственной налоговой политике большую целенаправленность, хотя и сузил применение разрешенных ранее налоговых льгот. Так, сроки амортизации были увеличены, но в основном лишь на пассивную часть основных фондов – на здания и сооружения: до 31,5 года (ранее было 10-15 лет) для нежилых и 27,5 для жилых зданий. Но для активной их части амортизационное списание было еще более ускорено – так, при сроке списания в 5 лет, разрешено было в первые 2 года списывать до 64% стоимости оборудования. Налоговая скидка на инвестиции сохранилась лишь для энергетического оборудования.

В целях активизации инновационной деятельности за рубежом государство нередко стимулирует и подготовку кадров. Так, во Франции 25% прироста расходов на подготовку кадров освобождаются от налогов (там, где безработица велика, эти затраты не облагаются налогами).

Помимо этого за рубежом общепринято стимулировать НИОКР правительственными гарантиями путем предоставления долгосрочных кредитов для перспективных направлений исследований (в США в официальных правительственных документах капиталовложения в научно-технологическую сферу даже именуется «инвестициями в будущее», а сфера НИОКР рассматривается как один из наиболее эффективных механизмов осуществления стратегических национальных целей).

Ежегодный прирост государственных затрат в научно-исследовательской сфере в США составляет около 10%.

К косвенным экономическим мерам государственного регулирования инноваций относится и политика протекционизма в виде торгово-валютного регулирования, направленного на защиту и реализацию новшеств внутри страны. Так, в 1987 году под давлением Ассоциации электронной промышленности США администрация Рейгана ввела 100% налог на некоторые виды японской электроники, ввозимой на американский рынок, что было вызвано превышением импорта электронных изделий из Японии над американским экспортом соответствующих товаров на 16%.

Во Франции используются методы, поощряющие стимулирование экспорта. Рисковые затраты фирм, создающих филиалы за границей, в течение 6 лет могут вести к уменьшению налогообложения.

Суммируя вышеизложенное, необходимо отметить, что в практике зарубежных стран для стимулирования инвестирования преимущество отдается применению именно налоговых механизмов. Согласно данным Development Center of the Organization for Economic Cooperation and Development, по состоянию на 2000 год из всего набора мер по привлечению инвестиций, имеющихся в распоряжении штатов США, администрации чаще всего используют меры фискального характера (снижение налога на имущество, сокращение базовых ставок налогов на корпорации), хотя они обходятся в 3-12 раз дороже финансовых мер (прямое финансирование в форме субсидий, дотаций, ссуд под низкие проценты и т.п.). Однако эффективность этих мероприятий при создании рабочих мест, генерировании доходов и налоговых поступлений оправдывает такой выбор.

Таким образом, Запад создал мощную систему стимулирования финансирования науки и высокотехнологичного, наукоемкого сектора экономики. Частный капитал идет в науку отнюдь не самотеком, а умело подталкиваемый государственными преференциями, налоговыми льготами, схемами ускоренной амортизации.

Представляет интерес анализ налоговой политики, проводимой Правительством РФ в настоящее время. Одной из ключевых задач разработанной в 2000 г. долгосрочной программы правительства РФ 2001 г. было проведение крупномасштабной налоговой реформы. Главными ее целями выступали: снижение общей налоговой нагрузки (одновременно с сокращением бюджетных расходов), ослабление искажающего действия налоговой системы и более равномерное распределение налоговой нагрузки. Либерализация и упрощение налоговой системы, усиление защищенности налогоплательщиков должны способствовать улучшению инвестиционного климата и возврату в легальную сферу капиталов, выведенных из-под налогообложения.

Так какие же меры были конкретно предприняты Правительством России для привлечения инвестиций? Проанализировав зарубежный опыт, все было сделано в точности наоборот: акцент на прямое финансирование и полная отмена налоговых льгот. То ли источники информации не те, то ли специалисты. Введение механизма ускоренной амортизации представляется единственным элементом, применение которого реально способствует оздоровлению инвестиционного климата в России.

Никто не спорит о преимуществах использования прямого финансирования отдельных отраслей промышленности, т.к. оно предоставляет возможность жесткого контроля за расходованием денежных средств инвесторами, его своевременностью и целенаправленностью. Однако фискальные меры могут стимулировать инвестиции только в том случае, если страна имеет стабильные политические и макроэкономические показатели. Поэтому решающее воздействие на инвестора, как правило, оказывают институциональные факторы: устойчивость фондового рынка, развитая предпринимательская инфраструктура, стабильное законодательство. К сожалению, в настоящее время в экономике России данные направления находятся на стадии развития. Также необходимо отметить, что за счет централизованных субсидий и ссуд объективно можно обеспечить лишь часть потребности хозяйствующих субъектов в инвестиционных ресурсах (в российской практике в силу бюджетных ограничений – не более 5-10%), остальные средства предприятия изыскивают самостоятельно. А для того, чтобы побудить их к такому поиску, целесообразно применять налоговые

стимулы. Например, в 2003 году было введено субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам для угольной отрасли и АПК, что лишь отчасти позволило решить проблему дороговизны заемных средств.

К тому же, в настоящее время нет гарантий того, что контроль за использованием средств, выделяемых инвесторам, будет проведен должным образом. Как показывает практика, средства не всегда доходят до получателей, т.е. имеет место неэффективность государственного администрирования. Хотелось бы верить, что этот недостаток будет исправлен в ходе административной реформы. Однако до подведения ее первых итогов преждевременно говорить о жестком контроле, как о неоспоримом преимуществе финансовых механизмов при активизации инвестиций.

Как известно, примером использования ресурсов налоговой системы в целях активизации инвестиционных процессов, явилась льгота по капитальным вложениям, предоставлявшаяся до 2002 г. предприятиям отраслей материального производства. В ходе последней налоговой реформы она была отменена, как, впрочем, и все остальные. В частности, отменены льготы на благотворительность для физических лиц, льготы для частных научных организаций, которых в стране не так много и т. д. Взамен правительством были введены иные налоговые методы для поддержки инвесторов:

- увеличение в 2003 году имущественного вычета по НДФЛ с 600 тыс. руб. до 1 млн. руб. с целью стимулирования приобретения жилья населением, что косвенным образом должно повлиять на развитие строительной отрасли;
- введение системы НДС- счетов, при которой возможно принять к вычету суммы НДС, уплаченных поставщикам товаров, работ, услуг при осуществлении капитальных вложений, ежемесячно в процессе осуществления строительства, т.е. до принятия объекта на баланс. До введения этого налогового метода за счет отсутствия у инвесторов такой возможности из их оборота отвлекалось около 40-45 млрд. руб. Теперь, по оценкам Минэкономразвития, от 30 до 70% высвобожденных средств могут быть реинвестированы;
- введение ускоренной амортизации. По статистике, вследствие данного нововведения, долгосрочные финансовые вложения сократились на 9,4%, но рост инвестиций в нефинансовые активы составил 2,4%, в основной капитал 2,6%.¹ В принципе, ускоренная амортизация не способна в полном объеме компенсировать отсутствие инвестиционной льготы, т.к. размер льгот по налогу на прибыль в большинстве случаев существенно превышает размер тех выгод, которые она предоставляет.

Таким образом, налоговые механизмы влияния на экономическую политику России используются крайне слабо. Основной причиной видится отсутствие у правительства четкой концепции построения системы налогообложения, определения ее приоритетов, а также несовершенство и нестабильность налогового законодательства. Например, на «снижение налоговой нагрузки», которое было достигнуто в ходе последней налоговой реформы, предприятия немедленно отреагировали разработкой многочисленных схем по уклонению в той или иной степени от налога на

¹ Малис Н.И. «Плюсы и минусы ставки налога на прибыль», Финансы № 9, М., 2003 г., стр. 13

прибыль, которые, впрочем, позволяют это делать на законном основании. Вследствие этого бюджет теряет миллиарды рублей.

Огромный резонанс в научных кругах и деловом сообществе страны получило обсуждение решения правительства об отмене инвестиционной льготы. В результате возникли две принципиально противоположные точки зрения.

Сторонники отмены инвестиционной льготы утверждают, что эта мера способствовала переходу к 24- процентной ставке налогообложения по налогу на прибыль (снижение ранее действовавшей в 1,5 раза). По их мнению, в этом случае российская экономика выглядит наиболее привлекательной для иностранных инвестиций.

Противники отмены льготы, наоборот, считают, что активно инвестирующие компании и компании, не проводящие модернизацию, ориентированные на получение банковских кредитов, были поставлены законодателем в одинаковые условия. Ранее, в условиях применения инвестиционной льготы, наиболее активные инвесторы уплачивали налог на прибыль в размере 17,5%. В результате проведения налоговой реформы для них произошло не снижение, а рост налогового бремени. Поэтому российские предприятия в настоящее время лишены стимула развивать производство за счет собственных средств. Сочетание этого обстоятельства с невозможностью правительства удовлетворить потребности предприятий в дешевых долгосрочных инвестициях, в результате неизбежно приведет к снижению темпов экономического роста.

Сторонники отмены инвестиционной льготы считают, что ей пользовались в основном крупные компании – сырьевые экспортеры, для которых теперь снижение налога на прибыль вместе с отменой льготы существенно повысит налоговую нагрузку. А вот компании обрабатывающих отраслей промышленности, особенно нуждающиеся в модернизации оборудования, в полной мере воспользоваться этой льготой не могли. Поэтому для них произойдет снижение налоговой нагрузки.

Противники отмены льготы совершенно справедливо возражают: для развития обрабатывающих отраслей промышленности требуется гораздо больший объем инвестиций, чем получаемая ими прибыль! При этом подход законодателя, как к сырьевым, так и обрабатывающим отраслям промышленности остается одинаковым. А одним из условий отхода российской экономики от «сырьевой» ориентации, безусловно, является проведение гибкой налоговой политики. Если и устанавливать одинаковые правила «игры», необходимо учитывать «разный вес» игроков.

Сторонники отмены инвестиционной льготы считают ее связь с объемом инвестиций неочевидной, т.к. после отмены инвестиционной льготы в различных отраслях промышленности отмечается разная динамика инвестиций. Например, в третьем квартале 2002 г. инвестиции в топливную промышленность снизились на 16%, а рост инвестиций в полиграфическую промышленность составил 55,7%, пищевую – 31%, стекольную – 78%².

В этом нет ничего удивительного. Данная отраслевая статистика свидетельствует вовсе не о смягчении налогового климата России, а с желанием иностранных инвесторов расширить сферу своего влияния на определенных сегментах российского рынка. Замедление инвестиций в нефтедобывающих

² Николаев И., Шульга И., Артемьева С., «Экономика льгот», Общество и экономика, М., 2003 г., № 10, стр.127-128

отраслях скорее свидетельствует о достижении определенного предела инвестиционной активности.

Особенно удивляет мнение сторонников отмены инвестиционной льготы, что отказ от нее способствовал улучшению делового климата в стране и росту бюджетных поступлений. На самом деле снижение налога на прибыль с 1 января 2002 года вопреки всем ожиданиям вызвало резкое сокращение бюджетных поступлений. Дело в том, что в ходе реформирования данного налога одни изменения (снижение его ставки, новый порядок исчисления амортизации, расширение списка расходов, исключаемых из налогооблагаемой базы) привели к уменьшению начислений, а другие (в частности, отмена льгот) – к их увеличению. Например, такие меры как исключение из налогооблагаемой базы налога на доход предприятий (заменивший налог на прибыль) всех документально обоснованных расходов, связанных с ведением бизнеса, включая расходы на рекламу, обучение персонала, имущественное страхование и страхование коммерческих рисков и выплату процентов по заемным рискам, не принесли желаемого результата. За 9 месяцев 2002 года потери бюджета от снижения налога на прибыль составили 13 млрд. рублей. «Фактические выплаты налога на прибыль уменьшились в 2002 г. на 1,4 % ВВП (то есть на 1/4 в реальном выражении). Еще больше (на 1,7 % ВВП, или почти на 1/3) упала начисленная величина налога на прибыль»³. Глава МЭРТ Г. Греф констатировал: «Мы впервые сталкиваемся с тем, что происходит снижение поступлений в бюджет, обычно снижение налогового бремени дает обратный эффект»⁴. На этой минорной ноте Правительство решило отказаться от намерения по дальнейшему снижению налогов: чтобы обеспечить большие выплаты по внешним долгам, оно должно иметь большой финансовый резерв.

Разрозненные действия в налоговой сфере, как правило, не дают большого экономического эффекта, но дают большие выпадающие доходы бюджета.

Сторонники отмены инвестиционной льготы считают, что это мероприятие способствовало упрощению налоговой системы и налогового законодательства. О каком упрощении может идти речь, если отечественная система налогообложения по-прежнему не имеет четкой концепции построения, она громоздка, сложна, слишком бюрократизирована? Необходимость ведения на отечественных предприятиях налогового учета, помимо традиционного бухгалтерского, только способствовала увеличению накладных расходов. В Налоговом кодексе существуют многочисленные недоработки и юридические «дыры». Например, в соответствии с соответствием со ст. 24 Закона РФ от 27.12.91 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в РФ» налоговые органы могли взыскивать недоимку в течение шести лет с момента ее образования, причем не предусматривалось особых ограничений ни в сроках, ни в средствах. В настоящее время, согласно ст. 32, 46, 47, 69, 70 НК РФ огромные требования к инспекторам по процедуре взыскания налога способствуют утрате всякой юридической возможности взыскания недоимки в принудительном порядке.

Но и это не самое главное. Отказ от налоговых льгот, особенно в части прибыли, инвестируемой на расширение и техническую реконструкцию производства, означает лишение налога на прибыль стимулирующей функции в пользу развития его фискальной роли. В частности, это подчеркивается в

³ Васильева А., Гурвич Е., Субботин В. «Экономический анализ налоговой реформы», Вопросы экономики № 6, М., 2003 г., стр.51

⁴ Рубченко М., Шохина Е. «Реформа закончена. Забудьте». Эксперт № 36, М., 2002 г., стр. 16

докладе специалистов российско-канадского проекта «Налоговая политика России и ее влияние на развитие национальной экономики: совершенствование с учетом канадского опыта»⁵. К сожалению, российскими законодателями вновь не был учтен собственный печальный опыт, когда переход на единую ставку налогообложения фонда оплаты труда означал отказ от подоходного налога как инструмента управления экономикой. Теперь налог выполняет только фискальную функцию, переставая регулировать доходы различных слоев населения. Данный налог, по мнению многих ведущих экономистов, является «позором» российской либеральной системы.

Как неоднократно отмечалось ранее, мировая практика достаточно красноречиво свидетельствует о том, что вовсе не отмена, а трансформация льгот – залог долгосрочного экономического роста. Конечно, возвращать инвестиционную льготу в прежнем виде представляется нецелесообразным в силу присущих ей недостатков, в том числе связанных с возможностью злоупотребления.

Таким образом, при проведении налоговой политики Правительство России выбрало не предоставление налоговых льгот дифференцированно по отраслям экономики и регионам, а создание равных условий для самофинансирования предпринимательской деятельности всех хозяйствующих субъектов за счет амортизационных отчислений (применение ускоренной амортизации) и специализированных механизмов (финансовый лизинг, инвестиционный налоговый кредит). В результате налоговые стимулы из инструмента прямой государственной поддержки капиталовложений производственного назначения, превратились в средство обеспечения предприятиям различных сфер деятельности равных исходных условий для инвестирования. Отмена инвестиционной налоговой льготы вместе с понижением ставки налога на прибыль и расширением амортизационных возможностей компаний, привела к ликвидации налоговых преференций, дававших государству возможность стимулировать развитие приоритетных отраслей.

⁵ Рубченко М. «Отравленная пилюля: о Главе 25 НК». Эксперт № 4, М., 2002 г., стр. 39