

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ СИСТЕМНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ

В работах, посвященных российской модернизации основное внимание уделяется экономическим, техническим, технологическим и социальным ее аспектам. Активно ведется разработка преимущественно экономических инструментов, в частности денежно-кредитной, финансовой, страховой, инвестиционной, налоговой политики.

Между тем, важно отметить, что граждане России под модернизацией понимают не столько технологические и экономические новации, сколько политико-правовые изменения. Так, в 2010 г. институтом социологии РАН среди россиян был проведен социологический опрос о процессе модернизации, где предлагалось назвать пять его признаков. Чаще всего граждане называли искоренение коррупции (47% жителей России) и сокращение чиновников (42%). Среди политических критериев модернизации названо активное участие граждан в местном самоуправлении (18%), независимость судов (20%), обеспечение свободы митингов (10%), обеспечение равного доступа к СМИ (9%).

Социологические опросы показывают, что уже два десятилетия самой острой для населения страны остается правовая незащищенность (рис. 1). Вполне очевидно, экономическая и социальная модернизация не может состояться без модернизации в политической и правовой сферах. Именно правовой аспект модернизации носит интегральный характер – любые изменения должны находить отражение и закрепляться в правовых формах – только через них можно осуществить модернизацию. Об этом доказательно свидетельствует и исторический опыт Европы.

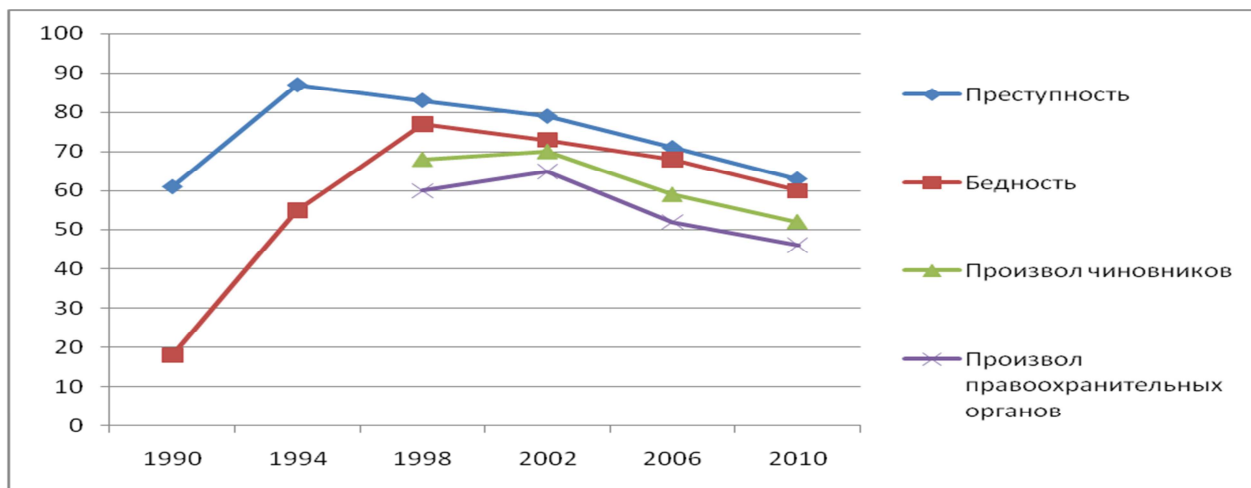


Рис.1. Динамика незащищенности населения России от самых острых социальных опасностей (% ответивших «совсем не защищен» и «пожалуй, не защищен» от числа опрошенных; в 1990 и 1994 годах отсутствовали вопросы о произволе чиновников и правоохранительных органов). *Источник:* Всероссийский мониторинг «Ценности и интересы населения России», 1990-2010 годы (ЦИСИ ИФРАН).

Возникает вопрос: «Возможно ли создание в России того политико-правового контекста, который мог бы обеспечить эффективность модернизационных процессов?» и «Действительно ли правовая модернизация является лишь средством системной модернизации страны?».

Исходя из практического опыта, следует констатировать, что без правовой политики, отражающей и обозначающей вектор общественного развития, трудно представить себе конкурентоспособное экономическое развитие государства. Сегодня она, вне всякого сомнения, является востребованным и необходимым инструментом модернизации и нацелена на обновление правовых институтов, совершенствование правовых средств и форм. При этом необходимо также учитывать, что правовая политика, в отличие от процессов модернизации, явление в сущности своей постоянное. Тем не менее, ей принадлежит ключевая роль в управлении общественными процессами, поскольку именно через правовые установления государство может оказывать долговременное корректирующее влияние на политическую и социально-экономическую жизнь общества.

Экономические механизмы модернизации без правовой основы малоэффективны. А вот правовые инструменты не всегда могут иметь экономическую сущность или затрагивают ее косвенно. Например, обеспечения реальной независимости судебной системы, совершенствование современного гражданского законодательства, системы взаимоотношений бизнеса с административными органами, в том числе с органами административного регулирования хозяйственной деятельности. Правовая политика необходима для формирования полноценной и эффективной системной модернизации России. Для объективных доказательств достаточно привести пример по правовому обеспечению приоритетного вектора системной модернизации России - инновационному развитию экономики.

На федеральном уровне до сих пор не принят закон о поддержке инновационной деятельности. Действующие законодательные акты почти не учитывают реально существующие экономические и социальные условия, правовое регулирование в сфере инновационной деятельности не имеет комплексного характера. По большей части законодательные акты, связанные нормативно-правовым регулированием инновационной деятельности, являются несогласованными между собой и, хотя и определяют общие, наиболее принципиальные положения, однако не регламентируют инновационную деятельность как логический инновационный процесс, направленный на ускорение экономического развития страны. В результате по инновационности экономики Россия по-прежнему отстает от развитых стран в 2-2,5 раза. В российской практике имеет место преимущественно налоговое стимулирование инновационной деятельности, в частности предоставление инвестиционного налогового кредита, амортизационной премии на вводимые объекты основных средств, что крайне недостаточно для создания конкурентных преимуществ в области инноваций на мировом рынке.

В развитых и динамично развивающихся странах имеется множество законодательных, финансовых, налоговых и имущественных рычагов на государственном и региональных уровнях, способствующих развитию инновационной деятельности во всех сферах бизнеса. В мировой практике на справедливой и экономически обоснованной правовой основе сложились следующие основные формы стимулирования инновационной деятельности малых и средних предприятий:

- государственные программы финансовой и технической поддержки инновационных предприятий, выполняющих НИОКР по тематике правительственных организаций (США, Япония, Великобритания, Индия, Китай и др. страны);

- прямое финансирование (субсидии, займы), которые достигают 50% расходов на создание новой продукции и технологий (Франция, США и другие);

- предоставление ссуд, в том числе без выплаты процентов (Швеция); безвозмездные ссуды на покрытие 50% затрат на внедрение новшеств (Германия);

- целевые дотации на научно-исследовательские разработки (практически во всех развитых странах);

- создание фондов внедрения инноваций с учетом возможного коммерческого риска (Англия, Германия, Франция, Швейцария, Нидерланды);

- снижение государственных пошлин для индивидуальных изобретателей и представление им налоговых льгот (Австрия, Германия, США, Япония и др.), а также создание специальной инфраструктуры для их поддержки и экономического страхования (Япония);

- отсрочка уплаты пошлин или освобождение от них, если изобретение касается экономии энергии (Австрия);

- бесплатные услуги патентных поверенных по заявкам индивидуальных изобретателей, освобождение от уплаты пошлин (Нидерланды, Германия, Япония, Индия);

- снижение уровня налогообложения для предприятий действующих в инновационной сфере, в т.ч. исключение из налогообложения затрат на НИОКР, налоговые каникулы, льготное налогообложение университетов и НИИ (США, Великобритания, Индия, Китай, Япония);

- законодательное обеспечение защиты интеллектуальной собственности и авторских прав (во всех развитых странах);

- государственные программы по снижению рисков и возмещению рискованных убытков (США, Япония);

- создание широкой сети фондов венчурного капитала используемого для реализации инновационных проектов силами предприятий (во всех развитых и развивающихся странах);

- создание сети научных парков, бизнес-инкубаторов и зон технологического развития (во всех развитых и развивающихся странах);

- создание мощных государственных организаций (корпораций, агентств) обеспечивающих всестороннюю научно-техническую, финансовую и производственную поддержку инновационных МСП (США, Япония, Индия, Китай и др. страны).

Опыт развитых и стремительно развивающихся стран свидетельствует о необходимости системного правового подхода во всех процессах, касающихся ускоренной модернизации экономики России на основе всестороннего стимулирования инновационной деятельности. В этой связи целесообразно рассмотреть комплекс законодательных предложений, сопровождаемых рядом целевых программ и организационных мероприятий, направленных на создание национальной инфраструктуры поддержки инновационной деятельности в нашей стране. Скорейшая реализация этих

мер позволит создать более благоприятные условия для стимулирования инновационной деятельности в секторе малого и среднего бизнеса.

В частности требуется принять «Закон о поддержке инновационной деятельности и технической модернизации малых и средних предприятий», законодательно обеспечить государственную поддержку (в форме предоставления гарантий) деятельности частных инвестиционных компаний, создать правовое обеспечение развития венчурного финансирования инновационных проектов, разработать комплекс законодательных мер, направленных на решение социально-экономических проблем моногородов, пострадавших от прекращения деятельности градообразующих предприятий, предусматривающих создание технопарков, бизнес-инкубаторов и т.п. Для совершенствования процессов передачи интеллектуальной собственности и повышения коммерческого эффекта исследований и разработок, финансируемых из бюджета, необходимо унифицировать и упростить патентные процедуры, правила передачи и управления интеллектуальной собственностью, созданной в результате проведения НИР на бюджетные средства. Требуется разработка правовой и институциональной базы использования государственных контрактов, грантов, кооперативных соглашений при инвестировании и соинвестировании государством научных исследований и разработок.

Аналогичные примеры взаимодействия экономических и правовых инструментов хозяйственной деятельности можно приводит бесконечно, так как от правовой политики, ее результатов, и от уровня правовой культуры зависит повседневная жизнь. Модернизации экономики страны нужна хорошая правовая база и на федеральном, и на региональном уровне.

Успех модернизации зависит от синергетики экономических и правовых инструментов. К направлениям стратегии модернизационного роста экономики следует отнести:

- устранение дисфункции системы управления и борьба с коррупцией;
- перераспределение государственных инвестиций по кластерам в зависимости от их приоритетности развития и эффективности;
- диверсификация доходов и потребительского спроса;
- создание благоприятного инвестиционного климата;
- повышение инновационного уровня экономики, основанного на научно-техническом прогрессе;
- обеспечение технологичности производства и развитой инфраструктуры,
- повышение удельного веса экономики знаний (катализатора экономического развития);
- эффективное макроэкономическое регулирование, снижающее риск проявления кризисных ситуаций на различных рынках (товарных, финансовых, ресурсных);
- разработка приоритетов и векторов развития экономики на государственном и региональном уровне.

Правовая модернизация в России имеет свои особенности, которые основываются на специфическом российском менталитете. Например, попытки заимствовать отдельные правовые институты с Запада приводят к тому, что идеи на чуждой им почве, даже если они приживаются, начинают играть в социально-культурном механизме иную, подчас даже противоположную роль, чем в европейском обществе. В практическом плане это приводит к появлению противоречий в законодательных актах, а, следовательно, возникает параллелизм законодательного регулирования. При этом зачастую бывает, что заимствуя западные правовые институты, еще не отменены аналогичные отечественные разработки, ничуть не хуже зарубежных. Кроме того, в случае неодобрения обществом отдельных правовых

новаций - они либо игнорируются, либо приспособляются к реальной обстановке.

Из изложенного можно видеть двойственную природу правовой модернизации: во-первых, как средства проведения реформ и инструмента модернизации экономики; во-вторых, как цель преобразования права. В данном аспекте она имеет субъективную и объективную стороны.

Субъективная сторона характеризует собственные представления о том, как должно выглядеть право после проводимых преобразований, т.е. некую идеальную модель, соответствующую целям и идеям системной модернизации. Объективная сторона может быть определена как конечный, реальный результат модернизации, характеризующейся, в свою очередь, степенью исполнения программы реформ, их эффективностью и тем, насколько прочно они вошли в жизнь общества.

Активная правовая политика сегодня призвана: во-первых, осуществлять конъюнктурную модернизацию правовой системы путем решения самых острых текущих проблем (тактика) и, во-вторых, определять долгосрочные ориентиры правового развития всех сфер деятельности страны, ее правового прогресса (стратегия).

Правовая политика представляет, на наш взгляд, научно обоснованную, последовательную и системную деятельность соответствующих структур по созданию эффективного механизма достижения поставленных целей модернизации, включая правовое регулирование, цивилизованное использование юридических средств, укрепление законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры, правовой жизни общества и личности.

Необходимо выделить следующие принципы проведения правовой модернизации, адекватной современным экономическим условиям.

1. Преемственность, т.е. попытаться не отвергать все наработанное предыдущими поколениями, стараться усвоить все полезное, что было разработано в прошлом, и при этом избежать ошибок предшественников.

2. Комплексность реформ, которая предполагает как наличие концепции правовой реформы, так и соблюдение порядка ее проведения, определение тех основных отраслей права, изменение которых вызовет необходимость изменения остальных отраслей. Такой подход позволит обеспечить целостность правового регулирования и устранил неувязки и противоречия между этими отраслями.

3. Учет изменений, возникающих в правовой теории в стране и за рубежом. Критическое отслеживание новшеств в теории права позволит учесть чужие ошибки и не оставаться в стороне от полезных тенденций.

4. Уменьшение числа подзаконных нормативных актов, которые вызывают путаницу в правовом законодательстве, имеют казуальный и точечный характер. Это приводит к нестыковке изменений в различных отраслях законодательства, к нарушению основного принципа модернизации — комплексности. В этой связи необходимо до минимума сократить сферу такого регулирования, исключить возможность исполнительных органов с пользой для себя исправлять ошибки и восполнять пробелы, допущенные законодателем, путем правоустанавливающего регулирования.

В условиях модернизации правовая политика может трактоваться и оцениваться как особая форма выражения государственной политики. Но при этом нельзя забывать об искажающем воздействии на право власти элит, отступление от принципов права.

В России, в отличие от США и многих европейских стран, нет уходящей корнями в прошлое традиции индивидуальной свободы и местного самоуправления. Нет и судебной системы, которая могла бы противостоять давлению государства и произволу в хозяйственном регулировании, нару-

шениям фундаментальных экономических прав граждан. Поэтому предпосылкой усиления государственной экономической стратегии должны быть принятие ряда ключевых законодательных политических решений, развитие эффективного местного самоуправления, формирование гражданских политических партий и общественных объединений, безусловное соблюдение свободы средств массовой информации.

Требуется обоснованная, последовательная системная деятельность государственных и муниципальных органов власти по созданию эффективного механизма правового регулирования и использования юридических средств в целях обеспечения внедрения экономических новаций и формирования правовой государственности.

В связи с меняющимися целями и задачами, прежде всего, в области экономического обустройства современной России должна происходить и модернизации самого предметного содержания современной российской правовой политики.

Концепция правовой политики в условиях системной модернизации должна включать три главных элемента:

- 1) обоснованные цели правовой политики в условиях модернизации;
- 2) адекватные и цивилизованные средства правовой политики;
- 3) меры, направленные на достижение целей правовой политики, касающейся модернизации экономики и общества.

Реализация концепции модернизации должна обеспечить конкурентные преимущества экономики России на мировом рынке. Как показывает социологический опрос, население страны ожидает от модернизации, что Россия станет ведущей промышленной и научной державой, успешно конкурирующей с другими странами мира (рис. 2)

Критерии	Она уже сегодня является таковой	Это вполне возможно	Это маловероятно	Это не реально	Не ответили
----------	----------------------------------	---------------------	------------------	----------------	-------------

Россия – ведущая промышленная держава, успешно конкурирующая с другими странами мира	19,7	49,5	25,0	5,5	0,3
Россия - энергетическая и сырьевая «сверхдержава», осуществляющая поставки ресурсов в другие страны	62,8	30,5	5,7	0,6	0,3
Россия - ведущая научная держава, ее ученые осуществляют открытия и изобретения, пользующиеся спросом во всем мире	28,7	48,1	20,5	2,5	0,2
Россия – страна передового образования, в нее едут учиться молодежь со всех концов мира	18,6	43,4	31,4	6,1	0,4
Россия – страна высокой культуры, произведения ее писателей, музыкантов, художников вызывают интерес во всем мире	44,6	39,7	13,0	2,5	0,3
Россия – страна уникальной природы, истории, в нее едут туристы из всех стран мира	41,1	43,9	12,7	1,9	0,2

Рис. 2. Прогноз состояния будущей России в мире по данным опроса населения, %. Источник: институт социологии РАН, 2010 г.

Чрезвычайно актуальна проблема прогнозирования последствий правовой политики – в современных условиях нередко принимаются законы без учета возможных последствий их применения на практике. Необходимо постоянное изменение и совершенствование законодательства по созданию механизмов обратной связи в диалоге с регионами в процессе модернизации.

Таким образом, правовые рычаги государственного воздействия на экономику призваны обеспечить ее правовую инфраструктуру, создать для бизнеса разумные правовые условия функционирования и обеспечить его эффективность. Правовая модернизация – это мощный инструмент формирования институциональной среды системной модернизации России, и прежде всего, экономической.