

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 22

Под редакцией доктора юридических наук
В.Ф. Воловича



ИЗДАТЕЛЬСТВО
ТОМСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА
2005

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ СТИМУЛОВ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А.Д. Бубенщиков

В толковом словаре В.И. Даля понятие «стимул» (лат. stimulus) определяется как побуждение, побудительная сила, побудительное средство¹. На практике данный термин характеризует субъективную сторону, поскольку связан с субъектом общественных отношений. Стимул как внешнее побуждение к действию влияет на мотивы поведения человека и формирует их. «Внешний стимул побуждает к внутренней саморегуляции поведения за счет того, что личность признает социальные ценности и переводит их в свои собственные установки, в мотивы своего действия», – пишет Ю.А. Тихомиров².

Право, призванное регулировать поведение людей, в значительной степени осуществляется путем использования правовых стимулов и их противоположностей – ограничений. Роль правовых стимулов как одного из способов правового воздействия на общественные отношения при их регулировании чрезвычайно велика. Под правовым стимулом в юридической литературе понимается правовое побуждение к законопослушному поведению, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования³. К наиболее общим характеристикам правовых стимулов следует отнести то, что они связаны с благоприятными условиями для осуществления собственных интересов личности и поэтому влияют на ее положительную правовую мотивацию.

Правовое стимулирование является составной частью общего стимулирующего воздействия на экономику. Например, Постановлением Правительства РФ от 13 октября 1995 г. № 1016 одобрена «Комплексная программа стимулирования отечественных и иностранных инвестиций в

¹ *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2002. Т. 4. С. 172.

² *Тихомиров Ю.А.* Закон. Стимулы. Экономика. М., 1989. С. 10.

³ *Общая теория государства и права. Т. 2. Теория права / Отв. ред. М.Н. Марченко.* М., 1998. С. 486.

экономику Российской Федерации»¹. Программа предусматривала способы экономического стимулирования частных национальных и отечественных инвестиций. В ней указывалось, что для стимулирования притока иностранных инвестиций необходимо создать некоторые преимущества для зарубежных инвесторов, особенно в приоритетных отраслях. Речь шла о применении методов ускоренной амортизации, о беспошлинном импорте оборудования для инвестиционных проектов, о снятии налоговых ограничений на прирост капитала, на участие в приватизации и т. д. Таким образом, предусматривалось стимулирование посредством использования норм права.

Для того чтобы применять ускоренную амортизацию, осуществлять беспошлинный импорт оборудования, снять налоговые ограничения, необходимо внести изменения в законодательство, использовать новые правовые нормы, позволяющие осуществлять вышеперечисленные действия. В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003 – 2005 годы) указывается, что стимулирование экономической активности хозяйствующих субъектов, их инвестиционной деятельности является одним из направлений реализации «сценария ускоренной диверсификации» российской экономики².

Вместе с тем в юридической литературе вопросам правового стимулирования экономических отношений не уделяется должного внимания. Одна из причин этого видится в недостаточной разработанности такого правового инструмента, как правовой стимул, в том числе его теоретической обоснованности по отношению к реалиям времени. Прежнее правовое стимулирование, как правило, использовалось по отношению к гражданину как участнику общественных отношений. С помощью правовых стимулов осуществлялось влияние на его мотивацию в труде, государственной службе (например, системы оплаты труда и премирования работников и служащих). К стимулирующим нормам в условиях экономической реформы в период перестройки Ю.А. Тихомиров относил технико-экономические нормативы (плата за производственные фонды, за трудовые, природные ресурсы и т. п.)³. Это экономические стимулы, вводимые с помощью права. Их реальное обеспечение на практике позволяет стимулировать, во-первых, повышение уровня деятельности, выполняемых

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 43. Ст. 2585; 1996. №2. Ст. 125.

² Распоряжение Правительства РФ от 15.08.2003 г. №1163-р «Об утверждении программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)» // Рос. газета. 2003. №173. 02 сент.

³ Тихомиров Ю.А. Закон. Стимулы. Экономика. М. 1989. С. 75.

работ и операций, во-вторых, рост качества выпускаемой продукции и оказываемых услуг, в-третьих, устойчивую целевую ориентацию сознания и выработку мотивов активно-правомерного поведения, в-четвертых, превышение нормативно установленного уровня или достижение нормативно предусмотренного результата.

В период построения рыночной экономики использование правовых стимулов все более распространялось на мотивацию поведения хозяйствующих субъектов. Современный этап связан, с одной стороны, с преодолением последствий финансового кризиса 1998 г., а с другой – устранением причин его возникновения, скрытых в конечном итоге в законодательстве, стимулирующем или, наоборот, ограничивающем то или иное поведение участников рынка. Эффективное использование в законодательстве правового стимулирования хозяйствующих субъектов позволяет мотивировать их поведение на развитие экономических отношений и поэтому должно способствовать укреплению экономики рыночного государства.

В период рыночных отношений стимулирование посредством денежных средств, финансов становится одним из самых эффективных, поскольку предпринимательской деятельностью – ведь именно предприниматели есть движущая сила экономики рыночного государства – является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли. Цель предпринимательской деятельности – это прибыль, которая всегда выражается в денежном эквиваленте.

В юридической науке понятие правового стимула дается через правовое побуждение. По нашему мнению, правовому стимулу можно дать следующее определение: правовой стимул – это норма права, побуждающая субъекта общественных отношений действовать с определенной законодателем целью для удовлетворения собственного интереса. Таким образом, государство посредством правового регулирования – использования правовых стимулов – может оказывать влияние на поведение предпринимателей.

Соответственно, используемые государством финансово-правовые стимулы есть действенный регулятор экономических отношений. Отношения по государственному управлению финансами справедливо рассматриваются в рамках финансового права¹. Эти отношения возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Под финансовой деятельностью государства и мест-

¹ Худяков А.И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» // Правоведение. 1985. № 1. С. 63.

ного самоуправления понимается практически-организующая деятельность по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивающих бесперебойное функционирование государства и муниципальных образований на каждом этапе развития¹.

Использование правовых стимулов осуществляется в процессе правового регулирования управленческих отношений. «Правовое регулирование, так же, как и любой иной управленческий процесс, осуществляется с помощью двух основных информационных средств: правовых стимулов и правовых ограничений, выступающих формой проявления двоичности юридической информации»². Таким образом, отношения по финансово-правовому стимулированию субъектов хозяйственной деятельности входят в состав отношений по государственному управлению экономических отношений посредством финансов и являются составным элементом предмета финансового права. Одним из наиболее важных направлений государственного стимулирования экономических отношений является инвестиционная деятельность, осуществляемая в форме капитальных вложений. Стимулирование и защита инвестиций обеспечивают высокий уровень правовой защищенности, позволяющей использовать системы гарантии инвестиционного риска.

В ст. 1 Федерального закона от 25 февраля 1999 г., № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»³ инвестиционная деятельность определена как вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Капитальными вложениями являются инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение предприятий, приобретение машин, оборудования, проектно-изыскательские и другие затраты. Развитие инвестиционных отношений представляются для государства стратегическим приоритетом. Об этом неоднократно делаются заявления представителями органов государственной власти в средствах массовой информации⁴.

¹ См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2004. С. 7; Зуев В.М. Финансовое право Российской Федерации (теория общей части). Томск, 2000. С. 37.

² Малько А.В. Двоичность юридической информации и язык законодательства // Правоведение. 1993. №1.

³ Рос. газета. 1999. № 41–42, 04 марта.

⁴ См.: статью бывшего Председателя Правительства РФ М. Касьянова «Инвестиции в новую Россию» в международном промышленном журнале «Металлы Евразии». (2000.

Анализ современного российского законодательства показывает, что отношения по осуществлению капиталовложений являются важными для государства, поэтому нормативные акты, регулирующие эти отношения, в настоящее время выделяются в особую отрасль инвестиционного законодательства. «Наиболее общее определение, которое можно дать акту вложения капитала, – пишет французский ученый П. Массе, – сводится к следующему: инвестирование представляет собой акт обмена удовлетворения сегодняшней потребности на ожидаемое удовлетворение ее в будущем, с помощью инвестиционных благ»¹. Используя финансово-правовые стимулы, государство стремится достигнуть поставленных задач, в том числе понудить экономических субъектов на развитие инвестиционной деятельности.

На основе общего определения правового стимула можно вывести дефиницию для финансово-правового стимула инвестиционной деятельности. Финансово-правовой стимул инвестиционной деятельности – это норма финансового права, побуждающая субъекта экономических отношений осуществлять инвестиционную деятельность для удовлетворения собственного и общественного интереса в рамках действующего законодательства.

Отличительными особенностями финансово-правовых стимулов от правовых стимулов других отраслей права являются следующие: 1) правовое побуждение содержится в нормах финансового права; 2) положительная правовая мотивация формируется у субъекта посредством использования прямо или косвенно государственных (муниципальных) финансов; 3) они применяются в отношениях государственного управления финансами.

По силе стимулирующего воздействия на формирование мотивации субъекта на первом месте выступают, прежде всего, льготы, на втором и третьем – соответственно, поощрения и нормы, не обеспеченные санкцией. Нормы-льготы, являющиеся финансово-правовыми стимулами инвестиционной деятельности, делятся на следующие виды. Это: 1) налоговая льгота; 2) инвестиционный налоговый кредит; 3) специальный налоговый режим; 4) бюджетные ассигнования; 5) бюджетный кредит; 6) субвенции или субсидии; 7) инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц; 8) государственные или муниципальные гарантии.

№11); а также его статью «Российской экономике требуются многомиллиардные инвестиции» в газете «Предпринимательство» (2000. №11 (17)).

¹ Массе П. Критерии и методы оптимального определения капиталовложений. М., 1971. С. 27.

Под поощрением понимаются форма и мера юридического одобрения добровольного заслуженного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия. Поощрение, несомненно, является стимулом любой деятельности. Но при финансово-правовом стимулировании инвестиционной деятельности его роль не так велика, как, например, предоставление льгот, поскольку финансово-правовое стимулирование, как уже указывалось выше, осуществляется посредством использования государственных (муниципальных) финансов.

В то же время не исключается, что использование поощрительных мер, при осуществлении инвестиционной деятельности, за счет средств бюджетов (предоставление призов, подарков и т. д.) будет играть свою мотивационную роль для осуществления инвестиций. Примером этому служит Приказ Госстроя России от 10.10.2000 г. № 226 «О ежегодном конкурсе на лучшие «инвестиционно-строительные проекты»¹. Конкурс проводился в целях внедрения высоких стандартов качества инвестиционно-строительных проектов, повышения инвестиционной привлекательности строительной отрасли. Он активизировал привлечение средств институциональных и частных российских и иностранных инвесторов, выход на международные рынки капитала, совершенствование инвестиционных проектов. Награждение победителей конкурса производится в Госстрое России в торжественной обстановке. Результаты конкурса со списками его победителей публикуются в "Строительной газете", журнале "Экономика строительства", БСТ и местных изданиях.

Вместе с тем ныне действующая система стимулирования является в основном фискальной и реализуется посредством предоставления специальных налоговых и таможенных льгот. Это приводит к изменению условий предоставления льгот, а иногда к их отмене, что в итоге нарушает стабильность инвестиционного процесса. Назрела необходимость перестройки системы стимулирования путем увеличения в ней удельного веса финансовых льгот, в том числе предоставления гарантий, принятия государством части инвестиционных рисков, предоставления инвестиционных кредитов и др. Переход на эти стимулы позволит придать большую стабильность инвестиционному процессу². Использование и развитие всех финансово-правовых стимулов инвестиционной деятельности будет способствовать выработке у участников положительной правовой мотивации для осуществления капиталовложений.

¹ Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2001. № 1.

² Лебедев В.М. Иностранные инвестиции в экономике России – тенденции развития // Финансы. 2001. № 8. С. 14.