

Фрумина С.В., Журавлева Т.А., Шапчиц Л.А.

ПРОБЛЕМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИЙ: ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ

Аннотация: Предметом исследования является совокупность применяемых методов государственного регулирования в виде налогов и их структурных элементов по стимулированию инновационных разработок с целью технологической модернизации экономики России. К целевым элементам налогового стимулирования относятся льготы и преференций. Неоднозначность трактовок данных понятий, позволяют налоговым органам Российской Федерации по-разному относиться к проверке использования этих инструментов налогоплательщиками, что ставит последних в неравное положение друг с другом. Предвзятое отношение органов ФНС РФ по проверке использования именно льгот по налогам побуждает налогоплательщиков отказываться от их применения. Исследование построено на применении документального анализа, а также сочетании синтеза и систематизации. С использованием метода обобщения научных и законодательных подходов отечественной налоговой практики определены особенности применения понятий «льготы» и «преференции». Приведены теоретические обобщения, раскрывающие цели и условия налогового стимулирования инновационной деятельности в виде льгот и преференций. Показаны противоречия в официальных документах, касающиеся идентификации понятий «льгота» и «преференция»; предпринята попытка выявить различия и обосновать необходимость закрепления данных понятий на законодательном уровне. Показано, что действующая в России система налогообложения не в полной мере ориентирована на повышение инновационной активности хозяйствующих субъектов в наукоемких отраслях. Приведены аргументы, подтверждающие отсутствие методики оценки эффективности предоставляемых налоговых льгот и преференций, что усложняет формулировку выводов о влиянии налоговых льгот на инновационное развитие российской экономики.

Ключевые слова: налоговое стимулирование, инновации, финансовая политика, налоговая политика, льготы, преференции, эффективность, налогообложение, налог на прибыль, налоговая база.

Экономический подъем российской экономики и перспективы качественного экономического роста в значительной степени связаны с усилением инновационно-инвестиционной составляющей экономического развития, применения высокопроизводительных наукоемких технологий, конкурентных с зарубежными аналогами. Однако отставание России в технологическом развитии от стран лидеров отмечается по многим экспертным оценкам на 30-40 лет¹.

Поэтому стимулирование инновационно активных организаций и формирование благоприятных условий их функционирования становится на сегодняшний день одной из приоритетных экономических задач.

Известно, что концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года обозначен переход к инновационному типу экономики, который обуславливает выбор приоритетных направлений и механизмов их достижения. Одним из таких механизмов является «стимулирующее влияние налоговой системы на развитие экономи-

¹ Клебанер В.С. Перспективы и условия перехода к инновационной экономике в России // Проблемы прогнозирования. – 2004. – №2. – С.154-158.

ки при одновременном устойчивом выполнении фискальной функции»².

Опыт развитых стран свидетельствует, что применяемые методы стимулирования инновационной деятельности могут быть связаны как с бюджетным финансированием (целевое, предметно-ориентированное, проблемно-направленное); кредитованием; предоставлением в лизинг необходимого оборудования; фондовыми операциями; размещением государственных заказов и др., так и не менее эффективными косвенными методами³. Сущность последних сводится к формированию внешних условий инновационной деятельности, посредством налогового стимулирования, амортизационной политики и других мер.

Но в то же время, косвенные методы не могут быть решающим фактором развития инновационной экономики. Ведь основная задача развития механизма налогообложения сводится к тому, чтоб не препятствовать развитию инновационно активного бизнеса.

В настоящее время в России система мер, направленных на снижение налоговой нагрузки для налогоплательщиков, принимающих активное участие в инновационной деятельности, уже применяется. Однако она не обеспечивает эффективность расходования бюджетных средств и увеличение инновационных разработок. Связано это, в том числе, и с тем, что эффективность налогового стимулирования развития инновационной экономики в первую очередь зависит от правильного

выбора адресности поддержки инновационной активности, обеспечения должного уровня налогового контроля и обоснованностью применения законодательно установленных налоговых стимулов.

Конституционно закрепленная обязанность по уплате налогов налогоплательщиками, с одной стороны, может при использовании налоговых стимулов в виде льгот и преференций способствовать возникновению таких мотивов функционирования хозяйствующих субъектов, которые повышают заинтересованность в инновационной деятельности, т. к. в результате применения налоговых льгот и преференций происходит высвобождение финансовых ресурсов, необходимых для ее реализации. С другой стороны, данная обязанность создает дополнительные финансовые затраты для хозяйствующих субъектов в виде налогового изъятия части доходов, потенциально снижая возможности осуществления инновационной деятельности⁴.

В связи с этим можно утверждать, что научное обоснование применяемых государством налоговых льгот и преференций приобретает важное экономическое значение. Не менее значимым становится изучение льгот, имеющих случайный, произвольный характер и не обеспечивающих целевую мотивацию к осуществлению инновационной деятельности.

Установление налоговых льгот является наиболее значимым и сложным для анализа стимулом инновационной деятельности. В настоящее время в целях активизации последней Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ), предусмотрено предоставление ряда льгот и преференций, как

² Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

³ Фрумина С.В. Анализ методологических подходов к содержанию финансовой политики // Аудит и финансовый анализ. – 2014. – №2. – С. 409–412.

⁴ Журавлева Т.А. Методология функционирования механизма налогового регулирования на федеральном и региональном уровнях: Диссертация на соиск. докт. эконом. наук. – М., 2008.

Налог на прибыль организаций				
Невключение в налоговую базу отдельных доходов налогоплательщика (пп. 7,11,32,34,35,37 п. 1, ст. 215)	Уменьшение первоначальной стоимости амортизируемого имущества (п. 6, ст. 259; п. 9, ст. 258)	Освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика (ст. 246.1)	Применение повышающего коэффициента к затратам на НИОКР. Учет нематериальных активов, образовавшихся в результате НИОКР (п.7,9, ст. 262)	Применение повышающего коэффициента к суммам амортизации (пп. 204, п.1,2, ст. 259.3)
Формирование резервов предстоящих расходов на НИОКР (ст. 267.2)	Применение пониженной ставки налога по налогу, подлежащему зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации (п.1, ст. 284)	Применение пониженной ставки налога для отдельных видов доходов (пп. 2,3, п.3, ст. 284)	Исчисление налога на прибыль организации резидентами особой экономической зоны в Калининградской области (п.6-8, ст. 288.1)	Применение нулевой ставки налога для отдельных видов доходов (п. 1.1, ст. 284; ст. 284.1; пп. 1, п.3, ст. 284; п. 4.1 ст. 284; ст. 284.2)

Рис. 1 Налоговые преференции, предоставляемые по налогу на прибыль организаций для стимулирования инновационной деятельности (выдержки из Налогового кодекса Российской Федерации)

в разрезе федеральных, региональных и местных налогов, так и при использовании специальных налоговых режимов. Льготы устанавливаются с учетом особенностей отдельных видов налогов, используемого объекта налогообложения и назначения их использования. Цели установления налоговых льгот изменяются в связи с приоритетами избранного социально-экономического курса государства⁵.

В соответствии с Налоговым кодексом к разновидностям налоговых льгот относят: полное (частичное) освобождение от нало-

гов; необлагаемый налоговый минимум; выведение из-под обложения установленного перечня расходов и доходов налогоплательщика; возврат ранее уплаченных сумм; отсрочку платежа; налоговые кредиты.

Остановимся более подробно на налоге на прибыль организаций. В соответствии с действующим законодательством налоговые преференции по налогу на прибыль организаций, представленные на рис.1, предусмотренные главой 25 Налогового кодекса, не имеют официального статуса налоговых льгот⁶. Такие виды преферен-

⁵ Журавлева Т.А. Методология функционирования механизма налогового регулирования на федеральном и региональном уровнях: Диссертация на соиск. докт. эконом. наук. – М., 2008.

⁶ Письмо ФНС России от 08.02.2013 №ЕД-18-3/124 «О методике мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот».

ций по налогу на прибыль, НДС и другим налогам, как пониженная или нулевая ставка, исключение из объектов налогообложения, исключение из числа налогоплательщиков, повышающие коэффициенты, «амортизационная премия», «особенности налогообложения», освобождения, вычеты и условия специальных налоговых режимов не поименованы в Налоговом кодексе как налоговые льготы⁷.

В то же время, в «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» отмечается, что по итогам 2010 года на инновационную деятельность было выделено 12,2 млрд. руб., в т.ч. посредством льгот в виде⁸:

- освобождения от НДС операций, связанных с осуществлением интеллектуальной деятельности – 8,2 млрд. руб.;
- освобождения от НДС операций, выполняемых хозяйственными субъектами по НИОКР – 3,5 млрд. руб.;
- вычета расходов на инновационные разработки из налоговой базы налога на прибыль организаций с повышающим коэффициентом (1,5) – 0,5 млрд. руб.

Поэтому следует отметить, что утверждения ученых-исследователей, анализирующих проблему налогового стимулирования инноваций, официальные документы Правительства и письма ФНС содержат существенные расхождения.

В связи с этим возникает вопрос о взаимозаменяемости понятий «налоговая льгота» и «налоговая преференция». Проблема в том, что Налоговый кодекс

определения налоговой преференции не содержит. Вместе с тем, согласно определения, представленного в «Большом экономическом словаре» преференции – это «преимущества, льготы, предоставляемые отдельным государствам, предприятиям, организациям для поддержки определенных видов деятельности; осуществляются в форме снижения налогов, скидок с таможенных пошлин, освобождения от платежей... Преференции предоставляются государством и носят адресный характер»⁹. Таким образом, отличительных признаков преференций мы не обнаружили, более того, согласно представленному определению преференция отождествляется с льготой. Поэтому вопрос о взаимозаменяемости анализируемых понятий остается открытым.

Тем не менее, проблема разграничения налоговых льгот и преференций существенно осложняет процесс налогового администрирования. Так, согласно позиции налоговых органов, при осуществлении камеральных проверок налоговые органы не вправе требовать в контролирующих целях документы, подтверждающие право на применение преференций, так как данное право в соответствии со ст. 88 НК РФ распространяется только в отношении налоговых льгот.

Следовательно, при рассмотрении налогового стимулирования инновационной деятельности в Российской Федерации, следует различать законодательно предусмотренные налоговые льготы и преференции. Примечательно, что многие исследователи понижение налоговой ставки так же причисляют к льготам. Однако отметим, что согласно разъяснениям Минфина Рос-

⁷ Письмо ФНС России от 08.02.2013 №ЕД-18-3/124 «О методике мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот».

⁸ Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов.

⁹ Борисов А.Б. Большой экономический словарь. – М.: Книжный мир, 2009. – 860 с.

сии¹⁰ в котором отмечается, что установление субъектом Российской Федерации в пределах, предусмотренных Налоговым кодексом, пониженной налоговой ставки по налогам (в том числе равной нулю) не может отождествляться с установлением налоговой льготы, т.к. налоговая ставка является обязательным элементом налогообложения, который должен быть определен при установлении каждого налога¹¹, а налоговая льгота не является обязательным элементом налогообложения¹². При этом пунктом 2 статьи 56 Налогового кодекса установлено, что налогоплательщик может отказаться от использования льготы или приостановить ее использование на некоторое время, если это возможно в соответствии с Налоговым кодексом. Следовательно, как налоговая ставка, так и налоговая льгота являются самостоятельными элементами налогообложения.

Таким образом, по нашему мнению, следует различать понятия «налоговые льготы» и «налоговые преференции», не подменяя одно другим, несмотря на то, что эти понятия однородны. Вместе с тем, вопросы степени воздействия налоговых льгот и преференций на инновационную активность требуют дальнейшего изучения.

Безусловно, нельзя отрицать тот факт, что мероприятия налоговой политики способствуют ее активизации и стимулированию, что также демонстрируют ориентиры налоговой политики в области осуществ-

ления инновационной деятельности. Так, в политике Правительства Российской Федерации по налоговому стимулированию деловой активности в 1992 – 2001 годы преобладала склонность к предоставлению широкомасштабных льгот, но начиная с 2001 года, наоборот происходит отказ от применения льгот или сужение сфер применения налогового стимулирования. Согласно «Основным направлениям налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» необходимо периодически проводить мониторинг востребованности и практики налогового администрирования применяемых налоговых льгот¹³.

В 2014 г. Правительством Российской Федерации было принято Постановление «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» в соответствии с которым на Министерство экономического развития Российской Федерации возложены функции ответственного исполнителя в достижении намеченных результатов¹⁴. На реализацию указанной программы предусматривается выделение бюджетных ассигнований в общей сумме 929341313,5 тыс. рублей до 2020 года. Среди них на реализацию подпрограммы №5 «Стимулирование инноваций» предусмотрено выделение 68146722,8 тыс. рублей. В качестве результатов в подпрограмме отмечены: повышение инновационной активности субъектов экономической деятельности; появление

¹⁰ Письмо Министерство финансов РФ от 27 августа 2010 г. №03-05-04-01/42 «О полномочиях субъектов РФ по установлению пониженных ставок, в том числе в размене, равном нулю, по налогу на имущество организаций».

¹¹ п. 6 ст. 3, п. 1 ст. 17 Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 №117-ФЗ (ред. От 04.06.2014).

¹² ст. 17 Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 №117-ФЗ (ред. От 04.06.2014).

¹³ Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 14.04.2014 №316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

и развитие новых рынков, продуктов и технологий; обеспечение технологической модернизации ключевых секторов, определяющих роль и место Российской Федерации в мировой экономике; повышение интеграции Российской Федерации в глобальную инновационную систему; повышение эффективности использования бюджетных средств на цели симулирования инноваций институтами развития.

В сложившейся ситуации при реализации финансовой политики государству целесообразно обеспечить стимулирование привлечения собственных средств организаций и инвестиций, в том числе, иностранных. В этих целях необходимо совершенствовать существующий механизм налоговых льгот и преференций в российской налоговой практике, сопоставив его с опытом развитых стран.

В «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» уточняется необходимость управления инвестиционными проектами, претендующими на получения льгот, а также мониторинг их реализации¹⁵.

Однако подготовка Минфином России совместно с Минэкономразвития России и Минрегионом России проекта федерального закона, предусматривающего внесение изменений в Налоговый кодекс Россий-

ской Федерации касающихся определения порядка и оценки эффективности предоставления налоговых льгот, так и не состоялась. Таким образом, можно констатировать, что на сегодняшний день отсутствует единый методический инструментарий оценки налоговых льгот с позиций эффективности их применения. Также нет инструментов для выявления зависимостей и устойчивых связей льгот и преференций с инновационной активностью организаций. Отсутствие определения инноваций в официальных документах, а также неоднородность состава затрат для различных видов экономической деятельности, опосредуют наличие неравнозначных налоговых льгот для различных проектов. Проблема проверки эффективности налоговых льгот осложняется тем, что при принятии решения о введении той или иной льготы, как правило, не только не рассчитывается экономический и социальный эффект от ее использования, но и не ставятся конкретные цели ее введения. В этих условиях достаточно сложно, если вообще возможно, подсчитать результативность действия соответствующей налоговой льготы¹⁶. В этой связи можно констатировать, что вопросы стимулирования инновационной деятельности в виде налоговых льгот еще до конца не проработаны, поэтому не дают экономике целевого результата.

Библиография:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 №117-ФЗ (ред. От 04.06.2014).
2. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов.

¹⁵ Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов.

¹⁶ Пансков В.Г. О некоторых вопросах эффективности налоговых льгот в российской налоговой системе // Инновационное развитие экономики. – 2013. – № 4–5 (16). – С.40-42.

3. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов.
4. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов.
5. Постановление Правительства РФ от 14.04.2014 №316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».
6. Письмо ФНС России от 08.02.2013 №ЕД-18-3/124 «О методике мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот».
7. Письмо Министерство финансов РФ от 27 августа 2010г. №03-05-04-01/42 «О полномочиях субъектов РФ по установлению пониженных ставок, в том числе в размене, равном нулю, по налогу на имущество организаций».
8. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
9. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. – М.: Книжный мир, 2009. – 860 с.
10. Журавлева Т.А. Методология функционирования механизма налогового регулирования на федеральном и региональном уровнях: Диссертация на соиск. докт. эконом. наук. – М., 2008.
11. Журавлева Т.А. Совершенствование налогообложения прибыли организаций с учетом дифференциации ставки налога // Аудит и финансовый анализ. – 2013. – № 6. – С. 8–11.
12. Клебанер В.С. Перспективы и условия перехода к инновационной экономике в России // Проблемы прогнозирования. – 2004. – № 2. – С. 154–158.
13. Пансков В.Г. О некоторых вопросах эффективности налоговых льгот в российской налоговой системе // Инновационное развитие экономики. – 2013. – № 4–5 (16). – С. 40–42.
14. Фрумина С.В. Анализ методологических подходов к содержанию финансовой политики // Аудит и финансовый анализ. – 2014. – №2. – С. 409–412.
15. Калаков Р.Н. Налогообложение инноваций: современное состояние и перспективы // NB: Финансовое право и управление. – 2012. – 1. – С. 21–82. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_388.html
16. О. Н. Савина, Ю. В. Малкова Мониторинг эффективности системы налоговых инструментов стимулирования развития инновационной экономики в условиях действующего законодательства и направления его совершенствования // Налоги и налогообложение. – 2012. – 4. – С. 24–34.
17. Фишер О.В., Перекрестова Л.В., Ломакина Т.П., Иризепова М.Ш. Оценка эффективности налогового стимулирования инновационной деятельности в России // Налоги и налогообложение. – 2014. – 2. – С. 156–173. DOI: 10.7256/1812-8688.2014.2.11120.
18. К. Н. Церенова Налоговое стимулирование финансирования инноваций // Налоги и налогообложение. – 2011. – 12. – С. 69–76.
19. Калаков Р.Н. Налогообложение инноваций: современное состояние и перспективы // NB: Финансовое право и управление. – 2012. – 1. – С. 21–82. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_388.html

20. О. Н. Савина, Ю. В. Малкова Мониторинг эффективности системы налоговых инструментов стимулирования развития инновационной экономики в условиях действующего законодательства и направления его совершенствования // *Налоги и налогообложение*. – 2012. – 4. – С. 24–34.

References:

1. Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' vtoraya) ot 05.08.2000 №117-FZ (red. Ot 04.06.2014).
2. Osnovnye napravleniya nalogovoi politiki Rossiiskoi Federatsii na 2012 god i na planovyi period 2013 i 2014 godov.
3. Osnovnye napravleniya nalogovoi politiki Rossiiskoi Federatsii na 2013 god i na planovyi period 2014 i 2015 godov.
4. Osnovnye napravleniya nalogovoi politiki Rossiiskoi Federatsii na 2014 god i na planovyi period 2015 i 2016 godov.
5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 14.04.2014 №316 «Ob utverzhdenii gosudarstvennoi programmy Rossiiskoi Federatsii «Ekonomicheskoe razvitie i innovatsionnaya ekonomika».
6. Pis'mo FNS Rossii ot 08.02.2013 №ED-18-3/124 «O metodike monitoringa i otsenki effektivnosti nalogovykh l'got».
7. Pis'mo Ministerstvo finansov RF ot 27 avgusta 2010g. №03-05-04-01/42 «O polnomochiyakh sub'ektov RF po ustanovleniyu ponizhennykh stavok, v tom chisle v razmene, ravnom nulyu, po nalogu na imushchestvo organizatsii».
8. Kontseptsiya dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda. Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 17 noyabrya 2008 g. № 1662-r.
9. Borisov A.B. Bol'shoi ekonomicheskii slovar'. – M.: Knizhnyi mir, 2009. – 860 s.
10. Zhuravleva T.A. Metodologiya funktsionirovaniya mekhanizma nalogovogo regulirovaniya na federal'nom i regional'nom urovnyakh: Dissertatsiya na soisk. dokt. ekonom. nauk. – M., 2008.
11. Zhuravleva T.A. Sovershenstvovanie nalogoblozheniya pribyli organizatsii s uchetom differentsiatsii stavki naloga // *Audit i finansovyi analiz*. – 2013. – №6. – S. 8–11.
12. Klebaner V.S. Perspektivy i usloviya perekhoda k innovatsionnoi ekonomike v Rossii // *Problemy prognozirovaniya*. – 2004. – №2. – S. 154–158.
13. Panskov V.G. O nekotorykh voprosakh effektivnosti nalogovykh l'got v rossiiskoi nalogovoi sisteme // *Innovatsionnoe razvitie ekonomiki*. – 2013. – №4-5 (16). – S. 40–42.
14. Frumina S.V. Analiz metodologicheskikh podkhodov k sodержaniyu finansovoi politiki // *Audit i finansovyi analiz*. – 2014. – №2. – S. 409–412.
15. Kalakov R.N. Nalogoblozhenie innovatsii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy // *NB: Finansovoe pravo i upravlenie*. – 2012. – 1. – S. 21–82. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_388.html
16. О. Н. Савина, Ю. В. Малкова Мониторинг эффективности системы налоговых инструментов стимулирования развития инновационной экономики в условиях действующего законодательства и направления его совершенствования // *Налоги и налогообложение*. – 2012. – 4. – С. 24–34.

17. Fisher O.V., Perekrestova L.V., Lomakina T.P., Irizepova M.Sh. Otsenka effektivnosti nalogo- vogo stimulirovaniya innovatsionnoi deyatel'nosti v Rossii // Nalogi i nalogooblozhenie. – 2014. – 2. – S. 156–173. DOI: 10.7256/1812-8688.2014.2.11120.
18. K. N. Tserenova Nalogovoe stimulirovanie finansirovaniya innovatsii // Nalogi i nalogoob- lozhenie. – 2011. – 12. – S. 69–76.
19. Kalakov R.N. Nalogooblozhenie innovatsii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy // NB: Fi- nansovoe pravo i upravlenie. – 2012. – 1. – S. 21–82. URL: [http://www.e-notabene.ru/flc/ article_388.html](http://www.e-notabene.ru/flc/article_388.html)
20. O. N. Savina, Yu. V. Malkova Monitoring effektivnosti sistemy nalogovykh instrumen- tov stimulirovaniya razvitiya innovatsionnoi ekonomiki v usloviyakh deistvuyushchego zakonodatel'stva i napravleniya ego sovershenstvovaniya // Nalogi i nalogooblozhenie. – 2012. – 4. – S. 24–34.