

Кабир Людмила Сергеевна

доктор экономических наук, профессор
Московской международной
высшей школы бизнеса МИРБИС (Института)

ИННОВАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ПОДДЕРЖКА ИНВЕСТИЦИЙ: ИЗМЕНЕНИЯ В НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация:

В статье проводится анализ основных направлений налоговой политики Российской Федерации в сфере стимулирования инновационной деятельности и поддержки инвестиций. Дается оценка соответствия мер налоговой политики декларируемым целям. Выделяются наиболее важные изменения в налоговой политике в указанной области, проявившиеся на современном этапе развития страны. Формулируется вывод о незавершенности налоговой политики, которая затрудняет комплексное и системное применение инструментов налогового стимулирования инновационной деятельности в России.

Ключевые слова:

экономический рост, инновационная деятельность, инвестиции, налоговая политика, налоговая система, налоговое стимулирование.

Kabir Lyudmila Sergeevna

D.Phil. in Economics, Professor,
Moscow International Higher School of Business

INNOVATIVE ACTIVITY AND SUPPORT OF INVESTMENTS: CHANGES IN THE TAX POLICY AT THE PRESENT STAGE

Summary:

The article analyses the main areas of tax policy of the Russian Federation in the sphere of innovative activity encouragement and investments support. The compliance of the tax policy measures with declared goals is assessed. The author considers the most important changes in the tax policy in this sphere at the present stage of the country development. The conclusion concerns incompleteness of the tax policy, which complicates complex and system use of the tax incentives of innovative activity in Russia.

Keywords:

economic growth, innovative activity, investments, tax policy, tax system, tax incentives.

Идеология инновационного «обновления» экономики в свете практических задач современного этапа. Изменение темпов экономического роста является сегодня актуальной задачей, решить которую пытаются правительства разных стран мира. Признается, что возвращение к высоким темпам возможно только при условии изменения модели экономического развития, а именно при переходе на новую модель инновационного развития [1, с. 5].

Отдельные страны мира имеют определенные успехи в применении элементов модели стимулирования роста экономики. Новая модель идеологически обосновывается и технически обеспечивается новым вариантом инновационной политики страны, так как только через его реализацию можно достичь цели – повышения качества экономического роста. Данный вариант должен предлагать иной способ стимулирования инновационного поведения организаций (бизнеса). В этом плане, как показывает, например, опыт стран ОЭСР [2], налоговые льготы вполне способны взять на себя решение проблемы стимулирования инновационного поведения предприятий.

Суть этого способа стимулирования инновационного поведения заключается в том, что спрос на инновации тоже необходимо организовать (или создать условия для этого спроса). При этом спрос на инновации государство может формировать искусственно – выдвигая особые условия к качеству институтов (законодательное и нормативное регулирование, правила ведения бизнеса), обеспечивая тем самым заинтересованность бизнеса в инновациях [3, с. 6].

Меры, предпринимаемые государством в рамках стимулирования инновационного поведения предприятий и организаций, обычно классифицируются как форма государственной поддержки бизнеса, выступающего системным интегратором научно-технических и инвестиционных решений в процессе реализации крупных инвестиционных проектов и обеспечивающего ориентацию инноваций на спрос (национальный, глобальный). Среди мер государственного стимулирования и мотивации бизнеса к отказу от приверженности устаревающим способам хозяйственной деятельности и модернизации на новой инновационной основе налоговое стимулирование относится к числу эффективных и востребованных [4, с. 9]. В связи с этим вполне понятно внимание правительств разных стран именно к данному механизму «перезапуска» модели экономического роста.

Положительное влияние налогового стимулирования наблюдается при согласованности налоговой политики государства в сфере инвестиций и инноваций и системы формирования источников финансирования инвестиций, сложившейся на уровне реального сектора экономики [5; 6].

Отсутствие адекватного воздействия посредством налоговых льгот и освобождений на инвестиционное предложение и инвестиционный спрос приводит к неэффективной модели роста экономики и непродуктивному использованию ресурсов общества [7; 8]. Вторым результатом подобной несогласованности является обычно смена приоритетов в налоговой политике в данной сфере.

В связи с этим большой практический интерес представляет анализ трансформации приоритетов, целей, задач и направлений налоговой политики в сфере стимулирования и поддержки инвестиций в инновации, излагаемых в «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации» – документе, разрабатываемом правительством Российской Федерации с 2007 г. Исследование проводится за весь период составления и применения документа с учетом особенностей, проявившихся в последние два года, для которых значимым стал факт, что налоговая политика РФ «должна отвечать современным глобальным вызовам, среди которых прежде всего санкции, введенные против России, и низкие цены на нефть» [9]. Несмотря на то что этот документ не является нормативным правовым актом, он служит руководством при планировании федерального бюджета и подготовке проектов ежегодных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также основанием для внесения изменений в законодательство о налогах и сборах, которые разрабатываются в соответствии с предусмотренными в нем положениями.

Задаваемые ориентиры [10]. На первом этапе анализа характера налоговой политики в сфере стимулирования инноваций логично разделить весь рассматриваемый временной интервал на два периода: до начала действия санкций и понижительного тренда цены на нефть (2008–2013 гг.) и после этого (2014–2016 гг.). Налоговая политика «досанкционного» периода в отношении инноваций и модернизации производства не отличалась строгостью проведения и постоянством, в силу того что ключевой проблемой, определяющей приоритеты политики в конце первого десятилетия XXI в., была признана неэффективность налоговой системы. Это связано с недостаточной эффективностью применения и администрирования законодательства о налогах и сборах, судебной системы, органов государственной власти и управления в целом.

В результате в качестве *приоритетов налоговой политики* в 2008–2010 гг. выделяются поддержание сбалансированности и устойчивости бюджетной системы и уже в этом контексте – снижение налоговых ставок и структурные преобразования. В 2009–2011 гг. на первое место выходит создание эффективной и сбалансированной налоговой системы. Следует заметить, что эта цель является приоритетом всех последующих периодов планирования (как до введения странами Запада санкций в отношении России, так и после него). При этом спецификой 2010–2012 гг. признано сохранение сложившегося налогового бремени.

В последующих периодах создавать эффективную налоговую систему нужно было одновременно с обеспечением ее стабильности в целях сохранения бюджетной устойчивости в средне- и долгосрочной перспективе, поскольку в условиях распространения мирового кризиса на национальную экономику фактором, воздействующим на налоговую политику, признается необходимость поддержания сбалансированности бюджетной системы. При этом стимулирование инновационной активности считалось фактором налоговой политики только в планах на 2011–2013 гг.

Анализ «Основных направлений налоговой политики» по таким критериям, как декларируемые цели и ориентиры в сфере стимулирования инвестиций в инновации, приводит к выводу, что налоговое стимулирование этой сферы до сих пор не признается приоритетным направлением государственного регулирования, хотя и фигурирует в числе мер государственной поддержки. Это иллюстрируется следующими фактами.

Цели налоговой политики:

- 2011–2013 гг. – впервые декларируются создание стимулов для инновационной активности налогоплательщиков и поддержка инноваций и модернизации;
- 2012–2014 гг. – смещение акцента с создания стимулов к поддержке инновационной деятельности и инвестиций;
- 2013–2014 гг. – приоритетом обозначена поддержка инвестиций, но стимулирование инноваций также признается значимой целью.

С 2014–2015 гг. поддержка (или стимулирование) инноваций перестает заявляться в качестве цели налоговой политики периода, но продолжает сохраняться цель поддержки инвестиций (инвестиционной активности в 2015–2017 гг.; налогового стимулирования инвестиций в 2016–2018 гг.). Правда, все это отмечается уже в контексте сохранения сбалансированности бюджетной системы и неизменности налоговой нагрузки по секторам экономики, в которых достигнут ее оптимальный уровень (2014–2015 гг.); необходимости отвечать глобальным вызовам, связанным с возможностями международного структурирования бизнеса (2015–2017 гг.), или – в первую очередь – санкциям и низким ценам на нефть (2016–2018 гг.).

Ориентиры налоговой политики в сфере стимулирования инвестиций в инновации. При переходе от одного периода планирования к другому отсутствуют инициативы по созданию

стимулов к осуществлению инновационной деятельности и инвестиций в модернизацию. Например, в 2008–2010 гг. такие инициативы выделены отдельным пунктом. В этом качестве определяются следующие меры:

- 1) расширение видов организаций, освобождаемых от налогообложения НДС при выполнении НИОКР;
- 2) включение в состав целевого финансирования (не учитываются при налогообложении налогом на прибыли организаций) средств, получаемых из разных фондов научных исследований;
- 3) установление повышающего коэффициента к норме амортизации (не более 2) по основным средствам, используемым только для научно-технической деятельности;
- 4) упрощенная система налогообложения расходов на патентование и НИОКР.

Но уже в 2009–2011 гг. инициативы по созданию стимулов к осуществлению инвестиционной и инновационной деятельности в отдельный пункт не выделяются. Меры, направленные на стимулирование инвестиций в экономику, вычлняются в разрезе:

- 1) налога на прибыль (создание дальнейших стимулов в области амортизационной политики, направленной на увеличение капитальных вложений в основные средства);
- 2) налога на добычу полезных ископаемых (меры по обеспечению рентабельности разработки месторождений, освоение которых связано с повышенными затратами: нулевая ставка, повышение необлагаемого минимума);
- 3) совершенствования порядка налогообложения при реализации концессионных соглашений (вычеты по НДС, налог на имущество).

В 2010–2012 гг. инициативы по созданию стимулов к осуществлению инвестиционной деятельности также отдельным пунктом не выделялись. Определить меры стимулирования инвестиций в экономику возможно на основе анализа планируемых изменений в налогообложении и налоговом администрировании, которые намечались по следующим направлениям:

- 1) налог на прибыль (совершенствование механизма учета налогообложения расходов);
- 2) оценка результатов и внесение коррективов в амортизационную политику (изменение системы начисления амортизации);
- 3) налог на добычу полезных ископаемых (меры по обеспечению рентабельности разработки месторождений, увеличению выработки, освоению небольших месторождений);
- 4) налоговое администрирование (развитие института изменения срока уплаты налогов и сборов – инвестиционный налоговый кредит).

В 2011–2013 гг. представлен широкий пакет планируемых мер налогового стимулирования инновационной деятельности:

- 1) корректировка тарифов взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование (снижение для отдельных категорий);
- 2) амортизационная политика;
- 3) уточнение порядка учета расходов на НИОКР;
- 4) совершенствование налогового администрирования;
- 5) освобождение от налогообложения налогом на имущество энергоэффективного оборудования (три года);
- 6) совершенствование налогообложения и предоставления льгот (делегирование на региональный уровень инвестиционного налогового кредита);
- 7) уточнение признания расходов в виде платежей по лицензионным договорам, переноса убытков на будущее (в рамках простого товарищества), налогообложение ценных бумаг, не обращающихся на рынке (малые инновационные компании);
- 8) льготы для «Сколково».

В 2012–2013 гг. эти меры были дополнены мерами, стимулирующими развитие рыночных инструментов финансирования инноваций (разработка порядка отнесения акций российских организаций, обращающихся на организованном рынке, к акциям высокотехнологичного (инновационного) сектора экономики в целях налогообложения).

В планах на 2013–2015 гг. стимулирование инновационной деятельности не находит прямого подкрепления в системе запланированных направлений, но к мерам, способным оказать на нее влияние, можно отнести следующие:

- 1) создание механизма предотвращения злоупотребления налоговой льготой (амортизационная премия);
- 2) поддержка модернизации производства (возможность исключения движимого имущества из налогообложения налогом на имущество);
- 3) упрощение налогового учета и сближение его с бухгалтерским (учет амортизационной премии в целях налогообложения прибыли);

4) соглашение о распределении расходов при создании или приобретении нематериальных активов, услуг в деятельности группы организаций.

Спецификой 2014–2016 гг. стало смещение акцента в сторону совершенствования налогообложения финансовых инструментов, в том числе в плане выравнивания налоговых условий для разных инвестиций физических лиц, что было направлено на решение задачи развития источников финансирования инвестиций в реальный сектор экономики. Также в центре внимания продолжали оставаться проблема упрощения налогового учета и сближение его с бухгалтерским в целях применения налогоплательщиками инвестиционных налоговых льгот. Еще одним направлением налогового стимулирования стало введение в налоговое законодательство новой категории – участника инвестиционного проекта, реализуемого на территориях Дальневосточного федерального округа, Забайкальского края, Республики Бурятия или Иркутской области. Цель этой новации – обеспечение адресности предоставления льгот по налогу на прибыль организаций.

Самым значимым замыслом 2015–2017 гг. следует признать планы по дальнейшему развитию налогового стимулирования территорий Дальнего Востока и Восточной Сибири с расширением на Республику Хакасия и Красноярский край посредством установления налоговых каникул по налогам на прибыль, добычу полезных ископаемых, имущество предприятий, размещаемых на территориях опережающего социально-экономического развития, а также по земельному налогу. Этот механизм предполагалось распространить на прочие субъекты Российской Федерации (в части льгот по налогу на прибыль организаций) для новых производств.

В качестве существенного направления поддержки инвестиционной активности бизнеса планировалось дальнейшее улучшение налогового администрирования в соответствии с комплексом мер, утвержденных в рамках национальной предпринимательской инициативы.

Налоговая политика, предполагаемая к реализации в 2016–2018 гг., носит характер «антикризисной». В связи с этим масштабных изменений в налоговой системе на ближайшие три года не планируется. В задачи периода входят доработка и налаживание тех мер, которые были заявлены ранее.

Выводы. Налоговая политика в сфере стимулирования инновационной деятельности и поддержки инвестиций настоящего периода не выполняет функцию фактора инновационного развития страны, поскольку все еще проходит стадию формирования, не является завершенной и стабильной. Это означает, что налоговое стимулирование в данной области не признается способом организации хозяйственной жизни в стране. Подтверждают этот тезис следующие факты: инициативы по созданию стимулов не имеют принципиальной новизны, не работают «на опережение», характеризуются смещением акцентов по периодам.

В итоге можно сделать вывод, что инструменты налогового стимулирования инновационной деятельности и поддержки инвестиций выборочно проходят стадию апробации и (или) тестирования, а сама система налогового стимулирования не имеет завершенной конструкции. Поэтому комплексное и системное применение инструментов налоговой политики в этой сфере затруднено.

Ссылки и примечания:

1. Иванова Н.И. Инновационная политика: теория и практика [Электронный ресурс] // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60, № 1. С. 5–16. URL: http://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/01_2016/5-16_Ivanova_.pdf (дата обращения: 03.03.2016).
2. Кабир Л.С. Система налоговых льгот, направленных на стимулирование инновационной деятельности: сравнение России и стран ОЭСР // Экономика и управление. 2013. № 12 (98). С. 52–61.
3. Иванова Н.И. Указ. соч. С. 6.
4. Там же. С. 9.
5. Шклярова М.А. Модель взаимосвязи изменений в налоговой нагрузке и динамике инвестиций // Академический вестник. 2014. № 1 (27). С. 57–63.
6. Лукинов В.А. Концепция целевого использования амортизационных отчислений на реновацию основных средств [Электронный ресурс] // Наукоедение. 2015. Т. 7, № 3. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/96EVN315.pdf> (дата обращения: 03.03.2016).
7. Пак Х.С., Ушакова Е.В., Куприн А.А. Влияние степени использования экономического потенциала на инновационное развитие региона // Транспортное дело России. 2015. № 5. С. 23–25.
8. Лыкова Л.Н., Букина И.С. Налоговые инструменты в процессе преодоления финансового кризиса: опыт стран Евросоюза и США // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2015. № 5. С. 109–130.
9. Цит. по: Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов [Электронный ресурс]. URL: http://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=62450 (дата обращения: 03.03.2016).
10. Раздел разработан на основе анализа «Основных направлений налоговой политики Российской Федерации» за соответствующие периоды бюджетного планирования. Документы размещены на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации (http://www.minfin.ru/ru/performance/tax_relations/policy/).

References:

1. Ivanova, NI 2016, 'Innovation Policy: Theory and Practice', *World Economy and International Relations*, vol. 60, no. 1, p. 5-16, retrieved 03 March 2016, <http://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/01_2016/5-16_Ivanova_.pdf>.
2. Kabir, LS 2013, 'The system of tax incentives aimed at promoting innovation: a comparison of Russia and OECD countries', *Economy and Management*, no. 12 (98), p. 52-61.
3. Ivanova, NI 2016, 'Innovation Policy: Theory and Practice', *World Economy and International Relations*, vol. 60, no. 1, p. 5-16, retrieved 03 March 2016, <http://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/01_2016/5-16_Ivanova_.pdf>.
4. Ivanova, NI 2016, 'Innovation Policy: Theory and Practice', *World Economy and International Relations*, vol. 60, no. 1, p. 5-16, retrieved 03 March 2016, <http://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/01_2016/5-16_Ivanova_.pdf>.
5. Shklyarov, MA 2014, 'Model relationships between changes in the tax burden and the investment dynamics', *Academic Gazette*, no. 1 (27), p. 57-63.
6. Lukinov, VA 2015, 'The concept of targeted use of depreciation charges for the renovation of fixed assets', *Naukovedenie*, vol. 7, no. 3, retrieved 03 March 2016, <<http://naukovedenie.ru/PDF/96EVN315.pdf>>.
7. Pak, HS, Ushakov, EV & Kuprin, AA 2015, 'Influence of the degree of utilization of economic potential in the innovative development of the region', *Transport business of Russia*, no. 5, p. 23-25.
8. Lykova, LN & Bukina, IS 2015, 'Tax instruments in the process of overcoming the financial crisis: the experience of the EU and the US', *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, no. 5, p. 109-130.
9. Cit. by: *Main directions of tax policy of the Russian Federation for 2016 and the planning period of 2017* 2016, retrieved 03 March 2016, <http://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=62450>.
10. Section is based on the analysis of "Guidelines for the Russian Federation tax policy for the relevant budget planning periods. Documents posted on the official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation (http://www.minfin.ru/ru/performance/tax_relations/policy/).