НАЛОГОВЫЕ И ТАМОЖЕННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Монография

Коллектив авторов

Налоговые и таможенные инструменты регулирования инновационной деятельности

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=17196780
Налоговые и таможенные инструменты регулирования инновационной деятельности. Монография: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»; Москва; 2014
ISBN 978-5-394-02504-4

Аннотация

Монография посвящена анализу применяемых налоговых и таможенных инструментов регулирования инновационной деятельности как в отечественной, так и зарубежной практике. Раскрывается содержание экономических, нормативно-правовых барьеров, препятствующих эффективному влиянию прямых и косвенных методов регулирования. Обосновываются предложения по направлениям повышениям эффективности налогового воздействия на развитие инновационной деятельности и инновационно-активных субъектов хозяйствования. Для научных и практических работников, а также студентов и аспирантов экономических вузов.

Содержание

Введение 4
Глава 1. Инновационная деятельность как объект налогового регулирования в России 9
1.1. Причины низкой эффективности налогового регулирования инновационного развития экономики России 9
Конец ознакомительного фрагмента. 38

Гончаренко Л. И. и др. Налоговые и таможенные инструменты регулирования инновационной деятельности. Монография

Введение

Ключевые слова: инновации, экономика инноваций, инновационное развитие, налоговое стимулирование, налоговые льготы, амортизационная политика, технико-внедренческие зоны, таможенные пошлины, критерии инновационно активных организаций, малые инновационные предприятия, банковские инновации, НИОКР, интеллектуальная собственность, налоговая проверка, налоговые органы, инновационная деятельность.

Ключевым вопросом эффективности инновационной политики России является вопрос о разносторонности применяемых мер регулирования, нацеленности законопроек-

тов, фактически реализуемых программ и намечаемых к выполнению стратегий на реальные вызовы нашего времени. Не менее важными являются проблемы соотношения мер прямого регулирования, прежде всего в форме бюджетных субсидий, и системы стимулов, создающих благоприятные условия для деятельности предпринимателей, реализующих сложные высокорискованные инновационные проекты.

В первой главе монографии рассмотрены барьеры в нормативно-правовом обеспечении налогового стимулирования инновационной деятельности российских организаций. Отмечается низкая эффективность практической реализации законодательных новаций в области стимулирования инновационного развития. Выделены основные барьеры действующих мер нормативно-правового обеспечения налогового стимулирования инновационного развития экономики. Отмечается, что необходимость развития инновационного пути экономики РФ предполагает различные пути и методы стимулирования инновационного развития отдельных предприятий и отраслей. Среди стимулирующих методов особое место занимают инструменты налогового стимулирования, включающие в себя как различные варианты снижения налогового бремени, так и предоставление преимуществ в виде отсрочки или рассрочки по уплате налогов или инвестиционного налогового кредита. Комплексное применение указанных преимуществ, в условиях идентификации получающих их налогоплательщиков, должно положительно ска-

заться на выборе инновационных направлений деятельности налогоплательщиков. Выявлено, что таможенные пошлины оказывают большое влияние на ведение научной исследовательской деятельности и развитие инновационных производств. В данной главе рассматриваются механизмы этого влияния, описываются существующие таможенные льготы и особые возможности для инновационных производств и исследовательской деятельности с точки зрения таможенного законодательства. Проведен анализ понятия «инновационная организация» и выделены критерии инновационно активных организаций с целью предоставления им налоговых льгот.

Во второй главе монографии дана характеристика основным инструментам налогового стимулирования инновационной деятельности в российской практике. Показаны проблемы налогового стимулирования деятельности малых инновационных предприятий. Показано, что банковские инновации, новые продукты и услуги необходимы для успешной конкуренции с небанковскими финансовыми институтами и зарубежными банками. Они обеспечивают дополнительные доходы, позволяют диверсифицировать деятельность, а также усиливают связи с клиентами. Задача государства – создать для этого условия, прежде всего, четкое законодательство и защиту интеллектуальной собственности. Любые пробелы в налоговом законодательстве лишь увеличивают и без того высокие риски, создают возможность для необосно-

ванного сокращения налогов. Кроме того, в монографии затронута проблема развития Москвы и Санкт-Петербурга как международных финансовых центров была поставлена еще в 2008 году, однако практика показывает, что предпринимаемых мер недостаточно. Необходимо повысить конкурентоспособность российского финансового рынка путем формирования устойчивой, но гибкой регулятивной среды, стимулирующей возникновение и развитие современных финансовых продуктов (услуг) для российский и иностранных участников финансового рынка, а также путем установления высокого уровня корпоративного управления, обеспечивающего защиту права собственности и интересов инвесторов. Одним из важнейших факторов в этой связи является создание налоговых условий развития в России международных финансовых центров. Рассмотрены также проблемы защиты субъектов инновационной деятельности от международного двойного налогообложения во внешнеэкономической сфере.

Третья глава монографии посвящена мониторингу эффективности инструментов налогового стимулирования инновационной деятельности. В современной экономике главным фактором развития является инновационная деятельность – комплексная и динамичная экономическая категория, требующая по своей сути и характеру постоянного изучения, а значит, – отслеживания и анализа. Изложены предложения по организации мониторинга действующих инструментов налоговой поддержки инновационной деятельности

для замены их новыми, более эффективными. Проделан анализ существующих методик оценки эффективности налоговых льгот. Предложена и апробирована методика оценки эффективности налоговых льгот для инновационно активных организаций. Выявлены причины низкой эффективности налоговых льгот.

Четвертая глава посвящена вопросам совершенствования взаимодействия государства и субъектов инновационной деятельности. Обоснована необходимость упрощения механизма реализации права налогоплательщика на получение налоговых льгот для инновационно активных организаций. Рассмотрен порядок проведения налоговых проверок организаций, применяющих инновационные налоговые льготы. Даются предложения по усилению контроля за правильностью применения льготы. Сформулированы предложения по совершенствованию налогового контроля за правомерностью применения льгот инновационной направленности.

Глава 1. Инновационная деятельность как объект налогового регулирования в России

1.1. Причины низкой эффективности налогового регулирования инновационного развития экономики России

В налоговое законодательство Российской Федерации на протяжении нескольких последних лет периодически вносятся изменения, связанные со снижением налоговой нагрузки на организации, осуществляющие научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР). Однако до сих пор она остается достаточно высокой и сдерживает развитие инновационной предпринимательской активности в стране.

Российская практика применения налоговых льгот для стимулирования инноваций изучена мало, в частности из-за того, что меры стимулирования в этой сфере часто меня-

лись, и срок действия каждой из них был непродолжительным.

Стимулирование научной деятельности существовало еще со времен СССР. К концу 80-х годов официальный подход нашел отражение в «Методических рекомендациях по комплексной оценке эффективности мероприятий, направленных на ускорение научно-технического прогресса»[1]. К началу 90-х годов поток научных исследований по данной проблеме резко сократился. Единственным методическим руководством последних лет явились «Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов»,[2] которые, как следует из названия, не ориентированы на учет особенностей научно-технической деятельности.

Стимулирование инновационного развития фактически появилось только в 2007 году, когда был введен ряд поправок в Налоговый кодекс РФ[3]. В частности, они включали: освобождение от налога на добавленную стоимость доходов по авторским документам на инновационные продукты и технологии, прекращение взимания налога на прибыль с

---

[1] Утверждены постановлением ГКНТ и Президиумом Академии наук СССР от 3 марта 1988 г. N 60/52

[2] Рекомендации Министерства экономики РФ «Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов» № ВК 477 от 21 июня 1999 г.

[3] ФЗ «О внесении изменений в часть вторую НК РФ и некоторые другие законодательные акты РФ» от 24.06.2007 г. № 216-ФЗ // Российская газета, № 165 от 01.08.2007. 8

имущества научных организаций, включение в состав расходов средств не только научных организаций, но и инновационных фирм, расширение перечня расходов упрощенного налогообложения, увеличение отчислений в научные государственные фонды.

С момента вступления в силу этих поправок в законодательство накоплен опыт, свидетельствующий о том, что действующие меры налогового стимулирования инновационного развития экономики малоэффективные. Существует множество факторов, затрудняющих (либо даже исключающих) эффективное налоговое регулирование инновационной деятельности и сдерживающих ее развитие. Рассмотрим их подробнее.

1 . Неоптимальное сочетание прямых и косвенных методов регулирования; государственного и частного капитала.

Государство предпочитает прямое финансовое участие в виде поддержки различных программ и объектов косвенным методам создания благоприятного инновационного климата и инфраструктуры. Однако, при ограниченных финансовых возможностях, низкой приоритетности сферы высоких технологий в структуре бюджетных расходов, такой подход оказывается малоэффективным. Происходит это в силу того, что поддерживаемые проекты и программы мало-масштабны, и созданная в их рамках инфраструктура – как финансовая, так и технологическая – недостаточна и зависит от воле-

вого решения чиновников, ограничивая самостоятельность в решении данного вопроса самих хозяйствующих субъектов.

Так, несмотря на то, что доля бюджетных средств в структуре внутренних затрат на НИОКР в период 2000–2007 гг. неуклонно росла и составляла в 2007 году 61,5 % против 53,7 % в 2000 году[4], основная часть бюджетных средств направлялась на финансирование федеральных целевых программ, четыре из которых являлись наиболее наукоемкими (федеральная космическая программа, программа развития гражданской авиации, исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники, национальная технологическая база). Научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки в рамках этих целевых программ осуществлялись государственными НИИ и университетами. Требования федерального центра к софинансированию их со стороны частного сектора были незначительными. Поэтому зачастую результаты научных исследований, финансируемых из бюджетных средств, оставались невостребованными частным сектором. Определяющая роль государства в финансировании науки предопределила государственный контроль научных учреждений и усилила разрыв между потребностями реального сектора экономики

[4] Рост бюджетных расходов на эти цели осуществляется в соответствии с принятым в 2002 г. документом «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу». 9

и результатов НИОКР, проводимых научными организациями.

В последние годы доля затрат на исследования и разработки в ВВП, так же как и доля затрат на инновации в объеме реализации, не только не растут, но по сравнению с максимальным показателем 2003 года снижаются. Так, интенсивность НИОКР упала с уровня в 2% затрат от ВВП в 1990 году до 1,28 % в 2003 году и 1,12 % в 2007 году. Доля затрат коммерческих организаций на научные исследования в ВВП России в 2007 году была довольно низка (0,72 %), что почти вдвое меньше максимального значения (1,57 %), наблюдавшегося в 1998 году. Данная тенденция указывает на существенный разрыв между проводимыми НИОКР и хозяйственной деятельностью.

Ситуация начала исправляться в рамках федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы», в соответствии с которой требования к софинансированию частным сектором составляют на стадии разработки 20–30 %, на стадии коммерциализации технологий – 50–70 %.

Являясь основным источником формирования доходной части государственного и местных бюджетов, налоги обеспечивают также и возможность финансирования стимулирующего воздействия на экономику через расходную часть бюджетов. Однако в последние годы суть налоговых реформ бы-

ла направлена на сокращение налогов и их ставок – это повлекло резкое сокращение доходов региональных и местных бюджетов, что соответственно в рамках программы «бюджетирования, ориентированного на результат», привело к оптимизации бюджетного финансирования сферы НИОКР.

В 2009 году по данным Росстата продолжающийся рост доли бюджетных расходов на науку (до 65 %) в России объясняется тем, что государство продолжало наращивать финансирование НИОКР, а ВВП резко снижался из-за кризиса. Поэтому ключевой показатель – доля расходов на НИОКР к ВВП – вырос впервые за много лет.

В качестве источников дополнительных доходов бюджета обсуждаются предложения о введении новых налогов, например, на компании, модернизирующие оборудование [5]. Однако нельзя однозначно полагать, что такой подход целесообразен с точки зрения стимулирования организаций, осуществляющих инновационную деятельность.

Попытки перехода к инновационной экономике предпринимаются руководством страны с 1996 года, с 2006 года – это объявлено стратегической задачей. Определенных результатов удалось добиться: доля организаций, выполняющих технологические инновации, среди общего числа промышленных организаций выросла с 5,2 % в 1996 году до 9,4 % в 2009, однако, в сопоставлениях со многими другими страна-

---

[5] Справочные правовые системы "Консультант Плюс", а также «Ведомости» от 24.08.2010г.; GZT.ru от 06.05.2011

ми Россия существенно проигрывает. Так, например, в Германии доля таких организаций достигает 69,7 %, в Великобритании -43,7 %, в Болгарии – 23,8 %.[6]

Среди факторов, препятствующих инновациям, руководители предприятий в 2005-2007 гг. на первые места поставили[7] недостаток собственных денежных средств, высокую стоимость нововведений, недостаток финансовой поддержки со стороны государства.

Это позволило сделать вывод о том, что наиболее важным для развития инновационных организаций руководители сочли наличие достаточного финансирования, источником которого могут служить как собственные средства, так и государственное финансирование.

Одним из наиболее критических «узких» мест российской инновационной системы является связь между исследованиями, проводимыми государственными институтами и частными компаниями. Существует ряд структур, призванных заполнить эту нишу, таких как технопарки (появившиеся в конце 80-х годов), центры по коммерциализации инноваций (появились в 1996 г.) и центры по трансферу технологий (появились в 2003 г.). Несмотря на принимаемые усилия, в России еще не преодолен разрыв между государственным и частным секторами исследований и разработок.

Так, объем средств, направляемых на поддержку россий-

---

[6] Стр.14 Юля

[7] «Наука России в цифрах: 2010»: Ста. Сб. -М.:ГУ-ВШЭ, 2009 11

ской науки, составляет примерно 10 миллиардов долларов США. Австрия на эти же цели тратит около 2 миллиардов евро. Но в отличие от России, которая тратит на научные исследования средства из бюджета, Австрия опирается преимущественно на корпорации, коммерческие компании и фирмы (то есть на внебюджетные источники).

Существует несколько общественных организаций, пробующих активно влиять на развитие инноваций в России. Две наиболее известные из них – Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) и Союз предпринимателей России (ОПОРА). Первый из них представляет в основном крупные компании, а второй малый и средний бизнес. Обе организации ведут диалог с правительством по ряду проблем в сфере развития инноваций.

2 . Несоответствие бюджетных доходов сдвигу от преимущественно отраслевой к территориальной форме организации экономики.

Одним из объективных условий, в которых развивается инновационная деятельность, в настоящее время является постепенный сдвиг от преимущественно отраслевой к территориальной форме организации экономики (за исключением приоритетных отраслей, таких как нанотехнологии, авиастроение). Вместе с тем, муниципальное образование как основная территориальная единица, на территории которой осуществляется хозяйственная деятельность, не имеет не только полномочий влияния на динамику и качество про-

изводимых на его территории товаров и услуг, но и достаточной финансовой основы для предоставления поддержки хозяйствующим субъектам.

В настоящее время наиболее собираемые налоги являются либо федеральными, либо региональными. Если в 1992 году расходные полномочия были распределены между федеральными и муниципальными уровнями, а доля доходов местного бюджета в консолидированном бюджете РФ в период 1992–1999 гг. составляла от 23,5 до 27,6 %, то с 1999 года начался период устойчивого снижения доли доходов местного бюджета, которая составила за последние годы менее 10 %. На этом фоне закономерной стала тенденция превышения расходов над доходами. Это было обусловлено, главным образом, изменениями в бюджетно-налоговом законодательстве: отменой многочисленных налогов (на содержание жилищного фонда и объектов социальной инфраструктуры и др.), передачей налога на добавленную стоимость полностью на федеральный уровень, сокращением ставки налога на прибыль организаций и другими изменениями. Сокращаемые налоговые доходы заменяются финансовой помощью из вышестоящих бюджетов, что снижает финансовую самостоятельность муниципальных образований.

При этом важную роль в поддержке инновационного бизнеса необходимо отводить региональным и муниципальным органам власти, которые в связи с близостью к субъектам хозяйствования, расположенным на соответствующей террито-

рии, способны наиболее эффективно управлять и контролировать их деятельность.

3 . Неэффективность законопроектов из-за нарушения сочетания принимаемых мер с действующими нормами законодательства и противоречия общепринятой тенденции снижения налоговой нагрузки.

Некоторые обсуждаемые в настоящее время законопроекты, а также законодательные акты, уже введенные в действие и регулирующие налогообложение инновационной деятельности, часто являются заведомо неэффективными.

Так, Министерством финансов предлагается введение нулевой ставки по налогу на прибыль для инновационных компаний. Однако, этот налог в любом случае не будет уплачиваться такими компаниями, поскольку по инновационным проектам прибыль может быть получена через 5 и даже 20 лет. В этом смысле дарованная льгота не может считаться действенным инструментом поддержки налоговой инновационной политики.

Также обсуждается введение налога на модернизацию, что еще больше усилит фискальную направленность налоговой политики в сфере инноваций и еще больше увеличит налоговое бремя на инновационные организации[8].

С 2009 г. внесена поправка о возможности единовременного признания некоторых расходов на научно-исследова-

---

[8] Справочные правовые системы "Консультант Плюс", а также «Ведомости» от 24.08.2010г.; GZT.ru от 06.05.2011

тельские работы (НИР), в том числе, не принесших результата и их списания, а также возможность ускоренного порядка амортизации основных средств, используемых исключительно для осуществления научно-технической деятельности, с коэффициентом не выше 3. В то же время налоговая нагрузка на инновационные предприятия возросла после вступления в силу ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования.[9]

Сейчас уже понятно, что если понижения страховых взносов не произойдет, то уйти в тень постараются многие представители малого и среднего бизнеса. Поэтому Правительством РФ обсуждается вариант снижения ставки страховых взносов, предусматривающий понижение общей ставки до 30 %, а для малого бизнеса – до 20 %. Однако и эти ставки являются достаточно высокими, против 26 и 14 %, действующих до 2010 года.

4 . Недостаточность, бессистемность, неэффективность действующих мер налоговой поддержки инновационной деятельности.

На современном этапе остро стоит проблема выбора методов и инструментов налогового стимулирования инновационной деятельности с точки зрения их практической реа-

[9] Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» от 24.07.2009 № 2120ФЗ.

лизации, в силу их недостаточности, фрагментарности, бессистемности и неэффективности, что затрудняет или делает невозможным применение действующих налоговых льгот, а также доказательство самого факта осуществления инновационной деятельности. Особое внимание должно обращаться на то, чтобы не просто предусмотреть ту или иную меру, нужно еще и наладить эффективное применение таких мер, т.е. эффективное администрирование, выступающее необходимым условием стимулирования и модернизации инновационно-ориентированной экономики.

Неоднозначная и законодательно незакрепленная трактовка действующих условий применения налоговых льгот, приводит к различной интерпретации возможностей их использования. Это создает ситуацию нестабильности, усиления неравномерности формирования и распределения налоговых баз на территориях в условиях инноватизации экономики, в силу того, что одни организации будут признаны инновационными в одних регионах, и не будут считаться таковыми в других. Если каждый субъект РФ будет руководствоваться собственными правилами, поддерживать разных субъектов экономических отношений, то прийти к единой системе поддержки деятельности такого рода будет невозможно.

Действующее налоговое стимулирование инновационной деятельности протекает вне зависимости от факторов, учитывающих особенности реализации инновационного про-

цесса по фазам жизненного цикла продукта, стадиям инновационного процесса, видам налогов, имеющих разный характер в зависимости от объемов производства, этапам развития экономической деятельности хозяйствующего субъекта.

Так, на первоначальном этапе главный акцент целесообразно делать на модернизацию приоритетных отраслей экономики, поэтому основные посылы государства должны быть направлены на поощрение капитальных вложений. Если у хозяйствующего субъекта существует потребность в привлечении заемного капитала, в этом случае необходимо проводить оптимизацию структуры капитала по критерию минимизации уровня финансовых рисков. Степень финансового риска сокращается в связи с уменьшением стоимости капитала за счет привлечения инвестиционного налогового кредита. На следующем этапе приоритетом выступает налоговое стимулирование, непосредственно направленное на снижение себестоимости произведенной инновационной продукции. На этом этапе большое значение имеет амортизационная политика, а также инвестиционный налоговый кредит и прочие инструменты. Следующий шаг заключается в необходимости развития и поддержки интеллектуальной деятельности. Соответственно методы налогового регулирования должны быть направлены на снижение налоговой нагрузки на доходы работников, непосредственно участвующих в инновационном процессе предприятий.

В связи с отсутствием четких критериев деления инновационных предприятий по видам инновационной продукции, по стадиям инновационного цикла производимой продукции (исследование, разработка, внедрение, потребление), возникают вопросы: что именно относить к инновационным технологиям и затратам на них; как подтверждать обоснованность расходов с точки зрения их направленности на осуществление инновационной деятельности, на создание и реализацию «нового», «усовершенствованного», «принципиально нового» или «нового социально-значимого» инновационного продукта? Это усложняет налоговый учет, делает его затратным, поскольку требует наличия в организации квалифицированных юристов и положительной практики судебных разбирательств с налоговыми органами.

При этом меры, стимулирующие полный инновационный цикл (от разработки до внедрения и потребления) и позволяющие компаниям оставлять результаты НИОКР в своей стране, а не передавать их за рубеж, отсутствуют.

Недостаточно разработаны методы и инструменты налогового стимулирования по видам экономической деятельности. Так, для малого бизнеса в части инновационной деятельности целесообразен специальный режим налогообложения. Если речь идет о поощрении широкомасштабных инвестиций, то сочетание льгот необходимо направлять на применение низкой ставки, ускоренных мер амортизации, предоставление специальных стимулов при налогообложе-

нии выплат высококвалифицированным сотрудникам и пр.

Большинство действующих льгот введено в отношении налогообложения прибыли, однако налог на прибыль является самым «неуплачиваемым». При этом в налоговой нагрузке организаций, например нефтегазовой отрасли, наибольший удельный вес занимают налог на добычу полезных ископаемых, акцизы, экспортная пошлина, составляющие 46 % доходов консолидированного бюджета[10]. Отсутствие эффективных методов и инструментов, стимулирующих инновационную деятельность данной отрасли, является одним из основных факторов, сдерживания ее развития.

Машиностроение является базовой отраслью, от уровня развития которой существенным образом зависит эффективность структурных преобразований в экономике страны. Продукция машиностроения – фундамент экономического развития, на котором возможно повышение конкурентоспособности всех остальных секторов и отраслей промышленности. Обеспечивая экономику средствами производства, машиностроение содействует развитию всех остальных обрабатывающих производств энергетического, топливного сектора, сельского хозяйства. Поэтому эффективное использование налогового стимулирования требует детального изучения особенностей реализации инновационного процесса, а также уплачиваемых видов налогов, имеющих разный характер в зависимости от объемов производства в

[10] http://info.minfin.ru/

данной отрасли.

В период 2005-2008 гг. было проведено несколько опросов по различным выборкам, отраслям и регионам, обобщение которых позволило дать некоторую оценку эффективности налогового стимулирования инноваций. Репрезентативный опрос руководителей российских предприятий обрабатывающей промышленности, проводившийся Межведомственным аналитическим центром в 2005 году и в августе 2008 года показал, что отношение к налоговой политике в целом улучшилось. Если в 2005 году на недостаточность механизмов налогового стимулирования указывало 45 % респондентов, то в 2008 году – только 29%[11].

В то же время налоговыми льготами пользуются далеко не все предприятия из тех, что имеют право на такие льготы. Опрос 2008 года[12] показал, что амортизационная премия использовалась менее чем 20 % опрошенных предприятий, а новый порядок списания расходов (отнесение на расходы 100 % затрат на НИОКР, не давших положительного результата, снижение до 1 года срока, в течение которого затраты на НИОКР относятся на расходы) – чуть более чем 13 % предприятий[13]. При этом у 74 % предприятий были инвестиции

---

[11] Симачев Ю. Знание – сила: как приложим, так и поедем. http://strf.ru/material.aspx? 18945&Catalogld=221&print=1

[12] Выборка предприятий и проведение опроса были осуществлены Институтом экономики переходного периода. В выборке представлены предприятия, составляющие в сумме около 20 % занятых в российской промышленности. 16

[13] Симачев Ю. Механизмы стимулирования инновационной активности. Пре-

в новое оборудование, и только 29 % из числа этих предприятий воспользовались амортизационной премией. У 39 % предприятий были расходы на НИР, но только 40 % из них воспользовались правом списания этих расходов. Так, амортизационными льготами предприятия не пользовались из-за опасений дополнительных проверок налоговых органов и риска возникновения споров. Издержки налогового учета в данном случае также высокие: расчет амортизации с использованием амортизационной премии очень трудоемкий.

Опрос промышленных предприятий, проведенный Торгово-промышленной палатой и нацеленный на выяснение эффективности введенных с 1 января 2008 года налоговых льгот, показал, что только около четверти опрошенных оценили эффективность введенных мер как высокую. Большинство же признало меры низкоэффективными, обосновав это тем, что введенные льготы касаются очень узких сегментов инновационной деятельности и не могут оказать значимого влияния на усиление инновационной составляющей в деятельности отечественных предприятий[14]. Общий уровень налоговой нагрузки практически не изменился, поскольку сохранились такие «базовые» налоги, как налог на имущество, земельный налог, страховые социальные взносы.

зентация на российско-европейской конференции «Инновационная политика для обеспечения экономического роста: цели и инструменты». 12-13 ноября 2008 г, г. Москва.

[14] Налоги должны стимулировать инновации. Журнал «Главный бухгалтер» от 20.11.2008. http://www.1gbuh.ru/ 17

5 . Сложности налогового администрирования.

Часто предприятия, имеющие право на льготы, ими не пользуются в силу неотлаженного налогового администрирования. Инновация – это не только новое в технологии, но и в управлении, взаимоотношениях с государственными органами.

Ориентация на создание эффективного и необременительного для бизнеса государственного налогового администрирования отражается в последних Посланиях Президента РФ, где обращается внимание на необходимость внедрения современных технологий налогового администрирования и исключения из практики борьбы за формальные показатели собранных налогов[15].

В то время как программы прямых расходов, как правило, администрируются специализированными ведомствами (в частности, расходы на образование – ведомством, в компетенции которого находится образование, и т.д.), налоговые расходы – это ответственность налоговой администрации.

Налоговые льготы и освобождения обычно значительно усложняют налоговое администрирование и исполнение требований налогового законодательства. Существование налоговых льгот формирует стимулы для злоупотреблений. Как правило, от налогоплательщиков, претендующих на применение льгот и освобождений, требуется соответствующее документальное подтверждение. В связи с необходимостью

---

[15] http://www.rg.ru/2009/11/13/poslanie-tekst.html 18

проверки представленных в налоговые органы данных растут затраты на администрирование.

Перечень документов, подтверждающих право налогоплательщиков на применение льгот и не предусмотренный Налоговым кодексом РФ, приводит к определенным сложностям при подтверждении данной льготы в налоговых органах. Приходится изучать и анализировать практику применения и администрирования налоговых льгот, содержащихся в налоговом законодательстве и по результатам такого анализа принимать решение по вопросам сохранения применения тех или иных льгот.

Более детальные интервью с представителями среднего наукоемкого бизнеса позволили сделать вывод о том, что применение налоговых льгот требует наличия в организации квалифицированных юристов и положительной практики судебных разбирательств с налоговыми органами. Подавляющее большинство организации налоговыми льготами не пользуются, плохо о них осведомлены и строят свою работу на оптимизации финансовых потоков с целью уменьшения размеров основного налогообложения.

Весьма болезненно проходит процесс регистрации деятельности хозяйствующих субъектов. Схема прохождения многочисленных административных процедур сложна, но за многие годы она уже выстроена, понятна и не меняется. Сложность вызывает финансовая сторона (особенно для малых инновационных компаний). Чтобы зарегистрироваться

в налоговых органах, необходимо иметь долгосрочный договор аренды. Чаще всего необходимо оплатить его сразу компаниям (индивидуальным предпринимателям), у которых и доля начальных затрат велика, и нет еще потенциальных клиентов.

Инновационный бизнес сейчас диверсифицируется настолько, что в принципе многим компаниям молодым или маленьким не нужны помещения. Но соответствующего механизма, который бы предполагал создание, например, при налоговых органах, при Министерстве финансов, Министерстве экономического развития структуру, которая бы регистрировала, предоставляла юридический адрес бизнесу, не разработано. Это решило бы проблему контроля за однодневками, позволило бы налоговым органам, при которых созданы такие структуры зарабатывать определенные деньги, а это, в свою очередь, позволило бы решить проблему быстрой регистрации.

На данном этапе развития российской экономики не созданы благоприятные условия налогового администрирования для инновационных компаний, предполагающие: создание отдельных инспекций для инновационных организаций; переход к обслуживанию налогоплательщиков в электронной форме; снижение периодичности и сроков проведения проверок; «единое окно» постановки на учет и подачи декларации по всем налогам; делегирование полномочий поддержки инновационных предприятий регионам (например,

право принятия решений о предоставлении инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль и налогу на имущество организаций).

Стандарт обслуживания налогоплательщиков должен включать такие понятия, как вежливость и предупредительность в общении, беспристрастность, честность и профессионализм в ведении дел. Это вызывает уважение со стороны налогоплательщиков к налоговым органам, что, в конечном итоге, обеспечивает поступления в бюджет.

В течение последних нескольких лет часто стали употребляться такие понятия как «инновации», «инновационная политика», «инновационный путь развития», «инновационные организации», «инновационная деятельность» и пр. Однако до сих пор в законодательстве так и не раскрыты эти понятия и не дано их легитимное и однозначное толкование (которое могло бы содержаться в ст. 11 НК РФ «Институты, понятия и термины, используемые в настоящем Кодексе»). Это усложняет налоговое администрирование и исполнение требований налогового законодательства, формирует стимулы для злоупотреблений, что, в свою очередь, увеличивает затраты на их администрирование.

Оценивая результаты различных опросов в динамике, можно заключить, что в настоящее время система налогового регулирования является более разнообразной и комплексной с точки зрения стимулирования инноваций в частном секторе, чем она была в начале 2000-х гг. Вместе с тем,

уровень администрирования налогов остается очень низким, что препятствует успешному использованию даже эффективных льгот.

6 . Нечеткость формулировок, отсутствие общепринятых и законо дательно установленных определений терминов и понятий.

С 1 января 2008 года вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности»[16]. Реализацию этого закона во многом затрудняет отсутствие четких определений, недостаточно четких разъяснений порядка применения его норм в письмах Минфина России, алгоритмов расчета льготируемых инноваций, вследствие чего оценка эффективности применения действующих мер налогового стимулирования инновационного развития экономики становится невозможной.

Законы «Об инновационной деятельности», принятые во всех субъектах РФ, а также другие нормативные правовые документы субъектов РФ, регулирующие инновационную деятельность хозяйствующих субъектов в регионах, также не содержат четких определений этих понятий. Более того, их толкование в одних и тех же документах часто имеет проти-

[16] Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности» от 19.07.07 № 195-ФЗ 20

воречивый смысл, усложняя, тем самым, их практическую реализацию.

Совершенно очевидно, что различная трактовка в законодательных и нормативных документах субъектов РФ инноваций, как: «новых», «новых или усовершенствованных», «принципиально улучшенных», «новых полезных», «новых социально-значимых» продуктов, «результатов творческого труда», а инновационной деятельности, как: «создание и реализация новаций», «внедрение», «получение технологически новых и принципиально улучшенных продуктов» и пр., требуют применения отличных и специфических методов и инструментов налогового регулирования.

Часто определения, содержащиеся в таких документах, не совпадают с определениями понятий и терминов, используемых в Налоговом кодексе РФ. В связи с этим сложно определить, какая именно деятельность может считаться инновационной, чтобы она подпадала под действие налоговых льгот.

7 . Несовершенство, разрозненность, либо отсутствие методик и критериев оценки эффективности принимаемых мер налоговой поддержки инновационной деятельности, в том числе по отдельным территориям.

В действующих методиках оценки эффективности налоговых льгот отсутствуют единые критерии отнесения предприятий к инновационным[17]. В одних субъектах набор кри-

[17] См. приложение № 2

териев конкретизирован и представлен размерами затрат на технологические инновации; наличием выручки от производства, реализации инновационной продукции и оказания услуг инновационного характера; наличием выручки от производства и реализации наукоемкой продукции (услуг); наличием поддерживаемых патентов и лицензионных соглашений по использованию технологий, либо приобретением патентов за отчетный период[18]. В других, такие критерии относительны, что значительно усложняет процедуру оценки их эффективности. К ним относятся: новизна, технологическая прогрессивность научных и научно-технических результатов, лежащих в основе инновационного проекта, соответствие цели инновационного проекта приоритетным направлениям социального и экономического развития автономного округа[19]. В законах некоторых регионов такие критерии вовсе отсутствуют.

Не разработана единая методика оценки эффективности инновационных налоговых льгот для инновационных организаций, которая учитывала бы их отраслевую принадлежность, объемы производства, типы инновационных организаций и прочие критерии.

Вопрос правильного определения субъектов налогово-

---

[18] Закон Томской области "Об инновационной деятельности в Томской области" от 4 сентября 2008 года № 186–ОЗ

[19] Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры "Об инновационной деятельности в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре" от 10 июля 2010 г. № 114оз 21

го стимулирования инновационной деятельности, а также критериев оценки ее эффективности остается дискуссионным. Действующая система оценки эффективности налоговых льгот остается недоработанной и отражает эффективность налогового стимулирования в общем, без упора на поддержку инновационной деятельности. При этом каждый субъект разрабатывает собственные критерии оценки эффективности и собственные нормативы, исходя из конкретных задач и текущего экономического положения территории. Очевидно, что действующих показателей явно недостаточно для того, чтобы объективно оценить их эффективность[20]. Отсутствие же учета показателей функционирования льгот в качестве стимула к развитию непосредственно инноваций и инновационной экономики делает методику неприменимой для оценки эффективности налоговых льгот для инновационных организаций без серьезной доработки.

Поскольку налоговые льготы – фактически недополученный доход государства или ресурсы, которые могли быть использованы в иных формах государственной поддержки, то, представляется, что для оценки применения налоговых льгот необходимо, прежде всего, сопоставлять объемы расходов на налоговое стимулирование и результаты, полученные от налоговых стимулов на уровне фирмы и общества в целом. В этом смысле интерес представляет методика Т.И.

---

[20] См. приложение № 2

Ивановой[21], согласно которой выделяют критерии, по которым отслеживается эффективность процесса налогового стимулирования инновационного процесса в стране. Большим плюсом этой методики является оценка эффективности влияния налоговых льгот на показатели именно инновационной активности организаций. Однако методика не содержит конкретных формул для исчисления показателей эффектов каждого порядка. На практике выявить и учесть все последствия (эффекты) сложно в силу того, что в нормативно правовых документах субъектов РФ отсутствует единая система критериев и оценки эффективности налогового стимулирования инновационной деятельности.

Отсутствие единых методик, регулирующих налогообложение инновационной деятельности с учетом отраслевой, географической, демографической инновационной специфики не позволяет регулярно проводить анализ ранее установленных налоговых льгот и принимать решения об их продлении, отмене, либо замене на более эффективные.

Таким образом, можно сделать вывод, что действующие законы и нормативные правовые документы требуют более глубокой и осмысленной проработки, направленной на их систематизацию и унификацию. Очевидно, что для различных регионов не может быть законодательного акта, созданного по единому шаблону, однако для группы субъектов Рос-

---

[21] Налоговое стимулирование инновационных процессов / Отв. Ред. – Н.И. Иванова. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. 22

сийской Федерации со схожим уровнем развития инновационного потенциала, законодательная база могла бы быть построена на едином методологическом подходе.

Выше были представлены субъективные оценки эффективности налогового стимулирования инноваций. Однако в целевых программах развития инновационной деятельности, а также в отдельных нормативных документах субъектов РФ определены, хотя и разрозненные, но конкретизированные критерии оценки эффективности налоговых льгот[22]. К ним относятся: средняя численность работников инновационно-активных предприятий, ежегодный прирост объемов промышленного производства, значение валового регионального продукта, доля инновационно-активных организаций в общем числе организаций, доля отгруженной инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции, доля затрат на инновации по отношению к объему валового регионального продукта, количество инновационных компаний на 1000 жителей, количество внедренных передовых технологий и пр.

Представляется, что данный аспект является наиболее важным, так как именно он позволяет судить, насколько успешен был результат того или иного мероприятия в области налогового стимулирования.

Чаще всего затрагиваются лишь абсолютные показатели, такие как: количество объектов инновационной инфра-

---

[22] См. приложение № 2 23

структуры (Чувашская республика), увеличение численности работников, занятых инновационной деятельностью до 720 человек (Иркутская область), создание не менее 80 новых малых инновационных предприятий и не менее 2 200 новых рабочих мест (Липецкая область), внедрение в производство ежегодно не менее 20 передовых технологий (Омская область) и др.

Абсолютные показатели не всегда являются идеальными индикаторами успешности введения той или, иной меры. Кроме того, существующие методики оценки эффективности инновационных льгот в субъектах, например в Чувашской республике, не учитывают показатели функционирования льгот в качестве стимула к развитию непосредственно инноваций и инновационной экономики.

8 . Отсутствие мониторинга действующих инструментов налоговой поддержки инновационной деятельности.

Мониторинг действующих инструментов налоговой поддержки инновационной деятельности производится в целях оптимизации их перечня и соответствия общественным интересам, повышения точности прогнозирования результатов их предоставления, обеспечения оптимального выбора объектов для предоставления финансовой поддержи в форме налоговых льгот и прочих инструментов, сокращения потерь бюджета.

Недостаточно просто вводить те или иные льготы, необхо-

димо исследовать ситуацию для определения истинных причин их низкой эффективности и изменения ее к лучшему. Поэтому прежде чем вводить новые льготы, нужно запустить механизм оценки эффективности уже утвержденных льгот и постоянно проводить их мониторинг.

На текущий момент отсутствует нормативно-правовое обеспечение мониторинга инструментов налоговой поддержки деятельности инновационных организаций, необходимое для определения статуса исследовательских процедур, составляющих мониторинг и обоснования их финансирования. В Налоговом кодексе РФ отсутствует четко прописанная процедура налогового контроля и мониторинга процесса налогового регулирования инновационной деятельности хозяйствующих субъектов, что не позволяет осуществлять сбор и подготовку информации для принятия и анализа решений по дальнейшему развитию инновационной экономики России.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.