

УДК 336.221

DOI [10.17150/2072-0904.2015.6\(3\).6](https://doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(3).6)

Ю. А. Рюмина

*Национальный исследовательский
Томский государственный университет,
г. Томск, Российская Федерация*

НЕОБХОДИМОСТЬ И ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ, НАПРАВЛЕННЫХ НА СТИМУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье рассматривается современное состояние системы налоговых льгот в Российской Федерации, направленных на стимулирование инновационного развития. Отмечается, что за последние пять лет в Налоговый Кодекс Российской Федерации были внесены значимые изменения, направленные на стимулирование инновационной деятельности. Однако до сих пор усилия государства не дали ощутимых результатов, а система налоговых льгот все еще не является самодостаточной и эффективной для регулирования инновационных процессов. Обобщаются имеющиеся знания о природе налоговых льгот и проблемах оценки их эффективности. Предлагается формирование налогового механизма инновационного развития осуществлять с учетом точного установления субъектов инновационной деятельности, на которые должны быть ориентированы стимулирующие меры упрощения процедур налогового администрирования, а также оценка эффективности стимулирующих инновационное развитие налоговых льгот.

Ключевые слова. Налоговые льготы; налоговый механизм; инновационное развитие; оценка эффективности.

Информация о статье. Дата поступления 15 марта 2015 г.; дата принятия к печати 31 марта 2015 г.; дата онлайн-размещения 5 мая 2015 г.

Yu. A. Ryumina

*National Research Tomsk State University,
Tomsk, Russian Federation*

NEED AND PROBLEMS OF EVALUATING TAX BENEFITS DIRECTED AT PROMOTING INNOVATIVE DEVELOPMENT

Abstract. The article considers the current state of tax benefit system in the Russian Federation directed at promoting innovative development. It is noted that during last five years significant changes have been entered in the Tax Code of the Russian Federation directed at promoting innovative development. However, until now the efforts of the government have not brought significant results, and the tax benefit system is still not self-sufficient and effective to regulate innovative processes. The article generalizes available knowledge about the nature of tax benefits and problems of evaluating their effectiveness. It is proposed to carry out the formation of the innovative development tax mechanism through exact identification the subjects of innovative activity to be oriented by promotion measures of simplifying tax administration procedure, as well as the assessment of effectiveness of tax benefits that promote innovative development.

Keywords. Tax benefits; tax mechanism; innovative development; assessment of effectiveness.

Article info. Received March 15, 2015; accepted March 31, 2015; available online May 5, 2015.

Общеизвестным является тот факт, что налоги составляют основу доходной части бюджета практически любого государства. Роль фискальных отношений в системе государственного регулирования освещается в трудах многих зарубежных и российских ученых. Однако кроме фискальной функции налоги активно используются государством и для стимулирующего воздействия на экономику, а также на состояние научно-технического прогресса. В этом заключается единство и взаимообусловленность стимулирующей и фискальной функций налогов. В свою очередь, стимулирующая функция налогов реализуется через систему льгот и преференций. При этом налоговые льготы можно рассматривать и как экономические выгоды, которые предоставляет государство отдельным отраслям или предприятиям с целью привлечения в них инвестиций, и как издержки, которые несет государство от предоставления льгот. Природа налоговых льгот рассматривается в работах таких зарубежных и российских ученых, как R. Bird [6], D. Bondolino [7], A. Easson [8], S. James [9], A. Klemm [10], H. Zee [12], И. Майбуров, Г., Ю. Иванов, В. Пансков и др. [2].

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ, утвержденной Правительством РФ 1 октября 2008 г., налоговые льготы отдельно выделяются как перспективный инструмент для стимулирования развития инновационной и инвестиционной активности хозяйствующих субъектов¹. В 2011 г. Федеральным законом «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» № 132-ФЗ² были внесены существенные изменения в ч. 1 и 2 Налогового кодекса РФ в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности³. Тем не менее, принимаемые государством меры в настоящее время еще не привели к каким-либо заметным результатам.

В связи с этим все чаще поднимаются вопросы о необходимости сокращения количества налоговых льгот и разработки методики их оценки: есть ли в действительности необходимость применения таких мер, являются ли налоговые льготы целесообразными и эффективными в целях стимулирования инновационного развития, особенно в условиях возрастающего дефицита государственного бюджета?

В настоящее время в Российской Федерации не существует унифицированной методики оценки эффективности применения налоговых льгот в целом и по данному направлению в частности. Таким образом, представляется своевременным рассмотрение проблем оценки эффективности налоговых льгот, направленных на стимулирование инновационного развития, а также выработки системы критериев оценки, позволяющей, с одной стороны, оценивать степень влияния данных льгот на налоговую нагрузку хозяйствующих субъектов, занимающихся инновационной деятельностью, а с другой стороны, определить влияние льготы на уровень доходов бюджета.

В современной экономике различных стран система налоговых льгот используется для достижения различных целей, в том числе для стимулирования инновационной деятельности хозяйствующих субъектов и привлечения инвестиций в данную область [8; 11]. В настоящее время Налоговый кодекс РФ не предусматривает каких-либо специальных режимов для предприятий, ведущих инновационную деятельность, однако содержит достаточное количество налоговых льгот в главах, непосредственно относящихся к конкретным

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : утв. распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р.

² Об основах туристской деятельности в Российской Федерации : федер. закон от 24 нояб. 1996 г. № 132-ФЗ.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ ; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ.

налогам. Особенности налогообложения инновационной деятельности содержат в себе следующие налоги: налог на прибыль (порядок учета расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, амортизационная политика), налог на добавленную стоимость (освобождение от его уплаты научных организаций при реализации научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, операций по реализации прав на результаты интеллектуальной деятельности), налог на имущество организаций, земельный налог (освобождения от уплаты) и транспортный налог (снижение региональных ставок или полное освобождение от уплаты)¹. Отдельно можно выделить льготы, предоставляемые участникам проекта «Сколково», который является Техно-внедренческой особой экономической зоной (ТВОЭЗ), но при этом имеет еще более льготный налоговый режим, чем остальные ТВОЭЗ. Приведенные данные свидетельствуют о достаточном количестве предоставляемых налоговых льгот для инновационных предприятий. При этом использование льгот, особенно для резидентов ТВОЭЗ или инновационного проекта «Сколково», позволяет значительно снизить налоговую нагрузку хозяйствующего субъекта, однако эффективному использованию некоторых льгот препятствуют трудности, связанные с несовершенством действующего налогового законодательства [5].

Таким образом, оценивая всю совокупность существующих в РФ налоговых льгот, направленных на стимулирование инновационной деятельности, к сожалению, приходится констатировать, что они носят не системный, а локальный характер, т. е. большинство льгот предоставляются организациям, только если они являются резидентами ТВОЭЗ и лишь отчасти компенсируют предпринимательский риск, связанный с ведением инновационной деятельности, так как для того чтобы стать резидентом ТВОЭЗ, необходимо выполнить ряд условий, а также иметь возможность осуществлять деятельность в конкретных регионах.

Об эффективности налогообложения и налоговых льгот может говорить и субъективное мнение получателей налоговых льгот. К примеру, в ноябре 2011 г. рейтинговое агентство «Эксперт РА» провело опрос среди участников инновационного центра «Сколково», посвященный тому, как резиденты инновационного центра оценивают практическую значимость предоставляемых различных преференций, в том числе налоговых льгот для реализации инновационных проектов. И хотя налоговые льготы являются наиболее ощутимой и используемой преференцией, каждый седьмой резидент отмечал некоторые сложности при реализации данной льготы на практике, однако основным препятствием для дальнейшего развития большинство видит в отсутствии финансирования: низкие суммы грантов, задержки в их перечислении, отсутствие иных форм поддержки, государственных заказов и помощи в продвижении продукции², т. е. даже почти при полном отсутствии налогообложения фирмы испытывают финансовые затруднения, так как зачастую они находятся на стадии разработок, не имеют реализации (объектов обложения основными налогами), но при этом нуждаются в значительных суммах инвестиций, что говорит о недостаточности и некоторой преждевременности налогового стимулирования. При этом, тенденция роста числа налоговых льгот может вызвать и значительные потери бюджетной системы от их предоставления. Поэтому, не случайно, что и ученые-экономисты, и органы власти поднимают вопрос о необходимости сокращения количества налоговых льгот и разработки методики оценки эффективности налоговых льгот [2].

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ ; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ.

² «Сколково»: преференции и проблемы глазами участников // Рейтинговое агентство «Эксперт РА». URL : <http://www.raexpert.ru/researches/Skolково-zap.pdf>.

Необходимость оценки эффективности налоговых льгот, стимулирующих инновационное развитие, возникает в связи с недостаточной теоретической проработанностью и низкой практической результативностью данных льгот. Без детальной оценки эффективности налоговых льгот может происходить бессистемная отмена одних льгот и появление других, нередко, не эффективных. В настоящее время не существует единой методики оценки эффективности применения налоговых льгот, в целом, и направленных на стимулирование инновационной деятельности, в частности. Обобщая труды ведущих ученых в этой области [Там же], на наш взгляд, можно выделить следующие основные проблемы оценки эффективности налоговых льгот:

1. Проблема научного определения и законодательного закрепления понятия «налоговая льгота» — следует разграничить понятие «налоговая льгота» другими смежными с ним понятиями, такими как «преференции», «освобождения», «исключения».

2. Проблема постановки целей введения налоговых льгот и их классификация по целям — при введении льготы и для оценки ее эффективности в дальнейшем необходима постановка конкретных целей введения с учетом экономической и социальной эффективности льготы, при этом необходимо разграничение льгот по целям их введения на стимулирующие, социальные и иные.

3. Проблема выработки системы критериев оценки эффективности налоговых льгот — методика оценки эффективности налоговых льгот должна включать перечень универсальных критериев оценки, таких как бюджетная, экономическая и социальная эффективность.

Данные проблемы являются общими для всех видов налоговых льгот. Что касается налоговых льгот, стимулирующих инновационную деятельность, данные проблемы отягощаются еще и тем, что сама сфера, к которой применяются льготные условия, развита слабо. Необходимо понимать, что инновационная деятельность частных компаний — это такой же бизнес, как и в любой другой отрасли, т. е. он прежде всего нацелен на получение прибыли. Однако в отличие от других сфер, здесь, во-первых, нужны не просто огромные вложения, но и длительный период времени для успешной реализации инвестиционных проектов, а во-вторых, данная сфера является одной из наиболее социально-ориентированных, соответствующих интересам государства по укреплению экономики и повышению уровня жизни населения [3].

Существенным препятствием для эффективного использования налоговых льгот в сфере инновационной деятельности может стать риск недобросовестного использования льгот в целях получения необоснованной налоговой выгоды компаниями, которые, по сути, не имеют отношения к инновационной деятельности. При этом нельзя исключать и то, что налоговые льготы будут просто экономить налоговые платежи инновационным компаниям, а не дополнительно стимулировать инновационную активность. Поэтому в целях дальнейшей координации действий большое внимание должно уделяться программе мониторинга эффективности налоговых льгот, при этом также проводится работа по систематизации действующих льгот и их оценке, проблем администрирования и определения тех из них, которые наиболее востребованы в целях модернизации производства и внедрения инноваций [4]. Кроме этого представляется целесообразным определение критериев льготирования инновационных компаний: законодатель должен либо максимально расширить круг получателей льгот, включив в него всех налогоплательщиков, осуществляющих деятельность, соответствующую понятию «инновационная», или даже ограничиться общей стабилизацией налоговой системы и снижением налогового бремени без применения особых инновационных льгот, либо, нао-

борот, ориентировать налоговые льготы прежде всего на наиболее приоритетные отрасли, установив список таковых, включая в том числе товаропроизводителей, обеспечивающих выпуск конкурентоспособной на мировом рынке продукции, дающей значительный экономический эффект [1]. С учетом ограниченности доходов российского бюджета более подходящим представляется второй вариант, хотя общая стабилизация налоговой системы также должна оставаться в приоритетах налоговой политики.

В заключении отметим, что формирование современного налогового механизма инновационного развития невозможно без тщательной оценки эффективности тех инструментов, которые государство использует для стимулирования той или иной сферы, в данном случае, инновационной деятельности. На наш взгляд, в основу формирования данного налогового механизма должны быть положены следующие основные принципы:

1. Выбор эффективных инструментов налогового стимулирования, которые должны соответствовать приоритетным целям государства, а также условиям, присущим экономической системе, в рамках которой они будут действовать. Особое значение в связи с этим приобретает оценка эффективности налоговых льгот.

2. Точное выявление субъектов инновационной деятельности, на которых должны быть ориентированы стимулирующие меры и которым будут предоставлены льготы. Определение критериев, которым должны соответствовать получатели налоговых льгот.

3. Упрощение процедур налогового администрирования. Большое значение имеет точная формулировка льготного положения хозяйствующих субъектов в налоговом законодательстве, исключающая злоупотребление льготами.

Список использованной литературы

1. Молотков Е. О. Налоговое стимулирование инновационной модернизации экономики Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Е. О. Молотков. — М., 2012. — 18 с.
2. Налоговые льготы. Теория и практика применения : монография / под ред. И. А. Майбунова, Ю. Б. Иванова. — М. : Юнити-Дана, 2014. — 487 с.
3. Рюмина Ю. А. Анализ развития инновационной деятельности в РФ: основные тенденции и необходимость ее налогового стимулирования / Ю. А. Рюмина // Евразийский Союз Ученых. Сер. 8, Экономические науки. — 2014. — № 4 (12), ч. 8. — С. 28–31.
4. Рюмина Ю. А. Налоговое стимулирование деятельности хозяйствующих субъектов / Ю. А. Рюмина, А. С. Баландина, К. А. Баннова. — Томск : STT, 2014. — 295 с.
5. Рюмина Ю. А. Проблемы эффективного налогообложения инновационной деятельности в РФ / Ю. А. Рюмина // Вестник Томского государственного университета. — 2011. — № 3 (15). — С. 116–119.
6. Bird R. Tax Challenges Facing Developing Countries / R. Bird // Working Paper № 9. — Institute for International Business, 2008.
7. Bondolino D. Do Local Tax Incentives Affect Economic Growth? What Mean Impacts Miss in the Analysis of Enterprise Zone Policies / D. Bondolino, R. Greenbaum // Regional Science and Urban Economics. — 2007. — № 37. — P. 121–136.
8. Easson A. Tax incentives / A. Easson, E. Zolt. — World Bank Institute, 2002.
9. James S. Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications // Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group. — 2009. — Dec.
10. Klemm A. Causes, Benefits and Risks of Business Tax Incentives. IMF Working Paper № WP/09/21 / A. Klemm. — Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2009.
11. Lerner J. The proposer's opening remarks. Economist Debates on Industrial Policy / J. Lerner // The Economist. — 2010. — 12 July.
12. Zee H. Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries / H. Zee, J. Stotsky, E. Ley // World Development. — 2002. — Vol. 30 (9). — P. 1497–1516.

References

1. Molotkov E. O. *Nalogovoe stimulirovanie innovatsionnoi modernizatsii ekonomiki Rossiiskoi Federatsii. Avtoref. Kand. Diss.* [Tax crediting of innovative modernization of the Russian Federation's economy. Cand. Diss. Thesis]. Moscow, 2012. 18 p.
2. Maiburov I. A., Ivanov Yu. B. (eds). *Nalogovye l'goty. Teoriya i praktika primeneniya* [Tax benefits. Theory and practice of use.]. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2014. 487 p.
3. Ryumina Yu. A. Development analysis for innovative activities in the Russian Federation: major tendencies and necessity of their tax crediting. *Evrasiiskii Soyuz Uchenykh. Seriya 8, Ekonomicheskie nauki = Eurasian Union of Scientists. Series 8, Economic Sciences*, 2014, no. 4 (12), pp. 28–31. (In Russian).
4. Ryumina Yu. A., Balandina A. S., Bannova K. A. *Nalogovoe stimulirovanie deyatel'nosti khozyaistvuyushchikh sub'ektov* [Tax crediting of economic entities' activities]. Tomsk, STT Publ., 2014. 295 p.
5. Ryumina Yu. A. Problems of effective taxation of innovative activity in the Russian Federation: *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal of Economics*, 2011, no. 3 (15), pp. 116–119. (In Russian).
6. Bird R. Tax Challenges Facing Developing Countries. *Working Paper no. 9*. Institute for International Business, 2008.
7. Bondolino D., Greenbaum R. Do Local Tax Incentives Affect Economic Growth? What Mean Impacts Miss in the Analysis of Enterprise Zone Policies. *Regional Science and Urban Economics*, 2007, no. 37, pp. 121–136.
8. Easson A., Zolt. E. *Tax incentives*. World Bank Institute, 2002.
9. James S. Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications. *Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group*. Dec. 2009.
10. Klemm A. *Causes, Benefits and Risks of Business Tax Incentives*. IMF Working Paper №WP/09/21. Washington, D.C., International Monetary Fund, 2009.
11. Lerner J. The proposer,s opening remarks. *Economist Debates on Industrial Policy. The Economist*, 2010, July 12.
12. Zee H., Stotsy J., Ley E. Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries. *World Development*, 2002, vol. 30 (9), pp. 1497–1516.

Информация об авторе

Рюмина Юлия Александровна — кандидат экономических наук, доцент, кафедры мировой экономики и налогообложения, Национальный исследовательский Томский государственный университет, 634050, г. Томск, просп. Ленина, 36, e-mail: uar75@rambler.ru.

Author

Yuliya A. Ryumina — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of World Economy and Taxation, National Research Tomsk State University, 36 Lenin St., 664003, Tomsk, Russian Federation; e-mail: uar75@rambler.ru.

Библиографическое описание статьи

Рюмина Ю. А. Необходимость и проблемы оценки эффективности налоговых льгот, направленных на стимулирование инновационного развития / Ю. А. Рюмина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2015. — Т. 6, № 3. — DOI : [10.17150/2072-0904.2015.6\(3\).6](https://doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(3).6).

Reference to article

Ryumina Yu. A. Need and problems of evaluating tax benefits directed at promoting innovative development. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2015, vol. 6, no. 3. DOI: [10.17150/2072-0904.2015.6\(3\).6](https://doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(3).6). (In Russian).