

О НЕКОТОРЫХ НЕОТЛОЖНЫХ МЕРАХ НАЛОГОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

В.Г. Пансков*

На основе анализа финансовых вложений в развитие российской экономики и состояния основных фондов автором делается вывод о неспособности действующей налоговой политики обеспечить привлечение в российскую экономику зарубежных и отечественных инвестиций для ее модернизации. Для этого, по мнению автора, нужна новая налоговая политика, которая должна стать мощным катализатором дополнительных финансовых ресурсов для инновационных и инвестиционных проектов. В проводимой экономической и налоговой политике, по мнению автора, весьма слабо задействован такой источник модернизации экономики, как амортизационные отчисления. Критически анализируются применяемые в российской налоговой системе формы налоговых льгот. Рассмотрены причины бездействия такого важного налогового механизма, как инвестиционный налоговый кредит. Предлагаются возможные пути более активного использования стимулирующих и регулирующих налоговых механизмов в российской налоговой системе.

Ключевые слова: налоговая политика, налоговые льготы, налоговое стимулирование, амортизация, амортизационная премия, износ основных фондов, налог на прибыль, модернизация, инвестиционный налоговый кредит, «дедушкина оговорка».

JEI-классификация: H21, H25, H30.

Перед современным этапом налоговой реформы в России стоит наипервейшая задача – формирование стимулов перехода ее экономики с сырьевого на инновационный путь развития, а также создания максимально возможного количества конкурентоспособных предприятий мирового уровня. Если проанализировать проводимую в стране в последние годы налоговую политику, то можно отметить, что она нацелена, в основном, на создание комфортных налоговых условий для налогоплательщиков. Совершенствуется налоговое администрирование, снижаются налоговые ставки, отменяются отдельные налоги, устанавливаются новые налоговые льготы. Вместе с тем анализ показывает отсутствие серьезных позитивных результатов проводимой налоговой политики. В экономику дополнительно влиты огромные финансовые ресурсы. Но высвобождающиеся от предоставления налоговых льгот и преференций финансо-

вые средства не идут, как правило, на развитие производства и совершенствование технологий. В результате отсутствует структурная перестройка экономики, продолжается ориентация на сырьевой сектор экономики и, как следствие, усиливается зависимость доходов российского бюджета от конъюнктуры мировых цен.

В 2011 г. инвестиции в основной капитал предприятий всех отраслей экономики составили всего 8,4 трлн руб. При этом большая часть из этих средств – 58,6% – была вложена в здания, сооружения и жилища. На долю же машин, оборудования и транспортных средств приходилось всего 35,2%, или чуть более одной трети. Настораживает и тот факт, что доля вложений в пассивную часть основных фондов возросла в 2011 г. по сравнению с 2000 г. на 2,2 п.п., а доля вложений в машины, оборудование и транспортные средства снизилась на 1,5 п.п. Не вызывает оптимизма и от-

* Пансков Владимир Георгиевич (5868116@mail.ru), доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, академик Российской академии естественных наук (РАЕН), государственный советник налоговой службы первого ранга, профессор кафедры «Налоги и налогообложение» Финансового университета при Правительстве РФ (г. Москва, Россия).

раслевая структура инвестиций в основной капитал. Почти 43% вложенных в инвестиции средств в 2011 г. приходилось на предприятия по добыче полезных ископаемых. Вложения же в обрабатывающее производство составили всего 12,9%, что ниже вложений в организации, занимающиеся операциями с недвижимым имуществом, доля которых превысила 15%.

Доля инвестиций, осуществляемых без учета малого предпринимательства, по отношению к ВВП составляла в 2011 г. всего 14,2%, сократившись по отношению к 2008 г. на 2 п.п. Если доля инвестиций в ВВП будет и дальше сокращаться, а судя по темпам их роста в 2012 г. и первой половине 2013 г. это происходит, то все разговоры об уходе от сырьевой зависимости и модернизации экономики останутся просто благими пожеланиями. При этом важно подчеркнуть, что российская экономика располагает значительными собственными финансовыми ресурсами, потенциально возможными к вложению в ее модернизацию и техническое перевооружение, образованными в том числе и за счет предоставления налоговых льгот и преференций. В частности, в 2011 г. прибыльными предприятиями было получено 8,8 трлн руб. прибыли, начислено 3,1 трлн руб. амортизации. Вместе с тем из указанных средств на инвестиции в основной капитал было направлено всего 1,5 трлн руб. прибыли, или только 17,1% от имеющихся средств. Амортизационные отчисления, основное предназначение которых – замена физически изношенных и морально устаревших основных средств, были использованы по прямому назначению – на инвестиции в основной капитал в сумме 1,7 трлн руб.

Необходимо отметить наметившуюся достаточно четкую тенденцию: по мере усиления налоговой поддержки государства через механизм налоговых льгот не возрастает, а снижается доля собственных финансовых ресурсов, направляемых налогоплательщиками на инвестиции в основной капитал. В 2008, кризисном, году, когда была снижена ставка налога на прибыль с 24 до 20%, предприятиями было направлено в инвестиции 1235 млрд руб.

прибыли, или 23,1% от суммы полученной прибыли. В 2011 г. эта доля, как уже было отмечено, снизилась до 17,1%. При этом сумма прибыли, полученной прибыльными предприятиями, за эти годы возросла на 63,9%, а сальдированный финансовый результат (прибыль минус убытки) вырос в 1,9 раза (Черник, Шмелев, 2012). Суммы прироста прибыли и финансовых ресурсов, высвобождающихся в связи с предоставлением налоговых льгот и преференций, во все возрастающих масштабах направляются на приобретение ценных бумаг, предоставление займов, вклады в уставный капитал других организаций и другие финансовые вложения, не связанные с прямыми инвестициями в основной капитал. При объеме инвестиций российских предприятий в 2011 г. в основные фонды, как уже отмечалось, в размере 8,4 трлн руб. их финансовые вложения составили 66,6 трлн руб., с превышением в 7,9 раза. По сравнению с 2008 г. вложения в финансовые активы выросли в 2,5 раза при увеличении инвестиций в основной капитал всего на 25,4%.

Таким образом, можно сделать вывод, что предпринимаемые в последние годы меры по налоговому стимулированию российской экономики не дали сколь-нибудь заметного экономического эффекта. Результатом проводимой в России экономической и налоговой политики является продолжающийся в стране процесс старения основных производственных фондов. Степень их износа увеличивается катастрофическими темпами. В 1990 г. износ основных фондов в целом по стране составлял 35,6%, а к 2000 г. он вырос до 39,3%, увеличившись за 10 лет на 3,7 п.п. Вместе с тем за следующие 10 лет темпы прироста износа основных фондов увеличились более чем вдвое. На начало 2011 г. их износ составлял уже 47,1%. Данный процесс продолжился в наступившем новом десятилетии. За 2011 г. износ основных фондов вырос еще на 0,8 п.п., составив к началу 2012 г. 47,9%.

Не может не вызывать беспокойства состояние основных фондов на предприятиях главной бюджетобразующей отрасли экономики – добыче полезных ископаемых,

износ которых на конец 2011 г. составил 52,2%¹. Указанные данные свидетельствуют о том, что существующая производственная база технологически не в состоянии производить инновационные продукты и нуждается в существенном обновлении. В связи с этим необходимо принятие срочных мер по введению экономических, и в первую очередь налоговых механизмов, которые обеспечили бы безусловное выполнение принятой программы модернизации российской экономики. Для этого следует создать в стране привлекательный инвестиционный климат. Важнейшее место в решении этой задачи должно быть отведено налоговой системе страны. Первостепенной целью проводимой налоговой политики должно стать не только создание благоприятного налогового режима для привлечения в страну иностранных инвестиций, но и обеспечение развития экономики за счет собственных финансовых ресурсов, стимулирования производителей инновационных продуктов, обеспечения эффективности вкладываемого инвестором в экономику капитала (Пинская, 2010).

Из приведенных выше данных со всей очевидностью вытекает, что созданная в ходе многолетних эволюционных преобразований российская налоговая система в нынешнем виде решить эти задачи не в состоянии. Требуется осуществление ряда решительных и неординарных мер, которые способствовали бы коренному изменению методов налогового стимулирования инновационной деятельности, предусматривающих не только поддержку российских товаропроизводителей, но и систему гарантий использования полученных ими дополнительных финансовых ресурсов на установленные государством цели, и в первую очередь на модернизацию российской экономики. В этих условиях необходимо, на наш взгляд, коренным образом изменить направления налоговой политики государства в части регулирования и стимулирования инвестиционных и инновационных процессов.

¹ Приведенные в статье цифры взяты автором из статистических данных и аналитических материалов Федеральной службы государственной статистики по разделам: «Основные фонды», «Финансы организаций», «Предпринимательство» (<http://www.gks.ru>).

В налоговом стимулировании российской экономики в настоящее время весьма неэффективно используется такой важнейший собственный источник финансирования инвестиций в основной капитал, как амортизационные отчисления. При этом нельзя сказать, что в области амортизационной политики не предпринимается никаких мер в части стимулирования вложений средств в развитие производства. В последние годы осуществлены отдельные мероприятия, в том числе введена так называемая инвестиционная премия, по отдельным видам основных средств разрешено использовать повышающие коэффициенты к установленным нормам амортизации. По активной части основных средств разрешено использовать нелинейный метод их амортизации с использованием более высоких, чем при линейном методе, норм амортизационных отчислений. Но данные меры налогового стимулирования не дают и не могут дать существенного экономического эффекта. Все они носят не комплексный характер, они не связаны между собой в единый стимулирующий механизм, а потому в целом слабо выполняют свое основное назначение – повышение инвестиционной активности и обновление основных фондов.

Мировой опыт показывает, что повышения инвестиционной активности предпринимателей можно добиться путем увеличения доли амортизационных отчислений в финансировании инвестиций в основные фонды. В мировой практике это достигается в настоящее время через проведение политики ускоренной амортизации. В результате активного использования ускоренной амортизации амортизационные отчисления в последние полвека превратились в экономически развитых странах в основной финансовый источник инвестиций в основные фонды, в один из важнейших системных факторов стабильного развития и модернизации экономики. Доля амортизации в источниках финансирования инвестиций в основной капитал составляет в большинстве промышленно развитых стран в среднем около 70%, а заемные средства и собственная прибыль – всего 10–15%.

Использование такого способа стимулирования инвестиционной деятельности позволяет государству наращивать инвестиции в наиболее прогрессивных отраслях производства, ускорять развитие экономики, делать ее более эффективной, одновременно с этим увеличивать объем налоговых доходов и, в конечном итоге, окупать его потери от сокращения поступлений по налогу на прибыль. При этом огромное преимущество амортизации перед другими формами экономического стимулирования состоит в том, что при освобождении ее от налогообложения экономика и, соответственно, государство получают финансовые ресурсы для инвестиций, многократно превышающие «потери» бюджета в виде налога на прибыль. Каждый вложенный государством рубль налога на прибыль позволяет (при действующей в российской налоговой системе ставке в 20%) вложить в инвестиции в основной капитал дополнительные четыре рубля средств инвесторов (Вязовик, Аракелян, 2012).

Таким образом, первоочередной задачей экономической политики в России в настоящее время является превращение амортизационных отчислений из источника возмещения основного капитала в источник инвестиций в расширенное воспроизводство. Неизбежность этого вытекает из того, что сегодня главнейшим фактором производства становится не физический, а моральный износ основных средств, требующий их быстрее обновления. Отсюда начисляемые объемы амортизации должны быть на порядок больше, чем это необходимо для обновления основных фондов в их первоначальной стоимости. В развитых странах данный фактор начали учитывать, начиная со второй половины, особенно в последнюю четверть, прошлого века. Вследствие чего активное развитие получила ускоренная амортизация основных средств. В итоге – преобладающая роль амортизационных отчислений в общих источниках финансирования инвестиций в основной капитал и, как результат, ускоренное обновление основных фондов.

Следует отметить, что активную политику в этой области проводят не только высокоразвитые страны. Мощный эконо-

мический подъем китайской экономики в значительной мере объясняется использованием новой амортизационной политики. Одновременно важно подчеркнуть и тот факт, что при ускоренной амортизации предприниматель получает дополнительные финансовые средства не извне, а из собственной прибыли за счет сокращения выплат налога по ней или перевода ее (чисто формально) в размере амортизационных отчислений в издержки производства. В этом случае можно сказать, что финансирование инвестиционной деятельности частично начинает осуществляться из бюджета государства, в результате чего повышается ее эффективность для бизнеса по сравнению с использованием на данные цели кредитных ресурсов, по которым надо выплачивать основной долг и проценты, или по сравнению со свободным остатком прибыли, отягощенным налогом на прибыль.

В экономике России амортизационная политика, несмотря на ряд нововведений, в целом слабо выполняет свое основное назначение – повышение инвестиционной активности и обновление основных фондов. Механизм амортизации почти не используется в налоговом регулировании российской экономики, носит ярко выраженный пассивный характер. В России в 2011 г. в общем объеме инвестиций в основные фонды по корпоративному сектору на амортизационные отчисления приходилось всего 21,6%, на собственную прибыль – 17,2, а на привлеченные со стороны средства – 57,3%. По использованию амортизационных отчислений Россия сегодня не только многократно отстает от промышленно развитых стран, но и растеряла то, что имела в советское время. В частности, в конце 80-х годов, не самых лучших для советской экономики, на амортизационные отчисления приходилось 40% от всего объема инвестиций в основные фонды.

Проблема российской налоговой политики в части стимулирования инноваций и инвестиций, на наш взгляд, состоит как в отсутствии конкретных целей предоставления налоговых льгот, так и четких критериев и условий их применения. Там же, где цели и критерии использования нало-

говых льгот определены, не налажен действенный контроль за их достижением. В частности, в российской налоговой системе по налогу на прибыль организаций установлено множество налоговых льгот в части исчисления амортизационных отчислений, в том числе по амортизационным премиям, ускоренной амортизации, разрешению применять повышающие коэффициенты. Между тем, по нашим оценкам, из общей суммы начисленных в 2012 г. амортизационных отчислений в размере 4 трлн руб. более половины было потрачено не на развитие, а на финансовые вложения – приобретение ценных бумаг, вклады в уставный капитал других организаций, предоставление займов и др.

Созданный порядок начисления и расходования амортизационных отчислений предоставляет предприятиям право, но не обязывает их использовать начисленную амортизацию по ее прямому назначению – восстановление основных фондов. На законодательном уровне контроль государства за целевым расходованием средств начисленной амортизации отсутствует: зависимость размера начисленной амортизации, уменьшающего налоговую базу по налогу на прибыль, и направлений фактического использования амортизационных отчислений на инвестиции не установлена. По причине отсутствия такой зависимости не существует и финансовой ответственности за нецелевое использование амортизационных отчислений, поскольку контроль за целевым использованием амортизационных отчислений в России был отменен в 1998 г.

Серьезным стимулирующим механизмом призвана была стать введенная с 1.01. 2006 г. так называемая амортизационная премия в размере 10%, которая с 1.01. 2008 г. была увеличена до 30%. Суть ее состоит в том, что в случае осуществления инвестиций в основной капитал налогоплательщику предоставляется возможность уменьшения на соответствующую величину налогооблагаемой прибыли при постановке введенного оборудования на баланс. Однако бизнес не спешит воспользоваться в полном объеме предоставленной государством возможностью снижения налоговой нагрузки. По данным

ФНС РФ, амортизационные отчисления, сформированные за счет амортизационных премий, в 2010–2012 гг. составляли в среднем всего 7–8% от общего объема начисленной амортизации в эти годы². Такая низкая доля свидетельствует, что ускоренная амортизация в России, по существу, не работает.

Другим серьезным недостатком законодательства по амортизационным премиям является порядок расчета амортизационных отчислений после ее использования. Согласно этому порядку, по вновь поставленным на баланс основным фондам амортизация рассчитывается не по первоначальной, а по остаточной стоимости, т. е. за минусом величины амортизационной премии, что ведет в последующем к существенному сокращению начисляемых амортизационных отчислений.

Проводимую в стране налоговую политику в части стимулирования инновационной и инвестиционной активности бизнеса необходимо коренным образом изменить. Она должна не просто создавать условия и возможности для осуществления инновационной деятельности, а целенаправленно принуждать налогоплательщиков проводить модернизацию и обновление производства. Государство должно иметь гарантии того, что вливаемые в экономику от предоставления налоговых льгот и преференций ресурсы будут направлены на установленные им цели, и в первую очередь на модернизацию российской экономики. А для этого необходимо преодолеть пассивность хозяйствующих субъектов в области инвестиционной и инновационной деятельности.

Необходимо, на наш взгляд, коренным образом изменить амортизационную политику, и в первую очередь в налоговой области. Пора наконец-то понять, что добиться ускорения инвестиционной активности невозможно, не проводя серьезных преобразований в данной области. Об этом свидетельствует и богатый позитивный опыт не только развитых, но и ряда развивающихся стран. Для предотвращения разбазаривания триллионных средств в виде уже на-

² Официальный сайт ФНС РФ (<http://www.nalog.ru>), официальный сайт ФТС РФ (<http://www.gks.ru>).

численных амортизационных отчислений и направления их по своему прямому назначению, а также учитывая высокую степень износа основных фондов, России сегодня настоятельно необходима не просто ускоренная амортизация, а «агрессивная» амортизационная политика³, призванная нарастить долю амортизационных отчислений в общих инвестициях в основные фонды до уровня промышленно развитых стран. Для этого важно срочно разработать и осуществить амортизационную реформу, предусмотрев следующие первоочередные меры.

В первую очередь, следует ввести в целях налогообложения обязательное целевое использование налогоплательщиками начисленных сумм амортизационных отчислений с запретом вложения указанных средств в ценные бумаги и другие финансовые активы. Подобное положение действует во всех экономически развитых странах, что ни у кого не вызывает удивления. При этом, на наш взгляд, было бы возможно разрешить налогоплательщикам использовать амортизационные средства на создание новых и более производительных основных средств, т. е. на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Для обеспечения качественного контроля налоговых органов за начислением и целевым использованием амортизации в целях налогообложения следовало бы обязать налогоплательщиков вести соответствующий налоговый учет. При этом в затраты предприятий при исчислении налога на прибыль должны включаться суммы не начисленной амортизации, а фактически направленной на финансирование инвестиций. Одновременно в Налоговом кодексе должны быть установлены соответствующие финансовые санкции за нецелевое использование средств амортизационных отчислений. В частности, необходимо установить взимание в этом случае налога на прибыль в увеличенном размере на 10 п.п. к основной ставке.

³ Прецедент такой агрессивной амортизационной политики с элементами принуждения к инвестиционной деятельности существовал в США в 1962–1972 гг. Проведение ее на этом отрезке времени позволило стране ликвидировать отставание от СССР в освоении космоса и некоторых других отраслях.

Наряду с «налоговыми» мерами следовало бы произвести в целом по экономике переоценку основных средств, установив их реальную рыночную стоимость, а также ввести обязательную прогрессивную ускоренную амортизацию активной части основных фондов. Это позволит существенно увеличить финансовые источники для модернизации российской экономики, а также сократить сроки обновления основных фондов и повысить скорость развития технологий за счет их обновления путем вывода части их из эксплуатации до истечения физического срока службы. В случае износа основных фондов свыше 30% надо обязать хозяйствующие субъекты отчислять в амортизационный фонд, независимо от нормативных амортизационных ставок, от 60 до 80% от прибыли до выплаты налога по ней. Чем выше износ, тем большая доля прибыли должна быть отчислена в амортизацию. Особое внимание следовало бы также обратить на основные фонды, имеющие предельно высокую степень износа. При достижении уровня износа более 70% по таким основным фондам, на наш взгляд, должна применяться норма амортизации в размере 100% к их остаточной стоимости. Только путем коррекции амортизационной политики государство может привлечь дополнительные финансовые ресурсы не только внутри страны, но и из-за рубежа для инновационного развития и модернизации отечественной экономики.

Наряду с более полным использованием начисленной амортизации на инвестиции, важным резервом повышения инвестиционной активности в России должна стать чистая прибыль хозяйствующих субъектов, из которой сегодня лишь незначительная ее часть тратится на инвестиции в основные фонды. Этого результата возможно добиться за счет предоставления налогоплательщикам налоговых льгот как путем снижения налоговых ставок или освобождая их от уплаты отдельных налогов, так и путем предоставления целевых налоговых льгот за счет прибыли.

В начале формирования на рубеже 80–90-х годов налоговая система России впитала в себя весь накопленный западными на-

логовыми системами опыт налогового регулирования и стимулирования инвестиционной активности. Постепенно, а с началом налоговой реформы - достаточно решительно, многие инструменты налогового стимулирования были ликвидированы.

С началом разработки и принятия второй части Налогового кодекса был взят курс на преимущественное использование такой формы налогового стимулирования, как пониженная налоговая ставка. Как известно, в этот период ставка налога на прибыль была снижена с 35 до 24%, а затем и до 20%, по НДС - с 20 до 18%, по единому социальному налогу - с 35,6 до 26%. Существенной корректировке в сторону уменьшения были подвергнуты ставки единого налога для организаций малого бизнеса, работающих в специальных налоговых режимах.

Применение налоговых льгот, в том числе целевого характера, было признано неэффективным и, начиная с принятия главы 25 Кодекса «Налог на прибыль организаций», основой российской налоговой политики стало сокращение, а по отдельным налогам и полная отмена целевых налоговых льгот. Между тем для предприятий, имеющих решающее значение для перехода российской экономики на инновационные рельсы, и в первую очередь машиностроения, прибыль и амортизация являются практически единственными источниками развития, если не считать возможные бюджетные вливания. Дело в том, что рентабельность производства дает возможность (при действующей ставке рефинансирования Центрального банка) привлекать кредитные ресурсы в качестве источника финансирования инвестиций только высоко-рентабельным экспортно-ориентированным предприятиям - химии, металлургии, нефтегазодобычи.

В настоящее время налоговая политика в данной области стала опять меняться: начался постепенный возврат к «смешанной» форме налогового стимулирования инновационной активности. В частности, с 2006 г. налогоплательщикам вернули часть целевой льготы по налогу на прибыль в форме так называемой инвестиционной премии. Введена также возможность рав-

номерного, в течение одного года, отнесения на расходы при расчете налога на прибыль затрат на осуществление любых НИ-ОКР, в том числе не давших положительного результата. На пять лет освобождаются от налога на имущество организаций и земельного налога налогоплательщики -- резиденты особой экономической зоны. С 1 апреля 2006 г. установлен особый, беспрецедентно льготный порядок уплаты налога на прибыль резидентами Особой экономической зоны Калининградской области. Введенное с 2008 г. Федеральным законом № 195-ФЗ дополнительное стимулирование инновационной деятельности предусматривается как в форме освобождения от налога, так и в форме целевых налоговых льгот. В частности, с одной стороны, освобождается от налога на добавленную стоимость реализация исключительных прав на результаты и использование интеллектуальной собственности. С другой стороны, при расчете налога на прибыль налогоплательщики могут применять к основной норме амортизации специальный коэффициент, но не выше 3, в части основных средств, используемых для осуществления научно-технической деятельности. Одновременно с 0,5 до 1,5% валовой выручки увеличены предельные расходы налогоплательщиков по отчислениям в отраслевые и межотраслевые финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Освобождено от уплаты НДС выполнение отдельных видов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ по усовершенствованию продукции и технологий и созданию новой продукции и технологий (Черник, Шмелев, 2012).

Таким образом, в практике налогового стимулирования инновационной и инвестиционной деятельности российских налогоплательщиков не прослеживается четко определенной системы. Налицо наличие разрозненных мероприятий, не позволяющих добиться существенного изменения сложившегося положения в инновационном развитии экономики. Между тем теоретическое обоснование и практическое применение тех или иных форм и методов налогового стимулирования весьма важно для

повышения эффективности налогового механизма в создании экономических условий для инвестирования в российскую экономику. В связи с этим необходимо осознавать, что снижение налоговой нагрузки путем уменьшения налоговых ставок или освобождения от уплаты налога предоставляет налогоплательщику дополнительные финансовые ресурсы для развития и модернизации производства, обновления технологии и производимой продукции без каких-либо обязательств со стороны последнего по направлениям их использования. Между тем государство может и должно получать гарантированный экономический эффект и при снижении ставок по налогам, и при любой другой форме предоставления налоговых преференций. Поэтому при разработке мер налогового стимулирования инвестиционной деятельности необходимо предусматривать систему гарантий использования полученных дополнительно финансовых ресурсов (или их части) на установленные государством цели, и в первую очередь на реализацию инновационных и инвестиционных проектов. В отличие от данных форм льготирования предоставление целевых налоговых льгот гарантирует государству практически 100%-е использование вливаемых в экономику финансовых ресурсов на те цели, которые государство преследует, предоставляя ту или иную льготу.

Как показывает опыт, только часть полученной налогоплательщиками экономии на налогах направляется на инвестиции и на инновационное развитие. Мировая практика свидетельствует, что в среднем налогоплательщики в подобных случаях на цели экономического развития расходуют не более одной трети высвободившихся финансовых ресурсов. Поэтому, на наш взгляд, в российской налоговой системе должны использоваться исключительно целевые налоговые льготы и преференции, которые гарантируют государству практически 100%-е использование вливаемых в экономику финансовых ресурсов на те цели, которые оно преследует, предоставляя ту или иную льготу. Об этом свидетельствует и российский опыт. Снижение с 2002 г. ставки налога на прибыль с 35 до 24% с одновременной отменой инве-

стиционной налоговой льготы моментально привело к существенному снижению доли собственных источников в финансировании капитальных вложений. Если в 2001 г. собственные источники (прибыль и амортизационные отчисления) составляли 42,5% в источниках финансирования инвестиций в основной капитал, то в 2003 г. их доля снизилась до 39,6%. В дальнейшем ни в одном последующем году удельный вес собственных источников не превысил показателя 2001 г.

Отмена с 2002 г. инвестиционной льготы по налогу на прибыль привела к существенному падению доли прибыли, направляемой предприятиями на инвестиции. При удельном весе прибыли во всех источниках финансирования инвестиций в основной капитал в 2001 г. в размере 24% в 2002 г. доля прибыли снизилась до 19,1%, а в 2003 г. — до 17,8%. Положение начало хотя и медленно, но выправляться после того, как в 2006 г. налогоплательщикам вернули часть инвестиционной налоговой льготы по налогу на прибыль в форме инвестиционной премии. Вместе с тем внедрение механизма инвестиционной премии, при этом в существенно урезанном виде, является по существу эволюционным процессом, не позволяющим коренным образом изменить структуру российской экономики, сделать ее независимой от конъюнктуры сырьевых рынков. В 2011 г. в корпоративном секторе страны из общей суммы прибыли после налогообложения в 7701 млрд руб. на вложения в основной капитал было израсходовано только 1328 млрд руб. (17,2%)⁴.

Если же при этом указанные целевые налоговые льготы будут предоставляться не в целом по экономике, а только отдельным ее отраслям, определенным в качестве приоритетных, то государство будет налоговыми методами активно регулировать инвестиционные процессы.

Естественно, что при предоставлении целевых налоговых льгот возникает одна немаловажная проблема. Суть ее в том, что государство в этом случае фактически аван-

⁴ Бюллетень Росстата № 1. Основные показатели инвестиционной и строительной деятельности в РФ. М., 2012. С. 15.

сирует за счет бюджетных средств коммерческие инвестиционные проекты, экономический эффект от которых в виде дополнительных налоговых поступлений оно получает не ранее чем через несколько лет. Тем самым появляется опасность нехватки бюджетных доходов для финансирования предусмотренных в бюджете расходов. Но, во-первых, данный недостаток присущ и любой другой форме налогового стимулирования инновационной активности. Во-вторых, в настоящее время российский бюджет располагает достаточными свободными финансовыми ресурсами, позволяющими без ущерба для первоочередных государственных расходов использовать данный механизм в целях получения в недалеком будущем существенных дополнительных финансовых ресурсов.

Для получения гарантированного экономического эффекта при любой форме предоставления налоговых преференций необходимо прежде всего выработать программу мер налогового стимулирования инновационной деятельности. В ней следует установить не только основные пути поддержки российских налогоплательщиков, но и систему гарантий использования полученных дополнительно финансовых ресурсов (или их части) на установленные государством цели, и в первую очередь на реализацию инновационных проектов.

Как показывают приведенные выше данные, в последнее десятилетие замена целевой налоговой льготы по налогу на прибыль, стимулирующей вложение налогоплательщиком средств в инвестиции, на механизм пониженной ставки оказалась недостаточно эффективной. На наш взгляд, только установление относительно высокой ставки налога на прибыль организаций с одновременным освобождением от налога той части прибыли, которая фактически направляется на обновление производства, на решение задач инновационного развития, может стать искомым стимулом для хозяйствующих субъектов уменьшить платежи по налогу без нарушения налогового законодательства. В связи с этим представляется целесообразным исправить допущенную в 2001 г. ошибку и восстановить ранее действующую ставку налога на прибыль орга-

низаций в размере 35%. Одновременно с этим следовало бы существенно понизить (не менее чем на 5 п.п.) действующие, в том числе основную и льготную, ставки НДС. Тем самым государство, с одной стороны, даст понять налогоплательщикам, что, повышая ставку налога на прибыль, оно преследует не фискальные, а совершенно иные цели. С другой стороны, снижение ставки НДС окажет стимулирующее воздействие на развитие именно обрабатывающих отраслей промышленности, где доля добавленной стоимости несравненно больше, чем в добывающих отраслях, а также будет способствовать росту потребительского спроса.

Но при этом должны быть созданы такие условия налогообложения прибыли, при которых относительно высокая ставка налога на прибыль стала бы побудительным мотивом в стремлении предприятий уменьшить уплату налога, не нарушая при этом налоговое законодательство. Идеальным путем снижения налоговой базы и уменьшения платежей в бюджет, в одинаковой степени выгодного и для государства, и для налогоплательщиков, является освобождение от налогообложения затрат предприятий на инновации, в том числе и на инвестиции.

Для стимулирования модернизации российской экономики необходимо, на наш взгляд, в проводимой налоговой политике, кроме амортизации и целевых налоговых льгот, более активно использовать такой важнейший механизм, как инвестиционный налоговый кредит. Он должен стать мощным налоговым рычагом инновационного развития российской экономики. Инвестиционный налоговый кредит, как видно даже из его названия, имеет важнейшее предназначение — помочь организации-налогоплательщику в осуществлении инвестиционной, а в конечном итоге — и инновационной деятельности.

В настоящее время для его получателей, как известно, установлены определенные экономические стимулы. В частности, предусмотрен заявительный характер получения данного кредита. При наличии предусмотренных НК РФ оснований налоговые органы обязаны в течение 30 дней

со дня получения заявления налогоплательщика принять решение по согласованию с финансовыми органами о предоставлении организации инвестиционного налогового кредита. Кроме того, налоговым законодательством установлен льготный размер уплачиваемых по кредиту процентов: они не могут быть менее $\frac{1}{2}$ и более $\frac{3}{4}$ ставки рефинансирования ЦБ РФ. Между тем данный важнейший инструмент развития российской экономики в настоящее время не работает, инвестиционный налоговый кредит налогоплательщикам практически не выделяется. Предоставляемые в целом по всей российской экономике, притом не ежегодно, а в отдельные годы суммы инвестиционного налогового кредита в 200–300 млн руб., не могут иметь практического значения для модернизации и технического перевооружения производства такой огромной страны, как Россия. И дело здесь не в том, что государственные органы отказывают налогоплательщикам в выдаче кредита, а, в основном, в нежелании потенциального инвестора получать его из-за установленных государством условий его предоставления. В частности, при производстве затрат капитального характера инвестиционный налоговый кредит выделяется исключительно на техническое перевооружение производства. Инвестор при этом должен доказать, что он проводит именно техническое перевооружение. Ведь под данное определение часто не попадают затраты на приобретение оборудования, а также расходы на достройку, дооборудование, реконструкцию и модернизацию основных средств. Налогоплательщиков не устраивают также и сроки предоставления кредита. В соответствии с действующим налоговым законодательством, предельный срок, на который может быть выдан кредит, не должен превышать пяти лет. При проведении технического перевооружения собственного производства срок в пределах пяти лет слишком мал: за такой период капитальные затраты подобного характера не всегда могут окупиться.

Кроме того, предусмотренное условие согласования размера кредита с налоговым органом при осуществлении налогоплательщиком внедренческой или инновационной

деятельности, при выполнении государственного оборонного заказа или особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона практически ликвидирует заявительный характер его получения. На наш взгляд, размер (доля) инвестиционного налогового кредита в общем объеме инвестиций должна быть оговорена в Налоговом кодексе РФ. Серьезным ограничительным моментом для инвестора являются установленные пределы уменьшения текущих платежей по соответствующим налогам: они не могут превышать 50% платежей по соответствующему налогу, определенных без наличия договоров об инвестиционном налоговом кредите. Следующее принципиальное ограничение – это перечень налогов, по которым кредит может быть предоставлен. В части федеральных налогов кредит выделяется только по налогу на прибыль организаций. При этом следует иметь в виду, что основная доля данного налога (девять десятых) поступает в бюджеты субъектов Федерации. Это сводит практически на нет возможности предоставления данного кредита по линии федеральных органов власти. В части региональных и местных налогов кредит может быть выдан по любому из них. Вместе с тем такой расширительный перечень не имеет практически принципиального значения, если учесть весьма низкую роль и место данных налогов в системе налогообложения потенциальных инвесторов и в уровне их налоговой нагрузки.

Принятием Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ в условия предоставления инвестиционного налогового кредита были внесены некоторые поправки. При этом существенная из них одна – увеличение суммы кредита с 30 до 100% от стоимости приобретенного инвестором оборудования, используемого при проведении опытно-конструкторских и научно-исследовательских работ, а также технического перевооружения производства. В соответствии с законом от 30 марта 2012 г. № 19-ФЗ, органы власти субъектов Федерации получили право выдавать инвестиционный налоговый кредит за счет той части налога на прибыль организаций, которая зачисляется в их бюджеты. Решения,

безусловно, нужные, хотя и несколько запоздалые.

Между тем только два этих изменения, как показала практика, не имели существенного значения для развития такого важнейшего источника финансирования модернизации российской экономики. Необходимо осуществить комплекс мер, которые побуждали бы потенциальных инвесторов обращаться к данной финансовой форме государственной поддержки. Предлагается пересмотреть как цели подобного кредита, так и условия его предоставления. Во-первых, важно существенно расширить сферу применения инвестиционного налогового кредита. Он должен выдаваться организациям сферы материального производства на реализацию любых инвестиционных или научно-исследовательских проектов. Но при этом, на наш взгляд, следовало бы предусмотреть определенные условия его предоставления. В первую очередь — это наличие у заемщика собственных финансовых ресурсов (порядка 10–20% от стоимости проекта). Во-вторых — это участие, пусть не преобладающее, но в сумме не менее 20–30% в инвестиционном проекте ресурсов банковской системы.

Указанные финансовые ресурсы необходимы для дополнительного подтверждения окупаемости соответствующего проекта, поскольку налоговые органы не имеют (да и не должны иметь) специалистов, обладающих профессиональными навыками аудита эффективности инвестиционных и других подобных проектов. Одновременно с этим и для банков сам факт выделения ИНК будет являться своего рода критерием важности данного инвестиционного проекта для государства. При этом минимальные размеры (доли) собственных и привлеченных банковских финансовых ресурсов, также как и максимальный размер инвестиционного налогового кредита, должны быть отражены в налоговом законодательстве.

Следовало бы также расширить и перечень федеральных налогов, за счет которых может быть выдан данный кредит. В перечень можно было бы включить акцизы, налог на добавленную стоимость, а также налог на добычу полезных ископаемых.

Возможно, надо предоставлять инвестиционный налоговый кредит и за счет импортных таможенных пошлин по всем ввозимым в страну товарам, за исключением пошлин на не производимые в России технологическое оборудование, приборы и аппаратуру, которые следовало бы на постоянной основе освободить от уплаты таких пошлин.

Необходимо, кроме вышеперечисленного, также снять действующие ограничения по размеру суммы соответствующего налога, которая может быть направлена на получение инвестиционного налогового кредита, а также по срокам предоставления кредита. Платежи по данному кредиту должны осуществляться в пределах всей суммы налога, по которому получен кредит. Срок же предоставления инвестиционного налогового кредита целесообразно определять в соответствии со сроками, установленными в договоре с кредитной организацией по соответствующему проекту. В развитых зарубежных странах инвестиционный налоговый кредит достаточно широко используется предприятиями при реализации инвестиционных проектов, как новых, так и в части модернизации действующих мощностей. Расширение практики применения инвестиционного налогового кредита особенно актуально для компаний, переходящих на ресурсосберегающие технологии, внедряющих технические инновации, развивающих производственные мощности в депрессивных регионах, которые занимают эффективным импортозамещением. Действующий в российской экономике отказ от инвестиционного налогового кредита, по существу, означает отказ от проведения государством активной налоговой политики.

Эффективность функционирования налоговых механизмов стимулирования инновационной и инновационной деятельности в значительной мере зависит от степени возникновения риска изменения налоговых условий в соответствующей стране. Потенциальный инвестор должен быть уверен, что возможные изменения в налоговом законодательстве не снизят экономическую эффективность от отдачи вложенных им финансовых ресурсов. В связи с этим необходимо

установить для каждого инвестиционного проекта на весь срок его проектной окупаемости гарантии неизменности параметров налоговой системы страны, т. е. законодательно закрепить так называемую «дедуплику оговорку». Это не принесет дополнительных потерь для доходов бюджета, поскольку все последние программные документы в области налоговой политики не предусматривают ни введения новых налогов, ни повышения ставок действующих, ни увеличения налоговой нагрузки на бизнес. Вместе с тем законодательное закрепление нормы о не ухудшении налогового режима на время реализации инвестиционного проекта создаст благоприятный инвестиционный климат в стране.

Таким образом, резюмируя сказанное выше, необходимо подчеркнуть, что только более решительные, революционные действия в области налоговой политики могут создать соответствующие условия и стимулы, которые позволят обеспечить внедрение и развитие современных технологий, реализацию инновационных проектов, модернизацию экономической системы страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

Пинская М.Р. 2010. Возможности налоговой политики государства по стимулированию инновационного развития экономики. *Финансы и кредит*. № 43.

Pinskaia M.R. 2010. *Vozmozhnosti nalogovoi politiki gosudarstva po stimulirovaniu innovatsionnogo razvitiia ekonomiki*. [Possibilities of a tax policy of the state on stimulation of innovative development of economy]. *Finansy i kredit*. No 43.

Черник Д.Г., Шмелев Ю.Д. 2012. Налоговое стимулирование инновационной деятельности и развитие малого и среднего бизнеса. *Финансы*. № 9.

Chernik D.G., Shmelev Yu.D. 2012. *Nalogovoe stimulirovanie innovatsionnoi deiatel'nosti i razvitie malogo i srednego biznesa*. [Tax incentives of innovative activity and development of small and medium business]. *Finansy*. No 9.

Вязовик А.В., Аракелян А.А. 2012. Инновационный налоговый кредит под бременем ограничений. *Экономика и жизнь*. № 12.

Viazovik A.V., Arakelian A.A. 2012. *Innovatsionnyi nalogovyi kredit pod bremenem ogranichenii*. [The innovative tax credit under burden of restrictions]. *Ekonomika i zhizn'*. No 12.

ON CERTAIN URGENT MEASURES OF TAX STIMULATION OF INVESTMENT ACTIVITY IN RUSSIA'S ECONOMY

Vladimir Panskov¹

Authors affiliation: ¹ Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia).

Corresponding author: Vladimir Panskov (5868116@mail.ru).

ABSTRACT. Based on the analysis of financial contributions to the development of Russia's economy, the author draws a conclusion about the inability of the current tax policy to provide the attraction of foreign and domestic investments into Russia's economy for the purpose of its upgrading. To accomplish this, according to the author, a new tax policy is needed. It should become a powerful catalyst for additional financial resources for innovation and investment projects. The economic and tax policies pursued involve, to a very small degree, such source of the economy's modernization as depreciation contributions. Various tax reliefs employed in Russia's tax system are subject to critical analysis in the article. Considered are the reasons for non-employment of such major tax mechanism as an investment tax loan. Suggested are possible ways of a more active employment of stimulating and regulating tax mechanisms in Russia's tax system.

KEYWORDS: tax policy, tax reliefs, tax stimulation, depreciation, bonus depreciation, wear of fixed assets, profit tax, upgrading, investment tax loan, 'Grandfather provision'.

JEL-code: H21, H25, H30.



Материал поступил 1.10.2013 г.