

СОВРЕМЕННОЕ НАЛОГОВОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Ю. Б. Миндлин, Ю. Н. Шедько

НАЛОГОВЫЙ МЕХАНИЗМ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ РЕГИОНА

***Аннотация.** В статье анализируются проблемы налоговой политики и налогового механизма, ориентированные на экономический рост и инновационное развитие региона. Обосновано, что результативным налоговый механизм будет являться только при совокупной эффективной реализации его элементов, при этом налоговые действия определяются сбалансированными общегосударственными и региональными целями и задачами развития. Выделяются проблемы формирования налоговой политики. Сделан вывод, что налоговые отношения в регионах должны быть органически увязаны с инновационно-инвестиционным потенциалом территорий, что формирует созидательный вектор для социально-экономического развития территории.*

***Ключевые слова:** налоговый потенциал, налоговый механизм, налоговая политика в регионе, инновационное развитие региона, социально-экономическое развитие территории.*

Ставки налогов, соблюдение налоговой дисциплины, налоговое администрирование и налоговый потенциал существенно влияют на возможности и качество экономического роста региона. Осуществление административной реформы, а также реформы межбюджетных отношений требует проведения объективной и точной оценки способности регионов РФ мобилизовать и направить в бюджетную систему России налоги и иные платежи, определить величину реальных потребностей в финансовых ресурсах. Сегодня на региональном уровне, все более актуализируется проблема совершенствования налогового механизма и налогового контроля не только федеральных налогов, но и налогов субъектов РФ и местных налогов и сборов. Формирование эффективного налогового механизма как элемента рыночной экономики позволяет решить проблему увеличения доходов бюджетов разных уровней, регулировать социально-экономическое развитие регионов и стимулировать качественную модернизацию экономики¹.

Все это требует эффективной налоговой политики и налогового механизма. Преобразования в налоговой сфере предполагают комплекс изменений в налоговом механизме, важнейшей задачей которого становится формирование системы налоговых отношений, отвечающих целям экономического роста и обеспечивающих структурные сдвиги в экономике. При этом налоговый механизм в совокупности с межбюджетным регулированием должны быть ориентированы на цели территориального развития.

Налоговая политика в регионе представляет собой совокупность экономических и правовых мер на уровне региона по совершенствованию налоговой системы в целях обеспечения финансовых потребностей региона и государства в целом, реализации запланированных социально-экономических программ путем перераспределения финансовых ресурсов и изменения направления финансовых потоков. Региональная налоговая политика вырабатывается на уровне регионального управления в соответствии с принятой стратегией (программой) социально-экономического развития на среднесрочный и долгосрочный периоды в зависимости от состояния экономики и других факторов, а также целей, которые на данном этапе развития приняты как приоритетные. От содержания региональной

¹ Тюпакова Н.Н. Формирование налогового механизма распределения добавленной стоимости: теория, методология, практика: Автореф. дисс. ... докт. экон. наук. - Краснодар - 2011. - 46 с.

налоговой политики во многом зависят масштабы производимых материальных благ в регионах, инвестиционная и предпринимательская активность, сокращение или рост занятости, качество жизни населения, а также возможность развития непродовольственной и социальной сфер территорий.

Налоговую политику подразделяется на налоговую тактику и налоговую стратегию. Налоговая стратегия определяет политику региона в отношении существующей налоговой системы в долгосрочном периоде. Налоговая тактика предусматривает решение задач краткосрочного периода, как правило, меньшего масштаба, но не менее важных, так как они являются условием реализации налоговой стратегии. Стратегия развития налогового потенциала региона прямо и косвенно зависит от наличия различных видов ресурсов, которыми он располагает.

Налоговый механизм рассматривается в работе как совокупность отношений, средств, приемов, способов, методов, с помощью которых реализуется налоговой политика государства и обеспечивается функционирование налоговой системы, то есть устанавливаются и исчисляются налоги, а налогоплательщик исполняет предусмотренную Конституцией РФ обязанность по уплате налогов, установленных законодательством.

Налоговый механизм состоит из следующих элементов:

- регламентация системы налоговых отношений, то есть установление законодательных норм, определяющих совокупность налоговых инструментов;
- отношения по исчислению налогов;
- отношения по уплате налогов;
- отношения, связанные с информационным обеспечением и документированием исполнения налоговых обязательств.

Налоговый механизм предусматривает выполнение функций: налоговое планирование, налоговое регулирование и налоговый контроль.

При этом во взаимодействии элементов налогового механизма связующую и направляющую роль имеет налоговое планирование и прогнозирование, т.к. именно в процессе налогового планирования через анализ экономической ситуации и существующего налогового режима определяется результативность налогового воздействия на социально-экономические процессы, и делаются

выводы о необходимости изменения практики налогообложения².

Следует отметить, что результативным налоговым механизмом будет являться только при совокупной эффективной реализации его элементов; без различий в практике принятия и исполнения налоговых решений, а налоговые действия должны определяться сбалансированными общегосударственными и региональными целями и задачами развития.

При формировании налоговой политики органы власти субъектов Федерации сталкиваются с рядом проблем, среди которых особо важны: ограниченный инструментарий региональной налоговой политики, определение категорий налогоплательщиков или видов экономической деятельности, предоставление налоговых льгот которым обеспечит наиболее значительный экономический, социальный и бюджетный эффект. Приоритетным направлением региональной налоговой политики на современном этапе, является регулирование, предполагающее воздействие на уровень налоговой нагрузки, обоснование предоставления налоговых льгот отдельным категориям налогоплательщиков³. Предоставление налоговой льготы хозяйствующим субъектам региона будет целесообразным тогда, когда общая сумма налоговых поступлений в региональный бюджет после предоставления налоговой льготы будет не меньше суммы налоговых поступлений.

Как обосновано в работе Т.Г. Губановой, что при предоставлении льготы по налогу на прибыль организаций необходимо учитывать прирост объемов производства и реализации продукции хозяйствующими субъектами отрасли, объем сокращения налоговых доходов регионального бюджета в результате предоставления льготы и продолжительность периода компенсации потерь регионального бюджета. При выборе отраслей экономики региона, для которых может быть предоставлена льгота, необходимо учитывать реакцию покупателей на изменение цены, выраженную коэффициентом эластичности спроса на продукцию по цене, уро-

² Сохова Ф.В. Налоговый механизм развития бюджетного потенциала региона: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – Москва – 2008. – 23 с.

³ Бушинская Т.В. Региональная налоговая политика и особенности ее реализации (на примере Тульской области): Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – Москва, 2009. – 24 с.

вень использования производственных мощностей и продолжительность производственного цикла⁴.

Анализ зарубежной практики показывает, что функционирование налогового механизма в федеративных государствах связано с развитием межбюджетных отношений, в рамках которых соблюдается баланс общегосударственных и региональных интересов. Базовыми условиями являются сбалансированность налоговых источников пополнения бюджетов и четкого разграничения расходов между уровнями бюджетной системы. Региональные органы власти федеративных государств имеют реальную налоговую автономию, которая выражается в наличии надежных налоговых источников бюджетных поступлений, регулирование которых позволяет обеспечивать высокую степень возвратности налогов через социальные услуги, предоставляемые жителям территорий, а также влиять на доступность, объем и качество их предоставления.

Высокая степень дифференциации социально-экономического положения регионов обуславливает значительные различия между ними в уровне налогового потенциала. В этих условиях выявление налогового потенциала региона и поиск путей увеличения доходной части территориальных бюджетов представляются особенно важными⁵.

Под «налоговым потенциалом региона» в работе понимается часть доходов территории, подлежащая изъятию посредством налогов в бюджет в соответствии с действующим налоговым законодательством с учетом макроэкономических показателей развития региона, собираемости налогов и сборов, средних транзакционных налоговых издержек.

На величину налогового потенциала региона оказывают влияние объективные и субъективные факторы. К первым относятся действующее налоговое законодательство, уровень развития экономики региона, его отраслевая структура, динамика цен и т.п. Ко вторым можно отнести состояние региональной налоговой политики и пр.

Управление налоговым потенциалом региона предназначено способствовать получению террито-

риями удовлетворительно стабильных или прогрессивно возрастающих доходов, добиваясь по мере возможности их самодостаточности при реализации финансовых обязательств перед хозяйствующими субъектами и населением.

Одним из направлений совершенствования налоговой системы РФ является улучшение планирования и прогнозирования налогового потенциала региона. Целью налогового планирования, как на федеральном, так и на региональном уровнях является оценка соотношения налоговых потенциалов территорий и фактических поступлений налогов, а налогового прогнозирования – определение возможных объемов налоговых платежей в плановом и прогнозном периодах.

Стратегическое планирование развития налогового потенциала региона может быть императивным и индикативным. При императивном планировании вышестоящие налоговые органы в директивном порядке устанавливает нижестоящим налоговым инспекциям плановые показатели по сборам налогов в бюджеты разных уровней.

Индикативное планирование предполагает определение группы приоритетных целей в развитии налогового потенциала региона, косвенное стимулирование определенных видов экономической деятельности. Приоритетами здесь могут быть: создание научно-производственных кластеров, расширение сферы малого предпринимательства, диверсификация градообразующих производств, развитие сферы услуг, туристической отрасли и т.п.

Особую роль в формировании налогового потенциала региона играет повышение уровня качества налогового обслуживания налогоплательщиков, для чего необходим соответствующий уровень модернизации, программного обеспечения и организации процесса налоговых изъятий. Основная цель - повышение удобства, снижение финансовых и временных затрат ведения бухгалтерского учета и предоставления налоговой отчетности при сохранении необходимой частоты и полноты этой отчетности для осуществления эффективного налогового контроля со стороны контролирующих органов.

Взаимосвязь налогового механизма с финансовым механизмом хозяйствующих субъектов позволяет согласовать единство интересов государства, хозяйствующих субъектов и населения территории.

⁴ Губанова Т.Г. Региональная система налогообложения как фактор развития территории // [http:// www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an_strategy_07222003/](http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an_strategy_07222003/)

⁵ Жеребцов А.Б. Управление формированием и развитием налогового потенциала региона: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. - Москва - 2007. - 27 с.

Рациональный налоговый механизм, обеспечивая финансовыми ресурсами потребности государства, не должен снижать стимулы налогоплательщика к предпринимательской активности, одновременно обязывая его к постоянному поиску путей повышения эффективности ведения бизнеса.

Как показывают исследования отечественных и зарубежных ученых, одним из факторов успешного инновационного развития является эффективная система государственного регулирования, в том числе меры налогового стимулирования^{6, 7}. Налоговое регулирование инновационного развития основано на стимулирующем влиянии льгот на деятельность инновационных организаций. При ослаблении налогового давления на инновационные организации, государство создает более благоприятные условия для развития инновационного сектора национальной экономики; усиление налогового давления в другом секторе создает в нем дополнительные барьеры развития. Эффективность налогового стимулирования развития инновационной экономики во многом зависит от определения состава налогоплательщиков, на которых следует направить стимулирующее воздействие.

В перечень субъектов инновационной экономики, деятельность которых требует налогового стимулирования входят:

- организации, создающие инновации;
- инновационные организации или организации, внедряющие инновации в хозяйственный оборот;
- организации – потребители инновационного продукта. Эти субъекты также нуждаются в налоговом стимулировании с целью повышения спроса на инновационную продукцию;
- организации инновационной инфраструктуры. Их деятельность связана со всеми стадиями инновационной деятельности и важна для нормального функционирования инновационной экономики⁸.

⁶ Налоговое стимулирование инновационных процессов / Отв. ред. Н.И. Иванова. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 160 с.

⁷ Christian Keuschnigg and Evelyn Ribi. Profit Taxation, Innovation and the Financing of Heterogeneous Firms. University of St. Gallen (IFF-HSG) January 4, 2010. – 11 p.

⁸ Малкова Ю.В. Налоги как инструмент развития инновационной экономики: Автореф. дис. канд. экон. наук. - Москва 2011. – 21 с.

Практика налогового стимулирования выявила необходимость четкого определения объекта стимулирования. Одним из самых важных налоговых определений является определение термина R&D, ранее переводившегося как «научные исследования и опытно-конструкторские разработки (НИОКР)», сейчас используют более краткий термин – «исследования и разработки (ИР)». Большинство развитых стран, в частности страны Евросоюза, за основу своих налоговых определений взяли международный стандарт Организации экономического сотрудничества и развития для измерения ИР, обозначаемый как руководство Фраскати: «Исследования и разработки (R&D) включают в себя творческую работу на системной основе с целью увеличения запаса знаний, включая знание человека, культуры и общества, и использование этого запаса знаний для новых применений. ИР – это термин, относящийся к трем видам деятельности: фундаментальные исследования, прикладные исследования, экспериментальные разработки»⁹

В результате анализа зарубежного опыта стимулирования инновационного развития, выявлена необходимость комплексного подхода к использованию налоговых инструментов, как с точки зрения охвата различных стадий инновационной деятельности, так и с позиций распространения стимулирующего влияния не только непосредственно на инновационные организации, но и на других субъектов инновационной деятельности.

В докладе директора Организации экономического сотрудничества и развития (OECD) по налоговой политике и налоговой администрации Джеффри Оуэнса отмечается, что величина различных налоговых льгот R&D варьируется от 0,1% всех налоговых поступлений в Великобритании и Норвегии до более чем 0,9% в Канаде. В Канаде, предусматривается налоговая льгота R&D до 35% для расходов на экспериментальные разработки, фундаментальные и прикладные исследования, и связанные с инновационной деятельностью действия поддержки¹⁰.

Использование опыта развитых стран в вопросах налогового стимулирования, может стать действенным механизмом, способствующим развитию инновационной экономики России. Причем

⁹ OECD/Eurostat. Oslo Manual. OECD. Paris. 1997. – p. 62.

¹⁰ Jeffrey Owens Taxes for innovation: //www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3271/

процедура назначения налоговых льгот должна основываться на экспертизе инновационных предприятий или целых комплексов таких предприятий (отдельных видов экономической деятельности).

По нашему мнению, целесообразно применение наряду с налоговыми инструментами стимулирующего воздействия (пониженные ставки налогов, изъятия, налоговые каникулы, налоговые скидки и др.) мер понуждающего характера (повышенные ставки налогов, введение дополнительных налогов, ограничений на применение льгот), направленных на хозяйствующие субъекты, не повышающие инновационность своей деятельности¹¹.

К мерам стимулирующего воздействия относятся:

- предоставление налоговых каникул вновь созданным инновационным организациям;
- введение специального налогового режима для инновационных организаций, подразумевающего введение единого налога по ставке 3-6% от суммы доходов организации.
- использование повышающего коэффициента амортизации в отношении амортизируемых объектов основных средств, используемых организациями, объем расходов на ИР которых составляет не менее 50% от общего объема расходов организации (включая расходы на ИР);
- определение закрытого перечня документов, требуемых для подтверждения факта выполнения ИР, относящихся к созданию новой продукции и технологий;
- изменение условий предоставления инвестиционного налогового кредита (расширение границ сроков предоставления и числа налогов, по которым он может быть предоставлен, отмена платности или повышение процентов с одновременным разрешением их списания в расходы по налогу на прибыль организаций в полном размере).

К мерам понуждающего воздействия можно отнести:

- создание системы ограничений по выпуску устаревшей продукции и использованию в про-

изводстве морально и физически устаревшего оборудования.

- введение запрета на использование амортизационной премии и повышающих коэффициентов при начислении амортизации организациями, доля износа оборудования которых составляет более 50% от общей его стоимости.

Введение этих налоговых мер будет способствовать усилению стимулирующего влияния налогов на развитие экономики инновационного типа в России. При этом будут решаться такие задачи:

- оптимизация структуры экономики, предусматривающее увеличение доли предприятий высокотехнологичных, наукоемких и высокодоходных видов экономической деятельности и организаций, разрабатывающих и внедряющих энерго- и ресурсосберегающие технологии;
- развитие формирования региональной инновационной системы;
- создание и развитие инновационной инфраструктуры, формирование благоприятной среды для привлечения инвестиций;
- создание законодательных, организационных, экономических и иных условий для формирования системы коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности и введения в экономический оборот объектов интеллектуальной собственности;
- интеграция научной, научно-технической деятельности и производства,
- переход к современному технологическому укладу путем ускоренного внедрения современных технологических и управленческих решений при размещении и развитии производительных сил;
- обеспечение развития экономики депрессивных территорий региона.
- формирование и развитие территориально-производственных кластеров и иных территорий опережающего развития;
- формирование высокотехнологичных кластеров и продвижение продукции этих кластеров на внутреннем и мировом рынках;
- создание комфортной административной среды.

Таким образом, необходима ориентация налоговой политики не только на фискальные цели, но и на решение задач, обеспечивающих стабильный экономический рост, инновационные процессы, создание стимулов инвестиционной активности, бла-

¹¹ Шедько Ю.Н. Налоговое стимулирование развития экономики инновационного типа (региональный аспект) // Международная науч.-практ. конф. «Современная налоговая система: состояние и перспективы (национальный и международный опыт» 27 и 28 октября 2011 год М.: ВГНА Минфина России, 2012 г.

гоприятствование предпринимательской деятельности, социально-справедливое налогообложение доходов граждан. Налоговые отношения в регионах должны быть органически увязаны с инновационно-инвестиционным потенциалом территорий, что формирует созидательный вектор для социально-экономического развития территории.

Формирование эффективного налогового механизма, ориентированного на развитие региона в современных условиях России предполагает расширение налоговой автономии субъектов Российской Федерации, повышение действенности налогового планирования, результативности налогового регулирования и налогового контроля.

Библиография

1. Тюпакова Н.Н. Формирование налогового механизма распределения добавленной стоимости: теория, методология, практика: Автореф. дисс. ... докт. экон. наук. - Краснодар – 2011. – 46 с.
2. Сохова Ф.В. Налоговый механизм развития бюджетного потенциала региона: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. - Москва – 2008. – 23 с.
3. Бушинская Т.В. Региональная налоговая политика и особенности ее реализации (на примере Тульской области): Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – Москва, 2009. – 24 с.
4. Жеребцов А.Б. Управление формированием и развитием налогового потенциала региона: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. - Москва – 2007. – 27 с.
5. Губанова Т.Г. Региональная система налогообложения как фактор развития территории // [http:// www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an_strategy_07222003/](http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an_strategy_07222003/)
6. Налоговое стимулирование инновационных процессов / Отв. ред. Н.И. Иванова. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 160 с.
7. Christian Keuschnigg and Evelyn Ribi. Profit Taxation, Innovation and the Financing of Heterogeneous Firms. University of St. Gallen (IFF-HSG) January 4, 2010. – 11 p.
8. Малкова Ю.В. Налоги как инструмент развития инновационной экономики: Автореф. дис. канд. экон. наук. - Москва 2011. – 21 с.
9. OECD/Eurostat. Oslo Manual. OECD. Paris. 1997. – p. 62
10. Jeffrey Owens Taxes for innovation: // www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3271/
11. Шедько Ю.Н. Налоговое стимулирование развития экономики инновационного типа (региональный аспект) // Международная научн.-практ. конф. «Современная налоговая система: состояние и перспективы (национальный и международный опыт)» 27 и 28 октября 2011 год М.: ВГНА Минфина России, 2012 г.

References (transliteration)

1. Tyupakova N.N. Formirovanie nalogovogo mekhanizma raspredeleniya dobavlennoy stoimosti: teoriya, metodologiya, praktika: Avtoref. diss. ... dokt. ekon. nauk. - Krasnodar – 2011. – 46 s.
2. Sokhova F.V. Nalogovyy mekhanizm razvitiya byudzhethnogo potentsiala regiona: Avtoref. diss. ... kand. ekon. nauk. - Moskva – 2008. – 23 s.
3. Bushinskaya T.V. Regional'naya nalogovaya politika i osobennosti ee realizatsii (na primere Tul'skoy oblasti): Avtoref. diss. ... kand. ekon. nauk. – Moskva, 2009. – 24 s.
4. Zherebtsov A.B. Upravlenie formirovaniem i razvitiem nalogovogo potentsiala regiona: Avtoref. diss. ... kand. ekon. nauk. - Moskva – 2007. – 27 s.
5. Gubanova T.G. Regional'naya sistema nalogooblozheniya kak faktor razvitiya territorii // [http:// www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an_strategy_07222003/](http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an_strategy_07222003/)
6. Nalogovoe stimulirovanie innovatsionnykh protsessov / Otv. red. N.I. Ivanova. – M.: IMEMO RAN, 2009. – 160 s.
7. Christian Keuschnigg and Evelyn Ribi. Profit Taxation, Innovation and the Financing of Heterogeneous Firms. University of St. Gallen (IFF-HSG) January 4, 2010. – 11 p.

8. Malkova Yu.V. Nalogi kak instrument razvitiya innovatsionnoy ekonomiki: Avtoref. dis. kand. ekon. nauk. - Moskva 2011. – 21 s.
9. OECD/Eurostat. Oslo Manual. OECD. Paris. 1997. – p. 62
10. Jeffrey Owens Taxes for innovation: [//www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3271/](http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3271/)
11. Shed'ko Yu.N. Nalogovoe stimulirovanie razvitiya ekonomiki innovatsionnogo tipa (regional'nyy aspekt) // Mezhdunarodnaya nauchn.-prakt. konf. «Sovremennaya nalogovaya sistema: sostoyanie i perspektivy (natsional'nyy i mezhdunarodnyy opyt)» 27 i 28oktyabrya 2011 god M.:VGNA Min-^{tr}-na Rossii, 2012 g.