

# § РЕГИОНАЛЬНЫЕ НАЛОГИ И СБОРЫ С ОРГАНИЗАЦИЙ

Савина О. Н.

## РЕГИОНАЛЬНАЯ НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

**Аннотация.** В целях реализации активного инновационного развития регионов, формирования у них реальной заинтересованности в наращивании налогового потенциала, требуется скорректировать существующую в Российской Федерации региональную налоговую политику. При этом современные тенденции и приоритеты региональной налоговой политики вынуждают уделять особое внимание применяемым в государстве методам и инструментам налогового регулирования. В статье уточнено определение стимулирующей налоговой политики; определена специфика региональной налоговой политики на современном этапе; дана характеристика механизма налогового регулирования в системе региональной налоговой политики, его субъектно-объектный, функциональный аспекты, а также методы и инструменты, служащие реализации приоритетных направлений налоговой политики на современном этапе.  
**Ключевые слова:** налоги и налогообложение, региональная, налоговая, политика, инновационный, налоговое, регулирование, механизм, методы, инструменты.

**Review:** In order to ensure active innovation-based development of regions and stimulate their interest in increasing their taxable capacity, it is necessary to make changes in the current regional taxation policy of the Russian Federation. Moreover, modern tendencies and priorities of regional taxation policy make us pay special attention to the methods and instruments of tax regulation used by the government. The author of the article offers a definition of 'stimulative taxation policy' and describes specific features of regional taxation policy at the present stage. The author also gives a description of the mechanism of tax regulation in terms of regional taxation policy and describes the subject, object and functions of the mechanism as well as methods and instruments contributing to implementation of priority orientations of taxation policy today.

**Keywords:** taxes and taxation, region, taxation, policy, innovation, tax, regulation, mechanism, methods, instruments.

**В** целях реализации активного инновационного развития регионов, формирования у них реальной заинтересованности в наращивании налогового потенциала, возникает необходимость корректировки существующей в Российской Федерации

региональной налоговой политики. При этом современные тенденции и приоритеты региональной налоговой политики вынуждают уделять особое внимание применяемым в государстве методам и инструментам налогового регулирования.

Развитие экономики на современном этапе характеризуется значимостью инновационной деятельности и потребностью модернизации ее стимулирования, в том числе налогового. Это вызывает непреодолимый интерес, с одной стороны, важностью проблемы для повышения конкурентоспособности организаций и экономики страны в целом, с другой — недостаточной проработанностью в условиях российской действительности.

Согласно статистике, около 5% российских предприятий торгуют инновационными товарами на внутреннем рынке Российской Федерации. Доля же экспортных инновационных товаров в общем объеме продаж товаров, работ, услуг едва достигает 1,7%<sup>1</sup>. Россия нуждается в развитии своей науки и реального производства.

Задача перевода экономики России на инновационный путь была весьма актуальна еще в докризисный период. Несмотря на то, что в налоговое законодательство на протяжении нескольких последних лет периодически вносились изменения, снижающие налоговую нагрузку организаций, осуществляющих научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, до сих пор они испытывают высокое налоговое бремя, сдерживающее их предпринимательскую активность. Между тем, инновации способны стимулировать развитие экономики во время финансового кризиса и в посткризисный период.

Данные вопросы могут быть решены в условиях реализации стимулирующей налоговой политики, результативность которой обеспечивается за счет действенного налогового регулирования в рамках всего хозяйственного комплекса страны, в составе которого исключительно важную роль играют регионы и муниципальные образования, поскольку именно им наилучшим образом известны технические, экономические и социальные потребности своих территорий.

Налоговая политика представляет собой комплекс мер со стороны органов власти, направленных на формирование налоговой системы страны для обеспечения деятельности государства и муниципальных образований в целях достижения определенного на данном этапе развития общества социально-экономического эффекта определяемого степенью реализации приоритетных направлений развития экономики России.

Налоговая политика является многоаспектным явлением, изучение которого целесообразно начинать с позиций ее типизации и видовых характеристик. Приведенные виды налоговой политики условны, однако данный подход позволяет проанализировать и обосновать эффективность ее реализации в стране, регионах и муниципальных образованиях, выявить специфические особенности.

По масштабности и долговременности целей и задач налоговую политику принято рассматривать как стратегическую (долговременную) и тактическую (текущую); в зависимости от стратегической направленности налогового регулирования, лежащего в основе налоговой политики, следует различать сдерживающую и стимулирующую налоговую политику; по признаку предметной специализации — инвестиционную, социальную, инновационную и пр.; по территориальному признаку — государственную налоговую по-

<sup>1</sup> Городникова Н.В., Гостева С.Ю., Гохберг Л.М. и др. Индикаторы инновационной деятельности 2009. — М., 2009. С. 29.

литику и в ее составе региональную и налоговую политику муниципальных образований.

Все виды налоговой политики применительно к современной России не могут быть использованы в чистом виде изолированно друг от друга, поскольку это может негативно сказаться на экономическом состоянии ее государственного хозяйства. Поэтому более эффективной и сбалансированной является налоговая политика комбинированная, то есть с использованием элементов разных видов, и нацеленная на обеспечение интересов государства, налогоплательщиков и общества в целом. Такая налоговая политика ориентирована на стимулирование органов власти всех уровней к активизации деятельности, направленной на создание благоприятных условий для налогоплательщиков, увеличение доходов в бюджетную систему и, на этой основе, достижение целей и приоритетов социально-экономического развития страны.

В реализации стимулирующего характера налоговой политики четко прослеживается региональный аспект, определяемый особенностями финансовых взаимодействий между регионом, муниципальными образованиями и налогоплательщиками (физическими и юридическими лицами), осуществляющими деятельность на конкретной территории. Стимулирующий аспект данных взаимодействий может быть реализован через экономически обоснованную систему мер, нацеленную на достижение наилучшего социально-экономического эффекта в регионе посредством налогового регулирования. При этом эффективная налоговая политика должна объединять действия всех уровней власти, начиная от поселения в составе органов местного самоуправления и заканчивая федеральным уровнем. Только в случае единства их действий можно успешно проводить в жизнь государственную налоговую политику. Одновременно каждый уровень

власти в стране формирует, в рамках общих требований, собственную налоговую политику на основе территориального разделения полномочий по уровням бюджетной системы.

Региональная налоговая политика реализуется органами власти, обладающими определенными полномочиями в области управления налоговыми платежами в соответствии с приоритетами социально-экономического развития региона и страны в целом. Одним из основных приоритетов на современном этапе выступает формирование условий для развития производства конкурентоспособной инновационной продукции в целях вывода ее на рынок и, как следствие, увеличение налогового потенциала и степени его реализации в доходах бюджетов.

В связи с этим, можно выделить инновационную налоговую политику как составляющую региональной налоговой политики, направленную на создание налоговых механизмов, стимулирующих инновационную деятельность на уровне региона, и на этой основе, расширение налогооблагаемой базы территорий. При этом Федеральное правительство играет доминирующую роль в решении фундаментальных проблем развития инновационной деятельности, а регионы должны непосредственно проводить политику распространения инноваций, иметь собственную инновационную стратегию и тактику. Акцент с внешнего решения региональных проблем должен перемещаться на поиск внутренних решений в самом регионе (муниципальном образовании).

Учитывая, что достижение эффективности региональной налоговой политики возможно только при обеспечении единства всех уровней власти, на первый план выступают вопросы их взаимодействия в области налогового регулирования, в решении которых регионы и муниципалитеты играют особую роль, поскольку именно они участвуют в со-

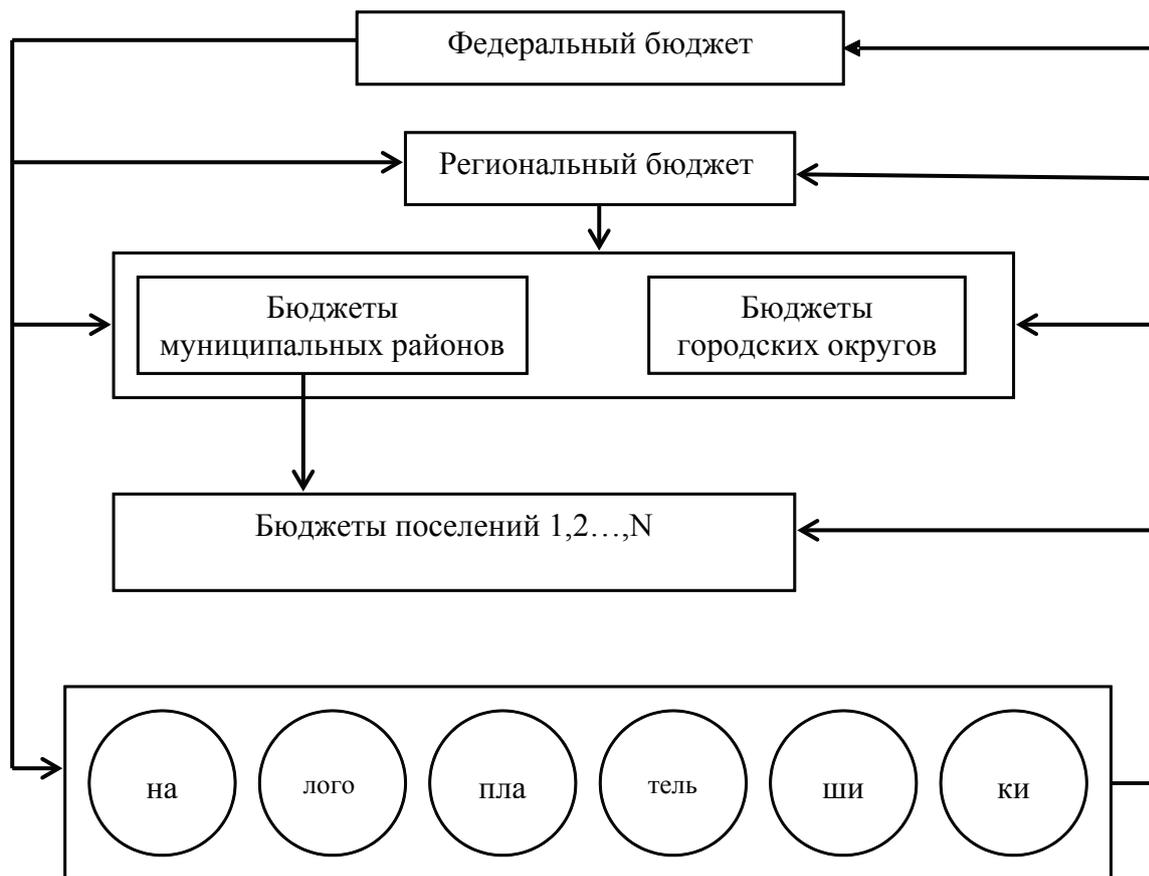


Рисунок 1. Направления взаимоотношений субъектов РФ и органов местного самоуправления с федеральным центром по поводу взимания налогов в бюджетную систему и последующее их распределение

здании условий для налогообложения физических и юридических лиц и обеспечивают поступление налогов и сборов в бюджетную систему страны, (рис 1).

Направления взаимодействия субъектов РФ и органов местного самоуправления с федеральным центром по поводу взимания налогов в бюджетную систему получают свое выражение в движении финансовых потоков, а именно: восходящих потоков в форме налоговых платежей в бюджетную систему от налогоплательщиков (физических и юридических лиц) в соответствии с утвержденными нормативами бюджетно-налогового законодательства.

Таким образом, под региональной налоговой политикой понимается комплекс мер со стороны органов власти субъек-

тов федерации и органов власти местного самоуправления, направленных на реализацию целей и задач в рамках общей экономической стратегии страны в целом, а также собственных целей и задач в рамках отдельного региона и каждого муниципального образования в составе региона, осуществляемых посредством налогового регулирования.

Под инновационной налоговой политикой понимается комплекс мер, содействующих продвижению инновационных проектов, выпуску наукоемкой конкурентоспособной продукции в интересах населения и хозяйствующих субъектов территории, посредством регулирования налогообложения их деятельности и направленных на расширение налогооблагаемой базы региона.

Специфика региональной налоговой политики на современном этапе определяется, во-первых, наличием двухуровневой системы бюджетов муниципальных образований, возникшей в русле административной реформы, для обеспечения их самостоятельности и самодостаточности; во-вторых, установлением единых методических подходов к разработке мероприятий, создающих условия и способствующих развитию приоритетных направлений социально-экономического развития территорий с учетом объективных различий между ними; в-третьих, возможностью непосредственного осуществления налогового администрирования, вследствие максимальной близости органов власти к источникам налогообложения и потребителям продукции (в том числе инновационной).

Практический аспект региональной налоговой политики имеет широкий спектр функциональных проявлений, а именно: 1) способность уравнивать разнонаправленные финансовые интересы субъектов-налогоплательщиков, муниципалитетов и региона за счет экономически обоснованного набора мер в рамках налоговых взаимодействий (установление ставок, введение налоговых льгот и преференций по региональным налогам, администрирование федеральных и региональных налогов и сборов и др.);

2) способность обеспечивать заинтересованность каждого обособленного системного образования в формировании собственной доходной базы и активизации деятельности по ее расширению (самостоятельность в выборе источников дохода, установление налоговых ставок, налоговых льгот, порядка исчисления и уплаты по местным налогам и пр.).

Реализация налоговой политики осуществляется через налоговое регулирование. Регулирование любого рода имеет свой механизм, в основе которого лежит специаль-

ная технология, позволяющая при помощи соответствующих методов и инструментов управлять налоговыми денежными потоками в направлении реализации приоритетных программ налоговой политики на каждом уровне власти. В условиях необходимости активизации инновационной деятельности налоговое регулирование данной сферы является актуальной проблемой, требующей всестороннего изучения, с целью выявления существующих недостатков, а также разработки инструментов, способных положительно повлиять на предпринимательскую активность в сфере инноваций.

В России в последнее время вопросами налогового регулирования инновационной деятельности занимаются многие ученые и специалисты. Данная тематика весьма распространена и находит свое отражение в огромном разнообразии различных публикаций, статей и монографий. Эти труды посвящены исследованиям самых разных аспектов в области инноваций и во многом определяют содержание механизма налогового регулирования. Многие исследователи рассматривают отдельно механизм создания условий для инноваций, механизм стимулирования инновационной деятельности, механизм внедрения инновационного продукта и пр. Однако часто содержание механизма налогового регулирования ограничивается лишь перечислением методов или инструментов налогового регулирования, нередко встречается подмена данных понятий.

Между тем, выбор оптимальной методики налогового регулирования осуществляется через механизм, т.е. специальную технологию, которая включает совокупность организационной, методической, финансовой и технической составляющих и требует четкого их определения. Нельзя дать объективную оценку действующему механизму налогового регулирования, не определив-

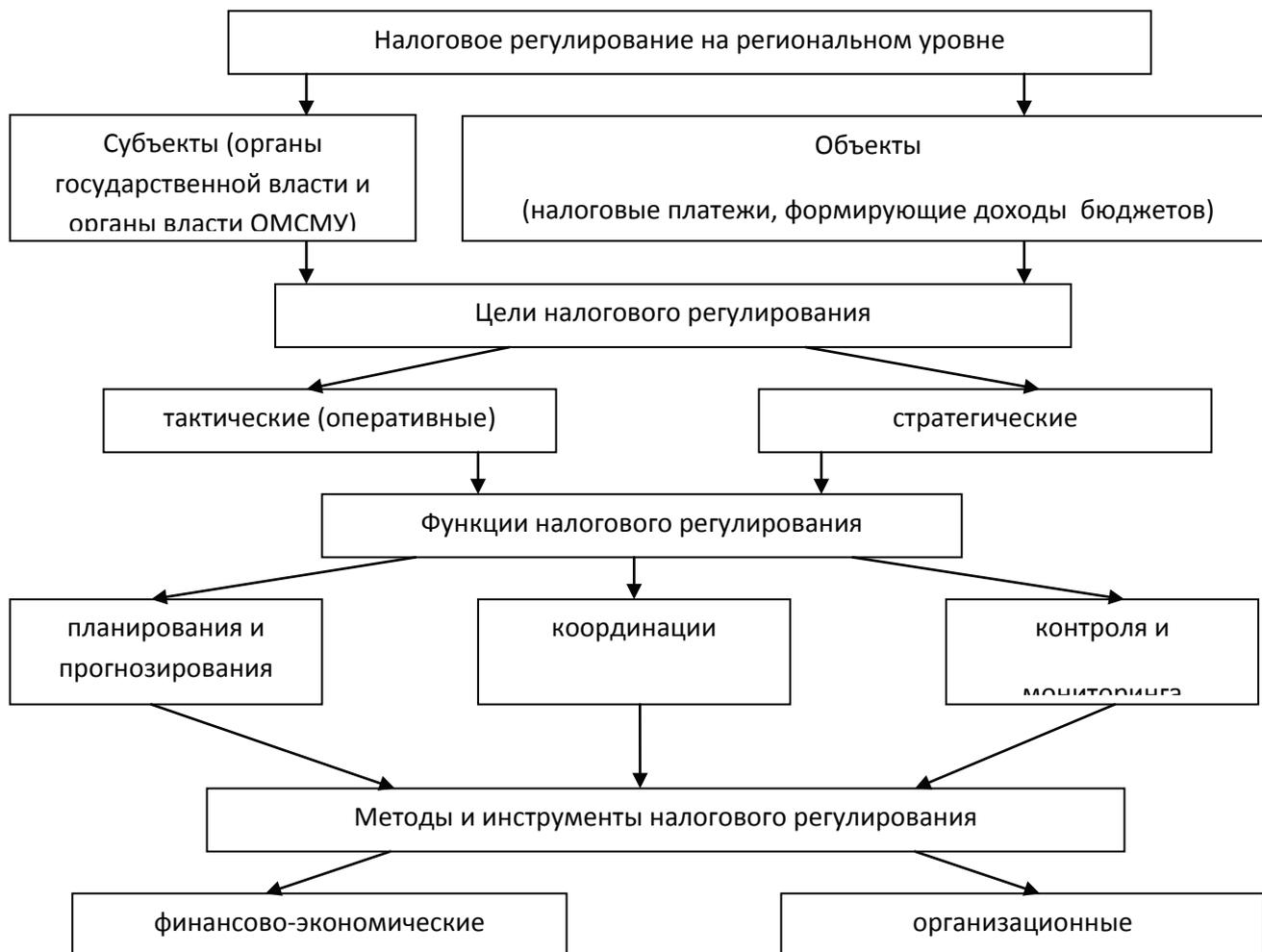


Рисунок 2. Механизм налогового регулирования на региональном уровне.

шись с теоретической базой, которая должна быть положена в основу такой оценки для определения эффективной налоговой политики, а также для выработки стратегии дальнейшего развития налоговых отношений в государстве.

В представленном материале сделана попытка уточнить содержание механизма налогового регулирования в системе региональной налоговой политики, а именно субъектно-объектный, функциональный аспекты, а также методы и инструменты, служащие реализации тактических и стратегических целей налогового регулирования.

Основу механизма налогового регулирования составляет закрепление определенного

порядка движения финансовых потоков в форме налоговых платежей и организация экономических отношений, возникающая по этому поводу. С помощью механизма налогового регулирования органы власти и управления всех уровней выполняют свои полномочия и решают вопросы не только непосредственно самого налогового регулирования, но и функциональности и самостоятельности уровней власти (рис 2).

Субъектами налогового регулирования инновационной деятельности в регионах являются органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые осуществляют свои функции в пределах своих полномочий, установленных налоговым

законодательством. Субъекты налогового регулирования инновационной деятельности содействуют разработке, освоению производства и распространению инновационной продукции (товаров, услуг) на подведомственных им территориях.

Объектами налогового регулирования на региональном уровне выступают налоговые платежи, формирующие доходы бюджетов.

Цели налогового регулирования по масштабности и долговременности их достижения рассматриваются как тактические и стратегические. Под налоговой стратегией следует понимать долговременный курс налоговой политики, рассчитанный на перспективу, а также предусматривающий достижение крупномасштабных целей — стимулирование инновационной деятельности, необходимой для обеспечения устойчивого экономического развития региона (муниципального образования), комплексное развитие отечественных производств и территорий до уровня их конкурентоспособности в мире и, как следствие, увеличение валового регионального продукта как основного источника повышения жизненного уровня населения.

Налоговая тактика направлена на решение задач конкретного периода развития общества. Тактическими целями на современном этапе выступают эффективное внедрение инновационного продукта и стимулирование его потребления посредством налогового регулирования.

Достижение целей налогового регулирования осуществляется через реализацию функций, под которыми следует понимать специфический вид управляющих воздействий<sup>1</sup>, посредством которого осуществляется

планирование и прогнозирование, координация, контроль и мониторинг.

Так, функция планирования и прогнозирования базируется на анализе соотношений предполагаемых затрат и ожидаемой выгоды от использования инноваций. Реализуется через систему расчетов, направленных на выбор и обоснование целей развития инновационных процессов, а также через анализ налогового бремени, оценку налогового потенциала и оценку экономической ситуации в регионе и муниципальных образованиях.

Функция координации заключается в непосредственном осуществлении процесса налогового регулирования на различных уровнях бюджетной региональной системы (например, согласование действий текущего процесса налогового регулирования деятельности предприятий, создающих и реализующих инновационный продукт и пр.) и предусматривает регламентированную деятельность органов власти субъектов федерации и органов власти местного самоуправления по организации деятельности в сфере инноваций с учетом специфических, территориальных, социально-экономических и прочих объективных условий.

Функция контроля и мониторинга проявляется в отслеживании правильности, своевременности поступления налоговых платежей в соответствующие бюджеты, оценке достижения определенных конкретных показателей деятельности хозяйствующих субъектов через призму их налогообложения, выявление причин и последствий возникающих отклонений. На основе этого следует процесс принятия системы мер, направленных на устранение выявленных негативных проявлений, оценку эффективности налоговой политики и пр.

Практическое воплощение функций основано на использовании методов, в основе которых лежит технология, позволяющая регулировать финансовые потоки

<sup>1</sup> Обязательный элемент любой управляющей системы, в том числе налоговой, посредством которого субъект управления воздействует на объект

в форме налоговых платежей с использованием соответствующих инструментов. Методы налогового регулирования направлены на активизацию деятельности хозяйствующих субъектов по внедрению инновационного продукта, стимулированию его потребления, и представлены финансово-экономическими и организационными. К финансово-экономическим относятся: установление элементов налогообложения, разработка методики их установления, разработка условий предоставления льгот, оценка их эффективности, расчет коэффициентов и пр.

Организационные методы реализуются через комплекс мер административного характера, обеспечивающих деятельность органов власти в проведении налоговой политики на своей территории, а также взаимодействие разных уровней власти в области налогового регулирования инновационной деятельности в регионе. К ним относятся: разработка нормативных документов, проведение разъяснительной работы, установление ответственности, а также процедуры предотвраще-

ния и разрешения конфликтов, ограничение полномочий, организация самого процесса налогового регулирования, разработка его регламента, разработка критериев и алгоритма отнесения организаций к инновационным, разработка алгоритма применения коэффициентов и пр.

К инструментам как виду денежных и административных ресурсов, посредством которых реализуется создание, внедрение и использование инноваций, можно отнести собственно налоги и сборы, а также льготы и их разновидности, нормативы, коэффициенты (амортизационные и пр.), а также приказы, инструкции, регламенты, санкции, ответственность и пр.

Роль механизма налогового регулирования является основополагающей в реализации целей и задач налоговой политики, в том числе на региональном уровне. Результат же его действия оказывает непосредственное влияние на эффективность проводимых мероприятий в отношении научно-технического прогресса и социально-экономическую ситуацию в обществе в целом.

### Библиография

1. Воробьев И. В. Налоговое регулирование инновационной деятельности в Российской Федерации: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10: СПб., 2002 189 с. РГБ ОД, 61:02–8/2607–4.
2. Иванова Н. И. Инновационная экономика России в глобальном контексте. // Передовые Технологии России, 2004 г.
3. Зерщиков Ю. С. Налоговую политику формируют регионы. // Экономика и жизнь, 2001. № 6–0,3 п. л.
4. Налоговая политика. Теория и практика/ Под ред. И. А. Майбурова. М. 2010.
5. Налоги и налоговая система Российской Федерации: Учеб. пособие для бакалавров/ Под науч. ред Л. И. Гончаренко — М.: ИНФРА –М, 2009.
6. Налоговая политика России: проблемы и перспективы / Под ред. И. В. Горского.— М.: Финансы и статистика, 2003.
7. Основные направления налоговой политики на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 гг. Одобрены на заседании Правительства РФ от 31.05.2010.
8. Пилипенко А. А. Теоретико-методологические подходы к определению налоговой системы//Финансовое право, 2006. № 7.

**References (transliterated)**

1. Vorob'ev I. V. Nalogovoe regulirovanie innovatsionnoi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii: Dis. ... kand. ekon. nauk: 08.00.10: SPb., 2002 189 c. RGB OD, 61:02–8/2607–4.
2. Ivanova N. I. Innovatsionnaya ekonomika Rossii v global'nom kontekste. // *Peredovye Tekhnologii Rossii*, 2004 g.
3. Zershchikov Yu. S. Nalogovuyu politiku formiruyut regiony. // *Ekonomika i zhizn*», 2001. № 6–0,3 p.1.
4. Nalogovaya politika. Teoriya i praktika/ Pod red. I. A. Maiburova. M. 2010.
5. Nalogi i nalogovaya sistema Rossiiskoi Federatsii: Ucheb. posobie dlya bakalavrov/ Pod nauch. red L. I. Goncharenko — M.: INFRA –M, 2009.
6. Nalogovaya politika Rossii: problemy i perspektivy / Pod red. I. V. Gorskogo.— M.: Finansy i statistika, 2003.
7. Osnovnye napravleniya nalogovoi politiki na 2011 god i na planovyi period 2012 i 2013gg. Odobreny na zasedanii Pravitel'stva RF ot 31.05.2010.
8. Pilipenko A. A. Teoretiko-metodologicheskie podkhody k opredeleniyu nalogovoi sistemy// *Finansovoe pravo*, 2006. № 7.