

Раздел V. Теория и практика налогообложения и финансового права. Статьи

В Разделе «Теория и практика налогообложения и финансового права. Статьи» размещаются работы ученых, аспирантов, соискателей, специалистов-практиков по проблемным вопросам налогообложения (как экономики налогов, так и налогового и финансового права), а также публикации по смежным отраслям знаний.

Пирога Сергей Степанович

Зав. сектором по вопросам нотариата Главного территориального управления юстиции Волынской области,
кандидат юридических наук
Украина, г. Луцк
E-mail: Pyroshuk@rambler.ru

Пирога Игорь Степанович

старший преподаватель
Карпатского университет имени Августина Волошина,
кандидат юридических наук
Украина, г. Ужгород
E-mail: maksa7@meta.ua

Оптимизация единого социального взноса как средство управления масштабом теневой экономики

Аннотация: В работе показана возможность управления масштабом теневой экономики путем оптимизации ставок и базы единого социального взноса. Обоснована целесообразность постепенного доведения базы единого социального взноса до 55% величины вновь созданной добавленной стоимости. Одновременно будут задействованы автоматические регуляторы ценообразования, увеличения базы налогов с прибыли, с доходов физических лиц и НДС. Сформулированы необходимые изменения законодательства. Для легализации реально существующей базы единого социального взноса предложено установить базу взносов, равную 2,5 прожиточного минимума для каждой застрахованной osoby, и одновременно снизить ставки отчисления в 2 2,5 раза.

Ключевые слова: социальные фонды, пенсионный фонд, теневая экономика, база взносов, ставка отчисления, налог с прибыли, НДС, налог с доходов физических лиц.

Annotation: The paper identified the opportunity to control the scale of the shadow economy by optimizing the rates and the base of the single social contribution. Grounded advisability raise the base of a single social contribution up to 55% of the newly created value added. At the same time will be used automatic regulators pricing, increased the bases tax income, individual income and VAT. Formulated necessary change in legislation. For the legalization of the actually existing base single social contribution establish the basis of contributions equal to 2.5 subsistence minimum for each insured person, at the same time reduce the rate of contributions to 2 2,5 times.

Keywords: social funds, pension funds, the shadow economy, contribution base, contribution rate, income tax, VAT, tax on income of individuals.

Важнейшим элементом социального государства является наличие устойчивой, действенной системы социального обеспечения, гарантирующей реализацию гражданами их прав на получение пенсий и пособий по болезни, инвалидности, потере кормильца, материнству и т.д. С этой целью создаются целевые государственные фонды: Пенсионный фонд (ПФ), Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования (в Украине пока отсутствует). Фонд социального страхования в Украине представлен тремя отдельными фондами: Фонд социального страхования с временной утраты трудоспособности, Фонд социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и Фонд общеобязательного государственного социального страхования на случай безработицы.

Сумма привлекаемых средств на нужды социального обеспечения определяется базой единого социального взноса (ЕСВ) и ставкой (тарифом) отчислений. На государственном уровне пока как должное воспринимается тот факт, что доля фонда оплаты труда в ВВП находится на критически низком уровне. Сейчас мы не имеем в виду размер заработной платы (хотя размер и определяется этой долей). Речь о том, что доля оплаты труда в ВВП определяет покупательную способность (емкость внутреннего рынка), то есть долю произведенных товаров/услуг, которая может быть реализована. Нет смысла вкладывать деньги в развитие, если отсутствует рынок для реализации продукции. Малая емкость внутреннего рынка является главной (после коррупции), хотя далеко не единственной причиной низкой инвестиционной привлекательности Украины. Для улучшения инвестиционного климата крайне желательно расширение платежеспособного спроса, который определяется единственным показателем – долей оплаты труда в ВВП, регулируется ставкой (тарифом) ЕСВ и налогами – с прибыли, с доходов физических лиц и НДС.

С другой стороны, низкая доля оплаты труда в ВВП определяет низкие стандарты социального обеспечения и создает дефицит средств социальных фондов, пополняемых из бюджета (в Украине в основном за счет печатного станка). Попытки увеличить поступление в фонды социального страхования путем увеличения ставок (тарифов) отчисления дают прямо противоположный результат – стимулируют теневое производство, вследствие чего сокращается база страховых взносов и средства соответствующих фондов.

Наиболее значимым элементом системы социального обеспечения является пенсионное обеспечение, поскольку оно предполагает длительные правоотношения и серьезные финансовые вложения, а также затрагивает интересы абсолютно всех граждан государства.

Внешним признаком накопившихся проблем в сфере пенсионного обеспечения является все более настойчиво продвигаемое предложение о повышении пенсионного возраста в России. В Украине такой сценарий уже частично реализуется поэтапным поднятием пенсионного возраста для женщин. Неудачные попытки привлечь дополнительные средства путем поднятия ставок (тарифов) отчисления пытаются компенсировать уменьшением числа пенсионеров. Вероятно, повышение пенсионного возраста и необходимо, но мотивом для такого шага не может служить дефицит ПФ. Для этого необходима совсем иная мотивация.

Целью работы является анализ недостатков применяемых способов привлечения средств на социальные нужды в Украине и России, их влияние на масштабы теневой экономики, разработка правовых механизмов детенизации экономики путем оптимизации системы оплаты труда, повышения стандартов социального обеспечения и создание автоматических регуляторов поддержания покупательной способности, соответствующей возможностям экономики.

Единый социальный взнос взимается в соответствии с Законом Украины «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование» [1]. Взнос не принадлежит к налоговым платежам [2], но структура элементов его правового закрепления соответствует перечню элементов налога: налогоплательщик, объект налога, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. Администрирование ЕСВ также осуществляют налоговые органы. Следует согласиться с мнением П. Кучерявенко, который считает, что название «единый взнос на общеобязательное государственное социальное страхование» является некорректным, поскольку, по своим признакам, он не является взносом, а больше подпадает под определение налога: представляет собой платеж, который имеет принудительный характер отчуждения, является обязательным, безусловным, бесплатным и бесповоротным [3, с. 119].

Более адекватное определение этого взноса как «единый социальный налог» в России не прижилось. С 1 января 2007 года по 31 декабря 2009 года включительно в России взимался единый социальный налог в соответствии с главой 24 НК РФ. Вместо него с 1 января 2010 г. установлены страховые взносы в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Законом Украины «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование» устанавливались дифференцированные ставки по классам профессионального риска производства, к которым отнесены плательщики ЕСВ с учетом видов их экономической деятельности:

1. Для субъектов предпринимательской деятельности, использующих труд наемных работников, 36,76%÷49,7% размера фонда оплаты труда;

2. Для физических лиц, работающих по найму, 3,6% совокупного дохода.

С принятием этого Закона нормы отчисления из фонда оплаты труда существенно возросли. Если до введения Закона максимальная сумма отчислений не превышала 38%, то после введения она вплотную приблизилась к 50% для некоторых субъектов предпринимательской деятельности. Увеличением отчислений из фонда оплаты труда законодатель подогрел интерес к двойной бухгалтерии в оплате труда. Одновременно существенно ухудшил положение работников в тех секторах, где ведение двойной бухгалтерии сложно или даже невозможно реализовать, в частности это касается бюджетной сферы. В этих условиях совершенно естественно возрастает уровень коррупции как единственное средство достижения приемлемого уровня оплаты труда в тех сферах, где нет возможности для двойной бухгалтерии, но есть контрольные или разрешительные функции.

Специалисты считают, что слишком высокая доля теневого сектора экономики напрямую связана с высокими отчислениями из фонда оплаты труда. Теневой сектор экономики, по расчетам Министерства экономики Украины, составляет 40%, а по оценкам Всемирного банка – превышает 50% [4], т.е. средняя реальная ставка отчислений из фонда оплаты труда составляет 50% от установленного законом уровня. Порочная практика законодателя устанавливать нереально высокие ставки отчислений, в надежде получить хотя бы половину, имеет множество недостатков, главный из которых состоит в том, что узаконивает необязательность исполнения законов. Функционирование законов, необязательных к исполнению, позволяет имитировать борьбу с коррупцией и не предполагает достижение любого позитивного результата.

Теневая экономика и коррупция – это явления одного порядка. Средства, полученные из теневой экономики, используются частично для финансирования коррупции. Поэтому борьба с коррупцией имеет четкие критерии эффективности – существенное сокращение теневой экономики. Для этого необходимо разработать

более совершенный механизм начисления ЕСВ (страховых взносов в РФ), который создаст благоприятные условия для развития предпринимательской деятельности и одновременно увеличит поступления и в бюджет, и в страховые фонды.

Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» предусматривает тарифы страхового сбора 26% от базы для начисления страховых взносов в Пенсионный фонд, 2,9% в Фонд социального страхования, 5,1% в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Установлена также предельная величина базы для начисления страховых взносов, которая ежегодно устанавливается Правительством Российской Федерации с учетом определенного на соответствующий год размера средней заработной платы.

Применяемые в Украине до 2016 г. высокие тарифы единого социального взноса не позволили сбалансировать средства ПФ. Вопрос, очевидно, не в том, что плохой контроль за уплатой взносов (хотя и этот аспект имеет место), а в том, что многие предприятия физически не смогут существовать при таком уровне отчислений. В этом случае переход в теневой сектор – единственная возможность сохранения производства. Не будет большим преувеличением, если сказать, что уровень теневого производства в Украине запрограммирован налоговым законодательством и законом о едином социальном взносе. Поэтому без комплексного изменения налогового законодательства и единого социального взноса изменить размеры теневой экономики невозможно в принципе.

Увеличивая размер ЕСВ, ставилась задача по устранению дефицита ПФ, но положительный результат не был достигнут. Сбалансировать ПФ испробовали и другим способом – сокращением выплат. Для этого внесены изменения в пенсионное законодательство, направленные на уменьшение числа пенсионеров в результате увеличения пенсионного возраста. В частности для женщин пенсионный возраст постепенно увеличивали с 55 до 60 лет [5]. Эта мера могла бы улучшить ситуацию, при условии создания дополнительных рабочих мест, т.е. при увеличении числа плательщиков ЕСВ по отношению к численности пенсионеров. Пытаясь уменьшить число пенсионеров, мы одновременно увеличиваем число безработных, которые требуют выплат из того же фонда. Естественно дефицит фонда растет. Удивляет другое. Пятилетний эксперимент никого ничему не научил. В Украине продолжают обсуждать вопрос о дальнейшем повышении пенсионного возраста до 65 лет. При этом вопрос о возрасте, с которого начинается реальная утрата трудоспособности, даже не поднимается. На каком-то этапе таких реформ «положительный» результат конечно будет достигнут. Но для таких примитивных реформ эксперимент не нужен вообще. Можно просто посчитать, при каком пенсионном возрасте до пенсии не доживет такое количество пенсионеров, которым для выплат потребуется сумма, равная дефициту нынешнего бюджета ПФ.

С января 2016 г. размер ЕСВ для работодателей в Украине составляет 22% [6]. В новой редакции Закона предусмотрен минимальный размер базы начисления ЕСВ, равный минимальной заработной плате. Внесенные изменения приводят в соответствие сумму фактических сборов ЕСВ с величиной, предусмотренной законом, т.е. для работодателей узаконена норма уплаты ЕСВ с минимальной заработной платы. Поэтому новая редакция Закона никак не влияет на размер теневого фонда оплаты труда и не предполагает никаких изменений в размерах теневой экономики. Следствием введенных изменений является существенное снижение суммы взносов на социальное страхование. Как следует из заявлений Министерства социальной политики Украины, дефицит Пенсионного фонда за год увеличился на 65 млрд. грн. и до-

стиг рекордной величины 145 млрд. грн. Собственные средства ПФ составляют 112 млрд. грн.

Существующая система страховых взносов в России также не покрывает расходов ПФ и требует дотаций из бюджета. Законодательно установленный тариф страховых взносов в России и Украине практически одинаков, одинаковые и проблемы, которые частично можно решить усовершенствованием законодательства, регулирующего порядок начислений и уплаты ЕСВ.

Для наполнения ПФ есть и более эффективный путь – расширение базы ЕСВ за счет сокращения теневого сектора экономики и теневого фонда оплаты труда. Если оценки теневого производства более-менее правдоподобны, то сумма ЕСВ может быть такой же при сниженной в два раза ставке отчислений. Но одно лишь снижение ставки не приведет к расширению базы ЕСВ и не изменит масштабы теневой экономики. Приоритетом является легализация теневого сектора экономики, а не наполнение ПФ. Сокращение масштабов теневой экономики позволит увеличить поступления других налогов: с прибыли, с доходов физических лиц, НДС и акциза.

Для расширения базы страховых взносов в России в 2013 году Минтруда предлагало обложить маленькие зарплаты взносами в Пенсионный фонд с двух минимальных размеров оплаты труда (МРОТ). Но инициативу не поддержали Минэкономразвития и Минфин. В марте 2014 г. Комитет Госдумы по труду, социальной политике и делам ветеранов предложил установить минимальную базу страховых взносов, которые работодатель должен уплачивать в ПФ за сотрудника в размере 1,8 МРОТ [7]. Предполагалось, что лимит будет мотивировать работодателей, которые скрывают реальную зарплату, платить взносы во внебюджетные социальные фонды в большем объеме. На самом деле суть предложения сводилась к тому, чтобы увеличить тариф (ставку) отчислений. В Украине такой вариант был реализован, но безрезультатно.

Дефицит ПФ далеко не единственная и даже не главная причина, обуславливающая расширение базы ЕСВ (фонда оплаты труда). Более важным показателем эффективной экономики является доля фонда оплаты труда во вновь созданной добавленной стоимости. В Украине эта доля критически низкая, а средний ее уровень не превышает 10% [8]. За последние 60 лет в развитых странах мира эта доля никогда не опускалась ниже 55% [9].

На сегодняшнем этапе социально-экономического развития Украины увеличение доли оплаты труда в добавленной стоимости является безальтернативным вектором развития. Для активизации внутреннего рынка важен не уровень оплаты труда, а доля созданной добавленной стоимости, которая используется на потребление. Если довести эту долю до уровня развитых стран, то темпы роста экономики значительно ускорятся, а инвестиционный климат существенно улучшится. Будет потребитель – будут инвестиции.

Есть много вариантов достижения цели, если такая цель станет государственным приоритетом. Один из возможных путей предусматривает совершенствование системы оплаты труда. В частности, необходимо осознать, что прожиточный минимум и минимальная заработная плата – понятие совсем не тождественные. Прожиточный минимум – это уровень физиологического выживания (фактически пособие), который определяется стоимостью утвержденного набора товаров (продовольственных и непродовольственных) и услуг, утверждаемых Кабинетом министров. Минимальная заработная плата – это оценка вклада работника в величину создаваемой добавленной стоимости. Отождествление этих понятий в украинском законодательстве порождает несколько серьезных проблем.

Во-первых, искусственно создает дефицит ПФ. Если пенсия составляет 40% от заработной платы, то при начислении пенсии с минимальной зарплаты, равной про-

житочному минимуму, надо предусмотреть дотацию, размером 60% прожиточного минимума. Из каких средств выплачивать дотации?

Во-вторых, при едином подходе в начислении пенсий исчезает дифференциация пенсионного обеспечения, поскольку одинаковая пенсия начисляется для категорий работников, реальная заработная плата которых и, соответственно, отчисления ЕСВ разнятся в 2,5 раза. Для сохранения дифференциации и при выходе на пенсию минимальная заработная плата должна как минимум в 2,5 раза превышать прожиточный минимум.

В-третьих, если минимальная зарплата равна прожиточному минимуму, то семье с такими доходами законодателем фактически запрещено иметь детей. Чтобы позволить себе иметь 2-их детей, минимальная заработная плата каждого из родителей должна быть хотя бы 2,5 прожиточных минимумов (прожиточный минимум для каждого члена плюс один на семью). Для некоторых слоев общества приемлемым решением являются выплаты при рождении ребенка. Но период выплат скоро заканчивается, и проблемы возникают вновь.

В-четвертых, по стандартам Европейской социальной хартии, минимальная заработная плата составляет от 2 до 2,5 прожиточных минимумов. По данным Международной организации труда, минимальная заработная плата в большинстве стран мира составляет 40÷60% средней заработной платы и в несколько раз превышает физиологический минимум (не путать с прожиточным минимумом!), в частности: в Бельгии, Дании, Нидерландах, Германии – 50% среднего уровня; во Франции – 60%. Комментируя ст.4 Европейской социальной хартии (Право на справедливое вознаграждение), Комитет по социальным правам Совета Европы отметил, что минимальная заработная плата не должна быть менее 60% средней заработной платы.

Таким образом, реальная минимальная заработная плата не должна быть ниже 2,5 прожиточных минимумов. Для достижения желаемого результата нужны действенные стимулы – вплоть до законодательного установления минимальной заработной платы, которая равна 2,5 прожиточным минимумам или выше. Увеличивая размер минимальной заработной платы, необходимо учитывать и возможности экономики. Одномоментное повышение минимальной заработной платы может парализовать экономику (инфляция может достичь уровня 100% и даже больше, а реальная заработная плата упадет ниже прожиточного минимума). С другой стороны, давление на бизнес обычно приводит к поиску компаниями способа уйти от дополнительных платежей, что уменьшит базу страховых взносов. Поэтому действовать нужно поэтапно – расширять базу и одновременно пропорционально уменьшать ставку (тариф) взноса.

На первом этапе необходимо определить реально существующую базу ЕСВ, которая учитывает и теневые выплаты. Реальная база ЕСВ позволит сохранить общую сумму взносов каждого плательщика на доступном для него уровне (не выше нынешнего). Для этого предлагаем установить новую ставку и определить новую базу единого социального взноса, например, так:

- 1) установить минимальную базу ЕСВ для каждой застрахованной osoby в размере 2,5 прожиточного минимума, действующего на момент начисления;
- 2) ставку ЕСВ установить 20÷22% (т.е. сниженную в 2÷2,5 раза по отношению к действовавшей до 2016 г.);

В этом случае база ЕСВ становится индифферентной по отношению к декларируемому фонду оплаты труда, а его сокрытие теряет экономический смысл. Предложенный выбор ставок позволяет сохранить общую сумму ЕСВ на уровне 2015 г., но устранил (по крайней мере, частично) теневой фонд оплаты труда. Предприятия, на которых минимальная заработная плата в 2,5 раза выше прожиточного минимума (включая и теневой фонд оплаты труда), уменьшают суммарные отчисления ЕСВ.

Для этого придется изменить пропорции: увеличить легальную зарплату до требуемого уровня за счет уменьшения теневого фонда оплаты труда. Этот шаг позволит сократить, а возможно, и ликвидировать дефицит ПФ, сократить объемы теневого фонда оплаты труда и масштабы теневого производства. Одновременно возрастут поступления налога с доходов физических лиц ... Список положительных изменений в экономике и социальной сфере будет очень длинным. Легализация теневого фонда оплаты труда легализует теневые обороты и налоговую базу других налогов.

Для реализации предложенного способа определения базы ЕСВ необходимо внести изменения в ст. 7 Закона Украины « О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование». Подпункт 7.1.1 п. 7.1 ст. 7 предлагаем дополнить абзацем:

«1) установить минимальную базу ЕСВ, равную произведению числа 2,5 на величину прожиточного минимума, действующего на момент начисления, для каждой застрахованной особы».

Размер единого взноса, предусмотренный п. 5 ст. 8 Закона Украины «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование», установить 20-22% от базы начисления.

На втором этапе реформы нужно позаботиться о том, чтобы реально выплачиваемая минимальная заработная плата стала у 2,5 раза больше величины прожиточного минимума. Здесь возможны различные способы воздействия – от императивного введения минимальной заработной платы в 2,5 раза выше прожиточного минимума, к установлению различных санкций – пеня, штраф. Оригинальный метод решения этого вопроса предложен в монографии [10] – разница между начисленной базой ЕСВ и реально выплаченной зарплатой для каждой застрахованной особы дополнительно облагается налогом по высоким ставкам (например, 40-75%). Применение этой нормы можно отсрочить (например, на 1 год).

На третьем этапе реформы размер базы ЕСВ в сфере производства и оказания услуг необходимо постепенно увеличивать и довести до 55% величины вновь созданной добавленной стоимости. Одновременно необходимо пропорционально снижать ставку (тариф) отчислений и принять меры стимулирующего характера для того, чтобы реальный фонд заработной платы был равен определенной доле добавленной стоимости. Лучший способ решения этого вопроса – дополнительные отчисления по высокой ставке с базы, определенной как разница между начисленной базой единого взноса (10 ... 55% добавленной стоимости) и реально выплаченной.

Выделение базы ЕСВ как процент от созданной добавленной стоимости существенно улучшит ситуацию с ценообразованием и обеспечит автоматические регуляторы поддержания покупательной способности и ее согласование с возможностями экономики. К тому же снизит возможности сокрытия реальных доходов путем манипуляции ценами, а следовательно, и возможности уклонения от налогообложения доходов предприятий и НДС. Метод определения добавленной стоимости, затрат производства и амортизации детально изложен в нашей статье [11].

Выводы. Расширение базы и одновременное пропорциональное снижение ставки (тарифа) единого социального (страхового) взноса создает автоматические регуляторы ценообразования, поддержания покупательной способности и ее согласование с возможностями экономики, снижает уровень теневой экономики, расширяет базу налогов с прибыли, с доходов физических лиц и НДС. Оптимизацию основных элементов правового механизма ЕСВ предложено осуществлять в три этапа.

На первом – установить минимальную базу ЕСВ для застрахованной особы умножением числа 2,5 на величину прожиточного минимума, действующего на момент начисления; одновременно ставку ЕСВ уменьшить в $2 \div 2,5$ раза.

На втором этапе разницу между реально выплаченной зарплатой и базой ЕСВ для каждой застрахованной osoby дополнительно облагать по высокой ставке 40 – 75%.

На третьем этапе базу ЕСВ постепенно довести до 55% величины добавленной стоимости, пропорционально уменьшая ставку отчислений, а разницу между реально выплаченной и законодательно установленной заработной платой облагать по ставке 40 – 75%.

Сформулированы необходимые изменения Закона Украины «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование».

Литература

1. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР): щотиж. нормат. бюл.: офіц. текст / засновник: Верховна Рада України. – К.: Парлам. вид-во, 2011. – № 2–3. – С.11.

2. Покатаєва О. В. Правова природа єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування / О. В. Покатаєва // Класичний приватний університет. – 2012. – № 1. – С. 30–35.

3. Кучерявенко М. П. Податкове право України: академічний курс: [підручник] / Микола Петрович Кучерявенко. – К. : Правова єдність, 2008. – 701 с.

4. NEWSru.ua // Економіка // 8 вересня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsru.ua/finance/27oct2009/shadow.html>.

5. Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 08.07.2011 № 3668-VI // Голос України, 2011, 09, 13.09.2011 № 169

6. Закон України Про внесення змін до розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» щодо зменшення навантаження на фонд оплати праці (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 17, ст.123); Закон України Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році – Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 5, ст.47.

7. Ирина Голова. Формула найдена // Российская Бизнес-газета, 11.03.2014. – URL <http://www.rg.ru/2014/03/11/vznosi.html> (10/10/14 13:01)

8. Статистичний щорічник України за 2013 рік. – Київ: Державний комітет статистики України, 2014. – 240 с.

9. Пирога І.С. Правові та організаційні засади реформування податкової системи України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / І. С. Пирога. – К., 2012. – 203 с.

10. Пирога І.С. Державне регулювання економіки – від противаг до консенсусу: [монографія]. 2-ге видання /І.С. Пирога, С.С. Пирога. – Луцьк: «Вежа», 2012. – 201 с.

11. Пирога С.С., Пирога И.С. Оптимизация структуры налоговой системы Украины // Налоги и финансовое право. – 2014. – № 10. – С. 126-131.

Савина Ольга Николаевна

кандидат экономических наук,
доцент кафедры «Налоги и налогообложение»,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва
E-mail: osavina-v@rambler.ru

Налоговое регулирование социальной поддержки населения: текущее состояние и направления совершенствования

Аннотация: В статье обоснована необходимость корректировки налоговой системы Российской Федерации в период финансовой нестабильности и все более усугубляющегося социального расслоения населения. Нестабильная политическая и финансовая ситуация, снижение курса рубля и потребительской активности, наложение санкций влияют на все сферы экономики, в том числе и социальную. Это заслуживает пристального внимания к человеческому потенциалу, условиям его формирования и вызывает необходимость принятия мер по его развитию, реализации и поддержке, в том числе посредством налогового регулирования.

В этой связи поиск резервов, способствующих усилению социализации налоговой политики и направленных на улучшение качества жизни населения, является первостепенной задачей в создавшихся социально-экономических условиях. Сделан вывод о том, что налоговые льготы, которые содержит действующий Налоговый Кодекс, не в полной мере раскрывают свой социальный потенциал; имеющиеся инструменты, регулирующие доходы населения, направлены только на сокращение абсолютной бедности, другие инструменты на снижение дифференциации доходов не используются. Обоснована необходимость совершенствования налогового инструментария в направлении корректировки налогообложения доходов, имущества и прочих объектов; разработаны предложения по внесению изменений в действующее налоговое законодательство.

Совершенствование имеющегося и создание нового инструментария должно предполагать разработку мер, направленных не только на поддержание беднейших слоев населения, но и увеличение налоговой нагрузки на доходы высокообеспеченных граждан, а также укрепление финансовой основы бюджетов нижних уровней.

Ключевые слова: налоговая система, бюджет субъекта, местные бюджеты, население, налоговые доходы, налоговая политика, налоговое регулирование, социальная защита, налоговые инструменты, социальные льготы.

Annotation: In the article the necessity of adjusting the tax system of the Russian Federation in the period of financial instability and increasingly growing social stratification. The unstable political and financial situation, the devaluation of the ruble and consumer activity, the imposition of sanctions affect all economic sectors, including social. This deserves careful attention to human potential, the conditions of its formation and calls for the adoption of measures for the development, implementation and support, including through tax regulation.

In this context, the search for reserves, enhancing tax policy and socialization aimed at improving the population's quality of life is paramount in the current socio-economic conditions. Concluded that the tax breaks, which contains the current tax code, does not fully reveal their social potential; existing instruments regulating the incomes of the population, aimed only at reducing absolute poverty, the other tools on the reduction of income differentiation are not used. The necessity of improvement of tax tools towards the adjustment of taxation of income, property and other objects; proposals for changes to current tax laws.

Improvement of existing and creation of new instruments should include the elaboration of measures aimed not only at maintaining the poorest of the poor, but also increase the tax burden on income vysokoobespe ennyh of citizens, as well as strengthening the financial base of lower-level budgets.

Keywords: the tax system, the budget entity, local budgets, demographics, tax revenues, tax policy, tax regulation, social protection, fiscal instruments, social benefits.

Регулирование доходов населения является элементом государственной политики повышения качества жизни. Актуальность данного постулата усиливается в условиях финансовой нестабильности российской экономики и необходимости ее устойчивого технологического роста и модернизации. Это заслуживает пристального внимания к человеческому потенциалу, условиям его формирования и вызывает необходимость принятия мер по его развитию, реализации и поддержке, в том числе посредством налогового регулирования.

Действующий налоговый инструментарий, направленный на регулирование уровня доходов и обеспечение социальной поддержкой населения в условиях высокой инфляции и отсутствия соответствующей индексации, утратил свою социальную роль и требует совершенствования. В основе такого усовершенствования лежит **разработка мер по увеличению налоговой нагрузки на доходы высокообеспеченных граждан и ослабление ее на людей со средними и низкими доходами.** Очевидно, что достижение этой цели не должно ограничиваться только введением дополнительных налоговых льгот. Необходимо использовать и другие налоговые механизмы, такие как: введение прогрессивных ставок, как инструментов регулирования размеров доходов между «богатыми» и «бедными»; дифференциация налоговых ставок в зависимости от видов доходов, возраста и социального статуса физического лица, а также его социально-полезной деятельности; замена налоговых льгот для отдельных категорий населения на социальные трансферты из бюджета; пересмотр порядка перераспределения налоговых доходов и закрепления налогов за определенными уровнями бюджетной системы и др.

Нами предложены направления совершенствования налогового инструментария в части налогообложения доходов физических лиц и усиление его влияния на сглаживание поляризации доходов различных групп населения, а также развитие социальной сферы и улучшение качества жизни россиян.

Совокупность предложений по совершенствованию налогового инструментария по усилению социализации налоговой политики представлена в таблице 1.

Таблица 1.

Предлагаемые меры по усилению социальной направленности государственного регулирования социальной поддержки населения (меры, компенсирующие бюджетные потери, выделены курсивом)

<i>Налог на доходы физических лиц</i>	
1. Освобождение от налогообложения (охрана и укрепление здоровья)	<p>1.1. Не облагать налогом суммы, расходуемые работодателями в пользу работников на мероприятия по охране и укреплению здоровья работников:</p> <p>– оплата (частичная оплата) сотрудникам занятий спортом (абонемента на посещение фитнес-клуба, бассейна, тренажерного зала и т. п. (возможность исключения из налоговой базы оплаты таких услуг в соответствии с действующими положениями налогового законодательства является спорной).</p> <p>1.2. Ввести необлагаемый минимум (при расчете налогооблагаемой базы выводить из-под налогообложения сумму прожиточного</p>

	<p>минимума физического лица, как условие повышения доходов населения; необлагаемый минимум, целесообразно увязать с прожиточным минимумом. Чтобы привести сумму дохода, необлагаемую налогом, в соответствие с прожиточным минимумом, необлагаемый минимум по налогу на доходы физических лиц в среднем по Российской Федерации должен составить не менее 130 000 рублей в год. Указанная сумма рассчитана исходя из размера прожиточного минимума в среднем по Российской Федерации в месяц по данным за 2016 год).</p>
<p>2. Введение прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц (снижение поляризации доходов, реализация принципа справедливости)</p>	<p>2.1. Максимальная ставка налога не должна превышать 20-25% (это тот уровень, который не будет побуждать налогоплательщиков к уходу в «тень» и не будет снижать стимулы для получения высоких доходов; кроме того, нежелательны резкие разрывы в размерах ставок прогрессии, целесообразно введение большего количества ставок, например, варьирующихся от 10% до 20%). Ставки прогрессии в дальнейшем могут быть увеличены для более высоких доходов (алгоритм перехода к прогрессивной шкале см. в приложении 3).</p>
<p>3. Дифференциация налоговых ставок (стимулирование вложений в развитие социальной сферы, инновационного производства, сельского хозяйства и пр.)</p>	<p>3.1. В зависимости от видов доходов, полученных от инвестиционной деятельности (в основу дифференциации ставок НДФЛ рекомендуем положить объем инвестиций, а также отрасль или вид деятельности, в которые осуществляются инвестиционные вложения физическими лицами, исходя из приоритетов государства (региона)). Полномочия по дифференциации налоговых ставок НДФЛ следует передать на уровень субъектов РФ.</p> <p>3.2. В зависимости от возраста налогоплательщика: для лиц моложе 21 и старше 50 лет (в силу отсутствия профессионального опыта и возраста соответственно).</p> <p>3.3. Снижать налоговые ставки в части доходов работников:</p> <ul style="list-style-type: none"> – членов семей с детьми; – молодым выпускникам колледжей и ВУЗов в первые годы работы; – работникам, имеющим 1-й спортивный разряд и выше; – работникам, поддерживающим стабильно хорошее состояние здоровья и не прерывающим трудовую деятельность в связи с временной нетрудоспособностью, а также в связи с госпитализацией в стационарные медицинские учреждения (исключением в части обращения в медицинские учреждения является медицинское обследование вступающих в брак, а также медицинское обеспечение беременности и родов).
<p>4. Поддержка малообеспеченных граждан, семьи/многодетной семьи (помощь многодетным)</p>	<p>4.1. При расчете облагаемого дохода вводить дополнительные коэффициенты, снижающие доход, при росте числа детей (по примеру Франции, приложения 1,2). Наделить субъекты РФ полномочиями по осуществлению корректировки системы коэффициентов (в зависимости от социально-экономических потребностей своих территорий).</p> <p>4.2. Дифференцировать предельную величину совокупного дохода физического лица за налоговый период при предоставлении стандартных налоговых вычетов на детей для одиноких родителей:</p>

	<p>– до достижения ребенком 18-тилетия следует освободить от НДФЛ с совокупного годового дохода, не превышающего 300 000 руб.,</p> <p>– при наличии двоих детей до достижения ими 18-ти летнего возраста освободить доход от НДФЛ доход одиноких родителей до 450 000 руб. ($300\ 000 + 300\ 000 * 50\%$),</p> <p>– при наличии троих и более детей до достижения ими 18-ти летнего возраста – до 1 050 000 руб. ($300\ 000 + 300\ 000 * 150\%$).</p>
<p>5. Вычеты из налогооблагаемой базы (создание комфортных условий уплаты налога, упрощение налогового администрирования, реализация принципа справедливости и удобства)</p>	<p>5.1. Социальные налоговые вычеты должны предоставлять налоговые агенты по месту основной работы налогоплательщика (в целях упрощения процедуры получения).</p> <p>5.2. Право на имущественный налоговый вычет в связи с приобретением (строительством) жилья следует предоставлять лицу с годовым доходом, не превышающим 1 000 000 руб. (стократный размер прожиточного минимума; указанная сумма рассчитана исходя из среднего по Российской Федерации значения размера прожиточного минимума по данным за 2014 год). Такой подход предотвратит изъятия из доходов высокообеспеченных слоев населения.</p> <p>5.3. Производить ежегодную индексацию стандартных, социальных и имущественных вычетов.</p> <p>5.4. Установить вычет из налогооблагаемой базы на суммы, уплаченные в качестве налога на имущество физических лиц, земельного, коммунальных сборов и др. обязательных расходов физического лица (аналогично механизму формирования налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций: налоги и сборы относятся к прочим расходам и уменьшают налогооблагаемую прибыль организации).</p>
Прочие инструменты	
<p>6. Укрепление доходного потенциала региональных и местных бюджетов, как источника повышения бюджетных расходов в социальной сфере (перераспределение налоговых доходов и закрепление налогов за уровнями бюджетов)</p>	<p>6.1. Расширение налоговой базы за счет налогообложения доходов и стоимости имущества, полученных в наследство физическими лицами: включить налогообложение стоимости имущества и доходов, полученных в порядке наследования в состав главы 23 НК РФ «НДФЛ». Ставки следует дифференцировать в зависимости от видов и объемов таких доходов и стоимости имущества, а также степени участия наследников в создании и накоплении доходов и имущества, предусмотрев возможность введения налогового вычета для наследников первой очереди.</p> <p>6.2. Укрепление доходного потенциала регионов за счет предлагаемого закрепления налогов и сборов за уровнями бюджетной системы и их последующего перераспределения (табл. 2):</p> <p>– НДС (1,8% – в федеральный бюджет, 16,2% – в региональный (1% и 9% – при ставке в 10%),</p> <p>– налог на прибыль организаций (3% – в местный бюджет); отменить льготу в части понижения региональной ставки по налогу до 13,5% в силу ее неэффективности; предоставить право региональным и местным органам власти устанавливать льготы (уменьшать налоговую базу на суммы фактически произведенных расходов на инвестиции и инновации,</p>

	<p>– НДФЛ (передать право снижения ставок по НДФЛ для отдельных категорий налогоплательщиков),</p> <p>– другие меры.</p> <p>6.3. Расширение и передача полномочий по установлению налогов и сборов и их отдельных элементов нижестоящим уровням власти (табл. 5).</p> <p>6.4. Перечисление налога множеством платежных поручений по месту жительства каждого сотрудника (для приведения в соответствие налоговых баз отдельных муниципальных образований и увеличения доходной части региональных и местных бюджетов).</p> <p>6.5. Введение прогрессивной шкалы налогообложения доходов</p>
7. Акцизы (охрана здоровья и увеличение налоговых поступлений в бюджетную систему)	7.1. Постепенное восстановление монополии государства на продажу топливно-энергетических и сырьевых ресурсов, ликероводочных и табачных изделий с допуском коммерческих структур. к продвижению подобной продукции на рынок и выплатой комиссионного вознаграждения до 1-2% (что позволит контролировать цены на них).
8. Обязательные страховые взносы (поддержка профессиональных работников)	8.1. Предоставление права снижения тарифов страховых взносов для категорий ценных для региона работников (передать на региональный уровень власти).
9. Налог на прибыль организаций (охрана и укрепление здоровья сотрудников, поддержка малообеспеченных)	9.1. Освободить от обложения налогом на прибыль организаций до 10% всех расходов организаций, направляемых на охрану здоровья сотрудников, при условии, что соответствующими программами охватывается не менее 50% среднесписочной численности коллектива организаций, а общая численность сотрудников превышает 30 человек. 9.2. В малообеспеченных или неблагоприятных регионах Российской Федерации необходимы льготы в виде освобождения от налога в части прибыли, реинвестируемой в социальную сферу.
10. Земельный налог (охрана и укрепление здоровья)	10.1. Установить нулевую ставку под действующими спортивными сооружениями, которые используются только для спортивных мероприятий и не сдаются в аренду для иных целей. Эта мера также должна касаться объектов социально-культурной сферы, используемых для нужд культуры и искусства, образования, здравоохранения и социального обеспечения.
11. Налог на имущество организаций (охрана и укрепление здоровья)	11.1. Возвратить отмененную (в 2006 г.) льготу по налогу на профильное имущество физкультурно-спортивных организаций.
12. Льготы для инвалидов по региональным и местным налогам (замена налоговых льгот на выплату социальных трансфертов из бюджета)	12.1. Вывести данные привилегии из системы налогообложения и заменить индивидуальными бюджетными трансфертами (в целях избежания злоупотребления льготами и соблюдения адресности их получения по принципу нуждаемости).

13. Законодательные права налогоплательщика (реализация принципа удобства и создание комфортных условий уплаты)	13.1. Внести дополнения в положения ч. 1 НК РФ «Права налогоплательщиков»: налогоплательщик имеет право на получение от налоговых органов бесплатной информации о социальных преференциях действующих налогов, и предоставляется оно по месту учета налогоплательщика.
---	--

Пояснения к предложениям

Освободить от НДФЛ суммы, расходуемые работодателями в пользу работников на мероприятия по охране и укреплению здоровья работников

Данные затраты организации трактуются как выплаты в пользу работников в качестве оплаты (частичной оплаты) сотрудникам занятий спортом, абонемента на посещение фитнес-клуба, бассейна, тренажерного зала, питания, проезда и др. Одним словом, в перечень включены мероприятия, направленные на развитие физкультуры и спорта в *трудовых коллективах*. Прядок налогообложения таких выплат вызывает споры.

К примеру, по официальной позиции, при покупке абонементов в фитнес-клуб в пользу работников, у последних возникает доход в натуральной форме. Размер дохода определяется исходя из стоимости оказанных услуг. При этом налоговый агент обязан вести учет доходов, выплаченных в пользу физических лиц.¹

Некоторые суды указывают, что оплата стоимости спортивно-оздоровительных услуг для работников не облагается НДФЛ, поскольку в данном случае размер дохода, полученного конкретным сотрудником, сложно определить.² Альтернативное мнение специалистов, занимающихся вопросами в этой области, сводится к следующему: доход каждого сотрудника можно определить по количеству посещений фитнес-клуба, значит, с такого дохода должен быть удержан НДФЛ при выплате заработной платы.

Таким образом, возможность исключения из налоговой базы оплату услуг фитнес-клуба для сотрудников, остается спорной и требует уточнения в контексте главы 23 НК РФ. Предлагается вывести из-под налогообложения такие выплаты работникам, как способствующие охране и укреплению здоровья работников.

Ввести необлагаемый минимум доходов, как условие повышения доходов населения

Цель установления необлагаемого минимума заключается в предоставлении получателям необходимой социальной защиты. *При расчете налоговой базы следует выводить из-под налогообложения минимальный доход физического лица, размер которого целесообразно увязать с прожиточным минимумом.*

Размер прожиточного минимума устанавливается правительством Российской Федерации и его значение в 2010 г. для трудоспособного населения составляло 6,376 тыс.руб., в 2011 г., – соответственно 6,710 тыс.руб., в 2012 г. – 7,263 тыс.руб., в 2013 г. – 7,633 тыс.руб., в 2014 г. – 8,834 тыс.руб., в 2015 г. – 9,662 тыс.руб. Данная величина корректируется органами власти в регионах на основании данных Росстата об уровне цен на широком потребительском рынке. К примеру, в 3 квартале 2014 года средний прожиточный минимум по Российской Федерации, согласно Постановления Прави-

1 П. 1, ст. 211, подп. 1 п. 2 ст. 211 НК РФ, письма Минфина России от 18.04.2012 № 03-04-06/6-117, УФНС России по г. Москве от 29.08.2008 № 21-11/082010@.

2 Постановление ФАС Уральского округа от 26.10.2010 № Ф09-8909/10-СЗ.

тельства РФ от 05.12.2014 № 1321 составил 8,086 тыс.руб. Усредненный показатель по России для трудоспособного населения при этом находился на уровне 8,731 тыс. руб., для детей 7,738 тыс.руб., для пенсионеров 6,656 тыс.руб. в месяц. При этом средний прожиточный минимум, к примеру, для Камчатского края достигал 15,0 тыс. руб. в месяц. Как правило, именно северные регионы страны имеют самые большие показатели, поскольку для жизнеобеспечения человека в условиях севера требуется гораздо больше продуктов как продовольственного, так и непродовольственного характера. В 2015 году прожиточный минимум для Москвы и Санкт-Петербурга составляет 13,9 тыс. руб., для Северных округов – 8,6 тыс. руб., для Чукотского АО – 16,0 тыс. руб., для Севастополя – 4,6 тыс. руб. Сколько будет составлять прожиточный минимум, окончательно устанавливается региональными правовыми актами.

Как федеральный, так и региональный минимум заработной платы наемных работников облагается НДФЛ по ставке 13%, что для бедных и низкооплачиваемых групп населения является крайне негативным.

Чтобы привести сумму дохода, необлагаемую налогом, в соответствие с прожиточным минимумом, необлагаемый минимум по налогу на доходы физических лиц в среднем по Российской Федерации должен составить не менее 130 000 рублей в год. Указанная сумма рассчитана исходя из размера прожиточного минимума в среднем по Российской Федерации в месяц по данным за 2016 год. Величина необлагаемого минимума должна регулярно, не реже раза в год, пересматриваться с учетом инфляционных процессов, протекающих в экономике.

В рамках установленных целей социальной политики РФ данная мера позволит также в некоторой степени решить проблемы повышения доступности медицинских и образовательных услуг, оказания помощи малоимущим за счет увеличения реальных располагаемых доходов налогоплательщиков.

Установление необлагаемого минимума, оберегающего от дополнительных изъятий доход физического лица, обеспечивающий удовлетворение первостепенных минимальных потребностей самого налогоплательщика и, при необходимости, также его семьи, является первым шагом на пути к прогрессивной шкале налогообложения.

1. Переход к прогрессивной шкале налогообложения

Опыт большинства стран с развитой рыночной экономикой свидетельствует о том, что прогрессивная шкала налогообложения доходов физических лиц является необходимым условием устойчивости рыночной системы и социально-экономического развития государства и источником наполнения бюджетов бюджетной системы.

Невозможность организации действенного контроля за расходами физических лиц являлась одной из причин отказа от применения прогрессивной шкалы налогообложения в России. Однако в настоящее время специалистами подтверждается прямая зависимость между действующей прогрессивной шкалой налогообложения и растущими показателями социальной дифференциации в стране. Так, по данным Росстата коэффициент Джини в России в 1991 году составлял 26,0% (0,260), в 1997 был 37,5% (0,375), в 2001 – 39,9% (0,399), в 2009 – 42,2% (0,422), в 2010 году – 42,0% (0,420), в 2011 – 41,7% (0,417), в 2012 году – 42,2% (0,422). В последние годы (2013-2014гг.) колеблется в пределах 0,55—0,60. При этом введение прогрессивного налогообложения не должно повысить налоговую нагрузку для лиц с низким и средним уровнем дохода, для чего, на наш взгляд, повышенную ставку налога необходимо ввести только в отношении сверхдоходов. В то же время максимальная ставка налога не должна превышать 20-25%. Это тот уровень, который не будет снижать стимулы для получения высоких доходов. Кроме того, нежелательны резкие разрывы в размерах ставок прогрессии, целесообразно введение большего количества ставок, в отношении разного

по величине совокупного облагаемого годового дохода, например, варьирующихся в диапазоне от 10% до 20%. Ставки прогрессии в дальнейшем могут быть увеличены для более высоких доходов. Высокие налоговые ставки будут эффективны только тогда, когда уплата налога будет оправдана с точки зрения финансирования государственных расходов, а налоговый контроль будет настолько жестким, чтобы риск, связанный с неуплатой налога, был существенно выше той выгоды, которую получает налогоплательщик, уклоняясь от налогообложения.

В приложении 3 представлен алгоритм перехода к прогрессивной шкале и градация налоговых ставок, которые, по нашему мнению, будут способствовать перераспределению сверхдоходов в пользу наименее обеспеченных слоев населения, и в то же время позволят избежать значительных фискальных потерь в связи с тем, что основная доля налогоплательщиков продолжит платить налог по ставке 13%.

2. Дифференциация налоговых ставок НДФЛ

в зависимости от видов доходов, полученных от инвестиционной деятельности

В современных условиях перед государством стоят важные задачи развития экономики, предполагающие такие уровни инвестиций, при которых становится возможным производство импортозамещаемой продукции и возрастает ее конкурентоспособность. В этой связи встает проблема поиска и выбора форм и методов воздействия на развитие инвестиционной активности и формирование инвестиционных ресурсов не только предприятий и организаций, но и физических лиц. Так, финансовые накопления населения позволяют профинансировать инвестиции в основной капитал. Однако эти возможности остаются потенциальными и для их реализации необходимо использовать бюджетные, кредитные и другие механизмы, в том числе и налоговые.

В основу дифференциации ставок НДФЛ рекомендуем положить объем инвестиций, а также отрасль (вид деятельности) в который осуществляются инвестиционные вложения физическими лицами, исходя из приоритетов государства (региона). При этом полномочия по дифференциации налоговых ставок НДФЛ следует передать на уровень субъектов Российской Федерации.

в зависимости от возраста, а именно: для лиц моложе 21 года и старше 50 лет

Считаем, что данная мера необходима для увеличения реальных доходов лиц, не востребованных на рынке труда в силу отсутствия опыта работы и возраста соответственно.

Снижение налоговых ставок в части отдельных доходов работников

Необходимы меры по усилению государственного финансирования рождаемости, массового детского и молодежного спорта, а также по пропаганде здорового образа жизни населения. Снижение налоговых ставок по НДФЛ предполагается: членам семей с детьми, молодым выпускникам колледжей и ВУЗов в первые годы работы, работникам, имеющим 1-й спортивный разряд и выше, работникам, поддерживающим стабильно хорошее состояние здоровья и не прерывающим трудовую деятельность в связи с временной нетрудоспособностью и др.

3. Поддержка малообеспеченных граждан, семьи/ многодетной семьи

Для российского общества характерна достаточно высокая дифференциация по уровню материального положения различных слоев и групп. Были проведены исследования, согласно которым, наше общество условно можно поделить на четыре группы: бедные (на их доход приходится 1 прожиточный минимум, малообеспечен-

ные (2 – 2,5 прожиточных минимума, на сегодняшний день это 25% населения), средние (6-7 прожиточных минимумов), обеспеченные и богатые (более 10 прожиточных минимумов).¹ Почти 2/3 населения имеют доходы ниже среднего уровня, отмечается увеличение малоимущих категорий граждан. В современных условиях малообеспеченными оказались не только социально уязвимые семьи, но и семьи, прежде считавшиеся благополучными. К малообеспеченным категориям, то есть нуждающимся в поддержке государства, относятся инвалиды I и II групп, престарелые граждане (80 лет и старше), пенсионеры, многодетные семьи, неполные семьи, семьи с детьми – инвалидами, студенческие семьи, семьи безработных, семьи с малолетними детьми, лица, попавшие в экстремальные ситуации (вынужденные переселенцы; люди, пострадавшие в результате стихийных бедствий; беженцы, бомжи) и девиантные семьи (алкоголиков, наркоманов, правонарушителей).

Определяющее значение в поддержке малообеспеченных категорий населения имеет государственная поддержка, в том числе через налоговое регулирование доходов таких слоев населения.

Важным в отечественной системе налогообложения является забота, прежде всего, о работниках-инвалидах, а также об их общественных организациях и учреждениях. Основной акцент в отечественной практике налогообложения делается на снижение налогового бремени для инвалидов посредством предоставления налоговых льгот в виде освобождений от уплаты налогов и снижения ставок. Учитывая, что существует практика злоупотребления «инвалидными» льготами, выплата их в виде социальных трансфертов (монетизация) будет более эффективна с точки зрения адресности их предоставления и сокращения затрат на администрирование и контроль.

В мировой практике налогообложения признается необходимым учитывать семейное положение налогоплательщика – физического лица. Существует понятие «семейное налогообложение». Главными целями семейного налогообложения выступают учет фактической платежеспособности налогоплательщика, который имеет семейные обязательства, и неущемление его прав в сравнении с налогоплательщиками – физическими лицами, не обремененными семейными обязательствами. Чем больше семья, тем меньше она должна платить. Консолидацию налогоплательщиков при определенных условиях можно применить к семье как единому целому хозяйству, так как полученные членами семьи доходы расходуются совместно, сообща. Во многих развитых государствах при подоходном налогообложении налогооблагаемой базой считается расходный доход семьи, т.е. доход работающих супругов или главы семьи с учетом необходимых расходов, в числе которых содержание нетрудоспособных членов семьи, обучение детей и др. Рассчитанный соответствующим образом налогооблагаемый доход облагается по дифференцированным ставкам в зависимости от суммы доходов, оставшихся после законодательно допустимых расходов.

С учетом демографической ситуации в нашей стране и проводимой семейной политики введение возможности консолидации для семей можно рассматривать как насущную необходимость. В то же время, если лицо, имеющее семью (себя, супруга, детей, родителей), платит такую же сумму налогов, как и лицо ее не имеющее и не обремененное дополнительными расходами, при этом, их доходы одинаковы, такую ситуацию можно расценивать как создающую экономические препятствия для семьи, а налоговое бремя семейных граждан как не соответствующее их действительному материальному состоянию.

Нам представляется, что введение института семейного налогообложения в России пока преждевременно и имеет и обратную сторону: процедура общения с нало-

1 Минакова И.В., Сухорукова Л.Н., Чертова О.Ю. Некоторые аспекты государственного регулирования доходов населения в современной России / Современные исследования социальных проблем, 2010, № 2(02). С.43-45.

говыми инспекциями может оказаться сложной. Сегодня обычный человек и не замечает, как платит: налоги высчитывает бухгалтерия. Если платить придется семье, то должен появиться свой домашний бухгалтер – кто-то из членов семьи, придется самим заполнять декларации, знать все особенности и нюансы налогообложения совместных доходов и т.п.

В качестве эксперимента по внедрению семейного налогообложения в России, предлагается начать с отдельных мероприятий. В частности, предлагается:

- при расчете облагаемого дохода вводить дополнительные коэффициенты, снижающие доход, при росте числа детей (по примеру Франции, приложения 1,2);
- полномочиями по осуществлению корректировки системы коэффициентов передать на уровень субъектов РФ (в зависимости от социально-экономических потребностей своих территорий);
- дифференцировать предельную величину совокупного дохода физического лица за налоговый период при предоставлении стандартных налоговых вычетов на детей для одиноких родителей (табл.1).

Очевидно, что снизятся общие поступления в бюджет от налога на доходы физических лиц, усложнится администрирование и контроль. Одновременно следует разработать другие меры, позволяющие компенсировать налоговые и административные потери для бюджетов.

4. Корректировка налоговых вычетов по НДФЛ

Следует отметить, что все налоговые вычеты по НДФЛ, закрепленные статьями 218 – 221 НК РФ (рис. 1), предназначенные для снижения налоговой нагрузки на налогоплательщиков, не всегда справляются с этой ролью в силу того, что их абсолютные показатели ежегодно обесцениваются, процесс их получения является трудоемким.

Приказом от 18.11.14 № 685 Министерство экономического развития РФ ввело для 2015 года коэффициенты-дефляторы, при расчетах УСН, ЕНВД, ПСН, налога на имущество физических лиц, а также при исчислении налоговой базы по НДФЛ для иностранцев, работающих по патенту. Так, коэффициент-дефлятор, необходимый в целях применения главы 23 «Налог на доходы физических лиц» НК РФ, в 2015 году составляет 1,307. Применяется он к доходам иностранных граждан, которые работают по найму у физических лиц (для нужд, не связанных с предпринимательской деятельностью). В этом случае они обязаны купить патент и ежемесячно уплачивать фиксированные платежи в размере 1 000 рублей. Величина платежа каждый год корректируется (увеличивается) при помощи коэффициента-дефлятора.

Данный коэффициент предлагается использовать в качестве корректировочного и применять его к социальным, стандартным вычетам на детей, а также имущественным, профессиональным и инвестиционному.

Уменьшать налогооблагаемую базу на суммы, уплаченных в качестве налога на имущество физических лиц, земельного, коммунальных сборов и других обязательных расходов физических лиц

Как известно, в России налогоплательщики – физические лица выплачивают из своего дохода все требуемые от них налоги, после чего в их распоряжении остается так называемый чистый доход. Отношение суммы уплаченных налогов к полученному доходу представляет собой величину налогового бремени налогоплательщика. Заметим, что если в развитых странах налоговую базу по подоходному налогу за налоговый период можно уменьшить на величину других уплаченных за этот период налогов, в России эта практика не применяется. При этом механизм формирования налоговой базы по налогу на прибыль организаций содержит аналогичный подход: налоги и сборы относятся к прочим расходам и уменьшают налогооблагаемую прибыль.

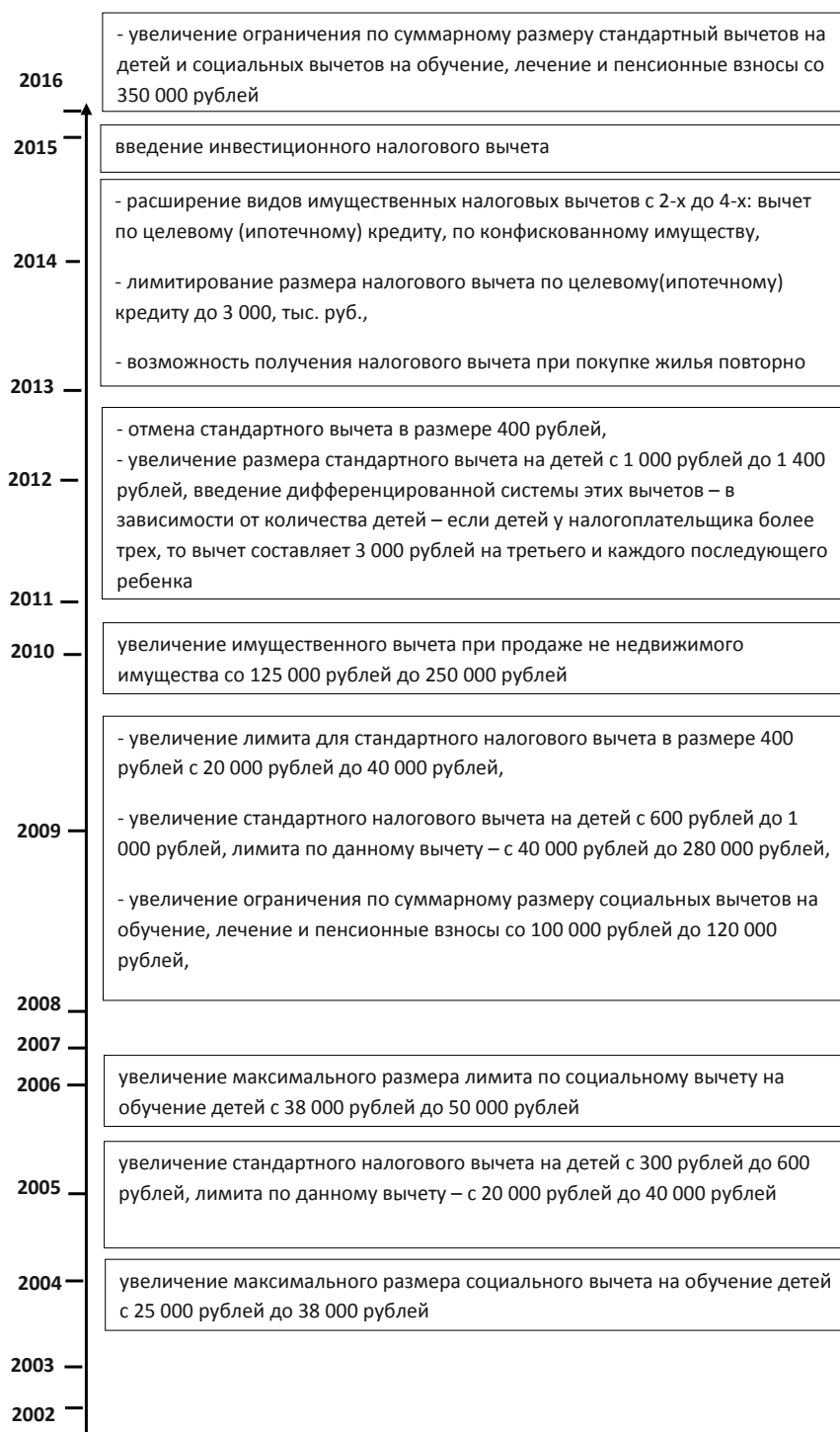


Рисунок 1. Основные изменения в системе налоговых вычетов. Составлено автором с использованием правовой системы «Консультант+»

Предлагается установить вычеты из налогооблагаемой базы НДФЛ сумм, уплаченных в качестве налога на имущество физических лиц, земельного, коммунальных сборов и др. обязательных расходов физического лица аналогично механизму формирования налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций: налоги и сборы относятся к прочим расходам и уменьшают налогооблагаемую прибыль организации.

До 2007 года налоговыми резидентами признавались физические лица, фактически находившиеся на территории Российской Федерации не менее 183 дней в календарном году.¹

С 2007 года принцип был изменен – резидентами стали признаваться физические лица, находящиеся на территории Российской Федерации не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев. Данное изменение значительно упростило порядок определения налогового резидентства: налогоплательщики – граждане Российской Федерации, находящиеся на территории государства в течение большей части налогового периода, перестали фактически утрачивать статус резидентства с начала календарного года. По сути, данное изменение устранило техническую неточность Налогового кодекса.

Таким образом, система налогообложения доходов физических лиц неоднократно подвергалась изменениям за последние двадцать лет, наиболее значимым из которых стала отмена прогрессивной шкалы налога.

До 2006 года налог взимался по прогрессивной шкале в зависимости от очереди наследования и стоимости имущества, получаемого в порядке наследования или дарения.

С 2006 года налог был отменен, а доходы, получаемые в порядке наследования или дарения от близких родственников, – включены в список доходов, не облагаемых налогом на доходы физических лиц.

Кроме того, увеличивались размеры налоговых вычетов, совершенствовался механизм налогообложения, был отменен налог на наследство.

Безусловно, предлагавшееся изменение налоговых вычетов было направлено, в первую очередь, на дополнительную поддержку наиболее нуждающихся и низкообеспеченных (бедных) слоев населения РФ. Однако механизм предоставления вычетов действует таким образом, что ими могут воспользоваться только те лица, которые в состоянии осуществлять расходы на

обучение, лечение детей, пенсионную помощь родителям и покупку недвижимости. Это далеко не бедные люди. К тому же, ипотечный кредит или целевой займ на приобретение жилья можно получить только в случае наличия определенного заработка и возраста.

Источником уплаты указанных обязательных платежей является доход физического лица, при выплате которого налоговым агентом налог уже был удержан.

Предлагаемые меры позволяют усовершенствовать практику индивидуального подоходного налога, разрешая одновременно проблемы повышения материального благосостояния низкодходных слоев населения, что должно найти отражение в повышении качества жизни россиян, а также избирательность в выборе категорий физических лиц, пользующихся налоговыми вычетами.

1 По данным правовой системы «Консультант +».

Прочие инструменты

5. Укрепление доходного потенциала региональных и местных бюджетов.

Расширение налогооблагаемой базы по НДФЛ за счет включения доходов и стоимости имущества, полученных по наследству физическими лицами

Считаем преждевременной мерой отмену налога на наследование и дарение в связи с неэффективностью его контроля. Поскольку получение наследства является доходом физического лица, предлагается облагать полученное наследство налогом на доходы физических лиц, не обременяя в налоговую систему дополнительным налогом на наследуемое имущество и доходы. Причем ставки налога можно установить в зависимости от стоимости имущества, а также от того, к какой очереди наследников относится получатель наследства. Механизм расчета налога также должен учитывать, что физические лица, которые получают имущество в порядке наследования, зачастую принимали непосредственное участие в том, как создавалось или накапливалось эти доходы (имущество).

Закрепление налогов и сборов за уровнями бюджетов и распределение полномочий по установлению налогов и сборов и их отдельных элементов

Необходимость усиления социализации российской экономики требует чрезвычайных усилий и повышения затрат со стороны государства с помощью более действенных инструментов, в том числе налоговых, для стимулирования увеличения налогового потенциала территорий, степени его реализации в бюджетных доходах, развития регионов и устранения диспропорций в уровне жизни населения. Основной мерой должно стать увеличение доли региональных и местных налогов, причитающейся бюджетам регионального и местного уровней в федеральных налогах.

Проблема необходимости перераспределения финансовых поступлений от налогообложения в пользу субъектов РФ осознается уже не только в регионах, но и на уровне федеральной власти. Это отражено как в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, так и в Бюджетном Послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления должны иметь достаточные и действенные стимулы для расширения собственной доходной базы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Следует распределять полномочия между уровнями публичной власти, чтобы вместо практики делегирования субъектам РФ исполнения федеральных полномочий осуществлялась передача полномочий субъектам РФ на постоянной основе при этом обязательно передавались субъектам РФ и постоянные источники доходов в экономически обоснованной объеме. По-нашему мнению, одной из основных целей при установлении порядка закрепления налогов и сборов за уровнем бюджетной системы и последующее их распределение между уровнями бюджетной системы является повышение налоговой составляющей в доходах региональных и местных бюджетов. Так, в Государственной Думе уже первом чтении одобрен законопроект о введении в состав Налогового кодекса РФ, (соответственно о придании статуса налогового платежа) страховых взносов в государственные внебюджетные фонды. Таможенные пошлины пока не являются налогами, однако, с 1 января 2016 года администрируются налоговыми органами.

Система налогов и сборов Российской Федерации включает 14 налоговых платежей, формирующих налоговые доходы бюджетов всех уровней. Среди неналоговых, в бюджет поступают такие как: утилизационный, инвестиционный, экологический сборы, платежи за загрязнение окружающей среды, сбор за парковку транспорт-

ных средств и другие. Зачастую для плательщиков их уплата является обязательной и ложится дополнительным бременем в совокупности с налоговыми платежами. В результате реальная нагрузка для плательщиков является значительно выше. В условиях действующих норм права, сбор средств по таким платежам достаточно сложно поддается контролю со стороны государства. Придание им статуса налоговых, будет способствовать улучшению качества их администрирования со стороны налоговых органов. Очевидно, что сбор таких платежей наилучшим образом контролируется и администрируется «на местах», поэтому закрепление за ними статуса «местных налогов» позволит увеличить налоговые доходы в бюджетах муниципальных образований.

Потери налоговых поступлений в федеральный и региональные бюджеты в результате предлагаемого закрепления налогов и сборов за уровнями бюджетов предполагается компенсировать за счет установления нормативов отчислений от таких налогов, как налог на прибыль организаций и налог на добавленную стоимость.

В качестве примера перераспределения налоговых доходов в региональные бюджеты предлагаем законодательно перераспределить отчисления по налогу на добавленную стоимость между федеральным и региональными бюджетами в тех же пропорциях, что и по налогу на прибыль организаций (из общей ставки налога в 20% от базы обложения, 2% отчисляется в федеральный бюджет, 18% – в региональный). Нам представляется, что данная мера сможет способствовать решению двуединой задачи: возможности самостоятельного получения региональными бюджетами дополнительных доходов и упрощения процедур администрирования НДС, что сократит издержки региональных налоговых органов. Определяющим аспектом в выборе именно НДС в качестве «совместного» налога для межбюджетного перераспределения является природа добавленной стоимости как составляющей валового регионального продукта. В ней заключается мотивационный фактор для региональных органов власти по изысканию возможностей для большего стимулирования развития бизнеса и увеличения ВРП как источника получения доходов регионального бюджета еще и от взимания НДС. К тому же универсальность данного налога, взимаемого при реализации товаров, работ и услуг во всех отраслях хозяйствования, позволит стимулировать развитие именно той отрасли, в которой у конкретного региона есть преимущества или перспективы развития. При этом на первоначальном этапе базовую ставку в 18% и льготную в 10% предлагается не менять, а перераспределение составит соответственно 1,8% – в федеральный бюджет и 16,2% – в региональный (1% и 9% – при льготном налогообложении).

Следует заметить, что не для всех регионов такое распределение будет выступать в качестве дополнительного источника их бюджетов. К примеру, экспортно-ориентированные регионы, к которым относятся Липецкая, Тульская области при таком перераспределении только проигрывают, поскольку фактически они не уплачивают НДС, а получают бюджетное возмещение. Тем не менее, большинство регионов все же усилят свои позиции с точки зрения бюджетной обеспеченности.

По налогу на прибыль организаций предлагается отчислять 2% от региональной ставки налога в бюджеты муниципальных образований, отменив при этом региональную льготу в части ее снижения от 18 до 13,5%, поскольку за многие годы она показала себя, как неэффективная.

Предлагаемое перераспределение будет не только способствовать увеличению доходной части региональных и местных бюджетов, но и мотивировать власти регионов и муниципальных образований к принятию мер по увеличению добавленной стоимости и улучшению порядка администрирования других налогов.

Сформулированные предложения представляют основу дальнейших исследований, их учет в деятельности органов государственной власти при осуществлении по-

литики социальной защиты населения, может помочь в решении проблем повышения качества жизни населения. Также предложенные мероприятия могут выступать в качестве альтернативных вариантов реформирования налогообложения в России по пути усиления его социальной ориентации.

Список литературы:

1. Гончаренко Л.И., Савина О.Н. Причины низкой эффективности налогового регулирования инновационного развития экономики России // Вопросы теории и практики налогообложения: сбор. научных статей. Вып. 9. М.: Цифровичок, 2011. С.3-10.
2. Минакова И.В., Сухорукова Л.Н., Чертова О.Ю. Некоторые аспекты государственного регулирования доходов населения в современной России / Современные исследования социальных проблем, 2010, № 2(02). С.43-45.
3. Пансков В.Г. К вопросу о финансовой самостоятельности местного самоуправления // Вестник Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации. 2001. № 3; СПС «КонсультантПлюс».
4. Пансков В.Г. О возможных направлениях налоговой политики // Финансы. 2012. № 5.
5. Пинская М.Р. Налоговые льготы. Теория и практика применения: монография / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. – М.: Юнити-Дана, 2014. – 487 с.
6. Сазонов С.П. Финансовое обеспечение регионов. Взаимоотношения федерального и регионального бюджетов // Финансы. 2004. № 10. С. 7-11.
7. Силуанов А.Г. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в 2004 году // Финансы. 2003. № 10. С. 3-5.
8. Бабич А.М., Егоров Е.В. Экономика и финансирование социально-культурной сферы. Казань: Белка, 2004. – С. 268.
9. Байгереев С.А. Бедность и политика адресной социальной помощи малоимущим семьям. 1999. – С. 197.
10. Карелова Г.А. Социальная защита: вчера, сегодня и завтра. // Человек и труд.- 2002. – № 6. – С. 24-28.
11. Холостова Е.Н. Социальная политика. Москва. 2003. – С. 274.
12. Деревянко М.С., Гончарова М.В. Формирование государственного механизма налогового стимулирования здоровья населения / Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях, 2008, № 10. С. 20-30.
13. Изотова О.И. Перспективы совершенствования налогообложения доходов физических лиц в России / Экономические науки, 2012, № 86. С. 274-280.

Условия публикации в журнале «Налоги и финансовое право»

Уважаемые авторы!

Редакция журнала «Налоги и финансовое право» информирует вас, что с 1 декабря 2015 года журнал «Налоги и финансовое право» выходит из состава аккредитованных изданий ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Мы благодарим наших постоянных авторов из научного сообщества Российской Федерации, а так же наших зарубежных коллег, за внимание и доверие к нашему изданию на протяжении более 10 лет (ровно столько длилась наша, несколько раз подтвержденная, аккредитация)!

Однако требования по включению в список аккредитованных изданий ВАК в 2015 году оказались неприемлемыми для нашего издания. При всем уважении к научному сообществу, наше издание, прежде всего, практический журнал со сложившейся традицией и кругом читателей. Перевод его в только научную плоскость будет способствовать потере уникальности журнала «Налоги и финансовое право», и, как следствие, к потере читательской аудитории. Что, в свою очередь, приведет к гибели журнала «Налоги и финансовое право» – уникальной консультационной научно-практической площадке для юристов, бухгалтеров, налоговых специалистов и аудиторов.

Потеря ВАКовского статуса никак не скажется на партнерских отношениях с компаниями «Гарант», «КонсультантПлюс» (в этих правовых системах вы всегда сможете увидеть наш журнал и свои статьи).

Заместитель главного редактора
журнала «Налоги и финансовое право»
Татьяна Александровна Зекунова
(343) 350-11-62

Раздел 1. Сведения о журнале «Налоги и финансовое право»

1. Журнал «Налоги и финансовое право» зарегистрирован в Государственном комитете по печати. Регистрационный номер № 014933.

2. Главный редактор журнала «Налоги и финансовое право» – Аркадий Викторович Брызгалин.

3. Периодичность выхода: 1 номер ежемесячно.

4. Каждый номер журнала «Налоги и финансовое право» содержит 1-2 основные темы.

5. Кроме этого, в каждом номере присутствуют постоянные рубрики: «Теория и практика налогообложения и финансовое право», «Актуальные вопросы судебной практики по налоговым спорам» и ряд других рубрик. Редакция журнала оставляет за собой право корректировать и дополнять список постоянных рубрик.

6. Материалы, как правило, готовятся сотрудниками Группы компаний «Налоги и финансовое право».

7. В каждом номере журнала «Налоги и финансовое право», независимо от тематики, размещен раздел, в котором публикуются авторские материалы (статьи) сотрудников Группы компаний «Налоги и финансовое право», а также сторонних авторов, направляющих свои работы для публикации: «Теория и практика налогообложения и финансовое право».

Раздел 2. Условия публикации в журнале «Налоги и финансовое право»

1. Статьи сторонних авторов принимаются в каждый номер журнала «Налоги и финансовое право» (см. п. 7 «Сведения о журнале «Налоги и финансовое право») в рубрику «Теория и практика налогообложения и финансового права».

2. Рубрика «Теория и практика налогообложения и финансового права» размещена в открытом доступе на нашем сайте в архиве журнала «Налоги и финансовое право» (<http://www.cnfp.ru/izdatelstvo/archive>).

3. Редакция не уведомляет авторов об этапах прохождения статьи от получения до публикации, однако редакция может дать устный ответ на вопрос: «На каком этапе рассмотрения находится статья автора». Телефон редакции (343) 350-11-62.

4. Редакция оставляет за собой право отбирать к публикации только те статьи, которые соответствуют общей теме издания: налоговое и финансовое право.

5. Редакция оставляет за собой право не принимать к рассмотрению статьи, содержащие ошибки и опечатки, поскольку не корректирует и не редактирует авторские статьи.

6. Редакция оставляет за собой право не публиковать статьи, содержание которых затрагивает честь и достоинство третьих лиц, а также имеет информацию и рекомендации сомнительного характера.

7. Автор обязан в письменном виде уведомить редакцию, что представленная статья нигде ранее не была опубликована (оформляется соглашение о передаче права на публикацию статьи).

8. Статья не может быть опубликована без ссылки на автора.

9. Автор, прислав в журнал «Налоги и финансовое право» свою статью, соглашается с тем, что она может быть опубликована в журнале «Налоги и финансовое право», а также в электронной версии журнала «Налоги и финансовое право», включена в электронные базы данных («Гарант», «КонсультантПлюс»), размещена на сайте Группы компаний «Налоги и финансовое право» и включена в рассылки, которые готовит Группа компаний «Налоги и финансовое право».

10. Автор вправе еще где-либо опубликовать свою статью, уже вышедшую в журнале «Налоги и финансовое право», но с предварительного согласия Редакции, при этом ссылка на первую публикацию в журнале «Налоги и финансовое право» обязательна.

11. Статьи публикуются на безвозмездной основе. Гонорар за опубликованные статьи не выплачивается, за исключением материалов, подготовленных по заказу Редакции.

12. По факту публикации статьи в журнале «Налоги и финансовое право» автору статьи высылается по электронной почте номер журнала (pdf-формат), в котором опубликована статья.

13. Соблюдение организационных и технических требований, предоставление анкеты и соглашения о передаче права на публикацию статьи обязательны (образцы анкеты и соглашения можно найти на этой странице).

Раздел 3. Организационные и технические требования к статье

1. Объем статьи: не более 10 страниц формата А4; интервал между строк 1,5; размер букв 12.

2. Статья оформляется в формате MS Word.

3. Статья должна содержать следующие информационно-сопроводительные данные (оформляются в начале статьи после заголовка): **Фамилия Имя Отчество** (полностью), **фотография** (высылается отдельным файлом), **должность, место работы, город проживания, аннотация к статье** до 150 слов на русском и английском язы-

ках, **ключевые слова** к статье на русском и английском языках, **пристатейный библиографический список**.

4. Выслать текст статьи можно по электронной почте: cnfr@cnfr.ru. Текст в указанном формате отдельным файлом + фотография + заполненная и подписанная анкета (скан-копия) + заполненное и подписанное соглашение о передаче права на публикацию статьи (скан-копия).

5. Анкету и соглашение заполняют и подписывают все авторы (соавторы).

6. Если текст содержит схемы, рисунки и графики, просим согласовать формат с техническим редактором журнала «Налоги и финансовое право» Колмаковым Олегом Александровичем cnfr@cnfr.ru или по тел.(343) 350-12-12, 350-15-90.

7. Представленный авторский текст статьи не корректируется и не редактируется.

Все материалы, высланные в адрес редакции, не возвращаются.

8. Редакция не принимает к рассмотрению статьи, если не выполнены организационные и технические требования к статье (раздел 3, пункты 1-7).

Формы анкеты и соглашения размещены здесь:

<http://www.cnfr.ru/izdatelstvo/usloviya-publikacii>

НАЛОГОВЫЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬ предприятий, организаций и граждан



Группа компаний
«НАЛОГИ И ФИНАНСОВОЕ
ПРАВО»

- *защита* налогоплательщика в налоговых и судебных органах
- *анализ* обоснованности актов налоговых органов
- налоговый *консалтинг* (консультации, экспертизы, заключения)
- *защита* от санкций по валютному и таможенному контролю
- хозяйственные *споры* любой сложности
- Налоговый клуб
- общий *аудит*

Наш адрес:

620075, г. Екатеринбург, ул. Луначарского, д. 77, 4 этаж.

Тел./факс: (343) 350-11-62, 350-12-12.

www.cnfr.ru E-mail: cnfr@cnfr.ru