

*Ирина КАРАВАЕВА*

## СООТНОШЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И СОЦИАЛЬНОГО ДАВЛЕНИЯ НА НАСЕЛЕНИЕ В ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ 2013–2015 гг.

*В статье рассматриваются основные тенденции развития налоговых механизмов социальной защиты и фискального давления на граждан в бюджетной политике России. Анализируются изменения системы косвенных налогов в бюджете 2013–2015 гг. и их последствия для населения. Рассматриваются методы модернизации системы налогообложения доходов, ориентированные на финансовую поддержку семьи и учет социального статуса налогоплательщика.*

**Ключевые слова:** акцизы, бюджет, налог на доходы физических лиц, налоговая политика, социальная защита

Одним из важнейших направлений отечественной политики государственного регулирования (в течение последнего десятилетия и на ближайшую перспективу) провозглашается согласование бюджетной и социальной стратегии развития российского общества. Это означает, что в качестве определяющих и обеспечивающих статус социального государства выступают практически все аспекты государственной финансовой политики, а ее бюджетная и налоговая составляющие должны быть ориентированы на решение социально-экономических задач.

### *Тенденции развития государственной налоговой политики в социальной сфере*

Данный статус позиционирует в качестве важнейшей задачи максимально возможное поддержание уровня жизни населения, особенно наименее социально защищенных слоев. Решение этой задачи призвана обеспечивать система социального налогообложения или взносов в государственные фонды социального страхования, действующая в качестве финансовой базы пенсионного обеспечения и иных форм социальной защиты нетрудоспособного населения. Именно она оставалась на протяжении многих десятилетий, и сегодня остается, основной финансовой базой реализации государственной социальной политики.

Однако стоит вспомнить, что кризисные явления в экономике, быстрое развитие инфляции, дефицит бюджета Российской Федерации

(вплоть до 1999 г.) *не позволяли обеспечить* необходимое финансирование социально-культурной сферы, развивать ее материально-техническую базу в соответствии с потребностями населения.

Так, в механизме финансирования социальной сферы в течение 1990-х гг. произошли существенные изменения.

Первое. В связи с падением темпов экономического развития произошло сокращение государственных ресурсов, направляемых на финансирование социальной сферы.

Второе. Высокая затратность сети социальных учреждений постсоветского периода, а также постоянно увеличивающаяся численность нетрудоспособного населения значительно увеличили потребности в бюджетном финансировании социальной сферы.

Третье. Завышенная ставка совокупных социальных выплат в 1990-х гг. (39,5%) в условиях развивающейся инфляции оказывала угнетающее воздействие на развитие производственной деятельности и рост доходов населения. Повсеместно происходило дезинформирование налоговых органов о реальных выплатах наемным работникам. Это стимулировало развитие практики выдачи заработной платы «в конвертах», сокрытие доходов предпринимателей, сокращение поступлений в бюджет налоговых выплат из фонда оплаты труда и соответственно минимизацию возможностей государства в реализации своей функции социальной защиты малообеспеченных слоев населения.

С введением в 2001 г. единого социального налога (ЕСН) ситуация социального обеспечения низкодходных слоев населения постепенно стабилизировалась, а в самом механизме финансирования социальной сферы страны произошла принципиально важная трансформация структуры источников финансирования социальной сферы.

Важной особенностью этого процесса стало то, что *во всех отраслях социальной сферы* — образование, медицинское обслуживание, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, бытовое обслуживание — увеличилась доля платных услуг и сократилась доля расходов государства на бесплатное социальное и культурное обслуживание населения. В итоге существенно выросли размеры и доля собственных расходов населения на финансирование социальной сферы. Отметим и то, что расширение платного обслуживания населения в социальной сфере *привело к снижению качества и объема услуг*, предоставляемых населению в рамках государственных социальных программ, что существенно снизило уровень реальных доходов социально незащищенных слоев населения — пенсионеров, инвалидов, многодетных и неполных семей и т.д.

При этом в результате быстрого роста сектора платных услуг *в отраслях социальной сферы был значительно ослаблен принцип равенства и гарантии* получения различными группами населения необходимого социального обслуживания. Следует вспомнить также, что использование на протяжении ряда последних лет традиционных налоговых механизмов поддержки населения устойчиво демонстрировало недостаточность удовлетворения социальных интересов современного российского общества.

В 2010 г. была осуществлена отмена единого социального налога и осуществлен возврат к системе страховых взносов (на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное медицинское страхование). Цель данных преобразований в части пенсионного страхования позиционировалась как улучшение материального положения пенсионеров, а в части социальных программ — как расширение сферы удовлетворения социальных потребностей нетрудоспособного населения.

Государственный бюджет Российской Федерации 2010 г. был сформирован с большим дефицитом. Общий объем его доходов был утвержден в размере 6,95 трлн руб., общий объем расходов — 9,9 трлн руб. Дефицит бюджета, таким образом, составил почти 3 трлн руб. В этих условиях было бы понятным сокращение затрат на часть «традиционных функций» и сохранение расходов на социальные нужды. Однако в реальности *этого не произошло*.

В бюджете на 2010 г. был осуществлен рост по разделам: «общегосударственные вопросы» — на 16,6% (без расходов на обслуживание долга), национальная оборона — на 3,4%, национальная безопасность — на 5,6%. Что касается социально-экономических затрат, то практически по всем основным показателям произошло их снижение.

Так, сократились расходы по статьям «национальная экономика» (-27%), «образование» (-3,5%), «охрана окружающей среды» (-8,3%), «жилищно-коммунальное хозяйство» (-3,6%). Пострадали «здравоохранение, физическая культура и спорт» (-4,5%) и «культура и кинематография» (-5,7%)<sup>1</sup>. Итогом этого выступило *сохранение многолетнего нарастания отрицательного баланса отчислений на социальное страхование и выплат по социальным пособиям*.

С 2011 г., благодаря увеличению ставки страховых взносов с 26% до 34 %, эта тенденция должна была быть остановлена. Но дефицит между отчислениями на социальное страхование и выплатами по социальным пособиям остался значительным (на уровне 6% ВВП в 2010 г. и на уровне 4,4 ВВП в 2012 г.)<sup>2</sup>. В 2010 г. источниками покрытия дефицита федерального бюджета являлись еще средства резервных фондов. Однако уже с 2011 г. *заимствования стали основным источником покрытия дефицита*, что при сохраняющемся дефиците означало существенный (более чем в 1,5 раза) рост расходов на обслуживание долга — ориентировочно с 280 млрд руб. в 2010 г. до 600 млрд руб. в 2013 г.

В качестве основного источника покрытия дефицита федерального бюджета в 2011 г. рассматривался выпуск государственных ценных бумаг на внутреннем рынке. Объемы чистых внутренних заимствований превысили 1 трлн руб. В качестве еще одного неинфляционного источника покрытия дефицита бюджета в 2011 г. использовались средства от приватизации имущества, находящегося в федеральной собственности в объеме 298 млрд руб.<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> URL: <http://www.economy.gov.ru/>

<sup>2</sup> URL: <http://www.economy.gov.ru/>

<sup>3</sup> Караева И.В. Оптимальное налогообложение: теория и история вопроса. М.: АНК ИЛ, 2011. С. 267.

И, все же, несмотря на последовательное возрастание объема бюджетных социальных расходов, мы катастрофически далеки от европейского уровня и пенсионного обеспечения российских граждан, и уровня социальной поддержки населения в других социальных сферах.

Эта ситуация продолжает сохраняться и сегодня, когда за период 2011–2014 гг. размер страховых взносов в результате осуществления налоговых реформаций существенно повышается (по отношению к действовавшим до 2010 г. тарифам единого социального налога). Совокупный тариф взноса в государственные внебюджетные фонды в 2011 г. был увеличен до 34%. Из них 26% выделяется на финансирование трудовых пенсий, в том числе 6% — на финансирование накопительной части. Предельная величина базы для начисления страховых взносов устанавливается в размере 415 тыс. руб. с ее ежегодной индексацией в соответствии с ростом средней заработной платы в стране<sup>4</sup>. Действовавшие льготы по уплате единого социального налога распространять на страховые взносы не будут. А для существующих в настоящее время льготных категорий плательщиков единого социального налога используется переходный период в течение 2010–2014 гг., предусматривающий постепенное повышение тарифов страховых взносов.

Очевидно, что подобная ситуация свидетельствует о *низкой эффективности государственной налоговой политики в социальной сфере*. Более того, дальнейшее необдуманное наращивание социальных расходов способно спровоцировать новое обострение бюджетного кризиса и потерю перспектив возобновления экономического роста. Во многом потому, что выполнение государственных социальных функций ошибочно сводить исключительно к раздаче средств.

В современной финансовой практике уже сложились определенные требования общеэкономического характера к определению структур бюджетных доходов и расходов в цивилизованных государствах. И одним из основополагающих в составе этих требований является активное использование в фискальных системах социального государства не только взносов в Фонд социального страхования (далее — ФСС) или социального налога, но и *иных социально ориентированных налогов*. Таких как: подоходной системы налогообложения граждан, учитывающей социальный статус, объем и характер социальных расходов налогоплательщика; систем имущественного и косвенного налогообложения. В странах с развитой рыночной экономикой в течение длительного времени осуществляется государственное регулирование, направленное на выравнивание материального положения различных доходных групп населения. С этой целью используется система активного регулирования баланса «рыночный доход — располагаемый (исстрачиваемый) доход домохозяйств» с использованием дополняющих друг друга социальных трансфертов и социальных налоговых льгот.

Основной же особенностью применения налоговых методов социальной поддержки населения в России до сих пор является стремление компенсировать ухудшение социально-экономической ситуации наращиванием доли социальных расходов. Важнейшим финансовым источ-

<sup>4</sup> URL: <http://www.economy.gov.ru/>

ником данной политики остается наращивание объемов традиционных социально ориентированных налогов – увеличение объемов отчислений в государственные фонды социального страхования. При этом в рамках отечественной системы налогообложения *практически игнорируется* возможность использования других социально ориентированных налогов. Например, формирования адресной системы подоходного налогообложения с учетом социального статуса, объема и характера социальных расходов налогоплательщика, а также дифференциации фискального давления имущественных и косвенных налогов на различные по социальному статусу слои населения.

Очевидно, что в рамках действующей налоговой системы Российской Федерации адаптивность социально ориентированных налогов задачам социальной защиты населения *нельзя считать удовлетворительной*.

В выступлениях руководителей российского государства и Правительства постоянно подчеркивается необходимость сокращения социального неравенства. Тем не менее, несмотря на принимаемые социальные доктрины, концепции и программы, больших изменений не происходит. Такое положение во многом обусловлено состоянием современной отечественной налоговой системы. В России до сих пор делается максимальный упор на социальные фискальные отчисления, а не на систему выравнивания уровня реальных доходов домохозяйств. Однако при низком уровне доходов основной массы населения дальнейшая политика резкого повышения совокупного уровня обязательных страховых выплат будет способствовать углублению тенденции укрывательства доходов от обложения и фальсификации предпринимателями расходов на оплату труда, как это происходило в период второй половины 1990-х гг. Значит, государство будет вынуждено корректировать расходы на финансирование программ в сферах здравоохранения, образования, пенсионного и социального обеспечения.

#### ***Ужесточение регрессивного характера косвенного налогообложения***

В преддверии новой волны мирового финансового кризиса проект федерального бюджета 2013–2015 гг. ориентирован в целом на сохранение стабильного развития отечественной экономики и на нивелирование социально-экономических последствий нового витка рецессии путем, во-первых, укрепления макроэкономической стабильности и обеспечения бюджетной устойчивости. Во-вторых, обеспечения приоритета и увеличения объемов расходов, направленных на развитие. В-третьих, реформирования пенсионной системы, с учетом прогнозных параметров ее развития в проекте федерального бюджета на 2013–2015 гг.

Для реализации данных программных заявлений в сложившихся условиях требуется реформирование фискальной политики, в т.ч. и по таким направлениям, как:

- поиск дополнительных источников налоговых доходов;
- реструктуризация налоговой нагрузки с целью смягчения негативных социальных последствий в условиях экономической рецессии глобальной экономики.

Однако приходится констатировать, что названные задачи, и прежде всего в сфере социальной политики, не реализованы в полной мере. Более того, в рамках предложений по модернизации бюджетной и налоговой политики *присутствуют заметные противоречия*.

Так, в рамках «восстановления макроэкономической сбалансированности на основе уменьшения зависимости бюджетных обязательств от нефтегазовых ресурсов» прогнозируется увеличение нефтегазовых доходов федерального бюджета к ВВП в 2013–2015 гг. по отношению к 2012 г., связанное в основном с *увеличением поступлений по налогу на добавленную стоимость и акцизам*. Новая структура доходов бюджета, сформированная с учетом изменения внешнеэкономической политики России в связи с вступлением нашей страны во Всемирную Торговую Организацию (далее – ВТО) и предлагаемых к принятию изменений в налоговое, бюджетное и таможенное законодательство и нормативные правовые акты Правительства, выглядит следующим образом (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Изменение доходной базы федерального бюджета 2013–2015 гг. в связи с изменением налогового законодательства, млрд руб.**

| №  | Наименование                                                                                                                                                            | 2013 г.<br>по сравнению с<br>оценкой в 2012 г. | 2014 г.<br>по сравнению с<br>прогнозом 2013 г. | 2015 г.<br>по сравнению с<br>прогнозом 2014 г. | Совокупная оценка<br>изменений налогового<br>законодательства за<br>2013–2015 гг.<br>(3+4+5=6) |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <b>Изменение законодательства – всего</b>                                                                                                                               | <b>185,0</b>                                   | <b>166,8</b>                                   | <b>398,6</b>                                   | <b>720,4</b>                                                                                   |
|    | <i>в том числе:</i>                                                                                                                                                     |                                                |                                                |                                                |                                                                                                |
| 1. | Изменение специфических ставок акцизов по подакцизным товарам (продукции) и увеличение норматива зачисления в федеральный бюджет акцизов на нефтепродукты               | 182,3                                          | -                                              |                                                | 182,3                                                                                          |
| 2. | Индексация базовой ставки налога на добычу нефти                                                                                                                        | 109,9                                          | -                                              |                                                | 109,9                                                                                          |
| 3. | Индексация ставок налога на добычу газа горючего природного для налогоплательщиков, являющихся собственниками единой системы газоснабжения и независимых производителей | 53,2                                           | 63,8                                           | 53,6                                           | 170,6                                                                                          |
| 4. | Установление с 1 января 2015 г. ставок ввозных таможенных пошлин на «темные» нефтепродукты в размере 100% от ставок пошлины на нефть                                    | -                                              | -                                              | 286,6                                          | 286,6                                                                                          |



О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |         |        |        |         |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------|--------|---------|
| 5.  | Снижение средневзвешенных ставок ввозных таможенных пошлин в связи с вступлением РФ в ВТО                                                                                                                                                                                                                         | - 140,8 | - 57,4 | - 63,8 | - 262,0 |
| 6.  | Снижение средних ставок ввозных таможенных пошлин на прочие экспортные товары в связи с вступлением РФ в ВТО                                                                                                                                                                                                      | - 15,5  | - 4,9  | - 6,5  | - 26,9  |
|     | Прочие                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 17,3    | 107,2  | 76,6   | 201,1   |
|     | из них:                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |         |        |        |         |
| 7.  | Изменение структуры налоговой базы НДС, повышение уровня собираемости НДС                                                                                                                                                                                                                                         | -       | 76,1   | 33,0   | 109,1   |
| 8.  | Индексация с 01.01.2015 специфических ставок акцизов по подакцизным товарам (продуктам):<br>- на табачную продукцию<br>- на алкогольную продукцию<br>- на спирт этиловый<br>- на автомобильный бензин<br>- на дизельное топливо<br>- на масла для дизельных и карбюраторных двигателей<br>- на прямоточный бензин | -       | -      | 128,7  | 128,7   |
| 9.  | Доходы от перечисления части прибыли ЦБ РФ                                                                                                                                                                                                                                                                        | 33,7    | 15,0   | 15,0   | 63,7    |
| 10. | Дивиденды по акциям, принадлежащим РФ                                                                                                                                                                                                                                                                             | 11,1    | -      | 9,2    | 20,3    |
| 11. | Доходы от управления Резервного фонда и Фонда национального благосостояния                                                                                                                                                                                                                                        | - 35,2  | -      | -      | - 35,2  |

Источник: Официальный сайт ФНС / URL: <http://www.nalog.ru>; официальный сайт ФСГС / URL: <http://www.gks.ru>.

Увеличение ненефтегазовых доходов федерального бюджета к ВВП в 2013–2015 гг. по отношению к 2012 г. связано в основном с прогнозируемым увеличением поступлений по налогу на добавленную стоимость (НДС) и акцизам. При этом увеличение НДС прогнозируется за счет ежегодного прироста доли начисленного налога и уровня собираемости. Рост поступлений акцизов по подакцизным товарам обусловлен индексацией специфических ставок акцизов (см. табл. 1, п. 8).

Необходимо также отметить, что данные два основных фискальных источника, ориентированных на увеличение доходов бюджета (пп. 7, 8 в табл. 1), представляют собой перелагаемые налоги, увеличение которых неизбежно повлияет на рост оптовых и розничных цен и сформирует мультипликативный эффект, способный существенно изменить прогнозы инфляции в худшую сторону.

Здесь речь прежде всего идет об установлении норматива зачисления в доходы федерального бюджета от поступления акцизов на автомобили, бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных двигателей, производимые на территории России.

Предусматривается индексация ставок акцизов.

На автомобили легковые — с мощностью двигателя свыше 67,5 кВт (90 л.с.) и до 112,5 кВт (150 л.с.) с 01.01.2015 г. в размере 37 руб. за 1 л.с., с мощностью двигателя свыше 112,5 кВт (150 л.с.) — 365 руб. с увеличением против 2014 г. на 3,33 руб. соответственно. На автомобильный бензин — не соответствующий классу 3, 4, 5 с 01.01.2015 г. в размере 13 332 руб. за тонну, класса 3 — 12 879 руб., класса 4 — 10 358 руб., класса 5 — 6233 руб. с увеличением против 2014 г. на 2222 руб., 2154 руб., 942 руб., 566 руб. соответственно. Предполагается также индексация ставок акцизов на дизельное топливо, на масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей и на прямогонный бензин.

Такое последовательное возрастание акцизов на энергоносители и транспортные средства закономерно приведет к увеличению производственных (в т.ч. в сельском хозяйстве) и реализационных издержек, а следовательно — к каскадному увеличению цен на продукты питания и промышленные товары широкого потребления.

В этой связи следует вспомнить, что в рамках федерального бюджета 2011–2013 гг. декларировалось, что *с целью компенсации негативных эффектов*, возникающих вследствие дополнительной нагрузки на население из-за повышения акцизов на моторное топливо, предполагается принять ряд решений, направленных на снижение ставок транспортного налога. Конкретно:

- снизить с 2011 г. средние ставки транспортного налога в 2 раза по некоторым объектам налогообложения;
- установить право субъектов Федерации понижать средние ставки транспортного налога для легковых автомобилей с мощностью двигателя до 150 л.с. до нуля;
- рекомендовать органам власти субъектов Федерации принять решения о снижении с 2011 г. установленных законодательством субъектов Федерации ставок транспортного налога.

Однако данные компенсационные меры не принесли ожидаемых результатов, поскольку были ориентированы прежде всего на владельцев частного малотоннажного автотранспорта и не смогли компенсировать возрастающие фискальные издержки продавцов и товаропроизводителей. Нельзя также забывать, что акцизы и НДС, рост которых наиболее заметен в структуре доходов федерального бюджета, — это налоги *с выраженным регрессивным характером*. Налоговое бремя при взимании НДС и акцизов, оцениваемое как отношение суммы налога в цене приобретаемых товаров и услуг к общей сумме доходов физического лица, очевидно смещено в сторону низкодходных категорий населения.

Чем человек беднее, тем больше своих доходов, в процентном отношении, он тратит на приобретение жизненно необходимых благ.



В качестве таковых большинство активного населения нашей страны в трудоспособном возрасте позиционирует именно личные транспортные средства, энергоносители, а также табачную и алкогольную продукцию, и меньше инвестирует с целью получения иных видов дополнительных доходов. Высокодоходные же категории населения, с более высокой долей сбережений, имеют более выгодное соотношение выплаченных ими акцизов, НДС и полученных доходов.

Таким образом, реструктуризация налоговой нагрузки *смещается в сторону ужесточения налогового давления на низкодоходные слои* населения, что может привести к негативным социальным последствиям в условиях рецессивной экономики. Использование же в отечественной налоговой практике пониженной 10% ставки налога для ряда категорий социально значимых товаров и услуг (продукты питания, детский ассортимент и т.п.), хотя официально и направлено на нивелирование регрессивности НДС, однако практически не решает данную задачу.

Вызывает определенные сомнения эффективность мер, направленных на существенное снижение дефицита федерального бюджета в 2015 г. (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Источники финансирования дефицита федерального бюджета  
2012, 2013–2015 гг., млрд руб.**

| Показатель                                                           | 2012<br>(оценка) | Прогноз  |          |          |
|----------------------------------------------------------------------|------------------|----------|----------|----------|
|                                                                      |                  | 2013     | 2014     | 2015     |
| <i>Всего источников финансирования дефицита федерального бюджета</i> | 135,1            | 521,4    | 143,6    | 10,8     |
| Государственные заимствования, всего                                 | 836,9            | 606,5    | 563,4    | 414,4    |
| в том числе:                                                         |                  |          |          |          |
| Привлечение                                                          | 1 519,9          | 1448,8   | 1079,3   | 1356,4   |
| Погашение                                                            | -683,0           | -842,3   | -515,9   | -942,0   |
| Приватизация                                                         | 300,0            | 427,7    | 330,8    | 595,1    |
| Иные источники                                                       | -1001,8          | -512,8   | -750,6   | -998,7   |
| <i>Всего доходов федерального бюджета</i>                            | 12 682,7         | 12 865,9 | 14 063,4 | 15 615,5 |
| <i>Всего расходов федерального бюджета</i>                           | 12 817,8         | 13 387,3 | 14 207,0 | 15 626,3 |
| <i>Дефицит (профицит)</i>                                            | -135,1           | -521,4   | -143,6   | -10,8    |
| <i>% к ВВП</i>                                                       | -0,2             | -0,8     | -0,2     | -0,01    |

Источник: Официальный сайт ФНС / URL: <http://www.nalog.ru>; официальный сайт ФСТС / URL: <http://www.gks.ru>.

Столь значительное сокращение объемов необеспеченных бюджетных расходов предполагается осуществить, в т.ч. и за счет увеличения налоговых доходов бюджета посредством:

- установления с 1 января 2015 г. ставок ввозных таможенных пошлин на «темные» нефтепродукты в размере 100% от ставок пошлины на нефть;
- изменения структуры налоговой базы НДС и повышения уровня собираемости НДС;
- индексации с 01.01.2015 г. специфических ставок акцизов по базовым подакцизным товарам (продуктам) — на табачную продукцию, на алкогольную продукцию, на спирт этиловый, на автомобильный бензин, на дизельное топливо, на масла для дизельных и карбюраторных двигателей, на прямогонный бензин.

Очевидно, подобные налоговые модернизации не могут способствовать как снижению нефтегазовой зависимости бюджетной политики, так и обеспечению реструктуризации налоговой нагрузки на население с целью смягчения негативных социальных последствий в условиях экономической рецессии.

***Соотнесение налоговой нагрузки с социальным статусом  
налогоплательщика в системе подоходного налогообложения***

Итак, реализация традиционных социально ориентированных налогов не способна удовлетворить нарастание объемов и уровня запросов социально незащищенных слоев населения. Значит, необходим поиск новых налоговых механизмов, способных сформировать дополнительные источники покрытия бюджетного дефицита и изменить негативные социальные процессы в нашем обществе. Прежде всего *адресного характера* системы мер социальной поддержки населения.

В современной мировой налоговой практике эффективным инструментом регулирования социальной ситуации в обществе, в дополнение к системе государственного социального страхования, стала *последовательная социализация системы подоходного налогообложения граждан*. В условиях современной рыночной экономики подоходный налог становится действенным инструментом поддержки семьи в получении медицинской помощи, образования, решения жилищных и других социально значимых проблем. В системе налоговых регуляторов рынка данный налог, помимо фискальной функции, выполняет и функцию перераспределения налогового давления на различные социальные слои населения. При этом в основу системы подоходного обложения граждан положен принцип взимания равного налога с равных доходов, в ее рамках в последние годы все более значимо учитывается экономическое, социальное, семейное положение, а также возраст каждого налогоплательщика.

Стоит также вспомнить, что в демократических государствах сегодня при взимании подоходного налога *в качестве налогооблагаемой базы рассматривается расходный доход семьи*. То есть доход главы семьи или

работающих супругов с учетом социально необходимых затрат, в т.ч. на содержание нетрудоспособных членов семьи. Подобные затраты учитывают (в законодательно зафиксированных пределах) расходы на обучение детей, повышение профессионального уровня самого налогоплательщика, содержание нетрудоспособных членов семьи и престарелых родителей, расходы на добровольное пенсионное страхование, добровольное медицинское страхование и страхование жизни плательщика и членов его семьи, выплаты по ипотечной задолженности и т.д. Рассчитанный таким образом налогооблагаемый доход облагается по дифференцированным ставкам в зависимости от уровня «свободных» от социальных обязательств доходов, оставшихся в распоряжении налогоплательщика.

Подобный метод формирования налогооблагаемой базы при взимании подоходного налога с физических лиц обеспечивает своеобразную налоговую неприкосновенность доходов семьи, направляемых на реализацию общественно обоснованных социальных потребностей. В семье с доходами среднего уровня такие потребности обычно обеспечиваются за счет 50–70% от общего объема доходов. В богатых семьях уровень расходов на реализацию общественно обоснованных социальных потребностей существенно ниже.

В российской налоговой практике в течение последних двух лет сформировалась внешне похожая, но обеспечивающая совершенно иные социальные результаты система начисления *налога на доходы физических лиц* (далее — НДФЛ). В рамках действующего Налогового кодекса изменен сам принцип дифференцированного налогообложения доходов граждан: величина ставки НДФЛ зависит не от величины получаемых доходов, а от источника их происхождения.

Таким образом, при взимании НДФЛ сохраняется принцип «горизонтальной справедливости». В ее рамках все налогоплательщики с одинаковыми объектами налогообложения должны платить одинаковые налоги. Однако данный подход *игнорирует* закрепленный в п.3 ст.3 Налогового кодекса принцип «вертикальной справедливости», означающий, что налогоплательщики, имеющие однородные объекты налогообложения, но разные налоговые базы, должны платить налоги, дифференцированные по налоговой базе.

Как результат, высокодоходные группы населения имеют в рамках отечественной системы налогообложения *институциональные преимущества*. Последние позволяют наиболее обеспеченным слоям населения «перетягивать» эффекты экономического роста на себя. Данные эффекты проявляются:

- при приобретении медицинских страховок и оплате расходов на дорогостоящие медицинские услуги;
- при формировании инвестирования в рамках накопительных ипотечных схем;
- при налогообложении доходов от ценных бумаг;
- при налогообложении доходов при покупке и реализации недвижимости.

Например, увеличение социальных налоговых вычетов за счет исключения из налогооблагаемой суммы затрат на уплату процентов по кредитам на приобретение или строительство жилья, возмещаемых организациями своим работникам (Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ), некорректно, а современная система образовательных, лечебных и жилищных вычетов не учитывает предельный уровень доходов налогоплательщика. В итоге, система налоговых вычетов, применяемая сегодня в России при начислении НДФЛ, без учета социального статуса налогоплательщика (уровень его доходов, количество детей и иждивенцев в семье) и в отсутствие прогрессивной шкалы налоговых ставок превратила их, по сути, в механизм предоставления крупных налоговых льгот обеспеченным и богатым людям.

И без устранения такого рода *институциональных дефектов подоходного налогообложения граждан* невозможно нивелирование социальных конфликтов, получающих в нашем обществе все новые формы проявления. Отметим также, что, по экспертным оценкам, только 19–25% от общей суммы трансфертов на социальную помощь было предоставлено семьям с доходами ниже прожиточного минимума (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Распространенность льгот среди бедного и небедного населения**

| Виды льгот                               | Доля домохозяйств, имеющих льготы, в % |          |
|------------------------------------------|----------------------------------------|----------|
|                                          | бедные                                 | небедные |
| Льготы на ЖКХ                            | 28,2                                   | 49,5     |
| Льготы на медицинские услуги и лекарства | 11,7                                   | 21,3     |
| Льготы на транспорт                      | 24,2                                   | 47,5     |

Источник: Никифоров Л.В., Погосов И.А., Соболева И.В. Социальные аспекты воспроизводства в современной России. М.: Институт экономики, 2008. С. 53.

Следствием неравенства в распределении доходов является то, что низкий уровень доходов основной массы населения ограничивает покупательный спрос, сдерживает расширение внутреннего рынка и соответственно возможности роста производства. Развивается база для социальных противоречий и конфликтов. Таким образом, «асоциальный» характер подоходного налогообложения в отечественной фискальной системе еще более усилился.

Между тем если исходить из декларируемых Правительством целей экономической политики, то направленность обложения доходов граждан *должна быть прямо противоположной*. Высокая прогрессивность обложения особо больших и спекулятивных доходов; социальные льготы для получателей низких доходов; поддержка экономических интересов семьи; использование системы налоговых льгот с целью роста рождаемости. Для того чтобы на деле реализовать заявленные принципы, не-

обходимо сместить центр тяжести в обложении доходов граждан на более обеспеченные слои населения.

Но как это сделать?

Для этого, как мы полагаем, рационально исходить из посылки, что оптимальным в системе подоходного обложения является распределение налоговой нагрузки *пропорционально степени удовлетворения социальных потребностей налогоплательщика* за счет получаемых доходов. Для реализации этого предложения следует осуществить ряд принципиальных изменений в системе налогообложения доходов граждан.

Первое изменение. Отмена всех форм прямого обложения доходов, не превышающих прожиточный минимум работников (подоходный и социальный налоги, другие удержания).

Очевидно, работники с такими доходами не могут и не должны участвовать в финансировании государственных расходов и в накоплении ресурсов на свое пенсионное обеспечение. Бессмысленно изымать деньги у этих лиц – ведь они тут же включаются в систему обеспечения пособиями за счет того же государства. Кроме лишней учетной и финансовой работы, никакой общественной пользы такая практика не приносит.

Второе изменение. Восстановление прогрессивной системы ставок при взимании налога с доходов граждан, с одновременным уменьшением совокупной налоговой нагрузки на фонд оплаты труда за счет снижения суммарных отчислений в страховые социальные фонды.

Эти задачи решаются по мере экономической стабилизации и перехода к устойчивому экономическому росту.

Третье изменение. Дифференциация величины социальных, имущественных и профессиональных налоговых вычетов относительно уровня получаемых налогоплательщиком доходов.

Четвертое изменение. Изменение объекта обложения. Обложению подоходным налогом должен подлежать не доход отдельного физического лица, а доход семьи, поскольку это позволит через налог осуществлять финансовую поддержку семьи, стимулировать ее рост.

Остановимся подробнее на содержании четвертого, из предложенных выше, изменений.

#### ***Возможности модернизации системы подоходного налогообложения граждан в РФ***

Учитывая отягощенность российской экономики инфляционными явлениями, рационально было бы привязать ставки подоходного налога не к абсолютным цифрам доходов, а к таким категориям, как: «прожиточный минимум семьи», «базовый потребительский бюджет семьи», «бюджет семьи полного достатка», которые следует ежегодно рассчитывать и утверждать одновременно с принятием закона о бюджете страны на очередной год.

Так, во Всероссийском центре уровня жизни систематически рассчитывается, в целях стратификации населения, три вида потребительских

бюджетов: прожиточный минимум (далее — ПМ), минимальный потребительский бюджет семьи (далее — МПБ), бюджет высокого достатка (далее — БВД). Прожиточный минимум обеспечивает здоровье человека и его жизнедеятельность на физиологическом уровне; минимальный потребительский бюджет семьи позволяет менять гардероб, пользоваться различными услугами, откладывать на отдых; бюджет высокого достатка — рациональное питание, широкое приобретение товаров и услуг, значительный уровень сбережений. Пропорции здесь таковы: ПМ = 1, МПБ = до 2–3 ПМ, БВД — от 3 до 7 ПМ. Свыше 7 ПМ, как мы полагаем, может быть охарактеризован бюджет семьи полного достатка.

Ориентиром для решения данной проблемы может стать разработка оптимальной привязки различных градаций «бюджета семьи» к прожиточному минимуму среднестатистического гражданина. При всей условности он позволяет представить структуру экономического неравенства, или так называемые «стандарты качества жизни».

К первой категории граждан — наиболее нуждающихся — относят те, у которых душевые денежные доходы ниже прожиточного минимума — чуть более 5 тыс. руб. В этой зоне накануне кризиса находилось 13,5% населения.

Второй стандарт — низко обеспеченные, у них от одного до трех бюджетов прожиточного минимума, т.е. от 5 тыс. до 15 тыс. руб. Здесь находится 49% населения.

Третий стандарт — обеспеченные ниже среднего уровня — от 3 до 7 бюджетов прожиточного минимума. Это 15–35 тыс. руб., т.е. доход примерно 30% россиян.

Четвертый стандарт, которому соответствовали 5% населения, — среднеобеспеченные — от 7 до 11 бюджетов (35–55 тыс. руб.) Наконец, пятый — высоко обеспеченный слой российского населения — выше 11 бюджетов. Он составляет всего 2%<sup>5</sup>.

Таким образом, «прожиточный минимум семьи» в качестве налоговой базы будет рассчитываться исходя из среднего уровня доходов, исстрачиваемых главой семьи на каждого из ее членов в объеме не более 3 ПМ. Вторая налоговая категория — «базовый потребительский бюджет семьи» будет рассчитываться исходя из среднего уровня исстрачиваемых доходов на каждого члена семьи в объеме от 3 до 7 ПМ. И третья налоговая категория — «бюджет семьи полного достатка» будет рассчитываться на базе средней величины исстрачиваемых налогоплательщиком доходов на одного члена семьи в объеме свыше 7 ПМ (см. табл. 4).

Социально ориентированная система подоходного налогообложения граждан даст возможность сократить необходимые отчисления в государственные социальные внебюджетные фонды и соответственно снизить объем предоставляемых государством социальных услуг. Одновременно у семьи в качестве налогоплательщика появится возможность более свободно распоряжаться имеющимися доходами, а у главы семьи — стимул к профессиональному росту и активизации своей предпринимательской деятельности.

<sup>5</sup> Российская газета, 11 янв. 2010 г.



Т а б л и ц а 4

**Формирование налоговой базы подоходного налога с домохозяйств**

|                                                                                                     | Прожиточный<br>минимум семьи<br>(до 3 ПМ на<br>одного члена<br>семьи) | Базовый<br>потребительский<br>бюджет семьи<br>(от 3 до 7 ПМ<br>на одного члена<br>семьи) | Бюджет<br>семьи полного<br>достатка<br>(свыше 7 ПМ<br>на одного члена<br>семьи) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Рыночный доход или совокупный<br>объем доходов семьи (С)                                            | (С)                                                                   | (С)                                                                                      | (С)                                                                             |
| Число членов семьи с учетом<br>иждивенцев (N)                                                       | (N)                                                                   | (N)                                                                                      | (N)                                                                             |
| Уровень доходов на одного члена<br>семьи                                                            | C/N                                                                   | C/N                                                                                      | C/N                                                                             |
| Необлагаемый минимум доходов<br>семьи (Р)                                                           | $P = (C/N - \text{ПМ}) \times N$                                      | $P = (C/N - \text{ПМ}) \times N$                                                         | $P = (C/N - \text{ПМ}) \times N$                                                |
| Располагаемый доход (с учетом<br>социально ориентированных<br>затрат семьи) – налоговая база<br>(Q) | $Q = C - P$                                                           | $Q = C - P$                                                                              | $Q = C - P$                                                                     |
| Диапазон налоговых ставок                                                                           | 5–13%                                                                 | 14–20%                                                                                   | 21–35%                                                                          |

Источник: Расчеты автора.

**Ориентиры реформирования социальных регуляторов налоговой нагрузки**

В условиях развивающейся экономической рецессии происходит дальнейшее социальное расслоение российского общества. За 2009–2012 гг. удельный вес группы низко обеспеченных российских граждан вырос, а всех остальных групп населения снизился. Увеличился разрыв между ними: соотношение средних доходов наиболее нуждающихся и высоко обеспеченных групп населения возросло с соотношения 1:21 – в 2008 г. до 1:23 – в 2012 г., что существенно превышает соотношение доходов 1:10 для наиболее и наименее обеспеченных групп населения, уже характеризующее страну как социально нестабильную.

Тем не менее, *определяющей особенностью* применения налоговых методов социальной поддержки населения в современной России остается стремление компенсировать ухудшение социально-экономической ситуации наращиванием объема социальных расходов в структуре государственных трат.

При этом важнейшим финансовым источником данной политики остается наращивание увеличения объемов отчислений в государственные фонды социального страхования. Однако отмена единого социального налога и возврат к системе страховых взносов не позволят обеспе-

чить в нашей стране значительное снижение уровня дифференциации доходов населения.

Полагаем, что увеличение ставок социальных фискальных отчислений недостаточно для ликвидации отрицательного баланса отчислений на социальное страхование. А продолжение необдуманного наращивания социальных расходов способно спровоцировать новое обострение бюджетного кризиса и потерю перспектив возобновления экономического роста. Подобная ситуация свидетельствует о недостаточной эффективности государственной налоговой политики в социальной сфере.

Необходим поиск новых налоговых механизмов, способных нивелировать негативные социальные процессы в российском обществе. По нашему мнению, одной из таких, адекватных отечественным реалиям, составляющих в сфере социальной направленности налогообложения граждан может стать *новый налог с недвижимого имущества граждан*.

Этот вид налогообложения имеет иные категориальные характеристики, чем рассмотренные выше виды социально ориентированных налогов. Налоги на имущество не оказывают непосредственного влияния на процесс перераспределения доходов граждан, а, следовательно, не способствуют сглаживанию дифференциации доходов домохозяйств в условиях современной рыночной экономики, поскольку объектом их обложения не является полученный в рамках определенного календарного периода доход плательщика. Более того, объектом обложения в данном случае могут быть жилые помещения, стоимость которых не зависит от уровня доходов плательщика.

Данная особенность налогов на недвижимость требует не только корректной финансовой оценки объекта налогообложения (его местоположения, исторической значимости), но и учета социального статуса субъекта налогообложения – уровня доходов налогоплательщика, величины его расходов на семью или иных иждивенцев, его возраста, наличия инвалидности, отношения к определенной категории трудоспособного населения (учащийся, наемный работник, предприниматель). Все перечисленные особенности учета социальной направленности имущественного налогообложения существенно усложняют процесс создания методики налогообложения недвижимости, способной сбалансировать уровень фискальных выплат с уровнем доходов налогоплательщика.

Тем не менее, в российском налоговом законодательстве уже предпринимаются первые попытки создания системы социальных ориентиров налогообложения недвижимости.

Так, в 2010 г. Правительство поручило Минфину и Минэкономразвития проработать вопрос о налоговых вычетах, которые необходимо установить одновременно с переходом на единый налог на недвижимость. По согласованному Правительством плану реформы, новый налог должен заменить действующие налоги на землю и имущество граждан не ранее 2013 г. Налог предполагается ввести сразу же после завершения массовой оценки рыночной стоимости жилья. Размер

ставки предполагается в размере 0,1% от рыночной стоимости недвижимости, но он неокончателен и будет зависеть от результатов массовой оценки.

В качестве социальных льгот Минэкономразвития предлагает установить два вида натуральных вычетов — в 55 кв. м с площади жилья и в 6 соток с площади земельного участка (т.е. собственники недвижимости такой или меньшей площади будут освобождены от налогов). При этом граждане смогут распределять этот вычет между объектами имущества по своему желанию.

Также предполагается ввести денежный вычет в сумме 3 млн руб., что соответствует средней стоимости квартиры в России. Вычет в 55 кв. м задуман как универсальный, но он должен распространяться только на одну квартиру, а не способствовать приобретению небольших долей в нескольких квартирах, сообщил директор департамента Минэкономразвития Сергей Беляков. А вот денежный вычет — дополнительная мера поддержки социально незащищенных граждан. К ним Минэкономразвития относит многодетные семьи, инвалидов, пенсионеров или другие категории населения, за счет которых местные власти могут расширять список. По расчетам Минэкономразвития, при уплате нового налога на квартиры собственник трехкомнатной квартиры площадью 75 кв. м в Москве заплатит в среднем 2437 руб. в год (без вычета — 9139 руб.), в Петербурге — 1696 руб. (6359 руб.), в Новосибирске — 953 руб. (3574 руб.), в Красноярске — 798 руб. (2992 руб.). По России в целом — 851 руб. (3193 руб.)<sup>6</sup>.

Признавая важность этих начинаний, отметим, что все же *основной путь* корректировки дифференциации доходов домохозяйств в современной российской экономике — ориентация на механизмы перераспределения доходов в системе «налогообложение — социальные льготы». С этой целью целесообразно использовать систему активного государственного регулирования баланса «рыночный доход — располагаемый доход» на базе дополняющих друг друга налоговых механизмов в системах подоходного и имущественного налогообложения граждан. Как мы уже писали, существенных результатов на пути снижения уровня дифференциации реальных доходов граждан можно также достичь посредством реформирования системы подоходного налогообложения с целью распределения налоговой нагрузки пропорционально степени удовлетворения социальных потребностей налогоплательщика за счет зарабатываемых доходов.

Но *стратегическим направлением* поиска оптимального соотношения налоговой нагрузки и социального статуса налогоплательщика, его финансовых возможностей и объективно обоснованных социальных потребностей должно стать согласованное реформирование всех видов социаль-

<sup>6</sup> URL: <http://news.mail.ru/economics/5013314/> Вместе с тем, единый налог на имущество физических лиц рискует сохранить значительные социальные просчеты своего предшественника. Например, оценку строений предполагается осуществлять в зависимости от возраста дома и порядка оценки восстановительной стоимости строений и помещений, принимаемой на местах. В этой ситуации налог с большой старой квартиры в центре Москвы может оказаться меньше, чем с новой небольшой квартиры в другом городе.

но ориентированных налогов: социальных выплат в ФСС, НДФЛ, НДС, акцизов, а также развитие социальной направленности имущественного налогообложения. Это позволит как снизить степень социальной взрывоопасности в обществе — за счет развития политики трансфертов для беднейшего населения, так и стимулировать рост социальной стабильности — за счет использования фискальных механизмов, способных обеспечить снижение уровня дифференциации доходов домохозяйств в условиях развивающейся российской экономики.