



УДК 336.226.11
ББК 65.261.411.2

ОСНОВНЫЕ ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДОХОДОВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Г.Я. Чухнина, В.С. Голованова

В статье проанализированы основные проблемы современного механизма взимания налога на доходы физических лиц и определены пути совершенствования налогообложения доходов физических лиц, которые послужат основой формирования эффективной и справедливой системы налогообложения физических лиц с учетом согласования интересов государства и налогоплательщиков.

Ключевые слова: налог, ставка, доход, прогрессивная шкала налогообложения.

В современных условиях система налогообложения доходов физических лиц выполняет несколько социально-экономических функций по регулированию доходов населения, стимулированию предпринимательской деятельности и обеспечению накопления доходов бюджета.

Налог на доходы физических лиц (НДФЛ) является одним из важнейших федеральных налогов. С точки зрения доходов бюджета этот налог занимает третье место после налогов на добавленную стоимость и на прибыль организаций. Его удельный вес в налоговых поступлениях в консолидированный бюджет превышает 30 % [5, с. 15]. Налог на доходы физических лиц по своей природе имеет всеобъемлющий характер и касается каждого работающего жителя страны.

По мнению большинства ученых, на современном этапе реформирования налоговой системы необходима разработка концепции налогообложения доходов граждан, которая должна учитывать как мировой опыт, так и специфические особенности государственной системы России.

В 2000 г. была проведена реформа подоходного налога, или налога на доходы физи-

ческих лиц, согласно новой редакции главы 23 НК РФ, введена единая ставка налога в размере 13 %. Реформа предполагала снижение номинального налогового бремени (предельной ставки налогообложения доходов) с целью сокращения масштабов уклонения от уплаты налога.

С переходом с 1 января 2001 г. на новые налоговые технологии по отдельным налогам у организаций возникло значительное число проблем практически по всем аспектам механизма реализации налогообложения (по расчету доходов, расходов и налогооблагаемой базы).

Опыт практической реализации нового механизма взимания НДФЛ показал, что ожидаемые от реформы результаты не были достигнуты. Увеличение поступлений налога на доходы физических лиц произошло только по причине роста номинальных доходов населения в связи с общим повышением цен и незначительным увеличением реальных доходов в условиях современной экономики.

Ситуация в сфере формирования, распределения и накопления личных доходов остается проблемной. Продолжает увеличиваться разрыв между доходами самых бедных и богатых слоев населения, растет региональная поляризация доходов. Под воздействием сложившейся мировой конъюнктуры на про-

дукты российского экспорта и соответствующего притока капиталов, в том числе в виде личных доходов, нарушается система ценообразования по всей товарной структуре, что ведет к постоянному росту цен, инфляции, издержек, обесцениванию реальных доходов населения [8, с. 34].

В целях предотвращения дальнейшей дифференциации экономического пространства и сокращения поляризации доходов населения многие исследователи отстаивают позицию нецелесообразности дальнейшего применения плоской шкалы налогообложения как выполнившей свою функцию в начале XXI в. и придерживаются мнения о необходимости введения прогрессивного налогообложения доходов физических лиц.

По мнению А. Бунича, плоская шкала налогообложения доходов физических лиц не соответствует структуре нашего общества, где средний класс составляет порядка 10–15 % населения, и нарушает социальную справедливость налогообложения [1].

Прогрессивное налогообложение может стать выгодным для обеспеченных граждан, так как обладает большими возможностями для уменьшения налогооблагаемой базы за счет вычета расходов на благотворительность, образование, лечение, приобретение недвижимости.

Далеко не всегда плоская шкала налогообложения доходов физических лиц действительно создает стимул для честного декларирования гражданами своих доходов.

В настоящее время единая ставка налога на доходы физических лиц в совокупности с установлением размера необлагаемого минимума в несколько раз ниже реальных расходов налогоплательщика на поддержание нормальных условий жизни, что создает ситуацию, при которой налоговые обязательства распределены между плательщиками крайне неравномерно, без учета их реальной платежеспособности. В условиях плоской шкалы подоходного налогообложения удельный вес общих обязательных платежей в доходах низкообеспеченных слоев населения становится существенно выше, чем у более обеспеченных.

За последние 10 лет минимальный размер оплаты труда вырос в 30 раз [2], но остается очень низким доходом для большинства людей нашей страны, ср.:

Дата введения МРОТ	Размер, руб.
01.01 2009 г.	4 330
01.09 2007 г.	2 300
01.05 2006 г.	1 100
01.09 2005 г.	800
01.01 2005 г.	720
01.10 2003 г.	600
01.05 2002 г.	450
01.07 2001 г.	300
01.01 2001 г.	200
01.07 2000 г.	132

Согласно статье 133.1 Трудового кодекса РФ, минимальный размер оплаты труда применяется лишь для регулирования оплаты труда и определения размеров пособий по временной нетрудоспособности. Субъекты Российской Федерации вправе устанавливать на своей территории региональный МРОТ выше федерального [6]. Региональный МРОТ-2010 установлен и действует в 27 из 83 субъектов Российской Федерации [3].

Региональный МРОТ-2010 в некоторых субъектах Российской Федерации установлен на уровне прожиточного минимума или в процентном отношении к прожиточному минимуму трудоспособного населения в регионе.

Величина прожиточного минимума ежеквартально устанавливается Правительством Российской Федерации в целом по России. В субъектах Российской Федерации потребительская корзина устанавливается законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации. Прожиточный минимум во всех регионах неодинаков: решение об определении конкретного прожиточного минимума принимаются местными властями децентрализованно [7].

Альтернативным подходом к увеличению фактической прогрессивности НДФЛ является расширение налоговых вычетов по данному налогу. Универсальный налоговый вычет, применимый ко всем категориям налогоплательщиков с низким уровнем доходов, следует привязать к размеру прожиточного минимума.

Учитывая, что в разных регионах величина прожиточного минимума неодинакова, необходимо применять решения в области реформирования НДФЛ отдельно по каждому субъекту РФ.

Для увеличения прогрессивности НДФЛ следует использовать в основном стандартные налоговые вычеты, так как социальные, имущественные и профессиональные налоговые вычеты в основном связаны с поощрением (учетом) тех или иных видов расходов, а не с выравниванием доходов налогоплательщиков. Кроме того, очевидно, что имущественными вычетами (особенно в случае их значительного увеличения) будут пользоваться не самые бедные категории населения.

По мнению Л. Анисимовой, дополнительное поощрение выдающихся граждан или граждан, пострадавших от тех или иных решений государства, крупных аварий и т. д., более целесообразно осуществлять в рамках мер по социальной поддержке населения, нежели с помощью предоставления налоговых льгот и вычетов. Для повышения прогрессивности НДФЛ предлагается существенно увеличить универсальный налоговый вычет и вычет на детей, так как именно эти вычеты связаны с величиной дохода налогоплательщика. Однако необходимо оценить возможность более существенного увеличения стандартных налоговых вычетов – в перспективе до величины прожиточного минимума при одновременном повышении порогового значения накопленного дохода. При условии ежегодной индексации стандартных вычетов по НДФЛ на величину инфляции они способны выполнять стабилизирующую функцию по отношению к доходам беднейших слоев населения. При реальном росте заработной платы доля стандартных вычетов в налоговой базе по НДФЛ будет сокращаться. При уменьшении заработной платы в реальном выражении доля стандартного вычета в налоговой базе по НДФЛ будет, напротив, расти, снижая налоговую нагрузку на беднейшие слои населения. Следовательно, можно предположить, что в среднесрочной перспективе, при условии сохранения устойчивых темпов роста денежных доходов населения за вычетом социальных выплат, доля стандартных вычетов по НДФЛ в налоговой базе будет постепенно сокращаться [4, с. 59].

В развитых странах необлагаемый налогом минимум эквивалентен прожиточному минимуму в стране. Это вытекает из принципа обложения налогом «чистого» дохода, то

есть не должна облагаться сумма, необходимая (в минимальном размере) для поддержания жизнедеятельности граждан.

Авторами настоящей статьи предлагается увеличить размер стандартного налогового вычета, предоставляемого каждому налогоплательщику в размере прожиточного минимума. Например, в Волгоградской области прожиточный минимум в 2010 г. составляет 6 993 руб. [7].

Статьей 218 НК РФ установлен предел дохода, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, равный 40 000 руб.

Целесообразно увеличить установленный предел дохода при введении стандартного налогового вычета в размере прожиточного минимума до 83 916 руб. (6 993 руб. × 12 мес.) по Волгоградской области.

Осуществляя совершенствование системы налогообложения доходов физических лиц, необходимо помнить о том, что налог на доходы физических лиц является мощным рычагом воздействия как на пополнение доходов бюджетов разных уровней, так и на социальную составляющую подоходного налогообложения физических лиц – регулирование уровня жизни населения.

В целях реализации данного предложения следует ужесточить контроль формирования фонда оплаты труда. В этой связи ФНС России планирует придать дополнительный импульс деятельности комиссий по легализации налоговой базы в части заработной платы и убыточных организаций, а также еще более активно привлекать к указанной работе органы власти субъектов Российской Федерации, поскольку с введением страховых взносов с 2011 г. предусматривается рост нагрузки на фонд оплаты труда с 26 до 34 %, тем самым увеличиваются риски увода части зарплат в тень и снижения налоговой базы по НДФЛ.

Так, величина средней заработной платы в организациях должна быть не ниже этой величины в среднем по отрасли, соответствующей основному виду деятельности налогоплательщика. В случае обнаружения заниженных величин указанного показателя целесообразно предусмотреть в НК РФ право налоговых органов пересчитывать налоговую базу по НДФЛ и страховым взносам, исходя из величины за-

работной платы не ниже прожиточного минимума и не выше средней по отрасли, с доначислением соответствующих налогов и платежей, а также применением налоговых санкций.

Следует отметить, что необходимо повышать заинтересованность наемных работников в легализации средств, направляемых на вознаграждение за осуществление ими трудовых обязанностей и выполненные работы. Например, при предоставлении кредитных ресурсов и банковских гарантий, предоставлении налоговых вычетов по НДФЛ на лечение, обучение или покупку жилья, а также формировании накопительных счетов будущих пенсионеров требуется заполнение формы 2-НДФЛ, которая подтверждает реальные доходы.

Достигнутый эффект от практической реализации данной меры будет заключаться в восстановлении социальной справедливости, когда минимум доходов, необходимый для проживания, не будет облагаться НДФЛ, а также в наращении налоговой базы как по НДФЛ, так и по страховым взносам, и в расширении возможностей реализации работниками своих потребительских способностей.

Необходимо также провести некоторые реформы в сфере контроля поступления налога с дохода от индивидуальной предпринимательской деятельности. Государством оказана значительная поддержка малому бизнесу, вследствие чего увеличилось количество индивидуальных предпринимателей.

Однако слабым звеном является обложение налогом дохода, получаемого физическими лицами от сдачи собственного имущества в аренду. Необходимо признать данную деятельность предпринимательской, исходя из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли (дохода) от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законном порядке. Поэтому все арендодатели должны быть зарегистрированы в качестве индивидуальных предпринимателей. Вместе с тем налог от сдачи имущества в аренду должен поступать в городской бюджет с целью накопления средств для реали-

зации программы «Доступное жилье» малообеспеченным гражданам.

Кроме того, данный сектор экономики нуждается в реформировании администрирования со стороны государства. Следует систематически проводить проверку тех граждан, которые сдают свои квартиры и другое недвижимое имущество внаем, но налогов с этих доходов не платят. Считаем, что этому направлению необходимо уделить особое внимание, поскольку для значительной части физических лиц эта деятельность становится одним из основных источников доходов. Организация налогового контроля такого вида дохода пока не дает желаемого результата. На практике достаточно сложно, а порой и невозможно установить факт получения дохода гражданином от сдачи имущества во временное пользование. Связано это с тем, что обычно отсутствуют какие-либо документы, подтверждающие заключение сделки и получение дохода. Налоговые органы в основном рассчитывают на сознательность соседей и бдительность участковых милиционеров.

Чтобы налоговые проверки физических лиц, сдающих квартиры, гаражи и другое имущество без оформления договоров, были эффективными, необходимо создать соответствующую базу данных, которая должна постоянно пополняться. При этом следовало бы изыскать возможность стимулировать заинтересованность граждан в предоставлении необходимой информации по этим сделкам посредством выплаты материального вознаграждения. Следует также разработать методику проведения таких проверок, которая должна включать три этапа.

На первом этапе – получение объяснения от собственника имущества и лица, которое в ходе налоговой проверки временно пользуется этим имуществом. Данный этап проверки можно проводить как с выходом на территорию налогоплательщика, так и на территории налогового органа.

Второй этап налоговой проверки заключается в установлении достоверности сведений, которые представлены участниками сделки. Информацию о наличии родственных связей необходимо проверить, направив запрос в правоохранительные органы РФ. В противном случае налоговые органы обязаны приступить

к определению суммы сокрытого объекта налогообложения и привлечению недобросовестных налогоплательщиков к ответственности.

Третий этап проверки – обработка информации, поступившей от правоохранительных органов РФ. Если наличие родственных связей подтверждается, то оформляется справка. В противном случае налоговые органы обязаны оформить акт налоговой проверки с привлечением граждан, получивших дополнительные доходы, к налоговой ответственности.

Весьма важно правильно определить скрытый объект налогообложения, а также сумму налога и размер штрафа, подлежащих перечислению в бюджет по итогам налоговой проверки. При определении размера сокрытого от налогообложения дохода справедливо будет взять за основу среднюю цену сделки по аналогичным платным услугам, которые были совершены другими физическими лицами на соответствующей территории (районе, поселке, городе и т. д.). Такой подход обоснован в ст. 31 НК РФ, в соответствии с которой налоговые органы вправе определять суммы налогов, подлежащих уплате налогоплательщиками в бюджетную систему Российской Федерации, расчетным путем на основании имеющейся у них информации о налогоплательщике, а также данных об иных аналогичных налогоплательщиках и т. д. При этом налоговым органам в обязательном порядке необходимо учитывать следующие характеристики: состояние объекта, его местонахождение, наличие телефона, мебели и т. п.

На основе имеющейся базы по гражданам, сдающим жилые и нежилые помещения в наем, можно предложить два варианта определения периода получения дополнительного дохода. Первый вариант – это расчетный метод, когда сопоставляются данные информационной базы по физическим лицам. Второй вариант – период сдачи имущества в наем, который определяется по сведениям соседей.

Несомненно, на практике выполнение этих условий потребует значительных усилий от налоговых органов, но в последующем даст ощутимый результат в работе с недобросовестными налогоплательщиками.

Применение мер ответственности должно привести к сокращению количества лиц, уклоняющихся от уплаты налога. Несомненно, оптимальным вариантом для налоговых

органов и в целом для государства является отсутствие таких незаконных сделок, но такого результата сложно добиться. Более реальным может быть вывод из теневого оборота скрытых доходов граждан, что, в конечном счете, повлечет за собой рост налоговых платежей по налогу на доходы физических лиц.

Для достижения этого результата представляется справедливым увеличение размера штрафной санкции за допущение гражданами аналогичных нарушений. В соответствии с действующим налоговым законодательством (ст. 122 НК РФ) неуплата или неполная уплата сумм налога в результате занижения налоговой базы влечет взыскание штрафа в размере 20 % от неуплаченной суммы налога. Если же вышеперечисленные деяния совершены умышленно, то они влекут за собой взыскание штрафа в размере 40 % от неуплаченной суммы налога.

При установлении фактов сдачи имущества в наем без заключения договоров между ее участниками не следует принимать во внимание какие-либо смягчающие обстоятельства. Ведь в данном случае гражданин совершает налоговое правонарушение, сознавая его природу и последствия. Поэтому по данному виду нарушения размер штрафной санкции должен быть установлен исходя из максимальной величины – 40 %.

В заключение обратим внимание на ряд мер, связанных с повышением социальной направленности налогообложения. Следует создать благоприятные законодательные и нормативные условия его осуществления, действенную систему налоговых льгот, полностью или частично освободить от уплаты налогов малообеспеченных, социально незащищенных граждан, предусмотрев право семейного налогообложения.

Справедливо распределить налоговые обязательства можно только применяя прогрессивную шкалу налогообложения, как принято за рубежом. Основопологающим условием при установлении шкалы налогообложения должно стать привлечение к уплате налога платежеспособных лиц, что предполагает освобождение от уплаты налога с доходов, превышающих прожиточный минимум. Преимуществом данного порядка установления шкалы налогообложения является автоматический учет инфляционно-

го роста доходов в шкале налогообложения, соблюдение установленного соотношения при обложении доходов различных слоев населения.

Прогрессивный налог является достаточно гибким инструментом политики, поскольку предполагает возможность индексирования пороговых значений доходов для каждой налоговой ступени.

В результате введения данного налога также следует ожидать снижения социальной напряженности в стране вследствие сокращения уровня дифференциации доходов среди населения Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бунич, А. Прогрессивный подоходный налог должен служить средством обеспечения социальной справедливости / А. Бунич // Информационно-аналитический портал. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://bunich.ru/press/index.php?id=409> (дата публикации: 14.12.2005). – Загл. с экрана.
2. Динамика изменения МРОТ в России с 2000 по 2009 год // Моя зарплата в России. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.mojazarplata.ru/main/minimumwages/mrot-2000-2010>. – Загл. с экрана.
3. МРОТ 2010 по субъектам Российской Федерации // Моя зарплата в России. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.mojazarplata.ru/main/minimumwages/mrot-2010>. – Загл. с экрана.
4. Реформа налогообложения доходов населения в России: результаты в 2000–2007 гг. / Л. Анисимова [и др.] ; Ин-т экономики переход. периода. – М. : ИЭПП, 2008. – 256 с.
5. Семенихин, В. В. Налог на доходы физических лиц-2009 : большой справ. налогоплательщика / В. В. Семенихин. – Саратов : ГАРАНТ : Ай Пи Эр Медиа, 2009. – 272 с.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации // Правовой портал Кадис. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.kadis.ru/kodeks.phtml?kodeks=17&paper=133>. – Загл. с экрана.
7. Что такое и чему равен прожиточный минимум в России // Моя зарплата в России. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.mojazarplata.ru/main/prozhitochnyj-minimum>. – Загл. с экрана.
8. Шапкова, Е. Ю. Налоги и налогообложение: учебное пособие / Е. Ю. Шапкова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Дашков и К., 2007. – 336 с.

ON BASIC WAYS OF IMPROVING INDIVIDUALS' TAXATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

G.Ya. Chukhnina, V.S. Golovanova

The mechanism of individual income tax collection is described in the article in terms of conciliation of interests between the state and taxpayers, which is considered by the author to be a transition to a more efficient and fair taxation system.

Key words: *taxation, rate, income, progressive scale of taxation.*