Шипилова Наталья Сергеевна. Источники финансирования социальной защиты населения в России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Шипилова Наталья Сергеевна; [Место защиты: Сарат. гос. соц.-эконом. ун-т].- Саратов, 2009.- 183 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/74

**Содержание к диссертации**

Введение

1.ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ 11

1.1. Экономическое содержание источников финансирования социальной защиты населения и их характеристика 11

1.2. Социальное налогообложение как основной источник финансирования государственной социальной защиты населения 21

1.3. Социальная налоговая политика за рубежом 35

2. ПРАКТИКА СОЦИАЛЬНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИИ 56

2.1. Особенности организация и взимания социально ориентированных налоговых платежей 55

2.2. Анализ обеспеченности доходными источниками социальной защиты населения в условиях реформирования 69

2.3. Оценка налоговой нагрузки по социально ориентированным налоговым платежам 89

3.ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСТОЧНИКАМИ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ 107

3.1. Социальная эффективность налоговых ставок и налоговых льгот при налогообложении доходов физических лиц 107

3.2. Финансирование социальной защиты населения и развитие социального налогообложения: приоритеты и перспективы 141

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 155

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 169

ПРИЛОЖЕНИЕ 178

**Введение к работе**

Актуальность темы. Социальная защищенность населения любой страны входит в состав показателей, определяющих уровень социальной стабильности общества. Социальная защита является частью многогранной социальной политики, которая направлена на реализацию социальных гарантий населения и включает в себя социальное обеспечение и социальное страхование, а также нематериальные формы социальных гарантий, предоставляемых национальным законодательством. Формами социальной защиты выступают пенсии, пособия, выплаты, налоговые вычеты и льготы и прочие компенсации различным категориям граждан, нуждающимся в социальной помощи. В мировой практике современные государства уже с середины XX века активно берут на себя функции социальной защиты и экономического регулирования, так как без планомерного, направляемого государством развития социальной сферы, науки и образования, внедрения новых технологий невозможно динамичное развитие экономики, высокий уровень жизни, наличие социальной стабильности и защищенности населения. В, условиях современного финансового кризиса, регулирующая и -социальная роль государства неизмеримо возросла и жизненно необходима. Без полноценного финансового обеспечения системы социальной защиты, невозможно выполнение государством стоящих перед ним социальных и экономических задач. Экономические реформы в России вызвали реструктуризацию источников финансирования социальной сферы. Процесс реформирования сегодня сопровождается переходом на страховые методы финансирования социальной защиты за счет страховых взносов работодателей, добровольных отчислений работодателей и работников, косвенного финансирования в виде налоговых льгот. Из многочисленных источников финансирования социальной защиты населения выделяется один из наиболее весомых - это социально ориентированные налоговые платежи и взносы, или, по другому, социальное налогообложение. Однако, его роль как источника доходов бюджетов социальных внебюджетных фондов в России пока явно занижена. В тоже время, социальные налоговые платежи составляют в развитых странах значительную долю в совокупных налоговых доходах: в Японии - 38%), в Германии — 37% , в Англии — 18%, во Франции — 41%, а в России около 8%.

Острой проблемой сегодня является снижение значений макроэкономических показателей в стране, и, соответственно, ухудшение финансового положения системы социальной защиты населения, что требует неотлагательного решения. Так, рост доходов социальной защиты населения, будучи высоким, в середине 1990-х годов, начиная с 1998 г. замедляется, по сравнению с темпами роста ВВП и средней заработной платы. Так, среднегодовой рост реальной заработной платы за последние 5 лет составил 10%, а ВВП — 6-7%.

Рост покупательной способности пенсий и пособий не превышал 2-3% в год, что, согласно экспертным оценкам, на начало 2009 г. по покупательной способности составляло примерно 70—75% от величины 1989г.

Значительное влияние на формирование финансовых ресурсов социальной защиты населения оказала и регрессивная шкала налогообложения по единому социальному налогу, а также уплата его только работодателями. В результате такой ситуации мы наблюдаем снижение уровня социальных гарантий в системе социального страхования и понижение уровня социальной защиты застрахованных. Практика снижения ЕСН и возникший в связи с этим уже в 2005 г. дефицит бюджетов государственных внебюджетных фондов фактически реанимировал социалистическую модель государственного социального обеспечения, основанную на дотациях из федерального бюджета. Начиная с 2005 г. федеральный бюджет становится ответственным за финансовое обеспечение бюджетов Пенсионного фонда и других внебюджетных социальных фондов Российской Федерации. Доля федеральных средств в бюджете ПФ РФ в 2008 г. достигает 53%). Отсутствие эффективной системы российского социального налогообложения в условиях ухудшающейся демографической и социальной, ситуации в стране, а также необходимость выработки конкретных мер по формированию эффективного механизма социального налогообложения как основного источника финансирования социальной защиты населения определяют актуальность темы и выбор направления диссертационного исследования. Степень разработанности проблемы. В отечественной и зарубежной литературе вопросам формирования источников финансирования социальной защиты населения придается в последние годы огромное значение, и проблема совершенствования социального налогообложения как основного источника финансирования социальной защиты населения занимает внимание многих экономистов. Теоретическая часть диссертации базируется на научных трудах таких отечественных экономистов как СВ. Барулин, О.В. Вруб-левская, М.В. Гончарова, А.И. Гончаров, Л.Н. Лыкова, Н.В.Миляков, В.П.Морозов, А.П.Починок, М.В.Романовский, С.Д. Шаталов, Е.Ю. Шапкова, Е.Н.Шутяк, Д.Г.Черник и др., а также зарубежных ученых - А. Бибе, К. Гиле, М. Девере, П. Джонсон, М. Леруа, В. Ляйбфниц, Д. Томпсон, Ф. Шнайдер, Д. Энсте и др.

Относительно изученности отдельных прикладных аспектов социального налогообложения, как источника финансирования социальной защиты населения, следует отметить, что вопросы функционального предназначения и принципов социального налогообложения, его на экономику нагрузки и эффективности, а также функционирования непосредственно связанного с ним социального страхования достаточно полно рассмотрены в публикациях таких авторов, как П.Е. Васильев, И.В.Караваева, В.Е. Михальчук, С.М.Никитин, И.Х. Озеров, Н.Н. Стельмах, Р.Г. Самоев, М.П. Сокол, Н.И.Сидорова, В.Д. Роик, А.И. Федотов и др.

В тоже время ряд теоретических и прикладных вопросов, представляющих ключевые проблемы социального налогообложения как источника финансирования социальной защиты населения являются либо дискуссионными, либо требующими дополнительных исследований. Нельзя также не учитывать тот факт, что в России ещё продолжается становление институтов социальной защиты граждан и социального налогообложения. Все они нуждаются в дальнейшем реформировании.

Исходя из вышесказанного, необходимо продолжить исследование проблемы обеспечения российской системы социальной защиты населения стабильными источниками финансирования. Таким образом, актуальность и недостаточная степень разработанности искомой проблемы определили тему диссертации, цель и задачи исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является рационализация действующей в России системы финансового обеспечения социальной защиты населения путем развития теоретического - методологического аппарата, разработки комплекса мер и механизмов, направленных на совершенствование социального налогообложения как источника финансирования социальной защиты.

Для достижения поставленной цели потребовалось решение следующих задач, определивших логику диссертационного исследования и его структуру:

- рассмотреть экономическое содержание источников финансирования социальной защиты населения и дать их характеристику;

- исследовать проблемы социального налогообложения как основного источника финансирования государственной социальной защиты;

- рассмотреть социальную налоговую политику за рубежом;

- выявить особенности организации и взимания социально ориентированных налоговых платежей;

- провести анализ обеспеченности доходными источниками социальной защиты населения; - дать оценку налоговой нагрузки по социально ориентированным налоговым платежам;

- проанализировать эффективность обеспечения источниками финансирова-ния социальной защиты населения;

- разработать и обосновать приоритеты и перспективы финансирования социальной защиты населения и развития социального налогообложения.

Предметом исследования выступает совокупность экономических отношений, возникающих в процессе обеспечения источниками финансирования социальной защиты населения.

Объектом исследования является действующая система финансового обеспечения доходными источниками социальной защиты населения в России, включая социальное налогообложение.

Методологическая основа. В ходе подготовки работы применялись такие методы научного исследования, как моделирование, группировка, статистическое наблюдение, сравнительный анализ, классификация, позволившие получить достоверные научные знания и наиболее полно организовать научный поиск для достижения поставленной цели и решения исследовательских задач.

Теоретическую базу составили труды ведущих исследователей экономической науки, фундаментальные и прикладные работы отечественных и зарубежных ученых, посвященные вопросам становления и развития источников финансирования социальной защиты населения и проблемам совершенствования социального налогообложения как основного источника финансирования социальной защиты.

Информационной базой исследования послужили нормативно-законодательные акты, регулирующие вопросы формирования источников финансирования социальной защиты населения в России, справочные материалы по социальной налоговой политике за рубежом, данные Федеральной службы по статистике, отчеты социальных внебюджетных фондов России, материалы Министерства финансов России, данные Федеральной налоговой службы и управления ФНС по Саратовской области, материалы научно -практических конференций и семинаров, научные публикации по теме, размещенные как в периодической печати, так и в Интернете, а также личные наблюдения и выводы автора, полученные в ходе проведенного научного исследования.

Наиболее существенные научные результаты проведенного исследования состоят в следующем:

-уточнено понятие социальной защиты населения как финансовой категории, которая опосредует финансовые перераспределительные отношения, возникающие в процессе формирования централизованных и децентрализованных финансовых ресурсов, используемых через специальный финансовый механизм для финансирования социальной защиты населения; - раскрыто содержание социального налогообложения как основного источника финансирования социальной защиты населения и предложена его авторская трактовка; выявлена двоякая природа единого социального налога, являющегося основным источником финансирования социальной защиты населения; обоснована налоговая природа (сущность) предстоящих к введению с 1 января 2010 г. страховых взносов;

- предложено использовать отдельные элементы механизма обеспечения финансовыми ресурсами социальной защиты населения, в том числе взимание социальных налогов не только с работодателей, но и с работников, предоставление широкого спектра налоговых социальных преференций, приближение налоговых вычетов при налогообложении доходов физических лиц к размеру прожиточного минимума;

- обоснован вывод о том, что увеличение бремени социальных налогов может привести к росту «теневой» экономики; посредством метода моделирования ситуаций доказана необходимость введения обязательных страховых взносов для работников, что будет способствовать снижению налоговой нагрузки на работодателей и повышению заинтересованности работников в легализации оплаты труда;

-доказано, что действующая система налоговых вычетов, предоставляемая по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ), неэффективна и формальна; предложено увеличить размер необлагаемого минимума каждому налого-плательщику до действующего МРОТ; размер вычета на содержание детей до двух МРОТ на каждого ребенка; размер социальных вычетов ограничить верхним пределом годового дохода в сумме 600 тыс. руб., а имущественного вычета- 1200 тыс. руб.;

- предложено инвестировать средства Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и Фондов обязательного медицинского страхования в высокоэффективные национальные проекты и объекты реальной экономики для получения высокого инвестиционного дохода;

- ввести механизм прогрессивного подоходного налогообложения с пра вом учета семейного статуса налогоплательщика и дифференцированной ставкой в зависимости от источника и размера дохода (предложены и обоснованы их конкретные значения).

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что выполненное диссертационное исследование направлено на решение важной проблемы - финансовое обеспечение доходными источниками социальной защиты населения путем совершенствования механизма обложения социально ориентированными налоговыми платежами. Основные идеи диссертации, её выводы и рекомендации формулируются с учетом возможностей их практического использования.

Теоретическая значимость работы определяется тем, что результаты исследования способствуют расширению теоретическо-методологической базы, необходимой для развития и совершенствования источников финансирования социальной защиты населения. Теоретические результаты исследования легли в основу авторских прикладных разработок и могут быть использованы при преподавании и изучении специальных финансовых дисциплин.

Практическая значимость исследования состоит в том, что предложения автора могут быть использованы для решения проблем, связанных с эффективностью и совершенствованием процесса формирования источников финансирования социальной защиты населения.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения диссертационной работы были изложены на научно-практических конференциях, проходивших в 2008-2009 годах в Саратовском государственном социально-экономическом университете.

Отдельные положения и разработки диссертации использованы Управлением Федеральной налоговой службы по Саратовской области при подготовке предложений по налоговому реформированию в Российской Федерации, что подтверждено справкой о внедрении. Сделанные в ходе исследования выводы и разработки также нашли применение при преподавании и изучении дисциплин «Налоги и налогообложение», «Внебюджетные фонды», «Страхование» на кафедре финансов в Саратовском государственном социально- экономическом университете, что также подтверждено справкой о внедрении.

Основное содержание диссертационной работы и её результатов полностью изложены в 6 научных работах автора, общим объемом 6,3 п.л., в т.ч. две статьи в изданиях, рекомендуемых ВАК.

Объем и структура работы. Цель и задачи исследования определили структуру диссертационной работы и приложений. Диссертация состоит из введения, трех глав, включая восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений. Список использованных источников содержит 165 единиц. В работе представлены 5 приложений, 19 таблиц. Объем диссертации составляет 176 страниц.

## Экономическое содержание источников финансирования социальной защиты населения и их характеристика

Идея «социального государства» опирается на давнюю традицию в истории экономической мысли. Однако, как показывает практика XX - XXI веков «социальные государства» в чистом виде практически не существуют. Любому современному государству в той или иной степени приходится брать на себя функции социальной защиты и экономического регулирования - в противном случае социальные и политические потрясения грозят быть слишком серьезными. Кроме того, опыт развитых стран показывает, что без планомерного, направляемого государством развития социальной сферы, науки и образования, разработки и внедрения в производство новых технологий динамичное развитие экономики, высокий уровень жизни, обеспечение социальной стабильности и защищенности населения невозможны. С середины XX века наблюдается постоянное увеличение доли государственных расходов в финансировании социальной сферы развитых стран, роста её объема в общем объеме валового внутреннего продукта, т.е. социальная политика является в центре внимания данных государств.

В России положение о социальном государстве было закреплено в ст. 7 новой Конституции Российской Федерации: «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», то есть Российская Федерация объявила свой новый статус - статус социального государства, в котором приоритетное значение в развитии государства имеют социальные отношения.

Частью социальной политики, меры которой непосредственно направлены на реализацию социальных гарантий населения, является социальная защита. В ст. 13 Федерального закона от 12.01.1995№ 5-ФЗ «О ветеранах», например, социальная защита определена как система мер, направленных на создание условий, обеспечивающих экономическое и моральное благополучие ветеранов, предоставляющих им дополнительные права и гарантирующих льготы... Согласно ст. 2 Федерального закона от 24.11.1995 № 181 -ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ» социальная защита — это система гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер, обеспечивающих условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.

О понятии социальной защиты населения существует в научной среде множество различных мнений. Так, Шутяк Е.Н. справедливо указывает, что социальная защита входит в контекст социальной политики, включая себя социальное обеспечение и социальное страхование, а также нематериальные формы социальных гарантий, предоставляемых в результате законодательного процесса. Социальное страхование предполагает получение социальных трансфертов при условии уплаты рисковых взносов, а социальное обеспечение охватывает все виды трансфертов (выплаты по социальному страхованию, государственные пособия, индивидуальную социальную помощь, обслуживание.

## Особенности организация и взимания социально ориентированных налоговых платежей

Современное социальное налогообложение, как налоговое бремя на экономику, в России наиболее весомо стало проявляться с развитием рыночных отношений. В условиях советской экономики и социалистического строя, источниками финансирования социальной защиты населения выступали наряду с социальными взносами от заработной платы, уплачиваемыми государством - работодателем, одновременно и подоходное налогообложение физических лиц и, уплачиваемый членами «тотального» профсоюза, 1 % профсоюзных взносов, и само государственное устройство, гарантирующее согласно Конституции право на бесплатные медицину, образование всех видов, предоставление жилья, обеспечение яслями, детскими садами детей, физическим и культурным досугом большинства граждан страны. Государственный бюджет советской России, базирующийся на государственной собственности на средства производства, недра, землю и при наличии ряда монополий, имел большие возможности в финансировании социальной защиты населения.

В начале 90-х годов социальное страхование и пенсионное обеспечение было обеспечено взносами работодателей и работников (1 % в Пенсионный фонд) во внебюджетные социальные фонды - Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд медицинского страхования и Фонд занятости, -по общей ставке 39, 5 % от фонда оплаты труда, которая в последующем была заменена на ставку 35,6% с упразднением Фонда занятости.

В 1998 году по инициативе ведущих экономистов и финансистов страны во главе с Шаталовым С.Д., одним из инициаторов, так называемого на тот момент социального налога, было предложено ввести для всех социальных внебюджетных фондов единую налогооблагаемую базу и передать функции учета, учета, анализа и контроля одному ведомству - Министерству налоговой службы России (в дальнейшем — ФНС РФ).

С введением социального налога были «затронуты интересы многих. Например, «профсоюзы бояться потерять влияние на то, каким образом принимаются решения, каким образом они контролируются»20. Что касается предприятий, то предлагалась довольно серьезная регрессия платежей в социальные фонды. Одновременно с установлением регрессивной ставки, стимулирующей работодателя показывать большую зарплату, были приняты меры для серьезного налогообложения «серых» схем, применяемых для выплаты зарплаты: высокие проценты по вкладам, страховые выплаты. Если эти выплаты превышали размер 3/4 ставки рефинансирования ЦБ РФ, то они облагались 35 % вместо ранее действовавших 15 %.

Противниками социального налога выступали ученые и работники" органов социальных служб. Например, В. Роик, указывал, что социальный налог «приведет к смешению совершенно различных по природе экономических категорий и финансовых механизмов: налог и социальное страхование».

Однако, по мнению автора признаки страховых взносов не позволяли ограничить их от налогов, сборов. Обязательство по уплате страховых взносов строится так же, как и налоговое обязательство. Уплатой страховых взносов обеспечиваются не только частные интересы застрахованных, но и публичные интересы, связанные с реализацией принципа социальной солидарности поколений.

## Социальная эффективность налоговых ставок и налоговых льгот при налогообложении доходов физических лиц

Соблюдение принципов налогообложения, сформулированных еще А. Смитом, провозглашено и подтверждено при построении российской налоговой системы. Отдельные из них достаточно четко изложены в Налоговом кодексе РФ. В частности, в ст. 3 прямо указывается, что налоги и сборы должны иметь экономическое обоснование и не могут быть произвольными, а при их установлении должна учитываться фактическая способность налогоплательщика к уплате налога. Вместе с тем, к сожалению, в числе обозначенных в НК РФ принципов налогообложения отсутствует один из основополагающих — принцип равенства и справедливости, согласно которому распределение налогового бремени должно быть равным и каждый налогоплательщик должен вносить справедливую долю в государственную казну, то есть все юридические и физические лица должны принимать материальное участие в финансировании потребностей государства соизмеримо доходам, получаемым ими под покровительством и при поддержке государства.

Отсутствие данного принципа в НК РФ ни в коей мере не должно означать, что он не должен учитываться при формировании налоговой системы. Принципы налогообложения существуют объективно, и не могут быть отменены или видоизменены по воле законодателей. Между тем, в строящейся и близкой к завершению российской налоговой системе делается попытка абстрагироваться от данной объективной реальности, игнорируя отдельные важнейшие принципы налогообложения. Это проявляется и в действующих главах Кодекса, посвященных налогам, взимаемых с физических лиц.

В российской налоговой системе, как и в налоговых системах большинства государств, число таких налогов ограничено. Самые массовые из них это налоги на доходы физических лиц, на имущество физических лиц, транспортный и земельный. Эти налоги уплачиваются большинством населения страны, поэтому к установлению их основных элементов следует подходить особенно взвешенно, не допуская чрезмерного налогового гнета и обеспечивая соблюдение принципа равенства и справедливости.

Из четырех указанных выше налогов фактически по трем установлены прогрессивные ставки налогообложения. По налогу на имущество физических лиц ставка налога колеблется от 0,1 до 2% к суммарной инвентаризационной стоимости недвижимого имущества. При этом применяется самая жесткая, так называемая простая прогрессия: размер ставки увеличивается в за-висимости от роста в целом объекта налогообложения. С введением в качестве налоговой базы рыночной стоимости имущества дифференциация в размерах уплачиваемого налога еще более возрастет.

Подобное положение законодательства в части установления прогрессивного налогообложения с определенной оговоркой можно признать соответствующей принципу социальной справедливости.

Налог с доходов физических лиц, как никакой другой, должен реализо-вывать также и свою распределительную функцию. Единая ставка налога эту задачу не выполняет, так как не способствует повышенному налоговому изъятию с высоких личных доходов и их перераспределению. По данным Госкомстата России, почти половина денежных доходов населения концентрируется у 10 % группы населения с наиболее высокими доходами40. Произведенное с 2001 г. резкое снижение ставки подоходного налога для этой группы налогоплательщиков еще более усиливает расслоение населения по уровню обеспеченности.