

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

05.07.2024 № ЗСП-79/03-01

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 632951-8 «О внесении изменений в статью 219 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (о расширении оснований предоставления социальных налоговых вычетов)

Счетная палата Российской Федерации на основании статьи 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» рассмотрела проект федерального закона № 632951-8 «О внесении изменений в статью 219 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее – законопроект), внесенный депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Законопроектом предлагается внести изменения в статью 219 Налогового кодекса Российской Федерации и дополнить с 1 января 2025 года перечень социальных налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) социальным налоговым вычетом в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за профилактические, диагностические и лечебные мероприятия в отношении домашних животных, зарегистрированных в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, проведенные организациями, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность в области ветеринарии, а также в размере стоимости лекарственных препаратов для ветеринарного применения, назначенных им специалистом в области ветеринарии и приобретенных налогоплательщиком за счет собственных средств.

По результатам рассмотрения законопроекта и дополнительных материалов к нему необходимо отметить следующее.

Статьей 13 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 498-ФЗ) установлены требования к содержанию

домашних животных. При этом частью 8 данной статьи закреплено право органов государственной власти субъектов Российской Федерации на установление дополнительных требований к содержанию домашних животных.

Согласно пояснительной записке законопроект разработан в целях стимулирования процесса регистрации домашних животных в субъектах Российской Федерации. Кроме того, отмечено, что решения о введении субъектами Российской Федерации на своей территории обязательной регистрации домашних животных, целью которой являются контроль и учет популяции животных, а также предотвращение неправомерного обращения с ними, были приняты в следующих регионах: Чувашская Республика, Московская область, Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

Исходя из малочисленности регионов, реализовавших закрепленное за ними Федеральным законом № 498-ФЗ право, можно сделать вывод об отсутствии у субъектов Российской Федерации необходимости введения на своей территории обязательной регистрации домашних животных, а предоставление физическим лицам предлагаемого социального налогового вычета по НДФЛ тем более не будет являться стимулом для принятия соответствующего решения субъектами Российской Федерации с учетом того, что это повлечет выпадающие доходы региональных и местных бюджетов.

Таким образом, достижение обозначенной в пояснительной записке к законопроекту цели путем внесения предложенных изменений, а также возможность и обоснованность решения проблемы предлагаемым способом вызывают сомнения.

Кроме того, исходя из положений статьи 137 Гражданского кодекса Российской Федерации животные рассматриваются как особая разновидность имущества, к которому применяются общие правила об имуществе поскольку, поскольку законом или иными правовыми актами не установлено иное.

При этом на основании статьи 210 Гражданского кодекса Российской Федерации бремя содержания принадлежащего ему имущества несет собственник, если иное не предусмотрено законом или договором.

Полагаем необходимым отметить, что обеспечение своевременного оказания животным ветеринарной помощи и своевременного осуществления обязательных профилактических ветеринарных мероприятий отнесено к общим требованиям к содержанию животных их владельцами. Кроме того, при обращении с животными не допускается отказ владельцев животных от исполнения ими обязанностей по содержанию животных до их определения в приюты для животных или отчуждения иным законным способом (пункт 2 статьи 4, пункт 2 статьи 9, пункт 3 части 2 статьи 11 Федерального закона № 498-ФЗ).

Таким образом, законодательной инициативой фактически предлагается переложить часть бремени по содержанию имущества гражданина на государство.

Между тем предназначение налоговых вычетов имеет прежде всего социальный характер, предоставление указанных вычетов представляет собой форму участия государства в софинансировании социально значимых расходов физических лиц: благотворительность; оплата обучения; восстановление, сохранение и укрепление здоровья (медицинские и физкультурно-оздоровительные услуги); добровольное страхование и пенсионные взносы.

Налоговый кодекс Российской Федерации не предусматривает предоставление налоговых вычетов на содержание имущества физических лиц. Вместе с тем, реализуя социальную функцию государства, законодатель, например, к доходам, не подлежащим налогообложению, отнес оплату приобретения и содержания собак-проводников для инвалидов (статья 217).

Однако приобретение домашних животных является добровольным волеизъявлением граждан. Владельцы самостоятельно принимают соответствующее решение, возлагают на себя ответственность за жизнь и здоровье животных, оценивая свои возможности, в частности, финансовые, а также последствия и риски, связанные в том числе с необходимостью оказания животным ветеринарных услуг.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации (Определение от 2 ноября 2011 г. № 1478-О-О), поскольку по своей конституционно-правовой природе налоги являются необходимой экономической основой существования

и деятельности государства, условием реализации публичных задач Российской Федерации как демократического правового социального государства, налоговое регулирование призвано обеспечивать разумное соотношение между фискальными и иными конституционно значимыми целями государства, и, соответственно, оно может использоваться федеральным законодателем для решения социально значимых задач. С учетом необходимости соблюдения баланса интересов общества и государства, социальной ориентированности в вопросах предоставления этой категории налоговых вычетов, а также отнесения расходов на содержание домашних животных к бремени содержания имущества владельца не представляется возможным установить, на решение какой именно социальной задачи направлена предлагаемая законодательная инициатива.

Одновременно Счетная палата Российской Федерации отмечает, что государство не снимает с себя ответственности в области обращения с животными в целях их защиты, а, напротив, принимает на себя определенные обязательства, предусмотренные Федеральным законом № 498-ФЗ.

Также следует отметить, что согласно законопроекту социальный налоговый вычет предлагается установить в пользу налогоплательщика, который понес соответствующие расходы в отношении домашних животных, зарегистрированных в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Налоговый вычет предоставляется при представлении налогоплательщиком документа, подтверждающего фактические расходы на соответствующие мероприятия, выданного налогоплательщику организацией, индивидуальным предпринимателем, осуществляющим деятельность в области ветеринарии, по установленной уполномоченным федеральным органом исполнительной власти форме.

Однако механизм реализации предлагаемой инициативы представляется затруднительным, поскольку невозможно идентифицировать, кого именно следует понимать под налогоплательщиком: владельца домашнего животного либо иное лицо, которое понесло соответствующие расходы и представило указанный документ. Вместе с тем отмечаем, что Федеральным законом № 498-ФЗ не предусмотрена обязательная регистрация владельцами домашних

животных, процедура маркировки и идентификации животных также не является обязательной, как и подтверждение права собственности налогоплательщика в отношении конкретного животного.

Предлагаемая конструкция правовой нормы, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, не соответствует принципу ясности и четкости правовых норм и фактически делает круг лиц, имеющих право на получение налогового вычета, неограниченным.

Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту реализация федерального закона приведет к увеличению финансовых обязательств государства, которые будут учтены при распределении бюджетных ассигнований на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов.

При этом сумма соответствующих финансовых обязательств не определена, финансово-экономическое обоснование к законопроекту не содержит аналитических и статистических данных, которые позволили бы оценить финансовые и экономические последствия реализации предлагаемых законопроектом мер на практике.

Кроме того, в материалах к законопроекту не отражены источники исполнения возникающих дополнительных финансовых обязательств за счет средств федерального бюджета.

Принимая во внимание изложенное, а также учитывая, что в сегодняшней ситуации расходы государства, в том числе на социальные обязательства, возрастают, предложения, влекущие возникновение выпадающих доходов, а также приводящие к дополнительным расходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, не могут быть поддержаны без определения источников их компенсации.

В связи с изложенным законопроект не поддерживается.

Аудитор

А.Н. Батуркин

