

КОНСУЛЬТАЦИИ: КОМПЕНСАЦИЯ на книгоиздательскую продукцию

Анатолий Вифлеемский,
директор Центра экономики образования,
доктор экономических наук, г. Нижний Новгород

В № 1 «Народного образования» за 2009 год опубликовано письмо учителя, который задаёт вопрос «Кто защитит учителя?», жалуясь на то, что с педагогов стали брать подходящий налог с выплат на компенсацию на книгоиздательскую продукцию.

- денежная компенсация • размеры и условия оплаты труда
- надбавки и доплаты • пособия • социальные выплаты • гарантии
- налогообложение • компенсации

Порядок установления компенсации на книгоиздательскую продукцию и её размеров

В соответствии с пунктом 8 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» педагогическим работникам федеральных государственных образовательных учреждений (в том числе руководящим работникам, деятельность которых связана с образовательным процессом) выплачивается ежемесячная денежная компенсация в размере 150 рублей в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, в размере 100 рублей — в других федеральных государственных образовательных учреждениях.

Педагогическим работникам государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении

субъектов РФ, указанная денежная компенсация выплачивается по решению органа государственной власти субъекта РФ в размере, устанавливаемом указанным органом; педагогическим работникам муниципальных образовательных учреждений — по решению органа местного самоуправления в размере, устанавливаемом указанным органом.

Таким образом, размеры ежемесячной денежной компенсации на обеспечение педагогических работников книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями формально установлены лишь по отношению к работникам федеральных образовательных учреждений. Однако на практике органы государственной власти и органы местного самоуправления устанавливают точно такие же размеры компенсации, не превышая их по сравнению с установленным и на федеральном уровне. Установить размеры компенсации ниже им не позволяет статья 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты

Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в соответствии с которой при издании органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в связи с принятием настоящего федерального закона нормативных правовых актов должны быть соблюдены следующие условия:

- вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 г.;
- при изменении после 31 декабря 2004 г. порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объём финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

Так как размеры компенсации до 1 января 2005 года для всех педагогических работников образовательных учреждений были установлены статьёй 55 Закона «Об образовании», то понизить её размеры органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не вправе.

Компенсация на книгоиздательскую продукцию выплачивается не всем педагогическим работникам, а только педагогическим работникам образовательных учреждений. Так, например, компенсация не выплачивается педа-

гогическим работникам учреждений здравоохранения: если учителя школы детского санатория состоят в штате санатория, а школа является его структурным подразделением, то компенсация им не выплачивается. Однако если такая школа является самостоятельным образовательным учреждением, компенсация выплачивается в общеустановленном порядке.

Кроме того, есть ещё ряд исключений. Так, педагогическим работникам учреждений социального обеспечения такая компенсация не выплачивается, за исключением тех учреждений, где эта льгота установлена законодательством (например, для педагогических работников специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, выплата компенсации предусмотрена Постановлением Правительства РФ от 27.11.2000 № 896 «Об утверждении примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации», в котором льготы, предусмотренные для педагогических работников образовательных учреждений, распространены на работников названных учреждений).

В региональных нормативных правовых актах выплата компенсации на книгоиздательскую продукцию может быть распространена не только на руководящих работников, деятельность которых связана с образовательным процессом, но и на другие категории работников. Так, например, Порядок выплаты ежемесячной денежной компенсации на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий педагогическим работникам государственных образовательных учреждений, подведомственных отраслевым органам исполнительной власти Ленинградской области, утверждённый постановлением Правительства Ленинградской области № 47, предусматривает также право

на получение компенсации работниками из числа административно-хозяйственного и учебно-вспомогательного персонала, ведущими педагогическую деятельность в объёме не менее 240 часов в год.

В письме Минобразования России от 25 ноября 1998 г. № 20-58-4046/20-4 «О выплате денежной компенсации на книгоиздательскую продукцию и периодические издания педагогическим работникам образовательных учреждений» указывается, что «денежная компенсация на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий должна выплачиваться педагогическим работникам образовательных учреждений ежемесячно. Каких-либо ограничений в этом Законе не установлено, т.е. не указано, кому и в какие периоды эта денежная компенсация не выплачивается. Следовательно, денежная компенсация на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий должна выплачиваться ежемесячно всем педагогическим работникам образовательных учреждений, состоящим в трудовых отношениях с образовательным учреждением (в том числе во время нахождения в очередных, дополнительных и других отпусках, в период получения пособия по временной нетрудоспособности и т.д.), а также работающим по совместительству при условии, если по основному месту работы они не имеют права на её получение».

Таким образом, компенсация выплачивается только по одному месту работы: если работник получает её по своему основному месту работы, то при работе по совместительству в другом образовательном учреждении такая выплата не производится. Работникам, работающим на условиях совместительства, компенсация на книгоиздательскую продукцию выплачивается в полном объёме, так как ограничений по её выплате не установлено. А вот работникам, выполняющим педагогическую работу на условиях почасовой оплаты без занятия штатной должности, компенсация не выплачивается.

Также действующим законодательством не предусмотрена дифференциация размера выплаты данной компенсации в зависимости от размера нагрузки педагогического работника.

Компенсация на книгоиздательскую продукцию за время нахождения работника в очередном отпуске, в декретном отпуске выплачивается полностью, так как эти периоды входят в педагогический стаж (для исчисления заработной платы) и за работником сохраняется штатная должность. Компенсация должна также выплачиваться работнику и в период его нахождения в длительном отпуске сроком до одного года, который должен предоставляться работнику по его желанию не реже чем один раз в 10 лет согласно статье 55 Закона РФ «Об образовании».

Проблемы налогообложения компенсации на книгоиздательскую продукцию

В разных регионах в разное время, но всё чаще стали возникать проблемы с налогообложением компенсации на книгоиздательскую продукцию педагогических работников образовательных учреждений.

Заместитель директора Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики С.В. Разгулин в своём письме от 5 февраля 2007 г. № 03-04-06-01/25 указывает, что «работник должен представлять соответствующие документы, подтверждающие понесённые расходы на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий». Такая позиция чиновника Минфина России неправомерна и не основана на действующей нормативно-правовой базе, но очень опасна, так как на местах может возникнуть желание последовать совету этого чиновника. Однако действующее законодательство не предусматривает предоставления какой-либо отчётности педагогическим работником при получении

компенсации на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий или уменьшения её размеров при нецелевом расходовании средств педагогом.

В письме Минобразования России № 20-58-4046/20-43, в частности, подчёркивалось, что «требование с педагогических работников образовательных учреждений представления каких-либо чеков или квитанций о приобретении ими книгоиздательской продукции или о подписке на периодические издания является неправомерным».

Такое указание Минобразования России было связано с тем, что в ряде регионов были попытки требовать с педагогов чеки или квитанции о приобретении ими книгоиздательской продукции или о подписке на периодические издания и компенсации выплачивались при их представлении. Эти требования оспаривались прокуратурой и, в конечном итоге, признавались неправомерными.

В результате в положениях, принимаемых в некоторых регионах, сегодня есть строгие указания о недопустимости требовать оправдательные документы с педагогических работников. Так, например, в Свердловской области пунктом 7 Положения о порядке выплаты ежемесячной денежной компенсации на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий педагогическим работникам областных государственных образовательных организаций (утверждено постановлением Правительства Свердловской области от 8.07.2005 № 544-ПП) установлено, что «выплата компенсации осуществляется областной государственной образовательной организацией по месту работника без предъявления работником подтверждающих документов о приобретении книгоиздательской продукции».

В связи с явной противозаконностью увязки выплаты компенсации и представления документов, заместитель министра финансов С.Д. Шаталов поправил своего подчинённого. В частности, в письме Минфина РФ от 23 января 2008 г. № 03-04-08-01/4 указывается, что «выплата денежной компенсации в соответствии с Законом «Об образовании» может осуществляться без

документального подтверждения понесённых расходов на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий. Таким образом, каких-либо противоречий между Законом «Об образовании» и Налоговым кодексом Российской Федерации не имеется». Однако при этом «при отсутствии документального подтверждения целевого использования данных денежных выплат теряется их компенсационный характер и они подлежат налогообложению на общих основаниях».

Однако заместитель министра финансов никоим образом не обосновывает такую свою позицию. Он лишь голословно утверждает, что «в соответствии с положениями Налогового кодекса Российской Федерации освобождение от налогообложения выплат, компенсирующих какие-либо расходы налогоплательщиков, в том числе денежной компенсации в целях содействия обеспечения педагогических работников книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями, осуществляется только при наличии документального подтверждения понесённых расходов». Учитывая, что ни один чиновник финансового ведомства так и не смог назвать конкретную статью Налогового кодекса РФ, в которой бы содержалась такая норма, нам представляется их позиция ошибочной.

Согласно пункту 3 статьи 217 НК РФ не подлежат обложению налогом на доходы физических лиц все виды установленных законодательством РФ, законодательными актами субъектов РФ, решениями представительных органов местного самоуправления компенсационных выплат (в пределах норм, установленных в соответствии с законодательством РФ), в частности, связанных с исполнением налогоплательщиком трудовых обязанностей. При этом в соответствии со статьёй 164 ТК РФ

под компенсацией понимаются денежные выплаты, установленные для возмещения работникам затрат, связанных с исполнением ими трудовых или иных предусмотренных федеральным законом обязанностей. Компенсация на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий, устанавливаемая в соответствии с Законом РФ «Об образовании», соответствует всем вышеприведённым требованиям налогового законодательства, поэтому согласно пункту 3 статьи 217 НК РФ не подлежит включению в совокупный доход работника.

Закон РФ «Об образовании» императивно устанавливает обязанность федеральных государственных образовательных учреждений выплачивать компенсации на книгоиздательскую продукцию педагогическим работникам несмотря на наличие или отсутствие каких-либо подтверждающих документов. В названном Законе не установлена обязанность педагогических работников представлять документы, не установлена она и в Налоговом и Трудовом кодексах РФ. Также отсутствует какое-либо варьирование размеров компенсации в зависимости от размеров понесённых педагогическим работником расходов, отслеживание её целевого использования и возможность уменьшить её размеры при нецелевом расходовании средств педагогом. При этом в Налоговом кодексе РФ отсутствуют какие-либо нормы, устанавливающие обязательность представлять документы, подтверждающие целевое расходование любой компенсации.

Возьмём, например, такую компенсационную выплату, как суточные, выплачиваемые при направлении в командировку. Суточные установлены также в твёрдом размере (причём в значительно большем, чем компенсация педагогическим работникам бюджетных учреждений за приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий — 100 рублей в день, а не в месяц). И никто не считает нужным требовать с командированного под-

тверждения своих расходов для выплаты суточных.

Налоговый кодекс РФ не связывает освобождение от налогообложения этих компенсаций с представлением каких-либо оправдательных документов. В соответствии со статьёй 164 ТК РФ под компенсациями понимаются денежные выплаты, установленные в целях возмещения работникам затрат, связанных с исполнением ими трудовых или иных обязанностей, предусмотренных Трудовым кодексом РФ и другими федеральными законами. Цель компенсационных выплат — возмещение работнику расходов, связанных или с выполнением им трудовых обязанностей, или с переездом при переводе и приёме на работу в другую местность. Эти выплаты производятся также при командировках, направлении на работу после окончания соответствующих профессиональных учебных заведений, использовании работником принадлежащих ему инструментов, транспортных средств и иного имущества при выполнении трудовых обязанностей. При выплате компенсации работнику за использование личного транспорта (также в установленных законодательством размерах), также никто не учитывает, сколько времени использовался этот транспорт...

Таким образом, ряд компенсаций определяется исходя из фактически осуществлённых расходов (расходы за проезд при направлении в служебную командировку, по проживанию и т.п.), другие расходы определяются в твёрдых суммах (суточные, выплаты при переезде в другую местность и т.п.); их целевое использование не подтверждается. К последнему виду компенсаций принадлежит и компенсация на книгоиздательскую продукцию педагогическим работникам.

Если же директор школы необоснованно начинает взимать налог на доходы физических лиц с компенсационной выплаты, его действия можно и нужно обжаловать

в суде. Хотя, в принципе, директора школ должны сами обжаловать требования налоговых органов в суде, если таковые будут им выставлены. Во многих регионах в школах не требуют никаких документов и не облагают налогом на доходы физических лиц компенсацию на книгоиздательскую продукцию. И налоговики никаких претензий не предъявляют, понимая абсурдность позиции чиновников Минфина РФ.

Те школы, которые уступают этим незаконным требованиям, подвергают себя опасности: им придётся объяснять, почему они этого не делали раньше, и за три предшествующих года, когда они не требовали никаких квитанций, им придётся уплатить огромные штрафы и пени по НДФЛ.

Кроме того, в соответствии со статьёй 238 НК РФ не подлежат налогообложению единым социальным налогом (ЕСН) все виды установленных законодательством РФ, законодательными актами субъектов РФ, решениями представительных органов местного самоуправления компенсационных выплат (в пределах норм, установленных в соответствии с законодательством РФ), связанных с возмещением иных расходов, включая расходы на повышение профессионального уровня работников. Поэтому на сумму выплаты педагогическим работникам компенсации на

приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий единый социальный налог также не начисляется.

Если же уступить незаконным требованиям обязательности подтверждающих документов, то дополнительно к сумме НДФЛ, на которую уменьшится сумма компенсации, выплачиваемая педагогическому работнику, придётся уплатить ещё и ЕСН. А этот налог будет в два раза больше, чем НДФЛ. Школе придётся неизвестно откуда взять ещё дополнительно средства на уплату ЕСН. Поэтому грамотные директора будут бороться с налоговиками. А неграмотные предпочитают «повесить» проблему на педагогов, не понимая, что им от этого будет только хуже.

Если же необходимость представлять отчётные документы будет установлена законодательно, это повлечёт за собой огромные сложности в работе бухгалтерий школ и централизованных бухгалтерий, связанные с необходимостью обрабатывать большой дополнительный объём первичных документов. **НО**