

УДК 336.233.2



Степанова Марина Николаевна
кандидат экономических наук, доцент,
кафедра финансов и финансовых институтов,
Байкальский государственный университет,
г. Иркутск, Российская Федерация,
e-mail: StepanovaMN@bgu.ru

Шеломенцева Надежда Юрьевна
студент, кафедра бухгалтерского
учета и налогообложения,
Байкальский государственный университет,
г. Иркутск, Российская Федерация,
e-mail: n-shelomentseva@mail.ru

РОЛЬ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ В АДМИНИСТРИРОВАНИИ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ

Аннотация. Страховые взносы являются главным доходным источником системы социального страхования. Объемы аккумулируемых платежей определяют полноту выполнения государственными внебюджетными фондами поставленных перед ними задач по социальному обеспечению застрахованных лиц. В связи с этим особое значение приобретает качество выполняемой функции по контролю за полнотой и своевременностью уплаты страховых взносов, осуществлению взыскания задолженности по платежам. Определенное значение имеет и то, каким органом осуществляется администрирование страховых взносов. Российская практика знает разные варианты исполнения данной задачи. В данной статье представлена ретроспектива данного процесса, представлена оценка роли налоговых органов в администрировании страховых взносов.

Ключевые слова: социальное страхование, страховые взносы, государственные внебюджетные фонды, администрирование страховых взносов, доходы фондов социального страхования.

Marina N. Stepanova
PhD in Economics, Associate Professor,
Department of Finance and Financial Institutions,
Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation,
e-mail: StepanovaMN@bgu.ru

Nadezhda Yu. Shelomentseva
Student, Department of Accounting and Taxation,
Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation,
e-mail: n-shelomentseva@mail.ru

THE ROLE OF TAX AUTHORITIES IN THE ADMINISTRATION OF INSURANCE PREMIUMS

Abstract. Insurance premiums are the main source of income for the social insurance system. The amount of accumulated payments is determined by the completeness of fulfillment by state extra-budgetary funds of the tasks assigned to them for social security of insured persons. In this regard, the quality of the function performed to monitor the completeness and timeliness of payment of insurance premiums, the implementation of debt collection on payments is of particular importance. The type of body that administers insurance premiums is also of some importance. Russian practice knows different ways to perform this task. This article presents a retrospective of this process and assesses the role of tax authorities in the administration of insurance premiums

Keywords: social insurance, insurance premiums, state extra-budgetary funds, administration of insurance premiums, social insurance Fund revenues.

За весь период существования Российской Федерации налоговые органы впервые столкнулись с администрированием платежей, предназначенных для финансирования системы социального страхования в 2001 году, когда Налоговым кодексом РФ (НК РФ) был введен единый социальный налог (ЕСН), в тот момент заменивший собой отчисления во внебюджетные фонды, производимые до этого времени. Причина введения единого социального налога заключалась в стремлении государства упорядочить и систематизировать процесс исчисления, уплаты и администрирования разрозненных платежей, имевших общую природу и предназначение. Нагрузка на фонд оплаты труда была значительно уменьшена, в связи с чем сократились и «конвертные» выдачи заработной платы, а самое главное, заметно увеличился объем поступлений в систему социального страхования: он стал действительно выше по сравнению с предыдущим периодом, когда действовала система финансирования, основанная на аккумулировании страховых взносов, поступавших во внебюджетные фонды.

Начиная с 2005 года, объем налоговых поступлений и поступлений от взносов на социальные нужды продемонстрировал тенденцию к снижению, что было обусловлено действием различных факторов: это и снижение ставок ЕСН, и скачки темпов роста ВВП, но в большей мере на это повлиял мировой экономический кризис, достигший пика к 2008 году. В условиях кризиса государство начинает реализовать больше социальных программ, следовательно, его бюджет уменьшается – так произошло и в этот раз. В связи с этим отчисления от фонда оплаты труда снова были увеличены, что не могло не отразиться на финансовом положении работодателей и определить поиск способов выхода из данной ситуации. Самым простым в тех условиях вариантом стала реализация идеи об отмене социального налога и переходе к отчислениям во внебюджетные фонды: государство, в связи со сложностями управления бюджетом, посчитало рациональным вернуть фондам контрольную функцию, передав им полномочия по администрированию страховых взносов, что могло бы обеспе-

чить повышение собираемости соответствующих платежей. 24 июля 2009 года был принят соответствующий обеспечительный закон¹: он устанавливал особенности исчисления и уплаты страховых взносов, механизм обеспечения исполнения обязанности по их уплате, а также порядок осуществления контроля за исчислением и уплатой страховых взносов, а самое главное – меры ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации о страховых взносах. Однако, по факту фонды не справились с вновь возложенной на них задачей – обеспечение собираемости платежей на решение социальных задач в условиях кризиса не было таким, на какое рассчитывали при осуществлении соответствующих мер.

Функции по администрированию страховых взносов государственные внебюджетные фонды выполняли вплоть до 2016 года. Однако, дискуссии по поводу передачи полномочий по администрированию взносов налоговой службе РФ начались еще в 2013 году. Министерство финансов РФ констатировало факт того, что внебюджетные фонды не справляются с обязанностями по обеспечению полноты собираемости страховых взносов [2]. По мнению его представителей, налоговая служба, по сравнению с фондами, более качественно выполняет работу по администрированию, в связи с чем передача им соответствующих функций фондов обеспечит должное повышение собираемости взносов и надлежащий контроль за плательщиками. Члены социального блока Правительства РФ имели иную позицию на этот счет, утверждая, что с передачей функций администрирования налоговой службе система страховых взносов будет просто разрушена [3]. Некоторые аналитики назвали предстоящие изменения «обратным переходом к ЕСН» и делали неутешительные прогнозы. Российский союз промышленников и предпринимателей всерьез опасался того, что реформа не будет ограничена передачей полномочий по администрированию взносов ФНС РФ, но затронет всю систему страховых взносов, и в первую очередь — размеры ставок, что значительно отразится на бизнесе [4]. Однако, несмотря на имевшиеся противоречивые взгляды, механизм трансферта функций был запущен в очередной раз.

В течение 2016 года ФНС РФ и внебюджетные фонды социального страхования проверили масштабную работу, связанную с переходом части полномочий: сверили расчеты по просроченным и оставшимся задолженностям, штрафам и пеням, подготовили реестры плательщиков. 3 июля 2016 года был принят Федеральный закон №243-ФЗ², закрепивший за налоговыми органами роль администратора страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование, а также вводивший в действие новую главу НК РФ — гл. 34 «Страховые взносы». Положения НК РФ по настоящий момент

¹ Федеральный закон № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (на данный момент утратил силу). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89925/

² Федеральный закон "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование" от 03.07.2016 № 243-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200512/

применяются по отношению ко всем видам страховых взносов, за исключением страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения. Порядок администрирования взносов аналогичен порядку администрирования налогов, а сами страховые взносы являются федеральными платежами и обязательны к уплате на всей территории Российской Федерации³.

Что касается опасений по поводу повышения тарифов по страховым взносам, то мы можем сравнить их размеры: предшествовавшие соответствующим изменениям, на период изменений, и после изменений, то есть, за период с 2010 по 2020 гг. (см. табл. 1).

Таблица 1

Размеры основных тарифов страховых взносов

Год	ПФ РФ	ФСС РФ	Фонды обязательного медицинского страхования		Итого
			ФФОМС	ТФОМС	
2010	20,0 %	2,9 %	1,1%	2,0 %	26,0 %
2011	26,0 %	2,9 %	3,1%	2,0 %	34,0 %
2012 – 2020	22,0 %	2,9 %	5,1%	—	30,0 %

Составлено на основании НК РФ, Закона №212-ФЗ, данных с сайта Пенсионного фонда РФ, Федеральной налоговой службы РФ.

Как видно из данных таблицы 1, опасения по поводу сильного скачка в ставках были напрасны, и рост произошел только в переходный период, что было неизбежно, поскольку государство всегда стремится покрыть расходы во время кризиса. Следует иметь в виду, что данные представлены в упрощенном виде и не учитывают специфические для отдельных периодов тарифы, а также пониженные тарифы, которые применялись в каждом из представленных периодов. Повышение тарифов в 2011 году позволило государству получить дополнительный доход, который был использован на покрытие обязательств по социальному обеспечению перед застрахованными лицами.

Оценить эффективность работы ФНС РФ по администрированию страховых взносов можно по данным о собираемости взносов, однако, в силу ограниченности данных сделать это достаточно точно не представляется возможным. На данный момент в нашем распоряжении данные о темпах ежегодного прироста собираемых страховых взносов – очень условный для оценки показатель, поскольку зависит от множества факторов, но тем не менее способный дать косвенные свидетельства эффективности работы налоговых органов. Обратимся к данным таблицы 2 и 3.

³ НК РФ Статья 18.1. Страховые взносы. Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/0a971325f8f9a0f022ec3d24aeb844abb826d831/

Таблица 2

Динамика объема аккумулированных страховых взносов за период с 2011 по 2015 гг.

Показатель, млн руб.	2011	2012	2013	2014	2015	Темп прироста, %			
						12/11	13/12	14/13	15/14
Величина страховых взносов	3 307 397	4 379 149	5 026 125	5 438 779	5 947 483	32,40	11,47	8,21	9,35

Таблица 3

Динамика объема аккумулированных страховых взносов за период с 2016 по 2019 гг.

Показатель, млн руб.	2016	2017	2018	2019	Темп прироста, %		
					17/16	18/17	19/18
Величина страховых взносов	6 039 169	5 797 821	6 414 859	7 036 781	-0,04	10,64	9,68

Составлено по данным Федеральной налоговой службы РФ и Федерального казначейства РФ⁴.

Исходя из данных таблицы 2 и 3, можно сделать вывод о том, что, начиная с 2013 года темпы прироста объемов аккумулируемых страховых взносов несколько снизилась. Причем величина страховых взносов, фактически собранных за 2017 год, стала меньше уровня 2016 года, в то время как в каждом из других анализированных периодов этот показатель возрастал – это было связано с прохождением переходного периода, когда подобное отклонение было просто неизбежным. Аналогичную ситуацию можно было наблюдать и в «переходный» 2011 год, но сравнивать данные 2011 и 2010 гг. не корректно, поскольку в 2010 году еще применялись тарифы ЕСН. Таким образом, мы видим косвенные свидетельства того, что эффективность осуществления функций администрирования взносов ФНС РФ несколько выше, чем у внебюджетных фондов. При этом стоит учитывать, что настолько сильный временной разброс создает некоторые проблемы для утверждения, что такая оценка является наиболее точной. Многие факторы не учитываются, несмотря на то, что их влияние при проведении анализа исключать нельзя, если мы хотим добиться максимально достоверного вывода.

Многие специалисты также считают данный подход недостаточно верным, полагая, что оценка эффективности должна основываться на анализе за-

⁴ Режим доступа к сайту ФНС РФ: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/#t1
 Режим доступа к сайту Федерального казначейства РФ: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/byudzhety-gosudarstvennykh-vnebyudzhetykh-fondov/>

трат на осуществление администрирования и оценке конечного результата [5]. Так как заработная плата сотрудников налоговой службы выше, чем работников внебюджетных фондов, то и расходы на администрирование, соответственно, будут выше. Однако, после перехода полномочий к ФНС РФ соответствующие расходы также были сокращены ввиду увольнения части работников внебюджетных фондов, которых, к слову, оказалось больше, чем нанятых на работу в ФНС РФ в связи с тем же переходом. Разумеется, на самих работников влияние было скорее негативное.

Можем отметить очевидное положительное «не фискальное» влияние произошедших перемен:

1. Сокращение количества форм отчетностей по страховым взносам.

2. Упрощение механизма предоставления отчетности (подача отчетности стала более удобной благодаря «принципу одного окна», поскольку взносы уплачиваются только в ФНС РФ, а уже далее налоговая служба самостоятельно занимается их распределением).

3. Ужесточение контроля за плательщиками страховых взносов.

Ввиду того, что не все страховые взносы регулируются нормами НК РФ, и, кроме этого, некоторые виды выездных проверок проводятся совместно сотрудниками ФНС РФ и сотрудниками ПФ РФ и ФСС РФ, относить страховые взносы к налоговым платежам с полной уверенностью не стоит. Необходимо лишь понимать, что природа страховых взносов и налоговых платежей едина и требования по их уплате абсолютно равноценны.

Чтобы систематизировать вышеизложенное, предлагаем ознакомиться с данными таблицы 4, в которой представлены наиболее значимые достоинства и недостатки передачи функций по администрированию страховых взносов к ФНС РФ.

Таблица 4

Преимущества и недостатки передачи функций по администрированию страховых взносов к Федеральной налоговой службе Российской Федерации

Преимущества	Недостатки
1. Рост уровня собираемости налоговых платежей и взносов	1. Рост расходов на администрирование страховых взносов
2. Упрощение системы составления и предоставления отчетности по страховым взносам	2. Усложнение системы проверок плательщиков страховых взносов
3. Усиление контрольной функции и повышение платежной дисциплины	3. Для плательщиков страховых взносов – увеличение количества проверок
4. Систематизация расчетов	4. Сокращение штата сотрудников внебюджетных фондов

Составлено авторами

Таким образом, несмотря на наличие недостатков в процессе перехода функций по администрированию страховых взносов от внебюджетных фондов к налоговым органам, полученные преимущества скорее преобладают над ними, что позволяет сделать вывод о правильности принятого в 2016 году решения. Тем не менее, споры по этому поводу продолжаются до сих пор.

Стоит надеяться, что эффективность налогового администрирования во многом будет зависеть от того, насколько гибкой и качественной будет управленческая среда данного фискального механизма [6], а само оно не только способствует повышению уровня собираемости соответствующих платежей, но и минимизации рисков, связанных с их уплатой [7].

Список использованной литературы

1. Давыдова Л. В., Федорова О. А., Скорлупина Ю. О. Об эффективности передачи налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов // Финансы и кредит. – 2017. – Т. 23. – № 12. – С. 683–697.
2. Хочуев В. А. Администрирование страховых взносов: анализ проблем теории и практики // Научные известия. – 2017. – № 6. – С. 67–72.
3. Прокопенко А., Папченкова М. Сбором страховых взносов может заняться ФНС вместо внебюджетных фондов // Ведомости. – 2015. – № 3972. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/12/02/619211-sborom-vznosov-fns>.
4. Качалин Д.С. Анализ динамики финансовой нагрузки предприятия вследствие увеличения суммарного тарифа страховых взносов // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2011. – № 24. – С. 48–55.
5. Киреенко А.П. Издержки налогового администрирования в российской налоговой системе, их измерение и оценка // Известия ИГЭА (Известия Байкальского государственного университета). – 2012. – №: 4 (84). – С.34-38.
6. Вылкова Е.С. Передовой опыт налогового администрирования в различных странах // Известия Байкальского государственного университета. – 2014. – №: 5 (97). – С.13-22.
7. Степанова М.Н. Особенности возникновения и рассмотрения споров по вопросам обязательного социального страхования // Бизнес. Образование. Право. – 2018. – № 4 (45). – С. 191-198.