

Е. С. Недосекова

ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРИРОВАНИЯ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ НАЛОГОВЫМИ ОРГАНАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена исследованию значения передачи с 1 января 2017 года администрирования страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды налоговым органам РФ. Объектом исследования стали общественные отношения, возникающие в процессе администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Предметом исследования являются определение, задачи администрирования тех или иных платежей, цели и значение включения положений о страховых взносах в Налоговый кодекс РФ и передачи администрирования страховых взносов налоговым органам, а также исторический опыт правового регулирования исчисления и взимания обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды РФ. В целях исследования были использованы сравнительно-правовой метод, анализ нормативных источников, ретроспективный анализ, синтез и обобщение полученных результатов. В качестве научных выводов в статье предложено определение администрирования страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды, установлены цели и задачи передачи полномочий по администрированию страховых взносов налоговым органам, проанализированы полномочия и процесс администрирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ, в частности полномочия налоговых органов как администраторов страховых взносов в социальные внебюджетные фонды.

Ключевые слова: администрирование, страховые взносы, государственные внебюджетные фонды, социальные внебюджетные фонды, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования, единый социальный налог, налоговые органы, Налоговый кодекс, доходы бюджетов.

Abstract. The article is devoted to the transfer of insurance payment administration to state social extra-budgetary funds of the Russian Federation tax authorities since January 1, 2017. The object of the research is the social relations arising in the process of administration of the Russian Federation budget revenues. The subject of the research is the definition and objectives of administration of these or those payments, purpose and role of provisions regarding insurance payments in the Tax Code of the Russian Federation as well as the transfer of insurance payment administration by tax authorities and historical experience of legal regulation of calculating and collecting mandatory payments into state social extra-budgetary funds of the Russian Federation. For the purposes of the research the author has used the comparative legal method, analysis of legal sources, retrospective analysis, synthesis and generalization of the research results. As the scientific conclusion, the author offers her own definition of administration of insurance payments into state social extra-budgetary funds, describes goals and objectives of the transfer of powers to administer insurance payments by tax authorities, and analyze powers exercised in the process of administration of the Russian Federation revenue budget system, in particular, powers of tax authorities as administrators of insurance payments to social extra-budget funds.

Keywords: budget revenues, Tax Code, tax authorities, unified social tax, Social Insurance Fund, Pension Fund of the Russian Federation, social extra-budgetary funds, state extra-budgetary funds, insurance payments, administration.

С 1 января 2017 года вступают в силу изменения в Налоговый кодекс, устанавливающие новый порядок правового регулирования и взимания страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды. [1] Таким образом, администрирование страховых взносов, наряду с таможенными и другими неналоговыми платежами, передано Федеральной налоговой службе (ФНС) России. [2] В связи с этими изменениями проанализируем определение, задачи и значение администрирования тех или иных платежей и проведем историко-правовой анализ системы администрирования обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды. В целях данного исследования используем сравнительно-правовой метод, анализ нормативных источников, ретроспективный анализ, синтез и обобщение полученных результатов.

В законодательстве РФ часто используется термин «администрирование», однако не дано определение администрированию платежей или доходов. В Бюджетном кодексе (БК) РФ приведен перечень администраторов и главных администраторов доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджета и перечислены их полномочия. В соответствии со ст. 6 БК РФ администраторами доходов бюджета являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления государственными внебюджетными фондами, Центральный банк РФ, а также бюджетные учреждения, созданные органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществляющие в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы РФ.

Исходя из этого определения можно выявить возможный круг администраторов и основные направления администрирования доходов. Соответственно, основными полномочиями администратора доходов бюджета являются:

- осуществление начисления, учета и контроля за правильностью исчисления, полнотой и

своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;

- осуществление взыскания задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов;
- принятие решения о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представление поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов;
- принятие решения о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы РФ и представление уведомления в орган Федерального казначейства;
- в случае и порядке, установленных главным администратором доходов бюджета, формирование и представление главному администратору доходов бюджета сведений и бюджетной отчетности, необходимых для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета;
- осуществление иных бюджетных полномочий, установленных Бюджетным кодексом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Если перечисленные в определении администраторов органы и организации имеют в своем ведении других администраторов доходов бюджета и (или) являются администраторами доходов бюджета, то такие органы называются главными администраторами доходов бюджета. Полномочия главных администраторов (администраторов) доходов бюджета определены ст. 160.1 БК РФ и детализированы Указаниями о порядке применения бюджетной классификации [3], а также Правилами осуществления органами государственной власти бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов [4].

Главный администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями: [3]

- формирует перечень подотчетных ему администраторов доходов бюджета;

- представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета;
- представляет сведения для составления и ведения кассового плана;
- формирует и представляет бюджетную отчетность главного администратора доходов бюджета;
- осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

В целях проводимого исследования мероприятия по администрированию поступлений в бюджеты бюджетной системы РФ можно условно разделить на несколько этапов. [5]

Первым этапом администрирования поступлений в бюджет является принятие закона о бюджете на соответствующий период, а также постановлений органов исполнительной власти по реализации данного закона.

На втором этапе главный распорядитель средств федерального бюджета – администратор поступлений обязан утвердить нормативный правовой акт, который должен содержать положения, в соответствии с которыми территориальные органы администратора поступлений в федеральный бюджет (распорядители средств федерального бюджета), федеральные бюджетные учреждения, находящиеся в ведении главного распорядителя (распорядителя) средств федерального бюджета, наделяются полномочиями по администрированию конкретных поступлений в федеральный бюджет.

На третьем этапе администраторы доходов бюджетов в двухнедельный срок после доведения до них главным администратором доходов бюджетов порядка осуществления полномочий администратора доходов заключают с управлением Федерального казначейства по соответствующему субъекту РФ соглашение об информационном взаимодействии по форме, утвержденной Федеральным казначейством, а также обеспечивают заключение соглашений (договоров) об обмене информацией в электронном виде.

Четвертым этапом администрирования доходов бюджета можно считать организацию

и ведение бюджетного учета соответствующих финансово-хозяйственных операций, осуществляемых администраторами этих доходов.

Пятым, завершающим этапом администрирования является формирование и представление администраторами доходов в соответствующие финансовые и контролирующие органы бюджетной отчетности по результатам своей деятельности.

Основными администраторами доходов бюджетов бюджетной системы РФ являются налоговые органы, которые занимаются администрированием как налоговых (включая с 1 января страховые взносы), так и неналоговых (например, таможенных платежей [6]) доходов.

Основные изменения с 1 января 2017 года коснулись правового регулирования, определения правового положения и порядка администрирования страховых взносов. В связи с тем, что за период с 2010 и по настоящее время (то есть, когда администраторами страховых взносов были внебюджетные фонды) задолженность по уплате страховых взносов существенно возросла и превысила 300 млрд руб., что сказывалось на размере дефицита внебюджетных фондов, покрываемом трансфертами из федерального бюджета, и учитывая эффективность ФНС России и территориальных налоговых органов в сфере налогового администрирования [7], было принято решение о передаче функций администрирования страховых взносов налоговым органам.

В соответствии с Указом Президента от 15 января 2016 года №13 [2] в целях совершенствования порядка исчисления и уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР), Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС) и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС), укрепления платежной дисциплины при осуществлении расчетов с социальными внебюджетными фондами на ФНС были возложены функции по администрированию страховых взносов.

Таким образом, под администрированием страховых взносов можно понимать деятельность уполномоченных органов и организаций, направленную на контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты страховых взносов, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излиш-

не уплаченных (взысканных) взносов, пеней и штрафов по ним.

Письмом ФНС от 2 февраля 2016 года [8] был внесен проект Дорожной карты «Создание единого механизма администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное и социальное страхование», в соответствии с которой было запланировано внесение изменений в федеральные законы и нормативные правовые акты, регламентирующие администрирование страховых взносов, а также предусмотрены мероприятия по обеспечению передачи полномочий. В их числе – синхронизация информационных баз данных, содержащих сведения о плательщиках страховых взносов и застрахованных физических лицах, утверждение формы реестра плательщиков страховых взносов, акта сверки расчетов плательщиков взносов. Предусмотрены меры в рамках информационного взаимодействия между ФНС России, ПФР и ФСС РФ. Запланированы организационные мероприятия по подготовке к администрированию страхового взноса, работа с задолженностью/переплатой по страховым взносам, организационно-штатные мероприятия, определение объемов финансирования.

Однако стоит упомянуть, что налоговые органы уже являлись администраторами обязательных платежей во внебюджетные социальные фонды. Обращаясь к истории регламентации правового положения страховых взносов и закреплению органов администрирования ими стоит выделить четыре основных этапа. 1. С начала 1990-х годов и до 2001 года порядок исчисления и уплаты страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды регламентировался самостоятельными нормативными правовыми актами, взносы носили неналоговый характер, администрировали их сами внебюджетные фонды. 2. С 2001 года в списке федеральных налогов в Законе РФ от 27 декабря 1991г. №2118-1 «Об основах налоговой системы РФ», появился Единый социальный налог (ЕСН) (взнос), который заменял три страховых взноса в социальные внебюджетные фонды. С 1 января 2001 года вступила в силу глава 24 Налогового кодекса (часть 2), регулирующая порядок исчисления и уплаты Единого социального налога (взноса). В 2002 году были внесены изменения в главу 24, в частности убирающие из названия категорию «взнос», опреде-

лив данный платеж исключительно как «налог». Таким образом, с 2001 данный вид обязательных платежей носил налоговый характер, взимался, контролировался и администрировался налоговыми органами. 3. С 1 января 2010 года Единый социальный налог был отменен, вместо него для тех же плательщиков были введены страховые взносы в ПФР, ФСС, ФОМС, порядок исчисления и уплаты которых регулировался не Налоговым кодексом, а Федеральным законом №212-ФЗ [9]. Соответственно, в 2010 году страховым взносам вернули самостоятельный правовой характер неналогового платежа, обособленное правовое регулирование и администрирование государственными внебюджетными фондами. 4. С 1 января 2017 года страховые взносы возвращаются в Налоговый кодекс, однако ни в перечень федеральных, региональных или местных налогов и сборов, а отдельным видом платежа – страховыми взносами, не отнесенного ни к налогам, ни к сборам. Правовое регулирование будет осуществлено разделом 6 второй части Налогового кодекса, администрирование будет осуществлять ФНС.

Таким образом налоговые органы, спустя семь лет, вернули себе полномочия по администрированию платежей в государственные внебюджетные фонды, и девятилетний опыт организации администрирования и взаимодействия с внебюджетными фондами у них уже есть.

В целях реализации Дорожной карты приняты федеральные законы, реализующие включение страховых взносов в Налоговый кодекс и передачу полномочий по администрированию страховых взносов налоговым органам. В пояснительных записках к ним названы следующие цели и предполагаемые результаты вводимых в 2017 году новшеств. Основная цель – создание универсальной системы нормативного правового регулирования правил исчисления, уплаты и администрирования налогов, сборов, страховых взносов, которая позволит снизить административную нагрузку на плательщиков, более объективно определить общую налоговую нагрузку на бизнес при принятии решений в сфере налоговой политики.

После введения порядка взимания страховых взносов в Налоговый кодекс станет возможным объединение форм отчетности и платежных документов, что должно поспособствовать мини-

мизации нагрузки на бизнес. Вряд ли на эту возможность стоит полагаться. Более существенно другое. Снижение административной нагрузки на организации и учреждения будет достигнуто за счет сокращения количества государственных органов, проводящих контрольные мероприятия, повышения качества проверок, а также оптимизации представляемой в контролирующие органы отчетности. Передача функций администрирования страховых взносов позволит осуществлять проверки и доначисления в рамках одного контрольного мероприятия.

Помимо этого, НК РФ установлен обязательный досудебный порядок урегулирования налоговых споров, который выработан с учетом многолетней практики по рассмотрению споров и позволяет быстро и эффективно разрешать разногласия с налоговым органом, не прибегая к судебной процедуре. Это должно помочь плательщику избежать затрат. Данный порядок будет распространен на страховые взносы.

Отдельно отметим, что страховые принципы системы обязательного социального страхования не зависят от администратора страховых взносов, и в случае передачи их администрирования с сохранением эквивалентности уплаченных взносов объему прав на обязательное социальное страхование остается возможность реализации страховых принципов в системе пенсионного, социального, медицинского обеспечения.

Таким образом, проведя анализ теоретических основ, нормативного регулирования и исторического опыта исчисления, взимания и администрирования страховых взносов, были выведены определение администрирования страховых взносов, основные цели и задачи передачи администрирования страховых взносов налоговым органам, полномочия администраторов и главных администраторов поступлений бюджетов, процесс осуществления администрирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Библиография

1. Федеральный закон от 03.07.2016 г. №243-ФЗ «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» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200512/
2. Указ Президента РФ от 15.01.2016 №13 «О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины при осуществлении расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192435/
3. Приказ Минфина России от 01.07.2013г. №65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=202332&rnd=228224.136281084&from=158982-32#0>
4. Постановлением Правительства РФ от 29.12.2007г. №995 «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении бюджетными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=195327&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.43927972770653445#0>
5. Гарнов И.Ю. Администрирование поступлений в бюджет // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2009. №11. С. 54.
6. Недосекова Е.С. Финансовая деятельность таможенных органов и перспективы их реформирования // Вестник Российской таможенной академии. 2016. №1. С. 143-148.

7. Сергеев М.В. Со сменой администратора страховых взносов увеличения нагрузки на плательщиков не произойдет // Налоговая политика и практика. 2016. №10. С. 78.
8. Письмо ФНС России от 2.02.2016г. №БС-4-11/1539@ «О проекте Дорожной карты» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71234850/#ixzz4Oeo6PJhZ>
9. Федеральный закон от 24.07.2009г. №212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89925

References (transliterated)

1. Federal'nyi zakon ot 03.07.2016 g. №243-FZ «O vnesenii izmenenii v chasti pervuyu i vtoruyu Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii v svyazi s peredachei nalogovym organam polnomochii po administrirovaniyu strakhovykh vnosov na obyazatel'noe pensionnoe, sotsial'noe i meditsinskoe strakhovanie» [Elektronnyi resurs]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200512/
2. Ukaz Prezidenta RF ot 15.01.2016 №13 «O dopolnitel'nykh merakh po ukrepleniyu platezhnoi distsipliny pri osushchestvlenii raschetov s Pensionnym fondom Rossiiskoi Federatsii, Fondom sotsial'nogo strakhovaniya Rossiiskoi Federatsii i Federal'nym fondom obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya» [Elektronnyi resurs]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192435/
3. Prikaz Minfina Rossii ot 01.07.2013g. №65n «Ob utverzhdenii Ukazanii o poryadke primeneniya byudzhethoi klassifikatsii Rossiiskoi Federatsii» [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=202332&rnd=228224.136281084&from=158982-32#0>
4. Postanovleniem Pravitel'stva RF ot 29.12.2007g. №995 «O poryadke osushchestvleniya federal'nymi organami gosudarstvennoi vlasti, organami upravleniya gosudarstvennymi vnebyudzhethnymi fondami Rossiiskoi Federatsii i (ili) nakhodyashchimisya v ikh vedenii byudzhethnymi uchrezhdeniyami, a takzhe Tsentral'nym bankom Rossiiskoi Federatsii byudzhethnykh polnomochii glavnykh administratorov dokhodov byudzhetov byudzhethnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii» [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=195327&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.43927972770653445#0>
5. Garnov I.Yu. Administrirovanie postuplenii v byudzheth // Byudzhethnye organizatsii: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie. 2009. №11. S. 54.
6. Nedosekova E.S. Finansovaya deyatel'nost' tamozhennykh organov i perspektivy ikh reformirovaniya // Vestnik Rossiiskoi tamozhennoi akademii. 2016. №1. S. 143-148.
7. Sergeev M.V. So smenoi administratora strakhovykh vnosov uvelicheniya nagruzki na platel'shchikov ne proizoidet // Nalogovaya politika i praktika. 2016. №10. S. 78.
8. Pis'mo FNS Rossii ot 2.02.2016g. №BS-4-11/1539@ «O proekte Dorozhnoi karty» [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71234850/#ixzz4Oeo6PJhZ>
9. Federal'nyi zakon ot 24.07.2009g. №212-FZ «O strakhovykh vnosakh v Pensionnyi fond Rossiiskoi Federatsii, Fond sotsial'nogo strakhovaniya Rossiiskoi Federatsii, Federal'nyi fond obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya» [Elektronnyi resurs]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89925