

УДК 336, 369

Л.А. Крамаренко

А.Б. Лукашевич

ОТ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ К НАЛОГОВОЙ. ВОЗВРАЩЕНИЕ К ПРОШЛОМУ

Аннотация. В статье рассматриваются изменения, внесенные в систему обязательного социального страхования, включение обязательных социальных страховых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации, закрепление за налоговыми органами контрольных функций, страховые и налоговые механизмы формирования государственных внебюджетных фондов. Проводится сравнительный анализ структуры пенсионной системы в России и за рубежом. Особое внимание в статье уделяется достоинствам и недостаткам нововведений. Авторами анализируются проблемы, возникающие у налогоплательщиков и плательщиков социальных страховых платежей, в связи с нововведениями.

Ключевые слова: социальная политика, налоговая политика, единые социальные страховые платежи, социальное страхование, социальное налогообложение, государственные внебюджетные фонды, налоговые органы, налог, налоговая ставка.

Lyudmila Kramarenko

Anna Lukashovich

FROM SOCIAL POLICY TO TAX POLICY. RETURN TO THE PAST

Annotation. The article discusses changes made in the system of obligatory social insurance, the inclusion of obligatory social insurance payments to the Tax code of the Russian Federation, consolidation of the tax authorities control functions. insurance and tax mechanisms for the formation of the state non-budgetary funds. A comparative analysis of the structure of the pension system in Russia and abroad. Special attention is paid to the advantages and disadvantages of innovations. Analyzes problems encountered by taxpayers and payers of social insurance payments in connection with the innovations.

Keywords: social policy, tax policy, unified social insurance payments, social insurance, social taxation, state non-budgetary funds, tax authorities, tax, tax rate.

Социальное страхование в любом обществе всегда было и остается основой социальной стабильности, защищенности перед завтрашним днем, залогом государственного обеспечения необходимого уровня качества жизни для всех слоев населения. Один раз возникнув, социальное страхование становится одним из действенных инструментов воздействия на экономику. Особенно это касается производственной сферы, так как именно здесь создается общественный продукт, и эффективная социальная политика не только обеспечивает стабильность и уверенность в завтрашнем дне, но и позволяет инвестировать средства в человеческий капитал.

Исторически сложилось, что основной формой организации государственных финансов является государственный бюджет, который является главным денежным фондом страны. Но в некоторых случаях целесообразно кроме бюджета формировать другие фонды со своими строго определенными целями. Такой подход является дополнительной гарантией целевого использования этих фондов. Именно так должны формироваться государственные внебюджетные фонды, главной целью которых должно являться государственное пенсионное, медицинское и социальное обеспечение граждан.

Наследие советского прошлого и связанные с ним ориентиры на бесплатное социальное обеспечение населения и вместе с ним полное бюджетное обеспечение социально направленных отраслей

экономики первое время после развала Советского Союза довольно успешно справлялось с поставленными перед ним задачами. Однако дальнейшее развитие экономики, усложнение производства, назревание кризисных явлений и, как следствие, все большее увеличение социальных выплат, не всегда позволяло проводить в жизнь те или иные социальные программы.

К середине 90-х гг. ситуация в стране обострилась – на фоне огромного дефицита бюджета, галопирующей инфляции, спада производства и его эффективности практически во всех отраслях экономики система государственного социального страхования начала финансироваться по «остаточному» принципу. И только создание Государственных внебюджетных фондов позволило ослабить негативные последствия перестройки и либерализации цен и остановить стремительное снижение уровня жизни населения, особенно незащищенных его слоев. Этого удалось добиться только потому, что внебюджетные фонды были созданы отдельно от государственного бюджета и формировались независимо от него, т. е. имели официальный самостоятельный статус. В результате исключалось растворение средств, предназначенных для выплат пенсий, медицинского и социального обеспечения в бюджете, и использование их на абсолютно другие цели.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, государственные внебюджетные фонды входят в бюджетную систему России [1]. Они имеют свою особую специфику и должны формироваться за счет обязательных социальных страховых платежей, осуществляемых предприятиями, организациями и индивидуальными предпринимателями, которые составляют основную группу субъектов экономических отношений. К внебюджетным фондам обязательного социального страхования относятся Пенсионный фонд РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования РФ и Государственный фонд занятости населения РФ, существовавший до 2001 г.

В 2001 г. было принято решение о ликвидации Государственного фонда занятости населения. Правительство РФ приняло такое решение вследствие недостаточной эффективности работы этого фонда. Расходы, которые ранее финансировались из этого фонда, предусмотрены в федеральном бюджете (1 % из 13 % налога на доходы физических лиц) [12]. Сейчас их распределением между регионами в зависимости от уровня безработицы занимается Федеральная служба по труду и занятости Российской Федерации (Роструд).

С 01.01.2001 г. вступила в силу вторая часть Налогового кодекса РФ, в которую наряду с другими налогами вошел единый социальный налог (ЕСН). Этот налог объединил страховые платежи в государственные внебюджетные фонды – в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования РФ [12].

Решение о введении единого социального налога, т.е. объединения всех страховых взносов, было принято еще в 1998 г., когда налоговые органы предложили установить единую пониженную ставку для обязательных социальных страховых платежей и передать контрольные функции налоговикам, сохранив при этом существующий механизм платежей в государственные внебюджетные фонды. При этом предполагалось решение следующих задач:

- введение единых правил по уплате единого налога взамен разрозненной нормативной базы, действовавшей для каждого платежа до 2001 г.;
- сокращение количества отчетных документов, представляемых в каждый из внебюджетных фондов необходимой для представления в органы внебюджетных фондов;
- сокращение количества контролирующих органов и передача функций контроля и учета в одно ведомство, т. е. налоговым органам;
- упрощение механизма исчисления и уплаты налога;

- снижение налоговой нагрузки на плательщиков социальных страховых платежей и, таким образом, – на фонд оплаты труда;
- стимулирование вывода из тени средств работодателей, предназначенных для выплаты заработной платы [4].

Однако за время существования этого налога большинство поставленных задач так и не было выполнено. По-прежнему налогоплательщики вынуждены были подавать отчетность как в налоговые органы, так и во внебюджетные фонды, постоянно взаимодействовать с органами этих фондов по поводу персонифицированного учета и возврата средств из фонда социального страхования для выплат работникам. В результате количество контролирующих органов не только не сократилось, но увеличилось – кроме налоговых органов контроль продолжали осуществлять внебюджетные фонды.

Снижение налоговой ставки до 26 % действительно увеличило поступления в бюджет и внебюджетные фонды, но незначительно. В то же время стала наблюдаться тенденция замораживания среднемесячной заработной платы на невысоком уровне – в среднем 100-120 тыс. руб. в год (около 10 тыс. руб. в месяц), так как ЕСН был регрессивным налогом, а нижняя граница налоговой базы, при превышении которой налог взимался по пониженной ставке, составляла 280 тыс. руб. на 1 работающего нарастающим итогом с начала года (примерно 23 тыс. руб.). Другими словами, нижняя граница налоговой базы оказалась сильно завышенной, и налог, из регрессивного превратился в пропорциональный.

При этом терялся стимул работать на одном месте, так как в этом случае сколько бы работник не получал, он все равно не мог заработать себе на нормальную пенсию. Совершенно иная ситуация складывалась, если человек работал в нескольких местах. В этом случае во внебюджетные фонды шли отчисления со всех мест работы.

Единый социальный налог (глава 24 Налогового кодекса РФ) с 01.01.2010 г. был отменен [13, ст. 24]. С этого времени платежи предприятий и организаций во внебюджетные фонды перешли из налоговых в страховые. Следует отметить, что это был правильный шаг, поскольку у налоговых и страховых платежей разная сущность. Налог – это индивидуально безвозмездный платеж в бюджетную систему [2, ст. 8]. Безвозмездный в том смысле, что государство не обязано оказывать какие-либо государственные услуги конкретному налогоплательщику, оно оказывает услуги всему обществу в целом (защита границ, охрана общественного порядка и др.).

В отличие от налоговых, страховые платежи являются индивидуально возмездными. В их основе лежат принципы страхования – чтобы получить страховую выплату в будущем, страховые взносы должны быть обязательно уплачены в настоящем. Именно поэтому в основе формирования государственных страховых фондов должны лежать именно страховые отношения, поскольку именно они обеспечивают соответствие страховых выплат при наступлении страховых случаев, страховым взносам. Однако спустя 7 лет применения страхового механизма формирования государственных внебюджетных фондов, законодатели в очередной раз сделали вывод о недостаточной эффективности такой системы, и с 1 января 2017 г. администрировать эти платежи будут вновь налоговые органы. Но, в отличие от единого социального налога, который был федеральным налогом, страховые сборы остались страховыми сборами и не вошли в перечень действующих налогов и сборов. Для их регулирования в Налоговый кодекс введена отдельная глава 34 [3]. Начало этому было положено Указом Президента РФ от 15.01.2016 г. № 13 «О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины» [11].

Конечно, этот возврат к прошлой практике имеет свои плюсы и минусы, особенно в свете современных нововведений. Безусловно, положительным моментом будут дополнительные гарантии для плательщиков сборов. Поскольку страховые сборы вошли в Налоговый кодекс РФ, то все неустраняемые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов, плательщика страховых взносов, налоговых аген-

тов) [6, п. 7 ст. 3]. В утратившем силу законе о страховых взносах таких гарантий плательщикам не было предоставлено.

Еще один положительный момент – это обязательный досудебный порядок урегулирования налоговых споров или право на обжалование, который позволяет быстро снять все разногласия с налоговым органом, не обращаясь в суд [6, п. 1, ст. 137]. После того как администрирование страховых взносов отдали налоговикам, налоговые проверки и проверки порядка исчисления и уплаты страховых взносов будут проводиться в рамках одного контрольного мероприятия, что позволит выявлять взаимосвязанные ошибки, например, при начислении НДФЛ (налог на доходы физических лиц) и страховых платежей. Этот плюс скорее для налоговых органов, а не для налогоплательщиков. Кроме того, налоговики будут всеми силами стараться оправдать оказанное им доверие и не преминут воспользоваться правом проверить три предшествующих года. При этом инспекторы фондов будут участвовать в проверках вместе с налоговиками. В такой ситуации, во-первых, от зарплат в конвертах скорее всего придется отказаться, а во-вторых, к увеличению размеров доначислений и штрафов также нужно быть готовыми.

Налоговые санкции и другие меры воздействия на нерадивых плательщиков сборов также будут применяться теперь в соответствии с Налоговым кодексом. Операции по их банковским счетам могут быть приостановлены, счета заблокированы в случае неуплаты сборов или несдачи отчетности. На имущество может быть наложен арест, а таких возможностей у управляющих органов внебюджетных фондов не было. Таким образом, можно сделать вывод, что контролирующих органов меньше не стало, количество отчетности также не уменьшилось, поскольку отчеты кроме налоговых органов по-прежнему надо будет сдавать также и в фонды.

Ставки страховых платежей пока остались прежними, но, чтобы снизить нагрузку на бизнес, предлагается постепенное снижение основной ставки с 30 % до 26 % с одновременной отменой предельной величины базы [9]. Это значит, что вся заработная плата полностью будет облагаться по единой ставке. В результате экономия будет только у средне- и низкооплачиваемых специалистов, чей годовой доход не превысит установленного ныне предела, а высокооплачиваемые специалисты попадут «под удар», и работодатели будут вынуждены либо снижать их зарплаты, либо платить в конвертах, что далеко не безопасно в сложившихся условиях.

И еще один аспект, который вызывает особое беспокойство: после включения страховых сборов в Налоговый кодекс платежи будут поступать на единый код бюджетной классификации в федеральном бюджете, и оттуда по решению налоговых органов будут перераспределяться по фондам. В результате теряется один из основных принципов страхования – независимость от бюджета.

В мировой практике сложились следующие основные формы социальной защиты населения:

- социальное страхование;
- социальная помощь, оказываемая государством и муниципалитетами;
- частное социальное страхование;
- социальные услуги, оказываемые предприятиями.

Основополагающими характеристиками обязательного социального страхования в странах с развитой социально ориентированной рыночной экономикой, которые выгодно отличают его от других институтов социальной защиты, являются следующие:

- компенсация потери источника дохода в определенных пределах (от 40 % до 70 % прежнего его размера);
- независимость средств фондов социального страхования от государственного бюджета, как гарантия его целевого использования;

– законодательно установленное право для застрахованных на получение выплат при наступлении страховых случаев, право обращения в суды в случае невыполнения обязательств по выплатам [5].

Как показывает проведенный анализ, во многих странах пенсионные страховые выплаты имеют три составляющие: государственные (трудовые) пенсии, профессиональные, которые обеспечивают работодатели, и добровольные. Основной источник выплаты государственных пенсий – налоговые поступления в бюджетную систему. Трудовая пенсия предоставляется всем гражданам, а ее размер зависит от уровня оплаты труда, и длительности трудового стажа. Как правило, в соответствии с Конвенцией Международной организации труда полная трудовая пенсия назначается в размере 50-55 % среднего заработка при страховом стаже от 35 до 45 лет [3]. Согласно сведениям Пенсионного фонда РФ, средний размер пенсии по старости в России с 1 февраля 2016 г. составил примерно 13 700 руб., что составляет менее 40 % от средней заработной платы [14].

Другой составляющей пенсионной системы европейских стран являются дополнительные пенсии, которые находятся в управлении частных компаний, как на обязательной (Франция, Швейцария, Австрия), так и на добровольной основе (Германия, Скандинавия и др.) При этом распределение страховых платежей между работодателями и работниками происходит по-разному, но чаще всего это соотношение составляет 50/50 [2; 10].

В России также было предложено часть нагрузки страховых платежей снять с работодателей и перенести ее на население – всего 4 %, но постепенно довести эту величину до 50 % [8]. Но даже эти 4 % отразятся на потреблении, реальные доходы снизятся, и на работодателей как на налоговых агентов дополнительным бременем ляжет нагрузка по исчислению и уплате этих сборов. Следует отметить, что выгоды от этого мероприятия не будет, поскольку общий размер платежа не изменится.

Следует особо отметить стимулы, применяемые в европейских странах, обеспечивающие более продолжительную занятость и экономическую активность населения после выхода на пенсию, в то время как в России всеми мерами стараются заставить пенсионеров отказываться от работы. В частности, этому способствует отказ от индексации пенсий работающим пенсионерам. В такой ситуации следовало бы освободить от страховых взносов полностью или частично работающих пенсионеров, а с переходом в нашей стране на балльную основу назначения пенсий теряется смысл зарабатывать на государственную пенсию.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 25.07.2017).
1. Вишневецкий, В. Пенсия за рубежом [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://maxpark.com/community/3870/content/966328> (дата обращения : 20.08.2017).
2. Конвенция Международной Организации Труда № 102 о минимальных нормах социального обеспечения, раздел XI, (Женева, 28 июня 1952 г.). Сборник «Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда». 1919 – 1956. Женева, Международное бюро труда, 1991.
3. Крамаренко, Л. А. От социального налогообложения к социальному страхованию. Экономические и социальные последствия, Экономика, социология, философия, право: пути созидания и развития : Материалы международной научно-практической конференции (21 декабря 2009). Ч. 2. / Отв. ред. В. И. Долгий. Саратов : ООО КУБиК, 2010. – С. 160 – 167.
4. Лебедева, Л. Ф. Налоговый механизм в системе государственного регулирования социально-экономического развития (опыт США), Аналитический вестник. – 2016. – № 51 (650). – С. 55 – 58.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1.31.07.1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 25.08.2017).

6. Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч.2.05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 25.08.2017).
7. Никитин, К. Предложение Антона Силуанова стоит поддержать, хотя и не по тем причинам, о которых говорил министр [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.forbes.ru/mneniya-column/gosplan/303469-pochemu-strakhovye-platezhi-dolzhen-platit-rabotnik> (дата обращения : 20.07.2017).
8. Орехин, П. Россия побелеет от реформы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.gazeta.ru/business/2017/02/15/10527377.shtml> (дата обращения : 20.07.2017).
9. Сущность денег и управление финансами. Распределение страховой нагрузки : международный опыт. – Режим доступа : <http://dengifinance.ru/raspredelenie-strakhovoy-nagruzki-me> (дата обращения : 24.02.2017).
10. 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]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 25.08.2017).
11. Федеральный закон от 05.08.2000 № 118-ФЗ (ред. от 28.11.2011) «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» // СЗ РФ. – 07.08.2000, № 32, – Ст. 3341 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 25.08.2017).
12. Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 213 (ред. от 30.11.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. – 2009. – № 30. – Ст. 3739 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 25.08.2017).
13. Фиксированные платежи в Пенсионный фонд в 2017 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bs-life.ru/predprinimatelstvo/ip/fiksirovannie-platezi2016.html> (дата обращения : 01.04.2017).