

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«11» *март* 2016 г.

№ ЗСП- *98/09-01*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 1040799-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование)»

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 1040799-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование)» (далее - законопроект) подготовлено в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и решением Совета Государственной Думы (протокол от 14 апреля 2016 г. № 294).

Законопроектом предлагается внести изменения в Закон Российской Федерации от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации», Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (далее - Федеральный закон № 27-ФЗ), Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (далее - Федеральный закон № 125-ФЗ), Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», Федеральный закон от 27 ноября 2001 г. № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации», Федеральный закон от 15 декабря

2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 167-ФЗ), Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (далее – Федеральный закон № 255-ФЗ), Федеральный закон от 10 мая 2010 г. № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности», Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

Статьей 2 законопроекта вносятся изменения в статьи 8 и 11 Федерального закона № 27-ФЗ, согласно которым сведения индивидуального (персонифицированного) учета разделяются на сведения о зарплатке и начисленных страховых взносах и на все остальные сведения о застрахованных лицах.

Согласно предлагаемым изменениям пунктом 1 статьи 8 Федерального закона № 27-ФЗ контроль в отношении сведений о зарплатке возлагается на налоговые органы, а в отношении сведений о стаже – на органы Пенсионного фонда Российской Федерации (далее также – ПФР).

Поправками в пункт 1 статьи 11 Федерального закона № 27-ФЗ изменяется действующий порядок представления сведений о страховых взносах и страховом стаже, в результате чего разделяются потоки представления сведений о страховых взносах и страховом стаже. Так, сведения о страховых взносах представляются в налоговые органы, а сведения о страховом стаже – в территориальные органы ПФР.

При этом изменениями в пункт 2 статьи 11 и новым пунктом 23 статьи 11 Федерального закона № 27-ФЗ вводятся различные сроки представления сведений о зарплатке (доходе) и начисленных страховых взносах и всех остальных сведений (вместо ранее предусмотренных единых сроков представления указанных сведений). Так, сведения о зарплатке (доходе) и начисленных страховых взносах будут представляться в составе расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам в соответствии с

законодательством о налогах и сборах ежеквартально, а другие сведения – ежегодно, не позднее 1 марта года, следующего за отчетным.

Таким образом, в отличие от действующего порядка при реализации на практике предлагаемого механизма возникнет проблема достоверности сведений о страховом стаже, которые будут напрямую представляться в территориальные органы Пенсионного фонда Российской Федерации, в отсутствие стыковки со сведениями о страховых взносах, представляемых в налоговые органы.

Согласно новой редакции пункта 4 статьи 11 Федерального закона № 27-ФЗ сохраняется промежуточная отчетность сведений индивидуального (персонифицированного) учета в отношении лиц, подавших заявления о выходе на страховую пенсию или на страховую и накопительную пенсии.

Важно отметить, что согласно законопроекту система индивидуального (персонифицированного) учета утрачивает статус единой оптимальной системы, работающей в режиме «одного» окна, так как предлагается участие различных организаций, одним из которых представляются сведения, а другие осуществляют контроль этих сведений; увеличивается объем отчетности, а также устанавливаются различные сроки ее представления. Подтверждением этого является тот факт, что законопроект не касается сведений индивидуального (персонифицированного) учета по нормам Федерального закона от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», которые по-прежнему будут представляться в ПФР в установленном порядке.

Представляется, что в условиях заложенного законопроектом правового регулирования имеется риск ненадлежащего осуществления перерасчетов страховой пенсии в случае увеличения индивидуального пенсионного коэффициента исходя из суммы страховых взносов на страховую пенсию, не учтенных при определении величины индивидуального пенсионного коэффициента при назначении (переводе), предыдущем перерасчете страховой пенсии.

Увеличение сроков представления сведений индивидуального (персонифицированного) учета не соответствует требованиям действующего законодательства, когда уже в этом году для обеспечения выплат пенсий работающим пенсионерам представляется ежемесячная сокращенная отчетность, а также перспективам его развития, предусмотренным Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р. Стратегией, в частности, определено, что в перспективе «будет создан механизм по осуществлению выплаты пенсии работающим пенсионерам в зависимости от размера получаемой ими заработной платы», что требует функционирования системы индивидуального (персонифицированного) учета в ежемесячном формате.

Кроме того, предлагаемое законопроектом правовое регулирование противоречит положениям проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым предусмотрена ежемесячная отчетность по индивидуальному (персонифицированному) учету начиная с 1 января 2018 года.

Статьей 11 Федерального закона № 27-ФЗ предусмотрено представление налоговым органом в территориальный орган ПФР уточняющих (корректирующих) сведений, представляемых страхователями по результатам налоговых проверок достоверности и (или) при самостоятельном выявлении ошибок. Законопроектом не предусмотрена процедура взаимодействия страхователя и ФНС России в части уточнения (корректировки) отчетности по индивидуальному (персонифицированному) учету, без чего проверку достоверности сведений со стороны ФНС России, по нашему мнению, невозможно осуществлять в полном объеме.

Законопроектом не предусматривается ответственность ФНС России как органа, участвующего в сборе, хранении, передаче сведений, содержащихся на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц, за соблюдение законодательства в области защиты информации. Такая ответственность

предусмотрена только для ПФР. В этой связи целесообразно распространить такую ответственность и на ФНС России.

Статьей 3 законопроекта предусмотрены изменения в Федеральный закон № 125-ФЗ, в соответствии с которыми за страховщиком (ФСС России) сохраняются полномочия по администрированию страховых взносов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Полагаем, что подход «выборочного» администрирования страховых взносов ФНС России с сохранением полномочий по администрированию за ФСС России, а в отдельных случаях – за ПФР, искажает цель, предусмотренную Указом Президента Российской Федерации от 15 января 2016 г. № 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», а именно подготовить проекты федеральных законов, предусматривающих возложение на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти функций по администрированию страховых взносов во все государственные внебюджетные фонды.

По нашему мнению, полномочия по администрированию страховых взносов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний должны быть закреплены за ФНС России.

Статьей 6 законопроекта предусмотрены изменения в Федеральный закон № 167-ФЗ.

Изменениями, вносимыми в пункт 21 статьи 22 Федерального закона № 167-ФЗ, устанавливается тариф страхового взноса в ПФР из расчета 22,0 процента (в пределах установленной предельной величины базы для начисления страховых взносов) вместо тарифа 26,0 процента, предусмотренного действующим законодательством.

Вместе с тем, по нашему мнению, снижение тарифа до 22,0 процентов предложено безосновательно, так как тариф в данном размере установлен

Федеральным законом от 28 ноября 2015 г. № 347-ФЗ «О внесении изменений в статью 33¹ Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и статью 58² Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» только на период 2016 – 2018 годов. Установление тарифа в данном размере на неопределенный срок предлагается без надлежащих расчетов и обоснований в части приемлемого тарифа страхового взноса, обеспечивающего сбалансированность бюджета ПФР.

При этом согласно изменениям в пункте 22 статьи 22 Федерального закона № 167-ФЗ при исчислении страхового взноса в фиксированном размере применяется тариф страховых взносов в размере 26,0 процента, что не согласуется с размером общеустановленного тарифа 22,0 процента.

Статьей 7 законопроекта предлагается внести изменения в Федеральный закон № 255-ФЗ, предусматривающие передачу ФНС России администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

В то же время сохраняются «зачетный» принцип организации социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и полномочия страховщика по камеральным и выездным проверкам правильности расходов страхователя на выплату страхового обеспечения (проводятся совместно с выездными проверками налоговых органов).

Указанные правила в совокупности с сохранением за ФСС России администрирования страховых взносов в части страхового взноса на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний создает систему двойной подчиненности страхователей и, по сути, двойного контроля, так как проверка сведений страхователя по расходам невозможна без проверки доходов, которую проверяющие со стороны ФСС России неизбежно будут проводить.

Кроме того, полномочия страховщика дополнены правом осуществлять выплаты страхового обеспечения застрахованным лицам.

По нашему мнению, данное полномочие уже закреплено пунктом 6 части 2 рассматриваемой статьи в качестве обязанности страховщика.

Статьей 9 законопроекта предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон № 326-ФЗ.

Указанные изменения касаются только отношений по администрированию доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, не затрагивая вопросов организации персонифицированного учета в сфере обязательного медицинского страхования.

Вместе с тем необходимо отметить, что согласно действующей редакции Федерального закона № 326-ФЗ ПФР в рамках выполнения функции администратора доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования одновременно является ответственным за актуализацию регистра застрахованных в системе обязательного медицинского страхования лиц в части определения их статуса как работающих граждан.

В связи с тем что законопроектом предусмотрена передача функций по администрированию доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования от ПФР налоговым органам, реализация статей главы 10 Федерального закона № 326-ФЗ, касающихся ведения персонифицированного учета в системе обязательного медицинского страхования, будет резко ограничена.

С учетом изложенного считаем необходимым статьей 9 законопроекта внести соответствующие изменения в главу 10 Федерального закона № 326-ФЗ.

Кроме того, задача совершенствования персонифицированного учета обязательного медицинского страхования была определена в решениях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Ранее проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам персонифицированного учета в сфере обязательного медицинского

страхования» поступал в Счетную палату Российской Федерации. По результатам его рассмотрения в Правительство Российской Федерации направлено письмо от 18 февраля 2016 г. № 01-419/12-03.

Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю.Голодец дано поручение от 4 апреля 2016 г. № ОГ-П12-1885 федеральным органам исполнительной власти (созыв за Минздравом России) о доработке проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам персонифицированного учета в сфере обязательного медицинского страхования» с учетом законодательных решений, которые будут приняты в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 15 января 2016 г. № 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».

Одновременно обращаем внимание, что законопроект целесообразно рассматривать одновременно с проектом федерального закона № 1040802-6 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование)», внесенным в Государственную Думу Правительством Российской Федерации.

В связи с изложенным законопроект может быть поддержан Счетной палатой Российской Федерации при условии его доработки с учетом представленных замечаний при подготовке его к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении.

М.И.