

Ю.Б. Иванов, д-р экон. наук, проф.;
А.Н. Дорожкина, канд. экон. наук, доц.
*Харьковский национальный экономический
университет, г. Харьков, Украина*

ПРОБЛЕМЫ ВВЕДЕНИЯ ЕДИНОГО СОЦИАЛЬНОГО ВЗНОСА В УКРАИНЕ

В статье рассматриваются существующие проблемы уплаты социально ориентированных взносов в страховые фонды и оцениваются перспективы перехода Украины к использованию концепции единого социального взноса. Анализируются различные модели администрирования страховых взносов зарубежных стран. Предлагается порядок установления ставок единого социального взноса, новая пропорция распределения взносов в социальные фонды между работодателями и наемными работниками применительно к Украине.

Одним из приоритетных направлений социально-экономической политики любой страны с переходной экономикой на этапе развития рыночных отношений является решение проблемы становления системы социального страхования как основы социальной защиты населения в новых экономических условиях. Сложность реформирования системы социального страхования с 1991 г. в Украине и России обуславливалась унаследованной системой социального обеспечения работников исключительно за счет государства. Актуальность реформирования системы начисления и уплаты взносов в страховые фонды в России и Украине была обусловлена демографическим спадом, существованием в экономике значительного теневого сектора, не отработанной системой управления социальным страхованием на принципах социального партнерства.

Однако наши страны выбрали разные модели администрирования страховых взносов. С 1 января 2001 г. в России согласно положениям 24 главы Налогового кодекса РФ был введен единый социальный налог (ЕСН) с передачей налоговым органам функций контроля

правильности начисления, полноты и своевременности его уплаты. В Украине в 2008 г. страховые взносы до сих пор взимаются отдельно в каждый из 4 страховых фондов, хотя и предполагается в дальнейшем введение единого социального взноса (ЕСВ).

Следует отметить, что проблемам управления и организации социального страхования посвящены исследования Б. Букача, Е. Долонь, Л. Логочевой, В. Осаковского, В. Роик, А. Соколовской и др. Однако вопросы, связанные с реформированием организации взимания взносов социального страхования, введением единого социального взноса, остаются недостаточно проработанными.

Целью настоящей работы является обобщение и развитие теоретических и методических подходов, а также разработка практических рекомендаций по усовершенствованию организации уплаты взносов в страховые фонды.

Проявлением кризиса системы социального страхования в Украине является дефицит средств страховых фондов, приводящий к невозможности гарантировать объективно необходимое увеличение размеров страховых выплат и

росту зависимости фондов от средств Государственного бюджета. Структура доходов пенсионного фонда Украины в 2006 г. представлена на рис. 1.¹

Наибольший удельный вес в структуре доходов Пенсионного фонда в 2006 г. составили собственные доходы Пенсионного фонда (74,79 %), сформированные за счет обязательных взносов предприятий, организаций. Средства Государственного бюджета Украины составили 24,61 % от совокупных доходов Пенсионного фонда, что свидетельствует о значительной зависимости системы пенсионного страхования от государства. Вместе с тем удельный вес средств государственного бюджета в доходах Пенсионного фонда в 2006 г. по сравнению с 2005 г. уменьшился на 9,8 %. Страховые взносы на социальное страхование состоят из взносов работодателя и взносов наемных работников.

Основой страхования, в отличие от налогообложения, является эквивалентность, полный паритет сторон. Страховые взносы, удерживаемые с наемного работника – это форма накопления средств, которые возвращаются застрахованному лицу в случае наступления страхового случая.² Можно согласиться с мнением В. Дадалко, что взносы на социальное страхование в части начислений для работодателей можно отнести к косвенным налогам, которые включаются в цену товаров и услуг и уплачиваются в конечном итоге потребителями.³ Таким образом, социальные взносы объединяют в себе платежи разного вида – страховые взносы (взносы работника) и косвенные налоги (взносы работодателя), что обуславли-

¹ Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду за 2006 г. // Режим доступа: www.pfu.gov.ua.

² Горбач О. Внедрение в Украине единого социального взноса // Пенсионный курьер. 2005. № 45. С. 1–2.

³ Дадалко В.А., Румянцева Е.Е., Демчук Н.Н. Налогообложение в системе международных экономических отношений. Минск: Армита, 2000. 359 с.

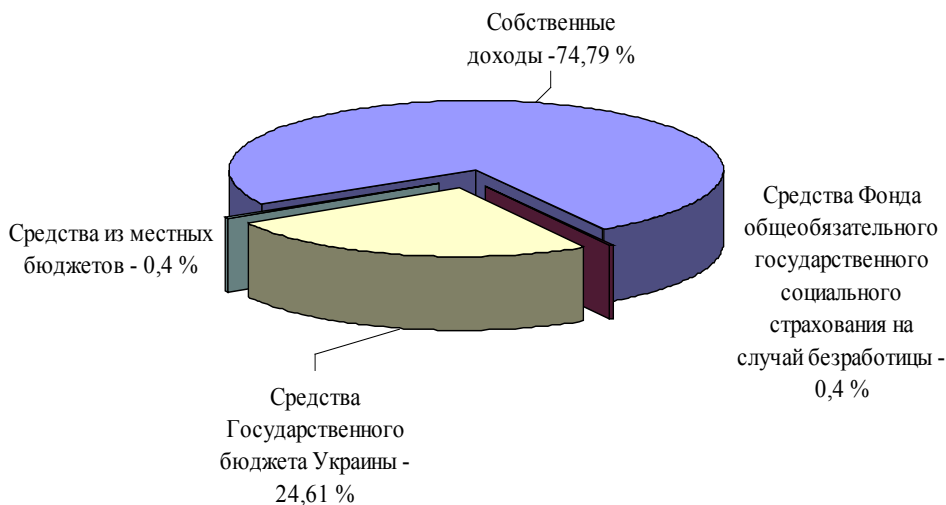


Рис. 1. Структура доходов Пенсионного фонда Украины в 2006 г.

вает методологические проблемы их начисления, учета и уплаты.

Основы законодательства Украины об общеобязательном государственном социальном страховании и законы по отдельным его видам в части определения правового статуса средств социального страхования соответствуют принципам стран Евросоюза, где все полномочия по администрированию сборов и распределению средств принадлежат правлениям, а обслуживание должно осуществляться уполномоченными банками. Как свидетельствует мировой опыт, главными направлениями реформирования обязательных взносов является более эффективное их администрирование и создание экономических стимулов для их уплаты путем уменьшения нагрузки на фонд оплаты труда.

В европейских странах с развитой рыночной экономикой действует 5 основных типов моделей администрирования сбора страховых взносов (рис. 2).

Модель администрирования, в которой функции регистрации, сбора взносов, получения отчетности выполняет одно учреждение, а страховые выплаты, ведение баз данных и учета застрахованных лиц осуществляются отдельно каждым страховым фондом, применяют Испания, Италия, Македония, Болгария, Польша, Германия.

В Чехии, Греции, Литве, Мальте, Португалии, Швейцарии и Словакии действует одна администрация, осуществляющая сбор страховых взносов, социальные выплаты, ведение учета застрахованных лиц.

Налоговая администрация осуществляет функции сбора, контроля, принудительного взыскания и управления денежными потоками социального страхования в Эстонии, Венгрии, Голландии, Словении, Сербии, Хорватии, Черногории, Румынии. Такую модель применяет и Российская Федерация. Среди недостатков существования в налоговой администрации отдельной

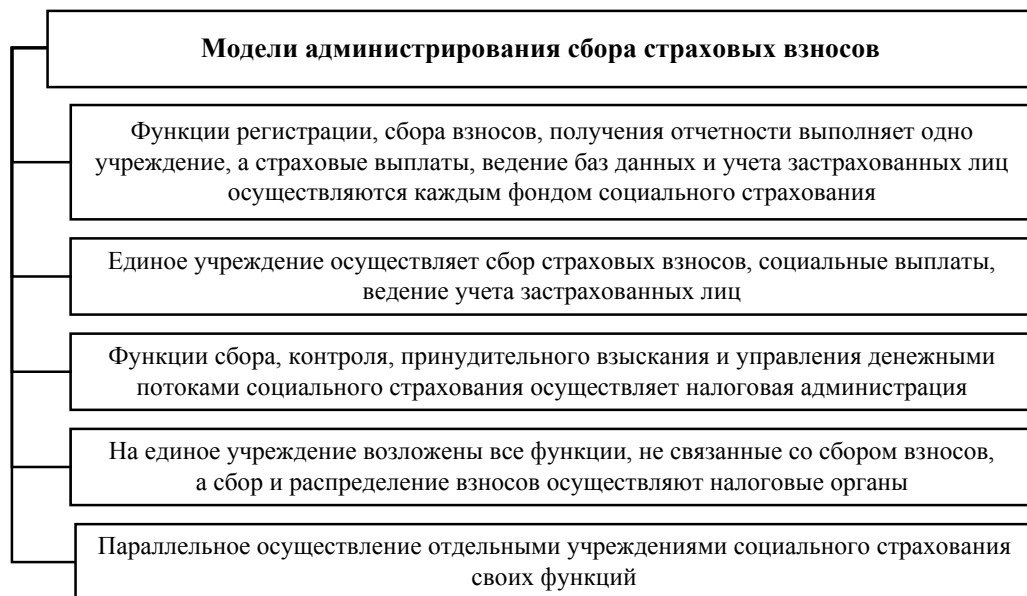


Рис. 2. Модели администрирования сбора страховых взносов

службы по сбору страховых взносов необходимо отметить проблемы делегирования страховыми фондами, которые являются внебюджетными и самоуправляющимися организациями, своих контрольных функций налоговой службе.

Модель администрирования, при которой на единое учреждение возлагаются все функции, не связанные со сбором социальных взносов, а сбор и распределение взносов осуществляют налоговые органы, применяется в Финляндии, Швеции, Норвегии, Исландии, Ирландии и Латвии.

Вариант автономной деятельности страховых фондов подтвердил свою неэффективность вследствие сложности порядка начисления взносов и отчетности для страхователей, а также обоснованно высоких административных расходов как для страховых фондов, так и для страхователей. Такая модель администрирования сбора страховых взносов используется в Дании, Люксембурге, Австрии и в Украине.

Повышение эффективности систем социального страхования вследствие интеграции сбора страховых взносов подтверждается тем, что из 34 европейских стран, только в 4 действует модель параллельного осуществления своих

функций отдельными учреждениями социального страхования. Существенный недостаток системы социального страхования в Украине – ее административная разрозненность по главным функциям, не согласованность процедур уплаты взносов и представления отчетности по видам страхования, отсутствие условий для ее деятельности как целостного комплекса.

Проанализировав возможные варианты реформирования системы социального страхования, можно сделать вывод о целесообразности введения единого социального взноса путем замены четырех обязательных социальных взносов во внебюджетные социальные фонды. Право сбора и администрирования единого социального взноса, по мнению авторов, целесообразно закрепить за Пенсионным фондом Украины, в котором создана организационная, кадровая, программно-техническая инфраструктура и централизованная база данных из 26 млн персональных дел застрахованных лиц.

Система уплаты единого социального взноса и его распределение по видам социального страхования представлена на рис. 3. Введение в Украине единого страхового взноса позволит консолидировать

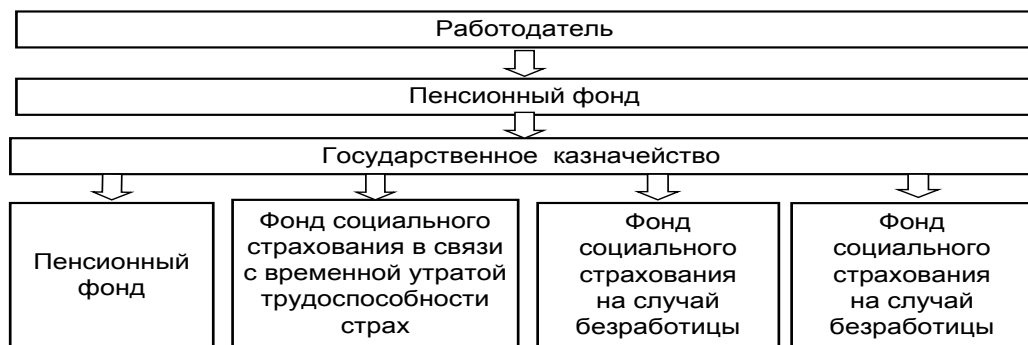


Рис. 3. Система уплаты и распределение единого социального взноса по видам социального страхования

ровать в Пенсионном фонде выполнение одинаковых для всех социальных фондов функций: регистрацию страхователей, сбор средств, формирование единой информационной системы сведений о плательщиках единого социального взноса и застрахованных лицах, осуществление контроля за полнотой и своевременностью взыскания ЕСВ, использование данных Государственного реестра социального страхования для назначения страховых выплат. При этом исключается любая возможность вмешательства Пенсионного фонда в распределение сумм единого социального взноса. Страховые средства на счетах, открытых в Государственном казначействе Украины для зачисления сумм ЕСВ, будут перечисляться в автоматическом режиме согласно определенным законом пропорциям по каждому виду социального страхования.

Таким образом, в отличие от Российской Федерации, где с 2001 г. взимается единый социальный налог, контроль за правильностью уплаты которого осуществляют налоговые органы, в Украине предлагается введение единого социального взноса с консолидацией в Пенсионном фонде функций, связанных с его сбором и контролем. Единый социальный взнос при этом не будет включаться в состав налогов, других обязательных платежей, которые составляют систему налогообложения, как это сделано в России. Законопроектом Украины О системе сбора и учета единого социального взноса на общеобязательное государственное социальное страхование⁴ предполагается, что размеры ставок единого социального взноса, а также пропорции его распределения по видам общеобязательного

государственного социального страхования устанавливает Верховная рада Украины по каждой категории плательщиков.

Следует отметить также различие в составе фондов социального страхования, действующих в России и Украине. В составе российского ЕСН консолидированы взносы в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Фонды обязательного медицинского страхования. В Украине уплата единого социального взноса заменяет уплату взносов в 4 страховых фонда: Пенсионный фонд, Фонды социального страхования в связи с временной утратой трудоспособности, на случай безработицы и социального страхования от несчастного случая на производстве (см. рис. 3).

Одной из проблем социального страхования при условии консолидации страховых взносов может стать отказ от страховых принципов в пользу перераспределения, присущего налоговым системам с жестким регулированием государством страховых фондов, что нецелесообразно в условиях рыночной экономики. Заслуживает поддержки точка зрения Е. Долонь, «система социального страхования может функционировать на принципах, присущих ей, на основе по возможности меньшего вмешательства государства в его механизм».⁵

Проведенное исследование особенностей организации уплаты единого социального взноса позволило определить перечень преимуществ его введения:

- устранение дублирования страховыми фондами функций, связанных с формированием страховых средств;
- уменьшение нагрузки на фонд оплаты труда;

⁴Проект Закона України «Про систему збору та обліку єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Режим доступа: www.liga.com.ua.

⁵ Долонь С. Єдиний соціальний внесок: перспективи запровадження // Людина і праця. 2005. № 5. С. 25–27.

- сокращение административных расходов работодателей, в частности при предоставлении отчетности;
- обеспечение прозрачности финансовых потоков для субъектов системы общеобязательного государственного социального страхования;
- повышение платежной и отчетной дисциплины плательщиков страховых взносов;
- сокращение объема работы, связанной с регистрацией страхователей, сбором средств, формированием и ведением информационной системы ведомостей о застрахованных лицах, обеспечением отчетности;
- уменьшение количества проверок по уплате взносов в страховые фонды, сокращение административных расходов фондов на выполнение этих функций;
- обеспечение целевого использования страховых средств путем введения назначения страховых выплат из данных Государственного реестра социального страхования;
- обеспечение дополнительных поступлений страховых средств за счет расширения базы уплаты страховых взносов, широкого охвата системой субъектов социального страхования, выведения заработной платы из теневого сектора за счет лучшего контроля;
- предоставление возможности застрахованным лицам получения информации о суммах страховых взносов по видам социального страхования.

Введение единого социального взноса позволит также уменьшить масштабы теневой экономики за счет снижения ставки единого социального взноса. Од-

нако последствия снижения налоговой нагрузки на фонд оплаты труда могут быть разными.

Можно согласиться с мнением Б. Букача,⁶ что влияние данной реформы может оказаться практически нулевым, так как законопроект не содержит никаких норм, стимулирующих легализацию фонда оплаты труда кроме снижения ставки взноса. Сложно оценить, насколько должна быть уменьшена нагрузка на фонд оплаты труда, так как если, по мнению субъектов предпринимательской деятельности, снижение будет незначительным, «выхода из тени» не будет и состоится только сокращение доходов социальных фондов. В частности, снижение ставки ЕСН в России в 2005 г. с 35,6 до 26 %, по мнению большинства специалистов, так и не привело к массовой легализации зарплат.

В 2006 г. в докладе Счетной палаты РФ, в частности, отмечено, что снижение ставки ЕСН не привело к увеличению объема его поступлений вследствие вывода из «тени» значительной части оплаты труда. По данным Счетной палаты в 2005 г. сборы ЕСН, например, в Волгоградской области сократились на 31,9 %, а налоговая база за тот же период увеличилась всего на 8,6 %.⁷ Федеральная налоговая служба РФ считает, что поступления в страховые фонды уменьшились исключительно за счет уменьшения размера ставки ЕСН, а не вследствие проблем с его взиманием. По мнению главы Комитета по труду и социальной политике РФ А. Исаева, бюджеты пенсионной, социальной и медицинской страховых систем долж-

⁶ Букач Б.А. Введение единого социального налога как средство детенизации экономики // 36. наук. праць «Економіка: проблеми теорії та практики». Вип. 214. Т. III. Дніпропетровськ: ДНУ, 2006. С. 715–721.

⁷ Исаев А. Комитет Госдумы по труду и социальной политике хочет отменить ЕСН. Режим доступа: www.klerk.ru.

ны формироваться не за счет ЕСН, а за счет прямых страховых платежей.⁸

Ставка взносов на социальное страхование в Украине почти не отличается от стран ЕС (40,5–45 % по сравнению с 42,6 % в странах ЕС).⁹ Однако для Украины характерна другая пропорция распределения страховой нагрузки между работодателями и работниками (рис. 4).

Типичными пропорциями распределения страховой нагрузки между работодателями и работниками в странах ЕС являются следующие соотношения: 2/3 ее величины приходится на работодателей и 1/3 – на работников. В России обязанность уплаты единого социального налога возложена исключительно на работодателя. В Украине в 2008 г. ставка страховых взносов для работодателей составляет 38 %, а для наемных работников – 3,5 %, что является одной из причин тенезации экономики.

При введении ЕСВ предлагается предусмотреть изменение пропорции распределения взносов в социальные фонды между работодателями и наемными работниками путем повышения ставки единого социального взноса для наемных работников до 10 % и снижения ее для работодателей до 29 %.

С целью выравнивания условий страхования, легализации теневой заработной платы во многих странах применяют механизмы ограничения страхования, верхним пределом которого выступает, как правило, 2–3 кратная средняя величина заработной платы квалифицированного рабочего. Максимальная величина заработной платы, с которой уплачиваются страховые взносы в Австрии – 3000 евро за месяц, в Германии – 51000 евро в год, во Франции 25600 в год.¹⁰

В результате проведенного исследования можно сделать вывод, что вве-

⁸ Исаев А. Комитет Госдумы по труду и социальной политике хочет отменить ЕСН. Режим доступа: www.klerk.ru.

⁹ Логачова Л., Котов С. До питання запровадження єдиного соціального внеску в Україні // Україна: аспекти праці. 2005. № 6. С. 13–18.

¹⁰ Ройк В.Д. Концептуальные основы формирования рыночной финансовой модели социального страхования для России // Аналитический вестник Совета Российской Федерации. 2005. 240 с.

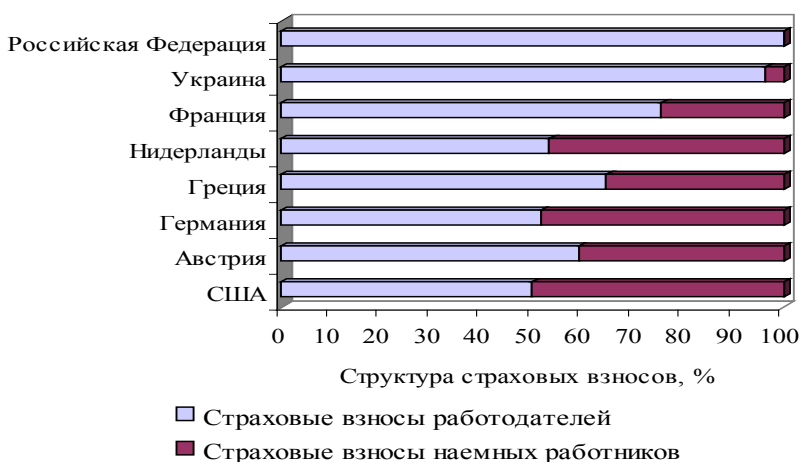


Рис. 4. Структура распределения страховой нагрузки в системах социального страхования зарубежных стран и Украины

дение единого социального взноса в Украине должно сопровождаться постепенным уменьшением ставки, не больше чем на 1,5–2 % в год на основе результатов расчетов страховых фондов. Ставка единого социального взноса не может быть меньше 25 % в долгосрочной перспективе. В Украине при введении ЕСВ целесообразно сохранить действующий порядок определения максимальной величины заработной платы, с которой уплачиваются страховые взносы в размере 15 прожиточных минимумов в расчете на трудоспособное лицо.

Компенсирующими факторами уменьшения ставок отчислений в фонды общеобязательного социального страхования должны стать расширение круга плательщиков, базы начисления страховых взносов, а также вывод заработной платы из теневого сектора экономики как за счет снижения ставки страховых взносов, так и вследствие лучшего администрирования и контроля. Необходимо предусмотреть сохранение порядка расчета дифференцированного размера страховых тарифов на страхование от несчастных случаев на производстве.

В Украине наблюдается дисбаланс распределительного и накопительного уровней пенсионной системы. Необходимо предусмотреть одновременное введение ЕСВ и накопительной системы общеобязательного государственного пенсионного страхования. Можно согласиться с мнением А. Соколовской о нецелесообразности введения регрессивного взноса наемных работников на

накопительные пенсионные счета по ставкам от 15 % (с доходов до 6000 грн.) до 0 % (с доходов свыше 100000 грн.).¹¹ Негативные последствия введения регрессивных ставок, которые используются при исчислении ЕСН в России (табл. 1), связаны с ростом налоговой нагрузки на доходы большей части населения (низкие и средние) и нарушением принципа социальной справедливости. В результате Министерство здравоохранения и социального развития России предлагает в рамках новой концепции долгосрочного социально-экономического развития России отменить регрессивную ставку единого социального налога.¹²

Таким образом, в результате проведенного исследования обоснована необходимость введения единого социального взноса в Украине. На основе анализа влияния ЕСВ на теневую экономику с целью детенизации выплат заработной платы предлагается: при введении ЕСВ изменить пропорции распределения взносов в социальные фонды между работодателями и наемными работниками путем повышения ставки ЕСВ для наемных работников до 10 % и снижения ее для работодателей до 26 %; постепенно снизить ставки ЕСВ на 1,5–2 % в год на основе результатов расчетов страховых фондов до 25 % в долгосрочной перспективе.

¹¹ Соколовська А.М. До стратегії реформування податкової системи України. Дзеркало тижня. 2006. №13. Режим доступа: www.zn.kiev.ua.

¹² Налоговые новости // Налоги и финансовое право. 2008. № 1. С. 17.