

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 58К (891) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности выполнения Фондом социального страхования Российской Федерации функций администратора доходов бюджетной системы (страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством; страховых взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; капитализированных платежей; штрафов за нарушение законодательства о государственных внебюджетных фондах)»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационные письма с приложением отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия и информацию об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия заместителю председателя Комитета государственной думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству В.В. Климову.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности выполнения Фондом социального страхования Российской Федерации функций администратора доходов бюджетной системы (страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством; страховых взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; капитализированных платежей; штрафов за нарушение законодательства о государственных внебюджетных фондах)»

Основание для проведения мероприятия: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год (пункт 3.12.7), Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации».

Предмет мероприятия

Нормативные правовые акты, а также распорядительные документы, регламентирующие вопросы администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, страховых взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, капитализированных платежей, штрафов за нарушение законодательства о государственных внебюджетных фондах; документы, отражающие работу Фонда социального

страхования Российской Федерации и его территориальных органов по администрированию страховых взносов и штрафов (в части контрольной работы, взыскания задолженности, предоставления отсрочек (рассрочек), проведения зачетов (возвратов), списания безнадежной к взысканию недоимки и задолженности по пеням и штрафам и других вопросов); бюджетные, статистические, а также иные данные и показатели, характеризующие работу Фонда социального страхования Российской Федерации и его территориальных органов по администрированию доходов бюджетной системы.

Цель мероприятия

Оценка эффективности выполнения Фондом социального страхования Российской Федерации и его территориальными органами функций администратора доходов бюджетной системы и подготовка предложений по совершенствованию процесса администрирования.

Объекты мероприятия

Фонд социального страхования Российской Федерации (г. Москва) (по запросу), Государственное учреждение - Тамбовское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации (г. Тамбов), Государственное учреждение - региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации по Чувашской Республике (г. Чебоксары).

Исследуемый период: 2010-2011 годы, I полугодие 2012 года.

Сроки проведения мероприятия: с 17 сентября по 28 декабря 2012 года.

Результаты мероприятия

Фонд социального страхования Российской Федерации и государственные учреждения - региональные отделения Фонда социального страхования Российской Федерации по Чувашской Республике и по Тамбовской области (далее - Отделения) образованы в соответствии с Положением о Фонде социального страхования Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 года № 101.

Отделения являются исполнительными органами Фонда социального страхования Российской Федерации (далее - Фонд, ФСС) и осуществляют свою деятельность на основании соответствующих положений о государственных учреждениях - региональных отделениях Фонда социального страхования Российской Федерации, утвержденных приказом ФСС от 22 мая 2002 года № 90.

При этом с момента утверждения положений (в течение 10 лет) в них не вносились изменения, связанные с осуществлением основных функций Отделений, а также направлением средств Фонда на финансирование мероприятий, предусмотренных бюджетом Фонда.

Так, в перечне основных функций Отделений отсутствует исполнение функций страховщика по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (установлены с 2010 года).

В то же время в перечне мероприятий, финансирование которых предусмотрено из средств Фонда, указаны мероприятия, отсутствующие в бюджете Фонда, в том числе: полная или частичная оплата стоимости путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление для работников и членов их семей (отсутствует в бюджете Фонда с 2003 года); частичное содержание детско-юношеских спортивных школ (отсутствует в бюджете Фонда с 2005 года); оплата путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории Российской Федерации, для детей работающих граждан (отсутствует в бюджете Фонда с 2010 года).

1. Анализ законодательства, регулирующего вопросы администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством; страховых взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; капитализированных платежей; штрафов за нарушение законодательства о государственных внебюджетных фондах. Анализ мер по организации проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов по вопросам администрирования названных платежей

В анализируемом периоде ФСС был наделен полномочиями главного администратора в отношении обязательных социальных платежей, поступающих в бюджет Фонда и формирующих доходы по двум видам обязательного социального страхования: на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

По первому виду обязательного социального страхования это - страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством; по второму - страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и капитализированные платежи, подлежащие внесению в бюджет ФСС юридическими лицами, в отношении которых проводятся ликвидационные процедуры.

В 2009 году на законодательном уровне были приняты решения, кардинальным образом изменяющие систему обязательных социальных платежей в Российской Федерации и механизмы их администрирования. Начиная с 2010 года, отменен единый социальный налог, вновь (как это было до 2001 года) введены страховые взносы, уплачиваемые в бюджеты государственных внебюджетных фондов, в том числе на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, уплачиваемые в бюджет ФСС. Администрирование этих взносов с 2010 года снова осуществляет Фонд, который также продолжил администрирование страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и про-

фессиональных заболеваний (не объединявшихся в составе ЕСН) и капитализированных платежей, осуществляемое им с 2000 года¹.

Нормы, связанные с порядком администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, включены в Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (далее - Закон № 212-ФЗ). Порядок администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний определяется Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (далее - Закон № 125-ФЗ); капитализированных платежей - Законом № 125-ФЗ, а также некоторыми подзаконными нормативными правовыми актами.

В Законе № 212-ФЗ отсутствуют положения, отсылающие при регулировании того или иного вопроса, связанного с администрированием страховых взносов, к налоговому законодательству. Поэтому все проблемы, связанные с механизмами администрирования указанных в Законе № 212-ФЗ страховых взносов, должны быть урегулированы этим Федеральным законом, чем и объясняется его внушительный объем, во многом, впрочем, компилирующий содержание соответствующих статей Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Налоговый кодекс).

Механизмы администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний содержатся в Законе № 125-ФЗ. Однако они не так подробны, как в Законе № 212-ФЗ. Кроме того, согласно статье 19 Закона № 125-ФЗ привлечение страхователя по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний к ответственности осуществляется страховщиком в порядке, аналогичном порядку, установленному Налоговым кодексом для привлечения к ответственности за налоговые правонарушения.

Соответственно, администрируя обязательные социальные платежи, ФСС должен руководствоваться как специальным (законы № 212-ФЗ и № 125-ФЗ), так и налоговым законодательством.

Таким образом, если нормы, регулирующие вопросы администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, включены в отраслевой федеральный закон о соответствующем виде обязательного социального страхо-

¹ Тарифы страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний впервые были утверждены Федеральным законом от 2 января 2000 года № 10-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2000 год».

вания, то нормы, связанные с администрированием страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, включены в специальный федеральный закон, посвященный исключительно вопросам администрирования обязательных социальных платежей (своего рода «социальный налоговый кодекс», каковым является Закон № 212-ФЗ²). С учетом тенденции унификации механизмов администрирования представляется, что следовало бы рассмотреть вопрос о целесообразности распространения норм Закона № 212-ФЗ (в части администрирования) на все виды обязательного социального страхования, включая и обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Статья 40 Закона № 212-ФЗ и статья 19 Закона № 125-ФЗ содержат положения о нарушениях страхователями и банками законодательства о страховых взносах. Привлечение к ответственности осуществляется Фондом за правонарушения, установленные Законом № 212-ФЗ, в порядке, определенном этим законом; за правонарушения, установленные Законом № 125-ФЗ, - в порядке, аналогичном порядку, установленному Налоговым кодексом.

Привлечение к административной ответственности за нарушение законодательства о страховых взносах осуществляется в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В Законе № 212-ФЗ, в Законе № 125-ФЗ и в КоАП содержится достаточно широкий перечень составов правонарушений в области законодательства о страховых взносах. ФСС является администратором соответствующих штрафов, зачисляемых в его бюджет.

От того, насколько эффективно удастся органам ФСС организовать администрирование страховых взносов, зависит наполняемость его бюджета, а следовательно и финансовое обеспечение социальных обязательств государства в соответствующих областях. В свою очередь, эффективность администрирования напрямую зависит от качества законодательства о страховых взносах, полноты урегулирования отношений, являющихся его предметом.

Следует отметить, что и Закон № 212-ФЗ, и Закон № 125-ФЗ ограничивают полномочия ФСС в части администрирования страховых взносов по сравнению с полномочиями налоговых органов (более подробно эти вопросы будут рассмотрены ниже). С другой стороны, развивается тенденция полного разграничения институтов уплаты страховых взносов работодателями и обеспечения застрахованных лиц пособиями в рамках обязательного социального страхования. Работодатель постепенно исключается из последнего процесса.

Новый порядок финансового обеспечения, назначения и выплаты социальных пособий и иных выплат в рамках обязательного социального страхования в качестве пилотного проекта введен 1 июля 2011 года в двух субъектах Россий-

² Закон № 212-ФЗ регулирует вопросы администрирования страховых взносов, уплачиваемых в рамках трех (из четырех существующих в Российской Федерации) видов обязательного социального страхования: пенсионного, на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и медицинского.

ской Федерации (Карачаево-Черкесской Республике и Нижегородской области). С 1 июля 2012 года к проекту подключились Астраханская, Курганская, Новгородская, Новосибирская, Тамбовская области, а также Хабаровский край.

Реализацию пилотного проекта ФСС осуществляет в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2011 года № 294 «Об особенностях финансирования, назначения и выплаты в 2012 и 2013 годах страхового обеспечения, иных выплат и расходов, предусмотренных частью 4 статьи 6 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», особенностях уплаты страховых взносов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Суть проекта заключается в том, что страхователи (работодатели), зарегистрированные в субъектах Российской Федерации, участвующих в реализации пилотного проекта, не выплачивают застрахованным у них лицам страховое обеспечение по обязательному социальному страхованию. Данную функцию выполняет страховщик, то есть территориальный орган ФСС, в котором зарегистрирован страхователь. Страховые взносы уплачиваются страхователем-плательщиком в полном объеме без уменьшения на сумму выплачиваемых пособий.

В данной ситуации резко возрастает роль ФСС и его территориальных органов как органов контроля за уплатой страховых взносов.

Ведь назначение и выплата пособий осуществляется территориальным органом Фонда вне зависимости от исполнения плательщиком своих обязанностей по своевременной уплате взносов. Работодатель в этой ситуации освобождается от ответственности за выплату пособий своим работникам (как это имело место до введения пилотного проекта³).

В этой связи, а также в условиях растущего дефицита бюджета ФСС в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (на погашение которого направлялась часть средств другого вида обязательного социального страхования - от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, по которому бюджет Фонда традиционно сводится с профицитом) проведение анализа эффективности выполнения ФСС функций администратора доходов бюджетной системы, достаточности его полномочий представляется весьма актуальным.

Несмотря на то, что Закон № 212-ФЗ был принят лишь летом 2009 года, платежи, администрированию которых он посвящен, в том числе взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, существуют в том или ином виде достаточно давно. Менялось их название, они формально объединялись в 2001 году в соста-

³ Пеня в размере 0,5 % от суммы задержанного страхового обеспечения за каждый день просрочки (пункт 8 статьи 15 Закона № 125-ФЗ).

ве единого социального налога, менялись органы, осуществляющие контроль за начислением и уплатой этих платежей (полномочиями администратора единого социального налога были наделены налоговые органы), но целевой характер использования средств, поступающих от их уплаты, сохранялся всегда.

Что касается страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также капитализированных платежей, то их администрирование осуществлялось органами ФСС с 2000 года, то есть с момента их введения.

Страховые взносы, механизмы администрирования которых ФСС определены законами № 212-ФЗ и № 125-ФЗ, установлены законодательными актами, регулирующими отношения в соответствующих областях обязательного социального страхования.

Правовая основа уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством

Согласно статье 1.2 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (далее - Закон № 255-ФЗ) страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством - обязательные платежи, осуществляемые страхователями в ФСС в целях обеспечения обязательного социального страхования застрахованных лиц на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Страхователями по этому виду обязательного социального страхования являются лица, производящие выплаты физическим лицам, в том числе: организации, индивидуальные предприниматели, физические лица; а также индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой и др.

Согласно статье 4.4 Закона № 255-ФЗ правовое регулирование отношений, связанных с уплатой страховых взносов страхователями, в том числе определение объекта обложения страховыми взносами, базы для их начисления, сумм, не подлежащих обложению страховыми взносами, установление порядка исчисления, порядка и сроков их уплаты, осуществляется Законом № 212-ФЗ.

В 2012 году применялся тариф в размере 2,9 % от базы для начисления страховых взносов в отношении каждого физического лица ограниченной суммой 512000 рублей. Для некоторых категорий работодателей применяется пониженный тариф.

Правовая основа уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

Страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний введены Законом № 125-ФЗ и представляют собой обязательные платежи, рассчитанные исходя

из страхового тарифа и скидки (надбавки) к нему, которые страхователь обязан внести страховщику (ФСС).

Страхователями по данному виду обязательного социального страхования являются юридические лица любой организационно-правовой формы либо физические лица, нанимающие лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. К последним относятся физические лица, выполняющие работу на основании трудового договора, заключенного со страхователем. Физические лица, выполняющие работу на основании гражданско-правового договора, подлежат обязательному социальному страхованию, если в соответствии с указанным договором страхователь обязан уплачивать страховые взносы.

Исходя из анализа норм Закона № 125-ФЗ, можно сделать вывод, что вопросы администрирования страховых взносов должны разрешаться в Законе № 125-ФЗ и принимаемых в развитие положений этого федерального закона законодательных и иных нормативных правовых актах (за исключением порядка привлечения страхователей к ответственности, который определяется налоговым законодательством)⁴.

Страховые тарифы ежегодно устанавливаются федеральным законом и дифференцированы по 32 классам профессионального риска (от 0,2 % до 8,5 %). Предел, которым бы ограничивалась база для начисления страховых взносов, отсутствует.

**Правовая основа уплаты капитализированных платежей,
подлежащих внесению в бюджет ФСС юридическими лицами,
в отношении которых проводятся ликвидационные процедуры**

Согласно статье 23 Закона № 125-ФЗ при ликвидации юридического лица - страхователя по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний он обязан внести страховщику капитализированные платежи в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации постановлением от 17 ноября 2000 года № 863 утвердило порядок внесения в Фонд социального страхования Российской Федерации капитализированных платежей при ликвидации юридических лиц - страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (далее - Порядок) и поручило ФСС разработать и по согласованию с заинтересованными ведомствами утвердить методику расчета размера капитализируемых платежей, которая была утверждена постановлением ФСС от 30 июля 2001 года № 72.

⁴ В Законе № 212-ФЗ содержится прямое указание на то, что положения этого закона не применяются к страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Штрафы за нарушение законодательства о государственных внебюджетных фондах, администрируемые Фондом социального страхования Российской Федерации

Законодательством предусмотрен достаточно широкий спектр финансовых санкций за нарушение законодательства о государственных внебюджетных фондах. Нормы, содержащие составы соответствующих правонарушений и меры ответственности за их совершение, содержатся в законах № 212-ФЗ и № 125-ФЗ, а также в КоАП.

Вопросы социально-правовой природы обязательных социальных платежей, администрируемых ФСС

Вопросы социально-правовой природы обязательных социальных платежей, их отграничения от налогов периодически становятся предметом исследования Конституционного Суда Российской Федерации (далее - Конституционный Суд).

Вопросы социально-правовой природы страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

Правовая природа страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний была исследована Конституционным Судом в определении от 10 июля 2003 года № 291-О. В пункте 4 указанного определения отмечено, что страховые взносы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний не включены законодателем в состав единого социального налога и уплачиваются в соответствии с федеральными законами об этом виде социального страхования в Фонд социального страхования Российской Федерации. Однако по своему юридическому содержанию и социально-правовой природе они идентичны тем страховым взносам, которые в настоящее время заменены единым социальным налогом, - они также взыскиваются на началах обязательности, безвозвратности и индивидуальной безвозмездности.

Как отметил Конституционный Суд в пункте 2 постановления от 24 февраля 1998 года № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов», в законодательном определении названных страховых взносов не была раскрыта социально-правовая природа этих платежей, хотя некоторые содержательные признаки их были названы - установление законом, обязательность и целевой характер. Указанные признаки страховых взносов не позволяют, однако, отграничить их от налогов. Суд отмечает, что целевое расходование средств на выплату трудовых пенсий вовсе не предполагает, что размер и общая сумма пенсии, на которые

может рассчитывать ее получатель в течение всего периода жизни после выхода на пенсию, будут соответствовать сумме страховых взносов, уплаченных конкретными работодателем и работником либо индивидуальным предпринимателем, или другим самозанятым гражданином. Тем самым, по существу, уравниваются права различных категорий плательщиков как получателей пенсий, а страховым взносам в ПФР, лишенным персонально-целевого назначения, придается обезличенно-безвозмездный характер.

Это означает, что при установлении указанных платежей, в том числе при определении сроков вступления в силу норм об ответственности за неисполнение обязанностей, связанных с их уплатой, законодателем должны соблюдаться не только требования статей 15 (часть 3), 54, 55 (части 2 и 3) и 57 Конституции Российской Федерации, но и положения Налогового кодекса, регламентирующие действие актов законодательства о налогах и сборах во времени, а именно его статья 5, согласно которой акты законодательства о налогах и сборах вступают в силу не ранее чем по истечении 1 месяца со дня их официального опубликования, за исключением случаев, предусмотренных данной статьей; акты законодательства о налогах и сборах, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков или плательщиков сборов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, обратной силы не имеют.

Таким образом, анализ Конституционным Судом социально-правовой природы страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний показал, что признаки указанных страховых взносов не позволяют отграничить их от налогов. Тем самым подтверждена необходимость при регулировании отношений, связанных с администрированием этих взносов и не урегулированных в законодательстве о названном виде обязательного социального страхования, придерживаться порядка, установленного законодательством о налогах и сборах.

Вопросы социально-правовой природы капитализированных платежей, подлежащих внесению в бюджет ФСС юридическими лицами, в отношении которых проводятся ликвидационные процедуры

Законодательство по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний не содержит определения таких терминов, как «капитализация», «капитализированные платежи»⁵. Социально-правовая природа капитализированных платежей не исследовалась и Конституционным Судом. Поэтому для выявления этой природы следует обратиться к анализу действующего законодательства, причем не только в области обязательного социального страхования, но и гражданского, налогового; норма-

⁵ Следует отметить, что статьей 3 Закона № 125-ФЗ определены основные понятия, используемые в этом федеральном законе, в том числе понятие «страховые взносы» на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

тивных правовых актов, действие которых прекратилось в связи с вступлением в действие Закона № 125-ФЗ; складывающейся судебной практики.

Согласно преамбуле Закона № 125-ФЗ, которым была введена обязанность страхователя в случае ликвидации уплачивать капитализированные платежи в рамках обязательного социального страхования, этот закон устанавливает правовые, экономические и организационные основы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и определяет порядок возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью работника при исполнении им обязанностей по трудовому договору и в иных установленных названным Федеральным законом случаях.

Таким образом, Закон № 125-ФЗ изменил для определенной категории пострадавших (в основном - работающих (работавших) по трудовому договору) механизмы возмещения вреда, причиненного их жизни и здоровью по вине работодателя.

До вступления в силу Закона № 125-ФЗ возмещение вреда гражданам (в том числе работающим по трудовому договору) осуществлялось в рамках гражданского законодательства, и в случае ликвидации юридического лица - причинителя вреда без установления правопреемства капитализированные платежи должны были быть внесены им органу государственного страхования.

Действовавшие до вступления в силу Закона № 125-ФЗ (то есть до 6 января 2000 года) Правила возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей (утверждены постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 24 декабря 1992 года № 4214-1), равно как и предшествовавшие им Правила возмещения предприятиями, учреждениями, организациями ущерба, причиненного рабочим и служащим увечьем либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей (утверждены постановлением Совета Министров СССР от 3 июля 1984 года № 690), предусматривали возмещение причиненного работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей вреда за счет средств работодателя, ответственного за причинение вреда, а в случае реорганизации или ликвидации предприятия - за счет средств его правопреемника, вышестоящего органа или органа, которому внесены или должны были быть внесены капитализированные суммы, подлежащие выплате в возмещение вреда.

Система возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью граждан при исполнении ими трудовых обязанностей, изменилась с вступлением в силу Закона № 125-ФЗ. На смену гражданско-правовым отношениям по возмещению вреда (деликтным обязательствам⁶) в этой области пришли отношения по обязательному социальному страхованию. Изменилась и отраслевая принадлежность норм, регулирующих соответствующие правоотношения, - из отрасли

⁶ Содержанием деликтного правоотношения являются право гражданина на получение периодических платежей и обязанность причинителя вреда осуществлять эти платежи.

гражданского права они перешли в отрасль права социального обеспечения. Между тем отношения по возмещению вреда между юридическими лицами и не состоящими с ними в трудовых отношениях гражданами по-прежнему регулируются гражданским законодательством.

Государство в лице Фонда приняло на себя обязательства по возмещению вреда перед работниками (пункт 7 статьи 15 Закона № 125-ФЗ), возложив на работодателя согласно статье 22 Закона № 125-ФЗ лишь обязанность уплаты страховых взносов в бюджет страховщика (ФСС) независимо от наличия у него страховых случаев (повреждение здоровья или гибель работника), а в случае, если юридическое лицо ликвидируется без установления правопреемства и в период его деятельности страховые случаи имели место, - обязанность внесения страховщику капитализированных платежей (пункт 2 статьи 23 Закона № 125-ФЗ).

Как указывалось выше, анализ Конституционным Судом социально-правовой природы страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний показал, что признаки указанных страховых взносов не позволяют отграничить их от налогов.

Следует отметить, что аналогичные рассуждения могут быть применены и к капитализированным платежам, вносимым в бюджет ФСС. Эти платежи также уплачиваются за счет средств страхователя в случае его ликвидации на началах обязательности, безвозвратности и индивидуальной безвозмездности. Обязательность и безвозвратность этих платежей вытекают из требований статьи 23 Закона № 125-ФЗ - при ликвидации страхователя - юридического лица он обязан внести страховщику капитализированные платежи; индивидуальная же безвозмездность вытекает из общего принципа законодательства об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - размер и продолжительность выплат, осуществляемых страховщиком в пользу застрахованного лица после ликвидации страхователя, никак не увязаны с объемом внесенных в бюджет страховщика капитализированных платежей и даже с самим фактом их внесения (полного или частичного).

Необходимо отметить, что внесение капитализированных платежей в рамках обязательного социального страхования носит рудиментарный характер и является неким смещением отношений в рамках обязательного социального страхования (где имеет место солидарная ответственность страхователей, в том числе и ныне существующих, и существовавших ранее) и отношений в рамках возмещения вреда его причинителем (где в случае прекращения деятельности причинителя вреда необходимо сформировать средства, которые послужат источником дальнейшего возмещения вреда конкретному пострадавшему). В последнем случае капитализированные платежи должны носить индивидуально возмездный характер (от их объема будут зависеть размер и продолжительность обеспечения пострадавшего); в рамках же обязательного социального страхования они его утрачивают, а, следовательно, утрачивают и изначально заложенный в них экономический смысл.

Возникает, например, вопрос - почему в период деятельности страхователя объем уплачиваемых им страховых взносов может быть значительно меньше (а также и значительно больше) тех сумм, которые выплачиваются пострадавшим по его вине из средств страховщика, а в случае прекращения деятельности страхователя ему следует внести все средства, которых должно быть достаточно в дальнейшем для выплат пострадавшим в полном объеме. При этом не учитывается, какой объем страховых взносов был внесен страхователем в бюджет страховщика ранее и как этот объем соотносится с выделенной ранее суммой средств страховщика на обеспечение пострадавших по вине ликвидируемого страхователя.

Таким образом, в рамках обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в настоящее время механизм солидарной ответственности в отношении страхователей - юридических лиц действует только в период функционирования юридического лица и прекращается в момент принятия решения о его добровольной или принудительной ликвидации. Между страховщиком и страхователем возникают совершенно новые отношения, обязывающие последнего внести страховщику капитализированные платежи - единовременный взнос, объем которого определяется будущим объемом прав пострадавших на возмещение вреда, в отношении которых ликвидируемое юридическое лицо признано причинителем вреда. Причем на отношения страховщика с пострадавшими по вине ликвидируемого страхователя факт исполнения или неисполнения последним обязанности внести капитализированные платежи не влияет никак - государство в лице страховщика (ФСС) в полном объеме принимает на себя обязательства по возмещению вреда застрахованному в рамках Закона № 125-ФЗ вне зависимости от отношений между страховщиком и страхователем.

Для разрешения вопроса о социально-правовой природе капитализированных платежей, вносимых в рамках обязательного социального страхования, следует также обратиться к постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2006 года № 57 «О некоторых вопросах установления в деле о банкротстве требований о выплате капитализированных платежей».

Согласно пункту 3 этого постановления ФСС, предоставляющий обеспечение по обязательному социальному страхованию застрахованным и иным лицам, имеющим право на получение страховых выплат, вправе потребовать от должника-страхователя, признанного банкротом, капитализации платежей указанным лицам и выплаты фонду капитализированной суммы.

Соответствующее требование ФСС, основанное на норме пункта 2 статьи 23 Закона № 125-ФЗ, не является требованием гражданина - кредитора первой очереди, перешедшим к Российской Федерации, и должно квалифицироваться как требование кредитора третьей очереди. Согласие гражданина на предъявление указанного требования Фондом социального страхования Российской Федерации не требуется.

Таким образом, Пленум ВАС России фактически приравнял капитализированные платежи, вносимые в рамках обязательного социального страхования, к взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, налоговый характер которых был установлен Конституционным Судом и задолженность по которым в процессе банкротства погашается именно в третью очередь. Очевидно, это объясняется индивидуальной безвозмездностью капитализированных платежей и совпадением их социально-правовой природы с социально-правовой природой соответствующих страховых взносов (отличие заключается только в том, что последние уплачиваются страхователем при нормальном функционировании, а первые - в случае ликвидации страхователя).

Здесь следует отметить, что в ныне действующем законодательстве содержатся 2 категории, одинаково названные капитализированными платежами, но имеющие совершенно разные социальную природу и механизм уплаты. Первая категория - это рассмотренные выше капитализированные платежи, упомянутые в Законе № 125-ФЗ и уплачиваемые в рамках обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний юридическими лицами при их ликвидации. Вторая категория, предусмотренная статьей 64, частью 2 статьи 1093 Гражданского кодекса Российской Федерации (при ликвидации юридического лица) и Федеральным законом от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (статья 135), - это капитализированные повременные платежи, которые рассчитываются, исходя из размера требований граждан, перед которыми должник несет непосредственную ответственность за причинение вреда жизни или здоровью. Это причинение вреда было осуществлено вне рамок обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, то есть причинитель вреда и потерпевший не состояли в трудовых или, в отдельных случаях, гражданско-правовых отношениях; причинитель вреда непосредственно без участия ФСС осуществляет выплаты пострадавшему.

Следует иметь в виду, что упомянутые выше 2 вида капитализированных платежей представляют собой 2 самостоятельные правовые категории, и законодательство, регулирующее механизмы их расчета и внесения, должно формироваться самостоятельно. Положения гражданского законодательства и законодательства о банкротстве (в том числе в части возможности выбора пострадавшим варианта внесения этих платежей: непосредственно ему или уполномоченному Российской Федерацией органу) не распространяются на случай внесения капитализированных платежей ФСС как органу, выполняющему функции страховщика по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. В последнем случае следует применять положение пункта 2 статьи 23 Закона № 125-ФЗ, носящее императивный характер и не предусматривающее необходимость получения согласия застрахованного на внесение в бюджет ФСС капитализированных платежей.

Вопросы социально-правовой природы страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством

Конституционный Суд не исследовал социально-правовую природу страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Однако выделение в 2009 году этих взносов из единого социального налога фактически означало не создание нового обязательного социального платежа, а восстановление тех страховых взносов, которые до 2001 года уплачивались в ФСС и затем были включены в состав упомянутого налога. Цель страховых взносов, уплачиваемых в ФСС до 2001 года, части единого социального налога, уплачиваемой в ФСС, а также рассматриваемых страховых взносов была и остается одной - создание финансовой базы обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Остались прежними и механизмы страхового обеспечения по данному виду обязательного социального страхования - размеры страховых выплат конкретному застрахованному никак не зависят от сумм поступивших в бюджет ФСС страховых взносов (и даже от самого факта их уплаты работодателем). Такая связь существует лишь с начисленными в пользу застрахованного выплатами в рамках его трудовой деятельности.

Соответственно, к этим страховым взносам вполне допустимо применить упомянутые выше выводы Конституционного Суда о невозможности ограничить их предшественников от налоговых платежей.

Таким образом, по своей социально-правовой природе обязательные социальные платежи, механизмы администрирования которых анализируются в ходе экспертно-аналитического мероприятия, идентичны налогам. Поэтому актуальным представляется сравнение механизмов администрирования этих, называемых страховыми взносами, платежей как между собой, так и с механизмами налогового администрирования с целью выявления различий и анализа их обоснованности.

Анализ мер по организации проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов по вопросам администрирования обязательных социальных платежей, администрируемых ФСС

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» ФСС разработан и утвержден порядок проведения антикоррупционной экспертизы актов и проектов актов Фонда социального страхования Российской Федерации, имеющих нормативный характер (приказ ФСС от 12 ноября 2010 года № 239 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы актов и проектов актов Фонда социального страхования Российской Федерации, имеющих нормативный характер»), со-

гласно которому организация и проведение антикоррупционной экспертизы возложены на правовой департамент ФСС.

Антикоррупционная экспертиза актов и проектов актов Фонда проводится правовым департаментом в целях выявления в них и последующего устранения коррупциогенных факторов, перечень которых установлен в вышеназванных нормативных правовых документах. По ее результатам правовым департаментом оформляется соответствующее заключение.

В рамках проводимой экспертизы проекты актов Фонда, имеющие нормативный характер, за исключением проектов, содержащих сведения конфиденциального характера, размещаются на официальном сайте Фонда в сети Интернет (www.fss.ru) для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность.

В соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 29 июля 2010 года № 573 «Об организации работы по мониторингу нормативных правовых актов на предмет выявления и устранения положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» Фондом издан приказ от 1 сентября 2010 года № 157 «О мониторинге актов Фонда социального страхования Российской Федерации, имеющих нормативный характер, на предмет выявления и устранения положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции», в соответствии с которым ежеквартально в адрес Минздравсоцразвития России (а в настоящее время - Минтруда России) направляется перечень утвержденных и зарегистрированных Минюстом России актов Фонда, имеющих нормативный характер.

Отделения не наделены полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы.

2. Изучение деятельности Фонда социального страхования Российской Федерации и его территориальных органов по администрированию доходов (контроль за правильностью исчисления и уплатой страховых взносов; взыскание недоимки, пеней и штрафов; списание безнадежной к взысканию задолженности; проведение зачетов (возвратов) излишне уплаченных страховых взносов, пеней и штрафов и др.) в части страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством; страховых взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; капитализированных платежей

Приказами ФСС от 2 декабря 2009 года № 273, от 17 декабря 2010 года № 272 и от 22 декабря 2011 года № 586 за региональными отделениями были закреплены полномочия администраторов поступлений в его бюджет, а также утвержден перечень доходов бюджета Фонда, администрируемых региональными отделениями.

Конкретный перечень бюджетных полномочий, которыми наделяются территориальные органы ФСС как администраторы поступлений доходов в его

бюджет, в указанных документах отсутствует, поскольку постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 995 «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» не установлена обязанность органов управления государственными внебюджетными фондами как главных администраторов доходов бюджетной системы наделять подведомственные территориальные органы конкретными полномочиями администраторов доходов.

Учет плательщиков страховых взносов

Регистрация страхователей в исполнительных органах ФСС осуществляется в соответствии с законодательством и ведомственными актами одновременно по двум видам страхования.

Количество зарегистрированных страхователей в целом по Российской Федерации, а также в региональных Отделениях Фонда по Чувашской Республике и Тамбовской области характеризуется следующими данными:

	(ед.)		
	На 01.01.2011 г.	На 01.01.2012 г.	На 01.07.2012 г.
По обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством			
В целом по Российской Федерации	5109834	5165701	5196987
Отделение по Чувашской Республике	26708	26024	26332
Отделение по Тамбовской области	23250	22734	22463
По обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний			
В целом по Российской Федерации	5098622	5152578	5186014
Отделение по Чувашской Республике	26617	25913	26245
Отделение по Тамбовской области	23200	22681	22432

Таким образом, в анализируемом периоде количество зарегистрированных страхователей по Российской Федерации увеличилось по обоим видам обязательного социального страхования на 1,7 процента.

Разница в количестве зарегистрированных страхователей по двум видам страхования обусловлена наличием лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

В статье 4 Закона № 125-ФЗ перечислены основные принципы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, в том числе: дифференцированность страховых тарифов в зависимости от класса профессионального риска и экономическая заинтересованность субъектов страхования в улучшении условий и повышении безопасности труда, снижении производственного травматизма и профессиональной заболеваемости. Их реализация осуществляется через обеспечение эквивалентности обязательств по страховому обеспечению и сумм внесенных обязательных платежей внутри класса профессионального риска и через установление страхователям скидок и надбавок.

Установление класса профессионального риска и размера страхового тарифа для страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

В соответствии со статьей 21 Закона № 125-ФЗ страховые тарифы, дифференцированные по классам профессионального риска, устанавливаются ежегодно федеральным законом.

В 2010-2012 годах согласно ежегодно принимаемым федеральным законам страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний уплачивались страхователями в порядке и по тарифам, установленным Федеральным законом от 22 декабря 2005 года № 179-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2006 год».

Таким образом, сохранялись действующие с 2006 года размеры страховых тарифов (от 0,2 % до 8,5 %), дифференцированные по видам экономической деятельности в зависимости от класса профессионального риска (32 класса). Эти тарифы страховых взносов остаются неизменными уже в течение 7 лет.

В соответствии со статьей 22 Закона № 125-ФЗ Правительство Российской Федерации постановлением от 1 декабря 2005 года № 713 утвердило Правила отнесения видов экономической деятельности к классу профессионального риска (далее - Правила), применяемые в целях установления страховых тарифов. Правила определяют порядок отнесения видов экономической деятельности к классу профессионального риска в целях установления страховых тарифов. Виды экономической деятельности разделяются на группы в зависимости от класса профессионального риска. Класс профессионального риска определяется, исходя из величины интегрального показателя профессионального риска, учитывающего уровень производственного травматизма, профессиональной заболеваемости и расходов на обеспечение по страхованию, сложившийся по видам экономической деятельности страхователей. Этот показатель рассчитывается в процентах как отношение суммы расходов на обеспечение по виду экономической деятельности в истекшем календарном году к сумме выплат и иных вознаграждений в пользу застрахованных лиц за истекший календарный год по данному виду экономической деятельности, на которые начислены страховые взносы в истекшем календарном году. Согласно пункту 6 Правил при изменении величины интегрального показателя профессионального риска по виду экономической деятельности Минздравсоцразвития России (Минтруд России) по представлению Фонда принимает решение об отнесении этого вида экономической деятельности (далее - ОКВЭД) к другому классу профессионального риска. При отнесении вида экономической деятельности к другому классу профессионального риска изменяется размер страхового тарифа страхователя.

Классификация видов экономической деятельности по классам профессионального риска, сформированная в соответствии с Правилами, утверждена при-

казом Минздравсоцразвития России от 18 декабря 2006 года № 857. С 2007 года в указанную классификацию изменения не вносились.

Приказом Минздравсоцразвития России от 31 января 2006 года № 55 в соответствии с пунктом 11 Правил утвержден порядок подтверждения основного вида экономической деятельности страхователя по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - юридического лица, а также видов экономической деятельности подразделений страхователя, являющихся самостоятельными классификационными единицами.

Следует отметить, что законодательство не предусматривает механизмы проверки территориальными органами ФСС сведений, предоставляемых страхователями в целях подтверждения основного вида экономической деятельности.

Как показывает практика, в ходе проведения документальных выездных проверок специалистами территориальных органов выявляются нарушения в части несоответствия заявленного и фактического основного вида экономической деятельности.

Так, в ходе проведения документальной выездной проверки в Тамбовской области страхователя - индивидуального предпринимателя по вопросам начисления, уплаты страховых взносов и расходования этих средств (акт № 370н/с от 15 июня 2012 года) установлено, что в соответствии с выпиской из ЕГРИП, в которой в качестве основного вида экономической деятельности страхователю предусматривался код по ОКВЭД 52.62 «Розничная торговля в палатках и на рынках», страхователю Отделением был установлен страховой тариф в размере 0,2 % к начисленной оплате труда по 1 классу профессионального риска. Фактически основным видом экономической деятельности этого страхователя являлась деятельность по коду ОКВЭД 70.20.2 «Сдача внаем собственного нежилого недвижимого имущества», что соответствует 5 классу профессионального риска (страховой тариф - 0,6 %). В результате неправомерного снижения класса профессионального риска в доходы Фонда не поступили страховые взносы на сумму 14,5 тыс. рублей.

В анализируемом периоде в целом по бюджету ФСС объем начисленных страховых взносов превышал расходы (без учета финансирования предупредительных мероприятий, расходов на содержание аппарата Фонда) по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 1,4-1,5 раза. Такое же соотношение сложилось и по Тамбовской области. Однако в Чувашской Республике ситуация была иная: расходы превышали объем начисленных страховых взносов в 1,1-1,2 раза.

Наибольшее количество страхователей в целом по Российской Федерации отнесено к 1 классу профессионального риска: в 2010 году - 64,0 % общего числа зарегистрированных страхователей, в 2011 году - 62,9 %, в I полугодии 2012 года - 61,6 %. Количество же страхователей, отнесенных к более высоким

классам профессионального риска, незначительно. Так, число страхователей, отнесенных к 20-32 классам, составляло в 2010-2012 годах 2,0-2,4 процента.

Как по исследуемым региональным Отделениям, так и в целом по Российской Федерации, упомянутый выше принцип эквивалентности внутри классов профессионального риска соблюдается далеко не всегда (за счет страховых взносов по низким классам профессионального риска обеспечивается финансирование выплат по более высоким классам).

Так, сумма начисленных страховых взносов превышала расходы на страховое обеспечение по 1 классу профессионального риска, по данным ФСС, в течение всего анализируемого периода практически в 3 раза; по данным Отделений по Чувашской Республике и Тамбовской области - практически в 2 раза.

При этом в 2010-2012 годах, по данным ФСС, расходы превышали начисленные взносы: по 32 классу профессионального риска - в 3,4 раза; по 30 классу - в 1,4; по 28 классу - в 1,2; по 25 и 21 классам - в 1,1; по 10 классу - в 1,5 раза.

Следует отметить, что одной из причин такого превышения является включение в расходы по классам профессионального риска выплат пострадавшим на предприятиях, впоследствии ликвидированных.

В Отделении по Тамбовской области по ОКВЭД 17.22 «Производство шерстяных тканей из волокон кардного прядения» (15 класс) зарегистрирован 1 страхователь, не имеющий расходы по данному виду страхования и ежегодно перечисляющий взносы в сумме около 30 тыс. рублей. Однако страховое обеспечение по этому ОКВЭД получают 39 человек, получивших травмы на впоследствии ликвидированных предприятиях. Расходы на выплаты таким пострадавшим в 2010-2012 годах составили 3,4 млн. рублей.

В Чувашской Республике по 8 классу профессионального риска обеспечение таких пострадавших составляло 25,4 % от общего объема обеспечения по этому классу; по 15 классу - 75,7 %; по 17 классу - 45,9 %; по 19 классу - 32,7 процента.

Расходы по вышеназванным классам профессионального риска в обследованных Отделениях превышают поступившие взносы только за счет пострадавших в ликвидированных организациях; действующие страхователи, уплачивая страховые взносы, полностью покрывают расходы по такому классу профессионального риска в части «своих» пострадавших.

Установление скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

Помимо отраслевого критерия экономической заинтересованности (дифференциации страхового тарифа для каждого страхователя в зависимости от класса профессионального риска, к которому отнесен основной вид экономической деятельности страхователя), законодатель предусмотрел также и индивидуальный критерий экономической заинтересованности для каждого страхователя через установление скидки (надбавки) к страховому тарифу. Если отнесение

видов экономической деятельности к тому или иному классу профессионального риска зависит от уровня производственного травматизма, профессиональной заболеваемости, расходов на обеспечение по страхованию, сложившегося в той или иной отрасли, то скидки (надбавки) устанавливаются страхователю с учетом состояния охраны труда и расходов на обеспечение по страхованию у данного конкретного страхователя.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 18 Закона № 125-ФЗ страховщик имеет право устанавливать страхователям в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, надбавки и скидки к страховому тарифу.

В 2010-2011 годах скидки и надбавки устанавливались территориальными отделениями в соответствии с Правилами установления страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2001 года № 652.

Следует отметить, что согласно Федеральному закону от 6 ноября 2011 года № 300-ФЗ «О внесении изменений в статьи 17 и 22 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» в 2011-2012 годах в законодательство были внесены изменения в части корректировки системы показателей, используемых при установлении страхователю скидки (надбавки) к страховому тарифу.

Теперь в соответствии с пунктом 1 статьи 22 Закона № 125-ФЗ размер скидки или надбавки (не более 40 % страхового тарифа) рассчитывается по итогам работы страхователя за 3 года и устанавливается с учетом состояния охраны труда (включая результаты аттестации рабочих мест по условиям труда, проведенных обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров) и расходов на обеспечение по страхованию. При наступлении страхового случая со смертельным исходом скидка не устанавливается.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 мая 2012 года № 524 «Об утверждении Правил установления страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» откорректированы Правила установления страхователям скидок и надбавок и Методика их расчета (согласно приказу Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 1 августа 2012 года № 39н «Об утверждении Методики расчета скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»).

Размер скидки или надбавки рассчитывается страховщиком на очередной финансовый год в текущем финансовом году и устанавливается с 1 января очередного финансового года.

Работа территориальных органов ФСС по установлению скидок и надбавок характеризуется следующими данными:

	Надбавки		Скидки	
	количество страхователей, которым установлены надбавки	сумма надбавок, млн. руб.	количество страхователей, которым установлены скидки	сумма скидок, млн. руб.
всего по Российской Федерации				
2010 г.	4647	429,5	1042	797,7
2011 г.	4492	502,8	1008	714,3
I полугодие 2012 г.*	16667		1038	
по Отделению по Чувашской Республике				
2010 г.	22	0,2	5	0,6
2011 г.	20	0,6	1	0,3
I полугодие 2012 г.	129	0,9	3	0,3
по Отделению по Тамбовской области				
2010 г.	40	1,4	2	0,13
2011 г.	39	2,2	1	0,13
I полугодие 2012 г.	115	1,9	4	6,2

* По информации ФСС, сумма скидок (надбавок) к страховым тарифам по 2012 году будет обобщена по итогам представления отчетных данных региональными отделениями в I квартале 2013 года.

Из-за изменения порядка установления надбавок, которые рассчитываются в настоящее время, исходя из показателей деятельности страхователя за 3 предшествующих года (ранее - за 1 год), в 2012 году значительно увеличилось по сравнению с предыдущими годами количество установленных надбавок (по Российской Федерации - в 3,6 раза, по Чувашской Республике - в 5,9 раза, по Тамбовской области - в 2,9 раза).

В анализируемом периоде количество страхователей, которым установлены надбавки и скидки, остается незначительным по сравнению с числом зарегистрированных страхователей. Так, в I полугодии 2012 года по Фонду эта доля составляла по надбавкам 0,3 %, а по скидкам - всего лишь 0,02 процента.

По исследуемым региональным Отделениям подавляющая сумма скидок приходится на несколько крупнейших предприятий и организаций.

Так, на 2012 год установлены скидки по Отделению по Чувашской Республике 3 страхователям, в том числе: ООО «Научно-производственное предприятие «Динамика», ОАО «Чебоксарский хлебозавод № 2», Чебоксарскому линейному производственному управлению магистральных газопроводов - филиалу ООО «Газпром трансгаз Нижний Новгород»; по Отделению по Тамбовской области - 4 страхователям, в том числе: Главному управлению Банка России, Кирсановскому линейному производственному управлению магистральных газопроводов ОАО «Газпром трансгаз Саратов», Тамбовскому вагоноремонтному заводу - филиалу ОАО «Вагонремаш».

Контроль за правильностью исчисления и за уплатой страховых взносов

В соответствии с подпунктом 4 пункта 2 статьи 11 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» ФСС обязан обеспечивать контроль за правильным начислением, своевременными уплатой и перечислением страховых взносов страхователями.

Контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты страховых взносов, пеней и штрафов по ним осуществлялся органами ФСС в ходе проведения камеральных и выездных проверок плательщиков.

В отличие от Закона № 212-ФЗ, в котором целая глава посвящена вопросу осуществления контроля за уплатой страховых взносов, в Законе № 125-ФЗ отсутствуют нормы, регламентирующие проведение органами ФСС контроля за уплатой страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Осуществление контроля по данному виду социального страхования регламентировано ведомственными актами: Методическими указаниями о порядке назначения, проведения документальных выездных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и принятия мер по их результатам, утвержденными постановлением ФСС от 7 апреля 2008 года № 82 (далее - Методические указания, утвержденные постановлением ФСС № 82), и Методическими указаниями по проведению камеральных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию и обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденных постановлением ФСС от 21 мая 2008 года № 110 (далее - Методические указания, утвержденные постановлением ФСС № 110).

Названные Методические указания построены по аналогии с положениями Налогового кодекса, при этом в ряде случаев отличаются от норм Закона № 212-ФЗ. Так, в части проведения выездных проверок Методические указания, утвержденные постановлением ФСС № 82, наделяют территориальные органы ФСС более широкими полномочиями, чем Закон № 212-ФЗ: выездная проверка не может продолжаться более одного месяца; указанный срок может быть продлен до двух месяцев, а в исключительных случаях - до трех месяцев, предусмотрено проведение встречных и внеплановых проверок. В соответствии с Законом № 212-ФЗ выездная проверка не может продолжаться более двух месяцев, продление сроков не предусмотрено, отсутствуют положения о встречных и внеплановых проверках.

Законом № 212-ФЗ установлен срок проведения камеральной проверки - 3 месяца; Методическими указаниями, утвержденными постановлением ФСС № 110, - 2 месяца и др.

Результаты выездных проверок территориальными органами ФСС правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты страхователями страховых взносов за 2010-2011 годы и I полугодие 2012 года приведены в следующей таблице:

	Обязательное соцстрахование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	Обязательное соцстрахование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний
Количество проведенных проверок, ед.	508468	262268
Количество проверок, по которым выявлены нарушения, ед.	179133	140482
% результативных проверок	35,2	53,6
Начислено по результатам проверок, млн. руб.	2918,4	344,7
Начислено в среднем на одну результативную проверку, тыс. руб.	16,3	2,5

	Обязательное соцстрахование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	Обязательное соцстрахование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний
Всего поступило на текущий счет Отделения Фонда либо зачтено, млн. руб.	2269,8	282,4
Сумма поступивших либо зачтенных средств в % к сумме начислений	77,8	81,9

По анализируемым региональным Отделениям ФСС показатели контрольной работы в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством сложились ниже среднероссийского уровня: в Отделении по Тамбовской области количество результативных проверок составило 34,3 %, в расчете на одну результативную проверку в среднем начислено 2,4 тыс. рублей; в Отделении по Чувашской Республике эти показатели составили, соответственно, 26,9 % и 9,0 тыс. рублей.

По обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: в Отделении по Тамбовской области количество результативных проверок составило 53,7 %, в расчете на одну результативную проверку в среднем начислено 0,5 тыс. рублей; в Отделении по Чувашской Республике эти показатели составили, соответственно, 61,0 % и 1,4 тыс. рублей.

Наиболее часто встречающимися нарушениями, выявляемыми в ходе проведения выездных проверок, по двум видам страхования являются занижение базы для начисления страховых взносов, а также не принятые к зачету расходы на обязательное страховое обеспечение, произведенные работодателем в пользу работников с нарушением законодательства.

Следует отметить, что и Закон № 212-ФЗ, и Закон № 125-ФЗ содержат перечни выплат, не подлежащих обложению страховыми взносами. Эти перечни практически идентичны, однако сформулированы таким образом, что в условиях многообразия видов выплат в пользу работников не дают однозначного ответа на вопрос, облагается ли та или иная конкретная выплата страховыми взносами. В результате возникают многочисленные спорные ситуации, поскольку территориальные органы ФСС при проведении проверок делают вывод о неправомерном невключении той или иной выплаты в базу для целей обложения страховыми взносами со всеми вытекающими из этого негативными последствиями для страхователя (доначисления страховых взносов, пени, штрафы).

Минздравсоцразвития России периодически в рамках возложенных на него полномочий давало разъяснения по вопросу включения (невключения) в облагаемую базу тех или иных выплат; в письме ФСС от 17 ноября 2011 года № 14-03-11/08-13985 «Об уплате взносов» обобщены позиции Министерства (и, соответственно, Фонда) по почти 40 видам тех или иных выплат.

Следует отметить, что разъяснения Минздравсоцразвития России по данному вопросу осуществлялись путем выпуска писем за подписью директора департамента Министерства, не регистрируемых в Минюсте России. Поэтому

в ряде случаев суды принимали решения, противоречащие позиции Минздравсоцразвития России. Так, постановлением ФАС Поволжского округа от 3 марта 2011 года по делу № А55-23837/2009 принято решение, что расходы на оплату донорских дней не подлежат обложению страховыми взносами на обязательное социальное страхование.

В целом необходимо отметить, что перечни выплат, не подлежащие обложению страховыми взносами, сформулированы в законах № 212-ФЗ и № 125-ФЗ таким образом, что в них включены как родовые понятия (пособия, компенсационные выплаты и т.д.), так и конкретные выплаты (суммы материальной помощи, не превышающие 4000 рублей на одного работника за расчетный период; суммы, выплачиваемые организациями своим работникам на возмещение затрат по уплате процентов по займам на приобретение (строительство) жилья и т.д.).

Разнообразие выплат, осуществляемых в пользу работника, не всегда позволяет однозначно отнести их к тому или иному родовому понятию (например, компенсация), а перечисление конкретных видов выплат в соответствующих перечнях позволяет делать вывод о том, что если конкретная выплата не поименована в перечне, то ее следует облагать взносами.

Представляется, что перечни выплат, не подлежащих обложению страховыми взносами, следовало бы периодически актуализировать и уточнять, предоставив такое право в целях оперативного принятия решений Правительству Российской Федерации. В законах же № 212-ФЗ и № 125-ФЗ следовало бы предусмотреть лишь укрупненные виды выплат (пособия, компенсации, выплаты в целях обеспечения социальных гарантий, единовременная материальная помощь и т.д.), не подлежащих обложению. Такая практика не противоречит и налоговому законодательству, содержащему многочисленные нормы, наделяющие Правительство Российской Федерации правом конкретизировать установленные законодательством нормативные положения, определяющие существенные элементы налогового обязательства и признанные Конституционным Судом Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации (определение от 15 июля 2003 года № 311-О). Да и сам Закон № 212-ФЗ содержит достаточно норм, наделяющих Правительство Российской Федерации правом утверждать тот или иной порядок или перечень.

Камеральные проверки проводятся уполномоченными должностными лицами территориальных органов ФСС на основе расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам и иных документов о деятельности плательщика страховых взносов.

Частью 6 статьи 15 Закона № 212-ФЗ установлено, что плательщики страховых взносов, производящие выплаты физическим лицам, обязаны вести учет сумм начисленных выплат и иных вознаграждений в пользу каждого физического лица. При этом ответственность плательщика взносов за невыполнение этой обязанности Законом № 212-ФЗ не установлена, в то время как статья 120

Налогового кодекса предусматривает ответственность за подобное нарушение с санкциями от 10 тыс. рублей и выше.

Результаты камеральных проверок правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты страхователями страховых взносов по двум видам обязательного социального страхования территориальными органами ФСС за 2010-2011 годы и I полугодие 2012 года приведены в следующей таблице:

	Обязательное соцстрахование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	Обязательное соцстрахование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний
Количество проведенных проверок, тыс. ед.	28928,9	28928,9
Количество проверок, по которым выявлены нарушения, тыс. ед.	3751,3	4610,0
% результативных проверок	13,0	15,9
Начислено по результатам проверок, млн. руб.	12775,2	14779,3
Начислено в среднем на одну результативную проверку, тыс. руб.	3,4	3,2
Всего поступило на текущий счет Отделения Фонда либо зачтено, млн. руб.	9980,9	10372,7
Сумма поступивших либо зачтенных средств в % к сумме начислений	78,1	70,2

Одним из важнейших направлений камерального контроля является проверка правомерности применения страхователями пониженных тарифов по страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Проведенный по итогам 2011 года анализ результатов контрольной работы всех региональных отделений в отношении 12 категорий страхователей, применявших пониженные тарифы, показал, что чаще всего нарушения в применении пониженных тарифов были выявлены у страхователей, производящих выплаты инвалидам I, II или III группы (около 40 % результативных проверок), применяющих единый сельскохозяйственный налог (26 %); у сельскохозяйственных товаропроизводителей (25 процентов).

При проведении камеральных проверок за I полугодие 2012 года чаще всего нарушения в применении пониженных тарифов выявлены у страхователей, применяющих упрощенную систему налогообложения (28,8 %); у организаций, производящих выплаты инвалидам I, II или III группы (18,2 %), применяющих единый сельскохозяйственный налог (6,0 %); у сельскохозяйственных товаропроизводителей (4,4 процента).

При этом следует отметить, что проведение проверок по пониженным тарифам сопряжено с необходимостью получения информации от налоговых органов, территориальных органов Минюста России и целого ряда реестродержателей и не всегда возможно по итогам отчетных периодов, а только по завершении расчетного периода (года), например, у «спецрежимников», представляющих в налоговые органы только годовую отчетность, по которой можно определить соответствие критерию доли выручки по видам деятельности для определения права на пониженный тариф. В процессе взаимодействия с указанными организациями возникает ряд сложностей, обусловленных нерешенностью отдельных

вопросов. Так, в Отделении по Чувашской Республике информация от налоговых органов в соответствии с Соглашением о взаимодействии между Федеральной налоговой службой и Фондом социального страхования Российской Федерации от 23 июня 2011 года № ММВ-27-2/15 и № 14-03-40/08-1767П (пункт 2.1.2) должна передаваться в электронном виде. Однако в настоящее время информация в Отделение поступает только на бумажных носителях, так как отсутствуют разработанные форматы передачи информации, что отрицательно сказывается на объеме получаемой информации.

Методическими указаниями, утвержденными постановлением ФСС от 21 мая 2008 года № 110, утверждена типовая форма акта камеральной проверки. В пункте 3.3 этой формы содержится предложение страхователю перечислить в добровольном порядке штрафные санкции⁷. Следует отметить, что акт камеральной проверки является не юридически значимым документом, который фиксирует решение органа контроля о привлечении страхователя к ответственности, а лишь документом, фиксирующим наличие признаков правонарушения. Решение о привлечении страхователя к ответственности выносится по результатам рассмотрения материалов камеральной проверки руководителем Отделения (пункт 13 Методических указаний, статья 101 Налогового кодекса⁸). Поэтому предлагать страхователю уплатить в добровольном порядке штраф, решение по которому не вынесено и надлежащим образом не оформлено, представляется юридически не обоснованным.

Отделение в своей практике руководствуется вышеуказанными требованиями Методических указаний, более того, в акты камеральных проверок включается требование отразить штраф в бухгалтерском учете страхователя, что не предусмотрено типовой формой акта.

Следует отметить, что нормы Закона № 212-ФЗ, регламентирующие проведение выездных проверок (статья 35), ограничивают возможности органов контроля за уплатой страховых взносов по сравнению с положениями Налогового кодекса, устанавливающими полномочия налоговых органов:

- выездная проверка проводится не чаще, чем 1 раз в 3 года, в то время как в соответствии со статьей 89 Налогового кодекса налоговые органы вправе проводить в отношении одного налогоплательщика 2 выездные проверки в течение календарного года;

- срок проведения выездной проверки не может быть более двух месяцев, причем продление сроков не предусмотрено, тогда как Налоговый кодекс (статья 89) предусматривает возможность продления срока выездной проверки до четырех месяцев, а в исключительных случаях - до шести месяцев;

- при проведении контрольной работы не предусмотрена возможность проведения повторной выездной проверки, как в Налоговом кодексе;

⁷ Аналогичные положения содержатся и в типовой форме акта по результатам выездной проверки.

⁸ Порядок привлечения к ответственности по Закону № 125-ФЗ аналогичен порядку привлечения к ответственности по налоговому законодательству.

- отсутствуют положения о встречных проверках, аналогичные предусмотренным в статье 93.1 Налогового кодекса.

При администрировании страховых взносов, в том числе при проведении проверок плательщиков страховых взносов, органы ФСС наделены меньшими полномочиями, чем налоговые органы. Так, органы контроля за уплатой страховых взносов не имеют права:

- приостанавливать операции по счетам плательщика и налагать арест на имущество;

- производить выемку документов;

- привлекать для проведения контроля специалистов и экспертов;

- вызывать лиц в качестве свидетелей.

Кроме того, органы ФСС не наделены правом использования таких способов обеспечения исполнения обязанности по уплате страховых взносов, как залог имущества и поручительство.

Таким образом, в отличие от норм налогового законодательства единственным способом обеспечения исполнения обязанности страхователя по уплате страховых взносов фактически является только пеня.

Учитывая, что страховые взносы в ФСС являются основным источником средств, направляемых на выплату таких социально значимых пособий, как пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам, по уходу за ребенком и других, представляется, что полномочия органов государственных внебюджетных фондов, в том числе ФСС, при администрировании страховых взносов должны быть существенно расширены.

Наиболее актуальными из них являются следующие:

- приостановление операций по счетам плательщика. Хозяйствующие субъекты зачастую открывают большое количество счетов для проведения небольшого объема банковских операций, в том числе они могут делать это и при наличии инкассового поручения на уже имеющихся счетах. Поэтому такая мера, как выставление инкассового поручения, не всегда приводит к достижению результата, так как операции начинают проводиться по вновь открываемым счетам;

- производство выемки документов. При выездных проверках недобросовестные плательщики взносов имеют возможность исправить, заменить либо подготовить документы, являющиеся основанием для исчисления, уплаты страховых взносов либо для расходования их в качестве пособий. В этих условиях органы контроля лишены возможности сформировать необходимые доказательства правонарушения, так как не обладают правом выемки документов либо их заверенных копий;

- привлечение лиц в качестве свидетелей. Это особенно актуально в условиях применения «серых» зарплат, факты выплаты которых могли бы подтверждаться свидетельскими показаниями лиц, которым могут быть известны какие-либо обстоятельства соответствующих выплат;

- проведение повторных и встречных проверок.

Проведение повторных и встречных проверок необходимо для получения наиболее полной информации (сведений, фактов) по предмету проводимой проверки. Например, проверка страхователя (плановая, внеплановая) в текущем году уже проведена (или находится в стадии исполнения). При поступлении обращения этого страхователя за выделением необходимых средств на выплату страхового обеспечения обнаруживаются признаки действий страхователя, направленные на создание искусственной ситуации с целью получения возмещения из средств Фонда в максимальном размере. Соответственно, возникает необходимость проведения выездной повторной проверки.

Проведение встречных проверок обусловлено необходимостью установления обоснованности и правильности назначения, исчисления и выплаты пособий по каждому месту работы получателя пособий.

Проведение двух выездных проверок в календарном году требуется в том случае, когда, например, на момент возникновения необходимости проверки достоверности сведений по оплате труда работника, повредившего здоровье в результате несчастного случая, плановая проверка страхователя по вопросам страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за прошлый период уже проведена.

Проведенный анализ выявил ряд проблем нормативного характера, связанных с вопросами взаимоотношений органов ФСС с банками в ходе осуществления администрирования страховых взносов.

Так, в Законе № 212-ФЗ не содержатся положения, позволяющие органам контроля за уплатой страховых взносов запрашивать у банков информацию о движении средств по счетам плательщиков страховых взносов (при том, что соответствующие права налоговых органов предусмотрены частью 2 статьи 86 Налогового кодекса), что затрудняет применение статьи 47 Закона № 212-ФЗ в части установления обстоятельств и причин неуплаты страховых взносов.

При этом статья 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности» предусматривает, что справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются кредитной организацией Пенсионному фонду Российской Федерации, Фонду социального страхования Российской Федерации в случаях, предусмотренных законодательными актами об их деятельности.

Указанные полномочия необходимы территориальным органам Фонда не только для исполнения функций контроля за уплатой страховых взносов, но и выполнения ими положений части 4 статьи 13 Закона № 255-ФЗ. Территориальные органы Фонда не вправе отказать заявителям при обращении ими за пособиями при отсутствии справки о движении средств на счетах страхователя. В связи с этим наделение органов ФСС полномочиями, позволяющими запрашивать у банков информацию о движении средств по счетам плательщика, является актуальным.

Взыскание недоимки по страховым взносам, задолженности по уплате пеней и штрафов

Порядок взыскания задолженности по страховым взносам на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством установлен Законом № 212-ФЗ, по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - Законом № 125-ФЗ, а также ведомственными актами - Методическими указаниями, утвержденными постановлениями ФСС № 82 и № 110.

Механизм взыскания задолженности Законом № 125-ФЗ урегулирован недостаточно - отсутствуют положения, регулирующие направление требования страхователю при наличии у него задолженности, не конкретизирован механизм ее принудительного взыскания. Фактически эти процедуры регулируются Методическими указаниями.

Методические указания построены по принципу: если нет прямого указания в Законе № 125-ФЗ, то применяются аналогичные положения налогового законодательства, фиксируемые в Методических указаниях. При этом следует отметить, что в Методических указаниях недостаточно оперативно учитываются изменения налогового законодательства, позволяющие упростить работу с задолженностью. Так, в Налоговом кодексе (статья 70), как и в Законе № 212-ФЗ (пункт 2 статьи 22), имеются положения, связанные с упрощенным порядком установления факта недоимки путем составления справки о выявлении недоимки, на основании которой плательщику направляется требование об уплате недоимки, пени и штрафов. Аналогичные положения в Методических указаниях отсутствуют.

Механизм взыскания задолженности с физических лиц и организаций, у которых открыты лицевые счета, существенно отличается от правил, установленных Законом № 212-ФЗ. В связи с этим в отношении одного страхователя при взыскании задолженности по двум видам страхования необходимо применять разные процедуры взыскания и по каждой контролировать течение сроков.

В соответствии с Законом № 212-ФЗ принудительное взыскание задолженности с организаций и индивидуальных предпринимателей осуществляется:

- путем бесспорного взыскания денежных средств, находящихся на счетах плательщика страховых взносов (статья 19 Закона № 212-ФЗ);

- путем взыскания за счет имущества плательщика страховых взносов (статья 20 Закона № 212-ФЗ);

- в судебном порядке - в случаях, предусмотренных частью 4 статьи 18 Закона № 212-ФЗ, а также в случае непринятия решения о взыскании задолженности за счет денежных средств, находящихся в банках, в течение двух месяцев после истечения срока, указанного в требовании об уплате страховых взносов, пени и штрафов.

Взыскание страховых взносов с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, осуществляется в судебном порядке (статья 21 Закона № 212-ФЗ).

Законом № 125-ФЗ предусмотрен несколько иной порядок взыскания задолженности (пункт 6 статьи 22.1).

Взыскание недоимки и пеней со страхователя - физического лица осуществляется в судебном порядке.

Взыскание недоимки и пеней со страхователя - юридического лица осуществляется:

- за счет денежных средств, находящихся на счетах страхователя в банке (иных кредитных организациях);

- за счет иного имущества страхователя путем направления соответствующего постановления судебному приставу-исполнителю.

Для целей Закона № 125-ФЗ индивидуальные предприниматели не отграничиваются от физических лиц, как это предусмотрено Налоговым кодексом и Законом № 212-ФЗ.

В соответствии с частью 6 статьи 19 Закона № 212-ФЗ решение о взыскании задолженности может быть передано руководителю организации или физическому лицу в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи. Форматы, порядок и условия направления плательщику страховых взносов решения о взыскании в электронном виде устанавливаются органами контроля за уплатой страховых взносов. По информации ФСС, в настоящее время форматы, порядок и условия направления плательщику страховых взносов решений о взыскании задолженности не установлены, так как программное обеспечение Фонда не позволяет осуществлять передачу плательщикам указанного документа с подтверждением его получения.

В соответствии с частью 7 статьи 19 Закона № 212-ФЗ при взыскании задолженности за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика страховых взносов, поручение органа контроля на перечисление страховых взносов в бюджеты соответствующих государственных внебюджетных фондов направляется в банк, в котором открыты счета плательщика страховых взносов, в том числе в электронном виде. Порядок направления в банк поручения органа контроля на списание и перечисление страховых взносов в бюджеты фондов за счет денежных средств со счетов плательщиков страховых взносов в электронном виде устанавливается Банком России по согласованию с ПФР и ФСС. В настоящее время такой порядок отсутствует.

Вместе с тем в отдельных регионах инкассовые поручения территориальных органов ФСС выставляются в электронном виде. Так, в соответствии с письмом Национального банка Чувашской Республики от 10 августа 2012 года № 12-26/3524 «О внесении изменений в договор об обмене электронными документами при осуществлении расчетов через расчетную сеть Банка России» (в соответствии с пунктами 7.3 и 9.5 Положения от 19 июня 2012 года № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств» и пунктом 3.10 Положения от 29 июня 2012 года № 384-П «О платежной системе Банка России») выставление инкассовых поручений Отделением по Чувашской Республике

производится в электронном виде. По состоянию на 19 ноября 2012 года отправлены 3054 инкассовых поручения на общую сумму 9099,2 тыс. рублей.

Следует отметить, что при взыскании задолженности территориальные органы ФСС наделены меньшими полномочиями по сравнению с налоговыми органами:

- отсутствуют положения (статья 19 Закона № 212-ФЗ) о возможности взыскания задолженности за счет электронных денежных средств, переводы которых осуществляются с использованием персонифицированных электронных средств платежа, в то время как в Налоговом кодексе такие положения имеются (статьи 46, 48);

- не установлен минимальный размер задолженности физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, при недостижении которого органу государственного внебюджетного фонда допустимо не подавать исковое заявление о взыскании этой задолженности (как это предусмотрено в Налоговом кодексе).

Анализ работы Отделений ФСС по Чувашской Республике и Тамбовской области по взысканию задолженности свидетельствует о том, что территориальными органами применялся весь комплекс мер по взысканию задолженности, предусмотренных законодательством.

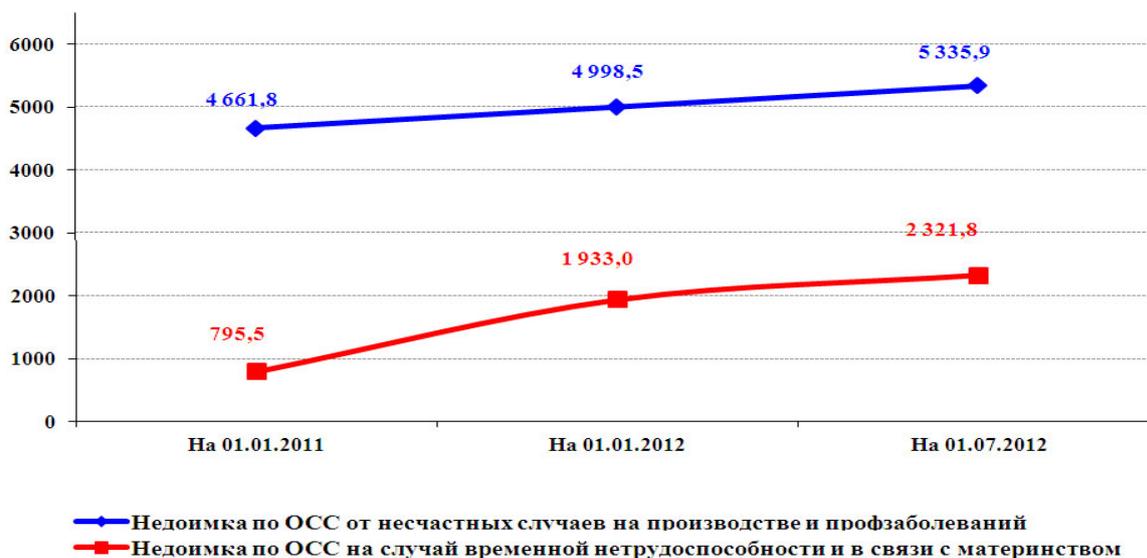
В результате проведенной работы по взысканию недоимки, задолженности по пеням и штрафам в бюджет ФСС по Отделению по Чувашской Республике в бюджет ФСС поступили средства по двум видам социального страхования: в 2010 году - 90,7 % от сложившейся в течение 2010 года задолженности, за 2011 год - 72,3 %, за I полугодие 2012 года - 74,8 %. По Отделению по Тамбовской области эти показатели составили, соответственно, 87,0 %, 83,3 % и 70,0 процента.

Анализ принятых мер по взысканию задолженности свидетельствует о том, что наиболее эффективной из них явилось направление плательщикам требований об уплате задолженности. По Отделению по Чувашской Республике сумма уплаченной задолженности по двум видам социального страхования составила в 2010 году 66,1 % от содержащейся в требованиях суммы, а доля взысканных средств составила 72,9 % от общей суммы взысканной задолженности, в 2011 году - 43,8 % и 60,5 %, в I полугодии 2012 года - 52,9 % и 70,7 %, соответственно; по Отделению по Тамбовской области эти показатели составили, соответственно: в 2010 году - 60,5 % и 81,7 %, в 2011 году - 67,9 % и 77,6 %, в I полугодии 2012 года - 52,3 % и 66,4 процента.

Несмотря на то, что территориальными органами ФСС применялся весь комплекс мер по взысканию задолженности, в целом по Российской Федерации в анализируемом периоде происходил ее рост.

Динамика задолженности страхователей по уплате страховых взносов на обязательное социальное страхование за 2010-2011 годы и I полугодие 2012 года в целом по Российской Федерации представлена на следующем графике:

млн. руб.



По состоянию на 1 июля 2012 года недоимка по страховым взносам на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством составила 2321,8 млн. рублей и возросла по сравнению с ее объемом на 1 января 2011 года на 1526,3 млн. рублей (в 2,9 раза), просроченная задолженность по уплате страховых взносов, пеням и штрафам (суммарная задолженность) составила на 1 июля 2012 года 2495,4 млн. рублей и возросла по сравнению с ее объемом на 1 января 2011 года на 1671,9 млн. рублей (в 3,0 раза). По анализируемым Отделениям также произошел рост задолженности: по Отделению по Чувашской Республике недоимка увеличилась за указанный период в 2,5 раза, суммарная задолженность - в 2,6 раза; по Отделению по Тамбовской области - в 3,6 и 3,8 раза.

По страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по состоянию на 1 июля 2012 года сумма недоимки составила 5335,9 млн. рублей и возросла по сравнению с ее объемом на 1 января 2011 года на 674,1 млн. рублей (на 14,5 %), суммарная задолженность составила на 1 июля 2012 года 7220,1 млн. рублей и возросла по сравнению с ее объемом на 1 января 2011 года на 1158,2 млн. рублей (19,1 %). По анализируемым Отделениям сложились разные тенденции изменения задолженности: произошел рост задолженности по Отделению по Чувашской Республике - на 49,4 % и 48,4 %, соответственно, и снижение задолженности по Отделению по Тамбовской области - на 3,5 % по недоимке и 18,7 % по суммарной задолженности.

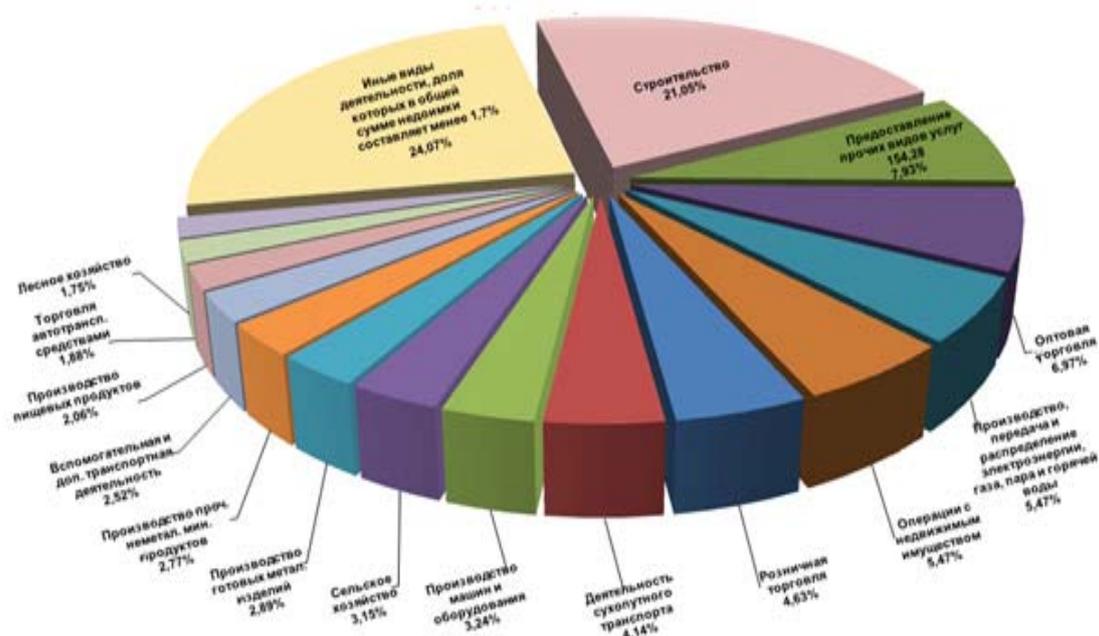
Основными факторами, влияющими на рост задолженности по страховым взносам, являются следующие: нестабильное финансовое положение предприятий в сфере обрабатывающих производств, строительства, производства и распределения электроэнергии, воды, угольной отрасли, жилищно-коммунального хозяйства; сезонный характер работы организаций, занимающихся добычей руд

и драгоценных металлов, сельскохозяйственных производителей; задержка финансирования бюджетных организаций; финансовые трудности индивидуальных предпринимателей и организаций малого бизнеса.

В структуре задолженности существенную долю занимает недоимка страхователей, находящихся в процедурах банкротства, как включенная в реестр требований кредиторов, так и по текущим платежам. Так, по Отделению по Чувашской Республике по состоянию на 1 июля 2012 года недоимка таких страхователей составила 25,6 % по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и 41,1 % - по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, по Отделению по Тамбовской области - 28,5 % и 37,7 %, соответственно.

Анализ недоимки по страховым взносам по итогам 2011 года в целом по Российской Федерации в разрезе видов экономической деятельности показал, что большая доля недоимки по страховым взносам на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством приходится на страхователей, осуществляющих деятельность в сферах: «строительство» (21,05 %), «предоставление прочих видов услуг» (7,93 %), «оптовая торговля» (6,97 %), «производство, передача, распределение электроэнергии, газа, пара и горячей воды» (5,47 %), «операции с недвижимым имуществом» (5,47 %), «розничная торговля» (4,63 %) и др. Распределение суммы недоимки по данному виду социального страхования в зависимости от сферы деятельности страхователя представлено на диаграмме:

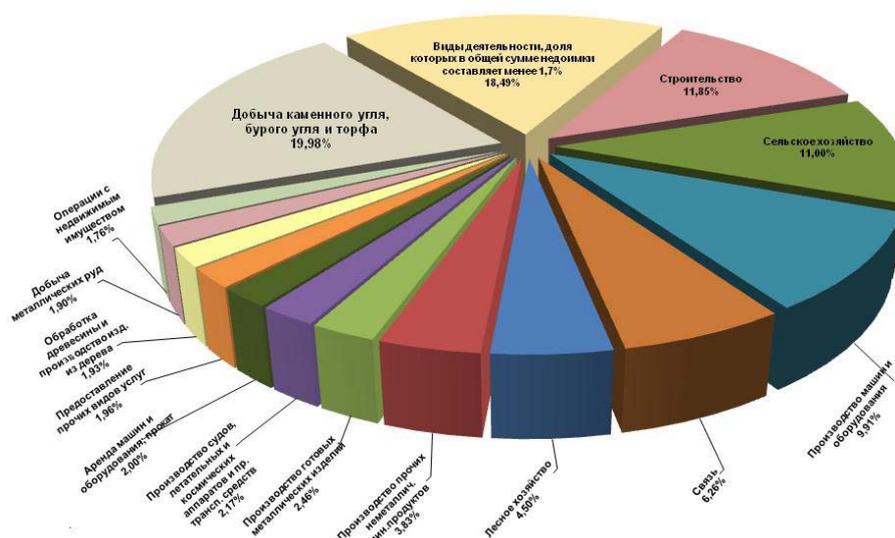
Распределение суммы недоимки по итогам 2011 года по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в зависимости от сферы деятельности страхователей



По страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний большая доля недоимки приходится на страхователей, осуществляющих деятельность в областях: «добыча каменного угля, бурого угля и торфа» (19,98 %), «строительство» (11,85 %), «сельское хозяйство» (11,00 %), «производство машин и оборудования» (9,91 %), «связь» (6,26 %), «лесное хозяйство» (4,50 %) и др.

Распределение суммы недоимки по данному виду социального страхования в зависимости от сферы деятельности страхователя представлено на диаграмме:

Распределение суммы недоимки по итогам 2011 года по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в зависимости от сферы деятельности страхователей



Отсрочки (рассрочки) погашения сумм задолженности по страховым взносам

Статьей 11 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» предусмотрено право страховщика предоставлять страхователям отсрочку уплаты страховых взносов в установленных федеральными законами случаях.

В соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 29 Закона № 212-ФЗ орган контроля за уплатой страховых взносов имеет право предоставлять плательщикам страховых взносов отсрочки (рассрочки) погашения сумм задолженности по страховым взносам, пеням и штрафам в порядке и случаях, предусмотренных федеральным законом.

В настоящее время законодательством не конкретизированы случаи и не установлен порядок предоставления страхователю отсрочки (рассрочки) погашения задолженности. Представляется, что данный вопрос требует дополнительных законодательных решений.

Статьей 18 Закона № 125-ФЗ (подпункт 1.1 пункта 1) предусмотрено право страховщика предоставлять страхователям на основе соответствующих соглашений отсрочки (рассрочки) погашения сумм задолженности по страховым

вносам и иным платежам с учетом их финансового состояния и при условии своевременной уплаты ими страховщику текущих сумм страховых взносов. Однако отсутствуют нормы, регулирующие вопросы их предоставления.

В законах № 212-ФЗ и № 125-ФЗ отсутствуют определения понятий «рассрочка» и «отсрочка». Законодательное регулирование вопросов предоставления отсрочек (рассрочек) для целей страховых взносов не соответствует понятийному аппарату, используемому для аналогичных целей налоговым законодательством.

Согласно статье 61 Налогового кодекса изменением срока уплаты налога и сбора (в том числе путем предоставления отсрочки (рассрочки) признается перенос установленного срока уплаты налога и сбора на более поздний срок. Таким образом, налоговым законодательством предусмотрено изменение срока уплаты текущих налоговых платежей, которое осуществляется, в том числе, в форме отсрочки и рассрочки. Однако относительно страховых взносов установленное налоговым законодательством понятие отсрочки (рассрочки) трансформировалось и применяется к суммам образовавшейся задолженности по их уплате, являясь по существу одной из форм реструктуризации задолженности.

Тем самым в понятие отсрочки (рассрочки) в целях налоговых платежей и в целях страховых взносов действующим законодательством вкладывается совершенно разный смысл.

Представляется целесообразным наделить органы контроля за уплатой страховых взносов правом предоставлять плательщикам страховых взносов не только отсрочки (рассрочки) по погашению задолженности по страховым взносам, пеням и штрафам, являющиеся по существу реструктуризацией задолженности, но и по уплате текущих платежей, что позволит в дальнейшем сохранить этих страхователей в качестве плательщиков страховых взносов.

В анализируемом периоде территориальными органами Фонда проводилась работа по предоставлению отсрочек (рассрочек) страхователям, имеющим задолженность по уплате страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, пени и штрафов и не имеющим возможности погасить эту задолженность в связи с тяжелым финансовым состоянием.

В 2010 году по данному виду обязательного социального страхования были заключены 77 соглашений на общую сумму 81814,87 тыс. рублей, в связи с нарушением страхователями сроков уплаты текущих сумм страховых взносов 22 соглашения были расторгнуты. В 2011 году были заключены 44 соглашения на сумму 47073,52 тыс. рублей, 29 соглашений были расторгнуты в связи с нарушением страхователями сроков уплаты текущих сумм страховых взносов. В I полугодии 2012 года заключены 28 соглашений на сумму 20308,77 тыс. рублей, в связи с нарушением страхователями условий, предусмотренных соглашениями, 8 из них были расторгнуты.

По информации ФСС, при проведении работы по предоставлению страхователям отсрочек (рассрочек) погашения сумм задолженности территориальные

органы руководствуются Порядком организации работы по предоставлению в 2002 году отсрочек (рассрочек) погашения сумм задолженности по обязательным перечислениям в Фонд социального страхования Российской Федерации по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденным постановлением ФСС от 25 марта 2002 года № 33. Однако срок действия указанного документа продлевался соответствующими постановлениями ФСС только на 2003-2005 годы.

Таким образом, в настоящее время нормативный документ, регулирующий порядок организации территориальными органами работы по предоставлению отсрочек (рассрочек), отсутствует.

Проведение зачетов (возвратов) излишне уплаченных страховых взносов, пеней и штрафов

Порядок проведения зачетов (возвратов) по страховым взносам на обязательное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством определен статьями 26 и 27 Закона № 212-ФЗ.

Закон № 125-ФЗ не содержит положения, регламентирующие проведение зачетов (возвратов) по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В соответствии со статьей 26 Закона № 212-ФЗ сумма излишне уплаченных страховых взносов подлежит зачету в счет предстоящих платежей по страховым взносам, погашения задолженности по пеням и штрафам за правонарушения, предусмотренные этим Законом, либо возврату плательщику страховых взносов.

В Законе № 212-ФЗ отсутствуют положения, предусматривающие возможность зачета переплаты страховых взносов в счет погашения задолженности по иным платежам, поступающим в бюджет одного внебюджетного фонда (в данном случае в бюджет ФСС) (и наоборот), в то время как положениями статьи 78 Налогового кодекса такая возможность предусмотрена.

Аналогичный порядок в Законе № 212-ФЗ отсутствует. В то же время такой порядок вполне закономерен - бюджет Фонда един, Фонд и его территориальные органы являются администраторами всех поступлений в доход его бюджета.

В Отделениях по Чувашской Республике и Тамбовской области только в I полугодии 2012 года у 1741 страхователя имелась переплата по одному виду страховых взносов при наличии недоимки по другому.

Таким образом, возможность зачета переплаты страховых взносов в счет погашения задолженности по иным платежам, поступающим в бюджет ФСС, (и наоборот), должна быть, на наш взгляд, закреплена в законодательстве, регламентирующем администрирование страховых взносов.

В 2010-2011 годах и I полугодии 2012 года территориальными органами ФСС по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством были произведены зачеты излишне уплаченных страховых взносов, пеней и штрафов на общую сумму 10837,0 млн. рублей и возвраты на общую сумму 10596,0 млн. рублей.

По обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на основании заявлений плательщиков за анализируемый период были произведены возвраты излишне уплаченных страховых взносов, пеней и штрафов на сумму 1364,2 млн. рублей.

Возврат плательщикам излишне уплаченных сумм осуществлялся территориальными органами Фонда на основании письма ФСС от 31 марта 2011 года № 14-03-11/04-2839.

Списание безнадежной к взысканию задолженности по уплате страховых взносов, пени и штрафов

Списание безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством производилось в соответствии со статьей 23 Закона № 212-ФЗ, которой определено, что недоимка, числящаяся за отдельными плательщиками страховых взносов, уплата и (или) взыскание которой оказались невозможными в силу причин экономического, социального или юридического характера, признается безнадежной и списывается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Письмом ФСС от 28 октября 2009 года № 02-18/14-10716 до Отделений доведено постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 820 «О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды и задолженности по начисленным пеням и штрафам», определившее порядок признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням и штрафам. В соответствии с указанным порядком Отделения принимались решения о признании безнадежными к взысканию и списанию недоимки по страховым взносам на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и задолженности по начисленным пеням и штрафам⁹.

Порядок списания безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний нормативными правовыми актами не определен.

ФСС также не доводились нормативные или методические указания об организации работы территориальных органов ФСС по признанию безнадежной к взысканию и списанию недоимки по страховым взносам, а также пеням и штрафам за нарушение законодательства об упомянутом виде обязательного социального страхования.

Письмом ФСС от 29 августа 2006 года № 02-18/05-9303 (до 2006 года списание недоимки по страховым взносам осуществлялось на основании письма ФСС

⁹ Форма решения утверждена приказом Минздравсоцразвития России от 11 января 2010 года № 5н «Об утверждении формы решения о признании безнадежными к взысканию и списанию недоимки по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды и задолженности по начисленным пеням и штрафам».

от 30 июля 2002 года № 02-18/05-5498 «О мерах по сокращению задолженности страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний») до управляющих региональными отделениями доведено, что основанием для списания задолженности страхователя - юридического лица является его ликвидация, а также указано, что списание задолженности ликвидированных страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний производится отделениями Фонда самостоятельно на основании выписки из ЕГРЮЛ, полученной от налоговых органов в электронном виде по защищенным каналам связи, а при отсутствии выписки - по письменному разрешению Фонда.

При этом следует отметить, что право самостоятельно определять порядок списания безнадежной к взысканию задолженности не предусмотрено ни Положением о ФСС, ни положениями об Отделениях.

В региональных Отделениях ФСС на основании приказов заместителей управляющего производились списание сумм дебиторской задолженности и зачисление в доходы Отделения сумм кредиторской задолженности страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, исключенных из ЕГРЮЛ.

Следует отметить, что систематически актуализируемой агрегированной информации, включаемой в официальную отчетность, о подлежащей списанию задолженности по пеням и штрафам не имеется, поскольку Фондом соответствующие указания об организации этой работы до Отделений не доводились, в подсистемах ЕИИС «Соцстрах» формирование данной информации не предусмотрено. В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что списание задолженности по пеням и штрафам производится путем внесения соответствующей записи в карточке конкретного страхователя в подсистемах «Камеральные проверки» и «Выездные проверки ЕИИС «Соцстрах», при этом ЕИИС «Соцстрах» не предусмотрена возможность формирования реестра списанной задолженности. Справка о суммах списанной задолженности в разрезе страхователей ежеквартально формируется Отделениями в ручном режиме для учета и представления по запросам ФСС.

В отношении списания безнадежной к взысканию недоимки по страховым взносам информация представлена в финансовой отчетности 6-ФСС РФ (таблица 15 «Расчеты со страхователями»).

Департаментом администрирования страховых взносов ФСС направлялись в Отделения письма (от 15 декабря 2010 года № 02-03-10/08-13921, от 25 января 2011 года № 14-03-11/08-538, от 4 мая 2011 года № 14-03-11/08-4243, от 25 апреля 2012 года № 15-03-11/08-4707, от 4 мая 2012 года № 15-03-11/08-5096) о ежеквартальном представлении информации о принятых мерах по сокращению недоимки по страховым взносам, пеням и штрафам, в состав которой включалась информация о списании задолженности. При этом включение данной информации в состав

специализированных приложений к финансовому отчету об исполнении бюджета ФСС (6-ФСС РФ) не предусматривалось. Заполнение информации по предложенным формам в отсутствие автоматизированного аналитического учета расчетов со страхователями производится вручную и является достаточно трудоемким, что отрицательно влияет на эффективность работы с задолженностью.

Так, в Республике Чувашия информация о списанной задолженности по пеням и штрафам суммировалась вручную на основании приказа Отделения «О снятии с учета и списании задолженности страхователя». В указанной информации также представлялись данные о начисленных и уплаченных пенях и штрафах за 2011 год и I полугодие 2012 года.

По данным ФСС, в анализируемом периоде в целом по Российской Федерации признана безнадежной к взысканию и списана задолженность (включая пени и штрафы) страхователей по обязательному социальному страхованию:

- на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством - в общей сумме 63,0 млн. рублей, в том числе: в 2010 году - 3,2 млн. рублей, в 2011 году - 27,9 млн. рублей, в I полугодии 2012 года - 31,9 млн. рублей;

- от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - в общей сумме 2231,5 млн. рублей, в том числе: в 2010 году - 696,8 млн. рублей, в 2011 году - 1066,6 млн. рублей, в I полугодии 2012 года - 468,1 млн. рублей.

Из них списанная задолженность по пеням и штрафам по обоим видам социального страхования составила 835,6 млн. рублей, в том числе: в 2010 году - 189,4 млн. рублей, в 2011 году - 451,1 млн. рублей, в I полугодии 2012 года - 195,1 млн. рублей.

Учет и отчетность по страховым взносам

В соответствии с пунктом 2 статьи 28 Закона № 212-ФЗ и подпунктами 2 и 17 пункта 2 статьи 17 Закона № 125-ФЗ плательщики страховых взносов (страхователи) обязаны правильно начислять и своевременно перечислять страховые взносы, вести учет начисленных и перечисленных страховых взносов, а также представлять в ФСС расчеты (отчетность) по начисленным и уплаченным страховым взносам.

Порядок исчисления, порядок и сроки уплаты страховых взносов плательщиками страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством определен статьей 15 Закона № 212-ФЗ. В целях унификации ведения индивидуального учета письмами ФСС от 14 января 2010 года № 02-03-08/08-56П и Пенсионного фонда Российской Федерации от 26 января 2010 года № АД-30-24/691 рекомендовано плательщикам осуществлять этот учет по прилагаемой к письму карточке.

По обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний вопросы начисления, учета и расходования средств на осуществление этого вида страхования регулируются Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2000 года № 184 «Об утверждении Правил начисления, учета и расхо-

дования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Плательщики страховых взносов (страхователи) ежеквартально не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, представляют в территориальные органы ФСС расчеты по начисленным и уплаченным страховым взносам по форме 4-ФСС, утвержденной Минздравсоцразвития России.

Показатели, характеризующие деятельность Фонда в части администрирования страховых взносов, отражаются региональными отделениями в форме 6-ФСС РФ «Финансовый отчет об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации» (утверждена постановлением ФСС от 30 декабря 2009 года № 302, от 15 апреля 2011 года № 81, от 29 февраля 2012 года № 47) и ежеквартально представляются в Фонд.

В соответствии с приказами Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» и от 6 декабря 2011 года № 162н «Об утверждении Плана счетов бюджетного учета и Инструкции по его применению», а также утвержденными ФСС Методическими указаниями по применению Инструкции по бюджетному учету в Фонде (приказы ФСС от 12 мая 2009 года № 110 и от 24 мая 2011 года № 106) Отделениями утверждалась учетная политика на соответствующий финансовый год.

В ходе мероприятия установлено, что согласно учетной политике Отделения по Чувашской Республике методом начисления принимаются к бюджетному учету доходы по страховым взносам на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Кассовым методом принимаются к бюджетному учету, в том числе: санкции (пени и штрафы) по страховым взносам по обоим видам страхования; поступления капитализированных платежей предприятий, то есть начисления указанных доходов отражаются в регистрах синтетического учета по факту их поступления на счет Отделения и в сумме поступивших средств.

При этом Методическими указаниями по применению Инструкции по бюджетному учету в Фонде, утвержденными приказом ФСС от 24 мая 2011 года № 106, установлено, что бюджетный учет ведется методом начисления, согласно которому результаты операций признаются по факту их совершения, независимо от того, когда получены или выплачены денежные средства при расчетах, связанных с осуществлением указанных операций.

С другой стороны, в письме руководителя департамента финансов, бухгалтерского учета и отчетности ФСС от 26 апреля 2010 года № 02-03-10/05-3914 обращено внимание на то, что отчет об исполнении бюджета Фонда (форма № 0503117-квартальная) формируется на основе кассового метода исполнения

бюджета (за исключением статей доходов и расходов бюджета Фонда, которые формируются на основе данных отчетности страхователей (I и III разделы формы 4-ФСС, в которых отражается, в том числе, информация о суммах начисленных страхователем страховых взносов).

Указанным письмом до Отделений доводились разработанные департаментом финансов, бухгалтерского учета и отчетности ФСС примеры оформления бухгалтерских проводок по учету поступлений пеней и штрафов, согласно которым в регистрах синтетического учета дебиторская задолженность по пеням и штрафам не отражается.

Аналитический учет начисленных и поступивших пеней и штрафов, а также задолженности по ним ведется Отделениями только в разрезе конкретных проверок по каждому страхователю на основании данных, содержащихся в ЕИИС «Соцстрах», подсистемах «Камеральные проверки» и «Выездные проверки». При этом установить достоверность и полноту такого учета и проверить правильность отражения соответствующих сумм в данных информационных системах возможно только одним способом - повторным просмотром всех карточек проверок, содержащихся в базах, поскольку агрегирование данных о начисленных пенях и штрафах и оставшейся задолженности по ним программными методами не предусмотрено и не осуществляется.

Такой порядок учета может вести к искажению бюджетной отчетности в системе ФСС. Ведь полнота и достоверность этой информации целиком зависят от добросовестности и внимательности конкретных сотрудников Отделений, в чьи обязанности входят внесение в подсистемы этих сведений и их последующая выборка (вручную) для целей представления в Фонд. Кроме того, отсутствие сводных данных о начисленных пенях и штрафах и задолженности по ним, архаичность и трудоемкость свода этих сведений существенно затрудняют проверку их достоверности органами внешнего и внутреннего финансового контроля.

Информация о задолженности по пеням и штрафам за нарушение законодательства об обязательном социальном страховании не входит в состав финансового отчета 6-ФСС РФ за 2011 и 2012 годы, утвержденного постановлениями ФСС от 15 апреля 2011 года № 81 и от 29 февраля 2012 года № 47.

В финансовом отчете за 2010 год, утвержденном постановлением ФСС от 30 декабря 2009 года № 302, была предусмотрена форма «Расчет по начисленным и уплаченным пеням и штрафам» (таблица 20), в которой представлялась информация о начисленных и уплаченных суммах пеней и штрафов по страховым взносам по обоим видам страхования и о списании безнадежной к взысканию задолженности.

Однако в ходе мероприятия установлено, что информация, представленная в таблице 20 финансового отчета 6-ФСС РФ, не соответствует данным аналитического учета в части задолженности по пеням и штрафам и о списании безнадежной к взысканию задолженности (в Отделении по Чувашской Республике).

Такая ситуация связана с отсутствием в Отделениях бухгалтерского учета задолженности по пеням и штрафам и неотражением в регистрах синтетического

учета состояния расчетов со страхователями по начисленным и уплаченным пеням и штрафам, что не согласуется с требованиями по ведению бухгалтерского учета в части необходимости соответствия данных аналитического учета оборотам и остаткам по счетам синтетического учета и обязательности своевременной регистрации всех операций на счетах бухгалтерского учета без каких-либо пропусков или изъятий (статья 8 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»).

В то же время на необходимость отражения в бюджетном учете задолженности по штрафам, а также списания безнадежной к взысканию задолженности по штрафам указано в разъяснениях Минфина России (письмо Минфина России от 28 декабря 2010 года № 02-03-09/5373), которыми установлено, что расчеты по суммам принудительного изъятия в бюджет денежных средств (административные штрафы) должны учитываться на счете «Расчеты с плательщиками по суммам принудительного изъятия» с момента вынесения постановления по делу об административном правонарушении; на протяжении срока исполнения постановления дебиторская задолженность по уплате штрафа должна числиться в бюджетном учете на соответствующих счетах. Кроме того, в указанном письме приводятся примеры оформления бухгалтерских записей по уменьшению или списанию дебиторской задолженности, безнадежной к взысканию.

Аналогичные указания и инструкции по бюджетному учету денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации с описанием корреспонденции счетов синтетического учета при отражении операций по администрированию данных платежей установлены нормативными документами Пенсионного фонда Российской Федерации (письмо ПФР от 29 февраля 2012 года № 03-24/2381 «Об отдельных вопросах бюджетного учета»), Федеральной антимонопольной службы (приказ ФАС России от 31 мая 2011 года № 412 «Об организации бюджетного учета денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации, контроль соблюдения которого возложен на ФАС России»), Федеральной службы по труду и занятости (приказ Роструда от 8 сентября 2011 года № 204 «Об утверждении Методических рекомендаций по начислению, учету и перечислению в доход федерального бюджета денежных взысканий (штрафов) за нарушение трудового законодательства»).

Иной порядок, предполагающий отражение этих сумм в регистрах синтетического учета по факту их поступления на счета Отделений, приводит к искусственному занижению сумм дебиторской задолженности и не позволяет оценить ни ее реальный объем, ни платежную дисциплину привлеченных к ответственности страхователей.

Следует отметить, что позиция о необходимости отражения администратором доходов бюджетной системы в бухгалтерском учете сумм начисления штрафных санкций по факту возникновения требований, а не по факту поступления средств от их уплаты, находит подтверждение как в практике органов Росфиннадзора, так и в судебной практике.

Так, в постановлении Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 2 ноября 2011 года № Ф03-5345/2011 о признании недействительным предписания территориального управления Росфиннадзора территориальному управлению одного из федеральных органов исполнительной власти содержатся следующие положения:

... суды указали, что постановления по делу об административном правонарушении следует рассматривать в качестве первичных учетных документов для целей бухгалтерского учета, соответственно, отражать в учете операции необходимо по моменту возникновения требования, а не по факту поступления денежных средств;

... Управлением в нарушение пункта 149 Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом Министерства финансов от 30 декабря 2008 года № 148н, не обеспечено отражение в бюджетном учете и отчетности объема начисленных штрафных санкций в сумме 2331650 рублей;

... суды правомерно сделали вывод о нарушении Управлением Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом Министерства финансов от 30 декабря 2008 года № 148н, пунктом 149 которой предусмотрено, что на счете 120500000 «Расчеты по доходам» учитываются расчеты по суммам поступлений в бюджет, начисленным администратором доходов бюджета (администратором источников финансирования дефицита бюджета) в момент возникновения требований к их плательщикам, поскольку в составе дебиторской задолженности по состоянию на 1 января 2011 года Управление не отразило в бюджетном учете и отчетности объем начисленных штрафных санкций по вступившим в законную силу постановлениям на общую сумму 2331650 рублей. При этом отражение начисленных штрафов по постановлениям о привлечении к административной ответственности не зависит от фактической оплаты штрафных санкций.

Сумма задолженности по пеням и штрафам, не отражавшаяся в регистрах синтетического учета, в целом по Российской Федерации в анализируемом периоде по обоим видам социального страхования составила: на 1 января 2011 года - 1428,1 млн. рублей, на 1 января 2012 года - 1514,4 млн. рублей, на 1 июля 2012 года - 2057,8 млн. рублей, а также списанная задолженность по пеням и штрафам в общей сумме 835,6 млн. рублей, в том числе: в 2010 году - 189,4 млн. рублей, в 2011 году - 451,1 млн. рублей, в I полугодии 2012 года - 195,1 млн. рублей (на основании представленной по запросу Счетной палаты Российской Федерации информации ФСС от 26 октября 2012 года № 15-03-05/08-2747П (приложение № 15 (таблица 3) «Данные о задолженности по страховым взносам, уплачиваемым в ФСС, в целом по Российской Федерации в 2010-2012 годах»)) (приложения в Бюллетене не публикуются).

Изучение деятельности Отделений по администрированию капитализированных платежей

Обязанность внесения страхователями по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболе-

ваний капитализированных платежей наступает при ликвидации страхователя - юридического лица.

Механизмы администрирования капитализированных платежей не установлены Законом № 125-ФЗ. Деятельность ФСС как администратора капитализированных платежей частично определена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2000 года № 863 «Об утверждении Порядка внесения в Фонд социального страхования Российской Федерации капитализированных платежей при ликвидации юридических лиц - страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» по вопросам расчета, порядка внесения и использования капитализированных платежей.

В соответствии с приказом ФСС от 23 марта 2003 года № 59 капитализированные платежи, поступившие на счет Отделений, перечислялись на текущий счет ФСС для зачисления их в резерв средств, формируемый в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 27 июня 2008 года № 479, от 18 мая 2011 года № 390 и от 26 декабря 2011 года № 1129.

Согласно статьям 62 и 63 Гражданского кодекса Российской Федерации при добровольной ликвидации страхователя Отделения самостоятельно заявляли требования о внесении капитализированных платежей для включения в реестр требований кредиторов.

В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 29 мая 2004 года № 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве» при ликвидации страхователя - юридического лица в связи с признанием его банкротом заявление требований об уплате капитализированных платежей переходит к Федеральной налоговой службе как органу исполнительной власти, уполномоченному на представление интересов Российской Федерации в деле о банкротстве.

В соответствии с Порядком, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2000 года № 863, размер капитализированных платежей рассчитывается ликвидационной комиссией (конкурсным управляющим) на основании представленного страховщиком списка получавших обеспечение по страхованию (Отделения по Тамбовской области и Чувашской Республике расчет суммы капитализированных платежей производят самостоятельно и направляют расчеты конкурсному управляющему для согласования).

Для расчета размера капитализированных платежей используется Методика, утвержденная постановлением ФСС от 30 июля 2001 года № 72, которая базируется на: нормативном методе формирования средств; применении коэффициентов капитализации, а также социальных норм и экономических нормативов, определяющих размеры ежемесячных страховых выплат и средств на покрытие дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию пострадавших.

При этом следует отметить, что в Методике не урегулирован вопрос о внесении капитализированных платежей в пользу работников страхователя, пострадавших после принятия судом решения о банкротстве юридического лица, но продолжавших работу в период конкурсного производства. Возможность продолжения трудовых отношений работников страхователя в период конкурсного производства допускается Законом о банкротстве в рамках текущей деятельности (статья 134), однако правовые основания для внесения капитализированных платежей в их пользу при получении вреда в этот период отсутствуют, поскольку Методика предусматривает расчет капитализированных платежей на дату принятия решения суда о банкротстве юридического лица - причинителя вреда.

С другой стороны, Отделение не может отказать застрахованному лицу в назначении обеспечения по обязательному социальному страхованию в соответствии с Законом № 125-ФЗ, но рассчитать капитализированные платежи на работника, продолжавшего работать в период конкурсного производства, после принятия судом решения о банкротстве предприятия Отделение не вправе.

Остается неурегулированным вопрос о том, каким образом следует учитывать при расчете капитализированных платежей факт смерти застрахованного в период между датой принятия решения о ликвидации (именно на этот момент и рассчитываются капитализированные платежи) и датой внесения капитализированных платежей. В результате могут возникнуть ситуации, когда капитализированные платежи вносятся в бюджет страховщика в пользу уже умерших людей.

Кроме того, в Методике не урегулирован вопрос о внесении капитализированных платежей в пользу тех пострадавших, которые обратились за обеспечением в органы страховщика после принятия судом решения о банкротстве юридического лица - причинителя вреда (то есть на дату расчета капитализированных платежей у страховщика и конкурсного управляющего отсутствовали основания для включения в расчет по капитализированным платежам соответствующих сумм, но такие основания появились в интервале времени между принятием судом решения о банкротстве и окончанием процедуры банкротства).

Так, в практике работы Отделения по Чувашской Республике в анализируемом периоде имелись 5 случаев обращения пострадавших за назначением страхового обеспечения по данному виду страхования в период после принятия судом решения о банкротстве предприятия - причинителя вреда до окончания процедуры банкротства. Общая сумма обеспечения, выплаченная с момента обращения по 2012 год, составила 520,7 тыс. рублей.

Согласно статье 124 Закона о банкротстве конкурсное производство вводится сроком до 6 месяцев. Срок конкурсного производства может продлеваться по ходатайству лица, участвующего в деле, но не более чем на 6 месяцев. Однако такая формулировка позволяет продлевать срок конкурсного производства неограниченное число раз (каждый раз в пределах 6 месяцев), что приводит к задержкам погашения требований кредиторов.

В ходе мероприятия установлено, что в Чувашской Республике имели место случаи многократного продления конкурсного производства в отношении стра-

хователей - причинителей вреда: в 2010 году - 23 страхователя, в 2011 году - 14 страхователей, в 2012 году - 12 страхователей. Так, неоднократно продлевалось конкурсное производство, введенное в отношении: ЗАО «Ривер» (размер рассчитанных капитализированных платежей - 0,8 млн. рублей), ОАО «Волжская текстильная компания» (ВТК) (38,6 млн. рублей), ЗАО «Агрофирма «Колос» (0,5 млн. рублей).

В Тамбовской области не завершено конкурсное производство, введенное в 2007 году в отношении Госсемхоза имени Ленина ГНУ ТНИИСХ Россельхозакадемии (размер рассчитанных капитализированных платежей - 0,8 млн. рублей), а также УМП «Коммунальник» Жердевского района (0,9 млн. рублей), СХПК им. Дзержинского Кирсановского района (1,2 млн. рублей).

Представляется, что статья 124 Закона о банкротстве должна быть уточнена в части количества продлений сроков конкурсного производства.

Внесение капитализированных платежей осуществляется ликвидационной комиссией (конкурсным управляющим) по месту регистрации страхователя путем их перечисления в установленном порядке на счет страховщика в порядке очередности, установленной гражданским законодательством.

В соответствии с пунктом 3 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2006 года № 57 требование об уплате капитализированных платежей, основанное на норме пункта 2 статьи 23 Федерального закона № 125-ФЗ, не является требованием гражданина - кредитора первой очереди, перешедшим к Российской Федерации, и должно квалифицироваться как требование кредитора третьей очереди. Согласия гражданина на предъявление указанного требования Фондом не требуется.

Согласно информационному письму Президиума ВАС России от 13 апреля 2010 года № 136 «О некоторых вопросах, связанных с капитализацией платежей при банкротстве» требование к должнику-страхователю, признанному банкротом, о капитализации платежей и выплате фонду капитализированной суммы, предъявляемое в деле о банкротстве Федеральной налоговой службой, является обязательным платежом и относится к третьей очереди (согласно пункту 3 статьи 12 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»).

Общий рассчитанный объем капитализированных платежей по Российской Федерации составил: в 2010 году - 8131,2 млн. рублей, в 2011 году - 8466,3 млн. рублей, за I полугодие 2012 года - 3902,4 млн. рублей.

При этом поступления капитализированных платежей в Фонд составили: в 2010 году - 313,1 млн. рублей, или 3,9 % от суммы рассчитанного размера платежей, подлежащих внесению в ФСС; в 2011 году - 442,4 млн. рублей, или 5,2 %; в I полугодии 2012 года - 222,9 млн. рублей, или 5,7 процента.

В Тамбовской области поступления капитализированных платежей составили: в 2010 году - 1,7 % от суммы рассчитанного размера, в 2011 году - 8,6 %, в I полугодии 2012 года - 5,4 %; в Чувашской Республике: 0,07 %, 5,8 %, 2,2 %, соответственно.

Низкий процент внесения капитализированных платежей связан с тем, что в настоящее время процедура банкротства юридических лиц, как правило, начинается после того, как из них выведены финансовые и имущественные активы.

В результате низкого объема поступлений капитализированных платежей задолженность по данному виду поступлений в анализируемый период в целом по России выросла на 19521,5 млн. рублей, или на 13,7 % (с 142764,0 млн. рублей на 1 января 2010 года до 162285,4 млн. рублей на 1 июля 2012 года). В Тамбовской области указанный рост задолженности составил 11,1 %, в Чувашской Республике - 31,2 процента.

Следует отметить, что значительную долю задолженности по капитализированным платежам составила задолженность предприятий, исключенных из ЕГРЮЛ, то есть фактически безнадежная к взысканию. В аналитическом учете региональных отделений ФСС продолжают учитываться суммы рассчитанных, но не внесенных капитализированных платежей.

Так, в Тамбовской области по состоянию на 1 января 2011 года безнадежная к взысканию задолженность составила 56,8 % от общей суммы задолженности по капитализированным платежам, на 1 января 2012 года - 93,5 %; в Чувашской Республике - 77 % и 80,5 %, соответственно.

В целом по Российской Федерации информацией о задолженности по капитализированным платежам предприятий, исключенных из ЕГРЮЛ, ФСС не располагает.

При этом нормативными правовыми актами не предусмотрен порядок списания безнадежной к взысканию задолженности по уплате капитализированных платежей, и указанная задолженность не списывается.

Законодательно не установлены механизмы осуществления зачетов (возвратов) излишне уплаченных сумм капитализированных платежей.

Между тем, возможны случаи, когда судом может быть отменено решение о банкротстве при том, что капитализированные платежи уже внесены страховщику.

3. Исследование деятельности Фонда социального страхования Российской Федерации и его территориальных органов по администрированию штрафов за нарушение законодательства о государственных внебюджетных фондах, предусмотренных федеральными законами от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях

Законом № 212-ФЗ, Законом № 125-ФЗ и КоАП установлены 19 составов правонарушений, при выявлении которых территориальные органы ФСС должны применять меры ответственности к страхователям, банкам и их должностным лицам.

Законом № 212-ФЗ предусмотрены 8 составов правонарушений ¹⁰	Законом № 125-ФЗ предусмотрены 4 состава правонарушений	КоАП предусмотрены 7 составов административных правонарушений
Непредставление расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам в установленный действующим законодательством срок (часть 1 статьи 46) ¹¹	Непредставление страхователем в установленный настоящим Федеральным законом срок установленной отчетности страховщику ¹²	Нарушение установленных законодательством Российской Федерации о страховых взносах сроков представления расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам в органы государственных внебюджетных фондов, осуществляющие контроль за уплатой страховых взносов (часть 2 статьи 15.33 КоАП) ¹³
Неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов (статья 47) в результате занижения базы для начисления страховых взносов, иного неправильного исчисления страховых взносов или других неправомерных действий (бездействия) плательщиков страховых взносов ¹⁴	Неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов в результате занижения облагаемой базы для начисления страховых взносов, иного неправильного исчисления сумм страховых взносов или других неправомерных действий (бездействия) ¹⁵	Неисполнение банком или иной кредитной организацией поручения органа государственного внебюджетного фонда о зачислении во вклады граждан сумм государственных пенсий и (или) других выплат (часть 1 статьи 15.10 КоАП) ¹⁶
Отказ или непредставление в установленный срок документов (их копий), необходимых для осуществления контроля за уплатой страховых взносов (статья 48) ¹⁷		Непредставление в установленный законодательством Российской Федерации о страховых взносах срок либо отказ от представления в органы государственных внебюджетных фондов, осуществляющие контроль за уплатой страховых взносов, а также их должностным лицам оформленных в установленном порядке документов и (или) иных сведений, необходимых для осуществления контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов на обязательное социальное страхование, а равно представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде (часть 3 статьи 15.33 КоАП) ¹⁸ Непредставление в установленный законодательством Российской Федерации о страховых взносах срок либо отказ от представления в орган государственного внебюджетного фонда, осуществляющий контроль за правильностью выплаты обязательного страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также его должностным лицам оформленных в установленном порядке документов и (или) иных сведений, необходимых для осуществления контроля за правильностью выплаты страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а равно представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде ¹⁹

¹⁰ Пять из них касаются нарушений, которые могут быть совершены плательщиками взносов, другие - банковскими учреждениями.

¹¹ Влечет взыскание штрафа в размере 5 % суммы страховых взносов, подлежащей уплате за последние 3 месяца отчетного (расчетного) периода, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для его представления, но не более 30 % указанной суммы и не менее 1000 рублей.

¹² Влечет взыскание штрафа в размере 5 % суммы страховых взносов, подлежащей уплате (доплате) на основе этой отчетности, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для ее представления, но не более 30 % указанной суммы и не менее 100 рублей. Если такая отчетность не представляется в течение более 180 календарных дней после истечения срока, то это влечет взыскание штрафа в размере 30 % суммы страховых взносов, подлежащей уплате на основе этой отчетности, и 10 % суммы страховых взносов, подлежащей уплате на основе этой отчетности, за каждый полный или неполный месяц, начиная со 181-го календарного дня, но не менее 1000 рублей.

¹³ Влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 300 до 500 рублей.

¹⁴ Влечет взыскание штрафа в размере 20 % неуплаченной суммы страховых взносов. Если эта неуплата (неполная уплата) совершена умышленно - до 40 % неуплаченной суммы страховых взносов.

¹⁵ Влечет взыскание штрафа в размере 20 % причитающейся к уплате суммы страховых взносов, а умышленное совершение указанных деяний - в размере 40 % причитающейся к уплате суммы страховых взносов.

¹⁶ Влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 4 до 5 тыс. рублей; на юридических лиц - от 40 до 50 тыс. рублей.

¹⁷ Влечет взыскание штрафа в размере 200 рублей за каждый непредставленный документ.

¹⁸ Влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 300 до 500 рублей.

¹⁹ Влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 300 до 500 рублей.

Законом № 212-ФЗ предусмотрены 8 составов правонарушений ¹⁰	Законом № 125-ФЗ предусмотрены 4 состава правонарушений	КоАП предусмотрены 7 составов административных правонарушений
	Нарушение установленного статьей 6 Закона № 125-ФЗ срока регистрации в качестве страхователя у страховщика ²⁰	Нарушение установленного законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании срока регистрации в органах государственных внебюджетных фондов (статья 15.32 КоАП) ²¹
Нарушение плательщиком страховых взносов установленного Законом № 212-ФЗ срока предоставления в орган контроля за уплатой страховых взносов информации об открытии или о закрытии им счета в каком-либо банке ²²		Нарушение установленного законодательством Российской Федерации о страховых взносах срока представления в органы государственных внебюджетных фондов информации об открытии и о закрытии счета в банке или иной кредитной организации (часть 1 статьи 15.33 КоАП) ²³
Нарушение банком срока исполнения поручения о перечислении страховых взносов, пеней и штрафов (статья 50) ²⁴ Неисполнение банком поручения органа контроля о перечислении страховых взносов, пеней и штрафов (статья 51) в установленный срок ²⁵		Нарушение банком или иной кредитной организацией установленного срока исполнения поручения плательщика страховых взносов о перечислении страховых взносов, а равно поручения органа государственного внебюджетного фонда, осуществляющего контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов на обязательное социальное страхование, по перечислению страховых взносов, соответствующих пеней и (или) штрафов в бюджет соответствующего внебюджетного фонда (часть 2 статьи 15.10 КоАП) ²⁶
Несоблюдение порядка представления расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам в орган контроля за уплатой страховых взносов в электронном виде (часть 2 статьи 46) в случаях, предусмотренных Законом № 212-ФЗ ²⁷		
Несообщение банком сведений о счете плательщика страховых взносов (об открытии или о закрытии счета, об изменении реквизитов счета) (статья 49) в установленный срок ²⁸		
	Осуществление физическим лицом, заключившим трудовой договор с работником, деятельности без регистрации в качестве страхователя у страховщика ²⁹	

Территориальными органами Фонда в период с 2010 года по I полугодие 2012 года на основании решений, принятых по результатам камеральных и вы-

²⁰ Влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. рублей, нарушение этого срока более чем на 90 дней - 10 тыс. рублей.

²¹ Влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 500 рублей до 1 тыс. рублей.

²² Влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. рублей (статья 46.1).

²³ Влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 1 до 2 тыс. рублей.

²⁴ Влечет взыскание штрафа в размере 1/150 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, но не более 0,2 % за каждый календарный день просрочки.

²⁵ Влечет взыскание штрафа в размере 1/150 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, но не более 0,2 % за каждый календарный день просрочки. Если же банком совершаются действия по созданию ситуации отсутствия денежных средств на счете плательщика страховых взносов, в отношении которых в банке находится поручение органа ФСС на списание и перечисление в бюджет Фонда необходимых денежных средств, то это влечет взыскание штрафа в размере 30 % не поступившей в результате таких действий суммы.

²⁶ Влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 4 до 5 тыс. рублей.

²⁷ Влечет взыскание штрафа в размере 200 рублей.

²⁸ Влечет взыскание штрафа в размере 40 тыс. рублей.

²⁹ Влечет взыскание штрафа в размере 10 % облагаемой базы для начисления страховых взносов, определяемой за весь период осуществления деятельности без указанной регистрации у страховщика, но не менее 20 тыс. рублей.

ездных проверок, страхователям направлены требования об уплате штрафов за совершение правонарушений, предусмотренных статьями 46-48 Закона № 212-ФЗ и статьей 19 Закона № 125-ФЗ, на сумму 455621,8 тыс. рублей, из которых взыскано в бюджет Фонда 75,1 % (342118,4 тыс. рублей).

Результаты работы территориальных органов Фонда по привлечению плательщиков страховых взносов (страхователей) и банков к ответственности представлены в таблице:

(тыс. руб.)

	Штрафы по Закону № 212-ФЗ		Штрафы по Закону № 125-ФЗ		Штрафы за нарушения банками норм статьи 24 Закона № 212-ФЗ	
	начислено	взыскано	начислено	взыскано	начислено	взыскано
2010 г.	16691,4	6681,2	132081,7	127941,2	1300,0	920,0
2011 г.	54925,7	33997,1	98202,4	89484,6	782,0	697,0
I полугодие 2012 г.	94526,0	40792,3	59194,6	43222,0	400,0	120,0
Итого	166143,1	81470,6	289478,7	260647,8	2482,0	1737,0

Основными видами нарушений, служащих основанием для привлечения Фондом страхователей к ответственности в соответствии с нормами законов № 212-ФЗ и № 125-ФЗ, являлись:

- представление отчетности с нарушением установленного срока;
- нарушение сроков регистрации индивидуальными предпринимателями, имеющими наемных работников, в качестве страхователей;
- неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов.

Следует отметить, что из текста статьи 46 Закона № 212-ФЗ не ясно, в какие сроки следует привлекать к ответственности плательщика, вообще не представившего расчет по начисленным и уплаченным страховым взносам (по истечении какого периода времени после наступления срока представления расчета можно считать, что расчет не представлен вообще), какова база для исчисления размера штрафа в этом случае и как следует поступить органу контроля, если после привлечения плательщика к ответственности за непредставление расчета такой расчет будет представлен.

Деятельность Отделений по Тамбовской области и Чувашской Республике по привлечению страхователей и банков к ответственности, предусмотренной статьями 46-48 Закона № 212-ФЗ и статьей 19 Закона № 125-ФЗ, за 2010 год - I полугодие 2012 года характеризуется следующими данными:

	Выявлено нарушений	Направлено требований на сумму, тыс. руб.	Количество привлеченных к ответственности	Уплачено добровольно		Количество добровольно уплативших	Взыскано	
				тыс. руб.	%		тыс. руб.	%
Отделение по Тамбовской области	1718	722,0	1442	353,3	48,9	683	402,0	55,7
Отделение по Чувашской Республике	7549	3535,3	6813	838,7	23,7	1202	1816,4	51,4

Проведенный в ходе мероприятия сравнительный анализ положений Закона № 212-ФЗ, Закона № 125-ФЗ и Налогового кодекса, устанавливающих ответственность плательщиков взносов (налогов) и банков, выявил целый ряд норм об ответственности, которые предусмотрены налоговым законодательством и отсутствуют в законодательстве о страховых взносах.

Так, в Законе № 212-ФЗ:

- не установлена ответственность банков за непредоставление органам контроля копий поручений плательщика страховых взносов на перечисление страховых взносов в бюджет государственного внебюджетного фонда, хотя статьей 135.1 Налогового кодекса такая ответственность предусмотрена (штраф в размере 20 тыс. рублей);

- не установлен порядок производства по делам, связанным с совершением плательщиками страховых взносов и банками правонарушений, предусмотренных статьями 46, 48-51 Закона № 212-ФЗ, которые были выявлены вне рамок проведения выездных или камеральных проверок (например, при поступлении сообщения банка об открытии счета с нарушением срока и т.д.), при том, что в отношении аналогичного рода правонарушений для целей налогового законодательства такой порядок предусмотрен статьей 101.4 Налогового кодекса;

- не установлены последствия выявления смягчающих и отягчающих обстоятельств, как это сделано в статье 114 Налогового кодекса (уменьшение не меньше, чем в 2 раза в первом случае и увеличение на 100 % - во втором).

Следует отметить, что статьей 44 Закона № 212-ФЗ установлены обстоятельства, смягчающие и отягчающие вину лица в совершении правонарушения, которые устанавливаются судом или органом ФСС, рассматривающим дело, и учитываются при привлечении к ответственности.

Однако перечисленные в этой норме смягчающие вину обстоятельства (совершение правонарушения вследствие стечения тяжелых личных или семейных обстоятельств, под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости; тяжелое материальное положение физического лица) могут быть применены только в отношении физических лиц, тогда как основная масса привлеченных к ответственности лиц - юридические. Соответственно, аргумент плательщика-нарушителя о тяжелом финансовом положении хозяйствующего субъекта может быть принят только на усмотрение принимающего решение органа, без прямого нормативного указания.

У Отделений отсутствуют какие-либо разъяснения Фонда о критериях (в каком случае и насколько снижать штраф) и самой возможности применения этих обстоятельств к юридическим лицам.

Данная проблема является для Отделения по Тамбовской области актуальной. Так, во время проведения мероприятия в это Отделение поступило обращение от одного юридического лица - садово-огородного некоммерческого товарищества с просьбой о применении смягчающих обстоятельств, а также исковое заявление в суд другого юридического лица, в котором Отделение обвиняется в неприменении смягчающих обстоятельств при рассмотрении дела.

По мнению Отделения по Чувашской Республике, перечень обстоятельств, которые могут быть признаны смягчающими ответственность, законодательно не ограничен, а действующее законодательство не содержит запрет на их применение к юридическим лицам, что подтверждается практикой арбитражных су-

дов (постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 28 февраля 2012 года № А27-9162/2011, ФАС Волго-Вятского округа от 29 сентября 2011 года № А11-205/2011, ФАС Дальневосточного округа от 30 июня 2011 года № Ф03-2879/2011, ФАС Московского округа от 27 мая 2011 года № КА-А40/4550-11, ФАС Поволжского округа от 17 января 2012 года № А55-7506/2011, ФАС Северо-Западного округа от 24 декабря 2010 года № А21-6545/2010, ФАС Уральского округа от 25 августа 2011 года № Ф09-4659/11 и т.д.).

Отделение по Чувашской Республике отмечает, что судьи квалифицируют в качестве смягчающих такие обстоятельства, как: совершение правонарушения впервые; отсутствие задолженности по уплате взносов на момент совершения правонарушения; отсутствие умысла на уклонение от уплаты взносов; фактическое представление сведений, хотя и позже установленного срока; незначительный пропуск срока; несоответствие размера штрафа тяжести совершенного правонарушения и ряд других.

По мнению Отделения по Чувашской Республике, одна из основных проблем, осложняющих применение нормы об установлении наличия смягчающих ответственность обстоятельств и, соответственно, снижение санкции, заключается в том, что страхователи в большинстве своем не считают нужным присутствовать при процедуре привлечения их к ответственности. Вследствие этого, орган контроля за уплатой страховых взносов не может знать о тех смягчающих ответственность обстоятельствах, которые известны нарушителю, а также не имеет возможности получить документы либо иные доказательства, подтверждающие наличие указанных обстоятельств.

Отделением по Чувашской Республике в 2012 году при рассмотрении материалов проверок, в ходе которых были выявлены нарушения законодательства об обязательном социальном страховании, применялись смягчающие обстоятельства и существенно снижались размеры штрафных санкций, налагаемых на виновных страхователей - юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В результате такого подхода в анализируемом периоде к Отделению по Чувашской Республике не предъявлялись иски со стороны страхователей, в которых оспаривались бы вынесенные решения о привлечении к ответственности.

В то же время в условиях отсутствия официальных разъяснений Фонда о критериях снижения штрафных санкций некоторые из принятых Отделением по Чувашской Республике решений нельзя признать в полной мере обоснованными и убедительными.

Так, согласно акту камеральной проверки индивидуального предпринимателя М. (далее - ИП) № 2571ш от 24 мая 2012 года были выявлены 2 нарушения Закона № 125-ФЗ - нарушение срока регистрации в исполнительном органе Фонда и осуществление деятельности без регистрации в качестве страхователя. Законом № 125-ФЗ предусмотрены санкции за совершение данных правонарушений в сумме, соответственно, 5 тыс. рублей и не менее 20 тыс. рублей. При рассмотрении материалов данной проверки (протокол № 2571ш от 26 июня

2012 года) Отделением были выявлены следующие смягчающие ответственность обстоятельства:

- правонарушение совершено впервые;
- ИП является добросовестным плательщиком, и уплата страховых взносов в Фонд производилась своевременно и в полном объеме;
- супруг ИП является инвалидом III группы.

На основании наличия данных обстоятельств штрафные санкции в отношении ИП были снижены Отделением по Чувашской Республике в 125 раз (по 100 рублей за правонарушение).

Причины такого резкого снижения штрафов в протоколе не аргументированы, а вышеназванные смягчающие обстоятельства вряд ли могут служить оправданием фактического освобождения данного ИП от ответственности, поскольку:

- впервые правонарушения совершаются подавляющим большинством страхователей, что подтверждается, в частности, тем фактом, что Отделением ни разу не применялось единственное обозначенное в статье 112 Налогового кодекса (которая используется Отделением по аналогии ввиду отсутствия в Законе № 125-ФЗ перечня смягчающих и отягчающих обстоятельств) отягчающее обстоятельство (совершение правонарушения лицом, ранее привлекаемым к ответственности за аналогичное правонарушение);

- своевременная уплата взносов вряд ли может рассматриваться в качестве серьезного смягчающего обстоятельства, поскольку она является не правом, а обязанностью страхователя, неисполнение которой само по себе является правонарушением.

Согласно акту камеральной проверки № 1611ош от 12 марта 2012 года в ООО «Ю.» было выявлено нарушение срока представления в Отделение по Чувашской Республике информации о закрытии счета в банке (статья 46.1 Закона № 212-ФЗ), за совершение которого предусмотрен штраф в размере 5 тыс. рублей. В соответствии с решением от 11 апреля 2012 года № 1611 о привлечении плательщика страховых взносов к ответственности штрафные санкции в отношении данного страхователя Отделением были снижены в 5 раз (до 1 тыс. рублей) на основании единственного выявленного смягчающего обстоятельства, в качестве которого был принят факт нахождения генерального директора ООО в служебной командировке, из-за чего данное должностное лицо не смогло своевременно получить из банка документ о закрытии счета и представить необходимую информацию в Отделение.

Следует отметить, что из представленных материалов остается неясным, что мешало генеральному директору ООО выдать своим сотрудникам соответствующую доверенность на получение необходимых документов в банке, тем более, что в материалах имеются 2 подобные доверенности на представление интересов ООО в государственных органах, выданные двум разным сотрудникам.

В Законе № 125-ФЗ по сравнению с Налоговым кодексом также отсутствует ряд нормативных установлений. Так, этот Закон:

- не разграничивает ответственность за неосуществление регистрации страхователей, не ведущих хозяйственную деятельность и ведущих ее, тогда как применительно к налогоплательщикам такое разграничение существует, и во втором случае налогоплательщик несет более высокую ответственность (статьи 116 и 117 Налогового кодекса);

- не предусматривает меры ответственности страхователя за непредставление страховщику сведений, необходимых для осуществления контроля за исполнением страхователем своих обязанностей, а также неправомерное несообщение сведений страховщику, хотя соответствующие составы правонарушений предусмотрены Налоговым кодексом.

Также следует отметить, что Уголовным кодексом Российской Федерации не предусмотрена ответственность за нарушение законодательства о страховых взносах, хотя ответственность за уклонение от уплаты налогов и (или) сборов (статьи 198, 199), сокрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и сборов (статья 199.2), установлена.

Проведенный анализ показал, что территориальными органами ФСС не в полной мере используются предусмотренные статьей 47 Закона № 212-ФЗ и абзацем 5 пункта 1 статьи 19 Закона № 125-ФЗ основания для привлечения к ответственности за неуплату или неполную уплату соответствующего вида страховых взносов, поскольку в законодательстве и инструктивных документах ФСС не разъясняется, какие именно действия (бездействие) со стороны плательщика (кроме конкретно установленных в Законе случаев выявления фактов занижения базы для начисления страховых взносов либо иного неправильного их исчисления) могут быть признаны неправомерными при неуплате взносов.

Как следует из вышеназванных норм, предусматривающих ответственность плательщиков за неуплату (неполную уплату) страховых взносов, такая ответственность наступает в трех случаях, то есть если эта неуплата произошла в результате:

- занижения базы для начисления страховых взносов;
- иного неправильного исчисления страховых взносов;
- других неправомерных действий (бездействия) плательщиков страховых взносов.

Отделениями по Тамбовской области и Чувашской Республике наложение штрафов за совершение данных правонарушений осуществляется только при обнаружении при проведении проверок фактов занижения базы для начисления взносов или фактов допущения каких-либо других ошибок при их исчислении.

Третье из предусмотренных законодательством оснований для привлечения плательщиков к ответственности за неуплату (неполную уплату) взносов в практике Отделений не применялось, поскольку остается неясным, какие именно действия (бездействие) плательщиков можно признать неправомерными для этих целей.

В то же время представляется, что в данном случае возможно привлечение плательщиков к ответственности за сам факт неуплаты (неполной уплаты) взносов, если этот факт будет подтвержден документально.

Судебная практика по данному вопросу фактически отсутствует, поскольку органы государственных внебюджетных фондов (ФСС и ПФР) не привлекают плательщиков к ответственности по данному основанию и, соответственно, такие решения плательщиками не обжалуются.

Как показал проведенный анализ, неуплата (неполная уплата) страховых взносов является весьма распространенным явлением.

Как видно из следующих таблиц, в анализируемом периоде плательщики допускали неуплату (неполную уплату) страховых взносов на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством от 2,0 % до 12,5 %, а страховых взносов на страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - от 12,0 % до 22,2 % от общего количества страхователей, зарегистрированных в Отделениях по Тамбовской области и Чувашской Республике.

Абсолютное количество страхователей, не уплачивавших взносы по первому виду страхования, составляло (ежеквартально в одном Отделении) от 525 до 2829, а по второму - от 2721 до 5898.

Задолженность по страховым взносам на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством представлена в таблице:

По состоянию на	Отделение по Тамбовской области			Отделение по Чувашской Республике		
	количество страхователей		сумма просроченной задолженности, тыс. руб.	количество страхователей		сумма просроченной задолженности, тыс. руб.
	ед.	%		ед.	%	
01.04.2010 г.	2829	12,5	2587,0	525	2,0	1191,6
01.07.2010 г.	1077	4,7	3535,7	1015	3,9	4998,3
01.10.2010 г.	949	4,1	3356,1	703	2,7	4287,0
01.01.2011 г.	618	2,7	3118,1	682	2,6	4669,8
01.04.2011 г.	2785	12,0	6126,5	1950	7,4	7245,6
01.07.2011 г.	2514	11,0	9249,6	1845	7,05	9296,9
01.10.2011 г.	2438	10,7	9936,45	1945	7,5	9482,0
01.01.2012 г.	1538	6,8	7617,7	1836	7,1	9956,3
01.04.2012 г.	2032	9,0	9011,2	2293	8,8	11851,3
01.07.2012 г.	2079	9,3	11286,7	2416	9,2	11693,0

Задолженность по страховым взносам на страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний представлена в таблице:

По состоянию на	Отделение по Тамбовской области			Отделение по Чувашской Республике		
	количество страхователей		сумма просроченной задолженности, тыс. руб.	количество страхователей		сумма просроченной задолженности, тыс. руб.
	ед.	%		ед.	%	
01.04.2010 г.	4428	19,5	26252,1	5898	22,2	20926,8
01.07.2010 г.	3938	17,1	26161,6	5572	21,3	23020,8
01.10.2010 г.	3904	16,8	25617,0	4504	17,4	21972,2
01.01.2011 г.	2832	12,2	21739,5	3660	13,75	18794,1
01.04.2011 г.	3725	16,1	19119,1	4280	16,2	22190,4
01.07.2011 г.	3549	15,1	19383,7	4281	16,4	22027,7
01.10.2011 г.	3482	15,3	19146,8	3614	14,0	20408,85
01.01.2012 г.	2721	12,0	18866,1	3354	12,9	20436,9
01.04.2012 г.	3435	15,2	19429,45	4490	17,2	23741,4
01.07.2012 г.	3407	15,2	20971,9	4403	16,8	27897,1

В то же время в связи с тем, что Отделениями при применении вышеназванных составов правонарушений используются только 2 из 3 квалифицирующих признаков, которые связаны с занижением или неправильным исчислением взносов, количество страхователей, привлеченных к ответственности за нарушения, предусмотренные статьей 47 Закона № 212-ФЗ и абзацем 5 пункта 1 статьи 19 Закона № 125-ФЗ, весьма незначительно.

Так, за весь анализируемый период (2010 год - I полугодие 2012 года) по статье 47 Закона № 212-ФЗ обоими Отделениями приняты всего 188 решений о привлечении к ответственности на сумму 414,6 тыс. рублей, а по абзацу 5 пункта 1 статьи 19 Закона № 125-ФЗ - 550 решений на сумму 404,2 тыс. рублей.

В соответствии с законодательством о страховых взносах их уплата в установленный срок является обязанностью плательщика, поэтому ее невыполнение может рассматриваться как неправомерное бездействие, в связи с чем каждый плательщик, имеющий просроченную задолженность по уплате взносов, фактически совершает правонарушение, предусмотренное (в зависимости от вида страховых взносов) статьей 47 Закона № 212-ФЗ либо абзацем 5 пункта 1 статьи 19 Закона № 125-ФЗ.

В случае если бы такое бездействие рассматривалось как правонарушение, Отделения по Тамбовской области и Чувашской Республике могли бы (с учетом установленной минимальной санкции в 20 % от суммы страховых взносов) вынести до 112 тыс. решений о привлечении к ответственности по обоим видам страхования на сумму около 115000 тыс. рублей.

Также следует отметить, что, по информации Отделений, некоторые плательщики осознанно не уплачивают вовремя страховые взносы с целью их уплаты в дальнейшем с учетом пени (1/300 ставки рефинансирования), поскольку в первую очередь настроены выплачивать кредиты банкам из-за того, что ставки по этим кредитам больше. Очевидно, что в случае, если бы плательщики знали, что за несвоевременную уплату взносов им, помимо пени, грозит штраф в размере 20 % или 40 % от неуплаченной суммы, то объемы уплаченных в срок взносов существенно выросли. Более того, пеня, уплачиваемая страховщиком и страхователем за несвоевременную выплату страхового обеспечения застрахованному (0,5 %) (пункт 8 статьи 15 Закона № 125-ФЗ), также значительно больше пени за несвоевременную уплату страховых взносов, хотя именно последние и призваны сформировать финансовые ресурсы для выплаты страхового обеспечения.

Нельзя не отметить, что судебная практика, сложившаяся при рассмотрении споров по привлечению налогоплательщиков к налоговой ответственности по статье 122 Налогового кодекса, конструкцию которой практически повторяют вышеуказанные составы правонарушений (например: постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 8 мая 2007 года № 15162/06, постановление ФАС Московского округа от 4 июля 2008 года № К-А40/5928-08 по делу № А40-240/07-98-2 и ряд других), исходит из того,

что сам факт неуплаты не может служить основанием для наложения взыскания на плательщика взносов, и для привлечения его к ответственности необходимо выявить действия, по неосторожности или умышленно совершенные плательщиком, в результате которых он и не уплатил вовремя взносы.

Представляется, что здесь следует исходить из положений пункта 5 статьи 18 Закона № 212-ФЗ, устанавливающего основания для признания обязанности плательщика по уплате взносов исполненной. Если плательщик не предъявил в банк платежное поручение на перечисление взносов либо (для физического лица) не внес наличные средства для уплаты, то он не исполнил свою обязанность, то есть совершил неправомерное бездействие, повлекшее неуплату взносов. Соответственно, противоправным действием в этом случае может признаваться, например, отзыв такого платежного поручения из банка.

Однако выявление фактов совершения таких действий осложняется отсутствием в Законе № 212-ФЗ положений, позволяющих органам контроля за уплатой страховых взносов запрашивать у банков информацию о движении средств на счетах у плательщиков страховых взносов, в то время как налоговым органам такие полномочия даны (часть 2 статьи 86 Налогового кодекса).

Следует отметить, что позиция в отношении неуплаты налогов (применительно к рассматриваемой ситуации) сформулирована, например, в постановлении Федерального Арбитражного Суда Северо-Западного округа от 14 сентября 2006 года № А05-2888/2006-9, где указано, что согласно пункту 1 статьи 45 Налогового кодекса налогоплательщик обязан самостоятельно исполнить обязанность по уплате налога, если иное не предусмотрено законодательством о налогах и сборах, а исполненной в силу пункта 2 этой же статьи обязанность по уплате налога считается с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика либо с момента внесения денежной суммы в счет уплаты налога в банк или в кассу органа местного самоуправления.

Далее Суд делает вывод, что поскольку в установленный срок заявитель не направил в банк платежное поручение на уплату суммы налога, исчисленной по декларации, и не уплатил эту сумму налога наличными денежными средствами, следует признать, что общество допустило противоправное (в нарушение пункта 1 статьи 23, пунктов 1-2 статьи 45 и пунктов 1, 6 статьи 174 Налогового кодекса) бездействие по уплате налога, то есть совершило правонарушение, ответственность за которое установлена статьей 122 Налогового кодекса.

В настоящее время КоАП предусмотрены 3 статьи, содержащие 7 составов административных правонарушений, связанных с деятельностью ФСС и уплатой страховых взносов.

Территориальными органами Фонда в период с 2010 года по I полугодие 2012 года протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15.10, 15.32, 15.33, были составлены в отношении 15694 должностных

лиц, на которых были наложены штрафные санкции на общую сумму 7315,8 тыс. рублей, уплачено виновными лицами 3886,5 тыс. рублей, или 53,1 процента.

Административные штрафы, примененные к должностным лицам, представлены в таблице:

Вид нарушения	Показатель	2010 г.	2011 г.	I полугодие 2012 г.
Штраф за нарушение срока представления сведений об открытии (закрытии) счета в банке (статья 15.33 КоАП)	количество	984	2048	1509
	сумма, тыс. руб.	947,8	1784,0	1343,5
	уплачено, тыс. руб.	629,5	1140,6	521,9
Штраф за нарушения срока представления расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам (статья 15.33 КоАП)	количество	2130	4050	3781
	сумма, тыс. руб.	570,9	1150,5	1045,7
	уплачено, тыс. руб.	257,6	640,1	464,4
Штраф за непредставление в срок документов и (или) иных сведений для осуществления контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование (статья 15.33 КоАП)	количество	82	231	464
	сумма, тыс. руб.	21,1	68,7	109,3
	уплачено, тыс. руб.	6,4	20,3	43,6
Штраф за непредставление в срок документов и (или) иных сведений для осуществления контроля за правильностью выплаты страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (статья 15.33 КоАП)	количество	0	3	28
	сумма, тыс. руб.	-	0,8	10
	уплачено, тыс. руб.	-	0,8	3,2
Штраф за нарушение установленного законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании срока регистрации (статья 15.32 КоАП)	количество	106	150	128
	сумма, тыс. руб.	54,2	103,1	106,2
	уплачено, тыс. руб.	17,9	93,4	46,8

Проведенный анализ показал, что в обследованных Отделениях работа по привлечению к административной ответственности должностных лиц страхователей, совершивших правонарушения, ведется по-разному.

Так, в период с 31 марта по 31 декабря 2010 года, когда круг лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 15.10, статьями 15.32, 15.33 КоАП, из-за несовершенства норм Кодекса фактически не был определен, Отделение по Тамбовской области в рамках соглашения о взаимодействии прокуратуры Тамбовской области и Отделения направляло материалы (акты контрольных мероприятий, заявления, уведомления), свидетельствующие о нарушениях, в органы прокуратуры по месту нахождения плательщика страховых взносов (за 2010 год были направлены 213 материалов, органами прокуратуры возбуждено административное производство в отношении 35 лиц).

В то же время Отделением по Чувашской Республике в 2010 году привлечение к административной ответственности должностных лиц страхователей не осуществлялось, материалы по выявленным нарушениям в органы прокуратуры не направлялись.

Более того, в 2011-2012 годах, несмотря на устранение нормативных препятствий, связанных с осуществлением должностными лицами Отделения по Чувашской Республике административного производства по соответствующим составам административных правонарушений, привлечение должностных лиц страхователей к ответственности проводилось лишь эпизодически.

Так, за 2 года по материалам Отделения по Чувашской Республике мировыми судьями вынесены всего 6 постановлений о привлечении к административной

ответственности по двум составам правонарушений - по части 3 и 4 статьи 15.33 КоАП (непредставление в установленный срок либо отказ от представления сведений, необходимых для осуществления контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов на обязательное социальное страхование, а также правильности выплаты страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством), на общую сумму 1,2 тыс. рублей. Другие составы правонарушений Отделением в 2011-2012 годах не выявлялись, протоколы не составлялись.

В то же время в анализируемом периоде Отделением по Чувашской Республике за непредставление в установленный срок расчетов по взносам, то есть за правонарушение, предусмотренное статьей 46 Закона № 212-ФЗ, были привлечены к ответственности более 3 тыс. страхователей, однако за аналогичное правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 15.33 КоАП, должностные лица страхователей к административной ответственности не привлекались. В случае если бы Отделением использовались предоставленные законодательством полномочия в части административного производства, на должностных лиц страхователей-нарушителей могли бы быть наложены санкции (при применении минимального размера штрафа - 300 рублей) в сумме до 900,0 тыс. рублей.

Отделением по Тамбовской области данная работа велась в анализируемом периоде гораздо более активно.

Так, только за I полугодие 2012 года Отделением были направлены 1300 уведомлений о рассмотрении материалов проверки по правонарушениям, предусмотренным частями 1-3 статьи 15.33 КоАП, протоколы об административном правонарушении были составлены в отношении 140 лиц (10,7 %), на которых были наложены штрафные санкции на общую сумму 73,5 тыс. рублей.

Основной причиной весьма незначительного количества должностных лиц, реально привлеченных к административной ответственности, является отсутствие в Отделениях информации о персональных данных должностных лиц - руководителей плательщиков (адрес постоянного места жительства, паспортные данные, в том числе дата и место рождения, и т.д.), которые в соответствии с административным законодательством необходимы для возбуждения дел и составления протоколов об административных правонарушениях.

В результате протоколы составляются только на те должностные лица, которые сами явились в территориальные органы ФСС. Осуществлять поиск виновных лиц, не отреагировавших на направленное им Отделением уведомление, не позволяет административное законодательство, согласно которому «протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения» (статья 28.5 КоАП), а на дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о должностном лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, этой же нормой КоАП дается всего двое суток с момента выявления административного правонарушения.

Следует отметить, что необходимые для составления протоколов данные имеются в органах ФНС России, однако утвержденный ФСС и налоговой службой порядок взаимодействия (приказ МНС России и ФСС от 30 декабря 2003 года № БГ-3-09/728/308 «Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Фонда социального страхования Российской Федерации при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в электронном виде») предусматривает получение Отделениями этих сведений в формате, не позволяющем формировать полноценную выписку о страхователе с учетом всех необходимых данных в виде документа, который мог бы быть использован в суде для привлечения виновных к административной ответственности.

Кроме того, для привлечения к ответственности конкретного должностного лица в суд необходимо также представить документы, подтверждающие должностные полномочия (обязанности) лица, в отношении которого составляется протокол об административном правонарушении.

В то же время в анализируемом периоде Отделениями по Тамбовской области и Чувашской Республике не в полной мере использовались предоставленные административным законодательством процессуальные возможности для привлечения виновных лиц к ответственности в условиях недостаточности информации для составления протоколов об административных правонарушениях.

Так, в административной практике не применялась возможность проведения административного расследования, которое согласно статье 28.7 КоАП как раз и проводится в случаях, если после выявления административного правонарушения имеется необходимость в осуществлении процессуальных действий, требующих значительные временные затраты. Срок проведения административного расследования может составлять 1 месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении и даже может продлеваться, а протокол должен составляться только после завершения такого расследования.

4. Анализ последствий увеличения ставок страховых взносов для субъектов малого предпринимательства

Субъекты малого предпринимательства, применяющие специальные налоговые режимы, - единый сельскохозяйственный налог (далее - ЕСХН), упрощенную систему налогообложения (далее - УСН), единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности (далее - ЕНВД), до 2010 года были освобождены от уплаты единого социального налога, зачисляемого в бюджеты государственных внебюджетных фондов. Эта категория плательщиков уплачивала только страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в бюджет ПФР (по общей ставке 14,0 % - для категории плательщиков, применяющих УСН, ЕНВД, и по ставке 10,3 % - для плательщиков ЕСХН), а также страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по установленным тарифам в зависимости от класса профессионального риска.

От этой категории плательщиков в бюджеты государственных внебюджетных фондов также поступали средства от уплаты единых налогов, распределяемых органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы по установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации нормативам (налоги, взимаемые в связи с применением УСН, ЕНВД, ЕСХН).

После упразднения ЕСН с 1 января 2010 года и введения страховых взносов, уплачиваемых в государственные внебюджетные фонды, плательщики, применяющие специальные налоговые режимы, стали уплачивать страховые взносы во все внебюджетные фонды. При этом в 2010 году были сохранены условия уплаты страховых взносов, действовавшие до упразднения ЕСН.

Таким образом, в 2010 году для этих категорий плательщиков сохранялись льготные условия по уплате страховых взносов, которые поступали только в бюджет ПФР, и суммарный тариф составлял: для плательщиков ЕСХН - 10,3 %; плательщиков, применяющих УСН и уплачивающих ЕНВД, - 14,0 % при общем суммарном тарифе страховых взносов в государственные внебюджетные фонды 26,0 процента.

С 2011 года для этих категорий плательщиков были увеличены тарифы страховых взносов, суммарный размер которых составил: для плательщиков ЕСХН - 20,2 %; плательщиков, применяющих УСН и указанных в пункте 8 части 1 статьи 58 Закона № 212-ФЗ, - 26,0 % (плательщики, не подпадающие под действие названного пункта, уплачивали страховые взносы в полном размере - 34,0 %). Для плательщиков, уплачивающих ЕНВД, был установлен общий суммарный размер страховых взносов в государственные внебюджетные фонды 34,0 процента.

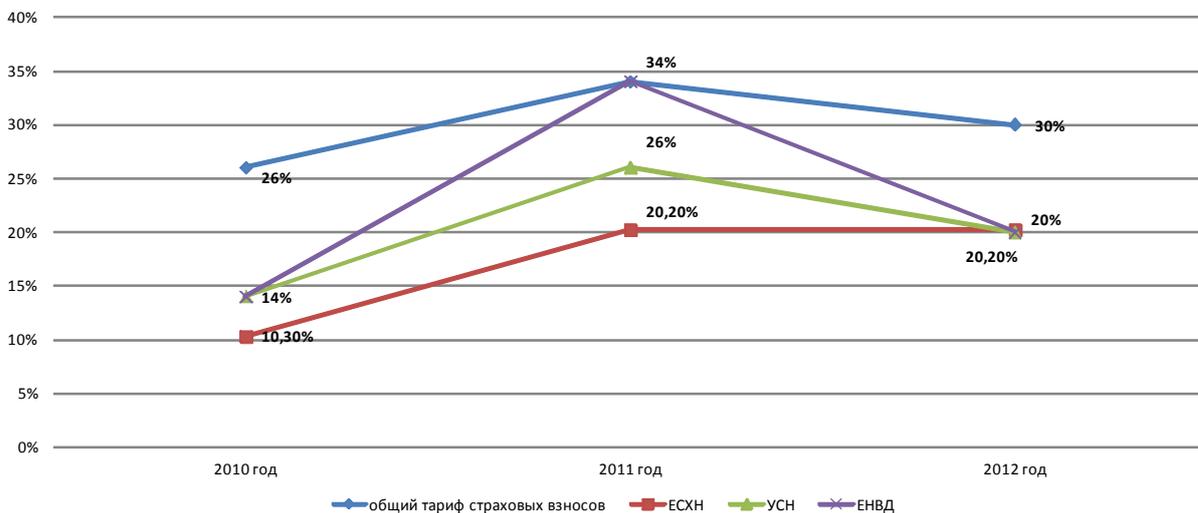
В 2012 году субъекты малого предпринимательства уплачивали также пониженные тарифы страховых взносов в государственные внебюджетные фонды: плательщики ЕСХН - суммарный тариф 20,2 %; плательщики, применяющие УСН и подпадающие под действие пунктов 8, 11, 12 части 1 статьи 58 Закона № 212-ФЗ, а также уплачивающие ЕНВД и подпадающие под действие пункта 10 части 1 статьи 58³⁰ Закона № 212-ФЗ, - 20,0 % при общем суммарном размере тарифа 30,0 процента.

Плательщики, применяющие УСН, а также уплачивающие ЕНВД, не подпадающие под действие указанных пунктов части 1 статьи 58 Закона № 212-ФЗ, уплачивали страховые взносы в полном размере - 30,0 процента.

Таким образом, плательщики страховых взносов, применяющие ЕНВД, в 2011-2012 годах в основном уплачивали страховые взносы в государственные внебюджетные фонды по общему тарифу.

³⁰ Установлены пониженные тарифы в размере 20 % в бюджет ПФР для аптечных организаций, признаваемых таковыми в соответствии с Федеральным законом от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» и уплачивающих ЕНВД для отдельных видов деятельности, а также для индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензию на фармацевтическую деятельность и уплачивающих ЕНВД для отдельных видов деятельности, в отношении выплат и вознаграждений, производимых физическим лицам в связи с осуществлением фармацевтической деятельности.

Общая сумма размеров тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, уплачиваемых плательщиками, применяющими специальные налоговые режимы и имеющими право на применение пониженных тарифов, в сравнении с общей суммой тарифов страховых взносов, установленных для плательщиков в 2010-2012 годах согласно части 2 статьи 12 Закона № 212-ФЗ, представлена на следующем графике:



Как видно из графика, в анализируемом периоде общая сумма размеров тарифов страховых взносов, уплачиваемых плательщиками, применяющими специальные налоговые режимы и имеющими право на применение пониженных тарифов, в целом ниже общей суммы тарифов страховых взносов, установленных для остальных плательщиков.

Для целей анализа последствий увеличения ставок страховых взносов для субъектов малого предпринимательства в ходе мероприятия использовались данные ФСС и ФНС России.

Следует отметить, что данные по ФСС охватывают только информацию по субъектам малого предпринимательства - работодателям, заявившим себя в качестве плательщиков страховых взносов по определенному, выбранному ими виду режима налогообложения, которому они соответствуют. Кроме того, в связи с переходом с 2011 года на общий тариф страховых взносов (2,9 %) для многих плательщиков - малых предпринимателей, применяющих специальные налоговые режимы, потеряла практический смысл необходимость указания в отчетности идентификационных кодов, свидетельствующих о применении ими этих режимов.

При этом большая часть наиболее многочисленной категории хозяйствующих субъектов, относящихся к малому бизнесу, - индивидуальных предпринимателей (на их долю приходится свыше 70 % от общей численности плательщиков, применяющих специальные режимы), не обязана вставать на учет в органах ФСС и уплачивать страховые взносы, если она не имеет наемных работников и, соответственно, в статистике ФСС она отсутствует.

По информации ФСС, на 1 января 2011 года в территориальных органах Фонда были зарегистрированы 1826614 плательщиков, применяющих специ-

альные налоговые режимы, или 35,7 % от общего количества зарегистрированных плательщиков по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на эту дату; на 1 января 2012 года - 1593868, или 30,9 %; на 1 июля 2012 года - 1492841, или 28,7 %. В анализируемом периоде общее количество плательщиков, применяющих специальные налоговые режимы, уменьшилось на 333773 единицы, или на 18,3 %, в том числе по плательщикам: применяющим ЕСХН - на 15,1 %, применяющим УСН - на 15,7 %, применяющим ЕНВД - на 22,5 процента.

В региональных отделениях ФСС складывалась разная тенденция изменения численности этой категории плательщиков. Так, в Отделении по Тамбовской области количество плательщиков, применяющих специальные налоговые режимы, в целом снизилось на 7,7 %, в том числе: по плательщикам, применяющим ЕНВД, - на 24,0 %, ЕСХН - на 4,7 %, а по плательщикам, применяющим УСН, - увеличилось на 15,6 %. По Чувашской Республике общее количество плательщиков, применяющих специальные налоговые режимы, увеличилось на 14,7 % в основном за счет роста количества плательщиков, применяющих УСН (на 39,4 %), а по плательщикам, применяющим ЕСХН и ЕНВД, наблюдалось уменьшение количества плательщиков, соответственно, на 17,7 % и 13,7 процента.

Количество работников, занятых у плательщиков, применяющих специальные налоговые режимы и стоящих на учете в органах ФСС, в анализируемом периоде имело тенденцию к сокращению. В I полугодии 2012 года среднесписочная численность работников составила 8852858 человек, что на 4081235 единиц, или 31,6 %, меньше их численности за 2010 год. Наибольшее снижение численности работающих произошло: у плательщиков, применяющих УСН, - на 36,8 %; у плательщиков, применяющих ЕНВД, - на 27,5 %; у плательщиков, применяющих ЕСХН, - на 11,0 процента.

При этом происходило не только общее снижение численности работающих, но и снижение их количества в расчете на одного плательщика страховых взносов. За анализируемый период численность работающих в расчете на одного плательщика в целом снизилась на 16,2 %, при этом наибольшее снижение произошло у плательщиков, применяющих УСН, - на 25,0 процента.

Аналогичная тенденция изменения численности работающих сложилась в Отделениях ФСС по Тамбовской области и Чувашской Республике.

В связи с уменьшением численности работающих было зафиксировано и снижение фонда оплаты их труда - в целом по всем плательщикам, применяющим специальные налоговые режимы: в 2011 году по отношению к 2010 году он сократился на 6,1 %, а за I полугодие 2012 года составил 39,8 % к 2011 году и 37,4 % к его объему за 2010 год.

При этом размеры среднемесячных выплат в пользу одного работника, занятого у вышеназванной категории плательщиков, увеличивались. Так, по плательщикам, применяющим ЕСХН, эти выплаты увеличились за анализируемый период на 22,1 %, УСН - на 10,2 %, ЕНВД - на 5,3 % и составляли в I полугодии

2012 года, соответственно, 11,90 тыс. рублей, 11,88 тыс. рублей и 8,36 тыс. рублей. В Отделениях ФСС по Тамбовской области и Чувашской Республике также сложилась тенденция роста размеров среднемесячных выплат в пользу одного работника - в целом по плательщикам, применяющим специальные режимы налогообложения, они возросли на 25,8 % и 6,6 %, соответственно.

По данным Отделений ФСС по Тамбовской области и Чувашской Республике за 2011 год и I полугодие 2012 года, по рассматриваемой категории плательщиков происходил рост задолженности по уплате страховых взносов на обязательное социальное страхование по временной нетрудоспособности и в связи с материнством, который составил по Тамбовской области 34,6 % и по Чувашской Республике 34,5 % при увеличении задолженности по уплате указанных страховых взносов в целом по Отделениям на 48,2 % и 17,4 %, соответственно.

Вышеприведенные данные позволяют предположить, что увеличение тарифов страховых взносов повлекло необходимость для большей части малых предпринимателей избавляться от наемных работников (либо скрывать их наличие) и больше платить оставшемуся персоналу, а рост задолженности может свидетельствовать как о недостаточности финансовых ресурсов, так и о низкой платежной дисциплине данной категории страхователей.

В связи с увеличением с 2011 года для страхователей, применяющих специальные режимы налогообложения, тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, увеличился объем средств, подлежащих к уплате этой категорией плательщиков в бюджет ФСС. По Отделению по Тамбовской области в 2011 году поступления страховых взносов на обязательное социальное страхование по временной нетрудоспособности и в связи с материнством от этой категории плательщиков превысили поступления средств от налогов, уплачиваемых ими в 2010 году в бюджет ФСС (ЕСХН, УСН, ЕНВД), - в 1,4 раза, в том числе: по страхователям, применяющим УСН, - в 1,6 раза, ЕНВД - в 1,1 раза, ЕСХН - в 3,4 раза. В расчете на 1 работающего поступления в целом по плательщикам, применяющим специальные режимы налогообложения, возросли в 1,7 раза, в том числе: по плательщикам, применяющим УСН, - в 1,8 раза, ЕНВД - в 1,4 раза, ЕСХН - в 4,6 раза. По Отделению по Чувашской Республике поступления указанных страховых взносов от этой категории плательщиков в 2011 году превысили поступления средств от налогов, уплачиваемых ими в 2010 году в бюджет ФСС, - в 1,2 раза, в том числе: по страхователям, применяющим УСН и ЕСХН, -увеличились, соответственно, в 1,5 раза и 2,4 раза, а по ЕНВД - уменьшились в 1,4 раза. В расчете на 1 работающего поступления в целом по плательщикам, применяющим специальные режимы налогообложения, возросли в 1,4 раза, в том числе: по плательщикам, применяющим УСН, - в 1,7 раза, ЕСХН - в 2,6 раза, а по плательщикам, применяющим ЕНВД, - уменьшились в 1,2 раза.

Иная тенденция изменения количества плательщиков, применяющих специальные налоговые режимы и представивших налоговые декларации, сложилась

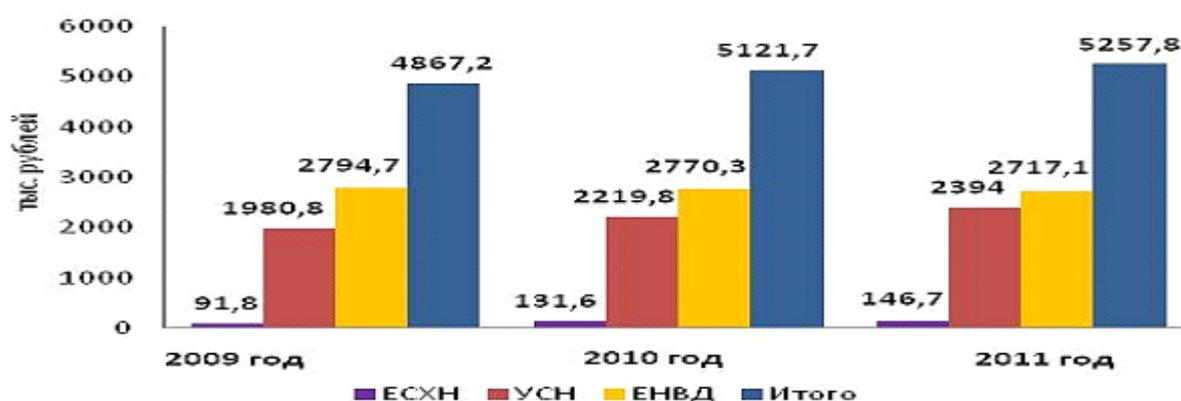
по данным ФНС России (формы отчетности № 5-ЕСХН, № 5-УСН, № 5-ЕНВД, годовые).

Динамика численности плательщиков, применяющих специальные налоговые режимы и представивших налоговые декларации, по Российской Федерации приведена в следующей таблице:

	Количество плательщиков, представивших декларации, ед.			2011 г. к 2009 г., %
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	
ЕСХН, всего	91789	131573	146669	159,8
в том числе:				
организации	29568	28944	28055	94,9
индивидуальные предприниматели	62221	102629	118614	190,6
УСН, всего	1980784	2219777	2393997	120,9
в том числе:				
представившие декларации	1962167	2187406	2334715	119,0
из них				
организации	940670	1051158	1134585	120,6
индивидуальные предприниматели	1021497	1136248	1200130	117,5
индивидуальные предприниматели, применяющие УСН на основе патента	18617	32371	59282	318,4
ЕНВД, всего	2794674	2770333	2717120	97,2
в том числе:				
организации	411769	406570	401427	97,5
индивидуальные предприниматели	2382905	2363763	2315693	97,2
Итого	4867247	5121683	5257786	108,0
организации	1382007	1486672	1564067	113,2
индивидуальные предприниматели	3485240	3635011	3693719	106,0

В целом по Российской Федерации количество этих плательщиков возросло за 2009-2011 годы на 390539 единиц, или на 8,0 %, в том числе: плательщиков, применяющих ЕСХН, - на 59,8 %, УСН - на 20,9 %, а плательщиков, применяющих ЕНВД, - уменьшилось на 2,8 процента.

На диаграмме наглядно представлен рост общей численности плательщиков, применяющих специальные налоговые режимы, а также изменение численности этих плательщиков по категориям (по данным на конец отчетного периода):



Анализ налоговой базы плательщиков, применяющих специальные режимы налогообложения, позволяет сделать вывод о том, что за анализируемый период у этой категории плательщиков наблюдался рост получаемых ими доходов.

Так, у плательщиков, применяющих ЕСХН, общая сумма доходов возросла в 2011 году по сравнению с 2009 годом на 35,1 %, однако при этом сумма дохо-

дов в среднем на 1 плательщика сократилась на 15,4 %. Это обусловлено тем, что в анализируемом периоде происходило сокращение численности плательщиков - организаций, средние доходы которых увеличились за рассматриваемый период на 38,4 %, и резким ростом численности плательщиков - индивидуальных предпринимателей, доходы которых сократились на 7,0 процента.

Вместе с тем у плательщиков, применяющих ЕСХН, произошло значительное, а по плательщикам-организациям - обвальное снижение показателя «доходы минус расходы» (нераспределенная прибыль): в целом по всем плательщикам этот показатель снизился в 2011 году по сравнению с 2009 годом на 25,0 %, в том числе: по организациям - сократился в 23,7 раза, а по индивидуальным предпринимателям - возрос на 48,2 %; по отношению к 2010 году снижение было еще более значительным - в целом в 3,0 раза: по организациям - в 69,9 раза и по индивидуальным предпринимателям - увеличение на 0,7 %. В расчете на 1 плательщика снижение показателя прибыли составило: по отношению к 2009 году - 2,1 раза, 22,6 раза и 1,3 раза, соответственно; по отношению к 2010 году - 3,3 раза, 68,1 раза и 12,9 процента.

У плательщиков, применяющих УСН, происходил рост доходов, как в целом, так и в расчете на 1 плательщика. У плательщиков, применяющих в качестве объекта налогообложения доходы, сумма доходов в целом за анализируемый период увеличилась на 44,1 %, а в расчете на 1 плательщика - на 23,1 % (происходил рост численности плательщиков). У плательщиков, применяющих в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов, этот показатель (нераспределенная прибыль) увеличился на 63,3 % в целом и на 32,8 % - в расчете на 1 плательщика (происходил рост численности плательщиков). По отношению к 2010 году рост названных показателей был меньшим и составил: по плательщикам, применяющим в качестве объекта налогообложения доходы, - 19,0 % и 12,2 %, соответственно; по плательщикам, применяющим в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов, - 24,3 % и 15,0 процента.

По категории плательщиков, применяющих ЕНВД, сумма вмененного дохода возросла в анализируемом периоде на 24,0 % в целом и на 27,6 % - в расчете на 1 плательщика по отношению к 2009 году (происходило снижение численности как организаций, так и индивидуальных предпринимателей, применяющих эту систему налогообложения) и к 2010 году, соответственно, на 7,9 % и 10,0 процента.

В рассматриваемом периоде у плательщиков, применяющих специальные режимы налогообложения, согласно данным отчетности ФНС России по форме № 4-НМ, произошел рост задолженности по налогам на 28,5 % при общем снижении в этом периоде задолженности по налогам в бюджетную систему Российской Федерации на 3,4 % (2011 год по отношению к 2009 году).

Таким образом, изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что повышение тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды не оказало какого-либо негативного влияния на финансовое положение организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих специальные ре-

жимы налогообложения, о чем, в частности, свидетельствует рост их численности и доходов, в ряде случаев - прибыли. Исключение составляют плательщики, применяющие ЕСХН, финансовое положение которых значительно ухудшилось по сравнению с показателями 2009-2010 годов. Однако данная тенденция может объясняться не только увеличением тарифов страховых взносов, но и рядом других, внешних факторов, связанных с условиями их деятельности в сфере сельского хозяйства (экономические, климатические и иные факторы).

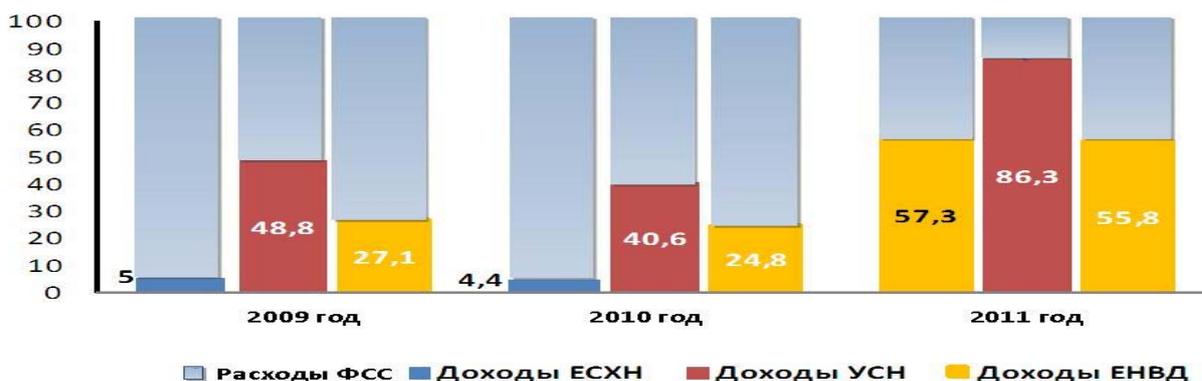
Вместе с тем повышение тарифов положительно отразилось на состоянии доходной части бюджетов государственных внебюджетных фондов, в частности, ФСС - значительно сократилась сумма превышения расходов, произведенных ФСС по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, над поступлениями средств от плательщиков, применяющих специальные налоговые режимы.

Так, в 2009 году превышение расходов над доходами по указанным страхователям составило 18,3 млрд. рублей, или в 2,8 раза. При этом расходы страхователей, уплачивающих ЕСХН, были обеспечены доходами только на 5,0 %, уплачивающих ЕНВД - на 27,1 %, уплачивающих УСН - на 48,8 процента.

В 2010 году расходы Фонда по этому виду социального страхования превысили сумму полученных налоговых поступлений на 25,9 млрд. рублей, или в 3,2 раза. При этом поступления от страхователей, уплачивающих ЕСХН, обеспечивали только 4,4 % расходов, ЕНВД - 24,8 %, УСН - 40,6 процента.

В 2011 году, когда плательщики, применяющие специальные налоговые режимы, стали уплачивать в ФСС страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, превышение расходов над доходами сократилось до 13,2 млрд. рублей и составило 1,4 раза. При этом расходы страхователей, уплачивающих ЕСХН, были обеспечены доходами на 57,3 %, уплачивающих ЕНВД, - на 55,8 %, уплачивающих УСН, - на 86,3 процента.

Динамика показателя обеспеченности расходов поступившими доходами на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством по плательщикам, применяющим специальные налоговые режимы, представлена на следующей диаграмме:



Анализ вышеприведенных данных позволяет сделать вывод о том, что наличие, на первый взгляд, разнонаправленных векторов в статистике ФСС и ФНС России в целом свидетельствует об одной и той же тенденции, сложившейся в 2010-2012 годах в результате повышения тарифов страховых взносов для субъектов малого предпринимательства: предприятия стали избавляться от наемных работников (либо просто скрывать их наличие), стараясь при этом избежать уплаты взносов или затянуть ее, в результате чего фиксируется существенный рост задолженности.

Общий же рост численности и доходов плательщиков, применяющих специальные налоговые режимы, может объясняться ростом численности индивидуальных предпринимателей, не имеющих наемных работников, которых рост тарифов страховых взносов существенно не затронул, а также подтверждаемой данными ФСС тенденцией сокращения численности (или, что более вероятно, сокрытия наличия) наемных работников.

Вместе с тем увеличение тарифов положительно отразилось на состоянии доходной части бюджета ФСС, что выражается в повышении обеспеченности страховых выплат работникам, занятым в малом бизнесе, страховыми взносами по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, поступившими от их работодателей.

Выводы

1. Органы Фонда социального страхования Российской Федерации наделены полномочиями администратора следующих обязательных социальных платежей:

- страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;
- страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- капитализированные платежи, подлежащие внесению в бюджет ФСС юридическими лицами, в отношении которых проводятся ликвидационные процедуры.

2. Обязательные социальные платежи, администрируемые ФСС, в соответствии с неоднократно подтвержденной правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации по своему юридическому содержанию и социально-правовой природе идентичны налогам (определения от 10 июля 2003 года № 291-О, от 22 января 2004 года № 8-О в увязке с постановлением от 24 февраля 1998 года № 7-П). Они не несут в себе признака индивидуальной возмездности, так как отсутствует взаимосвязь между размерами выплат страхового обеспечения, осуществляемых застрахованным гражданам, и размерами (самим фактом) уплаты страхователями-работодателями страховых взносов и капитализированных платежей. При этом существует зависимость размеров большинства выплат страхового обеспечения от сумм начисленного работодателем заработка в пользу застрахованного в рамках трудовой деятельности последнего.

3. Средства, формируемые в результате уплаты обязательных социальных платежей, администрируемых ФСС, носят целевой характер и призваны обеспечить финансирование социальных выплат в рамках двух видов обязательного социального страхования: на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Социальная значимость соответствующих выплат позволяет сделать вывод о необходимости создания механизма администрирования соответствующих социальных платежей, по эффективности, по крайней мере, не уступающего эффективности механизма налогового администрирования. Однако до настоящего времени такой механизм не создан, имеются различия в полномочиях ФСС и налоговых органов при администрировании доходов бюджетной системы Российской Федерации (общий принцип законодательства об администрировании страховых взносов: полномочия администратора меньше либо, как максимум, аналогичны полномочиям налогового органа, но никогда не шире или жестче их); законодательно не обеспечено единство в процедурах администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Нормы, регулирующие порядок администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, включены в отраслевой закон о данном виде обязательного социального страхования при наличии специального федерального закона, регулирующего вопросы администрирования страховых взносов по трем другим существующим в Российской Федерации видам обязательного социального страхования (на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также пенсионного и медицинского).

4. Ситуация с уплатой обязательных социальных платежей, администрируемых ФСС, характеризуется следующими тенденциями.

4.1. В анализируемом периоде происходил рост задолженности по уплате страховых взносов. Общая сумма недоимки по страховым взносам, задолженности по уплате пеней и штрафов составила на 1 июля 2012 года: по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством - 2495,4 млн. рублей (рост в 3,0 раза по сравнению с их объемами на 1 января 2011 года), по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 7220,1 млн. рублей (рост на 19,1 процента).

4.2. В результате низкого объема поступлений капитализированных платежей (от 3,9 % до 5,7 % от суммы рассчитанного годового размера в анализируемом периоде) задолженность по их уплате в целом по Российской Федерации за этот период выросла на 13,7 % и составила на 1 июля 2012 года 162285,4 млн. рублей.

При этом вследствие отсутствия утвержденного порядка списания безнадежной к взысканию задолженности по уплате капитализированных платежей

значительную долю задолженности составляет задолженность предприятий, исключенных из ЕГРЮЛ (в Чувашской Республике - до 80 %, в Тамбовской области - до 93,5 %), то есть фактически безнадежная к взысканию. В целом по Российской Федерации ФСС не располагает информацией о задолженности предприятий, исключенных из ЕГРЮЛ.

4.3. Наибольшее количество страхователей в системе обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний отнесены к 1 классу профессионального риска (в анализируемом периоде - более 60 %). Количество же страхователей, отнесенных к высоким классам профессионального риска, незначительно (суммарно к 20-32 классам - 2,0-2,4 процента).

За счет средств, формируемых страхователями, отнесенными к низким классам профессионального риска, обеспечивается не только финансирование выплат по некоторым высоким классам, но и профицит бюджета ФСС по этому виду страхования.

Так, сумма начисленных страховых взносов превышала расходы на страховое обеспечение по 1 классу профессионального риска в течение всего анализируемого периода практически в 3 раза; по 18 классу - в 3,2 раза; по 5 классу - в 2,5 раза; по 3 и 4 классам - почти в 2 раза.

При этом расходы превышали начисленные взносы по 32 классу профессионального риска в 3,4 раза; по 30 классу - в 1,4; по 28 классу - в 1,2; по 25 и 21 классам - в 1,1; по 10 классу - в 1,5 раза.

5. В целом выполнение функций администратора доходов Фондом и его территориальными отделениями осуществляется в соответствии с требованиями действующего законодательства.

В то же время, как установлено в ходе мероприятия, существенное негативное влияние на эффективность администрирования оказывают недостатки законодательства, отсутствие по некоторым вопросам либо недостатки нормативных и методических документов ФСС, а также недостаточно активное использование территориальными органами Фонда мер по привлечению должностных лиц страхователей к административной ответственности.

5.1. Недостатки законодательства.

5.1.1. Полномочия органов ФСС по сравнению с полномочиями налоговых органов в части администрирования обязательных платежей ограничены; их права по Закону № 212-ФЗ прописаны значительно подробнее и полнее, нежели чем в Законе № 125-ФЗ; Закон № 212-ФЗ содержит исчерпывающий перечень полномочий ФСС; Закон № 125-ФЗ содержит отсылку к налоговому законодательству в части порядка привлечения к ответственности. Такое положение дел затрудняет администрирование обязательных социальных платежей, а также создает для предпринимателей угрозу излишней административной нагрузки.

5.1.2. Единственным способом обеспечения исполнения обязанности страхователя по уплате страховых взносов является пеня (при том, что согласно Налогово-

му кодексу способами обеспечения исполнения обязанности уплаты налогов и сборов являются также залог имущества, поручительство, приостановление операций по счетам в банке и наложение ареста на имущество налогоплательщика).

Размер пеней для страхователей за несвоевременную уплату страховых взносов (1/300 ставки рефинансирования) значительно меньше размеров ставок банковских кредитов, при этом практика применения мер ответственности в виде штрафа за несвоевременную уплату страховых взносов в территориальных органах ФСС не сложилась. В результате страхователю выгоднее в первую очередь погасить банковский кредит, а уже потом заплатить страховые взносы вместе с пенями, что, по информации Отделений, практикуется в обследованных регионах. Более того, пеня, уплачиваемая страховщиком и страхователем за несвоевременную выплату страхового обеспечения застрахованному (0,5 %), также значительно больше пени за несвоевременную уплату страховых взносов, хотя именно последние и призваны сформировать финансовые ресурсы для выплаты страхового обеспечения.

5.1.3. Закон № 212-ФЗ и Закон № 125-ФЗ содержат перечни выплат, не подлежащих обложению страховыми взносами. Эти перечни практически идентичны, однако сформулированы таким образом, что в условиях многообразия видов выплат в пользу работников не дают однозначного ответа на вопрос, облагается ли та или иная конкретная выплата страховыми взносами. В результате возникают многочисленные спорные ситуации, поскольку территориальные органы ФСС при проведении проверок делают вывод о неправомерном не включении той или иной выплаты в базу для целей обложения страховыми взносами со всеми вытекающими из этого негативными последствиями для страхователя (доначисления страховых взносов, пени, штрафы). Механизмы оперативной актуализации перечня этих выплат отсутствуют, а разъяснения профильного министерства не всегда принимаются во внимание судебными органами.

5.1.4. В целях проведения контрольных мероприятий органы ФСС наделены меньшими полномочиями, чем налоговые органы. Так, органы контроля за уплатой страховых взносов не имеют права:

- производить выемку документов;
- привлекать для проведения контроля специалистов и экспертов;
- вызывать лиц в качестве свидетелей.

5.1.5. Нормы Закона № 212-ФЗ, регламентирующие проведение выездных проверок (статья 35) и взыскание задолженности (статьи 19, 21), ограничивают возможности органов контроля за уплатой страховых взносов по сравнению с положениями Налогового кодекса, устанавливающими полномочия налоговых органов:

- выездная проверка проводится не чаще, чем 1 раз в 3 года, в то время как в соответствии со статьей 89 Налогового кодекса налоговые органы вправе проводить в отношении одного налогоплательщика 2 выездные проверки в течение календарного года;

- срок проведения выездной проверки не может быть более двух месяцев, причем продление этих сроков не предусмотрено, тогда как Налоговый кодекс (статья 89) предусматривает возможность продления срока выездной проверки до четырех месяцев, а в исключительных случаях - до шести месяцев;

- не предусмотрена возможность проведения повторной выездной проверки, как в Налоговом кодексе;

- отсутствуют положения о встречных проверках, аналогичные предусмотренным в статье 93.1 Налогового кодекса;

- отсутствуют положения (статья 19 Закона № 212-ФЗ) о возможности взыскания задолженности за счет электронных денежных средств, переводы которых осуществляются с использованием персонифицированных электронных средств платежа, в то время как в Налоговом кодексе такие положения имеются (статьи 46, 48);

- не установлен минимальный размер задолженности физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем (статья 21), при недостижении которого органу государственного внебюджетного фонда допустимо не подавать исковое заявление о взыскании этой задолженности (как это предусмотрено в Налоговом кодексе).

5.1.6. Проведенный анализ выявил ряд проблем нормативного характера, связанных с взаимоотношениями органов ФСС с банками в ходе осуществления администрирования страховых взносов.

Так, в Законе № 212-ФЗ:

- не содержатся положения, позволяющие органам контроля за уплатой страховых взносов запрашивать у банков информацию о движении средств по счетам плательщиков страховых взносов (при том, что соответствующие права налоговых органов предусмотрены частью 2 статьи 86 Налогового кодекса), что затрудняет применение статьи 47 Закона № 212-ФЗ в части установления обстоятельств и причин неуплаты страховых взносов;

- не установлена ответственность банков за непредставление органам контроля копий поручений плательщика страховых взносов на перечисление страховых взносов в бюджет государственного внебюджетного фонда, хотя, например, статьей 135.1 Налогового кодекса такая ответственность предусмотрена (штраф в размере 20 тыс. рублей).

5.1.7. В Законе № 212-ФЗ (часть 21 статьи 26) и Законе № 125-ФЗ отсутствуют нормы, предусматривающие возможность зачета излишне уплаченных страховых взносов одного вида в счет предстоящих платежей, погашения недоимки, задолженности по пеням и штрафам по страховым взносам другого вида, в то время как Налоговый кодекс допускает проведение зачетов по федеральным налогам даже вне зависимости от того, в какой бюджет они поступают.

Так, в Отделениях по Чувашской Республике и Тамбовской области только в I полугодии 2012 года у 1741 страхователя имелась переплата по одному виду страховых взносов при наличии недоимки по другому.

5.1.8. В Законе № 125-ФЗ отсутствует механизм зачета (возврата) излишне уплаченных страхователями страховых взносов.

Возврат излишне уплаченных страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний производился Отделениями на основании письма ФСС.

5.1.9. Не установлен порядок производства по делам, связанным с совершением плательщиками страховых взносов и банками правонарушений, предусмотренных статьями 46, 48-51 Закона № 212-ФЗ, которые были выявлены вне рамок проведения выездных или камеральных проверок (например, при поступлении сообщения банка об открытии счета с нарушением срока), при том, что в отношении аналогичного рода правонарушений для целей налогового законодательства такой порядок предусмотрен статьей 101.4 Налогового кодекса.

5.1.10. Уголовным кодексом Российской Федерации не предусмотрена ответственность за нарушение законодательства о страховых взносах, хотя уголовная ответственность за уклонение от уплаты налогов и (или) сборов (статьи 198, 199), сокрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и сборов (статья 199²), установлена.

5.1.11. Из текста статьи 46 Закона № 212-ФЗ не ясно, в какие сроки следует привлекать к ответственности плательщика, вообще не представившего расчет по начисленным и уплаченным страховым взносам (по истечении какого периода времени после наступления срока представления расчета можно считать, что расчет не представлен вообще), какова база для исчисления размера штрафа в этом случае и как следует поступить органу контроля, если после привлечения плательщика к ответственности за непредставление расчета такой расчет будет представлен.

5.1.12. Законом № 212-ФЗ (пункт 11 части 1 статьи 29) органы контроля за уплатой страховых взносов уполномочены предоставлять плательщикам страховых взносов отсрочки (рассрочки) погашения сумм задолженности по страховым взносам, пеням и штрафам в порядке и случаях, которые предусмотрены федеральным законом. Такой закон до настоящего времени отсутствует, не даны определения понятий «рассрочка» и «отсрочка», а законодательное регулирование вопросов предоставления отсрочек (рассрочек) для целей страховых взносов не соответствует понятийному аппарату, используемому для аналогичных целей налоговым законодательством (изменение срока уплаты налога, но не задолженности по нему).

5.1.13. Законом № 212-ФЗ не определена ответственность страхователей за невыполнение обязанности вести в установленном порядке учет объектов обложения страховыми взносами, начислений страховых взносов, предусмотренной пунктом 2 части 2 статьи 28 Закона № 212-ФЗ, в то время как статьей 120 Налогового кодекса предусмотрена ответственность за подобное нарушение с санкциями от 10 тыс. рублей и выше.

5.1.14. В Законе № 125-ФЗ не установлен перечень смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельств, а перечисленные в статье 44 Закона № 212-ФЗ смягчающие вину обстоятельства (совершение правонарушения вследствие стечения тяжелых личных или семейных обстоятельств, под влиянием угрозы или принуждения, либо в силу материальной, служебной или иной зависимости; тяжелое материальное положение физического лица) могут быть применены только в отношении физических лиц, тогда как основная масса привлеченных к ответственности лиц - юридические.

Кроме того, в Законе № 212-ФЗ не установлены последствия выявления указанных обстоятельств, как это сделано, например, в статье 114 Налогового кодекса (уменьшение размера штрафа не менее чем в 2 раза при выявлении смягчающего обстоятельства и увеличение на 100 % - отягчающего).

5.1.15. Положения законодательства об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по вопросам администрирования страховых взносов практически идентичны соответствующим положениям законодательства о налогах и сборах. Однако ряд вопросов, связанных с администрированием страховых взносов, законодательно урегулирован недостаточно либо вообще не урегулирован.

5.1.15.1. Закон № 125-ФЗ:

- не предусматривает механизмы проверки территориальными органами ФСС сведений, предоставляемых страхователями в целях подтверждения основного вида экономической деятельности;

- не разграничивает ответственность за неосуществление регистрации страхователей, не ведущих хозяйственную деятельность и ведущих ее. Применительно к налогоплательщикам такое разграничение существует, и во втором случае налогоплательщик несет более высокую ответственность (статьи 116 и 117 Налогового кодекса);

- не предусматривает меры ответственности страхователя за непредставление страховщику сведений, необходимых для осуществления контроля за исполнением страхователем своих обязанностей, а также неправомерное несообщение сведений страховщику (соответствующие составы правонарушений предусмотрены Налоговым кодексом).

5.1.15.2. Механизмы осуществления контроля страховщиком за соблюдением страхователями порядка исчисления и уплаты страховых взносов законодательно не определены, механизмы принудительного взыскания задолженности урегулированы недостаточно (например, в законодательстве отсутствует положение о необходимости направления требования страхователю при наличии у него задолженности, не определены соответствующие сроки и т.д.). Исполнительные органы страховщика осуществляют контроль за деятельностью страхователей и взыскание задолженности в соответствии с методическими документами, утвержденными ФСС и практически повторяющими соответствующие положения законодательства о налогах и сборах.

5.1.15.3. В Законе № 125-ФЗ отсутствуют положения, позволяющие исполнительным органам ФСС применять для целей администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний внесудебный порядок взыскания недоимки и пеней с индивидуальных предпринимателей (как это предусмотрено Налоговым кодексом и Законом № 212-ФЗ), поскольку в Законе № 125-ФЗ (пункт 6 статьи 22.1) имеется прямое указание на то, что с физических лиц взыскание недоимки и пеней осуществляется исключительно в судебном порядке, а индивидуальные предприниматели не отграничиваются для целей этого закона от иных физических лиц. Ведомственным актом упрощенный порядок предусмотрен лишь для взыскания с индивидуальных предпринимателей штрафов (поскольку в Законе № 125-ФЗ отсутствует указание на судебный порядок взыскания штрафов с физических лиц).

5.1.16. Закон № 125-ФЗ предусматривает идентичные меры ответственности за несвоевременную регистрацию в качестве страхователей для физических лиц, заключивших трудовой договор с работником, и для юридических лиц по месту нахождения их обособленных подразделений. Однако ответственность за деятельность без регистрации предусмотрена только для первой из указанных выше категорий страхователей (физических лиц, заключивших трудовой договор с работником) (статья 19 Закона № 125-ФЗ).

5.1.17. Законодательство об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний не содержит определения понятия «капитализированные платежи», механизмы их администрирования Законом № 125-ФЗ не определены.

5.1.18. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» позволяет многократно продлевать сроки конкурсного производства, не ограничивая количество таких продлений, что затягивает, в том числе, сроки внесения капитализированных платежей.

5.1.19. В законодательстве отсутствует порядок осуществления зачета (возврата) излишне уплаченных капитализированных платежей, а также списания безнадежной к взысканию задолженности по уплате капитализированных платежей.

5.1.20. Методика расчета размера капитализируемых платежей для обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний при ликвидации (банкротстве) юридических лиц-страхователей, утвержденная постановлением ФСС от 30 июля 2001 года № 72, не дает ответа на вопросы, каким образом следует:

- учитывать при расчете капитализированных платежей факт смерти застрахованного в период между датой принятия решения о ликвидации (именно на этот момент и рассчитываются капитализированные платежи) и датой внесения капитализированных платежей;

- решать вопрос о внесении капитализированных платежей в пользу работников страхователя, пострадавших после принятия судом решения о банкротстве юридического лица, но продолжавших работу в период конкурсного производства;

- решать вопрос о внесении капитализированных платежей при возникновении у страховщика обязанности осуществлять обеспечение пострадавшего вследствие обращения последнего за страховым возмещением в интервале времени между принятием судом решения о банкротстве причинителя вреда и окончанием процедуры банкротства.

5.2. Отсутствие по некоторым вопросам либо недостатки нормативных и методических документов ФСС.

5.2.1. ФСС в течение 10 лет не вносились изменения в положения о региональных Отделениях Фонда, связанные с осуществлением ими основных функций и направлением использования средств Фонда.

В результате в перечне основных функций Отделений отсутствует функция страховщика по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, установленная с 2010 года, а в перечне мероприятий, финансирование которых предусмотрено из средств Фонда, указаны мероприятия, отсутствующие в бюджете Фонда от 2 до 9 лет.

5.2.2. Не установлены форматы, порядок и условия направления плательщику страховых взносов решения о взыскании недоимки, пеней и штрафов в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи, которые согласно пункту 6 статьи 19 Закона № 212-ФЗ устанавливаются органами контроля за уплатой страховых взносов.

5.2.3. Не установлен порядок направления в электронном виде в банк поручения органа контроля на списание со счетов плательщиков страховых взносов денежных средств, который в соответствии с частью 7 статьи 19 Закона № 212-ФЗ устанавливается Банком России по согласованию с ПФР и ФСС.

5.2.4. В ходе мероприятия выявлен ряд проблем, связанных с осуществлением учета начислений пеней и штрафов, а также списания безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам (недоимки, пеней и штрафов), администрируемым ФСС.

5.2.4.1. Поступления пеней и штрафов в регистрах синтетического учета территориальных органов ФСС принимаются к бюджетному учету кассовым методом, то есть начисления отражаются в учете по факту их поступления на счет территориального органа и в сумме поступивших средств. Таким образом, в регистрах синтетического учета задолженность по пеням и штрафам не отражается.

Аналитический учет начисленных и поступивших пеней и штрафов, а также задолженности по ним ведется территориальными органами по каждому страхователю на основании данных, содержащихся в подсистемах «Камеральные проверки» и «Выездные проверки» ЕИИС «Соцстрах», и не соответствует оборотам и остаткам по счетам синтетического учета.

Такая ситуация:

- не отвечает требованиям по ведению бухгалтерского учета в части необходимости соответствия данных аналитического учета оборотам и остаткам по

счетах синтетического учета и обязательности своевременной регистрации всех операций на счетах бухгалтерского учета без каких-либо пропусков или изъятий (статья 8 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»);

- не позволяет оценить достоверность и полноту данных о реальном объеме этих сумм и, соответственно, может вести к искажению бюджетной отчетности.

Общий объем не отражавшейся в регистрах синтетического учета задолженности по пеням и штрафам по обоим видам обязательного социального страхования в целом по Российской Федерации составил: на 1 января 2011 года - 1428,1 млн. рублей, на 1 января 2012 года - 1514,4 млн. рублей, на 1 июля 2012 года - 2057,8 млн. рублей; объем отсутствующей в бюджетном учете списанной задолженности по обоим видам обязательного социального страхования - 835,6 млн. рублей.

В составе специализированных приложений к финансовому отчету об исполнении бюджета ФСС (6-ФСС РФ) отражение информации о начисленных пенях и штрафах, задолженности по ним, а также списании безнадежной к взысканию задолженности в 2011-2012 годах не предусматривалось.

5.2.4.2. Порядок списания безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний нормативно не определен, а право самостоятельно устанавливать такой порядок не предусмотрено ни Положением о ФСС, ни положениями об обследованных Отделениях.

Тем не менее списание недоимки по указанным страховым взносам осуществлялось региональными Отделениями в соответствии с письмом ФСС, изданным в 2006 году, на основании приказов заместителей управляющих Отделениями. При этом документально подтвержденной и систематически актуализируемой информации о суммах задолженности по пеням и штрафам, подлежащей списанию, в обследованных Отделениях не имеется, поскольку Фондом соответствующие указания об организации этой работы до Отделений не доводились, в подсистемах ЕИИС «Соцстрах» формирование данной информации не предусмотрено.

Общая сумма списанной безнадежной к взысканию задолженности, пеней и штрафов по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в анализируемом периоде по Российской Федерации составила 2231,5 млн. рублей.

5.2.5. В законах № 212-ФЗ и № 125-ФЗ надлежащим образом не урегулированы вопросы применения органами контроля смягчающих и отягчающих обстоятельств при принятии решения о привлечении плательщика страховых взносов к ответственности.

Методические документы ФСС по этому вопросу до Отделений по Тамбовской области и Чувашской Республике не доводились, в результате чего в регионах сложилась различная практика по данному вопросу.

Так, Отделением по Чувашской Республике в 2012 году при принятии решений о привлечении страхователей к ответственности по аналогии с положениями статьи 112 Налогового кодекса применялись смягчающие обстоятельства и существенно снижались размеры штрафных санкций, налагаемых на виновных страхователей - юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, причем некоторые из принятых решений нельзя признать в полной мере обоснованными и убедительными.

В то же время Отделением по Тамбовской области смягчающие и отягчающие обстоятельства при назначении наказаний не учитывались.

5.2.6. Поскольку в Законе № 125-ФЗ практически отсутствуют положения, касающиеся порядка администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, такие механизмы определены в ведомственном акте (Методических указаниях), построенном по принципу: если нет прямого указания в Законе № 125-ФЗ, то применяются аналогичные положения налогового законодательства, фиксируемые в Методических указаниях. При этом следует отметить, что в упомянутых Методических указаниях недостаточно оперативно учитываются изменения налогового законодательства, позволяющие упростить работу с задолженностью. Так, в Налоговом кодексе (статья 70), как и в Законе № 212-ФЗ (пункт 2 статьи 22), имеются положения, связанные с упрощенным порядком установления факта недоимки (составляется справка о выявлении недоимки, и на основании этой справки плательщику направляется требование об уплате недоимки). Однако аналогичные положения в Методических указаниях отсутствуют.

В то же время в части, например, сроков проведения проверок, возможности проведения встречных проверок Методические указания наделяют (по аналогии с налоговым законодательством) территориальные органы ФСС более широкими полномочиями, чем Закон № 212-ФЗ.

5.2.7. В методических документах ФСС не разъясняется, какие именно действия (бездействие) со стороны плательщика (кроме конкретно установленных в Законе случаев выявления фактов занижения базы для начисления страховых взносов либо иного неправильного их исчисления) могут быть признаны неправомерными при неуплате взносов, в связи с чем Отделениями не в полной мере использовались предусмотренные статьей 47 Закона № 212-ФЗ и абзацем 5 пункта 1 статьи 19 Закона № 125-ФЗ основания для привлечения к ответственности за неуплату или неполную уплату соответствующего вида страховых взносов. Судебная практика по данному вопросу в обследованных Отделениях не формируется.

В результате количество страхователей, привлеченных к ответственности за неуплату (неполную уплату) страховых взносов, было весьма незначительным по сравнению с общим числом плательщиков, которые в анализируемом периоде допускали совершение таких правонарушений.

Так, за весь анализируемый период обоими обследованными Отделениями за занижение базы для начисления страховых взносов (иное неправильное их исчисление) по статье 47 Закона № 212-ФЗ привлечены к ответственности только 188 страхователей, или 0,55 % от общего количества плательщиков страховых взносов по страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, допускаявших неуплату (неполную уплату) взносов, а по абзацу 5 пункта 1 статьи 19 Закона № 125-ФЗ - 550 страхователей, или 0,7 % плательщиков, допускаявших такую неуплату по страховым взносам на страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

По информации Отделений, некоторые плательщики осознанно не уплачивают вовремя страховые взносы с целью их уплаты в дальнейшем с учетом пени (1/300 ставки рефинансирования), поскольку в первую очередь настроены выплачивать кредиты банкам из-за того, что ставки по этим кредитам больше.

Очевидно, что в случае, если бы плательщики знали, что за несвоевременную уплату взносов им, помимо пени, грозит штраф в размере 20 % или 40 % от неуплаченной суммы, то объемы уплаченных в срок взносов существенно выросли.

5.2.8. Методическими указаниями, утвержденными постановлением ФСС от 21 мая 2008 года № 110, утверждена типовая форма акта камеральной проверки. В пункте 3.3 этой формы содержится предложение страхователю перечислить в добровольном порядке штрафные санкции (аналогичное положение содержится и в типовой форме акта выездной проверки). Следует отметить, что акт камеральной проверки не является юридически значимым документом, содержащим решение органа контроля о привлечении страхователя к ответственности, а лишь документом, фиксирующим наличие признаков правонарушения. Решение о привлечении страхователя к ответственности выносится по результатам рассмотрения материалов камеральной проверки руководителем Отделения (пункт 13 Методических указаний, статья 101 Налогового кодекса³¹). Поэтому предлагать страхователю уплатить в добровольном порядке штраф, решение по которому не вынесено и надлежащим образом не оформлено, представляется юридически необоснованным.

Отделение по Чувашской Республике в своей практике руководствуется вышеуказанными требованиями Методических указаний, более того, в акты камеральных проверок включается требование отразить штраф в бухгалтерском учете страхователя, что не предусмотрено и упомянутой типовой формой акта.

5.2.9. В настоящее время отсутствует нормативный документ, регулирующий порядок организации территориальными органами ФСС работы по предоставлению отсрочек (рассрочек) по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Применяемый территориальными органами Порядок организации работы по предоставлению в 2002 году отсрочек (рассрочек) погашения сумм задолженности по обязатель-

³¹ Порядок привлечения к ответственности по Закону № 125-ФЗ аналогичен порядку привлечения к ответственности по налоговому законодательству.

ным перечислениям в Фонд социального страхования Российской Федерации, утвержденный постановлением ФСС от 25 марта 2002 года № 33, продлевался соответствующими постановлениями ФСС только на 2003-2005 годы.

5.3. Недостаточно активное использование Отделениями мер по привлечению должностных лиц страхователей к административной ответственности.

В 2011-2012 годах должностными лицами Отделения по Чувашской Республике практически не использовались предоставленные законодательством возможности по привлечению к административной ответственности должностных лиц плательщиков страховых взносов. Так, за 2 года по материалам Отделения мировыми судьями вынесены всего 6 постановлений о привлечении к административной ответственности по двум из шести имеющихся составов правонарушений.

В то же время в анализируемом периоде Отделением по Чувашской Республике только за непредоставление в установленный срок расчетов по взносам, то есть за правонарушение, предусмотренное статьей 46 Закона № 212-ФЗ, были привлечены к ответственности более 3000 плательщиков страховых взносов, однако за аналогичное правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 15.33 КоАП, должностные лица этих плательщиков к административной ответственности не привлекались.

В случае, если бы Отделением использовались предоставленные законодательством полномочия в части административного производства, на должностных лиц плательщиков-нарушителей могли бы быть наложены штрафы в сумме до 900 тыс. рублей.

Основной причиной весьма незначительного количества должностных лиц плательщиков, привлеченных к административной ответственности, является отсутствие в территориальных органах Фонда информации об их персональных данных, которые в соответствии с административным законодательством необходимы для возбуждения дел и составления протоколов об административных правонарушениях, а работа по поиску этой информации осложняется требованиями административного законодательства, которым на дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о должностном лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, дается всего двое суток с момента его выявления.

При этом необходимые для составления протоколов данные имеются в органах ФНС России, однако утвержденный ФСС и налоговой службой порядок взаимодействия не предусматривает получение Отделениями этих сведений в нужном для целей административного производства объеме.

Кроме того, Отделениями по Тамбовской области и Чувашской Республике не использовались возможности административного расследования (статья 28.7 КоАП).

Вышеизложенные выводы, основанные на результатах данного экспертно-аналитического мероприятия, позволяют говорить о необходимости осуществления концептуальных изменений в сфере администрирования обязательных социальных платежей.

Их система в Российской Федерации за последнее десятилетие претерпевала ряд кардинальных преобразований. Так, в 2000 году страховые взносы, уплачиваемые в государственные внебюджетные фонды, были объединены в единый социальный налог с наделением налоговых органов функциями его администратора. Необходимость такого объединения аргументировалась, в частности, уменьшением количества контролирующих органов и снижением административной нагрузки на бизнес. В 2010 году единый социальный налог был упразднен и вновь заменен страховыми взносами в государственные внебюджетные фонды с передачей функций администраторов органам управления этих фондов, что, в свою очередь, обосновывалось необходимостью восстановления страховых принципов в системе обязательного социального страхования.

В этих условиях следовало бы ожидать, что восстановление страховых взносов, наделение полномочиями их администраторов органов управления государственными внебюджетными фондами должно было бы сопровождаться созданием системы администрирования этих взносов, по крайней мере, не менее эффективной, чем система администрирования налогов и сборов.

Однако, как показывает практика, этого не произошло. Полномочия государственных внебюджетных фондов по сравнению с полномочиями налоговых органов значительно урезаны; Закон № 212-ФЗ не совершенен, а Закон № 125-ФЗ в части администрирования страховых взносов устарел и содержит больше вопросов, чем ответов. На этом фоне растут недоимка по страховым взносам и задолженность по уплате пеней и штрафов. Так, за период с 1 января 2011 года по 1 июля 2012 года, то есть всего за полтора года, суммарная задолженность увеличилась на 19,1 % по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и в 3 раза - по страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Капитализированные платежи, которые следует вносить в случае ликвидации юридического лица, уплачивались в анализируемом периоде (2010 год - I полугодие 2012 года) в объемах от 3,9 % до 5,7 % от начисленных.

Даже в рамках полномочий одного администратора - ФСС, законодательство не обеспечивает унифицированных подходов к администрированию страховых взносов на разные виды обязательного социального страхования: от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Нормы, посвященные администрированию страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, включены в отраслевой закон об этом виде обязательного социального страхования (Закон № 125-ФЗ), при том что в целях других трех существующих в Российской Федерации систем обязательного социального страхования принят специальный федеральный закон, посвященный администрированию соответствующих страховых взносов (Закон № 212-ФЗ).

Недостаточно реализованы основополагающие принципы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: дифференцированность страховых тарифов в зависимости от класса профессионального риска в увязке с экономической заинтересованностью субъектов страхования в улучшении условий и повышении безопасности труда.

Страховые тарифы дифференцированы, однако ситуация, когда за счет страховых взносов, начисляемых по низким классам профессионального риска, финансируется страховое обеспечение по высоким классам вряд ли соответствует принципу экономической заинтересованности страхователей в улучшении условий и повышении безопасности труда (как в отраслевом, так и индивидуальном аспекте). Количество же установленных страхователям скидок крайне мало (0,02 % от числа зарегистрированных страхователей). Это свидетельствует о том, что страхователю выгоднее платить полный тариф страхового взноса, нежели тратить средства на улучшение условий и безопасности труда.

В этой связи представляется, что система администрирования обязательных социальных платежей, имеющих своей целью формирование финансовых средств в рамках бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации, должна быть усовершенствована.

1. Положения Закона № 212-ФЗ следовало бы распространить на страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. В Законе № 125-ФЗ было бы целесообразно сохранить только положения, касающиеся особенностей тарифной политики, подтверждения страхователями видов экономической деятельности, установления страхователям скидок и надбавок и т.д.

2. Закон № 212-ФЗ следовало бы усовершенствовать с точки зрения создания системы администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование, по крайней мере не менее эффективной, чем система налогового администрирования. Это вовсе не означает наделение органов управления государственными внебюджетными фондами полномочиями, строго аналогичными полномочиям налоговых органов. Возможно, с учетом социальной значимости страховых взносов следовало бы подумать о наделении органов управления этих фондов некоторыми более эффективными полномочиями в части администрирования (более высокий размер пени³², упрощенный порядок взыскания задолженности и привлечения к ответственности, возможно, более высокий размер штрафных санкций).

Однако поскольку по своей социально-правовой природе страховые взносы в их нынешнем виде не отграничиваются от налогов, такой путь представляется труднореализуемым (Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывал свою позицию о необходимости руководствоваться прин-

³² Например, равный размеру пени (0,5 %), уплачиваемой страховщиком и страхователем за несвоевременную выплату страхового обеспечения застрахованному в соответствии с пунктом 8 статьи 15 Закона № 125-ФЗ.

ципами налогового законодательства при формировании правовой базы по страховым взносам)³³.

В этих условиях в качестве возможных путей усовершенствования механизма администрирования страховых взносов можно предложить:

- продолжить приближать полномочия органов управления государственными внебюджетными фондами к полномочиям налоговых органов, наделяя их некоторыми дополнительными правами, наиболее важными с практической точки зрения повышения эффективности администрирования (что постепенно и делается путем периодического внесения изменений в Закон № 212-ФЗ, однако такой важный вопрос как наделение органов контроля правом приостановления операций по счетам плательщика до сих пор не решен);

- предусмотреть механизм делегирования органами контроля за уплатой страховых взносов каких-либо действий в рамках администрирования страховых взносов налоговым (иным) органам, например, в части приостановления операций по счетам, истребования информации о движении средств по счетам, ареста имущества либо вменить налоговым органам в обязанность при совершении в отношении налогоплательщика таких действий сообщать об этом органам контроля и учитывать их требования к нему в части страховых взносов.

Следует отметить, что такая практика уже существует. Налоговый орган в рамках процедур банкротства выступает представителем интересов всех государственных органов, в том числе и внебюджетных фондов, в части задолженности по страховым взносам. Согласно пункту 3 статьи 21 Закона № 212-ФЗ к исковому заявлению о взыскании страховых взносов за счет имущества плательщика страховых взносов - физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, может прилагаться ходатайство органа контроля за уплатой страховых взносов о наложении ареста на имущество ответчика в порядке обеспечения искового требования.

3. Капитализированные платежи, вносимые в рамках законодательства об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утратили свою суть, как юридическую (единственный источник формирования в рамках гражданско-правовых отношений финансовых средств для продолжения возмещения вреда пострадавшим при ликвидации причинителя вреда), так и экономическую (как источник финансирования выплат пострадавшим на ликвидированных предприятиях они фактически не используются, а сложившийся в последние годы уровень их уплаты от начисленной суммы (в пределах нескольких процентов) не позволяет этого делать). Представляется, что в рамках обязательного социального страхования их следовало бы заменить на общую для всех страхователей солидарную часть тарифа страхового взноса, размер которой позволял бы сформировать

³³ Например, определение от 15 июля 2003 года № 311-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ОАО «Уралмашзавод» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 22 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

объем финансовых ресурсов, достаточный для выплаты страхового обеспечения пострадавшим на ликвидированных предприятиях. Возможно, что через эту солидарную часть тарифа следовало бы также решить проблему недостаточности внутри класса средств на выплату страхового обеспечения по видам экономической деятельности, имеющим особую социальную значимость (без повышения тарифа для предприятий, занимающихся этим видом деятельности, - например, угольная отрасль).

Такой подход позволил бы также более полно реализовать принцип эквивалентности средств обязательного социального страхования, формируемых внутри класса профессионального риска, и сумм страхового обеспечения, выплачиваемых пострадавшим на действующих предприятиях этого класса через установление дифференцированной (отраслевой) части тарифа по классам профессионального риска. При этом, безусловно, в целях экономической заинтересованности конкретных страхователей в улучшении условий труда следует сохранить систему индивидуальных скидок и надбавок (но только к дифференцированной части тарифа).

Предложения

1. Направить в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального страхования, информационное письмо с рекомендациями рассмотреть следующие вопросы.

1.1. Распространение действия норм Закона № 212-ФЗ (в части администрирования) на страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (с учетом целесообразности унификации методов администрирования всех существующих видов страховых взносов и снижения административной нагрузки на предпринимателей).

1.2. Создание механизма администрирования страховых взносов, по эффективности не уступающего механизму налогового администрирования (с учетом существенного роста задолженности по их уплате в условиях нарастания дефицита бюджета ФСС в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством).

1.3. Реформирование системы обязательных социальных платежей, уплачиваемых в целях формирования финансовых ресурсов обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, с учетом:

- существенного недостатка средств, формируемых по высоким классам профессионального риска (32, 30, 28, 25, 21), на страховое обеспечение в этих классах;
- значительного переизбытка средств на страховое обеспечение по 1, а также 3, 4, 5, 18 и другим классам профессионального риска, за счет которых воспол-

няется не только недостаток средств по высоким классам профессионального риска, но и формируется профицит средств бюджета ФСС в части обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- утраты капитализированными платежами не только своего юридического (единственный источник возмещения вреда пострадавшему в случае ликвидации причинителя вреда, что актуально в условиях гражданско-правовых отношений, возникающих между причинителем вреда и пострадавшим, но не в рамках обязательного социального страхования), но и экономического (внесение этих платежей осуществляется в пределах от 3,9 % до 5,7 % от начисленных сумм) смысла.

1.4. Устранение упомянутых в отчете пробелов и противоречий, имеющих в Законе № 212-ФЗ.

1.5. Создание механизмов оперативной актуализации перечня выплат, не подлежащих обложению страховыми взносами (например, путем делегирования Правительству Российской Федерации права утверждать такой перечень).

1.6. Дополнение Уголовного кодекса Российской Федерации положениями, позволяющими учитывать задолженность по страховым взносам для целей привлечения к уголовной ответственности за уклонение от уплаты налогов.

2. Направить информационное письмо Фонду социального страхования Российской Федерации с предложениями.

2.1. Устранить выявленные недостатки нормативных и методических документов ФСС.

2.2. Обеспечить применение территориальными органами ФСС всех имеющихся мер в целях обеспечения соблюдения страхователями законодательства о страховых взносах, в том числе и предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

2.3. Инициировать дополнения в соглашение с ФНС России в части получения территориальными органами ФСС информации, необходимой для привлечения должностных лиц страхователей к административной ответственности.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.С. КАТРЕНКО