

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 27 июня 2003 года № 22 (347) “О результатах тематической проверки полноты сбора страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за 2002 год в Фонде социального страхования Российской Федерации с выездами в регионы”:

Утвердить с учетом доработки по результатам обсуждения отчет о результатах проверки.

Направить с учетом доработки по результатам обсуждения представления Счетной палаты Фонду социального страхования Российской Федерации, Московскому региональному отделению Фонда социального страхования Российской Федерации и Приморскому региональному отделению Фонда социального страхования Российской Федерации.

Поручить аудитору Счетной палаты Г.Н.Батанову подготовить аналитическую записку по результатам данного контрольного мероприятия для направления в Правительство Российской Федерации.

Направить информационные письма с приложением отчета о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу.

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки полноты сбора страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за 2002 год в Фонде социального страхования Российской Федерации с выездом в регионы

Основание для проведения проверки: пункт 1.5.13.2.9. плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год, утвержденного постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 27 декабря 2002 года (протокол № 42 (325)).

Цель проверки

Проверить осуществление Фондом социального страхования Российской Федерации работы по сбору страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за 2002 год.

Предмет проверки

Организация сбора страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Объекты проверки

Фонд социального страхования Российской Федерации, Региональные отделения Фонда социального страхования Российской Федерации по г. Москве, Ростовской области и Приморскому краю.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 17 марта по 23 июня 2003 года.

Перечень оформленных актов

Акты проверок зарегистрированы за № КМ-669/14 от 9 июня 2003 года, № КМ-351/14-1 от 31 марта 2003 года, № КМ-608/14 от 19 мая 2003 года, № КМ-630/14-1 от 2 июня 2003 года.

С актами проверок ознакомлены руководители соответствующих организаций без замечаний.

Перечень законодательных и иных нормативных правовых актов, выполнение которых проверено в ходе тематической проверки, прилагается (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются).

Проверкой установлено

1. Страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (далее - страховые взносы) введены 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) и представляют собой обязательные платежи, рассчитанные исходя из страхового тарифа и скидки (надбавки) к нему, которые страхователь обязан внести страховщику.

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 (далее - обязательное социальное страхование). К этим лицам относятся физические лица, выполняющие работу на основании трудового договора, заключенного со страхователем; осужденные к лишению свободы и привлекаемые к труду страхователем. Физические лица, выполняющие работу на основании гражданско-правового договора, подлежат обязательному социальному страхованию, если в соответствии с указанным договором страхователь обязан уплачивать страховщику страховые взносы.

Страховщиком по обязательному социальному страхованию является Фонд социального страхования Российской Федерации (далее - ФСС). Подпунктом 2 статьи 18 закона № 125-ФЗ на страховщика возложена обязанность осуществлять сбор страховых взносов. Соответственно, ФСС предоставлено право устанавливать страхователям в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, надбавки и скидки к страховому тарифу, на ФСС возложена обязанность по регистрации (перерегистрации) страхователей.

Согласно пункту 2 статьи 20 закона № 125-ФЗ средства на осуществление обязательного социального страхования отражаются в доходной и расходной частях бюджета ФСС, утверждаемого федеральным законом отдельными строками. Указанные средства являются федеральной собственностью и изъятию не подлежат (т. е. средства, получаемые в процессе администрирования страховых взносов, имеют строго целевой характер назначения).

Следует отметить, что в Федеральном законе от 11 февраля 2002 года № 17-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования на 2002 год” в доходной части бюджета отдельной строкой предусмотрены только поступления страховых взносов. Пени и штрафы, взыскиваемые за нарушение порядка уплаты страховых взносов, капитализированные платежи учтены по статье доходов “Прочие поступления”. По этой же строке учтены поступления от пеней и штрафов по единому социальному налогу, а также поступления единого налога на вмененный доход, единого сельскохозяйственного налога и другие. Тем самым требование закона № 125-ФЗ об отражении средств на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в бюджете ФСС отдельной строкой в 2002 году не было выполнено.

2. Согласно статье 11 Федерального закона от 5 августа 2000 года № 118-ФЗ “О введении в действие части II Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах” взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний не были включены в состав единого социального налога и уплачиваются в соответствии с федеральными законами об этом виде социального страхования.

Правительство Российской Федерации своими постановлениями утвердило Правила отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального риска (от 31 августа 1999 года № 975), Правила начисления, учета и расходования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (от 2 марта 2000 года № 184), Правила установления страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (от 6 сентября 2001 года № 652). В 2002 году было установлено 22 класса профессионального риска.

Статьей 3 закона № 125-ФЗ определено, что под профессиональным риском понимается вероятность повреждения (утраты) здоровья или смерти застрахованного, связанная с исполнением им обязанностей по трудовому договору, а под классом профессионального риска - уровень производственного травматизма, профессиональной заболеваемости и расходов на обеспечение по страхованию, сложившийся в отраслях (подотраслях) экономики. Пунктом 4 Правил отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального установлено, что класс профессионального риска для отрасли (подотрасли) экономики определяется величиной интегрального показателя профессионального риска. Этот показатель рассчитывается в процентах как отношение суммы в возмещение вреда, начисленной в отрасли (подотрасли) экономики в истекшем календарном году к размеру фонда оплаты труда в отрасли (подотрасли) экономики, на который начислены взносы в ФСС в истекшем календарном году.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 16 Федерального закона “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год” размер ежемесячной страховой выплаты в возмещение вреда ограничен суммой в 30000 рублей, а размер пособия по временной нетрудоспособности (согласно статье 15 названного федерального закона) - 11700 рублей. В отраслях с высокой оплатой труда интегральный показатель может вследствие этого уменьшаться при сохранении вероятности наступления страхового случая, и, соответственно, есть вероятность перехода этих отраслей в более низкий класс профессионального риска с соответствующим снижением страхового тарифа (т. е. чем выше заработная плата по отрасли, тем меньше интегральный показатель из-за ограничения объемов выплат в возмещение вреда). Кроме того, интегральный показатель не в полной мере отражает вероятность повреждения здоровья, поскольку для целей этого показателя в рамках одной отрасли может быть равнозначным количество страховых случаев с работниками, имеющими небольшую заработную плату, и значительно меньшее количество страховых случаев с работниками, имеющими высокий заработок (при условии равенства сумм выплат в возмещение вреда и фонда оплаты труда по этим пострадавшим).

В результате использования интегрального показателя для отнесения отраслей экономики к классу профессионального риска оказались возможны переходы в течение одного года некоторых отраслей (подотраслей) в интервале 15 классов профессионального риска в сторону снижения. Так, если в 2001 году производство драгоценных металлов и

камней (ОКОНХ 12412) относилось к 16 классу профессионального риска, то в 2002 году - к 01 классу; производство лифтов (ОКОНХ 14154) - соответственно к 17 и 02 классам; оловянная промышленность (ОКОНХ 12270) - к 22 и 12 классам; производство угольных брикетов (ОКОНХ 11330) - к 09 и 01 классам и т. д.

3. Федеральным законом от 12 февраля 2001 года № 17-ФЗ для страхователей на 2001 год установлены страховые тарифы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Федеральным законом от 29 декабря 2001 года № 184-ФЗ действие страховых тарифов, установленных Федеральным законом от 12 февраля 2001 года № 17-ФЗ, продлено на 2002 год. Названными федеральными законами установлены страховые тарифы в процентах к начисленной оплате труда по всем основаниям (доходу) застрахованных по группам отраслей (подотраслей) экономики в соответствии с классами профессионального риска в размере от 0,2 % (для 1 класса профессионального риска) до 8,5 % (для 22 класса).

4. В ФСС и проверенных региональных отделениях имеются в наличии и используются нормативные правовые документы, обеспечивающие порядок сбора страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

5. Подпунктом 2 статьи 18 закона № 125-ФЗ на страховщика возложена обязанность осуществлять сбор страховых взносов. В настоящее время ФСС осуществляет в полном объеме все мероприятия по их администрированию.

Пунктом 13 распоряжения Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 года № 1462-р в целях обеспечения условий для введения в действие с 1 января 2001 года единого социального налога и бесперебойного функционирования системы обязательного социального страхования МНС России и ФСС было поручено обеспечить ежеквартальный обмен по согласованным формам и технологиям информацией, необходимой для исчисления и уплаты единого социального налога, а также осуществления обязательного социального страхования. Однако до настоящего времени в нарушение указанного распоряжения Правительства Российской Федерации между МНС России и ФСС не определен механизм обмена названной выше информацией. Это не способствует результативности работы органов ФСС по регистрации страхователей и сбору страховых взносов, поскольку информация о плательщиках единого социального налога, имеющаяся в налоговых органах, могла бы быть использована органами ФСС для улучшения администрирования страховых взносов (и наоборот).

6. Страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний не включены в перечень налогов и сборов, установленный Налоговым кодексом Российской Федерации либо Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", не являются налоговыми платежами с точки зрения налогового законодательства и уплачиваются в соответствии с федеральными законами об этом виде социального страхования. Согласно Федеральному закону "О бюджетной классификации Российской Федерации" они отнесены к неналоговым доходам. Ответственность страхователя за нарушения порядка уплаты страховых взносов была установлена специальным законодательным актом об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - законом № 125-ФЗ.

Однако Федеральным законом "О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год" (статьи 7 и 8) было определено, что при применении мер ответственности к страхователям, а также кредитным организациям, при начисле-

нии и уплате пеней следует руководствоваться мерами, предусмотренными Налоговым кодексом Российской Федерации за аналогичные налоговые правонарушения.

Таким образом, в 2002 году имело место распространение на страховые взносы порядка администрирования налоговых платежей. Нормы ответственности за соответствующие нарушения порядка уплаты страховых взносов, предусмотренные в законе № 125-ФЗ, по существу в 2002 году утратили силу. На страховые взносы, не являющиеся налоговыми платежами, не следует распространять порядок администрирования налогов, поскольку, если страховые взносы в государственные внебюджетные фонды обладают иной правовой природой, отличающейся от правовой природы налогов и сборов, то и их администрирование должно осуществляться в соответствии с законодательством о социальном страховании.

7. В последние годы нормы, касающиеся порядка администрирования страховых взносов, включались в федеральные законы о бюджетах ФСС на конкретный финансовый год, а затем очередным федеральным законом о бюджете ФСС продлевались на следующий год. В результате несвоевременного принятия этих законов (например, Федеральный закон “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год” был подписан 11 февраля 2002 года; “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год” - 8 февраля 2003 года) возникают пробелы в законодательстве, регулирующем механизм уплаты страховых взносов.

В связи с этим арбитражные суды до вступления в силу указанных федеральных законов отказывали исполнительным органам ФСС в удовлетворении исков о применении штрафных санкций, вследствие чего имели место потери доходов бюджета ФСС. Так, по филиалу № 3 Московского регионального отделения ФСС ЗАО “Агентство “ИнформТелеКурс” не выполнило свою обязанность по представлению в установленный срок расчетной ведомости за III квартал 2002 года. Решением филиала от 4 декабря 2002 года страхователь был привлечен к ответственности в виде штрафа в размере 1000 рублей. Однако штраф в добровольном порядке оплачен не был. В связи с этим филиал № 3 обратился в Арбитражный суд г. Москвы с заявлением о взыскании с ЗАО “Агентство “ИнформТелеКурс” указанного штрафа. Исковые требования были со ссылкой на статью 8 Федерального закона “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год”. Арбитражный суд г. Москвы 11 февраля 2003 года вынес решение об отказе во взыскании штрафа, так как на момент рассмотрения спора указанный закон прекратил свое действие. Всего по филиалу № 3 в период с 1 января по 8 февраля 2003 года Арбитражным судом г. Москвы отказано по указанной выше причине по 16 заявлениям филиала о взыскании штрафных санкций.

Аналогичные ситуации сложились практически во всех филиалах Московского регионального отделения. Филиалу № 21 Арбитражным судом г. Москвы отказано в удовлетворении по 109 исковым заявлениям на общую сумму 429,4 тыс. рублей; филиалу № 24 - по 5 искам на общую сумму 41,0 тыс. рублей; филиалу № 19 - по 24 искам на сумму 110,0 тыс. рублей. Потери по филиалу № 1 вследствие того, что было прервано действие норм, устанавливающих штрафные санкции, составили 46,0 тыс. рублей; по филиалу № 25 - 268,0 тыс. рублей; по филиалу № 29 - 206,0 тыс. рублей; по филиалу № 16 - 155,0 тыс. рублей.

При наличии специального закона № 125-ФЗ, призванного урегулировать все вопросы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, следует включать в этот закон нормы, определяющие механизм администрирования страховых взносов (в том числе и нормы отсылочного к налоговому законодательству характера). Такой подход был во многом реализован с

принятием Федерального закона от 22 апреля 2003 года № 47-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний”. В соответствии с этим Федеральным законом в закон № 125-ФЗ были включены конкретные (хотя и практически аналогичные налоговому законодательству) положения, определяющие: меры ответственности страхователей (а также кредитных организаций) за нарушение порядка регистрации страхователей, уплаты и перечисления страховых взносов, открытия счетов страхователям, представления отчетности; порядок взыскания недоимки и пеней, а также регулирующие другие вопросы, связанные с администрированием страховых взносов. Что касается налогового законодательства, то аналогично с установленным Налоговым кодексом порядком страховщик будет осуществлять только привлечение страхователя к ответственности (пункт 1 статьи 19). При этом по-прежнему вопросы представления отсрочек (рассрочек) уплаты задолженности по страховым взносам и пеням, использования в работе по погашению задолженности ценных бумаг регулируются нормами федеральных законов о бюджетах ФСС.

8. В действующем законодательстве отсутствует механизм возврата излишне уплаченных страхователями страховых взносов, а также не предусмотрена возможность зачета переплаты страховых взносов в счет погашения задолженности по иным платежам, поступающим в ФСС (и наоборот). Поскольку страховые взносы не являются налогами, соответствующие положения Налогового кодекса применены быть не могут.

9. По состоянию на 1 января 2003 года в исполнительных органах ФСС было зарегистрировано 2433648 страхователей. На 1 января 2002 года состояло на учете 2067373 страхователя, т. е. в течение года количество страхователей увеличилось на 366275 единиц, или на 17,7 процента.

Из общего количества зарегистрированных страхователей в исполнительные органы ФСС представили отчетность по форме 4-ФСС РФ “Расчетная ведомость по средствам Фонда социального страхования Российской Федерации” за 2002 год 2010419 страхователей, или 82,6 % от общего числа состоящих на учете, а 423229 страхователей, или 17,4 %, не представили вышеназванную отчетность. По Алтайскому (республиканскому) и Корякскому региональным отделениям почти 40 % зарегистрированных страхователей не представили отчетность по форме 4-ФСС РФ за 2002 год.

Значительные сложности в работе по администрированию страховых взносов создает наличие большого количества страхователей, не осуществляющих хозяйственную деятельность и представляющих “нулевую” отчетность. По состоянию на 1 января 2003 года по Приморскому региональному отделению количество таких организаций составило 6157, или 17,1 % от общего количества зарегистрированных страхователей; по Московскому региональному отделению - 157146 страхователей (37,2 процента).

Наибольший удельный вес организаций, представивших “нулевую” отчетность, отмечен в филиале № 13 Московского регионального отделения - 6371, или 58,9 % от общего количества зарегистрированных страхователей; в филиале № 25 - 6462 (50,5 %); в филиале № 32 - 3829 (54,0 %); в филиале № 33 - 8855 (58,0 %); в филиале № 35 - 7557 (50,9 %); в филиале № 37 - 5252 (56,4 процента).

Отмечены многочисленные случаи регистрации по одному юридическому адресу большого числа страхователей. Так, по адресу: г. Москва, ул. Бауманская, д. 44 зарегистрировано 1265 страхователей; Гороховский пер., д. 4, комн. 263 - 617; ул. Большая Грузинская, д. 60, стр. 1 - 1140; Дегтярный пер., д. 5, стр. 2 - 370; Казанский пер., д. 2/4 -

1012; ул. 9-я Парковая, д. 37/51 - 402; Земляной вал, д. 50/27 - 696; Рогожский вал, д. 6 - 795; ул. Ольховская, д. 45 - 761; Алтуфьевское шоссе, д. 28 - 582 страхователя.

Значительные трудности в работе по сбору страховых взносов вызывает несовпадение юридического и фактического адресов страхователей. Так, в филиале № 11 Московского регионального отделения ФСС в 2002 году 16 организаций были исключены из плана проверок из-за неверно указанного адреса. Акты, решения и заявления в суд о взыскании со страхователя штрафа, отправленные по почте, возвращаются в филиал.

Проверкой установлено, что по Приморскому региональному отделению исполнительными органами ФСС не были применены штрафные санкции за нарушение сроков регистрации у страховщика (согласно статье 6 закона № 125-ФЗ - в десятидневный срок со дня их государственной регистрации):

- по филиалу № 3 (г. Владивосток) - к адвокатской фирме Приморской краевой коллегии адвокатов "Баранова и партнеры". Названная фирма подала в филиал заявление о регистрации в качестве страхователя юридического лица по месту нахождения обособленного подразделения 3 января 2002 года, нарушив установленные сроки регистрации, поскольку положение о названной адвокатской фирме, предусматривающее самостоятельное внесение ею платежей во внебюджетные фонды, было утверждено постановлением президиума Приморской краевой коллегии адвокатов 22 августа 2000 года;

- по филиалу № 6 (г. Уссурийск): к ООО "Пищепром", имеющему свидетельство о государственной регистрации юридического лица от 3 апреля 2001 года и подавшему заявление о регистрации 3 июля 2002 года; к ООО "Погранавтоэкспорт" (соответственно 17 июня 2002 года и 24 июля 2002 года);

- по филиалу № 5 (г. Находка): к ООО "Дальмортранс", имеющему свидетельство о государственной регистрации юридического лица от 4 апреля 2002 года и подавшему заявление о регистрации 22 апреля 2002 года; к ООО "Приморская строительная компания" (соответственно 26 марта 2002 года и 19 апреля 2002 года); к ООО "Дальинформтранс" (соответственно 11 марта 2002 года и 26 марта 2002 года).

10. Из общего числа зарегистрированных по Российской Федерации 63,8 %, или 1552844 страхователя, отнесены согласно Правилам отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального риска (далее - Правила отнесения), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 1999 года № 975, к I классу профессионального риска и, соответственно, им был установлен минимальный размер страхового тарифа - 0,2 % (по основному виду деятельности). Максимальный размер страхового тарифа (8,5 %) установлен 470 страхователям, или 0,02 % общего числа зарегистрированных.

Пунктом 10 Правил отнесения предусмотрено, что основной вид деятельности страхователя ежегодно подтверждается страхователем в порядке, установленном ФСС. Порядок подтверждения основного вида деятельности страхователя по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также видов деятельности подразделений страхователя, являющихся самостоятельными классификационными единицами (далее - Порядок подтверждения), утвержден постановлением ФСС от 6 февраля 2002 года № 12.

Пунктом 3 Порядка подтверждения предусмотрено, что для подтверждения основного вида деятельности страхователь обязан в срок до 1 апреля представлять в исполнительный орган ФСС по месту своей регистрации следующие документы: заявление о подтверждении основного вида деятельности; справку-подтверждение основного

вида деятельности; копию пояснительной записки к бухгалтерскому балансу за предыдущий год. Таким образом, страхователь должен до 1 апреля представить в исполнительный орган ФСС документы, являющиеся составной частью бухгалтерской отчетности за предшествующий год.

Согласно пункту 2 статьи 15 Федерального закона “О бухгалтерском учете” организации, за исключением бюджетных и общественных организаций, обязаны представлять годовую отчетность в течение 90 дней по окончании года, т. е. до 31 марта включительно. Соответственно, для того, чтобы представить необходимые для подтверждения основного вида деятельности документы в ФСС до 1 апреля, страхователь должен заранее представить в определенные действующим законодательством органы бухгалтерскую отчетность, т. е. для выполнения требований ФСС страхователь вынужден сократить срок подготовки бухгалтерской отчетности. Целесообразно развести во времени сроки представления годовой бухгалтерской отчетности и сведений для подтверждения основного вида деятельности (возможно, установить срок подтверждения основного вида деятельности - 15 апреля, совместив представление этих сведений с представлением страхователем расчетной ведомости по средствам Фонда социального страхования Российской Федерации по форме 4-ФСС РФ за I квартал).

По Приморскому региональному отделению филиал № 6 (г. Уссурийск) при подтверждении страхователями основного вида деятельности за 2001 год принимал, как правило, только справки-подтверждения основного вида деятельности, не требуя заявления страхователя и копию пояснительной записки к бухгалтерскому балансу, подтверждающую достоверность заявленного в справке основного вида деятельности (например, ООО “Аспект”). В 2003 году НОУ “Учебно-производственный центр МИР” представил в целях подтверждения основного вида деятельности за 2002 год бухгалтерскую отчетность (баланс), анализ которой не позволяет подтвердить соответствие заявленного основного вида деятельности фактическому.

Пунктом 6 Порядка подтверждения установлено, что основной вид деятельности вновь созданных страхователей определяется страхователем самостоятельно и не требует подтверждения в первый год их деятельности. Такой механизм требует корректировки, тем более что в действующем законодательстве отсутствует ответственность страхователя при несовпадении заявленного и фактического основного вида деятельности в первый год функционирования. Следует законодательно предусмотреть меры ответственности страхователя в указанном выше случае, поскольку это ведет к уменьшению доходов ФСС за счет занижения установленного тарифа страховых взносов. В существующих же условиях целесообразно предусмотреть подтверждение основного вида деятельности для вновь созданных предприятий через полгода после регистрации в качестве страхователя.

Практически во всех филиалах Московского регионального отделения ФСС имеются факты несоответствия заявленных страхователями видов деятельности и фактически осуществляемых ими в 2002 году. Так, по Московскому региональному отделению ООО “Дарвинг” заявило основным видом деятельности оптовую торговлю (ОКОНХ 71100, 1 класс профессионального риска, тариф 0,2 %); фактически занимался производством устройств для обработки стекла (ОКОНХ 14783, 12 класс профессионального риска, тариф - 1,5 %). На момент первичной регистрации ЗАО “Трубопрофиль” заявило основным видом деятельности ОКОНХ 95120 - научные учреждения отраслевого профиля, 2 класс риска, тариф 0,3 %. После подтверждения основного вида деятельности - ОКОНХ 12511 - обработка цветных металлов и сплавов, 14 класс риска,

тариф 2,1 %. ЗАО “Компания “ФОСС” заявлен основной вид деятельности - проектные, проектно-изыскательские и изыскательские организации, ОКОНХ 66000, 1 класс риска, тариф 0,2 %; после подтверждения основного вида деятельности - ОКОНХ 61110 - общестроительные организации, 11 класс риска, страховой тариф 1,2 процента. Во всех случаях имели место потери доходов бюджета ФСС вследствие занижения страхового тарифа.

Принцип установления тарифа страховых взносов в зависимости от основного вида деятельности является недостаточно эффективным, особенно в случаях, когда удельный вес основного вида деятельности страхователя, соответствующего низкому тарифу, незначительно больше удельных весов других видов деятельности, относящихся к классам профессионального риска, которым соответствует более высокий тариф. В целях более реального отражения в страховом тарифе фактически осуществляемой деятельности страхователя целесообразно рассмотреть вопрос о введении средневзвешенного страхового тарифа, учитывающего долю всех видов деятельности страхователя.

11. Бюджет ФСС на 2002 год утвержден Федеральным законом “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год” по доходам в сумме 127102,1 млн. рублей; на долю страховых взносов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний приходится 15,5 % планируемых доходов, или 19697,4 млн. рублей; фактически за 2002 год поступило 20800321,8 тыс. рублей, или 105,6 % от утвержденного бюджетом ФСС на год показателя. Сумма поступивших пеней и штрафов составила 344217,1 тыс. рублей.

В 2002 году начислено страховых взносов на сумму 20125889,1 тыс. рублей, или 92,6 % от плана (21743923,0 тыс. рублей).

Коэффициент полноты сбора страховых взносов, исчисленный как отношение поступивших страховых взносов к начисленным, составил в проверяемом периоде 103,4 % при утвержденном показателе 90,6 процента.

Среднеотраслевой тариф страховых взносов устанавливался на 2002 год в размере 0,94 %, фактически сложился на уровне 0,74 процента. В определенной мере на уровень этого показателя повлияло большое количество зарегистрированных страхователей (65,5 %), уплачивающих страховые взносы по минимальным размерам страхового тарифа - 0,2 и 0,3 процента.

В I квартале 2003 года поступило страховых взносов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на сумму 5123,2 млн. рублей, или 106,2 % к уровню I квартала 2002 года.

12. Пунктом 4 Правил начисления, учета и расходования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2000 года № 184, предусмотрено, что страховые взносы не начисляются на выплаты, установленные Перечнем выплат, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 1999 года № 765. Названный перечень выплат был утвержден в условиях, когда еще не был введен единый социальный налог, заменивший собой в том числе и взносы, уплачиваемые в ФСС в соответствии с ежегодно утверждаемыми федеральными законами о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды.

С введением единого социального налога в Налоговый кодекс были включены нормы, определяющие перечень выплат, не облагаемых этим налогом. В настоящее

время перечни выплат, на которые не начисляются единый социальный налог, уплачиваемый в ФСС и заменивший собой страховые взносы в этот фонд, и страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, различны, хотя и во многом близки по содержанию.

Так, согласно подпункту 3 пункта 1 статьи 238 Налогового кодекса не подлежат обложению единым социальным налогом суммы единовременной материальной помощи, оказываемой налогоплательщиком физическим лицам в связи со стихийным бедствием или другим чрезвычайным обстоятельством в целях возмещения причиненного материального ущерба или вреда их здоровью, а также физическим лицам, пострадавшим от террористических актов на территории Российской Федерации. В то же время согласно пункту 8 Перечня выплат, на которые не начисляются страховые взносы, к таким выплатам отнесена материальная помощь (без указания на ее единовременность), оказываемая работникам в связи с постигшим их стихийным бедствием, пожаром, похищением имущества, увечьем, а также в связи со смертью работника или его близких родственников (случаи террористических актов в перечне не упоминаются).

Большая часть средств ФСС, формируемых за счет единого социального налога, направляется на выплату пособий по временной нетрудоспособности. Средства, получаемые от уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, также являются источником выплат пособий по временной нетрудоспособности, наступившей в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, а также других выплат, связанных с потерей трудоспособности. Обязательное социальное страхование и в одном, и в другом случае неразрывно связано с трудовой деятельностью застрахованных. Поэтому нецелесообразно производить уплату названных выше платежей с использованием различных перечней выплат, на которые они не начисляются (тем более что до введения в 2001 году единого социального налога этот перечень был единым для обоих видов взносов, уплачиваемых в ФСС). Унификация перечня этих выплат для целей единого социального налога в части, зачисляемой в ФСС, и страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний позволит упростить учет у плательщиков названных платежей, а также процедуры проводимых органами ФСС и налоговыми органами контрольных мероприятий.

Отчетность страхователей по форме 4-ФСС, представляемая страховщику, не позволяет оценить потери бюджета ФСС в результате исключения из базы обложения страховыми взносами названных выше выплат, поскольку соответствующие позиции в ней не предусмотрены. Следует отметить, что в налоговой декларации по единому социальному налогу, утвержденной приказом МНС России от 9 октября 2002 года № БГ-3-05/550, предусмотрены графы, содержащие информацию о выплатах, не облагаемых единым социальным налогом в соответствии со статьей 238 Налогового кодекса.

13. В соответствии со статьей 2 Федерального закона “О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2001 год” установлены льготы по уплате названных страховых взносов (действие которых продлено на 2002 год): отдельные категории страхователей (общественные организации инвалидов; учреждения, находящиеся в их собственности; страхователи по выплатам в пользу инвалидов) уплачивают страховые взносы в размере 60 % от утвержденного тарифа.

Проверкой установлено, что по Ростовскому региональному отделению ФСС среди представляемых работодателями в целях обоснования льгот по уплате страховых

взносов справок об установлении групп инвалидности их работникам имеются справки, в графе “Заключение об условиях и характере труда” которых значится запись “Нетрудоспособен” (например, по филиалу № 22 (г. Азов) - колхоз им. Калинина, ОАО “Дон-прессмаш”; по филиалу № 19 (г. Таганрог) - Таганрогская городская общественная организация Общероссийской общественной организации инвалидов войны в Афганистане и др.). Однако в соответствии со статьей 83 Трудового кодекса Российской Федерации одним из оснований прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, является признание работника полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением. Соответственно, пользование льготами при уплате страховых взносов с выплат указанным инвалидам следует признать необоснованным.

С целью недопущения случаев злоупотреблений при заключении трудовых договоров с нетрудоспособными инвалидами и пользовании соответствующими льготами по уплате страховых взносов (а также и по единому социальному налогу) информация о подобных случаях должна направляться исполнительными органами ФСС в органы федеральной инспекции труда и органы медико-социальной экспертизы для осуществления соответствующих проверок правомерности наличия трудовых отношений между инвалидами и работодателями (и, соответственно, обоснованности признания таких инвалидов нетрудоспособными).

В 2002 году в Российской Федерации воспользовались льготами по уплате страховых взносов 96124 страхователя на сумму 233573,0 тыс. рублей. Коэффициент потерь в результате использования льгот, исчисленный как отношение объема льгот к сумме объемов начисленных страховых взносов (20125889,1 тыс. рублей) и льгот, в 2002 году составил 1,15 процента.

14. Пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2001 года № 652 “Об утверждении Правил установления страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний” (далее - Правила) ФСС было поручено в месячный срок по согласованию с Минтрудом России утвердить методику расчета скидок и надбавок к названным страховым тарифам (далее - Методика). ФСС утвердил Методику своим постановлением от 5 февраля 2002 года № 11, т. е. на 4 месяца позже, чем было установлено названным выше постановлением Правительства Российской Федерации.

Пунктом 3 Правил определено, что размер скидки и надбавки рассчитывается страховщиком в соответствии с Методикой исходя из следующих основных показателей:

- отношение суммы обеспечения по страхованию в связи со всеми произошедшими у страхователя страховыми случаями к начисленной сумме страховых взносов;
- количество страховых случаев у страхователя на тысячу работающих;
- количество дней временной нетрудоспособности у страхователя на один страховой случай.

Согласно пункту 5 Правил скидка или надбавка устанавливается страховщиком в случае, если указанные в пункте 3 Правил показатели меньше (скидка) или больше (надбавка) аналогичных показателей по отрасли (подотрасли), которой соответствует основной вид деятельности страхователя. Скидки и надбавки на текущий год устанавливаются страхователю исходя из значений показателей, сложившихся в истекшем году.

Следует отметить, что названные показатели обладают существенным недостатком: в первых двух показателях смертельные случаи на производстве учитываются наравне с

другими страховыми случаями (в том числе и сопровождающимися незначительным повреждением здоровья), а в третьем показателе смертельные случаи вообще не учитываются, поскольку на количество дней временной нетрудоспособности они не влияют.

Установленная система показателей также построена таким образом, что страховой случай не находит комплексного отражения применительно к периоду, в котором устанавливается надбавка. Так, если страховой случай произошел в конце календарного года, то он будет при расчете показателей для целей установления надбавки в очередном году учтен только в одном из показателей (количество страховых случаев на тысячу работающих). Поскольку основной объем выплат и количество дней временной нетрудоспособности будет приходиться на следующий год, то это не повлияет на сложившуюся по итогам предыдущего года величину двух оставшихся показателей. В очередном же году, в свою очередь, не будет учтен сам факт страхового случая, происшедшего в позапрошлом году, а только суммы выплат и количество дней временной нетрудоспособности. Таким образом, возможна ситуация, когда надбавка не будет установлена вследствие того, что в одном периоде два коэффициента, а в другом - третий коэффициент будут ниже среднеотраслевого (т. е. установление надбавки зависит от даты страхового случая).

Методикой были утверждены формулы определения размеров надбавок и скидок. ФСС в формулу расчета скидок в качестве множителей были введены два дополнительных коэффициента: коэффициент уровня проведения аттестации рабочих мест по условиям труда у страхователя; коэффициент уровня проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров у страхователя.

Указанные коэффициенты могут быть равны 0 или 1 (в зависимости от того, больше или меньше определенного в методике значения складывается у страхователя уровень проведения аттестации рабочих мест и уровень проведения обязательных и периодических медицинских осмотров). По существу, эти коэффициенты не влияют на размер скидки и носят уничтожающий (или сохраняющий) характер, т. к. если один из коэффициентов равен 0, то скидка страхователю не устанавливается, а если оба они равны 1, то скидка устанавливается исходя из основных показателей, определенных в пункте 3 Правил.

В пункте 5 Правил однозначно определено, что страхователь имеет право на установление скидки, если указанные в пункте 3 Правил показатели меньше отраслевых. При использовании же названных выше дополнительных коэффициентов возможны ситуации, когда страхователю, имеющему значения перечисленных в пункте 3 Правил основных показателей ниже отраслевых, скидка не будет установлена. Дополнительные коэффициенты, которые вправе устанавливать страховщик, должны носить только корректирующий (но не уничтожающий) характер, поскольку в последнем случае такой коэффициент из дополнительного превращается в основной (или даже в условие рассмотрения вопроса о предоставлении скидки), установление которых находится в компетенции Правительства Российской Федерации.

Пунктом 2 Правил определено, что страхователям (бюджетным учреждениям) надбавки устанавливаются в пределах средств, предусмотренных в бюджете для уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Однако действующее законодательство не определяет механизм учета в бюджетах средств на уплату страховых взносов с учетом установленных ФСС надбавок (тем более что надбавка страхователям устанавливается в текущем финансовом году до 30 апреля по итогам ситуации, сложившейся у

страхователя в истекшем календарном году, т. е. в сроки, когда бюджеты на текущий финансовый год уже приняты).

В целом за 2002 год по Российской Федерации установлены надбавки к страховому тарифу 4617 страхователям на сумму 153554,6 тыс. рублей, скидки установлены 409 страхователям на сумму 156896,5 тыс. рублей.

15. По состоянию на 1 января 2002 года задолженность страхователей по уплате страховых взносов и пеней составила 8731494,3 тыс. рублей, в том числе просроченная - 5863211,1 тыс. рублей, или 67,2 % от общей суммы задолженности.

На 1 января 2003 года задолженность страхователей сложилась в сумме 8916628,9 тыс. рублей, или возросла в течение 2002 года на 185134,6 тыс. рублей (на 2,1 % по сравнению с объемом задолженности на 1 января 2002 года). Просроченная задолженность страхователей за 2002 год достигла 5997056,4 тыс. рублей, или увеличилась на 133845,3 тыс. рублей (2,3 процента).

Задолженность по уплате пеней на 1 января 2003 года составила 829310,5 тыс. рублей и увеличилась в течение 2002 года на 234668,2 тыс. рублей, или на 39,5 процента.

В течение I полугодия 2002 года имела место тенденция к увеличению задолженности страхователей. В целях активизации и упорядочения работы своих исполнительных органов по погашению задолженности ФСС направил письмо 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”.

За III квартал 2002 года объем задолженности стабилизировался на уровне 9022488,6 тыс. рублей, рост составил лишь 0,04 % к уровню I полугодия, в том числе просроченная задолженность на 1 октября 2002 года - 6127726,2 тыс. рублей, т. е. сократилась на 0,8 % по сравнению с уровнем I полугодия. За IV квартал 2002 года задолженность сократилась на 105859,7 тыс. рублей (1,2 %) по сравнению со сложившейся по результатам 9 месяцев 2002 года, в том числе просроченная - на 130669,8 тыс. рублей, или на 2,1 процента.

Одной из причин сокращения задолженности во II полугодии 2002 года является списание безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на сумму 53570,6 тыс. рублей, или 28,9 % от объема роста задолженности за год (185134,6 тыс. рублей).

В 2002 году страхователям было направлено 202571 требование об уплате недоимки по страховым взносам и пени на сумму 6183672,3 тыс. рублей; уплачено - 1136855,0 тыс. рублей, или 18,4 % от суммы выставленных требований. Выставлено 115774 инкассовых поручения на списание со счетов страхователей средств в погашение задолженности на сумму 4319960,4 тыс. рублей, фактически поступило - 651498,3 тыс. рублей, или 15,1 процента.

При недостаточности или отсутствии денежных средств на счетах страхователя исполнительными органами ФСС в соответствии со статьей 47 Налогового кодекса принимались решения о взыскании задолженности за счет имущества страхователей-должников. В 2002 году исполнительными органами ФСС принято 8767 таких решений на сумму 1263867,9 тыс. рублей, на основании которых было вынесено 7022 решения судебных приставов. Фактически поступило 214901,0 тыс. рублей, или 17 процентов.

За 2002 год исполнительными органами ФСС предъявлено 913 судебных исков о взыскании недоимки по страховым взносам и пеням на сумму 147892,3 тыс. рублей, из которых удовлетворено 646 исков на сумму 80044,1 тыс. рублей, или 54,1 процента.

На основании 52975 решений исполнительных органов ФСС о привлечении к ответственности добровольно страхователями уплачено 64671,2 тыс. рублей из 167135,9 тыс. рублей (38,7 %), в судебном порядке предъявлено 6570 исков на сумму 41945,3 тыс. рублей, взыскано по 2429 искам средств на сумму 6868,8 тыс. рублей, или 16,4 % от суммы предъявленных исков.

В 2002 году было возбуждено 11381 дело о признании должников несостоятельными, в рамках которых сумма заявленных исполнительными органами ФСС требований составила 855969,4 тыс. рублей, фактически поступило 42728,1 тыс. рублей, или 5,0 % от суммы заявленных требований.

По ряду региональных отделений (Агинское, Бурятское, Ингушское, Корякское, Ненецкое) в 2002 году нарушалась установленная налоговым законодательством процедура взыскания задолженности: пропущена одна из мер взыскания - направление требования об уплате задолженности по страховым взносам и пеням. При этом исполнительными органами ФСС в названных субъектах Российской Федерации выставлялись инкассовые поручения на списание средств со счетов страхователей. Учитывая положения налогового законодательства, применявшиеся в 2002 году при взыскании задолженности по страховым взносам и пеням, нарушение последовательности применения мер взыскания задолженности могло быть причиной неисполнения банками инкассовых поручений, а также рассмотрения судебных исков страхователей об оспаривании примененных мер взыскания задолженности не в пользу исполнительных органов ФСС.

Филиалами № 6, № 23, № 31 Московского регионального отделения ФСС в 2002 году также не направлялись требования об уплате задолженности по страховым взносам и пеням. При этом выставлялись инкассовые поручения. Филиалом № 28 не только не направлялись требования об уплате, но и не выставлялись инкассовые поручения. В ходе проверки филиал № 28 выставил 3 инкассовых поручения на списание со счетов страхователей средств в счет погашения просроченной задолженности по страховым взносам на общую сумму 154,9 тыс. рублей (по состоянию на 1 января 2003 года сумма просроченной задолженности по филиалу составляла 158,0 тыс. рублей).

Филиалом № 38 при работе с задолженностью страхователей по результатам камеральных проверок страхователей за I квартал 2002 года не направлялись требования об уплате недоимки и пеней. По результатам камеральных проверок страхователей за II квартал 2002 года требования об уплате вручались, но не регистрировались, и не велся их учет. Так, по акту камеральной проверки № 1563 от 17 апреля 2002 года Дочернего общества «Строительно-монтажное управление № 15» ГАО «Московский метрострой», начислены пени в сумме 350,8 тыс. рублей, акт вручен 17 апреля 2002 года. Добровольно страхователем оплата не произведена. Требование об уплате пени не направлялось. Выставлено инкассовое поручение № 165 от 19 июня 2002 года на общую сумму 5073,2 тыс. рублей.

По акту камеральной проверки № 1498 от 18 апреля 2002 года ЗАО «Строительно-монтажное управление № 13» начислены пени на сумму 91,6 тыс. рублей, акт вручен 18 апреля 2002 года. Добровольно страхователем оплата не произведена. Требование об уплате пени не направлялось. Выставлено инкассовое поручение № 119 от 13 июня 2002 года на общую сумму 1469,7 тыс. рублей.

По Приморскому региональному отделению ФСС филиалом № 6 (г. Уссурийск) в 2002 году принимались предусмотренные действующим законодательством меры по взысканию задолженности по уплате страховых взносов и пеней (направление требований, выставление инкассовых поручений и др.) только к страхователям, имеющим общую сумму просроченной задолженности свыше 50000 рублей.

Филиалом № 5 (г. Находка) к ООО «Находкаспецэкспорт-М», имеющему просроченную задолженность за 2002 год в сумме 1,9 тыс. рублей и возросшую по итогам I квартала 2003 года до 2,6 тыс. рублей, предусмотренные законодательством меры взыскания задолженности не применялись.

Также не применялись в 2002 году меры по взысканию задолженности по филиалу № 3 (г. Владивосток) к ЗАО «КИП-агентство «Дело», хотя в расчетных ведомостях по средствам ФСС, представляемых указанным страхователем, начиная с I квартала 2002 года, отражалась задолженность, выросшая с 0,6 тыс. рублей на 1 апреля 2002 года до 1,6 тыс. рублей на 1 апреля 2003 года (уплата платежей в 2002 году и I квартале 2003 года указанным страхователем не производилась). Филиалом было направлено требование № 133 от 14 ноября 2002 года об уплате недоимки страхователю ООО «Русская судоходная компания и Ко» на сумму 3,9 тыс. рублей и пени на сумму 0,3 тыс. рублей. Указанное требование не было исполнено в срок, однако решение о выставлении инкассового поручения на списание средств со счета филиалом не принималось и инкассовое поручение не выставлялось. Задолженность была погашена страхователем только 5 марта 2003 года после направления ему нового требования (№ 15 от 20 февраля 2003 года).

16. Статьей 11 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» предусмотрено право страховщика предоставлять страхователям отсрочку уплаты страховых взносов в установленных федеральными законами случаях. Однако в законе 125-ФЗ отсутствуют нормы, регулирующие вопросы предоставления отсрочек по уплате страховых взносов. Впервые такая норма была включена в Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год», статья 10 которого предусматривает, что в 2002 году ФСС вправе предоставлять плательщикам страховых взносов отсрочки (рассрочки) погашения сумм задолженности по обязательным перечислениям в ФСС по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний с учетом финансового состояния этих плательщиков на основе соглашений, заключаемых ФСС и плательщиками страховых взносов, на срок не более одного года, при условии своевременной уплаты текущих платежей в ФСС.

Законодательное регулирование вопросов представления отсрочек (рассрочек) по уплате страховых взносов является крайне неполным. Так, в Налоговом кодексе Российской Федерации вопросам изменения срока уплаты налога и сбора, а также пени посвящена отдельная глава 9. В этой главе, наряду с общими условиями изменения сроков уплаты налогов, содержатся: перечень обстоятельств, исключающих изменения срока уплаты налога; достаточно подробный перечень оснований предоставления отсрочек (рассрочек), в зависимости от которых на отсроченную (рассроченную) к уплате сумму начисляются или не начисляются проценты; сроки рассмотрения заявлений налогоплательщиков и т. д.

Согласно статье 61 Налогового кодекса Российской Федерации, изменением срока уплаты налога и сбора 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 уста-

новленное налоговым законодательством понятие отсрочки (рассрочки) трансформировалось и применяется к суммам образовавшейся задолженности по их уплате, являясь по существу одной из форм реструктуризации задолженности. ФСС не вправе предоставлять отсрочки (рассрочки) по уплате текущих платежей. Для того, чтобы получить право на отсрочку (рассрочку) плательщик страховых взносов должен иметь задолженность по этим платежам (на сумму которой начисляется пеня). Плательщик, не имеющий задолженности и попавший в тяжелое финансовое положение, лишен возможности получить отсрочку (рассрочку) по текущим платежам (которая имеет своей целью возможность финансового оздоровления), должен ждать, когда возникнет задолженность (а, значит, начнется начисление пени на эту задолженность), и лишь затем может обратиться в ФСС с просьбой о рассрочке (отсрочке) уплаты этой задолженности, при этом (будучи в тяжелом финансовом положении) он в обязательном порядке должен платить текущие платежи.

В 2002 году по Российской Федерации исполнительными органами ФСС предоставлены отсрочки (рассрочки) по обязательным платежам в ФСС 1772 страхователям на сумму 1686076,5 тыс. рублей, или 25,2 % от общей суммы просроченной задолженности и неперечисленных пени на начало года, в том числе по страховым взносам - 1337977,3 тыс. рублей (22,8 % от общей суммы просроченной задолженности на начало года), пеням и штрафам - 348099,1 тыс. рублей (42,0 % от общей суммы неперечисленных пени на начало года).

По состоянию на 1 января 2003 года в соответствии с графиками в погашение задолженности поступило 523537,5 тыс. рублей, или 31,1 % от суммы отсроченной (рассроченной) задолженности, в том числе страховые взносы - 463936,8 тыс. рублей (34,7 %), пени и штрафы - 59929,5 тыс. рублей (17,2 процента).

В исполнительных органах ФСС по Приморскому краю имели место факты нарушения страхователями условий предоставления рассрочек погашения сумм задолженности, при этом соглашения о предоставлении рассрочек не расторгались. Так, филиалом № 3 (г. Владивосток) было заключено соглашение от 26 декабря 2002 года с ООО «Специализированное управление механизации № 2 «Строймеханизация» о предоставлении отсрочки погашения задолженности на сумму 150217 рублей сроком на 1 год с января по декабрь 2003 года. Согласно графику страхователь должен был вносить в I полугодии 2003 года ежемесячно суммы в размере 12519 рублей, однако в феврале 2003 года платежи не осуществлялись. При этом следует отметить, что в январе 2003 года платеж был внесен в сумме 16274 рубля, т. е. в большем объеме, чем было предусмотрено графиком, а по итогам 3 месяцев 2003 года график погашения отсроченной задолженности был выполнен.

По филиалу № 6 (г. Уссурийск) в конце 2001 года были приняты 9 решений о предоставлении отсрочки по уплате задолженности по страховым взносам и пеням по 9 филиалам ФГУП «Дальневосточная железная дорога МПС России» на общую сумму 5413,4 тыс. рублей со сроками погашения с декабря 2002 года по ноябрь 2003 года. Однако в филиале отсутствуют документы, подтверждающие тяжелое финансовое положение страхователей (выписки банков о наличии средств на счетах страхователей, подтверждающие отсутствие возможности своевременного погашения задолженности; баланс и другие формы финансовой отчетности, характеризующие финансовое состояние плательщика). Средства в погашение отсроченной к уплате задолженности от страхователей в декабре 2002 года и январе 2003 года не поступали. Задолженность начала погашаться в феврале-марте 2003 года и к 1 мая 2003 года графики погашения задолженности были перевыполнены.

В 2002 году филиалом № 5 (г. Находка) были согласованы графики погашения задолженности (в рамках предоставления отсрочки по уплате задолженности Владивостокского отделения железной дороги - филиала ФГУП «Дальневосточная железная дорога МПС России») по Вагонному депо Партизанск, Локомотивному депо Партизанск, Железнодорожной станции Находка, Дистанции пути Партизанск (со сроком погашения с декабря 2002 года по ноябрь 2003 года на общую сумму 4922,5 тыс. рублей). Документы, подтверждающие тяжелое финансовое положение указанных страхователей, в филиале отсутствуют.

Соглашением от 30 декабря 2002 года филиала № 3 (г. Владивосток) и Владивостокской дирекцией по обслуживанию пассажиров была предоставлена отсрочка по погашению задолженности на сумму 3482,0 тыс. рублей сроком на один год, начиная с декабря 2002 года. Однако страхователь не вносил платежи в декабре 2002 года и январе 2003 года, заплатив причитающиеся согласно графику платежи за три месяца в феврале 2003 года. Следует отметить, что уже в марте 2003 года страхователь досрочно погасил большую часть отсроченной задолженности (около 86 процентов).

Филиалом № 5 (г. Находка) было заключено соглашение от 11 ноября 2002 года о предоставлении отсрочки ОАО «Судоремонтный комплекс - Приморский завод». Однако предусмотренные графиком погашения задолженности платежи за февраль и апрель 2003 года в названных месяцах не вносились (соответственно были оплачены страхователем в марте и мае 2003 года).

17. Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2001 года № 458 «О порядке и условиях проведения в 2001 году реструктуризации просроченной задолженности (основного долга и процентов, пеней и штрафов) сельскохозяйственных предприятий и организаций по федеральным налогам и сборам, а также по страховым взносам в бюджеты государственных внебюджетных фондов» были определены условия и порядок реструктуризации задолженности названных предприятий и организаций, в том числе и по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Однако, в постановлении Правительства Российской Федерации от 1 октября 2001 года № 699 «О порядке и условиях проведения реструктуризации задолженности по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, начисленным пеням и штрафам, имеющимся у организаций по состоянию на 1 января 2001 года» содержится специальная оговорка, что утвержденный данным постановлением порядок не распространяется на задолженность по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Никаких иных нормативных правовых документов, регламентирующих порядок реструктуризации задолженности страхователей по уплате названных страховых взносов, не принималось, хотя право определения порядка и условий проведения реструктуризации задолженности по этим взносам у Правительства Российской Федерации имеется. Статьей 20 Федерального закона от 5 августа 2000 года № 118-ФЗ «О введении в действие части II Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» Правительству Российской Федерации дано право определять порядок и условия проведения реструктуризации задолженности по взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, начисленным пеням и штрафам, имеющимся у организаций по состоянию на 1 января 2001 года. К таким взносам относятся и страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Названные взносы являются единственным видом уплачиваемых по состоянию на 1 января 2001 года страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, по которому для их плательщиков (за исключением сельскохозяйственных предприятий и организаций) не установлен порядок реструктуризации задолженности.

Задолженность ФСС сельскохозяйственных предприятий и организаций по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний составила по состоянию на 1 января 2002 года 727311,4 тыс. рублей, или лишь 12,4 % от общей суммы задолженности по данному виду страхования (5863211,1 тыс. рублей). Задолженность в сумме 5135899,7 тыс. рублей (87,6 % общей задолженности) не подлежала реструктуризации.

В результате, по состоянию на 1 апреля 2002 года (дата окончания приема заявлений на реструктуризацию задолженности) право на проведение реструктуризации получили 417 страхователей с суммой реструктуризируемой задолженности 47431,1 тыс. рублей, или 7,5 % от общей суммы просроченной задолженности, подлежащей реструктуризации. На 1 июля 2002 года право на проведение реструктуризации получили 420 страхователей с суммой реструктуризируемой задолженности 44834,2 тыс. рублей.

На 1 января 2003 года право на реструктуризацию сохранено за 403 страхователями с общей суммой реструктуризируемой задолженности 46328,8 тыс. рублей. За 2002 год поступило в погашение задолженности в соответствии с графиками 8583,1 тыс. рублей, или 18,5 % от суммы реструктуризированной задолженности, уплачены проценты с суммы задолженности - 495,0 тыс. рублей. Приняты решения о досрочном прекращении соглашений по 129 страхователям.

Как видно из приведенных выше отчетных данных ФСС, по состоянию на 1 января 2003 года объем реструктуризированной задолженности по сравнению с 1 июля 2003 года (первую отчетную дату после окончания срока подачи страхователями заявлений на реструктуризацию задолженности) не только не сократился, но даже вырос на 1494,6 тыс. рублей. Региональными отделениями после окончания мероприятий по реструктуризации продолжали приниматься решения о ее проведении. Так, по Ставропольскому региональному отделению, согласно представленным отчетным данным, на конец 2002 года право на проведение реструктуризации получили 28 страхователей на сумму задолженности 4078,3 тыс. рублей (по состоянию на 1 июля 2002 года - 18 страхователей на сумму 991,4 тыс. рублей); по Тверскому региональному отделению – соответственно, 21 страхователь на сумму 2407,2 тыс. рублей (на 1 июля 2002 года решения о реструктуризации не принимались). Тем самым были нарушены статья 88 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, а также постановления Правительства Российской Федерации от 8 июня 2001 года № 458 и от 21 февраля 2002 года № 123 в части установленных сроков окончания реструктуризации (подача заявлений - до 1 апреля 2002 года, принятие решений о реструктуризации в течение 30 дней рабочих дней со дня получения заявления, т. е. до 15 мая 2002 года).

18. Статьей 59 Налогового кодекса предусмотрена возможность списания налогоплательщикам безнадежных долгов по налогам и сборам (для федеральных налогов и сборов такой порядок определяется Правительством Российской Федерации). Во исполнение названной статьи было принято постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2001 года № 100 “О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням по федеральным налогам и сборам”. Однако до настоящего времени отсутствует нормативный правовой акт, определяющий порядок списания безнадежной к взысканию задолженности по страховым

взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В течение 2002 года на основании письма ФСС от 30 июля 2002 года № 02-18/05-5498 по региональным отделениям ФСС признана безнадежной к взысканию и списана задолженность 4620 страхователей на сумму 53570,6 тыс. рублей, или 0,9 % от суммы просроченной задолженности, сложившейся на 1 января 2002 года.

19. Статьей 15 Федерального закона “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2001 год”, действие которой было продлено и на 2002 год, ФСС было разрешено использовать в работе по погашению задолженности страхователей по взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний государственные ценные бумаги, а также векселя кредитных и иных организаций.

Следует отметить, что налоговым законодательством не предусмотрена для налогоплательщиков возможность при уплате задолженности использовать какие-либо иные формы расчетов, кроме денежных. Таким образом, страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2002 году являлись единственным обязательным платежом, при уплате задолженности по которому было допустимо использовать неденежные формы расчетов.

В 2002 году в счет погашения задолженности по страховым взносам 6 региональными отделениями (Владимирским, Красноярским, Московским областным, Ставропольским, Челябинским и Ямало-Ненецким) были приняты векселя кредитных и иных организаций по номинальной стоимости на общую сумму 39875,5 тыс. рублей, или 0,7 % от суммы просроченной задолженности на начало года. От реализации названных векселей (по номинальной стоимости) в 2002 году было получено 32265,0 тыс. рублей.

20. Согласно статье 23 закона № 125-ФЗ при ликвидации юридического лица - страхователя он обязан внести страховщику капитализированные платежи в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2000 года № 863 утвержден Порядок внесения в ФСС капитализированных платежей при ликвидации юридических лиц - страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, регулирующий вопросы внесения в ФСС платежей, предназначенных для удовлетворения требований граждан, перед которыми ликвидируемое юридическое лицо несет ответственность в части обеспечения по данному виду страхования. Пунктом 2 названного постановления ФСС было поручено в трехмесячный срок разработать и по согласованию с Минтрудом России, Минэкономразвития России и Федеральной службой России по финансовому оздоровлению и банкротству утвердить соответствующую методику расчета размера капитализируемых платежей. 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 утверждена постановлением ФСС от 30 июля 2001 года № 72, т. е. более чем с пятимесячной задержкой.

В настоящее время существует правовая неопределенность в некоторых вопросах процедуры внесения данных платежей.

Как в законе № 125-ФЗ, так и в названном выше постановлении Правительства Российской Федерации не определен механизм получения страховщиком средств,

подлежащих капитализации, в случае отсутствия таких средств в полном объеме у ликвидируемого юридического лица. Этот вопрос имеет особую актуальность в условиях, когда суммы рассчитанных капитализированных платежей, подлежащих внесению в ФСС, практически вдвое превышают объем страховых взносов, поступивших в ФСС в 2002 году, в то время как поступление капитализированных платежей в 2002 году составляет порядка 2 % от рассчитанной суммы. Также требует урегулирования ситуация, сложившаяся в угольной и сланцевой промышленности. Существует ряд действующих (но не выполняемых в настоящее время) нормативных документов, в соответствии с которыми государство берет на себя обязательства по финансированию подлежащих капитализации платежей ликвидируемых предприятий данной отрасли.

Пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 8 декабря 1997 года № 1274 “О мерах по возмещению вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей на ликвидируемых шахтах и разрезах угольной и сланцевой промышленности” установлено, что выплаты в возмещение вреда работникам шахт и разрезов угольной и сланцевой промышленности, находящихся в стадии ликвидации, производятся, если средства на эти цели предусматриваются в федеральном бюджете на текущий год или получены ФСС за счет средств, капитализированных для возмещения вреда ликвидируемыми шахтами и разрезами. Правительству Российской Федерации было поручено предусматривать в проектах федерального бюджета на 1998 год и последующие годы необходимые средства для осуществления выплат на указанные цели. Положение о государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 года № 1523. В 2002 году в расходной части федерального бюджета и, соответственно, в доходной части бюджета ФСС средства на данные цели не предусмотрены.

Пунктом 5 протокола № 35 от 10 июня 2002 года заседания Межведомственной комиссии отмечено, что у ликвидируемых предприятий угольной отрасли отсутствуют необходимые источники для капитализации средств на выплаты по возмещению вреда, и предложено ФСС продолжать осуществлять выплаты по возмещению вреда за счет взимаемых страховых взносов действующих организаций. Тем самым было принято решение, возлагающее на ФСС всю ответственность за выплаты работникам ликвидируемых предприятий угольной отрасли (т. е. по существу за счет средств страховых взносов, полученных от страхователей других отраслей) без определения каких-либо рекомендаций по выходу из сложившейся ситуации. При этом вышеназванные Указ Президента Российской Федерации № 1224 и постановление Правительства Российской Федерации № 1523 продолжают действовать. Следует отметить, что обеспеченность выплат по возмещению вреда работникам угольной отрасли по Ростовской области за счет средств, поступающих от предприятий этой отрасли, в 2002 году составила 12 процентов.

Наличие названных выше противоречий приводит к потерям доходов ФСС. Так, в 2002 году Арбитражным судом Приморского края были рассмотрены иски заявления Приморского регионального отделения ФСС (далее - Отделение) о взыскании сумм капитализированных платежей, предъявленные в 2001 году к ликвидационным комиссиям ДАО “Шахта Капитальная” в сумме 123589,9 тыс. рублей и ДАО “Разрез Павловский № 1” в сумме 22585,9 тыс. рублей, с которыми Отделение обратилось в связи с тем, что в федеральном бюджете, начиная с 2001 года, не предусматривались средства на государственную поддержку угольной отрасли. Решениями от 7 февраля 2002 года От-

делению было отказано в удовлетворении исковых требований. Данные решения были обжалованы в апелляционную и кассационную инстанции, которые оставили решения без изменения, жалобы - без удовлетворения. Высший арбитражный суд Российской Федерации сообщил Отделению об отсутствии оснований для принесения протеста.

Решения судебных инстанций основывались на существовании особого порядка ликвидации шахт и разрезов угольной промышленности и специального порядка финансирования возмещения вреда, причиненного работникам этих предприятий, в связи с несчастным случаем или профессиональным заболеванием (из федерального бюджета). Поскольку в 1998-2000 годах возмещение вреда указанным категориям работников производилось из средств федерального бюджета, предусмотренных в расходной части федерального бюджета и доходной части бюджета ФСС, а также принимая во внимание, что согласно решению Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов, отраженному в протоколе от 18 июня 2001 года № 30 (пункт 1.3), ФСС обязан продолжить выплаты в возмещение вреда работникам ликвидируемых организаций угольной промышленности за счет взимаемых страховых взносов действующих организаций угольной промышленности, в исковых требованиях Отделению было отказано.

21. В ФСС отсутствуют данные о сумме рассчитанного объема капитализированных платежей, подлежащих перечислению в исполнительные органы ФСС по состоянию на 1 января 2003 года. Соответствующая отчетность в 2002 году ФСС не утверждалась. По оперативным данным на 1 октября 2002 года по 6503 ликвидированным и находящимся в стадии ликвидации юридическим лицам рассчитанный размер подлежащих капитализации платежей составляет 37382102,0 тыс. рублей.

Средства капитализированных платежей в 2002 году не перечислялись на счета ФСС и хранились на счетах исполнительных органов ФСС в субъектах Российской Федерации, открытых в отделениях Сбербанка России; каких-либо указаний по размещению указанных средств ФСС своим исполнительным органам не направлял. В результате, например, по состоянию на 1 января 2002 года остаток капитализированных средств на соответствующем счете Приморского регионального отделения составил 6034,1 тыс. рублей. В течение 2002 года остаток средств увеличился на 18919,1 тыс. рублей и достиг к 1 января 2003 года суммы 24853,2 тыс. рублей. Расходование средств с названного счета, начисление процентов на остатки средств, а также размещение их в депозитные вклады в 2002 году не осуществлялись. Учреждение Сбербанка России, в котором отделению был открыт счет, предлагало юридическим лицам размещать средства от 100 тыс. рублей в депозитные сертификаты Сбербанка России со ставкой привлечения в процентах годовых от 11 % на 31 день до 17,5 % на 365 дней и до 1,5 лет. Размещение остатков капитализированных средств под указанные проценты на минимальный срок (31 день) позволило бы Отделению получить в 2002 году около 1300 тыс. рублей.

22. По состоянию на 1 января 2002 года согласно бухгалтерской отчетности ФСС остатки средств капитализированных платежей составили 601783,6 тыс. рублей, на 1 января 2003 года они возросли на 743800,1 тыс. рублей и составили 1345583,7 тыс. рублей. Таким образом, в 2002 году было капитализировано в исполнительных органах ФСС лишь около 2 % средств, подлежащих капитализации по состоянию на 1 октября 2002 года.

23. В 2002 году ФСС при составлении отчетности об исполнении бюджета ФСС средства, полученные от капитализированных платежей, не учитывались в доходах бюджета, что противоречит принципам бюджетной системы Российской Федерации, а именно принципу полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Выводы

1. Доходы бюджета ФСС на 2002 год за счет страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний перевыполнены. За 2002 год поступило страховых взносов 20800321,8 тыс. рублей, или 105,6 % от утвержденного бюджетом ФСС на год показателя.

В I квартале 2003 года поступило страховых взносов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на сумму 5123200,0 тыс. рублей, или 106,2 % к уровню I квартала 2002 года.

2. На 1 января 2003 года задолженность страхователей сложилась в сумме 8916628,9 тыс. рублей, или незначительно возросла в течение 2002 года (на 2,1 % по сравнению с объемом задолженности на 1 января 2002 года). Просроченная задолженность страхователей достигла в 2002 году 5997056,4 тыс. рублей, или увеличилась на 133845,3 тыс. рублей (2,3 процента).

3. Коэффициент потерь в результате использования льгот, исчисленный как отношение объема льгот к сумме объемов начисленных страховых взносов и льгот, в 2002 году составил 1,15 процента.

4. Отчетность страхователей по форме 4-ФСС РФ "Расчетная ведомость по средствам Фонда социального страхования Российской Федерации", представляемая страховщику, не позволяет оценить потери бюджета ФСС в результате исключения из базы обложения страховыми взносами выплат в соответствии с Перечнем выплат, на которые не начисляются страховые взносы в Фонд социального страхования Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 1999 года № 765.

5. Перечни выплат, на которые не начисляются единый социальный налог, уплачиваемый в ФСС и заменивший собой страховые взносы в этот фонд, и страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, различны, что затрудняет учет у плательщиков названных платежей, а также процедуры проводимых органами ФСС и налоговыми органами контрольных мероприятий.

6. Фондом социального страхования Российской Федерации нарушены установленные Правительством Российской Федерации сроки принятия:

- Методики расчета скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденной постановлением ФСС от 5 февраля 2002 года № 11 (на 4 месяца позже установленного срока);

- Методики расчета размера капитализируемых платежей для обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний при ликвидации (банкротстве) юридических лиц, утвержденной постановлением ФСС от 30 июля 2001 года № 72 (более чем на 5 месяцев позже установленного срока).

7. В нарушение пункта 13 распоряжения Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 года № 1462-р между МЧС России и ФСС не определен механизм обмена информацией, необходимой для исчисления и уплаты единого социального налога, а также осуществления обязательного социального страхования.

8. В 2002 году было нарушено требование закона № 125-ФЗ об отражении средств на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в бюджете ФСС отдельной строкой.

9. Интегральный показатель профессионального риска, используемый для отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального риска, не в полной мере отражает вероятность повреждения утраты здоровья пострадавших, удельный вес затрат на выплаты в возмещение вреда в общем фонде оплаты труда по отрасли (с учетом ограничений их размера), а также делает возможным переход в течение одного года некоторых отраслей (подотраслей) в интервале 15 классов профессионального риска (из 22 существующих) в сторону снижения, что свидетельствует о его недостаточной эффективности. Из общего числа зарегистрированных 63,8 % страхователей отнесены к 1 классу профессионального риска.

10. В 2002 году имело место распространение на страховые взносы порядка администрирования налоговых платежей.

11. В последние годы сложилась практика, когда нормы, касающиеся порядка администрирования страховых взносов, включаются в федеральные законы о бюджетах ФСС на конкретный финансовый год, а затем очередным федеральным законом о бюджете ФСС продлеваются на следующий год. В результате несвоевременного принятия этих законов возникают пробелы в законодательстве, регулирующем механизм уплаты страховых взносов.

12. В действующем законодательстве отсутствует механизм возврата излишне уплаченных страхователями страховых взносов, а также не предусмотрена возможность зачета переплаты страховых взносов в счет погашения задолженности по иным платежам, поступающим в ФСС (и наоборот).

13. Значительное количество зарегистрированных страхователей не ведет хозяйственную деятельность и представляет страхователю “нулевую” отчетность. Имеют место случаи регистрации по одному юридическому адресу большого (более 1000) числа страхователей. Значительные трудности в работе по сбору страховых взносов вызывает несовпадение юридического и фактического адресов страхователей (невозможно установить фактический адрес, и, следовательно, невозможно провести проверки, вручить требования об уплате недоимки и др.).

14. Порядок подтверждения основного вида деятельности страхователя по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также видов деятельности подразделений страхователя, являющихся самостоятельными классификационными единицами, утвержденный постановлением ФСС от 6 февраля 2002 года № 12, предусматривает представление страхователем страховщику до 1 апреля текущего года в целях подтверждения основного вида деятельности копии пояснительной записки к бухгалтерскому балансу за предыдущий год, что вынуждает страхователя сократить установленные Федеральным законом “О бухгалтерском учете” сроки подготовки бухгалтерской отчетности.

15. В действующем законодательстве отсутствует ответственность страхователя при несовпадении заявленного и фактического основного вида деятельности в первый год функционирования; подтверждения заявленного вида деятельности в течение первого года функционирования страхователя не требуется.

16. Принцип установления тарифа страховых взносов в зависимости от основного вида деятельности является недостаточно эффективным. В целях более реального от-

ражения в страховом тарифе фактически осуществляемой деятельности страхователя следует рассмотреть вопрос о введении средневзвешенного страхового тарифа, учитывающего долю всех видов деятельности страхователя.

17. В соответствии со статьей 83 Трудового кодекса Российской Федерации одним из оснований прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, является признание работника полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением, однако исполнительными органами ФСС в качестве обоснования пользования льготами по уплате страховых взносов принимаются от страхователей справки об установлении групп инвалидности их работникам, в графе “Заключение об условиях и характере труда” которых значится запись “Нетрудоспособен”.

18. Показатели, используемые при установлении страхователю скидки (надбавки) к страховому тарифу (отношение суммы обеспечения по страхованию в связи со всеми произошедшими у страхователя страховыми случаями к начисленной сумме страховых взносов; количество страховых случаев у страхователя на тысячу работающих; количество дней временной нетрудоспособности у страхователя на один страховой случай) обладают существенным недостатком: в первых двух показателях смертельные случаи на производстве учитываются наравне с другими страховыми случаями (в том числе и сопровождающимися незначительным повреждением здоровья), а в третьем показателе смертельные случаи вообще не учитываются, поскольку на количество дней временной нетрудоспособности они не влияют.

Система названных показателей также построена таким образом, что страховой случай не находит комплексного отражения применительно к периоду, в котором устанавливается надбавка (установление надбавки зависит от даты страхового случая).

19. ФСС вышел за пределы своей компетенции, введя, согласно Методике расчета скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденной постановлением ФСС от 5 февраля 2002 года № 11, в формулу расчета скидок два дополнительных коэффициента, носящих уничтожающий характер, при использовании которых возможны ситуации, когда страхователю, имеющему значения перечисленных в утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2001 года № 652 Правилах установления страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний основных показателей ниже отраслевых, скидка не будет установлена.

20. Действующее законодательство не определяет механизм учета в бюджетах средств на уплату страховых взносов с учетом установленных ФСС надбавок.

21. Законодательное регулирование вопросов представления отсрочек (рассрочек) по уплате страховых взносов является крайне неполным. Относительно страховых взносов установленное налоговым законодательством понятие отсрочки (рассрочки) уплаты текущих платежей трансформировалось и применяется к суммам образовавшейся задолженности по их уплате, являясь по существу одной из форм реструктуризации задолженности. ФСС не вправе предоставлять отсрочки (рассрочки) по уплате текущих платежей, что снижает эффективность администрирования страховых взносов.

22. Страховые взносы являются единственным видом уплачиваемых по состоянию на 1 января 2001 года страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, по

которому для их плательщиков (за исключением сельскохозяйственных предприятий и организаций) не установлен порядок реструктуризации задолженности.

23. Отсутствует нормативный правовой акт, определяющий порядок списания безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

24. В действующем законодательстве не определен механизм получения страховщиком средств, подлежащих капитализации, в случае отсутствия таких средств в полном объеме у ликвидируемого юридического лица.

25. Требуется урегулирования ситуация, сложившаяся с внесением капитализированных платежей по ликвидируемым предприятиям угольной и сланцевой промышленности. Существует ряд действующих (но не выполняемых в настоящее время) нормативных документов, в соответствии с которыми государство берет на себя обязательства по финансированию за счет средств федерального бюджета подлежащих капитализации платежей ликвидируемых предприятий данной отрасли.

26. В 2002 году ФСС при составлении отчетности об исполнении бюджета ФСС средства, полученные от капитализированных платежей, не учитывались в доходах бюджета, что противоречит принципам бюджетной системы Российской Федерации, а именно принципу полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов.

27. В 2002 году со стороны исполнительных органов ФСС имели место факты:

- неприменения предусмотренных действующим законодательством штрафных санкций за нарушение сроков регистрации у страховщика;
- принятия в целях подтверждения страхователями основного вида деятельности за 2001 год только справок-подтверждений основного вида деятельности, без предоставления заявления страхователя и копии пояснительной записки к бухгалтерскому балансу, подтверждающую достоверность заявленного в справке основного вида деятельности; принятия бухгалтерской отчетности, анализ которой не позволяет подтвердить соответствие заявленного основного вида деятельности фактическому;
- нарушения установленной действующим законодательством процедуры взыскания задолженности по уплате страховых взносов и пеней; неприменения предусмотренных законодательством мер взыскания задолженности;
- отсутствия в исполнительных органах ФСС документов, подтверждающих тяжелое финансовое положение страхователей, которым была предоставлена отсрочка;
- принятия решений о проведении реструктуризации задолженности после окончания установленных действующим законодательством сроков.

Предложения

1. Подготовить и направить в Правительство Российской Федерации аналитическую записку по вопросам, связанным с механизмом установления и уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, обратив внимание Правительства Российской Федерации на ряд проблем, решение которых позволит сделать более эффективным администрирование названных страховых взносов и упорядочить законодательство об этом виде социального страхования, а именно:

- выполнения при подготовке проектов федеральных законов о бюджете ФСС на очередной финансовый год требований закона № 125-ФЗ об отражении средств на

обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в бюджете ФСС отдельной строкой;

- выполнения пункта 13 распоряжения Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 года № 1462-р в части определения механизма обмена между МНС России и ФСС информацией, необходимой для исчисления и уплаты единого социального налога, а также осуществления обязательного социального страхования;

- пересмотра интегрального показателя профессионального риска, используемого для отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального риска, с целью более полного отражения в нем вероятности повреждения утраты здоровья пострадавших, затрат на выплаты в возмещение вреда с учетом имеющихся ограничений объемов выплат, недопустимости резкой смены класса профессионального риска отдельными отраслями и разукрупнения классов профессионального риска с низким тарифом страховых взносов;

- отказа от практики включения норм, касающихся порядка администрирования страховых взносов, в федеральные законы о бюджетах ФСС на конкретный финансовый год, и включения их в полном объеме в Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ “Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний”;

- включения в действующее законодательство норм, регулирующих порядок возврата излишне уплаченных страхователями страховых взносов, а также зачета переплаты страховых взносов в счет погашения задолженности по иным платежам, поступающим в ФСС;

- внесения изменений и дополнений в действующее законодательство с целью ограничения по срокам существования организаций, не ведущих деятельности и представляющих “нулевую” отчетность, а также установления порога ограничения регистрации организаций на один юридический адрес;

- включения в действующее законодательство норм, предусматривающих ответственность страхователя при несовпадении заявленного и фактического основного вида деятельности в первый год функционирования;

- введения средневзвешенного страхового тарифа взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, учитывающего долю всех видов деятельности страхователя;

- унификации перечней выплат, на которые не начисляются единый социальный налог, уплачиваемый в ФСС, и страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- изменения системы показателей, используемых при установлении страхователю скидки (надбавки) к страховому тарифу, имея ввиду, что наличие смертельных случаев должно существенно влиять на возможность установления или размер устанавливаемой страхователю скидки, а страховой случай должен находить комплексное отражение применительно к периоду, в котором устанавливается надбавка (установление надбавки не должно зависеть от даты страхового случая);

- определения в действующем законодательстве механизма учета в бюджетах средств на уплату страховых взносов бюджетными учреждениями с учетом установленных ФСС надбавок;

- установления в законодательстве порядка представления страхователям отсрочек (рассрочек) уплаты страховых взносов в части текущих платежей;

- установления порядка списания безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- внесения в действующее законодательство дополнений, определяющих механизм получения страховщиком средств, подлежащих капитализации, в случае отсутствия таких средств в полном объеме у ликвидируемого юридического лица;

- урегулирования ситуации, сложившейся с внесением капитализированных платежей по ликвидируемым предприятиям угольной и сланцевой промышленности (выполнения Указа Президента Российской Федерации от 8 декабря 1997 года № 1274 “О мерах по возмещению вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей на ликвидируемых шахтах и разрезах угольной и сланцевой промышленности” в части, поручающей Правительству Российской Федерации предусматривать в проектах федерального бюджета на 1998 год и последующие годы необходимые средства для осуществления выплат на указанные цели, или принятия мер по отмене соответствующих норм).

2. Направить представление в Фонд социального страхования Российской Федерации с предложениями:

2.1. Не допускать нарушения установленных сроков принятия нормативных документов, обеспечивающих порядок администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и другие вопросы данного вида социального страхования.

2.2. Учесть в доходах при составлении отчетности об исполнении бюджета ФСС за 2002 год средства, полученные в 2002 году от капитализированных платежей.

2.3. Не допускать принятия исполнительными органами ФСС решений о проведении реструктуризации задолженности после окончания установленных действующим законодательством сроков, а также нарушения установленной законодательством процедуры взыскания задолженности по уплате страховых взносов и пеней.

2.4. В целях недопущения нарушения страхователями статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации и, как следствие, неправомерного пользования льготами по уплате страховых взносов (и единого социального налога) обязать исполнительные органы ФСС не принимать от страхователей в качестве обоснования пользования льготами по уплате страховых взносов справки об установлении групп инвалидности их работникам, в графе “Заключение об условиях и характере труда” которых значится запись “Нетрудоспособен”.

2.5. Привести Методику расчета скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденную постановлением ФСС от 5 февраля 2002 года № 11, в соответствие с Правилами установления страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2001 года № 652, имея в виду придание дополнительным коэффициентам, используемым в формуле расчета скидок, корректирующего характера.

2.6. Рекомендовать ФСС рассмотреть вопросы:

- о включении в отчетность страхователей по форме 4-ФСС РФ “Расчетная ведомость по средствам Фонда социального страхования Российской Федерации” данных,

позволяющих оценить потери бюджета ФСС в результате исключения из базы обложения страховыми взносами выплат в соответствии с Перечнем выплат, на которые не начисляются страховые взносы в Фонд социального страхования Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 1999 года № 765;

- об изменении срока представления страхователями в целях подтверждения основного вида деятельности комплекта документов, включающего копию пояснительной записки к бухгалтерскому балансу за предыдущий год и вынуждающего страхователя сократить установленные Федеральным законом “О бухгалтерском учете” сроки подготовки бухгалтерской отчетности (рассмотрев возможность совмещения представления этих сведений с представлением страхователем расчетной ведомости по средствам Фонда социального страхования Российской Федерации (форма 4-ФСС РФ) за I квартал - до 15 апреля);

- о подтверждении заявленного основного вида деятельности для вновь созданных организаций через полгода после регистрации в качестве страхователя;

- о направлении исполнительными органами ФСС с целью недопущения случаев злоупотреблений при пользовании льготами по уплате страховых взносов (а также и по единому социальному налогу) информации о фактах заключения трудовых договоров с нетрудоспособными инвалидами в органы федеральной инспекции труда и органы медико-социальной экспертизы для осуществления соответствующих проверок правомерности наличия трудовых отношений между инвалидами и работодателями (и, соответственно, обоснованности признания таких инвалидов нетрудоспособными).

3. Направить представление в Московское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации с предложениями недопущения фактов нарушения установленной действующим законодательством процедуры взыскания задолженности по уплате страховых взносов и пеней; неприменения предусмотренных законодательством мер взыскания задолженности.

4. Направить представление в Приморское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации с предложениями:

4.1. Не допускать фактов:

- неприменения предусмотренных действующим законодательством штрафных санкций за нарушение сроков регистрации у страховщика;

- принятия в целях подтверждения страхователями основного вида деятельности предусмотренного комплекта документов не в полном объеме, а также принятия в этих целях бухгалтерской отчетности, анализ которой не позволяет подтвердить соответствие заявленного основного вида деятельности фактическому;

- нарушения установленной налоговым законодательством процедуры взыскания задолженности по уплате страховых взносов и пеней; неприменения предусмотренных законодательством мер взыскания задолженности;

- заключения соглашений по отсрочкам (рассрочкам) погашения задолженности по страховым взносам и пеням при непредставлении страхователями документов, подтверждающих их тяжелое финансовое положение.

4.2. Усилить контроль за соблюдением страхователями условий соглашений о предоставлении им отсрочек (рассрочек) уплаты задолженности по страховым взносам и пеням.

5. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Г. Н. БАТАНОВ