

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА «О предоставлении отсрочек по платежам в Пенсионный фонд Российской Федерации»

Пенсионный фонд Российской Федерации образован на основании постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1. Этим же постановлением утверждены и введены в действие Положение о Пенсионном Фонде Российской Федерации и Порядок уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации.

В соответствии с Положением на Пенсионный фонд Российской Федерации (далее - ПФР) возложена задача сбора средств (страховых взносов) от плательщиков (страхователей) и финансирование выплаты пенсий и пособий в соответствии с Законом Российской Федерации от 20 ноября 1990 года №340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации». Тариф страховых взносов в ПФР устанавливается федеральными законами ежегодно. Так, Федеральным законом от 4 января 1999 года № 1-ФЗ «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» установлены следующие тарифы страховых взносов в ПФР для различных категорий плательщиков:

- работодателей – организаций - в размере 28 процентов;
- работодателей – организаций, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции, - в размере 20,6% выплат в денежной и (или) натуральной форме, начисленных в пользу работников по всем основаниям, независимо от источников финансирования;
- индивидуальных предпринимателей, частных детективов, занимающихся частной практикой нотариусов, родовых, семейных общин коренных малочисленных народов Севера, крестьянских, фермерских хозяйств – в размере 20,6% дохода от их деятельности за вычетом расходов, связанных с его извлечением;
- адвокатов – в размере 20,6 % выплат, начисленных в их пользу;
- граждан, работающих по трудовым договорам, а также получающих вознаграждение по договорам гражданско-правового характера, - в размере 1% выплат, начисленных в пользу указанных граждан.

Порядок уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации предусматривает, что по истечении установленных сроков уплаты взносов невнесенная сумма считается недоимкой и взыскивается с начислением финансовых санкций (пени) за каждый день просрочки в следующих размерах:

- по страховым взносам работодателей – 1 процент;
- по страховым взносам граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, – 0,5 процента.

Начиная с 1996 года, законами, определяющими бюджет ПФР на соответствующий год, тариф финансовых санкций для организаций-плательщиков, как правило, устанавливается в меньшем размере. Так, Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 56-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год» он установлен в размере одной трехсотой ставки рефинансирования Банка России на начало финансового года.

В соответствии с постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 11 июня 1999 года № 18 (169) Направлением деятельности по контролю за исполнением бюджетов государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов при участии Направления деятельности по контролю за расходами федерального бюджета в промышленности, строительстве, транспорте, связи, кредитными ресурсами и банковской системой и Направления деятельности по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета, налогового законодательства и налоговой политики проведен анализ по предоставлению отсрочек по страховым платежам в Пенсионный фонд Российской Федерации.

При анализе использованы данные, полученные в ходе комплексной ревизии исполнения бюджета ПФР за 1998 год, статистическая отчетность о его деятельности за 1992–1998 годы и оперативная отчетность об исполнении бюджета за текущий год, информация ПФР и РАО «ЕЭС России» о предоставлении организациям рассрочек погашения задолженности.

Анализ показал следующее.

1. В начале 1992 года просроченной задолженности по страховым платежам не имелось. Существовала текущая задолженность, то есть страховые платежи за отчетный месяц, не перечисленные плательщиками в ПФР в течение месяца следующего за отчетным. Но уже со второго полугодия 1992 года в результате ухудшения общей экономической ситуации в Российской Федерации, кризиса неплатежей в большинстве

отраслей текущая задолженность своевременно не погашалась. В результате образовалась просроченная задолженность, которая по состоянию на 1 января 1993 года была незначительной и составляла 0,05 млрд. рублей.

Однако в дальнейшем объем просроченной задолженности в абсолютном выражении стал возрастать и составил на начало 1999 года 129,3 млрд. рублей. При этом в составе общей задолженности удельный вес просроченной задолженности возрос с 16,7 до 33,6 процента.

**Динамика просроченной задолженности и сумм финансовых санкций
на конец отчетного периода**

(млрд. рублей)

Годы	Общая задолженность	В том числе					
		Текущая	Просроченная	в % к		Финансовые санкции	В % к общей задолженности
				сумме страх. платежей	общей задолженности		
1992	0,3	0,23	0,05	4,16	16,7	0,02	6,7
1993	3,5	2,2	1,1	11,0	31,4	0,2	5,7
1994	16,8	5,0	7,0	19,4	41,7	4,8	28,6
1995	65,3	10,4	22,8	30,6	34,9	32,1	49,2
1996	172,9	14,1	59,6	51,8	34,5	99,2	57,4
1997	257,3	13,9	87,7	58,0	34,1	155,7	60,5
1998	384,5	15,3	129,3	86,7	33,6	239,9	62,4
I пол. 1999	436,2	19,7	134,5	123,8	30,8	282,0	64,6

До 1994 года в структуре общей задолженности преобладала текущая задолженность. В 1994 году удельный вес просроченной задолженности достиг 41,7 процента. В последующие годы этот показатель уменьшался в основном за счет роста доли финансовых санкций. Так, в 1995 году их сумма превысила размер просроченной задолженности на 9,3 млрд. рублей. По состоянию на 1 января 1999 года финансовые санкции, начисленные на 129,3 млрд. рублей просроченных долгов, составили 239,9 млрд. рублей, или 62,4% общей задолженности.

На 1 января 1999 года доля просроченной задолженности и финансовых санкций составила 96% от общей суммы задолженности, на 1 июля 1999 года – 95,5 процента. На конец I полугодия 1999 года, по оперативным данным Пенсионного фонда Российской Федерации, объем просроченной задолженности составил 134,5 млрд. рублей.

Основными причинами образования и роста просроченной задолженности по страховым взносам является задержка выплаты заработной платы, задолженность по которой на 1 января 1999 года составила более 77,0 млрд. рублей, или ее выплата товарами, выплаты заработной платы без перечисления страховых взносов (за счет кредитов банков, из наличных денежных средств, выплаты по исполнительным листам рабочих и служащих), несвоевременное перечисление банками страховых взносов.

Наиболее крупные суммы просроченной задолженности по уплате страховых взносов в ПФР на 1 июля 1999 года имели предприятия и организации машиностроения и металлообработки – 21,1 млрд. рублей (16,0% от общей суммы задолженности), строительства – 18,0 млрд. рублей (14,0%), сельского хозяйства – 17,3 млрд. рублей (13,0%), транспорта – 7,3 млрд. рублей (5,5%), металлургии – 7,2 млрд. рублей (5,4%), электроэнергетики – 7,0 млрд. рублей (5,2%).

В региональном разрезе более 30% всей просроченной задолженности по страховым платежам (39,1 млрд. рублей) числилось за предприятиями и организациями 7 регионов, в том числе: Республики Татарстан - 5,1 млрд. рублей, Ханты-Мансийского автономного округа - 4,2 млрд. рублей, Красноярского края - 7,2 млрд. рублей, Челябинской области - 4,6 млрд. рублей, Кемеровской области - 7,7 млрд. рублей, Свердловской области - 5,5 млрд. рублей и Иркутской области - 5,4 млрд. рублей.

Увеличение просроченной задолженности привело к значительному недопоступлению средств в ПФР и, как следствие, к образованию в 1995 году долга перед пенсионерами по выплате пенсий и пособий в размере 1,2 млрд. рублей. С 1995 года задолженность по выплате пенсий и пособий постоянно возрастала. Для ее снижения потребовалось принятие чрезвычайных мер со стороны Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в результате которых в июле 1997 года ПФР расплатился с пенсионерами. Однако уже к началу 1998 года проблема с выплатами пенсий возникла вновь, и к январю 1999 года размер долга по выплате пенсий составил 26,3 млрд. рублей. Для решения этой проблемы Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 56-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации» было предусмотрено перечисление ПФР 19,5 млрд. рублей средств целевых бюджетных фондов и средств, полученных от реализации гуманитарной помощи. К августу 1999 года задолженность перед пенсионерами сократилась до 7,0 млрд. рублей, а в сентябре долги по выплате пенсий населению погашены полностью.

2. ПФР начал работу по предоставлению отсрочек погашения недоимок с 1995 года.

Так, постановлением правления ПФР от 3 апреля 1995 года № 63 «Об уплате недоимки и пени в Пенсионный фонд Российской Федерации» его региональным отделениям было разрешено предоставлять

должникам отсрочку погашения недоимки по страховым взносам, образовавшейся по состоянию на 1 января 1995 года, на срок до 2-х месяцев. При условии полного погашения задолженности недоимщикам предоставлялась отсрочка по уплате начисленной и не взысканной в 1994 году пени.

В октябре 1995 года ПФР разрешил своим отделениям предоставлять должникам отсрочки до 5 месяцев. Указом Президента Российской Федерации от 21 ноября 1995 года № 1166 "О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины по расчетам с Пенсионным фондом Российской Федерации" ПФР было предоставлено право пересчитывать пени на погашенные суммы долга по ставке рефинансирования Банка России, действующей на 1 января 1996 года (160% годовых). Это более чем в два раза меньше размера пени, предусмотренного Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации.

В 1996 году создается законодательная база для заключения соглашений об уплате просроченной задолженности организаций по страховым взносам.

Так, право на предоставление отсрочек погашения задолженности было представлено ПФР Федеральным законом от 8 июля 1996 года № 88-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1996 год». Аналогичные нормы были включены в федеральные законы о бюджетах ПФР на 1997 - 1999 годы.

Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 56-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год» предусматривает списание пени от 50% до 100% в зависимости от срока погашения задолженности.

Проектом Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2000 год», направленном Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, предусмотрено только приостановление начисления пени на сумму недоимки по страховым взносам на период действия соглашений.

Кроме того, в 1997 году были приняты указы Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 года № 189 «О дополнительных мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации» и от 31 декабря 1997 года № 1391 «О мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации». Указами было предоставлено право ПФР заключать соглашения о предоставлении отсрочек погашения недоимки в 1997-1998 годах без ограничения срока их действия.

В целях повышения заинтересованности организаций–неплательщиков в заключении соглашений о предоставлении отсрочек указами Президента Российской Федерации предусмотрены льготы по начислению финансовых санкций на установленные соглашениями суммы просроченной задолженности:

– статьей 1 Указа Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 года №189 приостанавливается начисление пени на просроченную задолженность на период действия соглашений;

– статьей 2 Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 1997 года №1391 было установлено, что при погашении задолженности до 1 мая 1998 года размер пени на указанную задолженность уменьшается до 0,12% за каждый день просрочки платежа.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 1998 года № 1146 “О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей, предприятий и организаций агропромышленного комплекса государственным внебюджетным фондам Российской Федерации” ПФР разрешено на пять лет предоставлять предприятиям и организациям агропромышленного комплекса отсрочку погашения задолженности по страховым платежам и финансовым санкциям на общую сумму до 10,0 млрд. рублей.

Отсрочки организациям предоставлялись только на погашение просроченной задолженности по страховым взносам при условии полной уплаты ими текущих платежей.

3. В 1998 году в системе ПФР действовало 29602 соглашения о предоставлении отсрочек погашения просроченной задолженности, заключенных предприятиями-должниками с региональными отделениями, на общую сумму 28,9 млрд. рублей, или 22,4% от объема просроченной задолженности. Из них на 1 января 1999 года выполнено 8988 соглашений на сумму 2,3 млрд. рублей (8% от суммы по заключенным соглашениям); продолжало действовать 501 соглашение на 3,4 млрд. рублей (11,8%); из-за несоблюдения должниками условий было расторгнуто 20126 соглашений на 23,2 млрд. рублей (80,2%). В результате большая часть заключенных соглашений была расторгнута досрочно.

Общая сумма полученных по этим соглашениям долгов составила 5,0 млрд. рублей, или 17,3% от объема заключенных соглашений, в том числе: по выполненным соглашениям – 2,3 млрд. рублей, по действующим - 0,5 млрд. рублей и по расторгнутым впоследствии соглашениям – 2,1 млрд. рублей.

Значительная часть просроченной задолженности погашена по соглашениям, заключенным отделениями ПФР с предприятиями отраслей, имеющих наибольший объем долгов. Так, в 1998 году с предприятиями электроэнергетики заключены соглашения на сумму 1,8 млрд. рублей (16,7% от числящейся за ними задолженности). Из них 73,5% указанной суммы должно быть погашено в течение года и 26,5% - до 2002 года. Соглашения о погашении долгов в срок до 2002 года заключили с отделениями ПФР наиболее крупные неплательщики - АО «Красноярскэнерго» (на 183,7 млн. рублей из 264,5 млн. рублей задолженности) и АО «Кузбассэнерго» (на 200,0 млн. рублей из 205,3 млн. рублей задолженности).

В связи с тем, что Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год» был принят только в марте 1999 года, соглашения ПФР в I квартале 1999 года не заключались.

По состоянию на 1 июля 1999 года из 2357 соглашений, действовавших в I полугодии 1999 года, выполнено 251 соглашение, расторгнуто 105 соглашений. Общая сумма долгов, полученных по этим соглашениям, составила 1525,3 млн. рублей.

4. В счет погашения просроченной задолженности ПФР и его отделения принимали от плательщиков страховых взносов ценные бумаги различных эмитентов. Как установлено ревизией Счетной палаты Российской Федерации, в 1998 году системой ПФР было принято ценных бумаг на 10,6 млрд. рублей и погашено - на 6,5 млрд. рублей. При приеме ценных бумаг бухгалтерией ПФР одновременно списывалась задолженность и увеличивалась сумма поступивших страховых взносов. Вместе с тем значительная часть принятых векселей не реализовывалась по причине неплатежеспособности эмитентов, а неправомерно списывалась на забалансовый счет. Тем самым показатели деятельности органов ПФР искусственно завышались. Так, в 1997 году ПФР было списано на забалансовый счет просроченных векселей на сумму 512,5 млн. рублей. В результате доходная часть бюджета ПФР на 1 января 1998 года была уменьшена на эту сумму. Кроме того, по состоянию на 1 января 1998 года в ПФР числилось векселей, не погашенных в срок, на 1,2 млрд. рублей. На начало 1999 года остаток ценных бумаг на забалансовом счете исполнительской дирекции ПФР по отчетным данным составил 387,5 млн. рублей, векселей с наступившими сроками погашения числилось на 762,8 млн. рублей.

5. До сентября 1998 года соглашения по предоставлению отсрочек по платежам в ПФР заключались как региональными отделениями, так и исполнительской дирекцией. В августе 1998 года в ПФР была образована Комиссия по рассмотрению вопросов о предоставлении организациям отсрочек погашения задолженности (далее - Комиссия). С сентября 1998 года предоставление отсрочек осуществлялось только по решению Комиссии на основании ходатайств региональных отделений и письменных обращений организаций.

При рассмотрении обращений и финансовых возможностей неплательщиков во внимание принимается следующее:

сумма задолженности по страховым взносам в ПФР и ее соотношение с задолженностью по заработной плате, объемом страховых платежей, а также объемом задолженности в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды;

уровень уплаты текущих страховых взносов за предыдущие 12 месяцев;

информация о ранее заключенных соглашениях по отсрочке погашения задолженности.

Обязательным условием заключения и действия соглашения является своевременность уплаты организацией текущих страховых платежей.

При заключении соглашения анализируется эффективность примененных ранее мер принудительного взыскания к этой организации.

В августе 1998 года – июне 1999 года Комиссией было принято 445 решений о возможности заключения соглашений и по состоянию на 1 июля 1999 года заключено 422 соглашения на погашение задолженности в сумме 48,0 млрд. рублей. Из них выполнено 106 соглашений (25% от общего числа заключенных), действует 287 соглашений (68%), расторгнуто 29 соглашений (7%). Общая сумма погашенной по соглашениям задолженности составила 1,7 млрд. рублей. Соглашения заключались на срок от полугодия до 2-х лет. Большая их часть (87%) заключено на срок до 1 года и только 6% соглашений - на срок от 1,5 до 2-х лет.

Группировка предприятий и организаций, имеющих просроченную задолженность по страховым взносам в Пенсионный фонд Российской Федерации свыше 2 млн. рублей и заключивших соглашения по состоянию на 1 июля 1999 года

Размеры задолженности	Количество	Сумма задолженности (млн. рублей)
Свыше 10 млн. рублей	44	4094,4
5 – 10 млн. рублей	51	359,4
2 – 5 млн. рублей	150	436,9
ИТОГО	245	4890,7

Наибольшее количество обращений в Комиссию зарегистрировано по строительным организациям - 136 (18%), организациям химической и нефтехимической промышленности - 86 (11,4%), машиностроения и металлообработки - 84 (11%).

За время работы Комиссии приняты положительные решения по 62% из обратившихся акционерных обществ, по 51% государственных и муниципальных предприятий, по 45% индивидуальных частных предприятий.

По состоянию на 1 июля 1999 года Комиссией приняты решения о возможности заключения соглашений с 25 организациями, являющимися наиболее крупными должниками. Их общая задолженность составляет 2,2 млрд. рублей. Из этой суммы до заключения соглашений была погашена задолженность Новосибирским стрелочным заводом (на 42,7 млн. рублей) и ОАО «Татнефть» (на 30,8 млн. рублей). С 17 организациями соглашения были заключены (в том числе в настоящее время действуют 14) соглашения на 788,2 млн. рублей, выполнено 1 соглашение на 30,9 млн. рублей, 2 соглашения расторгнуто. Кроме того, Комиссией было принято решение о предоставлении отсрочки Волгоградскому тракторному заводу на сумму

недоимки 38,1 млн. рублей, однако соглашение не было заключено из-за неуплаты этим предприятием текущих страховых платежей.

В апреле 1999 года в связи с большим объемом рассматриваемых проектов соглашений региональным отделениям вновь было предоставлено право самостоятельного заключения соглашений по погашению задолженности в размере до 2,0 млн. рублей по одному соглашению. Отделениям также было рекомендовано сформировать аналогичные комиссии на региональном уровне.

6. Пенсионному фонду Российской Федерации законодательством предоставлено право применять меры бесспорного взыскания недоимки со счетов организаций-неплательщиков.

В 1998 году отделениями ПФР на счета организаций-должников были выставлены инкассовые поручения на 121,8 млрд. рублей, по которым получено лишь 6,7 млрд. рублей и в I полугодии 1999 года соответственно - 53,6 млрд. рублей и 3,6 млрд. рублей. Низкая эффективность применения этой меры объясняется тем, что исполнение инкассовых поручений ПФР банками производится только в третью очередь после удовлетворения требований о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, выплаты алиментов и выходных пособий работникам предприятия.

7. Пенсионным фондом Российской Федерации принимались и другие меры по взысканию задолженности по страховым взносам.

Так, региональным отделениям было направлено совместное письмо ПФР и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации (далее – ФСНП России) от 10 февраля 1997 года № ВБ-09-28/917, СА-430 «О взаимодействии органов ПФР и ФСНП России по вопросам погашения задолженности организаций в Пенсионный фонд». В 1998 году совместно с органами налоговой полиции было проведено 3,9 тыс. проверок организаций-должников, в результате которых на счета отделений ПФР поступило 135,7 млн. рублей. Общая сумма средств, зачисленная на счета ПФР в результате взаимодействия с органами ФСНП России (реализация исполнительных листов, розыск и реализация имущества), составила 780,0 млн. рублей. В I полугодии 1999 года в результате взаимодействия с органами ФСНП России в ПФР поступило 912,9 млн. рублей.

Также в регионы было направлено совместное письмо с Минюстом России от 28 сентября 1998 г. №№ ВБ-12-28/8016, 6439-БК «О взаимодействии региональных отделений Пенсионного фонда Российской Федерации и служб судебных приставов органов юстиции субъектов Российской Федерации по вопросам погашения задолженности в ПФР».

Региональные отделения ПФР в 1998 году предъявили в арбитражные суды 7467 исков о взыскании недоимки по страховым взносам и пеней путем обращения взыскания на имущество должников на сумму 19164,6 млн. рублей, из них удовлетворен 5091 иск на 12514,0 млн. рублей, отказано в удовлетворении по 261 иску на 1026,8 млн. рублей, находилось на рассмотрении 1976 исков на 5065,3 млн. рублей. Передано исполнительных листов для реализации решений арбитражных судов по 3675 искам (72,2% от количества исков, удовлетворенных судами) на 8173,9 млн. рублей, из них реализовано 796 исков (21,7% от переданных для взыскания) на 983,5 млн. рублей, отказано по 271 иску на 870,0 млн. рублей.

В I полугодии 1999 года отделениями ПФР предъявлено в арбитражные суды 3119 исков о взыскании на имущество на 8774,8 млн. рублей, из них удовлетворено 2135 исков на 4750,8 млн. рублей, отказано по 98 искам на 357,8 млн. рублей, находилось на рассмотрении 896 исков на 2944,7 млн. рублей. Передано исполнительных листов для реализации судебных решений по 2085 искам (97,7% от количества исков, удовлетворенных судами) на 4725,0 млн. рублей, из которых реализовано 610 исков (29,3% от переданных для взыскания) на 226,5 млн. рублей, отказано по 109 искам на 327,5 млн. рублей.

В 1998 году по результатам рассмотрения в межведомственных балансовых комиссиях и временных чрезвычайных комиссиях регионов материалов по предприятиям-должникам, представленных отделениями ПФР, получено платежей в счет погашения недоимки 2,2 млрд. рублей, в I полугодии 1999 года – 1,0 млрд. рублей.

В I полугодии текущего года региональные отделения ПФР 1271 раз выступали инициаторами процедуры банкротства. В частности, из проверенных Счетной палатой Российской Федерации предприятий подвергались процедуре банкротства по инициативе ПФР АО «Новосибирский электродный завод» (задолженность на 1 января 1999 года 145,2 млн. рублей) и АО «Сибантрацит» (37,5 млн. рублей). В 1998 году по обращениям отделений ПФР в органы прокуратуры и территориальные агентства по банкротству (с инициативой о начале процедуры банкротства) взыскано соответственно 285,1 млн. рублей и 128,5 млн. рублей, в I полугодии 1999 года – 105,8 млн. рублей и 64,6 млн. рублей.

8. Вопросы заключения и исполнения соглашений о предоставлении отсрочек по страховым платежам проверялись также в ходе проверки исполнения ПФР и его территориальными отделениями законодательных и нормативных правовых актов при сборе страховых взносов и целевого расходования средств, проведенной Генеральной прокуратурой Российской Федерации с участием прокуроров субъектов Российской Федерации. Результаты этой проверки 21 июля 1999 года были рассмотрены Коллегией Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

На расширенном заседании правления ПФР 10 августа 1999 года был утвержден новый Порядок предоставления организациям отсрочек на погашение просроченной задолженности по страховым взносам в Пенсионный фонд Российской Федерации. Региональным отделениям разрешено предоставлять отсрочки по задолженности на сумму, не превышающую 2,0 млн. рублей. В результате в 49 субъектах Российской Федерации общая сумма отсрочек на начало текущего года составляла 3,0 млрд. рублей, в 34 - до 5,0 млрд.

рублей, в 5 – около 8,0 млрд. рублей. В соответствии с этим Порядком отсрочки предоставляются в два этапа, на первом из которых – на срок три месяца при условии обеспечения в этот период своевременной уплаты текущих страховых взносов в полном объеме. В случае выполнения этого условия по истечении указанного срока организациям предоставляется отсрочка на срок до одного года. Порядком также установлено, что на период действия соглашений о предоставлении отсрочек приостанавливается начисление финансовых санкций на недоимку, а также действие инкассовых поручений на беспорное взыскание долгов. В случае невыполнения организациями предусмотренных соглашениями обязательств они расторгаются органами ПФР в одностороннем порядке, при этом суммы начисленных ранее пеней восстанавливаются и принимаются меры по беспорному взысканию всей суммы долга по страховым взносам и финансовым санкциям.

В работе Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и расширенного заседания правления Пенсионного фонда Российской Федерации принял участие аудитор Счетной палаты Российской Федерации И. Г. Дахов.

Выводы

1. В результате ухудшения общей экономической ситуации в Российской Федерации, кризиса платежей в большинстве отраслей народного хозяйства с 1992 года образовалась просроченная задолженность по страховым взносам в Пенсионный фонд Российской Федерации.

По состоянию на 1 января 1999 года объем просроченной задолженности возрос до 129,3 млрд. рублей, или 86,7% от суммы страховых платежей, поступивших в ПФР в 1998 году. За I полугодие текущего года просроченная задолженность увеличилась на 4,0% и составила 134,5 млрд. рублей.

Начиная с 1995 года, сумма финансовых санкций, начисляемых на просроченную задолженность, постоянно превышала базу для их начисления. По итогам 1998 года размер финансовых санкций в 1,9 раза превысил сумму долга.

2. Начиная с 1995 года, Пенсионный фонд Российской Федерации и его региональные отделения предоставляли организациям-должникам отсрочки погашения недоимки по страховым взносам и штрафным санкциям при условии полной уплаты ими текущих платежей.

Законодательная база для заключения соглашений о предоставлении отсрочек по платежам была создана в 1996 году.

В целях повышения заинтересованности организаций-неплательщиков в заключении соглашений действующими законодательными и нормативными актами предусматривались льготы по начислению финансовых санкций.

3. Законодательством не предусмотрено применение к должникам соответствующих мер материального воздействия в случаях нарушения ими обязательств по заключенным соглашениям. Таким образом, результатом действия соглашения может оказаться не погашение просроченной задолженности, а приостановка на определенный срок начисления финансовых санкций и применение процедуры истребования накопленной задолженности.

4. Из-за несоблюдения должниками условий соглашений большая их часть расторгалась досрочно. Общая сумма полученных по соглашениям долгов составила в 1998 году 17,3% от суммы предусмотренных платежей по заключенным соглашениям и в I полугодии 1999 года – 30,7 процента.

5. Часть недоимки по заключенным соглашениям погашалась ценными бумагами, значительное количество которых не реализовывалось из-за неплатежеспособности эмитентов и неправомерно списывалось на забалансовые счета. При приеме ценных бумаг сумма поступивших страховых взносов увеличивалась. Отражение в доходной части бюджета нереализованных векселей искусственно завышало показатели деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации.

6. В 1998 году заключение соглашений о предоставлении организациям отсрочек погашения задолженности было централизовано в Пенсионном фонде Российской Федерации путем создания Комиссии по рассмотрению этих вопросов. В 1999 году часть полномочий этой Комиссии была вновь делегирована региональным отделениям.

7. Несмотря на значительную сумму выставляемых региональными отделениями инкассовых поручений по беспорному взысканию недоимки со счетов должников, поступление средств составляло в 1998 году 5,5% и в I полугодии 1999 года – 6,7% от сумм выставленных инкассовых поручений, что свидетельствует о незначительной результативности данной меры.

8. Из общего количества исполнительных листов, переданных для реализации решений арбитражных судов, в 1998 году реализовано 21,7% и в I полугодии 1999 года – 29,3 процента.

9. Положительные результаты по погашению задолженности, достигаются при проведении этой работы на региональном уровне совместно с межведомственными балансовыми комиссиями и временными чрезвычайными комиссиями, органами налоговой полиции и прокуратуры.

10. Счетная палата Российской Федерации в ходе ревизий исполнения бюджета ПФР и проверок формирования и целевого использования пенсионных средств в его региональных отделениях осуществляет контроль за исполнением соглашений по представлению рассрочек погашения долгов.

Предложения

1. Направить аналитическую записку Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е.С. Строеву, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации Г.Н. Селезневу и Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации В.И. Матвиенко. При подготовке и рассмотрении законопроектов по предоставлению отсрочек уплаты страховых взносов в ПФР и применению льгот по начислению финансовых санкций организациям-должникам предусматривать возможность применения соответствующих санкций к должникам, нарушающим обязательства по заключенным соглашениям, в целях повышения ответственности должников за их выполнение. Предоставить ПФР право ограничивать начисление штрафов на просроченную задолженность по страховым взносам объемом этой задолженности.

2. Предложить Пенсионному фонду Российской Федерации:

- при осуществлении работы по заключению и выполнению соглашений по погашению просроченной задолженности по страховым взносам строго руководствоваться действующими нормативно-правовыми документами в части предоставления льгот по уплате штрафных санкций недоимщиками;

- для повышения эффективности заключаемых соглашений по погашению просроченной задолженности по страховым взносам организовать методическое обеспечение работы региональных отделений;

- принимать в счет погашения просроченной задолженности ценные бумаги лишь платежеспособных эмитентов и только при условии заключения соглашений по погашению просроченной задолженности по страховым взносам;

- придать Комиссии по рассмотрению вопросов о предоставлении организациям отсрочек по погашению просроченной задолженности по страховым платежам функции методического центра по организации этой работы в региональных отделениях. Предусмотреть возможность участия в Комиссии представителей других заинтересованных министерств и ведомств;

- разработать и утвердить план мероприятий на 2000 год по погашению задолженности по страховым платежам, в котором, наряду с применяемыми мерами, предусмотреть проведение инвентаризации имеющейся задолженности и разработку предложений по решению в законодательном порядке вопросов, связанных со списанием задолженности и штрафных санкций фактически нефункционирующих предприятий, и установить контроль за ходом выполнения утвержденных мероприятий;

- проанализировать перечень, содержание и периодичность представления региональными отделениями ПФР имеющейся отчетности по просроченной задолженности и проводимой работе по ее погашению, при необходимости внести в нее соответствующие дополнения и изменения;

- проводить анализ просроченной задолженности в том числе и по группам предприятий, имеющих задолженность в определенных размерах;

- обязать региональные отделения обеспечить строгий контроль за реализацией исполнительных листов, выданных арбитражными судами по результатам рассмотрения исков отделений по взысканию задолженности по страховым взносам, а также максимально использовать предоставленное им законодательное право применения процедуры банкротства к предприятиям-должникам.

3. Опубликовать аналитическую записку в очередном номере Бюллетеня Счетной палаты Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

**Аудитор Счетной
палаты Российской
Федерации**

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. Г. ДАХОВ

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН

В. Г. ПАНСКОВ