

Сводная аналитическая записка
«Анализ эффективности администрирования страховых взносов
на обязательное пенсионное страхование в территориальных
налоговых органах и органах Пенсионного фонда
Российской Федерации (по результатам экспертно-аналитического ме-
роприятия «Анализ эффективности администрирования страховых
взносов на обязательное пенсионное страхование в территориальных
налоговых органах и органах Пенсионного фонда
Российской Федерации в Пермском крае и Ивановской области)»»

Введение

Счетная палата Российской Федерации при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий неоднократно обращалась к проблемам администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (далее - страховые взносы на ОПС, страховые взносы). Отмечалось, что нормативное обеспечение их администрирования отличается наиболее слабой проработкой по сравнению с иными обязательными социальными платежами, при том, что страховые взносы на ОПС имеют индивидуально-возмездный характер, и до недавнего времени размер страхового пенсионного обеспечения граждан зависел исключительно от объема уплаченных в их пользу страхователем (работодателем) сумм страховых взносов.

Счетная палата Российской Федерации в своих документах уже формулировала конкретные предложения, реализация которых в законодательстве позволила бы усовершенствовать механизмы администрирования страховых взносов на ОПС. Частично они реализованы, однако концептуально ситуация с оптимизацией правового регулирования этих вопросов не изменилась. До недавнего времени продолжала расти и составлять значительный объем задолженность по уплате страховых взносов и одновременно увеличивалось количество исков граждан в судебные органы с требованием учитывать при определении размера пенсионного обеспечения суммы начисленных (а не только уплаченных) страховых взносов. Иное ограничивает конституционные права граждан, ставя их право на пенсионное обеспечение в зависимость от исполнения обязанности по уплате страховых взносов работодателем, а также от исполнения государством в лице уполномоченных органов обязанности по взысканию задолженности по взносам.

В 2007 году в разрешение проблемы вмешался и Конституционный Суд Российской Федерации. В его постановлении от 10 июля 2007 года № 9-П отмечено несоответствие Конституции Российской Федерации и норм пенсионного законодательства в той части, в которой они на случай неуплаты (неполной уплаты) страхователем страховых взносов позволяют уменьшить размер пенсионного обеспечения застрахованных лиц. До установления законодателем соответствующего правового регулирования государство обязано исполнять за страхователя обязанность по перечислению Пенсионному фонду Российской Федерации (далее - ПФР) соответствующих сумм страховых взносов из федерального бюджета.

Проблема настолько обострилась, что на нее обратил внимание Президент Российской Федерации. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 года Президент Российской Федерации отметил, что до сих пор не исчерпаны значительные резервы, позволяющие обеспечить большую наполняемость ПФР и покрытие его дефицита. Это вопрос собираемости налогов, вывода из «тени» зарплат. Правительству Российской Федерации было дано поручение принять соответствующие меры.

Следует отметить, что в последнее время наметилась тенденция увеличения темпов роста поступлений страховых взносов на ОПС. Основной причиной складывающейся тенденции является увеличение темпов роста фонда заработной платы - основного источника формирования базы для исчисления страховых взносов. В 2006 году он составил 125,4 % (максимальное значение за последние 4 года), за 7 месяцев 2007 года - 128,2 % к соответствующему периоду прошлого года. Рост фонда заработной платы обусловлен как значительным увеличением номинально начисленной среднемесячной заработной платы на 1 работника, так и увеличением численности работников. Если в 2006 году численность работников составляла 48,1 млн. человек, то в 2007 году, по уточненной прогнозной оценке Минэкономразвития России, она достигнет 48,5 млн. человек (увеличится на 0,4 млн. человек). Номинально начисленная среднемесячная заработная плата на 1 работника, по уточненным данным Минэкономразвития России, возрастет в 2007 году на 25,1 % и превзойдет темп роста указанного показателя в сопоставимых условиях за 2006 год.

Анализ облагаемой базы по страховым взносам на ОПС также свидетельствует о тенденции ее роста.

Рост приведенных показателей в 2006-2007 годах в определенной степени обусловлен активизацией работы налоговых органов по легализации «теневого» заработной платы, созданием при администрациях и налоговых органах в субъектах Российской Федерации межведомственных комиссий, в функции которых входит осуществление контроля за соблюдением трудового законодательства в части доведения заработной платы до определенного уровня, легализации «теневого» заработной платы и обеспечения полноты поступлений ЕСН и страховых взносов на ОПС в бюджетную систему Российской Федерации.

Одним из факторов, способствующих росту объемов поступлений страховых взносов в 2006-2007 годах, является снижение темпов роста задолженности, в том числе недоимки, по указанным платежам, а в отдельные периоды - и их абсолютного снижения. Однако указанная задолженность продолжает составлять значительную величину. На 1 октября 2007 года задолженность по страховым взносам на ОПС с учетом задолженности по пеням и санкциям составила 77,4 млрд. рублей (10,8 % к сумме поступлений указанных платежей за 9 месяцев 2007 года).

Вместе с тем наличие неурегулированных действующим законодательством вопросов отрицательно влияет на формирование доходной базы ПФР и препятствует эффективной работе по администрированию указанных платежей.

Таким образом, выработка мер по повышению эффективности администрирования страховых взносов на ОПС представляется весьма актуальной.

Настоящая сводная аналитическая записка подготовлена по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в территориальных налоговых органах и органах Пенсионного фонда Российской Федерации», проведенного в Пермском крае и Ивановской области за 2005-2006 годы и 9 месяцев 2007 года.

Анализ законодательных и других нормативных актов, регламентирующих администрирование страховых взносов на обязательное пенсионное страхование

Правовая основа уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование

С 1 января 2001 года в Российской Федерации был введен единый социальный налог (далее - ЕСН), заменивший собой страховые взносы, которые уплачивались в бюджеты государственных внебюджетных фондов, в том числе в ПФР, и администрировались органами управления этих фондов.

ЕСН установлен главой 24 «Единый социальный налог» Налогового кодекса Российской Федерации и согласно статье 234 данного кодекса (в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года) был предназначен для мобилизации средств для реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь¹.

Согласно статье 9 Федерального закона от 5 августа 2000 года № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» с 1 января 2001 года контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения взносов в государственные социальные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования), уплачиваемые в составе ЕСН, осуществляется налоговыми органами Российской Федерации.

В отношении налогоплательщиков ЕСН налоговые органы проводят предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации мероприятия налогового контроля, осуществляют взыскание сумм недоимки, пеней и штрафов по платежам в государственные социальные внебюджетные фонды, проводят зачет (возврат) излишне уплаченных сумм ЕСН в порядке, установленном данным кодексом.

Взыскание сумм недоимки, пеней и штрафов по взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, образовавшихся на 1 января 2001 года, осуществляется налоговыми органами Российской Федерации в порядке, установленном Налоговым кодексом Российской Федерации.

Таким образом, начиная с 1 января 2001 года, ПФР был лишен полномочий по администрированию обязательных социальных платежей, за исключением страховых взносов по дополнительному тарифу для работодателей - организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации.

В 2002 году с введением в действие Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (далее - Закон № 167-ФЗ) ЕСН, зачисляемый в ПФР, трансформировался в ЕСН, поступающий в федеральный бюджет и направляемый на финансирование базовой части трудовой пенсии, и страховые взносы на ОПС, поступающие в бюджет ПФР и направляемые на финансирование страховой и накопительной части трудовой пенсии. В соответствии с положениями главы 24 Налогового кодекса Российской Федерации страховые взносы на ОПС для целей обложения ЕСН квалифицируются как налоговый вычет, применяемый налогоплательщиками при определении суммы ЕСН, подлежащего уплате в федеральный бюджет (ставка ЕСН включает в себя тариф страховых взносов на ОПС).

В настоящее время в соответствии со статьей 25 Закона № 167-ФЗ контроль за правильностью исчисления и за уплатой страховых взносов на ОПС осуществляется налоговыми органами в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации, регулирующим деятельность налоговых органов, а взыскание недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов осуществляется территориальными органами ПФР.

Таким образом, с 1 января 2002 года на ПФР вновь были возложены обязанности по администрированию обязательных социальных платежей - страховых взносов на ОПС.

Страховые взносы на ОПС с момента своего введения и по настоящее время являются единственным обязательным платежом, функции по администрированию которого разделены между 2 государственными органами - Федеральной налоговой службой (ранее - Министерством Российской Федерации по налогам и сборам) и Пенсионным фон-

¹ В настоящее время статья 234 исключена из Налогового кодекса Российской Федерации при том, что ЕСН фактически сохранил целевой характер использования средств, полученных от его уплаты.

дом Российской Федерации. При этом статусом администратора доходов бюджета по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование наделена лишь ФНС России. Необходимо отметить, что взыскание недоимки, пеней и штрафов по страховым взносам, осуществляемое ПФР, является в соответствии со статьей 20 Бюджетного кодекса Российской Федерации функцией администратора поступлений в бюджеты всех уровней, а с 1 января 2008 года согласно статье 160.1 данного кодекса становится бюджетным полномочием именно администратора доходов бюджета². Таким образом, в законодательстве имеется противоречие: часть бюджетных полномочий администратора доходов бюджета выполняет в соответствии с законодательством об обязательном пенсионном страховании орган, не наделенный статусом администратора.

Согласно статье 3 Закона № 167-ФЗ страховые взносы на ОПС определены как индивидуально возмездные обязательные платежи, которые уплачиваются в бюджет ПФР, и персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтенной на его индивидуальном лицевом счете³.

Страхователями по обязательному пенсионному страхованию являются лица, производящие выплаты физическим лицам, в том числе организации, индивидуальные предприниматели, физические лица, а также индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой.

Объектом обложения страховыми взносами и базой для начисления страховых взносов являются объект налогообложения и налоговая база по ЕСН, установленные главой 24 «Единый социальный налог» Налогового кодекса Российской Федерации.

Специальной нормы для предоставления льготы по уплате страховых взносов Закон № 167-ФЗ не содержит, соответственно, положения статьи 239 указанного кодекса, устанавливающие льготы по ЕСН, в отношении страховых взносов на ОПС не применяются.

Ежемесячно в срок, установленный для получения в банке средств на оплату труда за истекший месяц, или в день перечисления денежных средств на оплату труда со счетов страхователя на счета работников, но не позднее 15 числа месяца, следующего за месяцем, за который начисляется авансовый платеж по страховым взносам, страхователи производят исчисление суммы авансовых платежей по страховым взносам. Разница

² В соответствии со статьей 20 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в действующей редакции) принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним относится к полномочиям администратора поступлений в бюджеты всех уровней. В соответствии со статьей 160.1. «Бюджетные полномочия главного администратора (администратора) доходов бюджета» Бюджетного кодекса Российской Федерации (в ред., вступающей в действие с 1 января 2008 года) администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

- принимает решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Минфином России;

- принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и представляет уведомление в орган Федерального казначейства.

³ Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2007 года № 9-П признан не соответствующим Конституции Российской Федерации ряд норм пенсионного законодательства в той мере, в которой содержащиеся в них нормативные положения во взаимосвязи с иными законодательными предписаниями, регламентирующими условия назначения и размеры трудовых пенсий, - при отсутствии в действующем регулировании достаточных гарантий беспрепятственной реализации пенсионных прав застрахованных лиц, работавших по трудовому договору и выполнивших предусмотренные законом условия для приобретения прав на трудовую пенсию, на случай неуплаты или неполной уплаты страхователем (работодателем) страховых взносов за определенные периоды трудовой деятельности этих лиц - позволяют не включать такие периоды в их страховой стаж, учитываемый при определении права на трудовую пенсию, и снижать при назначении (перерасчете) трудовой пенсии размер ее страховой части.

между суммами авансовых платежей, уплаченными за отчетный (расчетный) период, и суммой страховых взносов, подлежащей уплате в соответствии с расчетом (декларацией), подлежит уплате не позднее 15 дней со дня, установленного для подачи расчета (декларации) за отчетный (расчетный) период.

Данные об исчисленных и уплаченных суммах авансовых платежей страхователь отражает в расчете, представляемом не позднее 20 числа месяца, следующего за истекшим кварталом, в налоговый орган. Страхователи представляют декларацию по страховым взносам в налоговый орган не позднее 30 марта года, следующего за истекшим.

До 2008 года для страхователей, выступающих в качестве работодателей, применяются тарифы страховых взносов, дифференцированные по возрастам застрахованных лиц и с учетом регрессивной шкалы обложения: на финансирование страховой части трудовой пенсии в размере до 10,0 % к облагаемой базе, на финансирование накопительной части трудовой пенсии - до 4,0 % (с 2008 года соотношение - 8 % и 6 %, соответственно).

Индивидуальные предприниматели, адвокаты (частные детективы и занимающиеся частной практикой нотариусы) уплачивают суммы страховых взносов в бюджет ПФР в виде фиксированного платежа, размер которого в расчете на месяц устанавливается исходя из стоимости страхового года, ежегодно утверждаемой Правительством Российской Федерации.

Минимальный размер фиксированного платежа на финансирование страховой и накопительной частей трудовой пенсии устанавливается в размере 150 рублей в месяц и является обязательным для уплаты. При этом 100 рублей направляется на финансирование страховой части трудовой пенсии, 50 рублей - на финансирование накопительной части трудовой пенсии.

Страховые взносы на ОПС являются обязательным платежом, однако имеется ряд весьма существенных особенностей в механизмах их администрирования. Рассматривая эти особенности, следует помнить о социально-правовой природе страховых взносов на ОПС, целевом характере использования средств, получаемых от их уплаты, индивидуальной возмездности, зависимости размера пенсионного обеспечения застрахованных от объема учтенных на их лицевых счетах средств. Таким образом, от эффективности механизмов администрирования этих платежей напрямую зависит реализация конституционного права граждан на социальное обеспечение (в части пенсионного обеспечения).

Все остальные обязательные социальные платежи, существующие в настоящее время в Российской Федерации, ЕСН, взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и другие не несли и не несут в себе признака индивидуальной возмездности (т. е. обеспечение застрахованного в системах обязательного медицинского и социального (в рамках бюджета ФСС) страхования не зависит не только от полноты уплаты обязательных платежей в пользу обеспечиваемого, но даже и от самого факта такой уплаты). В системе же обязательного пенсионного страхования размер страхового обеспечения (страховая часть трудовой пенсии) до оглашения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2007 года № 9-П зависел исключительно от сумм страховых взносов, уплаченных страхователем (самостоятельно или с использованием уполномоченными органами соответствующих процедур администрирования) в пользу конкретного работника.

Наличие весьма существенной задолженности по уплате страховых взносов привело к тому, что Конституционный Суд Российской Федерации в вышеназванном постановлении был вынужден обязать федерального законодателя установить правовой механизм, гарантирующий реализацию приобретенных гражданами в системе обязательного пенсионного страхования пенсионных прав, в том числе источник выплаты той

части страхового обеспечения, которая не покрывается страховыми взносами страхователя. Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что до установления такого правового механизма право застрахованных лиц, работавших по трудовому договору, на получение трудовой пенсии с учетом предшествовавшей ее назначению (перерасчету) трудовой деятельности при неуплате или ненадлежащей уплате их страхователями (работодателями) страховых взносов в ПФР должно обеспечиваться государством в порядке исполнения за страхователя обязанности по перечислению ПФР необходимых средств в пользу тех застрахованных лиц, которым назначается трудовая пенсия (производится ее перерасчет), за счет средств федерального бюджета.

В настоящее время размер страхового пенсионного обеспечения зависит от суммы подлежащих уплате в бюджет страховщика (ПФР) страховых взносов в пользу конкретного застрахованного лица. Однако, если раньше обязанность уплаты страховых взносов лежала лишь на страхователе (работодателе), то теперь она в соответствующих случаях должна быть за страхователя исполнена государством за счет средств федерального бюджета. Тем самым исключена возможность неуплаты страховых взносов в бюджет страховщика и, соответственно, ограничения пенсионных прав застрахованных лиц.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 10 июля 2007 года № 9-П, возможность для страховщика - государственного учреждения (ПФР) в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения страхователем (работодателем) обязанности по уплате страховых взносов на ОПС не исполнять свое обязательство перед застрахованными лицами по предоставлению им страхового обеспечения в надлежащем размере ущемляет значимость их трудовой деятельности, подрывает доверие граждан к закону и авторитет государственной власти.

Таким образом, подтверждено право застрахованных граждан на страховое пенсионное обеспечение вне зависимости от суммы уплаченных в его пользу страховых взносов, но в размере, эквивалентном сумме этих взносов, подлежащих внесению в бюджет страховщика.

Однако механическое возмещение из федерального бюджета бюджету страховщика сумм страховых взносов, не внесенных страхователями, не должно являться окончательным вариантом решения проблемы обеспечения пенсионных прав застрахованных лиц. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 года Президент Российской Федерации отметил, что до сих пор не исчерпаны значительные резервы, позволяющие обеспечить большую наполняемость ПФР и покрытие его дефицита. Это вопрос собираемости налогов, вывода из «тени» зарплат. Правительству Российской Федерации было дано поручение принять соответствующие меры.

Эффективность администрирования страховых взносов на ОПС оказывает существенное (если не решающее) влияние на финансовую устойчивость ПФР. Существующая в последние годы практика компенсации из федерального бюджета недостатка средств страховых взносов на выплату страховой части трудовой пенсии (и тем более компенсация ПФР в будущем неуплаченных страхователями сумм страховых взносов) означает, по существу, отступление от идеологии проводимой пенсионной реформы и возвращение к системе солидарно-распределительного социального обеспечения в пенсионной сфере, когда пенсионные права граждан обеспечиваются из совокупного объема государственных средств. Поэтому от эффективности механизмов администрирования страховых взносов, обеспечивающих, в том числе, их принудительное взыскание, во многом зависит успех осуществляемой в настоящее время пенсионной реформы.

Представляется, что разрешение проблем администрирования страховых взносов позволит оптимизировать процедуры этого администрирования; обеспечить соответствие механизмов администрирования важности решаемых государственных социальных

задач в результате использования полученных от уплаты страховых взносов средств и, в конечном счете, защитить не только пенсионные права граждан, застрахованных в системе обязательного пенсионного страхования, но и иные права граждан Российской Федерации. Ведь средства, направляемые из федерального бюджета в бюджет ПФР в качестве компенсации неуплаченных страховых взносов работодателями, могли бы быть использованы на решение других социально значимых проблем при условии обеспечения государством наличия правовых механизмов администрирования страховых взносов, исключающих для страхователей возможность их неуплаты.

Представляется также, что одним из вариантов законодательного урегулирования проблемы компенсации страхователем страховщику невнесенных страховых взносов может быть введение дополнительного обязательного страхования в системе обязательного пенсионного страхования рисков неуплаты страхователями страховых взносов.

Вопросы правовой природы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование

Правовая природа страховых взносов на ОПС была исследована Конституционным Судом Российской Федерации в определении от 4 марта 2004 года № 49-О.

Как отмечено в пункте 2.1 вышеназванного определения, с введением системы обязательного пенсионного страхования страховые взносы приобрели иную социально-правовую природу. Теперь в пенсионном законодательстве четко определено, что страховые взносы уплачиваются на индивидуально возмездной основе, их целевое назначение - обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному социальному страхованию в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтенной на его индивидуальном лицевом счете. Таким образом, в отличие от налога, платежи которого не персонифицируются при поступлении в бюджет, страховые взносы на ОПС отвечают признакам возмездности и возвратности, поскольку при поступлении в бюджет ПФР персонифицируются в разрезе каждого застрахованного лица и учитываются на индивидуальных лицевых счетах, открытых каждому застрахованному лицу в органах ПФР, причем учтенные на индивидуальном лицевом счете страховые взносы формируют страховое обеспечение, которое выплачивается застрахованному лицу при наступлении страхового случая (при достижении пенсионного возраста, наступлении инвалидности, потере кормильца), а величина выплат будущей пенсии напрямую зависит от суммы накопленных на индивидуальном лицевом счете страховых взносов, которые за период его трудовой деятельности уплачивались страхователями⁴.

Названные отличительные признаки налогов и страховых взносов обуславливают их разное целевое предназначение и различную социально-правовую природу и не позволяют рассматривать страховой взнос как налоговый платеж.

Однако это не исключает возможность применения при администрировании страховых взносов на ОПС норм налогового законодательства.

Согласно статье 2 Закона № 167-ФЗ законодательство Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании состоит также из законодательства Российской

⁴ Приведенную правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации следует рассматривать в совокупности с его правовой позицией, изложенной в постановлении от 10 июля 2007 года № 9-П и заключающейся в том, что объем неуплаченных (но начисленных в пользу застрахованного лица) страховых взносов страхователем (работодателем) не может не учитываться при исчислении ему размера трудовой пенсии. Таким образом, для расчета трудовой пенсии должны будут учитываться начисленные в его пользу страховые взносы. Сумма же уплаченных страховых взносов в персонифицированном учете в нынешней ситуации будет необходима для регулирования взаимоотношений страховщика (ПФР) со страхователем (для целей взыскания недоимки) и федеральным бюджетом (для получения компенсации за неуплаченные страхователем страховые взносы).

Федерации о налогах и сборах. Правоотношения, связанные с уплатой обязательных платежей на обязательное пенсионное страхование, в том числе в части осуществления контроля за их уплатой, регулируются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, если иное не предусмотрено Законом № 167-ФЗ. Таким образом, предусмотрено применение положений налогового законодательства к правоотношениям, связанным с администрированием страховых взносов на ОПС, по вопросам, не урегулированным законодательством об обязательном пенсионном страховании.

Процедуры администрирования страховых взносов являются более мягкими (для страхователей) в части взыскания задолженности по страховым взносам и пеней (по сравнению с налоговыми платежами), что также обусловлено социально-правовой природой этих взносов, признаком которых, в отличие от налогов, является индивидуальная возмездность, установленная в законодательном порядке. Ранее это означало, что в правоотношениях по обязательному пенсионному страхованию участвуют не только плательщики обязательного платежа, которым являются страховые взносы, и государственные органы, которые обязаны принять меры к обеспечению полноты уплаты этого платежа, но и третья сторона - застрахованные в системе обязательного пенсионного страхования физические лица, чьи права на пенсионное обеспечение могли быть нарушены в случае, если страхователь (плательщик страховых взносов), страховщик (ПФР) и орган, наделенный правом осуществлять контроль за правильностью исчисления и уплатой страховых взносов страхователем (ФНС России), не исполняют надлежащим образом возложенные на них обязанности. С момента оглашения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2007 года № 9-П участником правоотношений по обязательному пенсионному страхованию становится и Минфин России, который, очевидно, должен будет в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) страхователем (работодателем) своей обязанности по уплате страховых взносов исполнить эту обязанность за страхователя за счет средств федерального бюджета (а для этого ему также потребуются информация о сложившейся сумме задолженности, которую, очевидно, должны будут подтвердить и налоговые органы, и органы ПФР). При этом застрахованные лица, по существу, перестают быть участниками соответствующих правоотношений (в части уплаты страховых взносов), поскольку размеры их пенсионного обеспечения от размера уплаченных страхователями взносов теперь не зависят.

Вследствие этого возникает вопрос о целесообразности сохранения тех норм законодательства об обязательном пенсионном страховании, которые определяют индивидуальную возмездность страховых взносов и, соответственно, особые механизмы их администрирования.

Проблемы расщепления функций администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное страхование между органами ФНС России и ПФР

Расщепление функций администрирования одного обязательного платежа между двумя ведомствами уникально в практике, имеющейся в Российской Федерации.

Согласно статье 25 Закона № 167-ФЗ контроль за правильностью исчисления и за уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование осуществляется налоговыми органами в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации, регулирующим деятельность налоговых органов.

Налоговый орган обязан передавать соответствующему территориальному органу ПФР сведения о суммах задолженности по плательщикам страховых взносов, а также документы, подтверждающие наличие указанной задолженности, в течение 2 месяцев со дня ее выявления.

Взыскание недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов в случае, если размер причитающейся к уплате суммы не превышает в отношении индивидуальных предпринимателей 5 тыс. рублей, в отношении юридических лиц - 50 тыс. рублей, осуществляется территориальными органами ПФР на основании решения указанных органов.

В случае, если размер причитающейся к уплате суммы превышает в отношении индивидуальных предпринимателей 5 тыс. рублей, в отношении юридических лиц - 50 тыс. рублей либо если страхователем выступает физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем, взыскание недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов осуществляется органами ПФР в судебном порядке.

В соответствии с пунктом 7 статьи 243 Налогового кодекса Российской Федерации налоговые органы обязаны представлять в органы ПФР копии платежных поручений налогоплательщиков об уплате налога, а также иные сведения, необходимые для осуществления органами ПФР обязательного пенсионного страхования, включая сведения, составляющие налоговую тайну.

Аналогичные положения содержатся и в Законе № 167-ФЗ. Оставлен без ответа вопрос, кто должен устанавливать эти перечни и определять, какая информация необходима органам ПФР, а какая - нет. В результате информационное взаимодействие между налоговыми органами и органами ПФР в этой сфере осуществляется на договорной основе. Никаких мер ответственности должностных лиц налоговых органов и органов ПФР за нарушение порядка обмена информацией не установлено. При этом статусом администратора доходов бюджета наделен только один из администрирующих страховые взносы органов - ФНС России.

Для осуществления эффективного администрирования страховых взносов в условиях расщепления этих функций между двумя органами законодательство четко должно давать ответы на вопросы, где заканчиваются полномочия одного органа и начинаются полномочия другого. Однако в законодательстве отсутствуют однозначные ответы на следующие вопросы:

- какой орган должен исчислять пени на недоимку по страховым взносам;
- обязан ли орган ПФР при взыскании задолженности использовать данные о суммах задолженности, переданные ему налоговыми органами, или может их уточнять;
- какой орган должен налагать штрафы на страхователей за неполную (несвоевременную) уплату страховых взносов и др.

Регистрация страхователей по обязательному пенсионному страхованию

Порядок регистрации страхователей в органах страховщика определен статьей 11 Закона № 167-ФЗ.

Регистрация страхователей является обязательной и осуществляется в территориальных органах страховщика в сроки, установленные для каждой категории страхователей: работодателей - организаций, частных нотариусов, адвокатов, физических лиц, заключивших трудовые договоры с работниками.

Порядок регистрации страхователей, обязанных зарегистрироваться самостоятельно, устанавливается страховщиком.

Порядок регистрации в территориальных органах ПФР страхователей, уплачивающих страховые взносы в ПФР в виде фиксированных платежей, утвержден постановлением Правления ПФР от 2 августа 2006 года № 197п, Порядок регистрации в территориальных органах ПФР страхователей, производящих выплаты физическим лицам, утвержден постановлением Правления ПФР от 19 июля 2004 года № 97п.

В территориальных органах ПФР по Ивановской области и Пермскому краю ведутся журналы: регистрации страхователей; регистрации поступивших извещений о регистрации страхователей - организаций по месту нахождения обособленного подразделе-

ния; регистрации получения и выгрузки выписок из Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей; регистрации отправлений извещений о регистрации. На каждого вновь зарегистрированного страхователя в управлениях ПФР заводится личное дело страхователя.

На 1 января 2007 года на учете в органах ПФР (далее - ОПФР) по Ивановской области состояло 80647 страхователей, из них организации составляли 33,6 % от числа зарегистрированных страхователей; индивидуальные предприниматели - 48,1 %. В период с 2005 по 2007 год количество страхователей увеличилось на 5589 ед., или на 7,4 процента.

В ОПФР по Пермскому краю по состоянию на 1 января 2007 года на учете состояло 153639 страхователей, из них организации составляли 35,7 %, индивидуальные предприниматели - 44,4 %. В период с 2005 по 2007 год количество страхователей уменьшилось на 28842 ед., или на 15,8 процента.

Выполнение бюджетных назначений по мобилизации страховых взносов на обязательное пенсионное страхование

В анализируемом периоде исполнение бюджетных назначений по доходам ПФР в части страховых взносов на ОПС по Российской Федерации составило: в 2005 году - 623513,5 млн. рублей, или 97,0 % от показателя, установленного Федеральным законом «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год»; в 2006 году - 78344,1 млн. рублей, или 109,4 %; за 9 месяцев 2007 года - 712830,4 млн. рублей, или 82,0 процента.

Ежегодные плановые показатели по доходам утверждались постановлениями Правления ПФР и доводились до региональных его отделений в субъектах Российской Федерации. В соответствии с указанными постановлениями приказами отделений ПФР показатели по доходам доводились до управлений (отделов) ПФР с поквартальной и месячной разбивкой.

Исполнение доходной части бюджета ОПФР по Ивановской области и Пермскому краю в части страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в анализируемом периоде производилось преимущественно с превышением установленных плановых показателей и составило: в 2005 году, соответственно, 2577,7 млн. рублей (94,1 %) и 11525,6 млн. рублей (105,1 %); в 2006 году - 3332,2 млн. рублей (106,6 %) и 14613,2 млн. рублей (110,1 %); за 9 месяцев 2007 года - 2957,4 млн. рублей (113,7 %) и 12893,8 млн. рублей (115,1 процента).

Неисполнение планового показателя ОПФР по Ивановской области в 2005 году связано с неисполнением плана по фонду заработной платы в области на 1,4 % и неблагоприятным финансовым состоянием предприятий и организаций текстильной отрасли (в различных стадиях банкротства находились более 60 % текстильных предприятий области).

В целях обеспечения исполнения ОПФР по Ивановской области плановых показателей по доходам приказами Отделения ежегодно утверждались планы мероприятий, включающие: ежедневный и ежедекадный мониторинг поступления страховых взносов; работу с руководителями страхователей, систематически нарушающими сроки уплаты страховых взносов; разъяснительную работу через СМИ о социальных последствиях неуплаты страховых взносов; взаимодействие с правительством Ивановской области, Ивановской областной Думой, главами администраций муниципальных образований, УФНС России по Ивановской области, Ивановским областным объединением организаций профсоюзов в работе по обеспечению уплаты обязательных платежей.

Причинами перевыполнения плановых заданий явились: увеличение сверх планируемого фонда оплаты труда; поступление платежей в счет погашения задолженности прошлых периодов; проведение мероприятий, направленных на мобилизацию доходов и взыскание задолженности по страховым взносам на ОПС.

Организация взаимодействия налоговых органов и органов ПФР в рамках осуществления администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное страхование

В целях оптимизации объемов представляемой информации, обеспечения координации и эффективного взаимодействия налоговых органов и органов ПФР в рамках администрирования страховых взносов, возложенных на них налоговым законодательством и законодательством об обязательном пенсионном страховании, заключено соглашение по информационному взаимодействию между МНС России и ПФР от 2 декабря 2003 года.

Регулирование взаимодействия налоговых органов и органов ПФР в части обмена в электронном виде информацией осуществлялось в анализируемом периоде в соответствии с протоколами обмена информацией от 19 января/1 февраля 2005 года и от 5 марта 2007 года, которыми определен состав и сроки представления электронных документов.

В целях обеспечения реализации соглашения по информационному взаимодействию управлений ФНС России по Ивановской области и по Пермскому краю изданы приказы об организации информационного взаимодействия. На территории Ивановской области подписаны соглашения между налоговыми органами и органами ПФР о создании рабочей группы, к компетенции которой отнесены вопросы по выявлению проблем, возникающих в процессе информационного взаимодействия, и выработка совместных рекомендаций по их разрешению, а также координация деятельности территориальных налоговых органов и органов ПФР по обмену информацией, необходимой для целей взыскания недоимки по страховым взносам.

В настоящее время обмен информацией в электронном виде между налоговыми органами и органами ПФР по администрированию страховых взносов осуществляется на федеральном и региональном (субъекта Российской Федерации) уровнях.

На региональном уровне управления ФНС России по Ивановской области и по Пермскому краю обеспечивали передачу соответствующим отделениям ПФР информации по защищенным каналам электронной связи с периодичностью, установленной протоколом обмена информацией.

Ежедневно передавалась выписка из сводного реестра поступлений и выбытия средств бюджета, а также ведомость учета возвратов по доходам, администрируемым налоговыми органами.

Еженедельно после окончания камеральной проверки передавались расчеты по авансовым платежам (декларации) по страховым взносам на ОПС.

Ежемесячно передавались данные налоговой отчетности.

Ежеквартально передавались сведения о суммах задолженности по плательщикам страховых взносов на ОПС.

Документы, подтверждающие наличие у организации задолженности по страховым взносам, представлялись по запросу территориального органа ПФР.

Кроме того, в отделения ПФР поступают из управлений ФНС России материалы камеральных проверок расчета авансовых платежей по ЕСН, материалы выездных налоговых проверок в части начисленных страховых взносов на ОПС, а также запросы о предоставлении сведений для заявления требований Российской Федерации в процедурах банкротства в установленном порядке.

Отделения ПФР производили отправку в управления (отделы) ПФР в электронном виде информации о поступлении платежей страхователей, расчеты по авансовым платежам (декларации) по страховым взносам, отсортированную программными средствами отделения по ОКАТО и коду ИФНС России.

Отделения ПФР по Ивановской области и по Пермскому краю по защищенному каналу электронной связи направляли в соответствующие управления ФНС России све-

дения о суммах начисленных и уплаченных страховых взносов за расчетный период, а также суммах задолженности по уплате страховых взносов на начало и конец расчетного периода по форме АДВ-11 в 30-дневный срок после обработки информации.

Информационное взаимодействие между налоговыми органами и органами ПФР в Ивановской области и в Пермском крае на территориальном уровне производилось на бумажных носителях по запросам территориальных органов в соответствии с действующим соглашением.

Так, по запросам территориальных органов ПФР Ивановской области и Пермского края на бумажных носителях поступали копии актов и решений по результатам налоговых проверок в случае обнаружения расхождений, касающихся страховых взносов на ОПС; копии расчетов по авансовым платежам (деклараций) по страховым взносам; сведения о суммах задолженности и переплаты по налогоплательщикам, переданным в налоговый орган по новому месту их постановки на учет; информация о наличии задолженности по страховым взносам при исключении страхователя из ЕГРЮЛ. В анализируемом периоде на бумажных носителях в управления (отделы) ПФР по Ивановской области поступило свыше 190 тыс. документов, по Пермскому краю - около 160 тыс. документов.

Следует отметить, что введение электронного обмена информацией между налоговыми органами и органами ПФР и попытка ухода от бумажных носителей информации при работе налоговых органов с налогоплательщиками создали новые проблемы в части представления в органы ПФР копий деклараций по страховым взносам. Так, во исполнение статьи 24 Закона № 167-ФЗ, которой определено, что по окончании расчетного периода страхователь представляет страховщику расчет с отметкой налогового органа, налогоплательщик-страхователь, представивший в налоговый орган расчеты по авансовым платежам и декларации в электронном виде, вынужден вновь обращаться в налоговый орган за распечаткой переданных документов и проставления отметки налогового органа для представления их в орган ПФР. Указанная ситуация создает значительные трудности в работе налоговых органов и крайне неудобна для налогоплательщиков-страхователей.

С учетом установленной формы информационного взаимодействия представляется целесообразной отмена нормы статьи 24 Закона № 167-ФЗ о представлении страхователем декларации страховщику с отметкой налогового органа.

Размеры документооборота между налоговыми органами и органами ПФР, связанные с этим материальные и трудовые затраты, позволяют сделать предположение о необходимости оптимизации указанных процедур.

Возникает вопрос о целесообразности расщепления функций по администрированию страховых взносов между 2 ведомствами. Это обусловлено, в частности, следующими соображениями, позволяющими сделать вывод о дублировании в работе этих ведомств. Во-первых, исполнение ПФР функций взыскания задолженности по взносам требует наличия у органов ПФР всей имеющейся у налоговых органов информации по расчетам с плательщиком. Во-вторых, органы ПФР в ходе взыскания задолженности с целью уточнения и актуализации взыскиваемых сумм практически повторяют действия налоговых органов по расчету задолженности. В-третьих, законодательство об обязательном пенсионном страховании возлагает на страхователей обязанность, помимо представления данных персонифицированного учета, представлять в органы ПФР также и отчетность по страховым взносам (пункт 2 статьи 24 Закона № 167-ФЗ).

Кроме того, как показывает практика работы территориальных органов ПФР по Пермскому краю, состав информации, передаваемой налоговыми органами в органы ПФР в соответствии с протоколом обмена информацией между ФНС России и ПФР в электронном виде, требует уточнения. Так, в соответствии с пунктом 4 статьи 26 Закона № 167-ФЗ не начисляются пени на сумму недоимки, которую страхователь не мог

погасить в силу того, что по решению налогового органа или суда были приостановлены операции страхователя в банке или наложен арест на имущество страхователя. Однако такая информация налоговыми органами в органы ПФР не передается, в результате чего в Пермском крае имеют место отказы судов в удовлетворении исков органов ПФР по взысканию пеней в связи с выяснением в ходе судебного заседания фактов приостановки операций страхователя в банках.

Форма решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщика (плательщика сборов) или налогового агента в банке, утвержденная приказом ФНС России от 1 декабря 2006 года № САЭ-3-19/825@), предусматривает приостановление всех расходных операций по счетам, за исключением платежей, очередность исполнения которых в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации предшествует исполнению обязанности по уплате налогов и сборов, а также операций по списанию денежных средств в счет уплаты налогов (авансовых платежей), сборов, соответствующих пеней и штрафов и по их перечислению в бюджетную систему Российской Федерации. В приведенном перечне страховые взносы на ОПС отсутствуют, при этом эти платежи не входят в соответствии с законодательством в приоритетную очередь по сравнению с налогами и сборами, и сами таковыми не являются. Вследствие этого может быть поставлена под сомнение возможность самостоятельной уплаты страхователем суммы страховых взносов в случае приостановления налоговым органом операций по счетам.

В связи с тем, что для целей ЕСН страховые взносы на ОПС рассматриваются в качестве налогового вычета, требуется увязка норм Налогового кодекса Российской Федерации и Закона № 167-ФЗ в части порядка уплаты страховых взносов обособленными подразделениями. Так, пунктом 8 статьи 243 Налогового кодекса Российской Федерации установлено, что обособленные подразделения, имеющие отдельный баланс, расчетный счет и начисляющие выплаты и иные вознаграждения в пользу физических лиц, исполняют обязанности по представлению расчетов по налогу и налоговых деклараций по месту своего нахождения. Однако в соответствии с пунктом 8 статьи 24 Закона № 167-ФЗ страхователи - организации, в состав которых входят обособленные подразделения, уплачивают страховые взносы по месту своего нахождения, а также по месту нахождения каждого из обособленных подразделений, через которые эти страхователи выплачивают вознаграждения физическим лицам.

Контроль за правильностью исчисления и за уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование

В соответствии со статьей 25 Закона № 167-ФЗ контроль за правильностью исчисления и за уплатой страховых взносов осуществляется налоговыми органами в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации, регулирующим деятельность налоговых органов.

Налоговые органы осуществляют контроль за уплатой страховых взносов в ходе проведения камеральных и выездных налоговых проверок плательщиков страховых взносов. При проведении контрольных мероприятий осуществляются проверка правильности определения базы для исчисления страховых взносов; соответствия законодательству применяемых страхователями тарифов страховых взносов; полноты уплаты страховых взносов через применение абзаца 4 пункта 3 статьи 243 Налогового кодекса Российской Федерации (неуплаченные суммы страховых взносов считаются недоимкой по единому социальному налогу); правильности исчисления сумм страховых взносов, подлежащих уплате в ПФР; применяемых страхователями схем минимизации страховых взносов.

Согласно данным отчетности налоговых органов по форме № 2-НК «Отчет о результатах контрольной работы налоговых органов», по результатам проверок правиль-

ности и своевременности уплаты страховых взносов в целом по Российской Федерации дополнительно начислено платежей по страховым взносам: за 2005 год - 8825,3 млн. рублей, за 2006 год - 9009,9 млн. рублей, за 9 месяцев 2007 года - 5806,1 млн. рублей. Налоговыми органами по Пермской области доначислено страховых взносов, соответственно, 169,4 млн. рублей, 152,3 млн. рублей и 93,8 млн. рублей; по Ивановской области - 99,7 млн. рублей, 124,8 млн. рублей и 70,3 млн. рублей.

В ходе проведения контрольных мероприятий налоговыми органами Пермского края только за 9 месяцев 2007 года выявлено 83 случая выплаты заработной платы «в конвертах». Указанную схему ухода от налогообложения применили в своей работе 52 индивидуальных предпринимателя и 31 организация. Данными налогоплательщиками сокрыты от налогообложения выплаты в пользу физических лиц на общую сумму 19,0 млн. рублей. В Ивановской области за указанный период установлено 7 фактов выплаты «теневого» заработной платы, в результате доначислено социальных платежей на сумму 1,5 млн. рублей, в том числе страховых взносов на ОПС - 0,2 млн. рублей.

Об участии территориальных налоговых органов и органов ПФР в проводимых мероприятиях по повышению собираемости обязательных платежей

Для организации работы по легализации заработной платы и повышению собираемости обязательных платежей при администрациях и налоговых органах во всех субъектах Российской Федерации созданы межведомственные комиссии, в функции которых входят осуществление контроля за соблюдением трудового законодательства в части доведения заработной платы до определенного уровня, легализация теневой заработной платы и обеспечение полноты поступлений ЕСН и страховых взносов на ОПС в бюджетную систему Российской Федерации.

В состав указанных комиссий входят представители налоговых органов, государственных внебюджетных фондов, в том числе ПФР, органов статистики, по труду, правоохранительных органов, органов прокуратуры и др.

Наибольшей эффективности работа указанных комиссий достигла в 2007 году, когда рекомендуемый уровень заработной платы для организаций, рассматриваемых на заседаниях комиссий, определен не ниже среднего уровня по виду экономической деятельности (далее - ВЭД), сложившегося по региону. В 2006 году рекомендуемый размер заработной платы был определен не ниже прожиточного минимума.

По оценке налоговых органов, в 2007 году в Российской Федерации более 400 тыс. налогоплательщиков выплачивали заработную плату ниже среднего уровня по ВЭД (17 % от представляющих отчетность).

В результате работы комиссий по состоянию на 1 октября 2007 года более 62 % налогоплательщиков увеличили налоговую базу за счет повышения заработной платы до среднего уровня по ВЭД. За 9 месяцев 2007 года за счет легализации заработной платы дополнительные поступления ЕСН и страховых взносов оцениваются специалистами ФНС России в 48 млрд. рублей.

В течение 2006 года на заседаниях комиссий различных уровней, созданных в Пермском крае, заслушаны все 9208 работодателей, допускаящих выплату заработной платы ниже установленного в регионе прожиточного минимума, 72,6 % от числа заслушанных повысили заработную плату.

В результате за 2006 год в федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов от данной категории работодателей дополнительно поступило 172,4 млн. рублей, из них 115,0 млн. рублей - страховых взносов (1,2 % от общей суммы поступлений страховых взносов в 2006 году). За 9 месяцев 2007 года 6375 налого-

плательщиков повысили заработную плату, из них 4118 (64,6 %) - до и выше среднего уровня по основному ВЭД, осуществляемому ими.

По состоянию на 1 января 2006 года в Ивановской области 4806 работодателей выплачивали заработную плату ниже прожиточного минимума. По результатам работы комиссий повысили заработную плату 2570 налогоплательщиков (53,5 %). В результате проведенных мероприятий за 2006 год сумма дополнительных поступлений составила: ЕСН - 24,6 млн. рублей, страховые взносы - 110,7 млн. рублей (3,3 %). По состоянию на 1 октября 2007 года на комиссиях заслушано 3690 налогоплательщиков (97,2 % от списка), из них 46,8 % (1706 налогоплательщиков) повысили уровень оплаты труда до среднего уровня по ВЭД, осуществляемому ими. Общая сумма дополнительных поступлений за указанный период составила 205,9 млн. рублей, в том числе страховых взносов - 91,4 млн. рублей (3,1 процента).

Следует отметить, что, по мнению представителей некоторых муниципальных образований Ивановской области, сами работники заинтересованы в занижении официальной заработной платы, так как это дает им возможность получать субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, а также уплачивать налог на доходы физических лиц в меньшем размере.

Проблемы участия органов Пенсионного фонда Российской Федерации в осуществлении контроля за исчислением и уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование

На законодательном уровне остается неурегулированным вопрос о возможности и пределах участия органов ПФР в осуществлении контрольных мероприятий, связанных с исчислением и уплатой страховых взносов.

Согласно статье 17 Федерального закона «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» за непредставление в установленные сроки сведений, необходимых для осуществления индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования, либо представление неполных и (или) недостоверных сведений к страхователям применяются финансовые санкции в виде взыскания 10 % причитающихся за отчетный год платежей в ПФР. Таким образом, органы ПФР вправе проводить проверки достоверности сведений, необходимых для осуществления персонифицированного учета.

В соответствии со статьей 6 вышеназванного Закона на каждое застрахованное лицо ПФР открывает индивидуальный лицевой счет. В общей части индивидуального лицевого счета застрахованного лица указываются, в частности, заработная плата или доход, на которые начислены страховые взносы в соответствии с законодательством Российской Федерации; сумма начисленных страхователем данному застрахованному лицу страховых взносов; суммы уплаченных и поступивших за данное застрахованное лицо страховых взносов.

Возникает вопрос: при проведении контрольных мероприятий, связанных с проверкой полноты и достоверности переданных страхователями для целей персонифицированного учета данных, органы ПФР должны ограничиваться лишь формальным исследованием вопроса полноты обложения страховыми взносами указанных страхователем сумм дохода застрахованных лиц или затрагивать также вопрос полноты формирования страхователем базы для целей обложения страховыми взносами.

Закон № 167-ФЗ ответа на данный вопрос не содержит. В то же время продолжают действовать методические рекомендации по организации и проведению документальной проверки достоверности представленных страхователями индивидуальных сведений о трудовом стаже и зарплате (вознаграждении), доходе застрахованных лиц в системе государственного пенсионного страхования, утвержденные по-

становлением Правления ПФР от 30 января 2002 года № 11п. В соответствии с пунктом 14 данных рекомендаций о проведении соответствующих проверок территориальные органы ПФР проверяют кассовые и банковские документы на предмет выявления выплат (перечислений) в пользу работников, не отраженных в лицевых счетах; согласно пункту 15 по каждому выбранному лицевому счету работника, на которого представлены индивидуальные сведения, производится проверка правильности начисления взносов на выплаты в пользу работника с использованием данных бухгалтерского учета организации.

Таким образом, с одной стороны, согласно Закону № 167-ФЗ контроль за правильностью исчисления и за уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование осуществляют налоговые органы, а с другой стороны, законодательство об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования подтверждает возможность осуществления соответствующего контроля и органами ПФР.

Территориальные органы ПФР по Пермскому краю и Ивановской области при проведении вышеназванных контрольных мероприятий в части сумм начисленных и уплаченных страховых взносов в основном ограничиваются сверкой сведений, представленных страхователем в составе документов персонифицированного учета, и сведений, содержащихся в регистрах учета у страхователей. Однако в отдельных случаях (например, при возникновении спорных ситуаций по конкретным работникам) проводится проверка правильности определения базы обложения страховыми взносами и исчисления страховых взносов.

Проблемы определения размера недоимки по страховым взносам и пеней, включаемых в требование об их уплате и взыскиваемых органами ПФР

Законодательство об обязательном пенсионном страховании не содержит конкретных положений, устанавливающих, какой из 2 органов, принимающих участие в администрировании страховых взносов (ФНС России или ПФР), должен сформировать сумму недоимки по этим взносам и исчислить пени для целей включения указанных сумм в требование об их уплате и их последующего взыскания органами ПФР.

С одной стороны, согласно пункту 2 статьи 25 Закона № 167-ФЗ налоговый орган обязан передавать соответствующему территориальному органу Пенсионного фонда Российской Федерации сведения о суммах задолженности по плательщикам страховых взносов, а также документы, подтверждающие наличие указанной задолженности, в течение 2 месяцев со дня ее выявления.

Однако в соответствии со статьей 25.1 вышеназванного Закона до принятия решения о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов территориальный орган ПФР в трехмесячный срок со дня поступления от налоговых органов сведений о сумме задолженности направляет страхователю требование об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов, в котором должны содержаться сведения о сумме задолженности, размере пеней и штрафов, начисленных на момент направления требования.

Естественно предположить, что в течение срока, прошедшего с момента выявления налоговым органом задолженности и до момента направления территориальным органом ПФР требования об уплате этой задолженности (а этот срок, как видно из изложенного выше, может составлять 5 месяцев), размер недоимки (возможно) и пеней (обязательно) изменится. Поэтому налоговые органы выполняют соответствующую работу в целях передачи информации о задолженности в органы ПФР, а затем органы ПФР повторяют аналогичную работу, формируя размер недоимки и исчисляя пени, в целях уточнения и актуализации данных о задолженности перед ее взысканием.

Проблемы начисления пеней на суммы недоимки по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование

Единственным способом обеспечения уплаты страховых взносов (в отличие от налоговых платежей) является пеня.

Согласно статье 26 Закона № 167-ФЗ исполнение обязанности по уплате страховых взносов обеспечивается пенями, которые страхователь должен выплатить в случае уплаты причитающихся сумм страховых взносов в более поздние по сравнению с установленными сроками.

Вопрос сроков начисления пеней по авансовым платежам по страховым взносам законодательством четко не урегулирован. В законодательстве содержится 2 срока уплаты авансовых платежей: ежемесячно не позднее 15 числа следующего месяца и ежеквартально - доплата не позднее 15 дней со дня, установленного для подачи расчета (декларации) за истекший отчетный (расчетный период).

Если предположить, что пени начисляются с 16 числа следующего месяца, то теряет смысл норма, определяющая срок доплаты по итогам отчетного (расчетного периода), поскольку несоблюдение последнего срока не влечет для страхователя никаких дополнительных негативных последствий. Если же пени начислять с 16 дня после срока, установленного для подачи декларации (расчета) - т. е. по итогам квартала - то у страхователя появляется возможность не уплачивать авансовые платежи ежемесячно, поскольку такая обязанность не будет обеспечена пенями в течение квартала.

После многолетней противоречивой практики (налоговых, судебных органов и органов ПФР) было принято решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 октября 2006 года № 8540/06, в котором сформулирована следующая правовая позиция.

Срок уплаты разницы между суммами авансовых платежей, уплаченными за отчетный (расчетный) период, и суммой страховых взносов, подлежащей уплате в соответствии с расчетом (декларацией), установлен не позднее 15 дней со дня, предусмотренного для подачи расчета (декларации) за отчетный (расчетный) период, поэтому страхователям, уплатившим указанную разницу в установленный срок, не могут начисляться пени.

Поскольку уплата ежемесячных авансовых платежей по страховым взносам также производится не позднее 15 числа следующего месяца, то и пени в отношении страхователя, не уплатившего указанную выше разницу в течение 15 дней со дня, предусмотренного для подачи расчета (декларации) за отчетный (расчетный) период, должны начисляться с 16 числа месяца, следующего за месяцем, за который должны быть уплачены авансовые платежи.

Таким образом, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации установил, что пеня начисляется с 16 числа каждого месяца, если страхователь не осуществит доплату авансовых платежей в срок не позднее 15 дней со дня, предусмотренного для подачи расчета (декларации) за отчетный (расчетный) период. В результате у страхователей появилась возможность не платить страховые взносы в течение квартала (либо платить их в символических суммах раз в месяц - например, в размере 1 рубля - с тем, чтобы сохранить возможность осуществить именно доплату по итогам отчетного (расчетного) периода и уплатить страховые взносы практически одновременно раз в квартал, а по платежам IV квартала - раз в полугодие (поскольку декларация по итогам года представляется не позднее 30 марта следующего года, соответственно, доплата должна быть осуществлена не позднее 15 апреля следующего года).

Однако и эта позиция Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации не стала окончательной. В постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 июля 2006 года № 47 «О порядке исчисления сумм пеней за просроч-

ку уплаты авансовых платежей по налогам и страховым взносам на ОПС» (пункт 3) отмечено, что в отличие от регулирования, установленного Налоговым кодексом Российской Федерации, Закон № 167-ФЗ не предусматривает нормы, распространяющей на ежемесячные авансовые платежи порядок начисления пеней, установленный для страховых взносов на ОПС.

Пункт 1 статьи 26 Закона № 167-ФЗ определяет, что пенями обеспечивается исполнение обязанности по уплате страховых взносов. В силу статьи 24 Закона № 167-ФЗ страховые взносы на ОПС - это суммы, подлежащие уплате за отчетный (расчетный) период на основе расчета (декларации).

Таким образом, в рамках отношений по обязательному пенсионному страхованию пени подлежат уплате только в случае неисполнения в установленный срок обязанности по уплате страховых взносов.

Тем самым Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации подтвердил, что уплата ежемесячных авансовых платежей по страховым взносам пенями не обеспечивается, и страхователи вправе не платить эти платежи без каких-либо отрицательных для себя последствий.

Данным правом в 2006-2007 годах уже воспользовались ряд страхователей, зарегистрированных в Отделении ПФР по Ивановской области: ОАО ХБК «Шуйские ситцы», ЖСК «Автокрановец-1», ЖСК «Чайка», ЖСК «Лето», ООО «Спектр», ТСЖ «Работник торговли», ООО «Лико+», ООО «Арбат-Сервис», ООО «Ширван», ООО «Тексстандарт»; в Отделении ПФР по Пермскому краю: ООО «Жилинское», «ЖСК-03», индивидуальные предприниматели А. В. Дианов, С. А. Карасов.

При этом позиция налоговых органов в отношении порядка начисления пеней на авансовые платежи продолжает оставаться иной. Они в своей деятельности руководствуются позицией Минфина России, неоднократно изложенной ранее и отраженной, в том числе, в письме от 28 мая 2007 года № 03-04-07-02/18. Согласно пункту 2 указанного письма Минфин России полагает, что поскольку статьей 243 Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрены обязанность уплаты ежемесячных авансовых платежей по ЕСН и срок их уплаты, то пени за неуплату (неполную уплату) ежемесячных авансовых платежей по налогу должны начисляться, начиная со следующего за установленным законодательством дня уплаты авансового платежа.

Аналогичный подход следует применять в части начисления пеней за неуплату (неполную уплату) авансовых платежей по страховым взносам на ОПС, учитывая положения пункта 2 статьи 24 и пунктов 2 и 4 статьи 26 Закона № 167-ФЗ.

Соответственно, налоговые органы по Пермскому краю и Ивановской области, руководствуясь вышеизложенной позицией, ежемесячно исчисляют пени по авансовым платежам и передают соответствующую информацию о задолженности по уплате пеней в органы ПФР. В результате в учете налоговых органов в составе задолженности по страховым взносам накапливаются суммы пеней, представляющие собой разницу между исчисленными ежемесячно налоговыми органами суммами пеней и взысканными органами ПФР суммами пеней, начисленными поквартально в соответствии со сложившейся судебной практикой.

Имеют место случаи, когда страхователи обращаются в судебные органы с исками о признании незаконными действий налоговых органов по начислению пеней на ежемесячные авансовые платежи по страховым взносам, которые удовлетворяются судами; при этом налоговые органы обязываются произвести перерасчет пеней поквартально и произвести сложение излишне начисленных сумм пеней (решение Арбитражного суда Ивановской области по делу № А17-1063/5-2006 от 11 апреля 2006 года, протокол судебного заседания Арбитражного суда Ивановской области по делу № А17-5246/2007

от 13 ноября 2007 года по иску ОАО ХБК «Шуйские ситцы» к Межрайонной инспекции ФНС России № 3 по Ивановской области).

В настоящее время от отдельных страхователей по фактам, ставшим известными им в ходе сверки расчетов, в налоговые органы поступают заявления о поквартальном перерасчете суммы пеней, начисленных ежемесячно (МК «Кранэкс», УФНС России по Ивановской области), и это может принять массовый характер.

Взыскание недоимки по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, пеней и штрафов.

Проблемы особого порядка взыскания задолженности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, пеней и штрафов

Порядок взыскания задолженности по страховым взносам, пеней и штрафов отличается от порядка взыскания соответствующей задолженности по налоговым платежам. Налоговые органы в соответствии с законодательством имеют право при принудительном взыскании задолженности по налоговым платежам, пеням и штрафам использовать такие способы как взыскание задолженности за счет денежных средств на счетах налогоплательщика, за счет иного имущества налогоплательщика, а также такие способы обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов как залог имущества, поручительство, пени, приостановление операций по счетам в банках, арест имущества. Налоговые органы также могут взыскивать соответствующую задолженность в судебном порядке.

Взыскание задолженности по страховым взносам, пеней и штрафов по ним возможно лишь 2 способами: на основании решения территориального органа ПФР, которое обращается к исполнению путем направления соответствующего постановления судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об исполнительном производстве», либо в судебном порядке.

Выбор того или иного способа взыскания задолженности обусловлен размером имеющейся задолженности. Согласно пунктам 3 и 4 статьи 25 Закона № 167-ФЗ, если размер причитающейся к уплате суммы не превышает в отношении индивидуальных предпринимателей 5 тыс. рублей, в отношении юридических лиц - 50 тыс. рублей, то взыскание осуществляется органами ПФР на основании их решения; если размер причитающейся к уплате суммы выше, либо если страхователем выступает физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем, взыскание задолженности осуществляется территориальными органами ПФР в судебном порядке.

В соответствии со статьей 25.1 Закона № 167-ФЗ до принятия решения о взыскании задолженности территориальный орган ПФР в трехмесячный срок со дня поступления от налоговых органов сведений о сумме задолженности направляет страхователю требование об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов.

В требовании должны содержаться сведения о сумме задолженности, размере пеней и штрафов, начисленных на момент направления требования, сроке уплаты причитающейся суммы, сроке исполнения требования, подробные данные об основаниях взыскания недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов, а также ссылка на положения данного Закона, которые устанавливают обязанность страхователя уплатить страховой взнос.

Форма требования об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов утверждается Минфином России по согласованию с ПФР (утверждена приказом Минфина России от 30 января 2006 года № 18н).

Требование об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов направляется территориальным органом ПФР страхователю по месту его учета. Указанное требование может быть передано руководителю организации, индивидуальному предпринимателю, их законным или уполномоченным представителям лично под расписку или иным способом, подтверждающим факт и дату получения этого требования.

В случае, если указанные выше лица уклоняются от получения требования об уплате, оно направляется по почте заказным письмом. Указанное требование считается полученным по истечении 6 дней с даты направления заказного письма.

Если страхователь добровольно не уплатил недоимку по страховым взносам, пени и штрафы в размере и срок, которые указаны в требовании об их уплате, орган ПФР принимает решение о взыскании задолженности. Соответствующее решение принимается руководителем (его заместителем) органа ПФР после истечения срока исполнения требования об их уплате и доводится до сведения страхователя в срок не позднее 5 дней после вынесения решения.

В решении о взыскании задолженности указываются основания взыскания и размер взыскиваемой суммы со ссылкой на соответствующие статьи нормативных правовых актов, документы и иные сведения, которые подтверждают наличие недоимки, пеней и штрафов, а также срок, в течение которого плательщик вправе обжаловать указанное решение в вышестоящий орган страховщика или в арбитражный суд.

Форма решения о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов утверждается Минфином России по согласованию с ПФР (утверждена приказом Минфина России от 30 января 2006 года № 18н).

В случае обжалования решения о взыскании задолженности в вышестоящий орган страховщика исполнение указанного решения приостанавливается. В случае обжалования этого решения в арбитражный суд исполнение решения может быть приостановлено в порядке, установленном арбитражным процессуальным законодательством Российской Федерации.

Закон № 167-ФЗ не дает ответа на следующие вопросы:

- какой срок уплаты задолженности страхователем следует указывать в требовании об ее уплате;
- в какие сроки после истечения срока исполнения требования орган ПФР принимает решение о взыскании задолженности;
- какой срок обжалования решения о взыскании задолженности следует указывать в этом решении.

Пенсионный фонд Российской Федерации письмом от 20 января 2006 года № КА-09-26/489 направил в территориальные органы ПФР (в том числе и в отделения ПФР по Пермскому краю и Ивановской области) рекомендации о порядке и сроках подготовки документов для взыскания недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов в соответствии с Федеральным законом от 4 ноября 2005 года № 137-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию административных процедур урегулирования споров».

В указанном документе отмечено, что, поскольку срок исполнения требования действующим законодательством не определен, поэтому, указывая в требовании дату его исполнения, орган ПФР должен исходить из следующего: срок исполнения требования необходимо указывать в виде конкретной даты. Он зависит от даты вручения (направления) страхователю требования и способа его вручения адресату, но в любом случае не должен превышать 10 рабочих дней с момента получения его страхователем.

Решение о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов принимается после истечения срока, установленного для исполнения обязанности по уплате страховых взносов, но не позднее 60 дней после истечения срока исполнения требования, как это предусмотрено в отношении налогов (статья 46 Налогового кодекса Российской Федерации).

Срок, в течение которого страхователь вправе подать жалобу в вышестоящий орган ПФР, Законом № 167-ФЗ не предусмотрен. Однако согласно статье 138 Налогового кодекса Российской Федерации жалоба в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) подается в течение 3 месяцев со дня, когда налогоплательщик узнал или должен был узнать о нарушении своих прав. Следовательно, трехмесячный срок подачи жалобы в вышестоящий орган ПФР должен исчисляться с даты получения требования об уплате недоимки по страховым взносам, т. е. с даты, когда страхователь узнал о «нарушении» его прав.

Таким образом, имеют место ограничения в возможности взыскания задолженности по страховым взносам по решению органа ПФР. Основанием приостановления исполнения решения является его обжалование, и в этом случае взыскание возможно лишь в судебном порядке (если не будет обжаловано решение вышестоящего органа ПФР - то по решению этого органа). Следует отметить, что принудительное взыскание налоговыми органами задолженности по налогам, пеням и штрафам по ним не приостанавливается при обжаловании соответствующего решения налогоплательщиком.

В случае обжалования решения о взыскании задолженности страхователь обязан одновременно с подачей жалобы направить в территориальный орган ПФР, вынесший такое решение, копию этой жалобы.

Для рассмотрения жалоб страхователей на решения управлений ПФР о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов в территориальных органах ПФР создаются комиссии по рассмотрению жалоб страхователей. В функции комиссии входят рассмотрение жалоб страхователей на решения управлений ПФР о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов в течение 1 месяца со дня их получения и принятие решений по результатам рассмотрения жалоб.

В Ивановской области такая комиссия была создана в соответствии с приказом ОПФР по Ивановской области от 4 мая 2006 года № 110, по Пермскому краю - в соответствии с приказом ОПФР по Пермскому краю от 2 мая 2006 года № 5.

В соответствии с временными методическими рекомендациями по организации работы по взысканию недоимки по страховым взносам на ОПС, пеней и штрафов, проводимой территориальными органами ПФР совместно с органами ФНС России и Федеральной службы судебных приставов (далее - ФССП России), утвержденными постановлением Правления ПФР от 30 марта 2007 года № 78п, ПФР утвердил положение о комиссии отделения ПФР по рассмотрению жалоб страхователей по вопросам взыскания недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов в системе обязательного пенсионного страхования.

Решение о взыскании задолженности обращается к исполнению путем направления в течение 5 дней со дня вынесения такого решения соответствующего постановления судебному приставу-исполнителю. Форма вышеназванного постановления утверждена постановлением Правления ПФР от 30 марта 2007 года № 78п.

Таким образом, если до недавнего времени (1 января 2006 года) существовал исключительно судебный порядок взыскания недоимки по страховым взносам на ОПС и пеней по ним, то сейчас действует особый внесудебный порядок взыскания задолженности по уплате страховых взносов, пеней и штрафов по ним, допускающий взыскание этой задолженности по решению территориального органа ПФР. Однако возможность такого взыскания ограничена 2 весьма существенными условиями: сумма задолженности не должна быть выше определенной Законом № 167-ФЗ, и решение о взыскании не должно быть оспорено страхователем в вышестоящий орган ПФР. В этом случае решение о взыскании исполняется судебным приставом.

Никаких (кроме пеней) иных мер принудительного взыскания задолженности и способов обеспечения исполнения обязанности по уплате страховых взносов органы ПФР к страхователю применить не вправе.

В отличие от органов ПФР налоговые органы при принудительном взыскании задолженности по налогам не ограничены ни суммой этой задолженности, ни фактами обжалования со стороны налогоплательщика решения налогового органа о взыскании задолженности в вышестоящий налоговый орган или суд, а также располагают целым спектром мер принудительного взыскания задолженности и способов обеспечения уплаты налогов.

Остается неясной причина ограничения возможности применения внесудебного порядка взыскания задолженности определенной ее суммой (во внесудебном порядке можно взыскивать задолженность в размере ниже установленной Законом № 167-ФЗ). Ведь если плательщик не согласен с взыскиваемой суммой задолженности, он оспорит действия органов ПФР по взысканию задолженности вне зависимости от ее размера, и тогда вступает в действие судебный порядок взыскания; если же он с суммой фактически согласен (т. е. не оспорил требование территориального органа ПФР в вышестоящем органе), то чем можно объяснить необходимость взыскания задолженности только через суд при ее размере выше определенного Законом № 167-ФЗ? Это ведет лишь к увеличению нагрузки на судебные органы и органы ПФР.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации 29 декабря 2006 года (в соответствии с постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2006 года № 64) внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона № 381225-4, предусматривающий расширение сферы применения внесудебного порядка взыскания недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов в системе обязательного пенсионного страхования. Указанным законопроектом предлагается предусмотреть досудебный порядок взыскания задолженности вне зависимости от ее размера.

Необходимо отметить, что особый порядок взыскания недоимки и пеней по страховым взносам объясняется социально-правовой природой этих взносов. Как отмечено в пункте 2.1 определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 марта 2004 года № 49-О, с введением системы обязательного пенсионного страхования страховые взносы приобрели иную социально-правовую природу, отвечают признакам возмездности и возвратности и не позволяют рассматривать страховой взнос на ОПС как налоговый платеж.

Именно эти различия и обусловили первоначально включение в законодательство нормы, предусматривающей исключительно судебный порядок взыскания недоимки по страховым взносам, которая затем несколько трансформировалась, сохранив в принципе существовавший ранее порядок. Как отмечено в пункте 3 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П, наделение налогового органа полномочием действовать властно-обязывающим способом при бесспорном взыскании налоговых платежей правомерно в той степени, в какой такие действия остаются в рамках именно налоговых имущественных отношений. Суд отмечает, что налог - необходимое условие существования государства, поэтому обязанность платить налоги, закрепленная в статье 57 Конституции Российской Федерации, распространяется на всех налогоплательщиков в качестве безусловного требования государства. Налогоплательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению той частью своего имущества, которая в виде определенной денежной суммы подлежит взносу в казну. С публично-правовым характером налога связаны обязательность и принудительность его изъятия.

Что касается сохранившегося до настоящего времени порядка бесспорного взыскания налоговыми органами задолженности по страховым взносам, уплачиваемым до 1 января 2001 года в бюджеты государственных внебюджетных фондов, а также орга-

нами Фонда социального страхования Российской Федерации (далее - ФСС) задолженности по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, то это также можно объяснить социально-правовой природой указанных платежей.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в пункте 2 своего постановления от 24 февраля 1998 года № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов», в законодательном определении названных страховых взносов не была раскрыта социально-правовая природа этих платежей, хотя некоторые содержательные признаки их были названы - установление законом, обязательность и целевой характер. Указанные признаки страховых взносов не позволяют, однако, отграничить их от налогов. Суд отмечает, что целевое расходование средств на выплату трудовых пенсий вовсе не предполагает, что размер и общая сумма пенсии, на которые может рассчитывать ее получатель в течение всего периода жизни после выхода на пенсию, будут соответствовать сумме страховых взносов, уплаченных конкретными работодателем и работником либо индивидуальным предпринимателем, или другим самозанятым гражданином. Тем самым, по существу, уравниваются права различных категорий плательщиков как получателей пенсий, а страховым взносам в ПФР, лишенным персонально-целевого назначения, придается обезличенный и безвозмездный характер.

Эти же самые доводы можно применить и к уплачивавшимся до 1 января 2001 года взносам в бюджеты ФСС и фондов обязательного медицинского страхования (трансформировавшимся в 2001 году в доли ЕСН), а также к уплачиваемым до настоящего времени в бюджет ФСС взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний⁵. Размер причитающегося застрахованным обеспечения в рамках социального и медицинского страхования не зависел и не зависит не только от размера уплачиваемых страхователями страховых взносов (долей ЕСН), но даже от самого факта уплаты каких бы то ни было их сумм. Решающим фактором при выплате обеспечения является наличие обязанности страхователя уплатить названные выше платежи, факт же исполнения им этой обязанности значения не имеет.

Таким образом, для обеспечения возможности взыскивать в порядке, аналогичном принудительному взысканию налоговых платежей, недоимку и пени по страховым взносам на ОПС, требуется либо изменить социально-правовую природу этих взносов, либо пересмотреть неоднократно высказывавшуюся позицию Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу.

Представляется, что после принятия Конституционным Судом Российской Федерации постановления от 10 июля 2007 года № 9-П для такого пересмотра появилась правовая основа. Ведь теперь размер страхового пенсионного обеспечения граждан зависит не от суммы уплаченных, а от размера начисленных страховых взносов. Для целей пенсионного обеспечения конкретного гражданина теперь не важно, кто (работодатель или федеральный бюджет) и в каком объеме внесет (и внесет ли вообще) в бюджет страховщика страховые взносы. Неразделимые ранее механизмы страхового пенсион-

⁵ Анализ социально-правовой природы страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний показал, что признаки указанных страховых взносов не позволяют отграничить их от налогов (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2003 года № 291-О).

ного обеспечения застрахованных и уплаты страховых взносов страхователями теперь стали абсолютно автономными, что позволяет говорить об исчезновении признака индивидуальной возмездности страховых взносов на ОПС. Вполне возможно поставить вопрос о придании в перспективе этим страховым взносам характера налоговых платежей путем включения в состав ЕСН, т. к. теперь средства, полученные от их уплаты, предназначены не для формирования конкретного объема пенсионных прав конкретных застрахованных, а лишь для формирования источника финансирования реализации этих прав. Это решило бы вопрос усовершенствования механизмов администрирования страховых взносов путем распространения на них положений налогового законодательства с возложением функций администрирования в полном объеме на налоговые органы.

В имеющихся же условиях представляется целесообразным рассмотреть некоторые варианты решения вопроса об оптимизации процедур администрирования страховых взносов на ОПС в рамках действующего законодательства.

Положения законодательства о ЕСН, сформулированные с введением страховых взносов на ОПС, по существу, позволяют реализовать бесспорный порядок взыскания недоимки по этим взносам. Согласно пункту 2 статьи 243 (абзац 2) Налогового кодекса Российской Федерации сумма налога (сумма авансового платежа по налогу), подлежащая уплате в федеральный бюджет, уменьшается налогоплательщиками на сумму начисленных ими за тот же период страховых взносов (авансовых платежей по страховому взносу) на ОПС (налоговый вычет). Пунктом 3 статьи 243 (абзац 4) указанного кодекса определено, что в случае, если в отчетном (налоговом) периоде сумма примененного налогового вычета превышает сумму фактически уплаченного страхового взноса за тот же период, такая разница признается занижением суммы налога, подлежащего уплате. Таким образом, если в отчетном (налоговом) периоде сумма примененного налогового вычета превышает величину фактически уплаченных страховых взносов, возникает недоимка по ЕСН в федеральный бюджет с 15 числа месяца, следующего за месяцем, за который уплачены авансовые платежи. Налоговые органы начисляют пени на сумму недоимки и взыскивают указанную недоимку и пени в бесспорном порядке. В случае, если органам ПФР удастся взыскать недоимку по страховым взносам и пеням по ним в судебном порядке, суммы взысканной в бесспорном порядке недоимки по ЕСН (которая возникла в результате «трансформации» недоимки по страховым взносам) возвращаются по решению налогового органа страхователю (при этом суммы пеней не возвращаются и остаются в федеральном бюджете) или засчитываются в счет будущих платежей по ЕСН. Если же органам ПФР по каким-либо причинам не удастся взыскать задолженность по страховым взносам, то взысканная налоговыми органами «трансформированная» недоимка по ЕСН и соответствующие пени по неясным причинам остаются в федеральном бюджете.

Представляется, что указанный механизм нуждается в корректировке. Ведь по сути взысканная налоговыми органами в бесспорном порядке «трансформированная» из недоимки по страховым взносам недоимка по ЕСН является ничем иным, как средствами, которые в случае невозможности взыскания органами ПФР недоимки по страховым взносам должны позволить восстановить пенсионные права застрахованных путем обратной «трансформации» из ЕСН в страховые взносы на ОПС. Эти суммы следует рассматривать как некие зарезервированные в федеральном бюджете средства страхователя, которые в случае необходимости могут быть использованы для погашения его задолженности по страховым взносам.

Таким образом, при внесении в законодательство положений, предусматривающих механизм «обратной трансформации» взысканных налоговыми органами сумм недоимки по ЕСН в суммы страховых взносов на ОПС (с перечислением этих средств в бюд-

жет ПФР), был бы решен вопрос о беспорном порядке взыскания недоимки по этим взносам в рамках их современной социально-правовой природы.

Представляется целесообразным усовершенствовать и механизмы взыскания задолженности по страховым взносам, в законодательном порядке изменив очередность ее погашения при недостаточности денежных средств на счете страхователя для удовлетворения всех предъявленных к нему требований (статья 855 Гражданского кодекса Российской Федерации), а также при удовлетворении требований кредиторов при ликвидации юридического лица (статья 64 Гражданского кодекса Российской Федерации) и при признании юридического лица несостоятельным (банкротом) (статья 134 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее - Закон о банкротстве).

Так, в настоящее время в соответствии с пунктом 4 статьи 134 Закона о банкротстве задолженность по страховым взносам погашается в третью очередь, наряду с налогами, а также другими платежами, вносимыми в бюджеты государственных внебюджетных фондов и не имеющими индивидуальной возмездности.

Однако Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в пункте 15 своего постановления от 22 июня 2006 года № 25 «О некоторых вопросах, связанных с квалификацией и установлением требований по обязательным платежам, а также санкциям за публичные правонарушения в деле о банкротстве» отметил, что согласно абзацу 5 статьи 2 Закона о банкротстве обязательные взносы в государственные внебюджетные фонды, к числу которых относятся страховые взносы на ОПС, являются обязательными платежами.

Судам следует принимать во внимание особую правовую природу и назначение страховых взносов на ОПС и исходить из того, что при осуществлении процедур банкротства требования, не являющиеся текущими, в отношении страховых взносов подлежат исполнению в режиме, установленном для удовлетворения требований о выплате заработной платы. Таким образом, Пленум фактически изменил очередность исполнения требований по уплате задолженности по страховым взносам на ОПС, переместив их из третьей очереди во вторую.

В настоящее время в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2004 года № 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах банкротства» уполномоченным органом по представлению требований по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование является ФНС России.

Взыскание задолженности по страховым взносам возлагается на органы ПФР. Поэтому, в конечном счете, объем задолженности, подлежащей взысканию (и, соответственно, включению в реестр требований кредиторов), определяется органами ПФР. Однако в перечне федеральных органов исполнительной власти и иных органов, которым налоговым органом направляется уведомление о принятом решении подачи в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом, органы ПФР отсутствуют.

Представляется, что в целях уточнения сведений о задолженности страхователя по платежам, связанным со страховыми взносами на ОПС, в вышеназванное постановление следует внести соответствующие дополнения.

Динамика задолженности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и работа по ее взысканию

Динамика задолженности по страховым взносам на ОПС по Российской Федерации свидетельствует о тенденции снижения темпов ее роста, а в отдельные периоды - и абсолютного снижения, что положительно повлияло на поступление страховых взносов в

бюджет ПФР. За 2003 год темп роста задолженности по взносам составил 209,2 %, 2004 год - 139,1 %, 2005 год - 121,0 %, 2006 год - 102,7 %, за 9 месяцев 2007 года - 96,5 %. При этом недоимка изменялась следующими темпами: за 2003 год - 189,2 %, 2004 год - 133,3 %, 2005 год - 112,0 %, 2006 год - 98,7 %, за 9 месяцев 2007 года - 93,4 %. Однако указанная задолженность продолжает составлять значительную величину.

По состоянию на 1 октября 2007 года, по данным налоговой отчетности по форме № 4-НМ «Отчет о задолженности по налогам и сборам и налоговым санкциям», задолженность по страховым взносам составила по Российской Федерации 52828,0 млн. рублей и увеличилась по сравнению с ее объемом на 1 января 2005 года на 8801,9 млн. рублей (20,0 %), при этом недоимка возросла лишь на 1056,0 млн. рублей (3,2 %) и составила на указанную дату 34211,4 млн. рублей (64,8 % в структуре задолженности по взносам). Рост задолженности по страховым взносам в основном обусловлен значительным увеличением объема приостановленных к взысканию платежей - на 7734,5 млн. рублей (71,2 %), и произошел за счет увеличения объема задолженности, приостанавливаемой к взысканию в связи с введением процедур банкротства. На 1 октября 2007 года объем приостановленных к взысканию платежей составил 18593,3 млн. рублей (35,2 % в структуре задолженности по взносам).

Общая сумма задолженности по страховым взносам, пеням и штрафным санкциям на 1 октября 2007 года составила по Российской Федерации 77359,7 млн. рублей и увеличилась по сравнению с ее объемом на 1 января 2005 года на 18410,6 млн. рублей (на 31,2 процента).

По Пермскому краю и Ивановской области в 2005-2007 годах, как и в целом по Российской Федерации, также складывается тенденция снижения темпов роста задолженности по страховым взносам. При этом в Пермском крае в 2006 году и за 9 месяцев 2007 года достигнуто абсолютное снижение задолженности и недоимки по указанным платежам по отношению к предыдущему периоду. В Ивановской области абсолютное снижение задолженности по взносам и недоимке сложилось по итогам за 9 месяцев 2007 года.

По состоянию на 1 октября 2007 года в Пермском крае задолженность по страховым взносам составила 775,7 млн. рублей и снизилась по сравнению с ее объемом на 1 января 2005 года на 85,6 млн. рублей (9,9 %), недоимка на указанную дату составила 516,1 млн. рублей и уменьшилась на 144,9 млн. рублей (21,9 %). Общая задолженность по взносам, пеням и штрафным санкциям составила 1131,8 млн. рублей и возросла по сравнению с ее объемом на 1 января 2005 года на 8,1 млн. рублей (0,7 процента).

В Ивановской области на 1 октября 2007 года задолженность по страховым взносам составила 753,6 млн. рублей и возросла по сравнению с ее объемом на 1 января 2005 года на 101,8 млн. рублей (15,6 %), недоимка возросла на 60,9 млн. рублей (13,6 %). Общая задолженность по взносам, пеням и штрафным санкциям составила 1044,7 млн. рублей и возросла по сравнению с ее объемом на 1 января 2005 года на 269,0 млн. рублей (34,7 процента).

Следует отметить, что в связи с тем, что действующим законодательством не установлена обязанность для страхователей, уплачивающих страховые взносы в виде фиксированного платежа, представлять отчетность об исчисленных и уплаченных суммах платежей, данные о задолженности по страховым взносам в виде фиксированного платежа в налоговой отчетности отсутствуют.

Территориальные органы ПФР самостоятельно ведут учет задолженности по страховым взносам в виде фиксированного платежа, исходя из минимальных размеров обязательного фиксированного платежа на финансирование страховой и накопительной частей трудовой пенсии.

В 2005-2007 годах в целях контроля за деятельностью территориальных органов ПФР отделениями ПФР по Ивановской области и по Пермскому краю вводилась отчетность по взысканию задолженности по страховым взносам, пеням и штрафам.

По данным вышеназванной отчетности, задолженность по страховым взносам (пеням) в виде фиксированного платежа составила на 1 января 2005 года по Ивановской области 38,9 млн. рублей и по Пермскому краю - 208,4 млн. рублей; на 1 января 2006 года - 37,6 млн. рублей и 199,5 млн. рублей; на 1 января 2007 года - 38,9 млн. рублей и 212,2 млн. рублей, соответственно.

В рамках соглашения по информационному взаимодействию между ФНС России и ПФР в отделения ПФР по Ивановской области и по Пермскому краю поступала информация о суммах задолженности по страховым взносам, пеням и штрафам.

Основной проблемой при работе с информацией, получаемой из налоговых органов, является расхождение сумм задолженности по пеням, связанное с различной методикой расчета пени в налоговых органах и органах ПФР.

Следует отметить, что при рассмотрении дел о взыскании задолженности по страховым взносам на ОПС, пеням Арбитражный суд Ивановской области в некоторых определениях обязывал производить трехстороннюю сверку суммы задолженности, пеней между органами ПФР и налоговыми органами по Ивановской области и страхователем (определение Арбитражного суда Ивановской области от 8 августа 2007 года № А17-4278/2007).

Данные о задолженности по страховым взносам, пеням представляются налоговыми органами в виде сведений о сальдо расчетов без указания отчетных и расчетных периодов ее образования. Даже при ежеквартальном представлении налоговыми органами информации о сальдо по страховым взносам и пеням каждого страхователя невозможно на основании представленных данных осуществить взыскание задолженности, т. к. неизвестно за счет какого отчетного (расчетного) периода произошло увеличение недоимки.

При обнаружении расхождений в суммах задолженности по страховым взносам, пеням по данным налоговой отчетности и данным, имеющимся в территориальных органах ПФР по Пермскому краю, проводится работа со страхователями, которым направляются уведомления об имеющихся расхождениях в суммах задолженности и о необходимости уточнения данных карточки расчета с бюджетом в территориальных налоговых органах.

Таким образом, сумма задолженности по страховым взносам, пеням определяется территориальными органами ПФР по Ивановской области и Пермскому краю по данным налоговой отчетности, расчетов авансовых платежей по страховым взносам, деклараций по страховым взносам формы АДВ-11 «Ведомость уплаты страховых взносов на ОПС».

В 2005 году органами ПФР по Ивановской области и по Пермскому краю осуществлялось взыскание недоимки по страховым взносам, пеней в судебном порядке. Вместе с тем проводилась работа по досудебному урегулированию вопросов взыскания этой задолженности. В Ивановской области было направлено плательщикам требований об уплате задолженности по страховым взносам и пеням на сумму 424,5 млн. рублей, в Пермском крае - 810,4 млн. рублей. Добровольно оплачено требований в Ивановской области на 32,5 млн. рублей, или 7,7 % от предъявленной суммы; в Пермском крае - 242,3 млн. рублей, или 30,0 процента.

В 2005 году территориальными органами ПФР предъявлено судебных исков о взыскании задолженности по страховым взносам, пеням страхователям в Ивановской области на сумму 326,0 млн. рублей и в Пермском крае - 588,5 млн. рублей, удовлетворено - 259,1 млн. рублей и 486,2 млн. рублей, поступило по исковым заявлениям 72,9 млн. рублей, или 22,4 % от предъявленной суммы, и 60,1 млн. рублей, или 10,2 %, соответственно.

В 2006 году органами ПФР направлено плательщикам требований об уплате задолженности по страховым взносам и пеням по Ивановской области на сумму 328,4 млн. руб-

лей, по Пермскому краю - 633,6 млн. рублей. Добровольно оплачено требований, соответственно, на сумму 58,8 млн. рублей, или 17,9 %, и 200,7 млн. рублей, или 31,7 %. За 9 месяцев 2007 года предъявлено требований на сумму 153,2 млн. рублей и 417,9 млн. рублей, добровольно оплачено требований на сумму 25,9 млн. рублей (16,9 %) и 107,0 млн. рублей (25,6 процента).

В 2006 году территориальными органами ПФР предъявлено судебных исков о взыскании задолженности по страховым взносам, пеням по Ивановской области на сумму 204,6 млн. рублей, по Пермскому краю - 305,1 млн. рублей, удовлетворено, соответственно, 161,3 млн. рублей и 298,8 млн. рублей, поступило по исковым заявлениям - 20,3 млн. рублей (9,9 %) и 57,6 млн. рублей (18,9 %). За 9 месяцев 2007 года предъявлено судебных исков 50,8 млн. рублей и 159,6 млн. рублей, удовлетворено - 7,5 млн. рублей и 92,7 млн. рублей, поступило - 0,3 млн. рублей (0,6 %) и 45,2 млн. рублей (28,3 процента).

В 2006 году территориальными органами ПФР принято решений о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней: со страхователей - работодателей и плательщиков страховых взносов в виде фиксированных платежей в Ивановской области на сумму 32,0 млн. рублей, в Пермском крае - 120,6 млн. рублей; в связи с обжалованием решений в вышестоящем органе страховщика было приостановлено исполнение решений, соответственно, на 0,2 млн. рублей и 0,1 млн. рублей; направлено постановлений судебному приставу-исполнителю - 31,7 млн. рублей и 93,6 млн. рублей, взыскано - 12,3 млн. рублей, или 38,4 %, и 16,2 млн. рублей, или 13,4 процента.

За 9 месяцев 2007 года территориальными органами ПФР принято решений о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней, соответственно, на сумму 10,7 млн. рублей и 91,6 млн. рублей; направлено постановлений о взыскании задолженности судебному приставу-исполнителю на сумму 10,7 млн. рублей и 90,6 млн. рублей; взыскано 2,1 млн. рублей, или 19,6 %, и 20,9 млн. рублей, или 22,8 процента.

В соответствии с письмом ПФР от 3 июля 2006 года № АК-08-26/6923 территориальные органы ПФР должны взыскивать всю сумму задолженности по страховым взносам, пеням и штрафам независимо от экономической целесообразности; законодательством Российской Федерации не предусмотрены минимальные пределы взысканий.

Следует отметить, что в I полугодии 2007 года возбуждено 842 исполнительных производства на основании постановлений территориальных органов ПФР по Ивановской области на сумму взыскания менее 10 рублей и 845 исполнительных производств - менее 50 рублей. На исполнение каждого такого исполнительного документа из федерального бюджета затрачивается не менее 100 рублей одних только почтовых и канцелярских расходов. Таким образом, взыскание небольших сумм задолженности является экономически нецелесообразным. Однако, учитывая важность обеспечения безусловной уплаты обязательных платежей вне зависимости от их размера, возможно в целях компенсации федеральному бюджету расходов на администрирование следует предусмотреть механизмы возложения издержек по администрированию на страхователя, виновного в совершении правонарушения⁶.

Территориальными органами ПФР по Ивановской области и Пермскому краю помимо непосредственного взыскания задолженности по обязательным платежам в бюджет ПФР осуществляется целый комплекс предупредительно-профилактических мер,

⁶ В действующем законодательстве имеются прецеденты, когда незначительные суммы обязательных платежей принудительно не взыскиваются. Так, в статье 348 Таможенного кодекса Российской Федерации установлено, что если размер неуплаченных сумм таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, указанных в одной таможенной декларации, либо товаров, отправленных в одно и то же время одним и тем же отправителем в адрес одного получателя, составляет менее 150 рублей, принудительное взыскание таможенных платежей не производится.

целью которых является обеспечение уплаты страховых взносов на ОПС в установленные законодательством сроки и в полном объеме: взаимодействие с государственными органами исполнительной, законодательной и судебной власти, органами прокуратуры, с администрациями и органами представительной власти муниципальных образований области и края, с общественными организациями региона. В целях сокращения сумм задолженности по страховым взносам, пеням и штрафам территориальными органами ПФР по Ивановской области и Пермскому краю в 2005-2007 годах направлялись обращения в органы местного самоуправления, органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования к страхователям-должникам, направлялись материалы для публикации в средствах массовой информации, страхователи приглашались на заседания комиссий по реализации пенсионных прав застрахованных лиц при территориальных органах ПФР по вопросам полноты уплаты страховых взносов с участием представителей администраций соответствующих муниципальных образований.

Отделение ПФР по Ивановской области принимает активное участие в проводимой налоговыми органами региона работе по борьбе с «теневыми» заработными платами. В Ивановской области отделением ПФР, управлением ФНС России, Государственной инспекцией труда и Ивановским областным объединением профсоюзов подписано обращение к работодателям о соблюдении пенсионных прав своих работников, осуждающее практику выдачи зарплат в «конверте».

В сентябре 2007 года управлениями (отделами) ПФР и территориальными органами ФССП России проводился совместный месячник по уплате страховых взносов с привлечением СМИ. В рамках месячника проведено 96 совместных рейдов и выездов, которыми было охвачено 225 предприятий и организаций, 904 индивидуальных предпринимателя. В результате на счета ОПФР поступили страховые взносы в сумме 0,6 млн. рублей, органами ФССП России составлено 108 актов и предписаний, наложено 2 ареста на имущество должников.

В 2006-2007 годах территориальными органами ПФР в Пермском крае направлялись обращения в управление по налоговым преступлениям ГУВД Пермского края. В 2006 году в отношении 326 страхователей с суммой задолженности 110,9 млн. рублей направлено 31 обращение; за 9 месяцев 2007 года в отношении 152 страхователей с суммой задолженности 53,2 млн. рублей направлено 21 обращение; проводилась работа с органами ФНС России в рамках межведомственных комиссий по работе с предприятиями-должниками.

Контроль за соблюдением страхователями сроков представления отчетности по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование

Согласно пункту 2 статьи 24 Закона № 167-ФЗ страхователь отражает данные об исчисленных и уплаченных суммах авансовых платежей по страховым взносам в расчете, представляемом не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным, в налоговый орган. Пунктом 6 этой статьи установлено, что страхователи представляют декларацию по страховым взносам в налоговый орган не позднее 30 марта года, следующего за истекшим расчетным периодом (календарным годом). По окончании расчетного периода страхователь представляет страховщику (ПФР) расчет с отметкой налогового органа или с иными документами, подтверждающими факт представления расчета в налоговый орган. Однако данный Закон не устанавливает меры ответственности страхователя за нарушение сроков представления вышеуказанной отчетности в налоговые органы и органы ПФР. Налоговый кодекс Российской Федерации также не содержит мер ответственности за несвоевременное представление отчетности по страховым взносам в налоговые органы.

Соответствующая позиция была изложена в пункте 8 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14 марта 2006 года № 106: законодательством Российской Федерации не установлена ответственность

за непредставление или несвоевременное представление декларации по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование.

Кроме того, действующим законодательством не установлена для индивидуальных предпринимателей, адвокатов, частных детективов и занимающихся частной практикой нотариусов, уплачивающих суммы страховых взносов в бюджет ПФР в виде фиксированного платежа, обязанность представлять по итогам отчетных периодов расчеты, по итогам расчетного периода - декларацию об исчисленных и уплаченных суммах страховых взносов в виде фиксированного платежа. В результате у налоговых органов отсутствует возможность отражать начисления по указанным платежам в карточках расчетов с бюджетом этой категории плательщиков страховых взносов, выявлять (в ходе камеральных проверок) и учитывать недоимку по ним, производить начисление пеней, а также направлять уведомления на уплату авансовых платежей по страховым взносам в виде фиксированного платежа страхователям. Таким образом, контроль за правильностью исчисления и уплаты фиксированных платежей осуществляется налоговыми органами только в ходе выездных налоговых проверок, возможность проведения камерального контроля по указанным платежам отсутствует.

Сроки представления налогоплательщиками отчетности по страховым взносам контролируются налоговыми органами при проведении камеральных налоговых проверок. Плательщикам, не представившим расчеты авансовых платежей (деклараций) по страховым взносам, направляются уведомления о представлении отчетности.

В Пермском крае должностные лица плательщиков страховых взносов, нарушившие установленные сроки представления расчетов авансовых платежей (деклараций), привлекались налоговыми органами к административной ответственности по статьям 15.5, 15.6 и 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁷. Например, по Инспекции ФНС России по Кировскому району г. Перми в 2005 году составлено 38 протоколов об административных правонарушениях, в 2006 году - 42;

⁷ Статья 15.5. Нарушение сроков представления налоговой декларации

Нарушение установленных законодательством о налогах и сборах сроков представления налоговой декларации в налоговый орган по месту учета влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 300 до 500 рублей.

Статья 15.6. Непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля

1. Непредставление в установленный законодательством о налогах и сборах срок либо отказ от представления в налоговые органы, таможенные органы и органы государственного внебюджетного фонда оформленных в установленном порядке документов и (или) иных сведений, необходимых для осуществления налогового контроля, а равно представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 100 до 300 рублей; на должностных лиц - от 300 до 500 рублей.

2. Непредставление должностным лицом органа, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выдачу физическим лицам лицензий на право занятия частной практикой, регистрацию лиц по месту жительства, регистрацию актов гражданского состояния, учет и регистрацию имущества и сделок с ним, либо нотариусом или должностным лицом, уполномоченным совершать нотариальные действия, в установленный срок в налоговые органы сведений, необходимых для осуществления налогового контроля, а равно представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде влечет наложение административного штрафа в размере от 500 до 1000 рублей.

Статья 19.7. Непредставление сведений (информации)

Непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде, за исключением случаев, предусмотренных статьями 19.7.1, 19.7.2, 19.8, 19.19 настоящего кодекса, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 100 до 300 рублей; на должностных лиц - от 300 до 500 рублей; на юридических лиц - от 3 тыс. рублей до 5 тыс. рублей.

по Межрайонной инспекции ФНС России № 2 в 2005 году - 23, в 2006 году - 49, по Межрайонной инспекции ФНС России № 9 в 2005 году - 19, в 2006 году - 14. Имели место случаи применения налоговыми органами к плательщикам, нарушившим сроки представления отчетности по страховым взносам, штрафных санкций по статье 126 Налогового кодекса Российской Федерации (за непредставление в установленный срок в налоговые органы документов и (или) иных сведений).

В Ивановской области сложилась практика привлечения должностных лиц плательщиков страховых взносов за указанные нарушения к административной ответственности по статье 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. По Управлению ФНС России по Ивановской области за 2005 год было составлено 208 протоколов об административных правонарушениях, за 2006 год - 584, за 9 месяцев 2007 года - 431, из них по Межрайонной инспекции ФНС России № 1 в 2005 году составлено 6 протоколов об административных правонарушениях, за 2006 год - 9, за 9 месяцев 2007 года - 4; по Межрайонной инспекции ФНС России № 4 эти показатели составили, соответственно, 12, 149 и 41.

Применение мер ответственности к страхователям за нарушение законодательства об обязательном пенсионном страховании в части регистрации в органах Пенсионного фонда Российской Федерации и уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование

Ответственность по законодательству об обязательном пенсионном страховании

Статья 27 Закона № 167-ФЗ устанавливает составы правонарушений по законодательству об обязательном пенсионном страховании и меры ответственности страхователей за их совершение.

1. Нарушение страхователем установленного срока регистрации в органе ПФР влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. рублей.

Нарушение срока регистрации в органе ПФР более чем на 90 дней влечет взыскание штрафа в размере 10 тыс. рублей.

2. Неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов в результате занижения базы для начисления страховых взносов, иного неправильного исчисления страховых взносов или других неправомерных действий влечет взыскание штрафа в размере 20 % неуплаченных сумм страховых взносов. За то же деяние, совершенное умышленно, - 40 % неуплаченных сумм страховых взносов.

3. Неправомерное несообщение (несвоевременное сообщение) лицом сведений, о которых в соответствии с указанным Законом необходимо сообщить в орган ПФР, влечет взыскание штрафа в размере 1000 рублей. Те же деяния, совершенные повторно в течение календарного года, влекут взыскание штрафа в размере 5000 рублей.

Однако законодательство не содержит положений, определяющих орган, имеющий право привлекать страхователей к ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных статьей 27.

Распоряжениями Правления ПФР от 8 июня 2006 года № 101р «О возложении на отделения ПФР функций администраторов по отдельным видам доходов бюджета ПФР» и от 31 января 2007 года № 20р «Об администрировании отдельных видов доходов бюджета ПФР» установлено, что отделения ПФР наделяются функциями администраторов поступлений по денежным взысканиям (штрафам) за нарушение законодательства Российской Федерации о государственных внебюджетных фондах и о конкретных видах обязательного социального страхования, бюджетного законодательства (в части бюджета ПФР), в рамках действующего законодательства осуществляют контроль за правильностью исчисления и своевременностью уплаты ука-

занных поступлений, включая принятие решений о возврате излишне уплаченных сумм и уточнения вида и принадлежности поступления.

Порядок применения штрафных и финансовых санкций определен постановлением Правления ПФР от 30 марта 2007 года № 78п, утвердившим временные методические рекомендации по организации работы по взысканию недоимки по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, пеней и штрафов, проводимой территориальными органами ПФР совместно с органами ФНС России и ФССП России.

Органы ПФР налагают штрафные санкции на страхователей, нарушивших сроки регистрации в органах ПФР в соответствии с пунктом 1 статьи 27 Закона № 167-ФЗ.

В 2005 году управлениями (отделами) ПФР Ивановской области было составлено 25 актов камеральных проверок, и вынесены решения о привлечении страхователей к ответственности за нарушение сроков регистрации в органах ПФР на сумму 0,2 млн. рублей, территориальными органами ПФР Пермского края - 260 актов на сумму 2,1 млн. рублей; предъявлены судебные иски о взыскании задолженности по штрафам: в Ивановской области - 22 иска на сумму 0,2 млн. рублей, в Пермском крае - 224 иска на 1,9 млн. рублей; взыскано и оплачено штрафных санкций в размере 0,03 млн. рублей и 0,2 млн. рублей, соответственно.

В 2006 году управлениями (отделами) ПФР Ивановской области было составлено 28 актов камеральных проверок, и вынесены решения о привлечении страхователей к ответственности за нарушение сроков регистрации в органах ПФР на сумму 0,2 млн. рублей, территориальными органами ПФР Пермского края - 158 актов на 1,2 млн. рублей; предъявлены судебные иски о взыскании задолженности по штрафам: в Ивановской области - 15 исков на сумму 0,1 млн. рублей, в Пермском крае - 65 исков на сумму 0,6 млн. рублей; предъявлены постановления территориальных органов ПФР о взыскании задолженности по штрафам в Службу судебных приставов: в Ивановской области - 11 постановлений на сумму 0,08 млн. рублей, в Пермском крае - 50 постановлений на 0,3 млн. рублей; взыскано и оплачено штрафных санкций, соответственно, 0,07 млн. рублей и 0,3 млн. рублей.

Порядок взаимодействия территориальных органов, подведомственных Управлению ФССП России и Отделению ПФР, при взыскании страховых взносов, пеней, финансовых санкций в Ивановской области и в Пермском крае определен соглашениями о взаимодействии Управления ФССП России по Ивановской области и Отделения ПФР по Ивановской области от 12 апреля 2006 года и Главного управления ФССП России по Пермскому краю и Отделения ПФР по Пермскому краю от 1 марта 2006 года.

За 9 месяцев 2007 года управлениями (отделами) ПФР Ивановской области было составлено 39 актов камеральных проверок, и вынесены решения о привлечении страхователей к ответственности за нарушение сроков регистрации в органах ПФР на сумму 0,3 млн. рублей, территориальными органами ПФР Пермского края - 120 актов на 0,8 млн. рублей; предъявлены судебные иски о взыскании задолженности по штрафам: в Ивановской области - 9 исков на сумму 0,07 млн. рублей, в Пермском крае - 34 иска на 0,3 млн. рублей; предъявлены постановления территориальных органов ПФР о взыскании задолженности по штрафам в ФССП России: в Ивановской области - 2 постановления на сумму 0,01 млн. рублей, в Пермском крае - 24 постановления на 0,1 млн. рублей; взыскано и оплачено штрафных санкций, соответственно, 0,1 млн. рублей и 0,3 млн. рублей.

В целях совершенствования взаимодействия территориальных органов ПФР и ФССП России в Ивановской области и повышения эффективности взыскания задолженности в пользу ПФР в 2007 году проведены совместное совещание 21 марта 2007 года и селекторное совещание 12 ноября 2007 года, на которых проводился анализ деятельности по принудительному взысканию платежей по исполнительным докумен-

там территориальных органов ПФР, обсуждались проблемные вопросы, возникающие при взаимодействии территориальных органов ПФР и ФССП России, принимались решения по повышению эффективности совместной работы.

При вынесении решений судами применялись нормы статей 112, 114 Налогового кодекса Российской Федерации (наличие смягчающих ответственность обстоятельств) для уменьшения суммы иска о взыскании штрафов. Так, в 2005 году по решениям суда уменьшены суммы штрафных санкций в Ивановской области на 0,1 млн. рублей, в 2006 году - на 0,08 млн. рублей, в Пермском крае - на 0,3 млн. рублей, за 9 месяцев 2007 года, соответственно, - на 0,01 млн. рублей и 0,2 млн. рублей.

Что касается пункта 2 статьи 27 Закона № 167-ФЗ⁸, то в настоящее время и налоговые органы, и органы ПФР осуществляют контрольные мероприятия, так или иначе затрагивающие вопросы правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты страховых взносов.

Так, в соответствии с приказами ФНС России, утвердившими разъяснения по проведению выездных налоговых проверок по единому социальному налогу и страховым взносам на ОПС лиц, производящих выплаты физическим лицам, налоговые органы в случае обнаружения в ходе проведения контрольных мероприятий факта неуплаты или неполной уплаты страховых взносов на ОПС в результате занижения базы для начисления страховых взносов, иного неправильного исчисления страховых взносов или других неправомерных действий должны принимать решение о привлечении страхователя к ответственности по пункту 2 статьи 27 Закона № 167-ФЗ.

Согласно налоговой отчетности по форме № 2-НК, в 2005 году по результатам контрольных мероприятий налоговых органов штрафные санкции за нарушение законодательства об обязательном пенсионном страховании, предусмотренные пунктом 2 статьи 27 Закона № 167-ФЗ, по УФНС России по Ивановской области не применялись, по УФНС России по Пермскому краю составили 0,006 млн. рублей; в 2006 году по Ивановской области - 0,03 млн. рублей, по Пермскому краю - 0,7 млн. рублей, за 9 месяцев 2007 года, соответственно, - 0,03 млн. рублей и 1,4 млн. рублей.

Следует отметить, что пункт 2 статьи 27 Закона № 167-ФЗ содержит 3 основания привлечения страхователя к ответственности за неуплату или неполную уплату сумм страховых взносов:

- в результате занижения базы для начисления страховых взносов;
- в результате иного неправильного исчисления страховых взносов;
- в результате других неправомерных действий.

Налоговые органы по Ивановской области и Пермскому краю, как правило, привлекали страхователей к ответственности только по первому основанию.

При этом необходимо отметить, что в работе налоговых органов по Пермскому краю складывается отрицательная судебная практика по привлечению к ответственности налогоплательщиков за несвоевременную уплату обязательных платежей как таковую (сам по себе факт несвоевременной уплаты налога без доказательств виновного характера совершенных действий не образует состава правонарушения⁹).

Рекомендации ФНС России по привлечению к ответственности плательщиков за неуплату или неполную уплату обязательных платежей «в результате иных непра-

⁸ Согласно пункту 11 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 августа 2004 года № 79 ответственность страхователя наступает только при неуплате или неполной уплате страховых взносов по итогам отчетного (расчетного периода), т. е. по истечении квартала, и, соответственно, штраф не может быть наложен за неуплату ежемесячных авансовых платежей.

⁹ Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 23 января 2007 года по делу № Ф09-12103/06-С2 и др.

вомерных действий» до налоговых органов по Ивановской области и Пермскому краю не доводились. При вынесении решений о привлечении страхователя к ответственности по пункту 2 статьи 27 Закона № 167-ФЗ органами ПФР возможны 3 варианта:

- по решению налогового органа на основании материалов собственных контрольных мероприятий;
- по решению органа ПФР на основании переданных ему материалов контрольных мероприятий налоговых органов;
- по решению органа ПФР на основе материалов собственных контрольных мероприятий. Все эти 3 способа применяются в Пермском крае.

Территориальными органами ПФР по Ивановской области не принимались решения о привлечении к ответственности страхователей в случае выявления фактов занижения базы для начисления страховых взносов (пункт 2 статьи 27 Закона № 167-ФЗ¹⁰). Меры ответственности по пункту 3 статьи 27 для целей администрирования страховых взносов органами ПФР не применяются, поскольку никаких конкретных сроков представления страхователями каких-либо сведений в органы ПФР данный Закон не содержит.

Ниже приведен сравнительный анализ мер ответственности, предусмотренных Законом № 167-ФЗ для страхователей и Налоговым кодексом Российской Федерации для плательщиков налогов:

Закон № 167-ФЗ Статья 27 Нарушение законодательства Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании и ответственность за это	Налоговый кодекс Российской Федерации
Нарушение страхователем установленного статьей 11 настоящего Федерального закона срока регистрации в органе Пенсионного фонда Российской Федерации при отсутствии признаков нарушения законодательства Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании, предусмотренного абзацем 3 настоящего пункта, влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб. Нарушение страхователем установленного статьей 11 настоящего Федерального закона срока регистрации в органе Пенсионного фонда Российской Федерации более чем на 90 дней влечет взыскание штрафа в размере 10 тыс. руб.	<p>Статья 116 Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе</p> <p>1. Нарушение налогоплательщиком установленного статьей 83 настоящего кодекса срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе при отсутствии признаков налогового правонарушения, предусмотренного пунктом 2 настоящей статьи, влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб.</p> <p>2. Нарушение налогоплательщиком установленного статьей 83 настоящего кодекса срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе на срок более 90 дней влечет взыскание штрафа в размере 10 тыс. руб.</p> <p>Статья 117 Уклонение от постановки на учет в налоговом органе</p> <p>1. Ведение деятельности организацией или индивидуальным предпринимателем без постановки на учет в налоговом органе влечет взыскание штрафа в размере десяти процентов от доходов, полученных в течение указанного времени в результате такой деятельности, но не менее 20 тыс. руб.</p> <p>2. Ведение деятельности организацией или индивидуальным предпринимателем без постановки на учет в налоговом органе более 3 месяцев влечет взыскание штрафа в размере 20 % доходов, полученных в период деятельности без постановки на учет более 90 дней.</p>
Неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов в результате занижения базы для начисления страховых взносов, иного неправильного исчисления страховых взносов или других неправомерных действий влечет взыскание штрафа в размере 20 % неуплаченных сумм страховых взносов.	<p>Статья 122 Неуплата или неполная уплата сумм налога</p> <p>1. Неуплата или неполная уплата сумм налога в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога или других неправомерных действий (бездействия) влекут взыскание штрафа в размере 20 % от неуплаченных сумм налога.</p>

¹⁰ Согласно пункту 11 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 августа 2004 года № 79 ответственность страхователя наступает только при неуплате или неполной уплате страховых взносов по итогам отчетного (расчетного периода), т. е. по истечении квартала, и, соответственно, штраф не может быть наложен за неуплату ежемесячных авансовых платежей.

<p>Деяние, предусмотренное абзацем первым настоящего пункта, которое совершено умышленно, влечет взыскание штрафа в размере 40 % неуплаченных сумм страховых взносов.</p>	<p>2. Деяния, предусмотренные пунктом 1 настоящей статьи, совершенные умышленно, влекут взыскание штрафа в размере 40 % от неуплаченных сумм налога.</p>
	<p>Статья 119 Непредставление налоговой декларации</p> <p>1. Непредставление налогоплательщиком в установленный законодательством о налогах и сборах срок налоговой декларации в налоговый орган по месту учета, при отсутствии признаков налогового правонарушения, предусмотренного в пункте 2 настоящей статьи, влечет взыскание штрафа в размере 5 % суммы налога, подлежащей уплате (доплате) на основе этой декларации, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для ее представления, но не более 30 % указанной суммы и не менее 100 рублей.</p> <p>2. Непредставление налогоплательщиком налоговой декларации в налоговый орган в течение более 180 дней по истечении установленного законодательством о налогах срока представления такой декларации влечет взыскание штрафа в размере 30 % суммы налога, подлежащей уплате на основе этой декларации, и 10 % суммы налога, подлежащей уплате на основе этой декларации, за каждый полный или неполный месяц, начиная со 181 дня.</p>
	<p>Статья 126 Непредставление налоговому органу сведений, необходимых для осуществления налогового контроля</p> <p>1. Непредставление в установленный срок налогоплательщиком (налоговым агентом) в налоговые органы документов и (или) иных сведений, предусмотренных настоящим кодексом и иными актами законодательства о налогах и сборах, влечет взыскание штрафа в размере 50 руб. за каждый непредставленный документ.</p> <p>2. Непредставление налоговому органу сведений о налогоплательщике, выразившееся в отказе организации предоставить имеющиеся у нее документы, предусмотренные настоящим Кодексом, со сведениями о налогоплательщике по запросу налогового органа, а равно иное уклонение от предоставления таких документов либо предоставление документов с заведомо недостоверными сведениями, если такое деяние не содержит признаков нарушения законодательства о налогах и сборах, предусмотренного статьей 135.1 настоящего кодекса, влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб.</p>
<p>Неправомерное несообщение (несвоевременное сообщение) лицом сведений, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом это лицо должно было сообщить в орган Пенсионного фонда Российской Федерации, влечет взыскание штрафа в размере 1000 руб.</p> <p>Те же деяния, совершенные повторно в течение календарного года, влекут взыскание штрафа в размере 5000 руб.</p>	<p>Статья 129.1 Неправомерное несообщение сведений налоговому органу</p> <p>1. Неправомерное несообщение (несвоевременное сообщение) лицом сведений, которые в соответствии с настоящим кодексом это лицо должно сообщить налоговому органу, при отсутствии признаков налогового правонарушения, предусмотренного статьей 126 данного кодекса, влечет взыскание штрафа в размере 1000 руб.</p> <p>2. Те же деяния, совершенные повторно в течение календарного года, влекут взыскание штрафа в размере 5000 руб.</p>

Приведенные данные свидетельствуют об отсутствии единого подхода в налоговом законодательстве и законодательстве об обязательном пенсионном страховании к привлечению плательщиков к ответственности.

Административная ответственность

Привлечение к административной ответственности за нарушения требований Закона № 167-ФЗ должно осуществляться в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно пункту 5 статьи 28.3 указанного кодекса должностные лица государственных внебюджетных фондов вправе составлять протоколы об административных

правонарушениях (в части административных правонарушений, связанных с перечислением сумм взносов в соответствующие государственные внебюджетные фонды), предусмотренных следующими статьями: 15.3 «Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе», 15.4 «Нарушение срока представления сведений об открытии и о закрытии счета в банке или иной кредитной организации», части 1 статьи 15.6 «Непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля», части 1 статей 15.7 «Нарушение порядка открытия счета налогоплательщику» и 15.8 «Нарушение срока исполнения поручения о перечислении налога или сбора (взноса)».

Как следует из статьи 11 Закона № 167-ФЗ, обязанность самостоятельно регистрироваться в органах ПФР сохранили лишь страхователи, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица (за исключением индивидуальных предпринимателей). По статье 15.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность только для должностных лиц страхователей, являющихся юридическими лицами.

Обязанность кредитных организаций представлять в органы ПФР сведения об открытии (закрытии) счетов страхователя Законом № 167-ФЗ не установлена.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели регистрируются в органах ПФР на основании сведений, передаваемых налоговыми органами.

Право органа ПФР выставлять инкассовые поручения кредитной организации о перечислении страховых взносов, пеней и штрафов законодательством не установлено.

Таким образом, органы ПФР лишены возможности составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15.3, 15.4, 15.7, 15.8.

Что касается применения штрафных санкций в соответствии со статьей 15.6 «Непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля», то пунктом 2 статьи 24 Закона № 167-ФЗ определено, что по окончании расчетного периода страхователь представляет страховщику расчет с отметкой налогового органа или с иными документами, подтверждающими факт представления расчета в налоговый орган. Однако конкретного срока представления данного расчета не установлено, что ставит под сомнение возможность использования этой статьи органами ПФР. Кроме того, пунктом 6 статьи 24 Закона № 167-ФЗ установлено, что по окончании расчетного периода страхователи представляют в налоговый орган декларацию, а не расчет, т. е. имеет место противоречие в названии форм представляемых документов.

Таким образом, никаких мер административной ответственности к должностным лицам плательщиков страховых взносов на ОПС действующим законодательством не предусмотрено.

Уголовная ответственность

Уголовный кодекс Российской Федерации содержит составы преступлений, связанных с уклонением от уплаты налогов и (или) сборов в крупном или особо крупном размере (статьи 198, 199), сокрытием денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов (статья 199.2). Поскольку в указанных статьях речь идет исключительно о налогах и сборах, к которым страховые взносы на ОПС не относятся, фактически уголовная ответственность за нарушение законодательства об уплате страховых взносов отсутствует, и суммы неуплаченных страховых взносов не учитываются при определении объема задолженности по обязательным платежам для целей привлечения плательщика к уголовной ответственности.

Зачеты (возвраты) страховых взносов на обязательное пенсионное страхование

Требует законодательного разрешения вопрос о проведении зачетов и возвратов по суммам уплаченных страхователем страховых взносов.

Законом № 167-ФЗ не устанавливается порядок зачета либо возврата сумм излишне уплаченных страховых взносов.

Органы ПФР вправе осуществить возврат страховых взносов лишь в случае, если невозможно установить, за каких застрахованных лиц указанные платежи уплачены (пункт 1 статьи 13 Закона № 167-ФЗ).

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации администратор поступлений в бюджеты всех уровней принимает решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. В отношении страховых взносов администратором поступлений является ФНС России.

Минфин России в последние годы неоднократно излагал свою позицию о том, что налоговые органы не уполномочены осуществлять зачеты (возвраты) по страховым взносам. В письме Минфина России от 29 января 2007 года № 03-02-07/1-25 такая позиция аргументируется следующим.

Законом № 167-ФЗ не определен уполномоченный орган, который должен производить зачет (возврат) излишне уплаченных сумм страховых взносов и в порядок проведения зачета, а также не установлено, что зачет страховых взносов на ОПС осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 78 вышеуказанного кодекса.

Для обеспечения законодательного регулирования порядка зачета (возврата) сумм излишне уплаченных страховых взносов требуется внести изменения в Закон № 167-ФЗ, направленные на определение органа, уполномоченного производить зачет (возврат) излишне уплаченных сумм страховых взносов на ОПС, и в порядок проведения зачета.

В связи с тем, что Законом № 167-ФЗ не определены уполномоченный орган, который должен производить зачет (возврат) сумм излишне уплаченных страховых взносов, а также порядок проведения зачета (возврата), споры по вопросу о зачете (возврате) указанных сумм в настоящее время разрешаются в судебном порядке.

Вместе с тем в письме от 7 августа 2007 года № 03-02-07/2-138 Минфин России, комментируя предоставленные ему Налоговым кодексом Российской Федерации полномочия по разъяснению законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, сообщил, что письменные разъяснения Минфина России по вопросам применения законодательства о налогах и сборах не содержат правовых норм и не направлены на их установление, изменение или отмену. Такие письменные разъяснения не обязательны для исполнения налоговыми органами, налогоплательщиками, плательщиками сборов и налоговыми агентами. Опубликованные письменные разъяснения Минфина России должны восприниматься субъектами налоговых правоотношений наряду с иными публикациями специалистов в этой области, имеют информационно-разъяснительный характер и не препятствуют им руководствоваться нормами законодательства о налогах и сборах в понимании, отличающемся от трактовки, изложенной Минфином России.

Однако, учитывая, что Налоговым кодексом Российской Федерации предусмотрена прямая обязанность налоговых органов руководствоваться письменными разъяснениями по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, которые даны Минфином России, налоговые органы обязаны руководствоваться разъяснениями, адресованными ФНС России.

ФНС России в письме от 14 сентября 2007 года № ШС-6-18/716@ «О порядке применения разъяснений Минфина России по вопросам применения законодательства Рос-

сийской Федерации о налогах и сборах» отметила, что в случае принятия судами решений, в основу которых легли разъяснения Минфина России, направленные налогоплательщикам и содержащие позицию не в пользу налоговых органов, налоговым органам надлежит обжаловать такие решения в установленном законодательством порядке либо заявлять о пересмотре судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам.

Вместе с тем, если у налогового органа отсутствуют основания полагать, что рассмотрение в суде закончится не в пользу налогового органа, то в целях избежания потерь бюджета, связанных с уплатой налоговыми органами процентов, начисленных в порядке, предусмотренном статьей 79 Налогового кодекса Российской Федерации, а также расходов по оплате государственной пошлины при рассмотрении указанных дел в суде, налоговый орган может учитывать сложившуюся в регионе судебно-арбитражную практику по аналогичным вопросам и схожим обстоятельствам.

Сообщено также, что в практической деятельности налоговым органам в целях сокращения количества судебных споров, проигранных налогоплательщикам, и исключения принятия судебных решений не в пользу налоговых органов при вынесении решений по результатам налоговых проверок и участия в судебных разбирательствах с налогоплательщиками следует руководствоваться сложившейся судебной практикой и вступившими в законную силу судебными решениями.

Необходимо отметить, что к настоящему времени в Пермском крае и Ивановской области сложилась устойчивая судебная практика, исходящая из того, что именно налоговые органы обязаны осуществлять зачеты (возвраты) по страховым взносам на ОПС. Эта практика базируется на позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в его постановлении от 5 сентября 2006 года № 2776/06.

В силу пункта 1 статьи 13 Закона № 167-ФЗ страховщик (территориальные органы ПФР) имеет право осуществлять возврат страховых взносов страхователям в случае, если невозможно установить, за каких застрахованных лиц указанные платежи внесены. Иные возможности проведения территориальными органами ПФР возврата или зачета, в том числе и излишне уплаченных сумм по страховым взносам на ОПС, законодательством не установлены.

Согласно пункту 18 Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 16 декабря 2004 года № 116н (далее - Порядок), возврат (возмещение) плательщикам излишне уплаченных (взысканных) сумм осуществляется органами Федерального казначейства на основании решений налоговых органов о возврате, распоряжений администраторов поступлений в бюджет о возврате поступлений плательщику.

Согласно перечню администраторов поступлений в бюджеты Российской Федерации (приложение № 11.1 к Федеральному закону от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации») администратором поступлений по страховым взносам на ОПС является Федеральная налоговая служба.

При названных обстоятельствах вывод судов о том, что действующим законодательством территориальным органам ПФР предоставлено право проводить зачет или возврат излишне уплаченных страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, кроме случаев, если невозможно установить, за каких застрахованных лиц указанные платежи уплачены, является ошибочным.

При этом возникает вопрос: должен ли налоговый орган согласовывать свое решение о зачете (возврате) страховых взносов с территориальным органом ПФР? Ведь возможна ситуация, когда соответствующее решение будет принято налоговым органом

уже после того, как страхователь представил в орган ПФР данные в рамках персонифицированного учета, и эти данные были использованы органом ПФР при исчислении размера пенсии застрахованного.

Однако наделение Федеральной налоговой службы статусом администратора страховых взносов на ОПС позволяет производить налоговым органам зачеты и возвраты по страховым взносам без согласования с органами ПФР.

Поэтому механизмы осуществления зачетов (возвратов) по страховым взносам должны быть урегулированы в Законе № 167-ФЗ с учетом социальной значимости этих платежей.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в период 2005-2007 годов зачеты по страховым взносам осуществлялись налоговыми органами в основном по решению судебных органов, в меньшей степени это относится к проведению возвратов. Так, в Пермском крае налоговые органы в указанный период осуществляли зачет (возврат) страховых взносов только на основании решений судебных органов и без согласования с органами ПФР. За 2005-2006 годы и 9 месяцев 2007 года проведено 204 зачета на сумму 2,3 млн. рублей и 345 возвратов - 7,3 млн. рублей.

В Ивановской области налоговые органы осуществляли зачет (возврат) страховых взносов, как правило, по решению судов и по согласованию с органами ПФР.

Налоговыми органами Ивановской области за указанный период зачеты (возвраты) по страховым взносам проводились как на основании решений судебных органов, так и по решению налоговых органов и, как правило, по согласованию с органами ПФР. В целях подтверждения факта задолженности (переплаты) органы ПФР представляли страхователям заверенную информацию о суммах переплаты для передачи ее в налоговые органы для проведения зачетов (возвратов) по решению судебных органов (в 2005 году органами ПФР по Ивановской области передано в налоговые органы 466 документов, в 2006 году - 497). За анализируемый период проведено зачетов на сумму 16,9 млн. рублей, из них по решению судов - 15,7 млн. рублей (92,9 %), возвратов - 8,1 млн. рублей, из них по решению судов - 2,3 млн. рублей (28,4 процента).

При этом общая сумма проведенных налоговыми органами по Ивановской области зачетов (возвратов) указанных платежей составила в 2005 году 4,4 % от общей суммы переплат по страховым взносам, в 2006 году - 1,3 %, за 9 месяцев 2007 года - 0,4 %. Приведенные данные свидетельствуют о том, насколько остро стоит проблема проведения зачетов (возвратов) по страховым взносам на ОПС.

Отсутствие в течение длительного времени законодательного урегулирования вопросов проведения зачета (возврата) по страховым взносам на ОПС лишает страхователей возможности вернуть излишне уплаченные страховые взносы и создает проблемы для налоговых органов в части урегулирования указанных вопросов. В соответствии с пунктом 7 статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации заявление о зачете или возврате излишне уплаченного налога может быть подано в течение 3 лет со дня уплаты указанной суммы, согласно пункту 3 статьи 79 данного кодекса исковое заявление в суд о возврате излишне взысканного налога может быть подано в течение 3 лет, считая со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о факте излишнего взыскания налога.

Следует также отметить, что в случае возврата сумм излишне уплаченного налога с нарушением установленного срока (в течение 1 месяца со дня получения заявления налогоплательщика о возврате) налоговые органы в соответствии со статьей 79 указанного кодекса должны на сумму излишне уплаченного налога начислить проценты, подлежащие уплате налогоплательщику за каждый день нарушения срока возврата; при принятии

судами решений о зачетах (возвратах) в пользу страхователей - вынуждены уплачивать в доход федерального бюджета государственную пошлину (с 1 января 2007 года).

Списание безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование

Законодательство не позволяет списывать безнадежную к взысканию задолженность по страховым взносам на ОПС. Ранее это можно было объяснить социально-правовой природой этих взносов, их индивидуальной возмездностью, участием в правоотношениях по обязательному пенсионному страхованию третьей стороны - застрахованного лица. Ведь если при списании безнадежной к взысканию задолженности по налогам в силу их индивидуальной безвозмездности права конкретного индивидуума не нарушаются (потери несет государство вследствие уменьшения поступлений в соответствующий бюджет), то при списании безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам на ОПС затрагиваются интересы конкретных застрахованных лиц.

Однако после принятия Конституционным Судом Российской Федерации постановления от 10 июля 2007 года № 9-П ситуация изменилась. Поскольку в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения страхователем своей обязанности по уплате страховых взносов государство должно исполнить эту обязанность за страхователя из средств федерального бюджета, представляется, что возможно списывать соответствующую задолженность на условиях списания задолженности по другим обязательным платежам. Такие условия приведены в постановлении Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2001 года № 100 «О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням и штрафам по федеральным налогам и сборам, а также задолженности по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, начисленным пеням и штрафам».

При этом очевидно, что в системе персонифицированного учета на лицевых счетах застрахованных граждан следует учитывать соответствующую задолженность для того, чтобы при возникновении у застрахованного лица права на трудовую пенсию было возможно определить объем средств, подлежащих внесению в бюджет страховщика из федерального бюджета.

Однако для осуществления названных выше процедур необходимо внести изменения в законодательство об обязательном пенсионном страховании и названное выше постановление Правительства Российской Федерации.

По состоянию на 1 октября 2007 года сумма безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам составила в целом по Российской Федерации 2182,9 млн. рублей (4,1 % к общей сумме задолженности по страховым взносам на ОПС), с учетом задолженности по уплате пеней и штрафных санкций - 3054,9 млн. рублей (3,9 %). По Пермской области эти показатели составили, соответственно, 11,1 млн. рублей (1,4 %) и 14,7 млн. рублей (1,3 %), по Ивановской области - 258,6 млн. рублей (34,3 %) и 314,7 млн. рублей (30,1 процента).

Учет поступлений страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и составление отчетности

Ведение учета поступлений сумм страховых взносов на ОПС в налоговых органах и органах ПФР организовано в соответствии с требованиями Закона № 167-ФЗ и распорядительными документами ФНС России и ПФР.

В налоговых органах по месту постановки на учет по каждому плательщику страховых взносов при наличии обязательств по их уплате в автоматизированном режиме ведутся карточки «Расчеты с бюджетом» (далее - «РСБ») по кодам бюджетной класси-

фикации в соответствии с указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации.

Для ведения карточек «РСБ» в разрезе плательщиков страховых взносов налоговые органы используют централизованно разработанное программное средство «ЭОД местного уровня».

Основанием для проведения операций в карточках «РСБ» являются декларации, расчеты авансовых платежей, представляемые плательщиками взносов в налоговые органы, решения налоговых органов по результатам камеральных и выездных проверок, решения судебных органов и решения управления, отменяющие решения налоговых органов области и другие документы, служащие основанием для отражения начисленных сумм; структурированная информация о фактически поступивших страховых взносах, ежедневно получаемая из регионального управления Федерального казначейства, - для отражения поступлений страховых взносов.

Управлениями ФНС России по Ивановской области и Пермскому краю ежемесячно проводится сверка поступлений по страховым взносам на ОПС с управлениями Федерального казначейства соответствующего субъекта Российской Федерации.

Суммы начисленных и поступивших средств страховых взносов отражались управлениями ФНС России по Ивановской области и Пермскому краю в отчетах по форме № 1-НМ «Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации».

Индикативные показатели поступления страховых взносов на ОПС исполнены управлениями ФНС России по Ивановской области и Пермскому краю, соответственно, в 2005 году на 103,2 % и 101,7 %, в 2006 году - на 106,0 % и 105,2 %, за 9 месяцев 2007 года - на 104,2 % и 103,0 процента.

Органами ПФР учет платежей, поступающих по обязательному пенсионному страхованию на счета отделений, их разнесение по страхователям производится в соответствии с временными методическими рекомендациями, утвержденными распоряжением Правления ПФР от 16 мая 2005 года № 66р, по кодам бюджетной классификации (далее - КБК) и видам платежей в разрезе страхователей и является основой для проведения сверки данных индивидуального (персонифицированного) учета и бухгалтерского учета в системе обязательного пенсионного страхования.

Ежедневно в отделения ПФР поступает сформированная РКЦ ГУ Банка России в бумажном виде выписка по поступлениям на счет отделения средств от уплаты страховых взносов общей суммой за операционный день.

По информации региональных управлений Федерального казначейства (далее - УФК), ежедневно передаваемой в отделения ПФР в электронном виде, осуществляется аналитический учет поступивших страховых платежей по КБК.

Ежемесячно отделения ПФР проводят сверки платежей с УФК в разрезе КБК с составлением акта сверки расчетов в соответствии с приказом Минфина России от 15 января 2001 года № 3н «Об утверждении правил зачисления единого социального налога на счета органов Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации».

Информация по уплаченным страховым взносам в разрезе страхователей, полученная отделениями ПФР от УФНС России в электронном виде, обрабатывается по КБК, ОКАТО и коду ИФНС России и отправляется в управления (отделы) ПФР для разности в базу данных страхователей.

Отделения ПФР в установленном порядке представляет в Пенсионный фонд Российской Федерации бухгалтерскую отчетность по исполнению бюджета ПФР по отделению.

Выводы

1. Законодательство, регулирующее вопросы администрирования страховых взносов на ОПС, имеет многочисленные пробелы и противоречия.

2. Расщепление функций администрирования страховых взносов на ОПС между двумя ведомствами - Федеральной налоговой службой и Пенсионным фондом Российской Федерации и практика работы этих ведомств поставили целый ряд вопросов, требующих разрешения в законодательном порядке. Законодательство не дает однозначного ответа на следующие вопросы:

- какой орган должен начислять пени на сумму недоимки по страховым взносам;
- должен ли орган ПФР самостоятельно на основе имеющихся у него данных формировать суммы недоимки и пеней для целей их взыскания; может ли он уточнять данные о суммах задолженности, переданных ему налоговыми органами, или он обязан взыскивать только тот размер задолженности, который ему передан налоговым органом;
- какой орган вправе налагать на страхователей штрафы за нарушение законодательства об обязательном пенсионном страховании;
- вправе ли органы ПФР при проведении контрольных мероприятий, связанных с проверкой полноты и достоверности переданных страхователями для целей персонализированного учета данных, проверять вопросы полноты исчисления и уплаты страховых взносов.

3. Законодательно не установлены:

- меры ответственности по законодательству об обязательном пенсионном страховании за несвоевременное представление страхователями отчетности по страховым взносам на ОПС;
- меры административной ответственности должностных лиц плательщиков страховых взносов за нарушение порядка уплаты страховых взносов;
- меры уголовной ответственности за нарушение порядка уплаты страховых взносов;
- меры ответственности за несвоевременную уплату авансовых платежей;
- возможность начисления пеней на суммы несвоевременно уплаченных авансовых платежей;
- органы, которые должны принимать решения о проведении зачетов (возвратов) сумм страховых взносов;
- обязанность для индивидуальных предпринимателей, адвокатов, занимающихся частной практикой нотариусов, представлять по итогам отчетных периодов расчеты, по итогам налогового периода - декларацию об исчисленных и уплаченных суммах страховых взносов в виде фиксированного платежа;
- обязанность для налоговых органов по исчислению суммы страховых взносов в виде фиксированного платежа, направлению налоговых уведомлений на уплату авансовых платежей по страховым взносам в виде фиксированного платежа страхователям;
- порядок списания безнадежной к взысканию задолженности по уплате страховых взносов на ОПС;
- иные (кроме пеней) меры обеспечения уплаты страховых взносов.

4. Ключевые вопросы администрирования страховых взносов решаются путем выработки судебной практики.

К ним относятся проблемы:

- начисления пеней по авансовым платежам;
- принятия решения о зачетах (возвратах) излишне уплаченных страховых взносов;

- очередности погашения требований об уплате задолженности по страховым взносам при недостаточности денежных средств на счете страхователя для удовлетворения всех предъявленных к нему требований, а также при удовлетворении требований кредиторов при ликвидации юридического лица и признании юридического лица несостоятельным (банкротом).

Практика решения налоговыми органами проблем начисления пеней по авансовым платежам и проведения зачетов (возвратов) входит в противоречие с позицией судов, что влечет за собой дополнительную нагрузку не только на судебные и налоговые органы, но и на органы ПФР (при начислении пеней), поскольку они, пользуясь информацией, полученной из налоговых органов, при осуществлении мероприятий по взысканию задолженности вынуждены корректировать и актуализировать эту информацию в соответствии со сложившейся судебной практикой.

5. Сложившуюся ситуацию с задолженностью по уплате страховых взносов на ОПС можно рассматривать как одну из причин, побудившую Конституционный Суд Российской Федерации сформулировать правовую позицию о недопустимости снижения размера пенсионного обеспечения застрахованного гражданина вследствие невнесения (неполного внесения) страхователем страховых взносов в пользу этого гражданина и обязанности федерального бюджета компенсировать ПФР невнесенные страхователями суммы страховых взносов. Переход к исчислению размеров страховой части трудовой пенсии гражданина, исходя из сумм начисленных (а не уплаченных) в его пользу страховых взносов, позволяет говорить об утрате страховыми взносами (по крайней мере, направляемыми на выплату страховой части трудовой пенсии) признака индивидуальной возмездности, отграничивающего их от налогов.

6. В перечне федеральных органов, которым налоговым органом направляется уведомление о направлении в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2004 года № 257, органы ПФР отсутствуют. Вместе с тем взыскание задолженности по страховым взносам возлагается на органы ПФР, которые в конечном счете определяют объем задолженности, подлежащей взысканию (и, соответственно, включению в реестр требований кредиторов).

7. Требуется уточнения состав информации, передаваемой налоговыми органами в органы ПФР в соответствии с протоколом обмена информацией между ФНС России и ПФР в электронном виде. Отсутствие в органах ПФР информации о приостановке операций по счетам страхователя в банке или наложении ареста на имущество страхователя приводит к необоснованному начислению пеней на сумму недоимки и отказам судов в удовлетворении исков органов ПФР.

8. В условиях электронного документооборота между налоговыми органами и органами ПФР законодательно утверждена обязанность страхователей представлять годовую отчетность на бумажных носителях, что ведет к дополнительной нагрузке на страхователей и налоговые органы и не имеет практического смысла.

9. Отсутствует увязка норм Закона № 167-ФЗ с нормами Налогового кодекса Российской Федерации в части порядка уплаты обособленными подразделениями ЕСН и страховых взносов на ОПС в условиях, когда страховые взносы для целей единого социального налога рассматриваются в качестве налогового вычета.

10. В форме решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщика в банке, утвержденной приказом ФНС России от 1 декабря 2006 года № САЭ-3-19/825@, в перечне операций по списанию денежных средств, не приостанавливаемых в связи с вынесением налоговым органом решения о приостановлении операций по счетам нало-

гоплательщика в кредитных организациях, страховые взносы отсутствуют, при этом названные платежи не входят в соответствии с законодательством в приоритетную очередь по сравнению с налогами и сборами и сами таковыми не являются. Вследствие этого может быть поставлена под сомнение возможность самостоятельной уплаты страхователем суммы страховых взносов в случае приостановления налоговым органом операций по счетам (как это предусмотрено для налогов и сборов).

Предложения

В рамках поставленной Президентом Российской Федерации задачи улучшения мер по собираемости социальных платежей, необходимости реализации положений постановления Конституционного Суда Российской Федерации об установлении правового механизма, гарантирующего учет начисленных (в том числе и не уплаченных страхователем) сумм страховых взносов при определении размера пенсионного обеспечения застрахованных лиц, и в связи с изложенным выше представляется целесообразным:

1. Внести изменения в законодательство об обязательном пенсионном страховании, имея в виду уточнение правовой природы страховых взносов на ОПС с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в постановлении от 10 июля 2007 года № 9-П и заключающейся в устранении увязки между размером пенсионного обеспечения гражданина и суммой внесенных страхователем в его пользу страховых взносов.

2. Рассмотреть 2 пути решения проблем повышения эффективности администрирования страховых взносов на ОПС:

2.1. Устранение расщепления функций администрирования страховых взносов и наделение функциями администратора этих страховых взносов в полном объеме либо Федеральной налоговой службы, либо Пенсионного фонда Российской Федерации. В первом случае страховым взносам на ОПС должен быть придан статус налога, и все меры администрирования страховых взносов должны быть унифицированы с мерами налогового администрирования, во втором случае - все меры администрирования следует включить в Закон № 167-ФЗ, придав им специфический характер с учетом особой правовой природы страховых взносов.

В последнем случае представляется целесообразным предусмотреть в законодательстве дополнительные положения, которые позволили бы обеспечить безусловное исполнение страхователями своей обязанности по уплате страховых взносов на ОПС. Для этого следует рассмотреть вопросы:

- введения дополнительного обязательного страхования в системе обязательного пенсионного страхования рисков неуплаты страхователями страховых взносов;

- изменения очередности погашения долгов страхователей при недостаточности денежных средств на счете страхователя для удовлетворения всех предъявленных к нему требований (статья 855 Гражданского кодекса Российской Федерации), а также при удовлетворении требований кредиторов при ликвидации юридического лица (статья 64 Гражданского кодекса Российской Федерации) и при признании юридического лица несостоятельным (банкротом) (статья 134 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», предусмотрев погашение задолженности по страховым взносам на ОПС в составе второй очереди;

- ужесточения мер администрирования страховых взносов (например, путем увеличения размера пеней, штрафов и т. д.), а также введения мер административной и уголовной ответственности должностных лиц страхователей за уклонение от уплаты страховых взносов в установленном порядке.

2.2. При сохранении существующего порядка администрирования страховых взносов налоговыми органами и органами ПФР представляется целесообразным внести в действующее законодательство изменения и дополнения с целью устранения рассмотренных выше пробелов и противоречий в существующих процедурах администрирования страховых взносов, а также с целью более четкого разграничения полномочий налоговых органов и органов ПФР, имея в виду установить:

- меры ответственности за несвоевременное представление страхователями отчетности по страховым взносам;
- возможность начисления пеней на недоимку по страховым взносам на ОПС при уплате авансовых платежей и меры ответственности за нарушение порядка их уплаты;
- механизм совместного принятия налоговыми органами и органами ПФР решений о проведении зачетов (возвратов) сумм страховых взносов;
- обязанность: для индивидуальных предпринимателей, адвокатов, занимающихся частной практикой нотариусов представлять по итогам отчетных периодов - расчеты, по итогам налогового периода - декларацию об исчисленных и уплаченных суммах страховых взносов в виде фиксированного платежа; для налоговых органов - по исчислению суммы страховых взносов в виде фиксированного платежа, направлению налоговых уведомлений на уплату авансовых платежей по страховым взносам в виде фиксированного платежа страхователям;
- порядок списания безнадежной к взысканию задолженности по уплате страховых взносов на ОПС;
- право территориальных органов ПФР взыскивать во внесудебном порядке недоимку по страховым взносам, пеням и штрафам вне зависимости от размера задолженности;
- дополнительные (кроме пеней) меры обеспечения обязанности страхователя уплатить страховые взносы на ОПС;
- меры административной ответственности должностных лиц страхователей за нарушение порядка уплаты страховых взносов;
- меры уголовной ответственности должностных лиц страхователей за нарушение порядка уплаты страховых взносов на ОПС;
- механизм обратной трансформации средств единого социального налога (полученных вследствие признания недоимкой по ЕСН недоимки по страховым взносам в рамках механизмов, предусмотренных статьей 243 Налогового кодекса Российской Федерации), поступивших в федеральный бюджет, в страховые взносы на ОПС, с последующим их перечислением в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации.

При этом следует наделить статусом администратора страховых взносов на обязательное пенсионное страхование наряду с Федеральной налоговой службой также и Пенсионный фонд Российской Федерации.

3. Рассмотреть вопрос о внесении дополнений в Положение о порядке предъявления требований по обязательствам перед Российской Федерацией в делах о банкротстве и в процедурах банкротства, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2004 года № 257, в части дополнения перечня федеральных органов исполнительной власти и иных органов, которым налоговым органом направляется уведомление о принятом решении о направлении в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом, Пенсионным фондом Российской Федерации.

4. Федеральной налоговой службе и Пенсионному фонду Российской Федерации внести дополнения в протокол обмена информацией между ФНС России и ПФР в электронном виде (приложение к соглашению по информационному взаимодействию меж-

ду МНС России и ПФР от 2 декабря 2003 года № БГ-16-05/189/МЗ-08-32/2-С), имея в виду включение в перечень информации, передаваемой налоговыми органами в органы ПФР, сведений о приостановлении операций по счетам страхователей в кредитных организациях и аресте имущества.

5. Устранить дублирование в представлении отчетности по страховым взносам на ОПС, имея в виду внесение изменений в статью 24 Закона № 167-ФЗ в части исключения обязанности страхователей представлять в органы ПФР отчетность (декларации) с отметкой налогового органа в условиях передачи данного документа налоговыми органами органам ПФР в электронном виде.

6. Осуществить увязку норм Закона № 167-ФЗ (статья 24) с нормами Налогового кодекса Российской Федерации (статья 243) в части порядка уплаты обособленными подразделениями ЕСН и страховых взносов на ОПС.

7. Рассмотреть возможность внесения изменений в форму решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщика в банке, утвержденную приказом ФНС России от 1 декабря 2006 года № САЭ-3-19/825@, дополнив перечень платежей, по которым налоговыми органами не производится приостановление операций по счетам налогоплательщика в кредитных организациях, страховыми взносами на ОПС (имея в виду применение в соответствии со статьей 2 Закона № 167-ФЗ норм налогового законодательства к правоотношениям, связанным с уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование).

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ