

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 31 мая 2013 года № 26К (917) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности администрирования страховых взносов, уплачиваемых работодателями сверх общеустановленных тарифов в целях дополнительного социального обеспечения отдельных категорий работников организаций угольной промышленности, а также по максимальному тарифу - в целях их обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2011-2012 годах и истекшем периоде 2013 года»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо с приложением отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Фонд социального страхования Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности администрирования страховых взносов, уплачиваемых работодателями сверх общеустановленных тарифов в целях дополнительного социального обеспечения отдельных категорий работников организаций угольной промышленности, а также по максимальному тарифу - в целях их обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2011-2012 годах и истекшем периоде 2013 года»

Основание для проведения мероприятия: пункт 3.12.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год.

Предмет мероприятия

Законодательное регулирование и организация деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации и их территориальных органов по администрированию страховых взносов, уплачиваемых работодателями сверх общеустановленных тарифов в целях дополнительного социального обеспечения отдельных категорий работников организаций угольной промышленности, а также по максимальному тарифу - в целях их обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Цель мероприятия

Оценка эффективности выполнения Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации и их территориальными органами функций администраторов доходов бюджетной системы и подготовка предложений по совершенствованию процесса администрирования.

Объекты мероприятия

Фонд социального страхования Российской Федерации (г. Москва) (по запросу);

Пенсионный фонд Российской Федерации (г. Москва) (по запросу);

государственное учреждение - Ростовское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации (г. Ростов-на-Дону);

государственное учреждение - Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Ростовской области (г. Ростов-на-Дону);

государственное учреждение - региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Коми (г. Сыктывкар);

государственное учреждение - Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Коми (г. Сыктывкар).

Исследуемый период: 2011-2012 годы и истекший период 2013 года.

Сроки проведения мероприятия: с 4 февраля по 31 мая 2013 года.

Результаты мероприятия

- 1. Анализ законодательства, регулирующего вопросы администрирования страховых взносов, уплачиваемых работодателями сверх общеустановленных тарифов в целях дополнительного социального обеспечения отдельных категорий работников организаций угольной промышленности, а также по максимальному тарифу - в целях их обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний**

Правовая основа уплаты организациями угольной промышленности в бюджет ПФР взносов на выплату доплаты к пенсии лицам, работавшим в таких организациях, и страховых взносов по дополнительным тарифам для отдельных категорий страхователей, использующих труд граждан, имеющих право на досрочную пенсию по старости

Федеральным законом от 10 мая 2010 года № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» (далее - Закон № 84-ФЗ) были введены взносы, уплачиваемые организациями угольной промышленности в бюджет ПФР на выплату доплаты к пенсии лицам, работавшим в организациях угольной промышленности непосредственно полный рабочий день на подземных и открытых горных рабо-

тах (включая личный состав горноспасательных частей) по добыче угля и сланца и на строительстве шахт не менее 25 лет либо не менее 20 лет в качестве работников ведущих профессий - горнорабочих очистного забоя, проходчиков, забойщиков на отбойных молотках, машинистов горных выемочных машин (далее - работники организаций угольной промышленности) и получающим пенсии в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 1).

Как было отмечено в финансово-экономическом обосновании к соответствующему законопроекту, внесенному Правительством Российской Федерации, указанные страховые взносы вводятся с целью формирования финансовых средств, которых было бы достаточно для выплаты доплаты к пенсии бывшим работникам угольной отрасли в сумме, обеспечивающей размер трудовой пенсии по старости не ниже 40 % утраченного среднемесячного заработка (исходя из предложений, сформулированных с учетом требований профсоюза базовых отраслей, в том числе угольной отрасли)¹.

Таким образом, была продолжена законодательная практика введения дополнительных взносов для отдельных категорий работодателей с целью обеспечения повышенного уровня пенсионного обеспечения отдельных категорий работников по сравнению с общеустановленным порядком. Впервые это произошло с принятием Федерального закона от 27 ноября 2001 года № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации» (далее - Закон № 155-ФЗ), которым была установлена доплата к пенсии соответствующим категориям граждан, выплачиваемая за счет средств, формирующихся в результате уплаты соответствующими категориями работодателей взносов по дополнительному тарифу.

Текст самого Закона № 84-ФЗ не содержит причин и целей введения соответствующей доплаты к пенсии. Однако следует предположить, что эти причины и цели аналогичны тем, которыми руководствовался законодатель, вводя Законом № 155-ФЗ соответствующую доплату другой категории работников - членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации. В отличие от Закона № 84-ФЗ, Закон № 155-ФЗ прямо указывает, что доплата к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации вводится в качестве дополнительной гарантии в области социального обеспечения в связи с вредными, опасными, напряженными и тяжелыми условиями труда, имеющего особый характер (преамбула Закона).

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации (далее - Конституционный Суд), Конституция Российской Федерации, ее статья 7, в соответствии с целями социального государства, каковым является Российская Федерация, устанавливая гарантии социальной защиты, в том числе социального обеспечения в предусмотренных Законом случаях (статья 39,

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 204706-5 «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» (о ежемесячной доплате к трудовой пенсии отдельным категориям работников организаций угольной промышленности).

часть 1), вместе с тем не определяет конкретные способы и объемы такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Из этого следует, что федеральный законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения при установлении мер социальной защиты².

При осуществлении определенных видов профессиональной деятельности работники подвергаются влиянию вредных производственных факторов, оказывающих неблагоприятное воздействие на их здоровье. Пользуясь упомянутой выше свободой усмотрения при установлении мер социальной защиты и в целях компенсации вреда, причиняемого здоровью этих лиц, законодатель установил для них целый ряд гарантий и дополнительных мер социальной поддержки, в том числе и в области пенсионного обеспечения.

В первую очередь к таким мерам следует отнести право на назначение пенсии по старости до достижения общеустановленного возраста³. Статья 27 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (далее - Закон № 173-ФЗ) содержит 21 категорию лиц, имеющих при определенных условиях (стаж определенного вида работы) право на досрочную пенсию.

Согласно неоднократно подтвержденной правовой позиции Конституционного Суда, закрепляя в Федеральном законе «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» правовые основания и условия назначения пенсий и предусматривая для отдельных категорий граждан, занятых определенной профессиональной деятельностью, возможность досрочного назначения трудовой пенсии по старости, законодатель связывает право на назначение пенсии до достижения общеустановленного пенсионного возраста не с любой работой в той или иной сфере профессиональной деятельности, а лишь с такой, выполнение которой сопряжено с неблагоприятным воздействием различного рода факторов, повышенными психофизиологическими нагрузками, обусловленными спецификой и характером труда, влияющими на утрату профессиональной трудоспособности; при этом учитываются и различия в характере работы, функциональных обязанностях лиц, работающих на одних и тех же должностях, но в разных условиях.

Таким образом, несмотря на разнообразие видов профессиональной деятельности, дающей право на досрочную пенсию, все эти виды объединяются единым признаком - их выполнение сопряжено с неблагоприятным воздействием различного рода факторов, повышенными психофизиологическими нагрузками, обусловленными спецификой и характером труда, влияющими на утрату профессиональной трудоспособности. Уровень негативного воздействия этих факторов на утрату профессиональной трудоспособности, в свою очередь, оп-

² Определение от 20 февраля 2007 года № 140-О-П.

³ В силу пункта 1 статьи 7 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» право на трудовую пенсию по старости имеют мужчины, достигшие возраста 60 лет, и женщины, достигшие возраста 55 лет.

ределяет дифференциацию по возрасту и стажу работы, необходимым для реализации права на досрочную пенсию категориями граждан, перечисленных в пункте 1 статьи 27 Закона № 173-ФЗ.

Однако законодатель считал, что для отдельных категорий граждан, имеющих право на досрочную пенсию, этой дополнительной меры социальной поддержки в области пенсионного обеспечения недостаточно. Для 2 из 21 категории на законодательном уровне к настоящему времени предусмотрена упомянутая выше доплата к трудовой пенсии: для 1 категории - Законом № 155-ФЗ⁴ и для 2 категории - Законом № 84-ФЗ⁵, принятыми с разницей в 10 лет (в 2001 и 2010 годах, соответственно).

Возникает вопрос: за счет каких источников следует финансировать расходы, связанные с реализацией права отдельных категорий граждан на досрочную пенсию и доплату к ней.

Если ответ на второй вопрос был решен одновременно с принятием соответствующих федеральных законов - № 155-ФЗ и № 84-ФЗ (за счет уплачиваемых соответствующими работодателями дополнительных взносов⁶), то вопрос финансирования расходов на досрочные пенсии до настоящего времени окончательно не разрешен.

До 2013 года эти расходы осуществлялись из бюджета ПФР и не имели собственного источника финансирования. С 2013 года были введены дополнительные тарифы страховых взносов для отдельных категорий страхователей, использующих труд граждан, имеющих право на досрочную пенсию по старости.

Согласно статье 33.2 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» для страхователей в отношении выплат и иных вознаграждений в пользу застрахованных лиц, занятых на соответствующих видах работ, указанных в подпункте 1 пункта 1 статьи 27 Закона № 173-ФЗ, применяются дополнительные тарифы страховых взносов на финансирование страховой части трудовой пенсии в 2013 году в размере 4,0 %, в 2014 году - 6,0 %, в 2015 году и в последующие годы - 9,0 процента.

⁴ Подпункт 13 пункта 1 статьи 27 Закона № 173-ФЗ: мужчинам, проработавшим не менее 25 лет, и женщинам, проработавшим не менее 20 лет в летном составе гражданской авиации, а при оставлении летной работы по состоянию здоровья - мужчинам, проработавшим не менее 20 лет, и женщинам, проработавшим не менее 15 лет, в указанном составе гражданской авиации.

⁵ Подпункт 11 пункта 1 статьи 27 Закона № 173-ФЗ: лицам, непосредственно занятым полный рабочий день на подземных и открытых горных работах (включая личный состав горноспасательных частей) по добыче угля, сланца, руды и других полезных ископаемых и на строительстве шахт и рудников, независимо от возраста, если они работали на указанных работах не менее 25 лет, а работникам ведущих профессий - горнорабочим очистного забоя, проходчикам, забойщикам на отбойных молотках, машинистам горных выемочных машин, если они проработали на таких работах не менее 20 лет.

⁶ Так, согласно статье 5 Закона № 84-ФЗ, финансовое обеспечение расходов на выплату доплаты к пенсии, включая расходы на организацию работы по ее выплате и доставке, производится за счет взносов, поступивших от плательщиков взносов, сумм пеней, начисленных за несвоевременную уплату взносов, и штрафов за неправомерные действия, связанные с реализацией Закона № 84-ФЗ.

Страхователи с выплат и иных вознаграждений в пользу застрахованных лиц, занятых на соответствующих видах работ, указанных в подпунктах 2-18 пункта 1 статьи 27 Закона № 173-ФЗ, в 2013 году уплачивают дополнительные тарифы страховых взносов на финансирование страховой части трудовой пенсии в размере 2,0 %, в 2014 году - 4,0 %, в 2015 году и в последующие годы - 6,0 процента.

Для страхователей, использующих труд работников, перечисленных в подпунктах 19-21 пункта 1 статьи 27 Закона № 173-ФЗ (педагоги, врачи, творческие работники), дополнительные тарифы страховых взносов не установлены.

Таким образом, к настоящему времени в области «льготного» пенсионного обеспечения сложилась следующая ситуация: в части выплаты досрочных пенсий формирование финансовых источников по 18 из 21 категории постепенно возлагается на работодателей, по 3 - конкретный источник не установлен (осуществляется за счет бюджета ПФР, в том числе с привлечением дотаций из федерального бюджета), в части выплаты доплат к трудовой пенсии - исключительно на работодателей и размер выплат зависит исключительно от объемов уплаченных работодателями средств по законодательно установленному тарифу взносов.

Представляется, что сложившийся дифференцированный подход к размерам и определению финансовых источников формирования средств для «льготного» пенсионного обеспечения требует выработки концептуального подхода к решению этого вопроса, выработки более понятных критериев, по которым бремя финансовой ответственности по льготному пенсионному обеспечению распределяется между работодателями и государством. Так, вполне очевидно, что дополнительные тарифы страховых взносов на финансирование выплаты досрочных пенсий не были введены для работодателей, являющихся преимущественно бюджетными учреждениями, поскольку именно они используют труд педагогов, врачей и творческих работников. Тем самым государство берет на себя финансовое бремя соответствующих выплат.

Безусловно, работодатели, занимающиеся коммерческой деятельностью, целью которой является извлечение прибыли, должны сами нести бремя финансовой ответственности за компенсацию вреда, причиненного здоровью работника, занятого профессиональной деятельностью, сопряженной с воздействием различного рода неблагоприятных факторов. Это, очевидно, касается и педагогической, врачебной и творческой деятельности в коммерческих заведениях. Однако необходимо учитывать и социальную значимость определенной деятельности, а также практические возможности устранения влияния негативных производственных факторов на здоровье человека. Ведь работа под землей в угольной промышленности либо, например, машиниста метростанции в силу объективных причин не может быть в полном объеме освобождена от негативных для здоровья работников факторов. С другой стороны, социальная значимость деятельности соответствующих организаций не позволяет в полном объ-

еме возлагать всю ответственность за компенсацию вреда на самого работодателя, т.к. непосильное финансовое бремя может привести либо к ликвидации самих предприятий (как в угольной промышленности), либо к непомерному росту цен на оказываемые данным предприятием услуги (например, общественный транспорт, гражданские авиаперевозки и пр.).

Что же касается доплат к трудовым пенсиям, то эта проблема должна быть, видимо, также увязана с коэффициентом замещения трудовой пенсией утраченного заработка (вполне очевидно, что заработная плата в гражданской авиации выше, чем на пассажирском общественном транспорте, соответственно, существующая в настоящее время система обязательного пенсионного страхования (когда застрахованный заработок ограничен верхним пределом) не позволяет обеспечить коэффициент замещения пенсией утраченного заработка на одном уровне в отраслевом разрезе).

Закон № 84-ФЗ в части администрирования взносов, уплачиваемых организациями угольной промышленности в бюджет ПФР на выплату доплаты к пенсии, содержит весьма незначительное количество норм прямого действия. В нем установлены:

- тариф взносов (6,7 %) (пункт 1 статьи 6);
- перечень работников, на выплаты в пользу которых начисляются взносы (работники, непосредственно занятые полный рабочий день на подземных и открытых горных работах (включая личный состав горноспасательных частей) по добыче угля и сланца и на строительстве шахт, и работников ведущих профессий - горнорабочих очистного забоя, проходчиков, забойщиков на отбойных молотках, машинистов горных выемочных машин) (пункт 1 статьи 6);
- расчетный (календарный год) и отчетный (I квартал, полугодие, 9 месяцев, год) период для исчисления и уплаты взносов (пункт 1 статьи 7);
- порядок исчисления и уплаты страховых взносов (в течение расчетного (отчетного) периода по итогам каждого календарного месяца плательщики взносов производят исчисление ежемесячных платежей по взносам, исходя из величины выплат и иных вознаграждений, начисленных с начала расчетного периода до окончания соответствующего календарного месяца, и тарифа взносов. Уплата ежемесячных платежей по взносам производится не позднее 15-го числа следующего календарного месяца. Данные об исчисленных и уплаченных суммах ежемесячных платежей по взносам отражаются в расчете, представляемом плательщиком взносов до 1 числа второго календарного месяца, следующего за отчетным периодом, в территориальный орган ПФР по форме, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального страхования) (пункт 2 статьи 7).

Все остальные нормы Закона № 84-ФЗ в части администрирования взносов отсылают к соответствующим положениям Федерального закона от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Фе-

дерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (далее - Закон № 212-ФЗ):

- объектом обложения и базой для начисления взносов являются объект обложения и база для начисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в ПФР, которые установлены частями 1, 3 и 4 статьи 7 и частями 1, 3 и 6 статьи 8 Закона № 212-ФЗ (пункт 3 статьи 6 Закона № 84-ФЗ);

- контроль за правильностью исчисления и уплатой взносов осуществляется территориальными органами ПФР в порядке, аналогичном порядку, установленному Законом № 212-ФЗ (пункт 4 статьи 7 Закона № 84-ФЗ);

- зачет (возврат) излишне уплаченных (взысканных) сумм взносов, соответствующих пеней и штрафов, уточнение сумм указанных платежей, а также уплата процентов, начисленных за несвоевременное осуществление возврата взносов, соответствующих пеней и штрафов, процентов, начисленных на излишне взысканные суммы взносов, соответствующих пеней и штрафов, осуществляются территориальными органами ПФР в порядке, аналогичном порядку, установленному Законом № 212-ФЗ (пункт 5 статьи 7 Закона № 84-ФЗ);

- обжалование актов территориальных органов ПФР, действий (бездействия) их должностных лиц осуществляется в порядке, аналогичном порядку, установленному Законом № 212-ФЗ (пункт 6 статьи 7 Закона № 84-ФЗ);

- привлечение к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за неисполнение Закона № 84-ФЗ производится территориальными органами ПФР в порядке, аналогичном порядку, установленному Законом № 212-ФЗ (статья 8 Закона № 84-ФЗ).

Следует отметить, что отсылочные нормы Закона № 84-ФЗ охватывают не все элементы администрирования социальных платежей, предусмотренных Законом № 212-ФЗ. Так, остается открытым вопрос списания задолженности по уплате страховых взносов, пеней и штрафов (статья 23 Закона № 212-ФЗ, отсылка к которой в Законе № 84-ФЗ отсутствует); обеспечения исполнения обязанности по уплате взносов (в частности, размер пени) и пр. При этом аналогичные нормы в Законе № 155-ФЗ (по «летным» взносам) сформулированы более корректно: статья 4.1 предусматривает, что применение способов, обеспечивающих исполнение плательщиками обязанности по уплате взносов, списание безнадежных долгов по взносам и пр. осуществляются в порядке, аналогичном порядку, определенному Законом № 212-ФЗ. Хотя в части списания безнадежных долгов изменения и в Закон № 155-ФЗ были внесены лишь в конце 2011 года (Федеральный закон от 3 декабря 2011 года № 379-ФЗ), т.е. через 10 лет после его вступления в силу.

Перечень организаций, являющихся плательщиками взносов, определяется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (пункт 2 статьи 6 Закона № 84-ФЗ). Согласно Правилам определения перечня организаций угольной промышленности, являющихся плательщиками взносов в бюджет ПФР в соответствии с Законом № 84-ФЗ, утвержденным постановлением Пра-

вительства Российской Федерации от 11 октября 2010 года № 798, этот перечень определяет Минэнерго России с участием 3 других федеральных органов исполнительной власти.

Информация об организациях угольной промышленности ежегодно, до 25 января, представляется в Минэнерго России:

- Роснедрами - в части, касающейся организаций, имеющих лицензию на пользование недрами с целью добычи угля (сланца);

- Ростехнадзором - в части, касающейся организаций, осуществляющих строительство шахт угольной промышленности;

- МЧС России - в части, касающейся подразделений горноспасательных частей, обслуживающих организации угольной промышленности.

Минэнерго России направляет в организации угольной промышленности, о которых им получена соответствующая информация, запросы о наличии в штате этих организаций работников, непосредственно занятых полный рабочий день на подземных и открытых горных работах (включая личный состав горноспасательных частей) по добыче угля и сланца и на строительстве шахт, и работников ведущих профессий - горнорабочих очистного забоя, проходчиков, забойщиков на отбойных молотках, машинистов горных выемочных машин. Организации угольной промышленности обязаны в установленный в запросе срок представить соответствующую информацию в Минэнерго России, на основе которой оно формирует ежегодно, до 1 февраля, перечень организаций угольной промышленности, который представляет в ПФР.

Следует отметить, что никакой ответственности за непредставление (либо представление в более поздний по сравнению с установленным Минэнерго России срок) упомянутой выше информации законодательство не предусматривает.

При необходимости внесения изменений в перечень организаций угольной промышленности предложения представляются в Минэнерго России названными выше федеральными органами исполнительной власти не позднее 15 числа последнего месяца соответствующего квартала; Минэнерго России информирует ПФР об изменениях, внесенных в указанный перечень, не позднее последнего числа последнего месяца соответствующего квартала.

Правовая основа уплаты страховых взносов, уплачиваемых работодателями по максимальному тарифу в целях обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний работников организаций угольной промышленности, а также капитализированных платежей, подлежащих внесению в бюджет ФСС юридическими лицами, в отношении которых проводятся ликвидационные процедуры

Согласно Конституции Российской Федерации Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, чьи

права и свободы, будучи высшей ценностью, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием; в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливаются гарантии социальной защиты; каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, каждому гарантируется социальное обеспечение в установленных законом случаях (статьи 7, 37, 39).

Названные конституционные положения во взаимосвязи с положениями статей 35 (часть 3) и 41 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющими право на охрану здоровья и гарантии защиты имущественных интересов личности, в том числе при осуществлении производственной деятельности, обязывают государство разработать эффективный организационно-правовой механизм восполнения имущественных потерь, связанных с утратой гражданами трудоспособности ввиду причинения вреда здоровью в связи с исполнением трудовых обязанностей.

В этой связи принят Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (далее - Закон № 125-ФЗ), согласно которому обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является видом социального страхования. Названный Федеральный закон предусматривает: обеспечение социальной защиты застрахованных и экономической заинтересованности субъектов страхования в снижении профессионального риска; возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью застрахованного при исполнении им обязанностей по трудовому договору и в иных установленных данным Законом случаях, путем предоставления застрахованному в полном объеме всех необходимых видов обеспечения по страхованию, в том числе оплаты расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию.

Застрахованными признаются физические лица, подлежащие обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в соответствии со статьей 5 Закона № 125-ФЗ, и физические лица, получившие повреждение здоровья вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, подтвержденное в установленном порядке и повлекшее утрату профессиональной трудоспособности (статья 3).

К кругу лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию, отнесены: лица, работающие по трудовому договору, заключенному со страхователем; лица, выполняющие работу на основании гражданско-правового договора, в случае если условиями указанного договора страхователь принял на себя обязательство уплачивать страховщику страховые взносы; лица, осужденные к лишению свободы и привлекаемые к оплачиваемому труду страхователем. Действие Закона № 125-ФЗ распространяется не только на граждан Российской

Федерации, но и на иностранных граждан, лиц без гражданства, если иное не предусмотрено федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Страхователями признаются юридические лица независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности (в том числе иностранная организация, осуществляющая свою деятельность на территории Российской Федерации и нанимающая ее граждан), а также физические лица, нанимающие лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в соответствии с пунктом 1 статьи 5 Закона № 125-ФЗ.

Страховщиком по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний выступает Фонд социального страхования Российской Федерации (далее - ФСС, Фонд), управляющий средствами государственного социального страхования Российской Федерации, в соответствии с Положением о Фонде социального страхования Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 года № 101.

В пункте 7 Рекомендации МОТ № 67 «Об обеспечении дохода», принятой на Генеральной конференции МОТ в 1944 году, установлено, что обеспечение в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием за счет средств социального страхования на основании абзаца 3 преамбулы не является обязательным для членов организации. В статье 39 Конституции Российской Федерации социальное обеспечение в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием в числе других не упомянуто. То есть возмещение причиненного трудовым увечьем и профессиональным заболеванием вреда за счет средств обязательного социального страхования допустимо, но не исключена также возможность такого возмещения за счет иных источников.

Соответственно, до вступления в силу Федерального закона от 2 января 2000 года № 10-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» действовали Правила возмещения работодателями вреда, причиненного работникам в связи с исполнением ими трудовых обязанностей, утвержденные постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 24 декабря 1992 года № 4214-1 и предусматривавшие гражданско-правовой характер соответствующих отношений.

Введение института обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний не исключает гражданско-правового аспекта в регулировании этих отношений. Это видно из пункта 2 статьи 1 Закона № 125-ФЗ: закон не ограничивает права застрахованных на возмещение вреда, осуществляемого в соответствии с законодательством, в части, превышающей обеспечение по страхованию. То есть гражданско-

правовое возмещение вреда идет дополнительно к социальному и в части, не покрываемой последним⁷.

Страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний введены Законом № 125-ФЗ и представляют собой обязательные платежи, рассчитанные исходя из страхового тарифа и скидки (надбавки) к нему, которые страхователь обязан внести страховщику (ФСС).

Исходя из анализа норм Закона № 125-ФЗ можно сделать вывод, что вопросы администрирования страховых взносов должны определяться в Законе № 125-ФЗ и принимаемых в развитие положений этого Закона законодательных и иных нормативных правовых актах (за исключением порядка привлечения страхователей к ответственности, который определяется налоговым законодательством)⁸.

Страховые тарифы ежегодно устанавливаются федеральным законом и дифференцированы по 32 классам профессионального риска (от 0,2 % до 8,5 процента).

Правила отнесения видов экономической деятельности к классу профессионального риска утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2005 года № 713 (далее - Правила № 713).

Класс профессионального риска определяется исходя из величины интегрального показателя профессионального риска, учитывающего уровень производственного травматизма, профессиональной заболеваемости и расходов на обеспечение по страхованию, сложившийся по видам экономической деятельности страхователей.

Интегральный показатель профессионального риска по виду экономической деятельности определяется по формуле:

$$Ип = \frac{Евв}{Ефот} \times 100 \%,$$

где:

Ип - интегральный показатель профессионального риска по данному виду экономической деятельности, выраженный в процентах;

Евв - общая сумма расходов на обеспечение по страхованию по данному виду экономической деятельности в истекшем календарном году;

Ефот - сумма выплат и иных вознаграждений в пользу застрахованных лиц за истекший календарный год по данному виду экономической деятельности,

⁷ Определение Конституционного Суда от 8 апреля 2010 года № 451-О-О. В частности, обязательства вследствие причинения вреда установлены в параграфе 2 главы 59 Гражданского кодекса Российской Федерации, положения статей 1084, 1085 и 1086 которого определяют объем и характер возмещения вреда, причиненного гражданину повреждением здоровья при исполнении им договорных обязательств, а также размер подлежащего возмещению утраченного потерпевшим заработка (дохода).

⁸ В Законе № 212-ФЗ содержится прямое указание на то, что положения этого Закона не применяются к страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

на которые в соответствии с Законом № 125-ФЗ начислены страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Из буквального прочтения текста Правил № 713 нельзя однозначно ответить на вопрос, следует ли включать в показатель Евв, т.е. в общую сумму расходов на обеспечение по страхованию по данному виду экономической деятельности, расходы на страховое обеспечение пострадавшим на ликвидированных предприятиях соответствующей отрасли.

С одной стороны, для формирования финансовых ресурсов в целях выплат страхового обеспечения пострадавшим на впоследствии ликвидированных предприятиях предусмотрена такая категория, как капитализированные платежи (которые, впрочем, должны вноситься только юридическими лицами, для работодателей - индивидуальных предпринимателей внесение капитализированных платежей в случае прекращения их деятельности не предусмотрено).

С другой стороны, в пояснительной записке к проекту федерального закона № 99083448-2 «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2000 год» содержались положения о том, что расчетный тариф для бюджетных организаций, отнесенных к I классу, снижен с 0,25 до 0,2 % и отражает реальные затраты этих организаций на выплаты в возмещение вреда пострадавшим. Страховой тариф для предприятий XIV класса (подземная добыча угля) определен в размере 10,7 % и отражает только расходы по страховым выплатам и реабилитации пострадавших без учета управленческих и других расходов. Кроме того, при определении страхового тарифа для XIV класса не учитывались затраты на возмещение вреда 35 тыс. пострадавшим на ликвидируемых шахтах и разрезах угольной и сланцевой промышленности, выплаты которым осуществляются за счет средств федерального бюджета в рамках государственной поддержки угольной отрасли.

Таким образом, в расходы для целей установления тарифа по всем классам профессионального риска, кроме наивысшего на тот момент XIV класса, были включены и расходы на страховое обеспечение пострадавшим на впоследствии ликвидированных предприятиях в этих классах. По подземной добыче угля для этих целей в тот момент предусматривались соответствующие дотации из федерального бюджета.

Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1997 года № 1274 «О мерах по возмещению вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей на ликвидируемых шахтах и разрезах угольной и сланцевой промышленности» на ФСС была возложена обязанность по консолидации средств, капитализированных ликвидируемыми шахтами и разрезами угольной и сланцевой промышленности для возмещения вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо

иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей на этих шахтах и разрезах, а также по получению из федерального бюджета средств на выплаты в возмещение этого вреда и организационно-технические расходы в связи с такими выплатами, предусмотренных на эти цели в составе средств государственной поддержки угольной отрасли.

Пунктом 2 названного Указа Правительству Российской Федерации было поручено определить меры по обеспечению возмещения вреда работникам ликвидируемых шахт и разрезов угольной и сланцевой промышленности, а также предусматривать в проектах федерального бюджета на 1998 год и последующие годы необходимые средства для осуществления выплат на указанные цели.

Во исполнение пункта 2 Указа № 1274 постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 года № 1523 было утверждено Положение о государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности.

Однако, начиная с 2002 года, соответствующие средства в федеральном бюджете и бюджетах ФСС на очередной финансовый год не предусматривались, хотя Указ № 1274 не отменен и до настоящего времени.

То есть явочным порядком с прекращением включения в федеральный бюджет расходов на государственную поддержку угольной отрасли при сохранении неизменным тарифа страховых взносов для предприятий этой отрасли расходы на страховое обеспечение пострадавших на ликвидированных предприятиях угольной отрасли стала нести система обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Тем самым фактически в нее был введен элемент не только отраслевой, но и всеобщей солидарности (когда за счет страховых взносов по одним видам экономической деятельности (в которых тариф страховых взносов искусственно завышается или, лучше сказать, не снижается) финансируются расходы на страховое обеспечение по другим видам экономической деятельности (где рост тарифа искусственно сдерживается)).

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

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2000 года № 863 утвержден Порядок внесения в Фонд социального страхования Российской Федерации капитализированных платежей при ликвидации юридических лиц - страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (далее - Порядок) и поручено ФСС разработать и по согласованию с заинтере-

сованными ведомствами утвердить методику расчета размера капитализируемых платежей (утверждена постановлением ФСС от 30 июля 2001 года № 72).

Анализ современного состояния угольной промышленности и влияния на социально-экономическое положение отрасли взносов, уплачиваемых работодателями сверх общеустановленных тарифов в целях дополнительного социального обеспечения отдельных категорий работников организаций угольной промышленности, а также по максимальному тарифу - в целях их обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

В угольной промышленности по итогам проведенной по инициативе государства реструктуризации значительно сократилось как количество действующих предприятий отрасли, так и количество занятых на них. В результате складывается ситуация, когда подавляющее количество обеспечиваемых за счет взносов, уплачиваемых действующими предприятиями отрасли, никогда на этих предприятиях не работало.

Как отмечено в концепции развития угольной промышленности Ростовской области на период до 2030 года, утвержденной постановлением правительства Ростовской области от 5 июля 2012 года № 599, до 1994 года угольная промышленность России, в том числе и Ростовской области, находилась в федеральной собственности. Ее деятельность финансировалась за счет государственной поддержки. Предприятия угольной промышленности располагались в 10 муниципальных образованиях области с населением более 1,3 млн. человек. В экономике данных территорий Ростовской области угольная промышленность была преобладающей отраслью, а для городов Гуково, Зверево и Новошахтинск угольная отрасль являлась практически единственной. От результатов работы предприятий угольной промышленности напрямую зависело исполнение бюджетов шахтерских территорий, состояние их социальной и коммунальной инфраструктуры, уровень жизни населения. На шахтах и вспомогательных производствах было занято подавляющее большинство трудоспособных жителей этих территорий.

При переходе на новые условия хозяйствования выяснилось, что угольная промышленность требует реформирования. Поэтому на федеральном уровне в 1993-1994 годах была разработана Концепция реформирования угольной промышленности России, одобренная Правительством Российской Федерации и оформленная как «Основные направления реструктуризации угольной промышленности России».

Намеченный комплекс мер был призван обеспечить за достаточно короткий промежуток времени (до 2002-2003 годов) создание конкурентоспособных предприятий - субъектов угольного рынка. Одновременно должны были осуществляться социальное, экономическое и экологическое оздоровление и реабили-

литация угледобывающих регионов с минимальными издержками для работников отрасли и жителей шахтерских городов и поселков.

Однако в связи с тем, что процессы реструктуризации угольной промышленности совпали с общим кризисом в экономике страны и осуществлялись ускоренными темпами в условиях, когда законодательная база реформирования нарабатывалась в ходе самих реформ, последствия реструктуризации угольной отрасли России оказались хуже ожидаемых.

Ростовская область относится к числу регионов, в которых в процессе реструктуризации угольной промышленности осуществлено широкомасштабное закрытие горнодобывающих предприятий. Большинство шахт области эксплуатировалось значительное количество лет, в основном отработали благоприятные запасы, имели многоступенчатую транспортную цепочку, сложные схемы проветривания и по объективным причинам не могли эффективно работать в новых экономических условиях. Кроме того, с целью сдерживания инфляционных процессов государство искусственно сдерживало цены на природный газ. Более высокие потребительские свойства и низкая цена на природный газ делали его основным видом топлива в стране, вытесняя уголь. Последствия не замедлили сказаться.

С начала реструктуризации количество действующих шахт Восточного Донбасса сократилось с 64 в 1995 году до 13 в 2011 году. Закрыты все угольные предприятия в городах Новошахтинске и Шахты. За этот же период численность трудящихся, занятых в угольных компаниях, сократилась со 117,3 тыс. до 8,5 тыс. человек. Уровень безработицы в шахтерских территориях один из самых высоких в области. Добыча угля в Ростовской области снизилась в разы.

К 2005 году завершилась приватизация угольных предприятий области. К управлению пришли частные собственники, которые для развития угольных компаний начали принимать серьезные меры по оптимизации горного хозяйства. Росла добыча угля, улучшались основные технико-экономические показатели работы угледобывающих предприятий, однако мировой финансовый кризис 2008 года усугубил положение угольных компаний Дона. Объем внутреннего рынка угля сократился, практически прекратились поставки угля по зарубежным контрактам, цены на уголь упали. Доходы угольных компаний снизились, при этом возможности снижения производственных затрат оказались практически исчерпанными. Ужесточились условия предоставления кредитов и увеличились процентные ставки по кредитам, выдаваемым угледобывающим предприятиям, что сократило объем инвестиций на развитие производства и вызвало свертывание лизинговых программ. В результате в 2012 году в Ростовской области из 13 действующих шахт три шахты законсервированы на неопределенный период, а одна переведена в стадию ликвидации.

Серьезной проблемой стало обеспечение занятости трудящихся, высвобожденных с предприятий угольной отрасли. Уровень безработицы в шахтерских городах и районах области самый высокий. Реализация за счет средств

государственной поддержки угольной промышленности программ местного развития, направленных на развитие новых, не связанных с угледобычей производств, не решила проблему трудоустройства жителей шахтерских территорий. В поисках работы трудоспособное население вынуждено покидать пределы области, оставляя свои семьи. Местные бюджеты, и без того убыточные, несут дополнительные нагрузки: оказывают услуги семьям, а налоги уплачиваются по месту работы главы семьи. Не способствует такое положение и укреплению семей. Поэтому восстановление угольной промышленности в Ростовской области имеет не только отраслевое, но и важное социальное значение, так как позволит ускорить выход из депрессивного состояния шахтерских территорий с населением около 800 тыс. человек, пострадавших в результате массового закрытия шахт в рамках реализации мероприятий по реструктуризации угольной промышленности.

Сокращение числа работающих на предприятиях угольной промышленности в результате закрытия убыточных и нерентабельных шахт, реструктуризации угольной промышленности, проводившейся в Российской Федерации в 1990-2000 годы, на основании Концепции реформирования угольной промышленности России в Республике Коми было не столь масштабным, как в других крупных угледобывающих регионах (Кемеровская и Ростовская области), но, тем не менее, весьма существенным.

Так, в период с 1998 по 2005 год численность работников угольной отрасли в Республике Коми сократилась на 12,2 тыс. человек (6,1 %), ликвидировано 12 шахт (в Ростовской области - 49,5 тыс. человек (24,9 %), ликвидировано 50 шахт, в Кемеровской области - 31,7 тыс. человек (16,0 %), 46 шахт)⁹.

Согласно данным, содержащимся в Основных направлениях развития угольной и горнорудной промышленности Республики Коми до 2020 года, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 года № 2524-р, численность занятых на предприятиях угольного комплекса за 2005-2010 годы сократилась с 19 тыс. до 11,6 тыс. человек, или на 38,9 процента.

Решение социальных проблем, связанных с высвобождением работников закрывающихся угольных шахт, является одним из 3 приоритетных направлений развития угольной промышленности, обозначенных в Стратегии экономического и социального развития Республики Коми на период до 2020 года, одобренной постановлением Правительства Республики Коми от 27 марта 2006 года № 45.

Разрешению проблемы досрочных пенсий посвящена немалая часть положений Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 года № 2524-р.

⁹ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования средств федерального бюджета (в том числе субвенций), выделенных на реструктуризацию угольной промышленности в 2000-2005 годах, а также на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков за 2004-2005 годы» (Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 1, 2008 год).

В этом документе отмечено, что одним из значительных внутренних негативных факторов пенсионной системы остается нерешенность проблемы досрочных пенсий, и одним из основных направлений реализации Стратегии является реформирование института досрочных пенсий.

Финансирование выплат досрочных пенсий осуществляется за счет общих доходов бюджета ПФР, а не за счет дополнительных взносов работодателей.

По существу, льготные пенсии компенсируют работникам неблагоприятные условия труда, ответственность за которые должны нести работодатели, а также позволяют работодателям решать проблему привлечения кадров на рабочие места с вредными и опасными условиями труда.

Сложившаяся ситуация не способствует заинтересованности работодателей в улучшении условий и повышении безопасности труда, а также в развитии системы профилактики несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Право на получение этих пенсий предоставляется независимо от фактических условий труда, показателей здоровья и сохранения трудоспособности работников.

Самостоятельный источник финансирования досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда, а также занятостью на отдельных видах работ отсутствует, поэтому эти пенсии выплачиваются за счет средств, уплачиваемых работодателями в виде общеустановленных страховых взносов. Это снижает возможности для повышения пенсий остальным категориям получателей.

В результате издержки, которые обязаны нести работодатели в целях обеспечения прав своих работников на досрочную пенсию, несут, по сути, все пенсионеры.

Реформирование досрочного пенсионного обеспечения является сложной и комплексной задачей, в рамках выполнения которой необходимо принять меры по улучшению условий труда и созданию стимулов для работодателей, обеспечивающих модернизацию рабочих мест. Кроме того, нужны меры по сокращению уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также по созданию условий для экономической мотивации работодателей, улучшающих условия труда.

Одновременно с реформированием досрочных пенсий необходимо усовершенствовать систему обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Как видно из изложенного выше, решение проблемы досрочных пенсий, оптимизации системы формирования финансовых ресурсов для их выплаты неразрывно смыкается с проблемой формирования финансовых средств для выплаты страхового обеспечения пострадавшим от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Ведь права на досрочное пенсионное обеспечение и страховое обеспечение в рамках обязательного социального страхования от несчастных случаев на

производстве и профессиональных заболеваний обусловлены вредными и опасными условиями труда.

Поэтому решение этих двух проблем должно осуществляться в комплексе и по двум направлениям:

- стимулирование работодателей к улучшению условий и повышению безопасности труда, в том числе и через тарифную политику в системах обязательного пенсионного обеспечения и социального страхования;

- возложение на работодателей бремени несения издержек по досрочному пенсионному обеспечению и страховому обеспечению (в рамках обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний) их работников при поддержании приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с учетом ее социальной значимости.

С учетом требований Стратегии с 2013 года были введены дополнительные страховые взносы, уплачиваемые в бюджет ПФР, для отдельных категорий работодателей. В целях адаптации страхователей к изменению страховой нагрузки эти тарифы поэтапно в течение 3 лет будут повышаться, а в последующие годы размер дополнительного тарифа будет определяться с учетом обеспечения за счет этих страховых взносов финансирования выплаты пенсии застрахованным лицам в течение всего досрочного периода.

Необходимость дополнительного социального обеспечения работников угольной промышленности обусловлена целым рядом экономических и социальных факторов. Об этом свидетельствует и наличие в российском законодательстве значительного количества специальных нормативных правовых актов в сфере угольной промышленности. Среди них в первую очередь следует назвать Федеральный закон от 20 июня 1996 года № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» (далее - Закон № 81-ФЗ).

Особенности, определяющие государственную политику в области добычи (переработки) и использования угля (горючих сланцев), заключаются, в том числе, в следующем:

- уголь (горючие сланцы) и продукция его переработки являются наиболее надежными и социально значимыми энергоносителями;

- горно-геологические условия залегания пластов угля (горючих сланцев) обуславливают особую сложность и опасность добычи (переработки) угля (горючих сланцев);

- ликвидация организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) вследствие отработки запасов угля (горючих сланцев) или неэффективности указанных организаций приводит к высвобождению работников, не подготовленных к выполнению другой профессиональной деятельности, и обуславлива-

ет необходимость принятия особых мер по их социальной защите (преамбула Закона № 81-ФЗ).

Закон включает в себя целый ряд норм, посвященных дополнительным мерам социальной защиты работников угольной промышленности. Так, для работников, имеющих право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации и стаж работы не менее 10 лет в организациях по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), подразделениях военизированных аварийно-спасательных частей, шахтостроительных организациях, при увольнении в связи с ликвидацией этих организаций или при увольнении из организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) до продажи пакета акций этих организаций, находящегося в федеральной собственности, или до ликвидации в связи с банкротством этих организаций, пакеты акций которых, находившиеся в федеральной собственности, вносились по решению Правительства Российской Федерации в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ, предусматривается дополнительное пенсионное обеспечение (негосударственные пенсии) (пункт 3 статьи 23 Закона № 81-ФЗ).

Закон № 84-ФЗ, вступивший в силу с 1 января 2011 года, был призван реализовать такую социальную гарантию работникам угольной промышленности как дополнительное пенсионное обеспечение через установление права на доплату к пенсии.

В соответствии с данным нормативным актом право на доплату к пенсии имеют лица, работавшие в организациях угольной промышленности на подземных и открытых горных работах (включая личный состав горноспасательных частей) по добыче угля и сланца и на строительстве шахт не менее 25 лет либо не менее 20 лет в качестве работников ведущих профессий - горнорабочих очистного забоя, проходчиков, забойщиков на отбойных молотках, машинистов горных выемочных машин.

Доплата к пенсии назначается территориальным органом ПФР и выплачивается одновременно с пенсией.

Финансовое обеспечение расходов на выплату доплаты к пенсии производится за счет дополнительных взносов (наряду с основными страховыми взносами на формирование трудовой пенсии), уплачиваемых плательщиками в ПФР. Плательщиками являются организации угольной промышленности, перечень которых определяется в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2010 года № 798. Размер взноса на финансирование доплаты к пенсии составляет 6,7 % выплат и иных вознаграждений, начисленных в пользу работников, имеющих право на указанную доплату к пенсии.

Размер доплаты определяется по формуле, установленной в статье 2 Закона № 84-ФЗ, и зависит от суммы страховых взносов, уплаченных работодателем, от среднемесячного заработка работника, исчисленного по его выбору за

последние 24 месяца работы, дающей право на доплату к пенсии, либо за любые 60 месяцев подряд такой работы, а также от продолжительности стажа на тех видах работ, с которыми связано право на доплату.

Количество получателей доплат в целом по Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года составляло 67782 человека, по состоянию на 1 января 2013 года - 66954 человека, средний размер данной доплаты составлял 1914,6 рубля на 1 января 2012 года и 2295,0 рубля - на 1 января 2013 года. В Ростовской области на начало 2012 года доплату получали 13584 человека, на начало 2013 года - 13298 человек. Средний размер доплаты составлял 1652,3 рубля в 2011 году и 1939,1 рубля - в 2012 году.

В Республике Коми по состоянию на 1 января 2012 года числилось 2173 получателя доплаты к пенсии, на 1 января 2013 года - 2163 получателя. Средний размер доплаты составил 2173 рубля в 2011 году и 2459,6 рубля - в 2012 году.

Коэффициент замещения утраченного заработка (пенсия и доплата) для данной категории пенсионеров в Республике Коми в среднем составил на 1 января 2012 года 39,5 %, а по состоянию на 1 января 2013 года снизился до 37,7 процента.

Следует отметить, что дополнительные страховые взносы введены после того, как были констатированы улучшение ситуации в угольной отрасли и прекращение дотирования угольной промышленности государством.

Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 января 2012 года № 14-р была утверждена Долгосрочная программа развития угольной промышленности на период до 2030 года. Согласно этому документу за последние 10 лет мировое потребление угля выросло почти на 50 % (потребление газа - примерно на 30 %, нефти и атомной энергии - менее чем на 10 %). Уголь является одним из главных энергоресурсов, способных удовлетворить основные энергетические потребности растущего населения и развивающейся мировой экономики.

Конкурентные преимущества российской угольной отрасли в рамках отечественного топливно-энергетического комплекса заключаются:

- в наличии огромных (2 место в мире) запасов угля, которых при существующем уровне добычи хватит на 600 лет;
- в наличии значительного опыта использования этого энергоресурса, повышении устойчивости энергоснабжения (в том числе в кризисных ситуациях);
- в возможности выхода на мировой рынок;
- в наличии существенных резервов повышения эффективности, многообразии различных видов угольной продукции и пр.

За последние 10 лет объем добычи российского угля вырос примерно на четверть, объем его экспорта - почти в 3 раза.

Практически в 4 раза (в текущих ценах) вырос объем инвестиций в основной капитал угольных предприятий. Возобновился после длительного перерыва

ввод новых мощностей по добыче угля, главным образом в Кузнецком бассейне. Ведется наращивание мощностей угольных терминалов российских портов.

Прекращено дотирование угольной промышленности государством, а развитие предприятий отрасли осуществляется в основном за счет собственных средств и заемных финансовых ресурсов (около одной трети общего объема инвестиций).

Продолжается реализация комплекса мер по реструктуризации угольной промышленности России. За 1992-2010 годы были закрыты 188 шахт и 15 разрезов.

В то же время существует целый ряд проблем развития отечественной угольной отрасли, не позволяющих в полной мере реализовать указанные конкурентные преимущества. В их числе:

- сокращение внутреннего спроса на энергетический уголь;
- высокая доля затрат на транспортную составляющую в цене угольной продукции;
- не востребованность повышения качества и глубокой переработки угля, получения новых видов угольной продукции;
- увеличение доли подземной добычи угля, осуществляемой в неблагоприятных горно-геологических условиях;
- отсталость горного хозяйства и изношенность основных фондов шахт и разрезов;
- неразвитость инфраструктуры в новых районах добычи угля и наличие «узких мест» в инфраструктуре традиционных районов добычи;
- затянувшийся (в связи с недостаточностью выделяемых бюджетных средств) процесс реструктуризации угольной отрасли, значительный объем дополнительной социальной нагрузки, отсутствующий в других отраслях экономики (пайковый уголь, социальные доплаты к пенсиям и др.);
- неконкурентоспособность продукции российского угольного машиностроения и вызванная этим усиливающаяся зависимость отрасли от импорта технологий и оборудования;
- сохранение высокого уровня социальной напряженности в угледобывающих регионах, обусловленного низкой занятостью населения, дефицитом и низким качеством социальных услуг, а также высоким уровнем травматизма в отрасли и общим экологическим неблагополучием;
- низкая средняя рентабельность продаж угля, короткие сроки кредитования и высокий уровень процентных ставок по банковским кредитам, препятствующие привлечению финансовых ресурсов на цели модернизации угольной промышленности и повышения безопасности работ;
- нарастающий дефицит квалифицированных трудовых кадров.

На этом фоне в последние 3 года для предприятий угольной промышленности вводятся дополнительные платежи в Пенсионный фонд Российской Федерации:

- с 2011 года - взносы по дополнительному тарифу в размере 6,7 % (по выплатам в пользу работников, имеющих право на досрочную пенсию) - на доплату к пенсии;

- с 2013 года - дополнительные страховые взносы, призванные сформировать средства для выплаты досрочных пенсий (по нарастающему ежегодно в течение 3 лет тарифу: с 2 до 6 процентов).

В итоге тариф взносов в государственные внебюджетные фонды для предприятий угольной промышленности складывается из следующих составляющих:

- 22 % - страховые взносы в бюджет ПФР на обязательное пенсионное страхование (с предельной величиной базы для начисления взносов в 2012 году - 568000 рублей (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2012 года № 1276) (статья 33.1 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»);

- 10 % - солидарная часть тарифа страховых взносов в бюджет ПФР на обязательное пенсионное страхование (начисляются на суммы, превышающие предельную величину базы для начисления взносов) (статья 33.1 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»);

- 6,7 % - взносы по дополнительному тарифу в бюджет ПФР на доплату к пенсии отдельным категориям граждан (без ограничения базы для начисления взносов верхним пределом) (статья 6 Федерального закона от 10 мая 2010 года № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников угольной промышленности»);

- от 2 до 6 % - дополнительные тарифы страховых взносов (начиная с 2013 года с увеличением на 2 % в 2014-2015 годах ежегодно) в бюджет ПФР для выплаты досрочных пенсий (пункт 2 статьи 33.2 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»);

- 8,5 % - страховые взносы в бюджет ФСС на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (статья 1 Федерального закона от 22 декабря 2005 года № 179-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2006 год», действие которого продлевается до настоящего времени ежегодно принимаемыми федеральными законами);

- до 3,4 % - надбавка к страховому тарифу на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (до 40 % к установленному тарифу) (пункт 1 статьи 22 Федерального закона от 24 июля 1998 года «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»);

- 2,9 % - страховые взносы в бюджет ФСС на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (подпункт 2 пункта 2 статьи 12 Федерального закона от 24 июля 2012 года «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»);

- 5,1 % - страховые взносы в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования на обязательное медицинское страхование (подпункт 3 пункта 2 статьи 12 Федерального закона от 24 июля 2012 года «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»).

В результате суммарный тариф, уплачиваемый в угольной отрасли отдельными плательщиками взносов с выплат в пользу отдельных категорий работников, уже сейчас достигает до 50,6 % (в пределах величины, облагаемой всеми видами страховых взносов, с учетом максимальной надбавки к тарифу на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в Ростовской области в 2012 году - ОАО «Шахтоуправление «Обуховская», ОАО «Донской антрацит» и ООО «Сулинуголь») и к 2015 году может вырасти еще на 4 % и составить 54,6 % (за счет повышения тарифа дополнительных тарифов страховых взносов в ПФР на выплату досрочной пенсии). Кроме того, с суммы, превышающей предельную, уплачивается тариф, доходящий до 16,7 % (10 % - солидарный тариф в рамках обязательного пенсионного страхования и 6,7 % - взносы по дополнительному тарифу на доплату к пенсии отдельным категориям работников).

Как следует из ответа Министра развития промышленности и транспорта Республики Коми (письмо от 26 февраля 2013 года № 05-04/437), полученного Счетной палатой Российской Федерации в ходе проведения мероприятия, по данным компании ОАО «Воркутауголь», в структуре себестоимости продукции очень высокую долю составляют затраты на оплату труда (включая обязательные отчисления) - 48-50 %. Схожая ситуация наблюдается в ОАО «Шахта «Интауголь» - крупнейшем предприятии угольной отрасли в Республике Коми.

Рост агрегированной ставки обязательных отчислений увеличит долю затрат на оплату труда до 55 %, что безусловно отразится на себестоимости угольной продукции. Это, в свою очередь, повлечет уменьшение прибыли и, как следствие, уменьшение отчислений в республиканский бюджет Республики Коми за счет снижения налогооблагаемой базы компаний. Кроме того, повышение уровня затрат, связанных с оплатой труда и обязательными отчислениями, увеличивает риски в части финансовой устойчивости компаний в период экономической нестабильности и низких цен на основную продукцию. Прежде всего, это касает-

ся ОАО «Шахта «Интауголь»¹⁰. Угольные компании, очевидно, будут вынуждены приостановить индексирование заработной платы работников, а также уменьшить финансирование инвестиционных программ.

В письме заместителя губернатора Кемеровской области по угольной промышленности и энергетике от 1 марта 2013 года № УПЭ-11/379, направленному в ответ на запрос Счетной палаты Российской Федерации, отмечается, что в 2012 году экономическое положение угольных компаний резко ухудшилось по сравнению с 2011 годом. В 2013 году компании не ожидают улучшения ситуации, на которую будет оказывать влияние динамика следующих показателей: сумма уплачиваемых страховых взносов во внебюджетные фонды Российской Федерации - увеличение на 20,1 % к 2012 году и на 28,9 % к уровню 2011 году.

Квазиалоговая нагрузка, связанная с уплатой страховых взносов во внебюджетные фонды Российской Федерации, в 2011 году составляла 2,8 % от выручки, в 2012 году - 3,4 % от выручки, в 2013 году - увеличится до 4,0 % от выручки. Доля специфических страховых взносов, уплачиваемых исключительно организациями угольной промышленности от общей суммы страховых взносов во внебюджетные фонды Российской Федерации, неуклонно растет на протяжении последних лет: в 2011 году - на 11 %, в 2012 году - на 12 %, в 2013 году - на 17 процентов.

2. Исследование деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и его территориальных органов по администрированию страховых взносов, уплачиваемых работодателями сверх общеустановленных тарифов в целях дополнительного социального обеспечения отдельных категорий работников организаций угольной промышленности

Деятельность по определению круга плательщиков взносов

В соответствии с Правилами определения перечня организаций угольной промышленности, являющихся плательщиками взносов в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2010 года № 798, Министерство энергетики Российской Федерации аккумулирует информацию о плательщиках взносов и на ее основе формирует ежегодно, до 1 февраля, перечень организаций угольной промышленности, который представляется в ПФР. В соответствии с пунктом 5 Правил Минэнерго России информирует ПФР об изменениях, внесенных в указанный перечень, не позднее последнего числа последнего месяца соответствующего квартала.

В 2011 году данный перечень был представлен Минэнерго России в Фонд только 15 февраля, а ПФР направил этот перечень в свои территориальные органы 21 февраля 2011 года № ТМ-30-25/1672.

¹⁰ В 2012 году по сравнению с 2011 годом добыча угля на ОАО «Шахта «Интауголь» снизилась на 18 %, среднесписочная численность работающих - на 8 %, выручка от продажи - на 25 %, чистый убыток вырос на 5 процентов.

В перечень были включены 98 организаций угольной промышленности, являющиеся плательщиками взносов, установленных Законом № 84-ФЗ, из которых 15 находились на территории Ростовской области¹¹ и 4 - на территории Республики Коми.

По состоянию на 1 января 2012 года в территориальных управлениях Отделения ПФР по Ростовской области были зарегистрированы 17, Отделения ПФР по Республике Коми - 4 организации угольной промышленности, являющиеся плательщиками взносов, установленных Законом № 84-ФЗ.

Полный перечень организаций угольной промышленности в 2012 году был представлен Минэнерго России в ПФР 30 января 2012 года¹², направлен Фондом в территориальные органы 9 февраля 2012 года¹³ и содержал уже 146 таких организаций (то есть в полтора раза больше чем в 2011 году).

Письмом Минэнерго России от 2 апреля 2012 года № АЯ-2891/11, которое было направлено ПФР в отделения только в августе 2012 года¹⁴, в перечень были включены еще 2 организации, находящиеся на территории Ростовской области (ООО «Шахта «Антрацит» и ООО «Гуковское управление Донбасс шахт строй монтаж»).

По сведениям индивидуального (персонифицированного) учета установлено, что ООО «Гуковское управление Донбасс шахт строй монтаж», включенное в перечень и начавшее уплачивать взносы с IV квартала 2012 года, предоставляло в Отделение ПФР по Ростовской области индивидуальные сведения на работников с указанием кодов льготы, дающей право на назначение трудовой пенсии по старости в соответствии с подпунктом 11 пункта 1 статьи 27 Закона № 173-ФЗ, на выплаты в пользу которых (при условии включения данной организации в перечень Минэнерго России) должны были бы начисляться взносы, установленные Законом № 84-ФЗ, и в 2011 году (166 человек), и в I квартале 2012 года (52 человека). Аналогичная ситуация имеет место и в отношении 2 других предприятий, несвоевременно включенных в перечень (ООО «Шахтинское монтажное наладочное управление» и ООО «Энергошахтспецмонтаж»).

При этом, в связи с тем, что в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Закона № 84-ФЗ плательщиками взносов являются только организации, включенные в вышеназванный перечень, органы ПФР не имеют законных оснований произвести доначисление данных взносов за те периоды, когда организация не была в него включена, несмотря на наличие в ее штате сотрудников, за которых взносы должны были уплачиваться.

Без привязки обязанности страхователей уплачивать дополнительные взносы к перечню данные взносы уплачивались бы страхователями с даты вступления в силу Закона № 84-ФЗ, что способствовало бы поступлению

¹¹ В октябре 2011 года перечень плательщиков взносов в Ростовской области был дополнен еще двумя организациями.

¹² № АЯ-607/11.

¹³ № ТМ-30-24/1535.

¹⁴ № ТМ-309-24/11196.

в бюджет Отделения ПФР по Ростовской области дополнительных доходов в сумме более 1,7 млн. рублей.

Отметим, что анализ изменений, внесенных в перечень Минэнерго России, показал, что в процессе его формирования в него были дополнительно внесены 93 организации угольной промышленности.

Кроме того, по информации, представленной Отделением ПФР по Ростовской области, ЗАО «Шахта «Гуковская» со 2 февраля 2012 года прекратило деятельность путем реорганизации в форме присоединения к ОАО «Угольная компания «Алмазная»¹⁵, в связи с чем с этого времени взносы данной компанией не уплачивались. Однако соответствующие изменения в перечень организаций угольной промышленности, являющихся плательщиками взносов, Минэнерго России до настоящего времени не внесены, до Отделения не доведены.

Аналогичная ситуация имела место и в Отделении ПФР по Республике Коми, где ЗАО «Шахта «Воргашорская-2» с 15 июня 2012 года прекратило деятельность путем реорганизации в форме присоединения к компании по добыче угля ОАО «Воркутауголь»¹⁶, в связи с чем с этого времени взносы данной компанией также не уплачивались. При этом, согласно перечню, представленному Минэнерго в ПФР 25 января 2013 года¹⁷ и доведенному до Отделения 12 февраля 2013 года¹⁸, данная организация по-прежнему числится плательщиком взносов.

По состоянию на 1 января 2013 года согласно перечню в целом по Российской Федерации плательщиками взносов, установленных Законом № 84-ФЗ, являлись 146 организаций угольной промышленности. Плательщиками взносов в Ростовской области являлись 18 организаций угольной промышленности, в Республике Коми - 3 организации.

В ходе практической деятельности по применению норм Закона № 84-ФЗ Отделением ПФР по Ростовской области выявлена правовая неопределенность в части определения даты, с которой плательщики, дополнительно включенные в перечень, обязаны начислять и уплачивать рассматриваемые взносы. Ни Закон № 84-ФЗ, ни правила определения перечня не содержат соответствующего нормативного установления (необходимо отметить, что такая неопределенность сохраняется и в случае, когда плательщик исключается из перечня).

Отделение ПФР по Ростовской области в письме от 20 июня 2011 года № УАСВ-15/1/2097 попросило ПФР дать разъяснения по данному вопросу, предложив 3 возможных варианта такой даты - с 1 января соответствующего года, с 1 числа квартала или с 1 числа месяца включения в перечень.

В письме от 27 сентября 2011 года (то есть более чем через 3 месяца после направления запроса) ПФР сообщил, что обратился в Минздравсоцразвития России за разъяснениями по вопросу первоначального начисления и уплаты

¹⁵ Согласно выписке из Единого государственного реестра юридических лиц от 15 февраля 2012 года № 14.

¹⁶ Согласно записи в Едином государственном реестре юридических лиц 212-110-3009157.

¹⁷ № АЯ-552/11.

¹⁸ № ТМ-30-26/2026.

данных взносов вновь включенными в перечень плательщиками и решение Министерства будет доведено до отделений дополнительно.

На момент проведения мероприятия в Отделении ПФР по Ростовской области (то есть в течение более чем полутора лет с момента выявления проблемы) никаких указаний в Отделение по данному вопросу не поступало, в связи с чем Отделением самостоятельно принято решение о том, что включаемые в перечень организации должны уплачивать взносы с 1 числа месяца, в котором Минэнерго России направил перечень в ПФР¹⁹.

Вызывает сомнения эффективность сложной процедуры его определения с вовлечением в этот процесс целого ряда государственных органов (Минэнерго России, Роснедра, Ростехнадзор, МЧС России) и самих плательщиков этих взносов в условиях отсутствия ответственности за предоставление ими недостоверных (неполных) сведений.

Механизм формирования перечней плательщиков страховых взносов, уплачиваемых по пониженным ставкам, и взносов, уплачиваемых по дополнительному тарифу («угольных» и «летних») для целей доплаты к пенсии, соответствующими профильными министерствами и ведомствами является традиционным для целей законодательства об этих взносах.

Однако если в первом случае сами плательщики заинтересованы в том, чтобы попасть в соответствующий перечень, то во втором - такой экономической заинтересованности нет. Скорее наоборот - в рассматриваемом случае естественным стремлением организаций угольной промышленности, потенциально обязанных уплачивать взносы, установленные Законом № 84-ФЗ, является максимальное затягивание процесса признания их плательщиками таковых. При этом, если при уплате страховых взносов по пониженным тарифам права застрахованных не страдают (предусмотрен механизм компенсации выпадающих доходов бюджета ПФР из федерального бюджета), то при неуплате «угольных» взносов происходит прямое ущемление интересов получателей доплаты к пенсии (размер которой уменьшается), поскольку никаких компенсационных механизмов здесь нет.

При этом следует отметить, что вся необходимая информация о том, должна ли организация уплачивать страховые взносы, установленные Законом № 84-ФЗ, или нет, имеется в органах ПФР в системе индивидуального (персонифицированного) учета (код стажа работников, дающего право на назначение досрочной пенсии по основаниям, предусмотренным подпунктом 11 пункта 1 статьи 27 Закона № 173-ФЗ).

Именно таким образом органами ПФР в 2012 году проводилась работа по определению круга потенциальных плательщиков страховых взносов по допол-

¹⁹ Такое решение принято по аналогии с порядком применения пониженных тарифов страховых взносов для плательщиков - российских организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство, выпуск в свет (в эфир) и (или) издание средств массовой информации, установленным пунктом 1.2 статьи 58 Закона № 212-ФЗ, согласно которому данные плательщики имеют право применять указанные тарифы с месяца включения их в соответствующий реестр.

нительному тарифу, уплачиваемых с 2013 года с выплат в пользу работников, имеющих право на досрочную пенсию по основаниям, предусмотренным, в том числе, и подпунктом 11 пункта 1 статьи 27 Закона № 173-ФЗ.

Поэтому представляется, что полное исключение ПФР из процедуры определения перечня плательщиков «угольных» взносов не способствует повышению уровня их собираемости и приводит к его несвоевременной актуализации.

Следует отметить, что в ответе Минэнерго России (письмо от 14 февраля 2013 года № АЯ-1204/11) на запрос Счетной палаты Российской Федерации отмечается наличие определенных сложностей при формировании перечня, в частности, отсутствие контактной информации об организациях, получивших лицензию на пользование недрами с целью добычи угля, для поиска которой проводится большая работа по установлению с ними непосредственных контактов с помощью подведомственных организаций (ФГБУ «СОЦУГОЛЬ» и его филиалы).

Контроль за правильностью исчисления и уплатой страховых взносов

Контроль за правильностью исчисления и уплатой страховых взносов осуществляется территориальными органами ПФР в порядке, аналогичном порядку, установленному Законом № 212-ФЗ²⁰.

Органы ПФР проводят камеральные и выездные проверки в соответствии со статьей 33 Закона № 212-ФЗ. При этом выездные проверки страхователей проводятся отделениями ПФР совместно с территориальными органами ФСС на основании разрабатываемых и утверждаемых ими ежегодных планов выездных проверок.

Работа по приему расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам по дополнительному тарифу (РВ-3), уплачиваемых организациями угольной промышленности, проведение проверок принятых расчетов и взыскание задолженности осуществлялись в соответствии с различными методическими рекомендациями, утвержденными Правлением ПФР.

При осуществлении выездных и камеральных проверок плательщиков Отделением ПФР по Ростовской области использовались формы актов, решений и т.д., утвержденные приказом Минздравсоцразвития России от 7 декабря 2009 года № 957н «Об утверждении форм документов, применяемых при осуществлении контроля за уплатой страховых взносов».

В данный приказ с момента его утверждения никакие изменения не вносились, соответственно, во всех формах документов, в том числе в актах камеральной (форма № 16-ПФР) и выездной (форма № 17-ПФР) проверок, не предусмотрена возможность включения вопросов, связанных с осуществлением контроля за правильностью исчисления и уплатой страховых взносов по дополнительному тарифу, установленному Законом № 84-ФЗ.

Так, в наименовании проверки и разделах акта, где отражается выявленная недоимка и суммы неуплаченных взносов, упоминаются только 2 из 4 видов

²⁰ В соответствии с пунктом 4 статьи 7 Закона № 84-ФЗ.

администрируемых органами ПФР взносов: страховые взносы на обязательное пенсионное страхование и на обязательное медицинское страхование. Взносы, уплачиваемые организациями угольной промышленности на выплату доплаты к пенсии (Закон № 84-ФЗ), и страховые взносы, уплачиваемые организациями, использующими труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации (Закон № 155-ФЗ), в формах актов (равно как и в других утвержденных формах документов) не упоминаются.

В этих условиях Отделением ПФР по Республике Коми были самостоятельно разработаны и направлены в территориальные управления формы документов, оформляемых по результатам выездных проверок организаций угольной промышленности (справка о проведенной проверке, акт выездной проверки, решение о привлечении к ответственности), в которых отражены вопросы, связанные с контролем за правильностью исчисления, полноты и своевременности уплаты взносов, установленных Законом № 84-ФЗ.

Следует отметить, что несвоевременная актуализация нормативно-методической базы носит систематический характер.

Так, после введения с 1 января 2011 года взносов, предусмотренных Законом № 84-ФЗ, соответствующая форма расчета по начисленным и уплаченным взносам была утверждена Минздравсоцразвития России только в ноябре 2011 года²¹. До этого момента, в соответствии с указанием ПФР²², прием расчета по начисленным и уплаченным взносам от плательщиков взносов, установленных Законом № 84-ФЗ, осуществлялся по форме расчета РВ-3, утвержденной приказом Минздравсоцразвития России от 1 декабря 2009 года № 934н, которая носила название «Расчет по начисленным и уплаченным взносам в ПФР, применяемый при осуществлении контроля за уплатой взносов по дополнительному тарифу для работодателей, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации».

Форма расчета РВ-3 предусматривает необходимость заполнения поля «Количество застрахованных лиц», в котором согласно порядку заполнения данного расчета должно отражаться число застрахованных лиц, на суммы выплат и иных вознаграждений которых начисляются взносы по дополнительному тарифу и по которым представляются сведения индивидуального (персонифицированного) учета за отчетный период²³.

Согласно сводным аналитическим расчетам РВ-3 за 2011 и 2012 годы, направленным отделениями ПФР по Ростовской области и Республике Коми в ПФР, общее количество застрахованных лиц, за которых уплачивались взносы, составляло в 2011 году, соответственно, 6670 и 6556 человек, в 2012 году - 7209 и 6938 человек.

В ходе мероприятия были проведены сверки данных о количестве застрахованных лиц, указанных в формах расчетов РВ-3, со сведениями индивидуально-

²¹ Приказ Минздравсоцразвития России от 3 ноября 2011 года № 1322н.

²² Письмо от 28 апреля 2011 года № ТМ-30-25/4587.

²³ Пункт 4.12 Порядка.

го (персонифицированного) учета, представленными организациями угольной промышленности в отделения по итогам 2011 и 2012 годов.

Как показало сопоставление вышеназванных сведений, в целом ряде случаев, как в 2011, так и в 2012 году, предприятиями в формах расчетов РВ-3 представлялись в отделения недостоверные данные о количестве застрахованных лиц, причем как в сторону занижения, так и в сторону завышения их количества.

По Отделению ПФР по Ростовской области в 2011 году такие действия были совершены 7 из 17, в 2012 году - 9 из 19 плательщиков.

Так, ОАО «Шахта «Восточная» и в 2011, и в 2012 году в расчете указывались все застрахованные лица, а не те, с выплат которым уплачивались взносы по Закону № 84-ФЗ, в результате чего в 2011 году численность застрахованных лиц была завышена более чем на 50 %, в 2012 году - почти в 2 раза. Аналогичная ошибка была допущена в 2011 году ОАО «Донской Антрацит».

Наиболее распространенным объяснением причин допущенных неточностей при занижении численности застрахованных является указание их количества не за год, а за IV квартал. Данная ошибка выявлена в 8 расчетах из 36, представленных по итогам 2011 и 2012 годов. Так, ОАО «Ростовшахтострой» по этой причине были представлены неправильные сведения и в 2011 году, и в 2012 году (соответственно, 68 вместо 115, 78 вместо 109). Также по указанной причине были занижены данные о количестве застрахованных лиц в 2011 году филиалом ОАО «Военизированная горноспасательная, аварийно-спасательная часть» (2 вместо 125), в 2012 году - ООО «Гуковское управление Донбасс шахт строй монтаж» (80 вместо 253), ОАО «Замчаловский Антрацит» (368 вместо 497), ОАО «Донуголь» (565 вместо 675), а также ООО «Энергосахтспецмонтаж» и ООО «Шахтинское монтажное наладочное управление».

Аналогичная ситуация имела место и в Отделении ПФР по Республике Коми. Так, ОАО «Воркутауголь» указывало в расчете РВ-3 за IV квартал 2011 и 2012 годов всех застрахованных лиц, с выплат которым уплачивались взносы в течение года, независимо от того, работали ли они еще в компании на этих работах в отчетный период. В результате в 2011 году численность работников, указанных в расчетах РВ-3, превысила их количество по сведениям индивидуального (персонифицированного) учета на 471 человека (12,3 % от количества работников, с выплат в пользу которых должны были начисляться взносы), в 2012 году - на 417 человек (9,2 %). По аналогичным причинам неправильная численность в расчетах РВ-3 была указана и ОАО «Шахта «Интауголь». В 2011 году у этой компании численность работников, указанных в расчетах РВ-3, превысила их количество по сведениям индивидуального (персонифицированного) учета на 90 человек (10,4 %), в 2012 году - на 108 человек (13,3 процента).

В результате общая численность застрахованных лиц, на суммы выплат и иных вознаграждений которых начисляются взносы по дополнительному тарифу, указанная в сводном расчете, направленном отделениями в ПФР, оказалась завышенной в 2011 году по Отделению ПФР по Ростовской области на 380 че-

ловек, по Отделению ПФР по Республике Коми - на 644 человека, в 2012 году, соответственно, - на 19 и на 524 человека.

Здесь следует отметить, что наличие в форме расчета РВ-3 поля, отражающего количество застрахованных лиц, никакого практического смысла не имеет, поскольку данная цифра никак не увязана с суммами выплат, начисленных либо уплаченных взносов и т.д., и для целей контроля использована быть не может. Фактически она используется только в статистических целях при формировании сводного расчета по форме расчета РВ-3 по итогам года. Какой-либо ответственности за представление такого рода недостоверных сведений законодательством не установлено.

Более того, как было установлено в ходе мероприятия, количество лиц, за которых должны уплачиваться взносы, может быть определено с помощью имеющихся программных средств из сведений индивидуального (персонифицированного) учета, имеющихся в отделениях.

Отделением ПФР по Ростовской области по результатам проведения камеральных проверок расчетов по рассматриваемым взносам (РВ-3) в 7 случаях принимались решения о привлечении к ответственности, в 2 случаях плательщик был привлечен за неуплату (неполную уплату) сумм страховых взносов в результате их неправильного исчисления (часть 1 статьи 47 Закона № 212-ФЗ), в 5 случаях - за непредставление в установленный срок расчета по начисленным и уплаченным взносам (часть 1 статьи 46 Закона № 212-ФЗ).

Однако за непредставление в установленный срок расчета к административной ответственности было привлечено только 1 должностное лицо, хотя действия всех плательщиков образуют состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 15.33 КоАП, и влекут наложение штрафа в размере от 300 до 500 рублей.

В соответствии с соглашением о взаимодействии ПФР и ФСС по осуществлению совместных выездных проверок плательщиков страховых взносов²⁴, отделениями утверждались планы-графики проведения выездных проверок, которые формировались в соответствии с совместным письмом ПФР и ФСС (от 7 декабря 2011 года № ТМ-30-25/14408; № 14-03-10/08-4085П «О планировании совместных выездных проверок»), установившим критерии отбора плательщиков для включения в качестве объектов выездных проверок.

Как показал анализ плана-графика Отделения ПФР по Ростовской области на 2013 год, в большинстве случаев одним, а иногда и единственным, из оснований включения плательщика в план проверок является критерий наличия у него значительных сумм выплат, не облагаемых страховыми взносами. В Отделении ПФР по Республике Коми доля данного основания при формировании планов проверок составляла более 14 % в 2012 году и около 9 % - в 2013 году.

При этом наиболее часто встречающимся видом нарушений, выявляемых органами контроля при проведении выездных проверок, является как раз не-

²⁴ От 28 октября 2009 года № АД-35/10сог, № 02-43/07-2205П.

правильное понимание плательщиком того, включается ли та или иная конкретная выплата в базу для начисления взносов.

Так, по результатам 3 (из 5) выездных проверок, проведенных в 2012 году в организациях угольной промышленности Отделением ПФР по Ростовской области, и 1 (из 2) - Отделением ПФР по Республике Коми, были выявлены нарушения, связанные с неправильным (по мнению органов ПФР) применением перечня выплат, не подлежащих обложению страховыми взносами (статья 9 Закона № 212-ФЗ).

Поскольку периодичность проведения выездных проверок у плательщиков в настоящее время существенно ограничена (не чаще чем 1 раз в 3 года, пункт 10 статьи 35 Закона № 212-ФЗ), такие нарушения могут либо вообще не выявляться, либо выявляться при последующем контроле через несколько лет после совершения нарушения.

При этом такие нарушения невозможно выявить при осуществлении камеральных проверок расчета по начисленным и уплаченным взносам РВ-3²⁵ (по «угольным» и «летным» взносам в ПФР), равно как и при проверках других расчетов, проводимых органами ПФР и ФСС (РСВ-1²⁶ в ПФР (по взносам на обязательное пенсионное и медицинское страхование), 4-ФСС²⁷ (по взносам в ФСС), поскольку их формы содержат данные только об общих суммах, не подлежащих обложению взносами, без разбивки по конкретным видам выплат.

В то же время при наличии такой расшифровки органы контроля могли бы выявлять факты занижения базы для начисления взносов в ходе камеральных проверок и необходимость проведения выездных мероприятий была бы существенно снижена.

Следует отметить, что для целей налогового законодательства соответствующие декларации по различным видам налогов (в том числе по налогу на прибыль, налогу на доходы физических лиц) предусматривают как кодировку соответствующих доходов (выплат, вычетов и пр.), не включаемых в налоговую базу, так и соответствующие расшифровки отражаемых налогоплательщиком в декларации сумм²⁸.

В приводимых в актах наименованиях выездных проверок, проведенных Отделением ПФР по Ростовской области, ни в одном случае не упоминается, что ее предметом являются, в том числе, и взносы по дополнительному тарифу,

²⁵ Утверждена приказом Минздравсоцразвития России от 3 ноября 2011 года № 1322н «Об утверждении формы расчета по начисленным и уплаченным взносам в Пенсионный фонд Российской Федерации, применяемого при осуществлении контроля за уплатой взносов для работодателей, уплачивающих взносы на дополнительное социальное обеспечение, и Порядка ее заполнения».

²⁶ Утверждена приказом Минтруда России.

²⁷ Утверждена приказом Минздравсоцразвития России.

²⁸ Приложение № 1 «Справка о доходах физического лица», приложение № 3 «Справочник «Коды доходов», приложение № 4 «Справочник «Коды вычетов» к приказу ФНС России от 17 ноября 2010 года № ММВ-7-3/61@ «Об утверждении формы сведений о доходах физических лиц и рекомендаций по ее заполнению, формата сведений о доходах физических лиц в электронном виде, справочников»; приказ ФНС России от 22 марта 2012 года № ММВ-7-3/174@ «Об утверждении формы и формата представления налоговой декларации по налогу на прибыль организаций, Порядка ее заполнения».

установленные Законом № 84-ФЗ, что связано с упоминавшимися выше недостатками форм актов, утвержденных Минздравсоцразвития России.

В результате только в 1 из 4 проанализированных актов проверок содержится описание проверочных действий, связанных с контролем правильности исчисления взносов, установленных Законом № 84-ФЗ.

В остальных актах выездных проверок какое-либо упоминание о том, что в ходе проверки исследовались вопросы, связанные с контролем правильности исчисления и уплаты взносов по дополнительному тарифу, установленных Законом № 84-ФЗ, отсутствует.

При этом в ходе данных проверок были выявлены значительные суммы неуплаченных страховых взносов в 2011 году в результате занижения базы для их начисления (70,7 тыс. рублей, 20,8 тыс. рублей и 1582,1 тыс. рублей, соответственно), что было квалифицировано проверяющими в качестве правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 47 Закона № 212-ФЗ.

Учитывая, что согласно части 3 статьи 6 Закона № 84-ФЗ объект обложения и база для начисления взносов совпадают с теми, которые установлены для страховых взносов на обязательное пенсионное и медицинское страхование, суммы неуплаченных страховых взносов должны были быть выявлены и в части взносов по дополнительному тарифу, установленных Законом № 84-ФЗ, однако этого проверяющими сделано не было.

Во всех 3 случаях Отделением ПФР по Ростовской области в качестве основного нарушения, допущенного плательщиком, рассматривалось исключение из базы для начисления страховых взносов доплаты работникам, постоянно занятым на подземных работах, за нормативное время их передвижения в шахте от ствола к месту работы и обратно («ходовые»)²⁹.

Как показал проведенный анализ, вопрос с отнесением данной выплаты к облагаемым или необлагаемым не является однозначным.

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

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

В результате возникают многочисленные спорные ситуации, поскольку территориальные органы ПФР при проведении проверок делают вывод о неправо-

²⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 1998 года № 452.

мерном невключении той или иной выплаты в базу для целей обложения страховыми взносами со всеми вытекающими из этого негативными последствиями для страхователя (доначисления страховых взносов, пени, штрафы).

Так, органы ПФР по Ростовской области при квалификации в качестве нарушения невключение плательщиками «ходовых» в базу обложения страховыми взносами руководствуются ответом ПФР от 2 февраля 2012 года № 30-25/1133, согласно которому «ходовые» не относятся к государственным пособиям и компенсационным выплатам, освобождаемым от обложения взносами в соответствии со статьей 9 Закона № 212-ФЗ.

Однако в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 января 2010 года № 10280/09 была сформулирована иная позиция по данному вопросу: исходя из статьи 164 Трудового кодекса Российской Федерации под компенсациями понимаются денежные выплаты, установленные в целях возмещения работникам затрат, связанных с исполнением ими трудовых или иных предусмотренных федеральными законами обязанностей. Указанные выплаты не входят в систему оплаты труда и производятся работнику в качестве компенсации его затрат, связанных с выполнением трудовых обязанностей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 1998 года № 452 «О доплате работникам организаций угольной, сланцевой промышленности и шахтного строительства, постоянно занятым на подземных работах, за нормативное время их передвижения в шахте от ствола к месту работы и обратно» (далее - постановление от 15 мая 1998 года № 452) работникам организаций угольной, сланцевой промышленности и шахтного строительства, постоянно занятым на подземных работах (включая начальников участков), за нормативное время их передвижения в шахте от ствола к месту работы и обратно установлена доплата.

Министерство труда Российской Федерации в письме от 20 июля 1992 года № 1498-ВК разъяснило, что выплаты за время передвижения работников, постоянно занятых на подземных работах в шахтах (рудниках), от ствола к месту работы и обратно хотя и носят в конкретных производственных условиях постоянный характер, не являются выплатами за работу, а квалифицируются как компенсационные с целью возмещения дополнительных расходов, связанных с выполнением ими трудовых обязанностей.

Поскольку передвижение работников на подземных работах в шахтах осуществляется за пределами рабочего времени и не является частью трудового и технологического процесса, оно не учитывается при исчислении нормы выработки.

Следовательно, упомянутые доплаты - не выплаты за определенный трудовой результат, предусмотренный трудовым или гражданско-правовым договором, а компенсация потери времени на передвижение в шахте от ствола к месту работы и обратно.

Таким образом, доплаты работникам организаций угольной, сланцевой промышленности и шахтного строительства, постоянно занятым на подземных работах, за нормативное время их передвижения в шахте от ствола к месту работы и обратно носят компенсационный характер.

В свою очередь, данная позиция противоречит мнению Минфина России, изложенному в письме от 15 августа 2005 года № 03-05-02-03/40, согласно которому понятие «компенсация», а также случаи предоставления компенсаций, связанных с выполнением работником своих трудовых обязанностей, установлены Трудовым кодексом Российской Федерации.

Доплата работникам организаций угольной, сланцевой промышленности и шахтного строительства, постоянно занятым на подземных работах, за нормативное время их передвижения по шахте от ствола к месту работы и обратно, установленная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 1998 года № 452, не является компенсацией в смысле статьи 164 Трудового кодекса Российской Федерации, а относится к расходам на оплату труда.

В результате органы ПФР по Ростовской области, руководствуясь изложенной выше позицией ПФР, доначисляют страховые взносы, пени и привлекают к ответственности плательщиков, исключая «ходовые» из базы для начисления страховых взносов, а Арбитражный суд Ростовской области, руководствуясь изложенной выше позицией Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также упомянутым письмом Министерства труда Российской Федерации (от 1992 года), признает незаконными соответствующие решения органов ПФР, взыскивая с них госпошлину.

При этом следует отметить, что в 2012 году в Российской Федерации складывалась и иная судебная практика. Территориальные органы Фонда социального страхования Российской Федерации, руководствуясь разъяснениями ФСС (письмо от 3 марта 2000 года № 02-18/05-1585), не рассматривают исключение «ходовых» из базы для начисления взносов как нарушение. В результате этого в Ростовской области органы ПФР и ФСС, проводя совместные выездные проверки плательщиков страховых взносов, делают по вопросу включения (невключения) «ходовых» в базу обложения страховыми взносами прямо противоположные выводы. Соответственно, для целей расчета пособий суммы «ходовых» ими также не учитываются.

В результате, например, Кемеровский областной суд, не связанный позицией Президиума ВАС России, рассматривая иски застрахованных граждан о занижении сумм пособий, выплачиваемых им органами ФСС, и руководствуясь позицией, приведенной в упомянутом выше письме Минфина России, признает неправомерность действий органов ФСС в части исключения «ходовых» из расчета для целей определения размера пособий (апелляционные определения от 27 июня 2012 года по делу № 33-6099, от 11 июля 2012 года по делу № 33-6886).

Единая позиция по вопросу обложения страховыми взносами отсутствует даже в системе органов ПФР. Как установлено в ходе мероприятия, Отделение

ПФР по Республике Коми, руководствуясь вышеназванными письмом Минтруда России и разъяснениями ФСС, исключение «ходовых» из базы для начисления взносов нарушением не считает.

Это еще раз подтверждает наличие существенных изъянов в содержащемся в Законе № 212-ФЗ перечне выплат, не облагаемых страховыми взносами, что приводит к весьма существенным временным и финансовым затратам как для администрирующих органов, так и для плательщиков взносов и судебных органов.

Неоднозначность формулировок в содержащемся в Законе № 212-ФЗ перечне выплат, не облагаемых страховыми взносами, можно проиллюстрировать на примере из практики работы Отделения ПФР по Республике Коми.

Так, в соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 9 Закона № 212-ФЗ не подлежит обложению страховыми взносами стоимость проезда работников и членов их семей к месту проведения отпуска и обратно, оплачиваемая плательщиком страховых взносов лицам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в соответствии с законодательством Российской Федерации, трудовыми договорами и (или) коллективными договорами. При этом, в случае проведения отпуска указанными лицами за пределами территории Российской Федерации не подлежит обложению страховыми взносами стоимость проезда или перелета по тарифам, рассчитанным от места отправления до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации, включая стоимость провоза багажа весом до 30 килограммов.

Минздравсоцразвития России и ПФР³⁰, основываясь на положениях статьи 9 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», в которой под пунктом пропуска через государственную границу понимается территория (акватория) в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала морского (торгового, рыбного, специализированного), речного (озерного) порта, аэропорта, военного аэродрома, открытых для международных сообщений (международных полетов), а также иной специально выделенный в непосредственной близости от государственной границы участок местности, где в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется пропуск через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, придерживается мнения, что пунктом пропуска через государственную границу, если работник летит к месту отдыха за границу на самолете прямым рейсом без промежуточной посадки, следует считать здание аэропорта, открытого для международных сообщений, из которого вылетает данный работник. Следовательно, по мнению органов ПФР, не подлежит включению в базу для начисления страховых взносов только компенсация стоимости проезда работника от места жительства или работы до международного аэропорта и обратно.

³⁰ Письмо ПФР от 28 ноября 2011 года № КА-30-25/13903 о направлении обзора ответов Минздравсоцразвития России на вопросы плательщиков страховых взносов.

Однако данная позиция не нашла поддержки в арбитражных судах Российской Федерации. Так, президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 2 октября 2012 года № 7828/12 пришел к выводу о том, что при таком толковании пункта 7 части 1 статьи 9 Закона № 212-ФЗ нарушаются вытекающие из Конституции Российской Федерации универсальные принципы справедливости и равенства обложения страхователей страховыми взносами, а также принципы равенства граждан на социальное обеспечение и экономического обоснования страховых взносов. Президиум ВАС России отмечает, что «если под пунктом пропуска через Государственную границу Российской Федерации, когда работник летит к месту отдыха за границу на самолете прямым рейсом без промежуточной посадки, считать здание аэропорта, открытого для международных сообщений, из которого вылетает этот работник, а не другой пункт пропуска, наиболее близкий к границе (например, в пределах железнодорожной или автомобильной станции), то при таком толковании обязанность страхователя по уплате страховых взносов ставится в зависимость от вида транспорта, которым работник будет следовать к месту проведения отпуска и обратно, поскольку при следовании железнодорожным или автомобильным транспортом страхователь имеет право не облагать страховыми взносами компенсацию проезда работника по территории Российской Федерации в полном размере, а при следовании этого же работника к месту отдыха за границу на самолете - только часть компенсации. Тем самым нарушается принцип равенства обложения страховыми взносами. Кроме того, при данном подходе нарушается и принцип равенства прав застрахованных лиц, поскольку размер сумм взносов, зачисляемых на лицевой счет застрахованных, ставится в зависимость от способа пересечения государственной границы».

Нельзя согласиться с таким толкованием правовой нормы и с точки зрения экономического обоснования освобождения от обложения страховыми взносами только части компенсационной выплаты.

Оплата проезда граждан, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, по своей правовой природе применительно к работающим гражданам - дополнительная гарантия реализации ими права на ежегодный оплачиваемый отпуск.

Закрепление указанной гарантии в законе обусловлено стремлением государства создать для граждан, чье здоровье постоянно подвергается негативному воздействию природно-климатических факторов, дополнительные возможности для полноценного отдыха с целью оздоровления и восстановления работоспособности за пределами северных территорий. Возмещая дополнительные расходы, которые им приходится нести вследствие значительной территориальной удаленности районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, государство, с одной стороны, обеспечивает этим гражданам право на отдых, реализация которого по названной причине для них затруднена, а с другой стороны, преследует конституционно значимую цель охраны здоровья людей.

С учетом изложенной позиции ВАС России, суды Республики Коми отменяют решения органов ПФР о привлечении плательщиков к ответственности за занижение базы для начисления взносов, а органы ПФР, связанные позицией Минздравсоцразвития России и ПФР, при выявлении таких действий страхователей вынуждены считать их нарушениями.

Представляется, что норма, изложенная в пункте 7 части 1 статьи 9 Закона № 212-ФЗ, требует уточнения с целью устранения возможности ее неоднозначного толкования, а именно: внесения дополнения о том, что при следовании за пределы Российской Федерации воздушным транспортом без посадки в ближайшем к месту пересечения государственной границы аэропорту возмещению подлежат фактически понесенные расходы по перелету кратчайшим путем к месту использования отпуска и обратно, пропорционально расстоянию перелета воздушным транспортом над территорией Российской Федерации исходя из соотношения расстояния от российского аэропорта вылета (прилета) до государственной границы по маршруту следования авиационного пассажирского транспорта к общему расстоянию перелета от российского аэропорта вылета (прилета) до зарубежного аэропорта прилета (вылета), умноженного на стоимость указанного перелета в рублях (отношение ортодромии по Российской Федерации к общей ортодромии в процентах).

В ходе мероприятия установлено, что в качестве нарушения Управлением ПФР в г. Воркуте Республики Коми были квалифицированы действия ЗАО «Шахта «Воргашорская-2» по применению в 2011 году предельной величины базы для начисления страховых взносов, установленной частями 4 и 5 статьи 8 Закона № 212-ФЗ, в размере 463000 рублей в отношении каждого физического лица при определении базы для начисления взносов на дополнительное социальное обеспечение работников.

Возникновение данной ситуации связано с тем, что в первоначальной редакции части 3 статьи 6 Закона № 84-ФЗ содержалась отсылочная норма, определяющая, что объектом для обложения и базой для начисления взносов являются объект и база для начисления взносов на обязательное пенсионное страхование, установленная Законом № 212-ФЗ, которым предусматривалось, в том числе, и применение предельной базы для начисления взносов.

Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 217-ФЗ в указанную норму были внесены изменения, согласно которым для расчета суммы уплачиваемых взносов должны были учитываться все выплаты в пользу соответствующей категории работников. При этом данное изменение в соответствии с указанным Федеральным законом должно применяться с 1 января 2011 года.

В своих возражениях на акт выездной проверки плательщик утверждает, что придание данному Закону обратной силы противоречит статье 57 Конституции Российской Федерации, в которой закреплено, что законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

В качестве аналогии плательщиком приводится постановление Конституционного Суда от 24 февраля 1998 года № 7-П, которым было признано противоречащим Конституции Российской Федерации придание обратной силы статье 5 Федерального закона «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 которой положениям данного Закона, повышающим тарифы страховых взносов, была придана обратная сила.

Эта норма была признана не соответствующей вытекающему из смысла статьи 57 Конституции Российской Федерации принципу, согласно которому не имеют обратной силы законы, ухудшающие положение граждан при возложении на них обязательных платежей, сходных по своей природе с налоговыми, поскольку этим умаляются и необоснованно ограничиваются конституционные права граждан.

По результатам проверки плательщику направлено требование об уплате недоимки по взносам, пеням и штрафам на сумму 19200,7 тыс. рублей. ОАО «Воркутауголь» (правопреемник - ЗАО «Шахта «Воргашорская-2») в настоящее время обжалует решение Управления ПФР в г. Воркуте о привлечении к ответственности в Арбитражном суде Республики Коми.

Определением Арбитражного суда Республики Коми от 23 января 2013 года производство по делу было приостановлено до решения вопроса о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 217-ФЗ «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности».

Работа по взысканию недоимки, пеней и штрафов, списание безнадежной к взысканию задолженности; проведение зачетов (возвратов) излишне уплаченных страховых взносов, учет и отчетность по взносам

Прогнозные объемы поступлений взносов, установленных Законом № 84-ФЗ, ежегодно утверждались постановлениями Правления ПФР и доводились до отделений.

Данные по прогнозным и уплаченным объемам взносов приведены в таблице:

Годы		Прогнозируемые поступления, тыс. руб.	Фактические поступления, тыс. руб.	Коэффициент уплаты, %
2011	По Российской Федерации	2061560,0	1462475,4	70,9
	Ростовская область	96850,0	73733,2	76,1
	Республика Коми	323450,0	162866,6	50,4
2012	По Российской Федерации	1712970,0	1819950,8	106,2
	Ростовская область	87980,0	111523,0	126,8
	Республика Коми	228030,0	235092,6	103,1
2013	По Российской Федерации			
	Ростовская область	121700,0		
	Республика Коми	255350,0	83133,8*	32,6

* I квартал

Сложившийся низкий уровень исполнения плановых показателей в 2011 году обусловлен отсутствием на момент формирования бюджета ПФР данных об организациях, отнесенных к плательщикам названных взносов, а также о численности работников, в пользу которых должны начисляться такие взносы.

В анализируемом периоде организации угольной промышленности осуществляли свою деятельность и, соответственно, уплачивали дополнительные взносы на доплату к пенсии в 18 субъектах Российской Федерации.

При этом более 90 % поступлений обеспечивали организации угольной промышленности, находившиеся в трех регионах - Кемеровской области (76,9 % от общего объема поступивших в ПФР взносов в 2011 году и 74,0 % - в 2012 году), Республике Коми (11,1 % и 12,9 %) и Ростовской области (соответственно, 5,0 % и 6,1 процента).

Суммарная задолженность (недоимка, пени и штрафы) в целом по Российской Федерации составляла по состоянию на 1 января 2012 года 23,6 млн. рублей, по состоянию на 1 января 2013 года - 95,9 млн. рублей.

Отделениями ПФР по Ростовской области и Республике Коми в анализируемом периоде применялись необходимые комплексы мероприятий по взысканию задолженности.

По состоянию на 1 января 2012 года по Отделению ПФР по Ростовской области соответствующая задолженность составляла 3501,8 тыс. рублей, на 1 января 2013 года - 3623,4 тыс. рублей. По Отделению ПФР по Республике Коми данные показатели составляли, соответственно, 7550,1 тыс. рублей и 11223,8 тыс. рублей. Задолженность по данным взносам, признанная безнадежной к взысканию в обоих отделениях, отсутствовала.

Проведение зачетов (возвратов) излишне уплаченных страховых взносов осуществлялось отделениями в порядке, аналогичном порядку, установленному Законом № 212-ФЗ, как это установлено пунктом 5 статьи 7 Закона № 84-ФЗ.

В соответствии со статьей 7 Закона № 84-ФЗ ПФР обеспечивает обособленный учет поступивших взносов, пеней и штрафов в целом по Российской Федерации.

Правлением ПФР издано распоряжение от 24 марта 2011 года № 111р «О перечислении взносов, уплачиваемых организациями угольной промышленности в бюджет ПФР на выплату доплаты к пенсии», которым до территориальных органов доведены реквизиты счета для перечисления названных взносов: счет № 40401810900000010001, открытый в ОПЕРУ-1 Банка России г. Москвы.

В отделениях учет средств, направляемых на выплату доплаты к пенсии, осуществляется на счете для учета операций по поступлению сумм налогов, сборов и иных платежей в бюджет ПФР в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии (консолидированный счет), а обособленный учет обеспечивается по соответствующим КБК.

Согласно пункту 3 Инструкции по применению единого плана счетов бухгалтерского учета, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря

2010 года № 157н, бухгалтерский учет ведется методом начисления, согласно которому результаты операций признаются по факту их совершения, независимо от того, когда получены или выплачены денежные средства (или их эквиваленты) при расчетах, связанных с осуществлением указанных операций.

Согласно учетной политике по исполнению бюджета ПФР, утвержденной постановлением Правления ПФР от 14 декабря 2011 года № 376п, отражение в бюджетном учете операций по начислению доходов, администрируемых ПФР, осуществляется на основании реестра для начисления доходов, администрируемых ПФР (приложение 49 к учетной политике).

В отделениях ежемесячно структурными подразделениями, осуществляющими организацию администрирования страховых взносов, подготавливаются такие реестры (по соответствующим КБК (взносы, пени, штрафы) по группам плательщиков) и направляются в отдел казначейства.

3. Изучение деятельности Фонда социального страхования Российской Федерации и его территориальных органов по администрированию страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в части взносов, уплачиваемых по максимальному тарифу организациями угольной промышленности, отнесенными к 32 классу профессионального риска, включая оценку отраслевой обеспеченности расходов страховыми взносами

Учет плательщиков страховых взносов

Всего в исполнительных органах ФСС по состоянию на 1 января 2013 года зарегистрировано 847 страхователей - организаций угольной промышленности, отнесенных в соответствии с основным видом экономической деятельности к 32 классу профессионального риска и имеющих максимальный размер страхового тарифа - 8,5 %. Около 40 % этих страхователей зарегистрировано по коду ОКВЭД 10.10 «Добыча, обогащение и агломерация каменного угля».

(ед.)

	Количество страхователей					
	на 1 января 2011 г.	в % к общему итогу	на 1 января 2012 г.	в % к общему итогу	на 1 января 2013 г.	в % к общему итогу
ОКВЭД 10.10 «Добыча, обогащение и агломерация каменного угля»	316	38,1	313	39,0	331	39,1
ОКВЭД 10.10.1 «Добыча каменного угля»	166	20,0	157	19,6	175	20,7
ОКВЭД 10.10.12 «Добыча каменного угля подземным способом»	174	21,0	172	21,4	165	19,5
ОКВЭД 10.20 «Добыча, обогащение и агломерация бурого угля»	117	14,1	113	14,1	122	14,4
ОКВЭД 10.20.1 «Добыча бурого угля (лигнита)»	37	4,4	30	3,7	35	4,1
ОКВЭД 10.20.12 «Добыча бурого угля подземным способом»	20	2,4	18	2,2	19	2,2
Итого по Российской Федерации	830	100,0	803	100,0	847	100,0

Как видно из приведенных данных, в анализируемом периоде количество зарегистрированных страхователей - организаций угольной промышленности в исполнительных органах ФСС увеличилось на 17 единиц, или на 2,0 %. Наи-

большее количество страхователей - организаций угольной промышленности зарегистрировано в Кузбасском (по состоянию на 1 января 2013 года - 220 организаций) и в Московском (137) региональных отделениях.

По состоянию на 1 января 2013 года в региональном отделении ФСС по Республике Коми было зарегистрировано 8 страхователей - организаций угольной промышленности, в Ростовском региональном отделении ФСС - 34. Численность работающих в этих организациях составляла, соответственно, 11302 и 8414 человек.

Следует отметить, что в региональном отделении ФСС по Республике Коми из 8 зарегистрированных страхователей 6 представили в территориальные органы ФСС расчеты по начисленным и уплаченным страховым взносам по форме № 4 ФСС, из них так называемую «нулевую» отчетность представил 1 страхователь; в Ростовском региональном отделении ФСС, соответственно, - 28 и 10.

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

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

В 2011-2013 годах согласно федеральным законам от 8 декабря 2010 года № 331-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», от 30 ноября 2011 года № 336-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», от 3 декабря 2012 года № 228-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний уплачивались страхователями в порядке и по тарифам, установленным Федеральным законом от 22 декабря 2005 года № 179-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2006 год».

Таким образом, сохранялись действующие с 2006 года размеры страховых тарифов (от 0,2 до 8,5 %), дифференцированные по видам экономической деятельности в зависимости от класса профессионального риска (32 класса).

Следует отметить, что тарифы страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний остаются неизменными уже в течение 8 лет.

В соответствии со статьей 22 Закона № 125-ФЗ Правительство Российской Федерации постановлением от 1 декабря 2005 года № 713 утвердило Правила

отнесения видов экономической деятельности к классу профессионального риска, применяемые в целях установления страховых тарифов.

Классификация видов экономической деятельности по классам профессионального риска, сформированная в соответствии с Правилами, утверждена приказом Минздравсоцразвития России от 18 декабря 2006 года № 857. До конца 2012 года в указанную классификацию изменения не вносились³¹.

В статье 4 Закона № 125-ФЗ перечислены основные принципы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, в том числе здесь следует выделить два из них: экономическая заинтересованность субъектов страхования в улучшении условий и повышении безопасности труда, снижении производственного травматизма и профессиональной заболеваемости и дифференцированность страховых тарифов в зависимости от класса профессионального риска. Очевидно, что первый из принципов реализуется через установление страхователям скидок и надбавок, второй - призван реализовываться через обеспечение эквивалентности обязательств по страховому обеспечению и сумм внесенных обязательных платежей внутри класса профессионального риска.

Как показывает практика, упомянутый выше принцип эквивалентности внутри классов профессионального риска в регионах соблюдается не всегда, применительно к отдельному региону он и не должен соблюдаться. Это актуально для всей системы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Информация о начисленных страховых взносах и произведенных расходах по организациям угольной промышленности в разрезе видов экономической деятельности в 2011-2012 годах по Российской Федерации характеризуется следующими данными:

	ОКВЭД 10.10	ОКВЭД 10.10.1	ОКВЭД 10.10.12	ОКВЭД 10.20	ОКВЭД 10.20.1	ОКВЭД 10.20.12	Итого
2011 г.							
Начислено страховых взносов	65120,1	55641,7	2653505,7	65,3	447,4	16105,6	2790885,8
Расходы*	181081,1	252380,4	8649030,7	63640,4	3285,2	130452,7	9279870,5
в т.ч. по действующим организациям	86321,7	62016,3	3546311,8	1107,7	193,2	19234,2	3715184,9
по ликвидированным организациям	94759,4	190364,1	5102718,9	62532,7	3092,0	111218,5	5564685,6
2012 г.							
Начислено страховых взносов	86177,3	45941,4	2996287,3	248,7	457,5	17479,3	3146591,4
Расходы	195735,2	265526,5	9152748,2	65157,5	3330,6	132999,3	9815497,3
в т.ч. по действующим организациям	99548,2	64421,7	3863839,1	1298,9	204,9	25145,2	4054457,9
по ликвидированным организациям	96187,0	201104,8	5288909,1	63858,6	3125,7	107854,1	5761039,4

* Сумма расходов без учета расходов на доставку страховых выплат, информационно-разъяснительную деятельность, изготовление бланочной продукции, а также расходов на содержание аппарата.

³¹ В соответствии с приказом Минтруда России от 25 декабря 2012 года № 625н, вступающим в действие с 1 января 2013 года, была утверждена Классификация видов экономической деятельности по классам профессионального риска.

Как видно из приведенных данных, в исследуемом периоде объем расходов на выплату страхового обеспечения пострадавшим на производстве в организациях угольной промышленности, отнесенных к 32 классу профессионального риска, превышает объем начисленных страховых взносов более чем в 3 раза, в том числе по региональным отделениям ФСС: по Сахалинской области - в 5 раз, по Республике Коми - почти в 3 раза, в Кузбасском региональном отделении - в 1,6 раза. При этом следует отметить, что расходы на выплату страхового обеспечения пострадавшим, работавшим когда-то в ликвидированных организациях, почти в 1,5 раза больше суммы обеспечения пострадавших, работавших в действующих организациях.

Превышение объема расходов на выплату страхового обеспечения пострадавшим над объемом начисленных страховых взносов в разрезе видов экономической деятельности сложилось следующим образом: по коду ОКВЭД 10.10 «Добыча, обогащение и агломерация каменного угля» - в 2011 году - 2,8 раза, в 2012 году - 2,3; ОКВЭД 10.10.1 «Добыча каменного угля» - 4,5 и 5,8; ОКВЭД 10.10.12 «Добыча каменного угля подземным способом» - 3,3 и 3,1; ОКВЭД 10.20 «Добыча, обогащение и агломерация бурого угля» - 975 и в 262 раза; ОКВЭД 10.20.1 «Добыча бурого угля (лигнита)» - 7,3 и 7,3; ОКВЭД 10.20.12 «Добыча бурого угля подземным способом» - 8,1 и 7,6 раза, соответственно.

Основной причиной такого превышения является то, что расходы на выплату страхового обеспечения пострадавшим включают в себя выплаты пострадавшим, получившим когда-то травмы в организациях, которые впоследствии были ликвидированы и, соответственно, страховые взносы ими в настоящее время не перечисляются.

Так, по Ростовскому региональному отделению ФСС это превышение было почти в 15 раз; на обеспечение таких пострадавших направлялось до 90 % выделяемых Отделением средств в части угольной промышленности. Объем расходов на обеспечение пострадавших на действующих организациях угольной промышленности также превышал объем начисленных страховых взносов почти в 2 раза. В 2011-2012 годах получали обеспечение пострадавшие, работавшие в 70 ликвидированных организациях угольной промышленности Ростовской области. Всего объем расходов на выплату страхового обеспечения пострадавшим на производстве в организациях угольной промышленности составлял в 2011 году 2636592,4 тыс. рублей, в 2012 году - 2752985,6 тыс. рублей.

По Республике Коми в 2011-2012 годах до 75 % (1933,6 млн. рублей) выделяемых Отделением средств на обеспечение пострадавших в организациях угольной промышленности расходовалось на обеспечение пострадавших, работающих на действующих шахтах. Объем расходов на их обеспечение превышал объем начисленных страховых взносов более чем в 2 раза. Следует отметить, почти 60 % получателей этого обеспечения работали в компании по добыче угля ОАО «Воркутауголь» (ОКВЭД 10.10.12 «Добыча каменного угля подземным способом»).

На обеспечение 2655 пострадавших, работавших в ликвидированных организациях угольной промышленности по Республике Коми, было направлено в 2011-2012 годах 6488 млн. рублей, почти 25 % выделяемых средств (с 2000 года количество работающих сократилось с 27,8 тыс. до 11,3 тыс. человек). Кроме того, за весь период действия Закона № 125-ФЗ в связи с переездом пострадавших граждан на постоянное место жительства в другие регионы в соответствующие региональные отделения ФСС было передано 3997 личных дел (в 2011 году - 237, в 2012 году - 262) (по ликвидированным страхователям - 1963, по действующим - 2034). Всего объем расходов на выплату страхового обеспечения пострадавшим на производстве в организациях угольной промышленности составлял в 2011 году 1263500,4 тыс. рублей, в 2012 году - 1318809,6 тыс. рублей.

Следует отметить, что наибольшее количество страхователей в целом по Российской Федерации отнесено к 1 классу профессионального риска: в 2010 году - 64 % общего числа зарегистрированных страхователей, в 2011 году - 63 %, в I полугодии 2012 года - 62 %. Количество же страхователей, отнесенных к более высоким классам профессионального риска, незначительно. Так, число страхователей, отнесенных к 20-32 классам, составляло в 2011-2012 годах 2,0-2,4 %. При этом сумма начисленных страховых взносов превышала расходы на страховое обеспечение по 1 классу профессионального риска, по данным ФСС (данные из Отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности выполнения Фондом социального страхования Российской Федерации функций администратора доходов бюджетной системы (страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством; страховых взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; капитализированных платежей; штрафов за нарушения законодательства о государственных внебюджетных фондах», утвержденного Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 28 декабря 2012 года № 58К (891), практически в 3 раза. Таким образом, упомянутый выше принцип эквивалентности доходов и расходов внутри классов профессионального риска соблюдается далеко не всегда (за счет страховых взносов по низким классам профессионального риска обеспечивается финансирование выплат по более высоким классам).

Фактические величины интегральных показателей профессионального риска в анализируемом периоде по организациям угольной промышленности сложились в разрезе видов экономической деятельности следующим образом: по коду ОКВЭД 10.10 «Добыча, обогащение и агломерация каменного угля» в 2011 году - 23,59 %, в 2012 году - 20,8 %; ОКВЭД 10.10.1 «Добыча каменного угля» - 38,49 % и 49,05 %; ОКВЭД 10.10.12 «Добыча каменного угля подземным способом» - 24,99 % и 24,59 %; ОКВЭД 10.20 «Добыча, обогащение и агломерация бурого угля» - 8286,51 % и 2226,85 %; ОКВЭД 10.20.1 «Добыча бу-

рого угля (лигнита)» - 62,42 % и 61,88 %; ОКВЭД 10.20.12 «Добыча бурого угля подземным способом» - 68,85 % и 64,68 процента.

По сравнению с установленным по 32 классу профессионального риска страховым тарифом в размере 8,5 %, минимальный из этих фактических интегральных показателей больше установленного размера тарифа в 2,4 раза, максимальный - в 975 раз. Причиной такого превышения является включение при расчете размера фактического интегрального показателя по виду экономической деятельности в общую сумму расходов на обеспечение по страхованию расходов на страховое обеспечение пострадавших на ликвидированных предприятиях³².

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

Помимо отраслевого критерия экономической заинтересованности (дифференциации страхового тарифа для каждого страхователя в зависимости от класса профессионального риска, к которому отнесен основной вид экономической деятельности страхователя), законодатель предусмотрел также и индивидуальный критерий экономической заинтересованности для каждого страхователя через установление скидки (надбавки) к страховому тарифу. Если отнесение видов экономической деятельности к тому или иному классу профессионального риска зависит от уровня производственного травматизма, профессиональной заболеваемости, расходов на обеспечение по страхованию, сложившегося в той или иной отрасли, то скидки (надбавки) устанавливаются страхователю с учетом состояния охраны труда и расходов на обеспечение по страхованию у данного конкретного страхователя.

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

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

В 2011-2012 годах были внесены изменения в законодательство об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний³³ в части вопроса об изменении системы пока-

³² По информации Фонда (письмо ФСС от 1 марта 2013 года № 15-03-05/07-259П), в соответствии с положениями статьи 28 Закона № 125-ФЗ при расчете интегрального показателя профессионального риска учитываются расходы на обеспечение по страхованию пострадавших на ликвидированных предприятиях.

³³ Федеральный закон от 6 ноября 2011 года № 300-ФЗ «О внесении изменений в статьи 17 и 22 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

зателей, использующихся при установлении страхователю скидки (надбавки) к страховому тарифу, имея в виду, что наличие смертельных страховых случаев (происшедших по вине страхователя) должно существенно влиять на возможность установления (сохранения) страхователю скидки.

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

В соответствии с вышеназванными изменениями в Закон № 125-ФЗ откорректированы Правила установления страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2012 года № 524, и методика расчета скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденная приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 1 августа 2012 года № 39н.

В анализируемом периоде скидки к страховым тарифам устанавливались организациям угольной промышленности только Кузбасским региональным отделением ФСС по коду ОКВЭД 10.10.12 «Добыча каменного угля подземным способом», в том числе: в 2011 году - 3 страхователям на сумму 71863,8 тыс. рублей, в 2012 году - 1 страхователю на сумму 31077,9 тыс. рублей.

Надбавки к страховым тарифам в 2011 году не устанавливались. В 2012 году надбавки были установлены 20 организациям на сумму 153662,0 тыс. рублей, в том числе: по коду ОКВЭД 10.10 «Добыча, обогащение и агломерация каменного угля» установлена надбавка Ростовским региональным отделением ФСС 1 страхователю на сумму 7632,7 тыс. рублей; по коду ОКВЭД 10.10.12 «Добыча каменного угля подземным способом» надбавки установлены Ростовским (4 на сумму 17631,5 тыс. рублей), Кузбасским (13 на сумму 86607,3 тыс. рублей), Приморским (1 на сумму 28,0 тыс. рублей) региональными отделениями ФСС.

Региональным отделением ФСС по Республике Коми в 2012 году была установлена надбавка в размере 40 % страхователю ОАО «Воркутауголь»³⁴.

Следует отметить, что расчет и установление надбавок к страховым тарифам в 2012 году осуществлялись дважды: до 30 апреля 2012 года - в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2001 года № 652, в срок до 1 июля 2012 года в соот-

³⁴ Приказы филиала № 1 от 27 апреля 2012 года № 83 и от 29 июня 2012 года № 154.

ветствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2012 года № 524.

Согласно пункту 2 последнего постановления Минтруду России по согласованию с Минфином России предписывалось утвердить методику расчета скидок и надбавок к страховым тарифам (без указания срока).

В результате при установлении надбавок и скидок в срок до 1 июля 2012 года территориальные отделения в отсутствие утвержденной методики руководствовались письмами ФСС от 20 апреля 2012 года № 15-03-11/07-4503, от 9 июня 2012 года № 15-03-18/07-6767, где Фонд сообщал, что до утверждения новой методики расчета скидок и надбавок к страховым тарифам необходимо осуществлять эти расчеты в соответствии с действующими до настоящего времени постановлениями ФСС от 5 февраля 2002 года № 11 «Об утверждении методики расчета скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» и от 22 марта 2002 года № 32 «Об утверждении Порядка представления страхователями сведений для установления скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» в части, не противоречащей постановлению Правительства Российской Федерации от 30 мая 2012 года № 524.

Решениями Арбитражного суда Республики Коми от 2 октября 2012 года № А29-6808/2012 и от 8 октября 2012 года № А29-6807/2012 приказы филиала регионального отделения ФСС по Республике Коми об установлении надбавки страхователю ОАО «Воркутауголь» признаны незаконными (недействительными). В обосновании своего решения Арбитражный суд подчеркивает, что отсутствие утвержденной в установленном порядке Минтрудом России новой методики расчета надбавок и скидок к страховому тарифу не предоставляет право Фонду применять несоответствующую действующим нормам федерального законодательства методику расчета скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденную постановлением ФСС от 5 февраля 2002 года № 11.

Согласно расчету надбавки на 2012 год в соответствии с новой методикой, утвержденной приказом Минтруда России 1 августа 2012 года, ее размер для ОАО «Воркутауголь» составлял 4 %, что в 10 раз меньше ранее установленной надбавки.

Постановлениями Арбитражного суда апелляционной инстанции от 11 декабря 2012 года № А29-6808/2012 и от 23 января 2013 года № А29-6807/2012 оставлены без изменения решения Арбитражного суда Республики Коми.

Скидки к страховым тарифам в 2013 году не устанавливались. Надбавки³⁵ установлены 2 организациям угольной промышленности, в том числе: по коду ОКВЭД 10.10 «Добыча, обогащение и агломерация каменного угля» - 1 страхо-

³⁵ Сумма надбавок определяется по итогам 2013 года.

вателю региональным отделением ФСС по Республике Саха (Якутия) и по коду ОКВЭД 10.10.12 «Добыча каменного угля подземным способом» - 1 страхователю Кузбасским региональным отделением.

Поступление страховых взносов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

Поступление страховых взносов в доходы ФСС от организаций угольной промышленности, отнесенных к 32 классу профессионального риска, в разрезе видов экономической деятельности в анализируемом периоде характеризуется следующими данными:

(тыс. руб.)

	Поступило страховых взносов		
	на 1 января 2011 г.	на 1 января 2012 г.	на 1 января 2013 г.
ОКВЭД 10.10 «Добыча, обогащение и агломерация каменного угля»	58923,5	46070,0	67297,2
ОКВЭД 10.10.1 «Добыча каменного угля»	29923,2	45832,2	38248,0
ОКВЭД 10.10.12 «Добыча каменного угля подземным способом»	1469550,2	1961421,6	2277086,3
ОКВЭД 10.20 «Добыча, обогащение и агломерация бурого угля»	310,6	11,1	130,2
ОКВЭД 10.20.1 «Добыча бурого угля (лигнита)»	1767,4	447,5	342,4
ОКВЭД 10.20.12 «Добыча бурого угля подземным способом»	13059,0	13780,4	15409,5
Итого по Российской Федерации	1573533,9	2067562,8	2398513,6

Как видно из приведенных данных, в 2012 году от организаций угольной промышленности поступило страховых взносов на 330950,8 тыс. рублей, или на 16,0 %, больше, чем в 2011 году, и на 824979,7 тыс. рублей, или на 52,4 %, больше, чем в 2010 году. Объем начисленных страховых взносов в анализируемом периоде превышает объем поступивших в 1,3 раза. Следует отметить, что до 68 % объема собранных страховых взносов поступало от организаций угольной промышленности Кузбасса.

По региональному отделению ФСС по Республике Коми в 2012 году от организаций угольной промышленности поступило страховых взносов в сумме 364162,9 тыс. рублей, что на 31791,6 тыс. рублей, или на 9,6 % больше, чем в 2011 году; по Ростовскому региональному отделению ФСС - соответственно, 162182,9 тыс. рублей, 35427,3 тыс. рублей, 27,9 процента.

Коэффициенты сборов по страховым взносам, поступившим от организаций угольной промышленности, сложились по региональному отделению ФСС по Республике Коми в 2011 году на уровне 83,7 %, в 2012 году - 78,6 %; по Ростовскому региональному отделению ФСС - соответственно, 80,2 % и 77,3 процента.

Контроль за правильностью исчисления и уплатой страховых взносов

В Законе № 125-ФЗ отсутствуют нормы, регламентирующие проведение органами ФСС контроля за уплатой страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Осуществление этого контроля регламентировано ведомственными актами (методические указания о порядке назначения,

проведения документальных выездных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и принятия мер по их результатам, утвержденные постановлением ФСС от 7 апреля 2008 года № 82, методические указания по проведению камеральных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию и обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденные постановлением ФСС от 21 мая 2008 года № 110).

В 2011-2012 годах территориальными органами ФСС проведены 75 выездных проверок страхователей - организаций угольной промышленности, по результатам которых начислено 14477,3 тыс. рублей, из которых восстановлено в бюджет Фонда 6943,3 тыс. рублей, или 48,0 %; за истекший период 2013 года - проведено 3 проверки, начислено 175,2 тыс. рублей, восстановлено 100 %. Следует отметить, что в анализируемом периоде более 75 % выездных проверок проведены Кузбасским региональным отделением.

По Ростовскому региональному отделению ФСС в 2011-2012 годах по результатам 7 проведенных выездных проверок начислены 87,6 тыс. рублей, из которых восстановлено в бюджет Фонда 100 %; по региональному отделению ФСС по Республике Коми - проведено 5 проверок, начислено 3777,1 тыс. рублей, из которых восстановлено 3480,0 тыс. рублей, или 92,1 процента.

По региональному отделению ФСС по Республике Коми в ходе проведения выездных проверок страхователей - предприятий угольной отрасли (ОАО «Воркутауголь», ЗАО «Шахта «Воргашорская-2») производились доначисления страховых взносов на выплаты, прямо не упомянутые в утвержденном статьей 20.2 Закона № 125-ФЗ перечне выплат, не подлежащих обложению страховыми взносами. Среди таких выплат: выплаты работникам при исполнении ими государственных и общественных обязанностей (в том числе воинской обязанности), выплаты работникам-донорам, выплаты единовременного пособия пенсионерам (при увольнении), выплаты работникам при увольнении по соглашению сторон, оплата дополнительных выходных дней работникам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами. При принятии решения о включении в базу для начисления страховых взносов таких выплат работники Отделения руководствовались разъяснениями Минздравсоцразвития России, а также ФСС. Арбитражный суд Республики Коми и Второй арбитражный апелляционный суд признавали решения территориальных органов ФСС по Республике Коми обоснованными.

Камеральные проверки проводятся территориальными органами ФСС на основе расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам и иных документов о деятельности страхователя.

В 2011-2012 годах специалистами территориальных отделений ФСС по результатам камеральных проверок страхователей - организаций угольной

промышленности составлены 902 акта, по которым начислено 857122,2 тыс. рублей, восстановлено в бюджет Фонда 264657,9 тыс. рублей (31 % от начисленных); в истекшем периоде 2013 года - составлены 94 акта, начислено 138299,6 тыс. рублей, восстановлено 25464,0 тыс. рублей (18,4 процента).

Специалистами регионального отделения ФСС по Республике Коми в 2011-2012 годах и в истекшем периоде 2013 года по результатам камеральных проверок страхователей - организаций угольной промышленности составлены 63 акта, по которым начислено 28333,2,6 тыс. рублей, восстановлено в бюджет Фонда 8,6 тыс. рублей (0,03 %); по Ростовскому региональному отделению ФСС - проведено 99 проверок, начислено 74799,0 тыс. рублей, восстановлено 62742,57 тыс. рублей (83,9 процента).

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 4 статьи 22 Закона № 125-ФЗ суммы страховых взносов перечисляются страхователем, заключившим трудовой договор с работником, ежемесячно в срок, установленный для получения (перечисления) в банках (иных кредитных организациях) средств на выплату заработной платы за истекший месяц, а страхователем, обязанным уплачивать страховые взносы на основании гражданско-правовых договоров, - в срок, установленный страховщиком.

Вместе с тем согласно пункту 5 статьи 15 Федерального закона № 212-ФЗ ежемесячные обязательные платежи подлежат уплате в ФСС в срок не позднее 15-го числа календарного месяца, следующего за календарным месяцем, за который начисляется ежемесячный обязательный платеж.

Представляется целесообразным установить для всех плательщиков страховых взносов в государственные внебюджетные фонды единые сроки уплаты - не позднее 15-го числа календарного месяца, следующего за календарным месяцем, за который начисляется ежемесячный обязательный платеж, тем более что согласно Закону № 125-ФЗ страхователи ежеквартально не позднее 15-го числа месяца, следующего за истекшим кварталом, представляют страховщику отчетность.

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

Динамика задолженности страхователей - организаций угольной промышленности, отнесенных к 32 классу профессионального риска, по уплате страховых взносов в целом по Российской Федерации характеризуется следующими данными:

	Недоимка	Задолженность по пеням и штрафам	Суммарная задолженность по взносам, пеням и штрафам
На 1 января 2011 г.	1064593,3	103533,5	1168126,8
На 1 января 2012 г.	1278913,9	168781,3	1447695,2
На 1 января 2013 г.	1201158,9	246957,4	1448116,3

(тыс. руб.)

Как видно из приведенных данных, в анализируемом периоде суммарная задолженность организаций угольной промышленности, по данным ФСС, увеличилась почти на 24 %, в том числе: недоимка - на 12,8 %, задолженность по пеням и штрафам - почти в 2,4 раза.

По региональному отделению ФСС по Республике Коми в анализируемом периоде суммарная задолженность организаций угольной промышленности снизилась на 3,3 %, по Ростовскому региональному отделению ФСС - на 13,8 %. При этом следует отметить, что по состоянию на 1 января 2013 года по региональному отделению ФСС по Республике Коми недоимка страхователя, находящегося в конкурсном производстве, составляла 91 % общей суммы недоимки организаций угольной промышленности (ОАО «Компания Инта-уголь»), по Ростовскому региональному отделению ФСС - 99,9 % (ОАО «Шахта «Восточная», ООО «Донкокс», ООО «Шахта «Антрацит»).

Анализ принятых мер по взысканию задолженности с организаций угольной промышленности показывает, что наиболее эффективным из них являлось направление инкассовых поручений на беспорное списание денежных средств со счетов страхователей. Так, в 2011 году со счетов этих организаций было списано в беспорном порядке 38,2 % от содержащейся в инкассовых поручениях суммы, а доля взысканных средств составила 75,9 % от общей суммы взысканной задолженности, в 2012 году - соответственно, 22,4 %, 65,5 процента.

По Ростовскому региональному отделению ФСС сумма уплаченной задолженности по выставленным требованиям составляла в 2011 году 25,2 % от содержащейся в требованиях суммы, в 2012 году - 37,6 %, по инкассовым поручениям - соответственно, 91,9 % и 98,2 %, что указывает на отсутствие финансовой дисциплины в организациях угольной промышленности.

Реструктуризация задолженности страхователей угольной промышленности по страховым взносам в анализируемом периоде не проводилась.

Следует отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 9 ноября 2005 года № 672 «О реструктуризации задолженности угледобывающих организаций по федеральным налогам, сборам, а также иным обязательным платежам в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды, образовавшейся по состоянию на 1 июля 2003 года, и задолженности по пеням и штрафам, начисленным на сумму указанной задолженности по состоянию на 1 января 2005 года» предусмотрено, что решение о реструктуризации принимается налоговыми органами.

К компетенции налоговых органов не отнесено принятие решения о реструктуризации задолженности по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Иной орган, уполномоченный принимать решение о проведении реструктуризации задолженности по этим страховым взносам, указанным постановлением Правительства Российской Федерации, не определен.

Отсрочки (рассрочки) погашения сумм задолженности по страховым взносам

Право страховщика предоставлять страхователям на основе соответствующих соглашений отсрочки (рассрочки) погашения сумм задолженности по страховым взносам и иным платежам предусмотрено статьей 18 Закона № 125-ФЗ (подпункт 1.1 пункта 1) при условии своевременной уплаты ими страховщику текущих сумм страховых взносов. Однако отсутствуют нормы, регулирующие вопросы их предоставления.

По информации ФСС, работа территориальных органов Фонда по предоставлению отсрочек (рассрочек) погашения сумм задолженности по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний проводится в соответствии с постановлением ФСС от 25 марта 2002 года № 33 «Об утверждении порядка организации работы по предоставлению в 2002 году отсрочек (рассрочек) погашения сумм задолженности по обязательным перечислениям в Фонд социального страхования Российской Федерации по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Продление действия указанного порядка производилось Фондом только на 2003 и 2004 годы (постановления Фонда социального страхования Российской Федерации от 7 марта 2003 года № 20 и от 29 декабря 2003 года № 148 «О продлении срока действия постановления Фонда социального страхования Российской Федерации от 25 марта 2002 года № 33»). Постановлением ФСС от 1 апреля 2005 года № 38 «О статье 7 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 202-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2005 год» действие порядка продлено на 2005 год, однако данный документ не был зарегистрирован в Минюсте России, хотя носит нормативный характер и подлежит обязательной регистрации.

Таким образом, в анализируемом периоде указанный порядок предоставления отсрочек (рассрочек) погашения сумм задолженности отсутствовал.

При этом в отсутствие утвержденного порядка в 2012 году Сахалинским региональным отделением ФСС было заключено 1 соглашение о предоставлении отсрочки со страхователем, занимающимся добычей каменного угля подземным способом (ОКВЭД 10.10.12), на сумму 8688,1 тыс. рублей, поступления составили 707,4 тыс. рублей. В связи с нарушением страхователем условий соглашения, оно было расторгнуто, оставшаяся сумма к уплате составила 7980,7 тыс. рублей.

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

Порядок признания безнадежной к взысканию задолженности и списания недоимки по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний законо-

дательством не определен; постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 820 данный вопрос урегулирован только в отношении страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

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

Письмом ФСС от 29 августа 2006 года № 02-18/05-9303 до управляющих региональными отделениями доведено, что основанием для списания задолженности страхователя - юридического лица является его ликвидация, а также указано, что списание задолженности ликвидированных страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний производится отделениями Фонда самостоятельно на основании выписки из ЕГРЮЛ, полученной от налоговых органов, а при отсутствии выписки - по письменному разрешению Фонда. К обращению отделения о списании задолженности должны быть приложены документы, подтверждающие факт ликвидации должника.

При этом следует отметить, что право самостоятельно определять порядок списания безнадёжной к взысканию задолженности не предусмотрено ни положением о ФСС, ни положением об отделениях.

В составе финансового отчета об исполнении бюджета ФСС (форма № 6-ФСС), утвержденного постановлениями ФСС от 15 апреля 2011 года № 81, от 29 февраля 2012 года № 47, не входит отражение информации о задолженности по пеням и штрафам за нарушение законодательства об обязательном социальном страховании.

Аналитический учет начисленных и поступивших пеней и штрафов, а также задолженности по ним ведется отделением в разрезе конкретных проверок по каждому страхователю на основании данных, содержащихся в ЕИИС «Соцстрах», подсистемах «Камеральные проверки» и «Выездные проверки».

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что во исполнение приказов директоров филиалов о снятии с учета и списании задолженности страхователя списание производится филиалами ежеквартально путем внесения соответствующей записи в карточке конкретного страхователя в подсистемах «Камеральные проверки» и «Выездные проверки» ЕИИС «Соцстрах», при этом ЕИИС «Соцстрах» не предусмотрена возможность формирования реестра списанной задолженности. Справка о суммах списанной задолженности в разрезе страхователей ежеквартально формируется филиалами отделений в ручном режиме для учета и контроля.

В анализируемом периоде региональным отделением ФСС по Республике Коми списание безнадежной к взысканию задолженности организаций угольной отрасли не производилось, Ростовским региональным отделением ФСС списана задолженность по страховым взносам в сумме 12602,9 тыс. рублей, а также задолженность по пеням в сумме 293,9 тыс. рублей, числящаяся в аналитическом учете ЕИИС «Соцстрах». В целом по Российской Федерации списана задолженность организаций угольной отрасли по страховым взносам: в 2011 году - на сумму 26962,6 тыс. рублей, из них штрафы и пени - 1131,5 тыс. рублей, в 2012 году - на сумму 30235,3 тыс. рублей, из них штрафы и пени - 5387,5 тыс. рублей.

Учет и отчетность по страховым взносам

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

Расчеты по начисленным и уплаченным страховым взносам (форма № 4-ФСС, утвержденная Минздравсоцразвития России) ежеквартально представляются страхователями в органы ФСС.

В соответствии с приказами Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению», от 6 декабря 2010 года № 162н «Об утверждении Плана счетов бюджетного учета и Инструкции по его применению», а также утвержденными ФСС методическими указаниями по применению Инструкции по бюджетному учету в Фонде³⁶ отделениями утверждалась учетная политика на соответствующий финансовый год.

Согласно учетной политике Ростовского регионального отделения ФСС и регионального отделения ФСС по Республике Коми, применяемой в 2011-2012 годах, доходы, зачисляемые в бюджет Фонда, признаются как по методу начисления (доходы по страховым взносам), так и кассовым методом (пени и штрафы по страховым взносам), что приводило к отсутствию в регистрах синтетического учета дебиторской задолженности по пеням и штрафам.

³⁶ Приказы ФСС от 12 мая 2009 года № 110 и от 24 мая 2011 года № 106, постановление ФСС от 17 декабря 2012 года № 282 «Об утверждении учетной политики по исполнению бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации».

В 2013 году в Ростовском региональном отделении ФСС и региональном отделении ФСС по Республике Коми изменен порядок учета пеней и штрафов. Пени и штрафы, начисленные с начала 2013 года, принимаются к бюджетному учету методом начисления на основании реестра для начисления доходов, администрируемых ФСС, утвержденного приказом ФСС.

При этом программное обеспечение для автоматизированного учета задолженности по пеням и штрафам в отделениях отсутствует. Данные операции осуществляются в ручном режиме. Так, региональным отделением ФСС по Республике Коми за I квартал 2013 года операции по начислению пеней и штрафов осуществлялись в ручном режиме по 1352 страхователям, в том числе и по организациям угольной промышленности, что является трудоемким и неэффективным в части администрирования указанных доходов.

Изучение деятельности ФСС по администрированию капитализированных платежей

Обязанность внесения страхователями по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний капитализированных платежей наступает при ликвидации страхователя - юридического лица.

Механизмы администрирования капитализированных платежей не установлены Законом № 125-ФЗ. Деятельность ФСС как администратора капитализированных платежей частично определена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2000 года № 863 «Об утверждении Порядка внесения в Фонд социального страхования Российской Федерации капитализированных платежей при ликвидации юридических лиц - страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» в части расчета, порядка внесения и использования капитализированных платежей. При этом контроль за полнотой и своевременностью уплаты капитализированных платежей, а также применение мер по взысканию и мер ответственности за несоблюдение порядка их внесения лежит на ФНС России как федеральном органе, уполномоченном на представление в деле о банкротстве требований Российской Федерации по денежным обязательствам (в том числе по выплате капитализированных платежей)³⁷.

В соответствии с Порядком, установленным Правительством Российской Федерации³⁸, размер капитализированных платежей должен рассчитываться ликвидационной комиссией (конкурсным управляющим) на основании представленного страховщиком списка получавших обеспечение по страхованию.

³⁷ Пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 29 мая 2004 года № 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве».

³⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2000 года № 863 «Об утверждении Порядка внесения в Фонд социального страхования Российской Федерации капитализированных платежей при ликвидации юридических лиц - страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

На практике расчет суммы капитализированных платежей производится региональными отделениями (филиалами) самостоятельно на дату принятия решения о ликвидации юридического лица в подсистеме ЕИИС «Возмещение вреда» в режиме «Капитализация» и направляется конкурсному управляющему для согласования и подписания, а также в территориальный орган ФНС России для включения в реестр требований кредиторов сумм капитализируемых платежей в соответствии с соглашением о взаимодействии между ФНС России и ФСС по вопросам урегулирования задолженности по обязательным и капитализированным платежам от 16 июля 2007 года № ММ-25-19/7/02-43/07-1789.

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

Количество юридических лиц - страхователей - организаций угольной отрасли, обязанных уплачивать капитализированные платежи, зарегистрированных по состоянию на 1 января 2013 года, в Ростовском региональном отделении ФСС составило 72 организации, в региональном отделении ФСС по Республике Коми - 14 организаций.

В 2011 году рассчитанный объем капитализированных платежей по организациям угольной промышленности Республики Коми составил 5370,0 тыс. рублей, в Ростовской области расчет капитализированных платежей не производился, в 2012 году в Республике Коми - 2216,0 тыс. рублей, в Ростовской области - 440,4 тыс. рублей.

Поступления капитализированных платежей по организациям угольной промышленности в Ростовском региональном отделении ФСС и региональном отделении ФСС по Республике Коми, а также в целом по Российской Федерации в анализируемом периоде отсутствовали.

В то же время сумма обеспечения пострадавших, работавших на ликвидированных предприятиях угольной отрасли, в целом по Российской Федерации составила за 2011 год 5564,7 млн. рублей, за 2012 год - 5761,0 млн. рублей, из них: по Ростовской области - соответственно, 2304,5 млн. рублей и 2380,6 млн. рублей; по Республике Коми - 331,9 млн. рублей и 316,9 млн. рублей. В основном выплаты производились пострадавшим на предприятиях по добыче каменного угля подземным способом (код ОКВЭД 10.10.12).

При этом в целом по России сумма обеспечения пострадавших, работавших на ликвидированных предприятиях угольной отрасли, в анализируемом периоде составила около 60 % от общей суммы расходов на обеспечение пострадавших на действовавших и ликвидированных предприятиях.

В результате низкого объема поступлений капитализированных платежей задолженность по данному виду доходов на 1 января 2013 года составила: по Российской Федерации - 49448,2 млн. рублей, или 99,9 % от рассчитанного размера капитализированных платежей, подлежащих внесению в ФСС с начала действия Закона № 125-ФЗ, из них: по Ростовской области - 25696,2 млн. рублей (99,9 %), по Республике Коми - 7877,9 млн. рублей (100 процентов).

Отсутствие поступлений капитализированных платежей по ликвидированным предприятиям угольной отрасли связано, прежде всего, с отсутствием ликвидной конкурсной массы страхователей-должников.

Следует отметить, что значительную долю задолженности по капитализированным платежам составила задолженность предприятий, исключенных из ЕГРЮЛ, то есть фактически безнадежная к взысканию. В аналитическом учете отделения продолжают учитываться суммы рассчитанных, но не внесенных капитализированных платежей. Так, по состоянию на 1 января 2013 года безнадежная к взысканию задолженность предприятий угольной отрасли в целом по Российской Федерации составила 91,8 % от общей суммы задолженности по капитализированным платежам, по Ростовской области - 96,8 %, по Республике Коми - 64,7 процента.

При этом нормативными правовыми актами не предусмотрен порядок списания безнадежной к взысканию задолженности по уплате капитализированных платежей.

Существующая система обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний изначально представляет собой некоторый гибрид социально-страховых и гражданско-правовых отношений. Социально-страховые подходы реализуются через введение обязательства страхователей-работодателей уплачивать страховые взносы. Тем самым фактически работодатель страхует свою ответственность перед работником на случай причинения ему вреда и освобождается от прямой ответственности перед ним, передавая бремя ее несения страховщику - ФСС (косвенно такая ответственность сохраняется через возможность установления ему надбавки к страховому тарифу (в индивидуальном плане) либо через отнесение соответствующей отрасли к более высокому классу профессионального риска (в отраслевом плане) в случае роста производственного травматизма и профессиональной заболеваемости. Однако при ликвидации страхователя - юридического лица социально-страховые отношения заканчиваются и начинаются гражданско-правовые (опять же опосредованно через страховщика - ФСС, которому и должны быть внесены капитализированные платежи, средств от уплаты которых должно хватить в дальнейшем на возмещение вреда пострадавшим по вине ликвидируемого страхователя, однако, если их не хватает - опять вступают в силу социально-страховые отношения по линии страховщик - застрахованный, и возмещение застрахованному по-прежнему осуществляется в полном объеме).

В такой системе достаточно легко было бы сбалансировать внутри отрасли тарифную политику: тариф страхового взноса в отрасли зависит от расходов внутри отрасли на выплату страхового обеспечения пострадавшим на действующих (и уплачивающих страховые взносы) предприятиях и организациях (отраслевая составляющая экономической заинтересованности страхователей в улучшении условий и безопасности труда), а через систему скидок (надбавок) к страховому тарифу для конкретного страхователя реализовалась бы индивидуальная составляющая такой заинтересованности.

Однако в условиях фактической невозможности взыскания капитализированных платежей (по разным причинам: от предварительной распродажи всех ликвидных активов перед объявлением банкротства до фактического отсутствия таковых (что актуально именно для угольной отрасли) имеющаяся система обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний не может быть признана перспективной. Если в конце 90-х годов в части угольной отрасли проблема решалась за счет прямых дотаций из федерального бюджета, то с прекращением такой практики весь груз страхового возмещения пострадавшим на ликвидированных предприятиях угольной отрасли ложится на систему обязательного социального страхования, разбалансируя эту систему и приводя к невозможности соблюдать основополагающие ее принципы. Расходы на страховое обеспечение в угольной отрасли (с учетом ликвидированных предприятий) таковы, что для их покрытия за счет страховых взносов, уплачиваемых действующими предприятиями, следовало бы втрое поднять тариф, что, в свою очередь, привело бы к окончательному сворачиванию угольной промышленности и обострению упомянутых выше социальных проблем. В условиях, когда капитализированные платежи взыскать невозможно (вследствие отсутствия ликвидных активов), государственная поддержка отсутствует, остается один выход - финансировать расходы на страховое возмещение в угольной промышленности (пострадавшим на ликвидированных предприятиях) за счет поступлений страховых взносов внутри других классов профессионального риска, искусственно сдерживая им понижение тарифа, что, в свою очередь, отнюдь не стимулирует предприятия низких классов профессионального риска к улучшению условий и безопасности труда. Проблема не может быть решена через увеличение числа классов профессионального риска, поскольку применительно к видам экономической деятельности, внутри которых особенно значительны расходы на возмещение пострадавшим на ликвидированных предприятиях (угольная отрасль), это не будет иметь абсолютно никакого значения.

Представляется, что в целях обеспечения принципа экономической заинтересованности всех страхователей в системе обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в улучшении условий и безопасности труда могут быть предложены два варианта:

- восстановить меры государственной поддержки в части финансирования расходов на обеспечение пострадавших на ликвидированных предприятиях угольной отрасли;

- ввести солидарную (одинаковую для всех страхователей) часть тарифа страхового взноса на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (с тем, чтобы средств от его уплаты хватало бы на выплаты всем пострадавшим на ликвидированных предприятиях в целом по народному хозяйству, соответственно, его размер мог бы периодически пересматриваться); принципы же экономической заинтересованности страхователей в улучшении условий и безопасности труда, дифференцированности страховых тарифов реализовывались бы в отраслевой составляющей тарифа и через установление скидок (надбавок) либо через установление индивидуального (сверх солидарного) тарифа страхователю (с использованием системы показателей и коэффициентов, аналогичных уже существующим), покрывающим расходы на страховое обеспечение пострадавшим по вине данного страхователя (страхователей, занимающихся соответствующим видом экономической деятельности).

Идея перехода на индивидуальные тарифы страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний зафиксирована в Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2011-2013 годы³⁹ (пункт 4.4: стороны взяли на себя обязательства провести соответствующие консультации).

После подписания этого соглашения были приняты многочисленные планы по его реализации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 года № 2331-р «Об утверждении плана мероприятий Правительства Российской Федерации по реализации Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2011-2013 годы», приказ Минэкономразвития России от 26 марта 2012 года № 154 «Об организации в Минэкономразвития России работы по выполнению распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 года № 2331-р», приказ Минздравсоцразвития России от 5 марта 2012 года № 196 «О плане мероприятий Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации по реализации Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2011-2013 годы»), однако до настоящего времени этот вопрос не решен, представляется, что во многом из-за отсутствия источника финансирования

³⁹ От 29 декабря 2010 года, протокол № 11 заседания Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

расходов на страховое обеспечение пострадавших на ликвидированных впоследствии предприятиях.

Кроме того, в программных документах последнего времени делается вывод о необходимости увязки реформирования обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний с реформированием системы досрочных пенсий. Так, в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 года № 2524-р, отмечено, что реформирование досрочного пенсионного обеспечения является сложной и комплексной задачей, в рамках выполнения которой необходимо принять меры по улучшению условий труда и созданию стимулов для работодателей, обеспечивающих модернизацию рабочих мест. Кроме того, нужны меры по сокращению уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также по созданию условий для экономической мотивации работодателей, улучшающих условия труда.

Одновременно с реформированием досрочных пенсий необходимо усовершенствовать систему обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Реформирование досрочных пенсий началось - введены взносы по дополнительному тарифу. При этом тарифная политика в системе обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний остается неизменной уже много лет.

Выводы

1. Эффективность выполнения Пенсионным фондом Российской Федерации и Фондом социального страхования Российской Федерации функции администраторов рассматриваемых обязательных социальных платежей находится на достаточном уровне, но ее рост сдерживается наличием проблем правового и методического характера, решение которых во многом находится за пределами прямой компетенции фондов.

В случае устранения выявленных в ходе мероприятия системных недостатков законодательства, а также недостатков внешнего и внутреннего методического обеспечения эффективность данной работы могла бы быть повышена.

2. Обязательные социальные платежи в настоящее время именуется взносами, и правовое регулирование в этой области осуществляется вне рамок налогового законодательства. Однако в Основные направления налоговой политики Российской Федерации по-прежнему включаются положения, касающиеся взносов в государственные внебюджетные фонды. Они именуется там «квази-налоговыми» платежами. Такой подход ретуширует социальный аспект взносов (проблемы социальной ответственности бизнеса перед своими работниками) и

на первый план выводит фискальную их составляющую (проблемы налоговой нагрузки на бизнес).

В системе обязательных социальных платежей отсутствует внятная тарифная политика, поскольку не определены концептуальные подходы к:

- установлению размеров и динамике тарифов социальных взносов применительно ко всем областям социального страхования и социального обеспечения в комплексе;

- критериям распределения бремени финансовой ответственности между работодателями и государством с учетом социальной значимости конкретных видов экономической деятельности;

- оценке эффективности преференций по обязательным социальным платежам и влияния повышенных тарифов на экономическое состояние соответствующих отраслей экономики.

В результате суммарный тариф обязательных социальных платежей, уплачиваемых в угольной отрасли отдельными категориями плательщиков с выплат в пользу отдельных категорий работников, уже сейчас достигает до 50,6 % и к 2015 году может вырасти до 54,6 %. В этой отрасли в последние годы вводятся новые обязательные социальные платежи (взносы на доплату к пенсии и страховые взносы по дополнительному тарифу на досрочные пенсии), при том, что система тарифов в обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний разбалансирована (в угольной отрасли имеется трехкратный дефицит собственных средств).

3. Решение проблемы досрочных пенсий, оптимизации системы формирования финансовых ресурсов для их выплаты неразрывно смыкается с проблемой формирования финансовых средств для выплаты страхового обеспечения пострадавшим от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Ведь и право на досрочное пенсионное обеспечение и страховое обеспечение в рамках обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний обусловлены вредными и опасными условиями труда.

Поэтому решение этих двух проблем должно осуществляться в комплексе и по двум направлениям:

- стимулирование работодателей к улучшению условий и повышению безопасности труда, в том числе и через тарифную политику в области обязательных социальных платежей;

- возложение на работодателей бремени несения издержек по досрочному пенсионному обеспечению и страховому обеспечению (в рамках обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний) их работников при поддержании приемлемого уровня страховой нагрузки для них как субъектов экономической деятельности с учетом ее социальной значимости.

Однако если реформирование досрочных пенсий уже началось (введены взносы по дополнительному тарифу), то тарифная политика в системе обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний остается неизменной уже много лет.

4. В угольной промышленности по итогам проведенной по инициативе государства реструктуризации значительно сократилось как количество действующих предприятий отрасли, так и количество занятых на них. За 1992-2010 годы были закрыты 188 шахт и 15 разрезов.

С 2000 года в Ростовской области были ликвидированы 72 организации угольной отрасли, в Республике Коми - 14 организаций. Численность работников в отрасли сократилась в Ростовской области почти в 14 раз (со 117,3 тыс. до 8,5 тыс. человек) и в Республике Коми в 2 раза (с 22,8 тыс. до 11,3 тыс. человек). В шахтерских территориях сложился один из самых высоких уровней безработицы.

5. С 2002 года прекращено дотирование угольной промышленности государством; не реализуются меры поддержки угольной отрасли в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1997 года № 1274 «О мерах по возмещению вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей на ликвидируемых шахтах и разрезах угольной и сланцевой промышленности» в части выделения бюджета ФСС средств на обеспечение выплат страхового обеспечения пострадавшим на ликвидированных предприятиях угольной отрасли. Развитие предприятий отрасли осуществляется в основном за счет собственных средств и заемных финансовых ресурсов (около одной трети общего объема инвестиций).

При этом капитализированные платежи ликвидированными предприятиями угольной промышленности в анализируемом периоде в рамках обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний не уплачивались в связи с отсутствием ликвидной конкурсной массы должников, в то же время в целом по России сумма обеспечения пострадавших, работавших на ликвидированных предприятиях, в анализируемом периоде составила около 60 % от общей суммы расходов на обеспечение пострадавших на действовавших и ликвидированных предприятиях угольной отрасли.

В результате складывается ситуация, когда расходы на страховое обеспечение по упомянутому виду обязательного социального страхования пострадавшим на ликвидированных предприятиях угольной промышленности должны осуществляться за счет взносов, уплачиваемых действующими предприятиями отрасли, либо, как это происходит сейчас, за счет взносов, уплачиваемых страхователями иных отраслей.

Фактические величины интегральных показателей профессионального риска по исследуемым видам экономической деятельности, призванные определять

размер страхового тарифа, в анализируемом периоде значительно превышали установленный по 32 классу профессионального риска страховой тариф в размере 8,5 %, при этом минимальный из них по коду ОКВЭД 10.10 «Добыча, обогащение и агломерация каменного угля» больше установленного размера тарифа в 2,4 раза, максимальный по коду ОКВЭД 10.20 «Добыча, обогащение и агломерация бурого угля» - в 975 раз. Основной причиной такого превышения является включение при расчете интегрального показателя в общую сумму расходов на обеспечение по страхованию выплат пострадавшим на ликвидированных предприятиях.

Объем расходов на выплату страхового обеспечения пострадавшим на производстве в организациях угольной промышленности превышает объем начисленных в отрасли страховых взносов в целом по Российской Федерации более чем в 3 раза, по Республике Коми - почти в 3 раза, по Ростовской области - в 15 раз.

Для покрытия расходов страхового обеспечения пострадавших в организациях угольной промышленности, отнесенных к 32 классу профессионального риска, размер страхового тарифа должен быть увеличен не менее чем в 3 раза, что вряд ли допустимо с экономической точки зрения.

6. Нормативная база по вопросам администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний несовершенна: остаются открытыми вопросы признания безнадежной к взысканию и списания задолженности по страховым взносам, предоставления отсрочек (рассрочек) по их уплате; множество споров возникает вследствие недостатков перечня выплат, не подлежащих обложению страховыми взносами и пр.

7. Деятельность ФСС, а также Ростовского регионального отделения и регионального отделения по Республике Коми по администрированию страховых взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний характеризуется следующими данными.

7.1. В целом по Российской Федерации за 2011-2012 годы поступление страховых взносов от организаций угольной промышленности, отнесенных к 32 классу профессионального риска, увеличилось на 52,4 % и за 2012 год составило 2398,5 млн. рублей, соответственно, по региональному отделению ФСС по Республике Коми - 9,6 %, 364,2 млн. рублей, Ростовскому региональному отделению ФСС - 27,9 %, 162,2 млн. рублей.

7.2. Коэффициенты сборов по страховым взносам, поступившим от организаций угольной промышленности, сложились по региональному отделению ФСС по Республике Коми в 2011 году на уровне 83,7 %, в 2012 году - 78,6 %; по Ростовскому региональному отделению ФСС - 80,2 % и 77,3 %. При этом коэффициенты сборов по страховым взносам, поступившим в доходы ФСС от всех страхователей по указанным отделениям, в анализируемом периоде сложились выше 98 процентов.

7.3. Суммарная задолженность организаций угольной промышленности в целом по Российской Федерации составляла по состоянию на 1 января 2011 года 1168,1 млн. рублей, на 1 января 2013 года - 1448,1 млн. рублей, увеличившись на 24 процента.

7.4. Безнадежная к взысканию задолженность по внесению капитализированных платежей ликвидированными организациями угольной отрасли на 1 января 2013 года в целом по России составила 91,8 % от общей суммы задолженности по капитализированным платежам. При этом нормативными правовыми актами не предусмотрен порядок ее списания.

7.5. В анализируемом периоде территориальными органами ФСС установлены скидки к страховым тарифам 4 организациям угольной промышленности, надбавки - 22 предприятиям.

Следует отметить, что расчет и утверждение надбавок к страховым тарифам до 1 июля 2012 года территориальными органами ФСС осуществлялись в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2012 года № 524. При этом Минтрудом России не была своевременно утверждена новая методика их расчета, территориальные органы ФСС вынуждены были пользоваться методикой, разработанной во исполнение уже недействующих Правил установления скидок и надбавок к страховым тарифам. В результате в региональном отделении ФСС по Республике Коми по обращению страхователя ОАО «Воркутауголь» принятое решение об установлении надбавки признано судебными органами незаконным.

7.6. Объем расходов на выплату страхового обеспечения пострадавшим на производстве в организациях угольной промышленности, отнесенных к 32 классу профессионального риска, в целом по Российской Федерации увеличился в 2012 году по сравнению с 2011 годом на 5,8 % и составил 9815,5 млн. рублей, соответственно, по региональному отделению ФСС по Республике Коми - 4,4 %, 1318,8 млн. рублей, по Ростовскому региональному отделению ФСС - 4,4 %, 2753,0 млн. рублей.

8. В региональных отделениях ФСС отсутствует программное обеспечение для автоматизированного учета задолженности по пеням и штрафам, который ведется в синтетических регистрах бухгалтерского учета с января 2013 года. Ручной режим учета начислений и поступлений пеней и штрафов приводит к повышению трудоемкости и неэффективному администрированию указанных доходов Фонда.

9. С 2013 года для большинства работодателей, использующих труд работников, имеющих право на досрочное пенсионное обеспечение в связи с тяжелыми и вредными условиями труда, введены дополнительные тарифы страховых взносов с выплат в пользу этих работников, которые будут повышаться в течение 3 лет. Тем самым положено начало решению вопроса формирования

финансовых ресурсов для выплаты досрочных пенсий работникам за счет средств их работодателей.

10. С принятием Федерального закона от 10 мая 2010 года № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» была продолжена законодательная практика введения дополнительных взносов для отдельных категорий работодателей с целью обеспечения повышенного уровня пенсионного обеспечения отдельных категорий работников по сравнению с общеустановленным порядком. «Угольщики» стали второй после членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации категорией, которым предусматривается установление доплаты к пенсии за счет средств, формирующихся в результате уплаты соответствующими категориями работодателей взносов по дополнительному тарифу.

11. Деятельность ПФР, а также его отделений по Ростовской области и Республике Коми по администрированию взносов, уплачиваемых работодателями сверх общеустановленных тарифов в целях дополнительного социального обеспечения отдельных категорий работников организаций угольной промышленности, а также по назначению доплаты к пенсии, установленных Законом № 84-ФЗ, характеризуется следующими данными.

11.1. Общий объем поступивших взносов на выплату доплаты к пенсии по тарифу, установленному Законом № 84-ФЗ, а также пеней и штрафов в целом по Российской Федерации составил в 2011 году 1463,0 млн. рублей, в 2012 году - 1820,0 млн. рублей, увеличившись практически на четверть.

Более 90 % поступлений обеспечивали организации угольной промышленности, находившиеся в трех регионах: Кемеровской области (76,9 % от общего объема поступивших в ПФР взносов в 2011 году и 74,0 % - в 2012 году), Республике Коми (соответственно, 11,1 % и 12,9 %) и Ростовской области (5,0 % и 6,1 процента).

Суммарная задолженность в целом по Российской Федерации составляла по состоянию на 1 января 2012 года 23,6 млн. рублей, по состоянию на 1 января 2013 года - 95,9 млн. рублей, увеличившись в 4 раза.

11.2. В целом по Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года средний размер доплаты к пенсии, установленной Законом № 84-ФЗ, составлял 1914,6 рубля, по состоянию на 1 января 2013 года - 2295,0 рубля, увеличившись почти на 20 %. В Ростовской области средний размер доплаты составлял 1652,3 рубля в 2011 году и 1939,1 рубля - в 2012 году, увеличившись на 17,4 %, в Республике Коми средний размер доплаты составлял 2173 рубля в 2011 году и 2459,6 рубля - в 2012 году, увеличившись на 13,2 процента.

Количество получателей доплат в целом по Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года составляло 67782 человека, по состоянию на 1 января 2013 года - 66954 человека, то есть уменьшилось на 1,2 %. В Ростовской области на начало 2012 года доплату получали 13584 человека (20 % от

общего количества получателей), на начало 2013 года - 13298 человек (19,9 %), в Республике Коми - соответственно, 2173 человека (3,2 %) и 2163 человека (3,2 процента).

12. Нормы Закона № 84-ФЗ, касающиеся администрирования «угольных» взносов, носят преимущественно отсылочный к Закону № 212-ФЗ характер. Соответственно, все недостатки Закона № 212-ФЗ оказывают влияние и на администрирование рассматриваемых взносов. При этом отдельные категории администрирования (например, способы обеспечения уплаты страховых взносов, списание безнадежной к взысканию задолженности) упускаются из виду, отсылки к соответствующим статьям Закона № 212-ФЗ в Законе № 84-ФЗ отсутствуют. В результате имеют место правовые пробелы, свидетельствующие о небрежности при разработке и принятии законодательных актов. Аналогичные (позже устраненные) пробелы имелись и в Законе № 155-ФЗ, посвященном «летным» взносам, принятым значительно раньше.

12.1. При принятии Закона № 84-ФЗ была вновь допущена ошибка (имевшаяся изначально и в Законе № 155-ФЗ), предоставившая плательщикам «угольных» взносов возможность существенно уменьшать их размер, применяя при определении базы для начисления взносов предельную базу, установленную Законом № 212-ФЗ.

Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 217-ФЗ соответствующее ограничение было снято с указанием, что такой порядок должен применяться с 1 января 2011 года, то есть данному нормативному установлению была придана обратная сила.

Отделением ПФР по Республике Коми в качестве нарушения были квалифицированы действия плательщика, применявшего в 2011 году предельную базу для начисления «угольных» взносов, в связи с недопустимостью, по его мнению, придания обратной силы законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков (статья 57 Конституции Российской Федерации).

В настоящее время данный спор рассматривается в Конституционном Суде Российской Федерации.

12.2. Перечень выплат, не подлежащих обложению страховыми взносами, сформулирован в Законе № 212-ФЗ таким образом, что в них включены и родовые понятия (пособия, компенсационные выплаты и пр.), и конкретные выплаты (суммы материальной помощи, не превышающие 4000 рублей на одного работника за расчетный период; суммы, выплачиваемые организациями своим работникам на возмещение затрат по уплате процентов по займам на приобретение (строительство) жилья и т.п.).

Разнообразие выплат, осуществляемых в пользу работника, не всегда позволяет однозначно отнести их к тому или иному родовому понятию (например, компенсация), а перечисление конкретных видов выплат в соответствующих

перечнях позволяет делать вывод о том, что если конкретная выплата не именована в перечне, то ее следует облагать взносами.

Неоднозначность формулировок в содержащемся в Законе № 212-ФЗ перечне выплат, не облагаемых страховыми взносами, приводит, как показали результаты мероприятия, к различному пониманию необходимости начисления на них взносов со стороны органов ПФР, ФСС, плательщиков и судов.

12.2.1. Единая позиция по вопросу обложения страховыми взносами доплаты работникам, постоянно занятым на подземных работах, за нормативное время их передвижения в шахте от ствола к месту работы и обратно (так называемые «стволовые» или «ходовые») отсутствует даже в системе органов ПФР.

Так, Отделение ПФР по Ростовской области при квалификации в качестве нарушения исключения плательщиками «ходовых» из базы для начисления взносов руководствуются ответом ПФР на собственный запрос Отделения, согласно которому «ходовые» не относятся к государственным пособиям и компенсационным выплатам, освобождаемым от начисления взносов в соответствии со статьей 9 Закона № 212-ФЗ. Данная позиция поддерживается также Минфином России (письмо от 15 августа 2005 года № 03-05-02-03/40) и некоторыми судами общей юрисдикции, в то время как противоположное мнение содержится в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 января 2010 года № 10280/09, письме Минтруда России от 20 июля 1992 года № 1498-ВК, а также разъяснениях ФСС от 3 марта 2000 года № 02-18/05-1585.

В то же время Отделение ПФР по Республике Коми, руководствуясь вышеназванными письмом Минтруда России и разъяснениями ФСС, исключение «стволовых» («ходовых») из базы для начисления взносов нарушением не считает.

В результате органы ПФР по Ростовской области доначисляют взносы и пени, а также привлекают к ответственности плательщиков, исключая «ходовые» из базы для начисления страховых взносов, а Арбитражный суд Ростовской области признает незаконными соответствующие решения этих органов, взыскивая с них госпошлину.

12.2.2. В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 9 Закона № 212-ФЗ не подлежит обложению страховыми взносами стоимость проезда работников и членов их семей к месту проведения отпуска и обратно, оплачиваемого плательщиком страховых взносов лицам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в соответствии с законодательством Российской Федерации, трудовыми договорами и (или) коллективными договорами.

При этом в случае проведения отпуска указанными лицами за пределами территории Российской Федерации не подлежит обложению страховыми взносами стоимость проезда или перелета по тарифам, рассчитанным от места отправления до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Минздравсоцразвития России и ПФР, основываясь на положениях статьи 9 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», придерживаются мнения, что не подлежит включению в базу для начисления страховых взносов только компенсация стоимости проезда работника от места жительства или работы до международного аэропорта и обратно (поскольку аэропорт является пунктом пропуска через государственную границу для целей законодательства о Государственной границе Российской Федерации).

Данная позиция не нашла поддержки в арбитражных судах Российской Федерации. Так, Президиум ВАС России в постановлении от 2 октября 2012 года № 7828/12 пришел к выводу о том, что при таком толковании нарушаются вытекающие из Конституции Российской Федерации универсальные принципы справедливости и равенства обложения страхователей страховыми взносами, а также принципы равенства граждан на социальное обеспечение и экономического обоснования страховых взносов, поскольку при таком толковании обязанность страхователя по уплате страховых взносов ставится в зависимость от вида транспорта, которым работник будет следовать к месту проведения отпуска и обратно.

С учетом данной позиции ВАС России суды Республики Коми отменяют решения органов ПФР о привлечении плательщиков к ответственности за занижение суммы уплаченных взносов, а органы ПФР, связанные позицией Минздравсоцразвития России и Фонда, вынуждены считать такие действия страхователей нарушениями.

13. Механизм определения перечня плательщиков взносов, установленных Законом № 84-ФЗ, нельзя признать оптимальным.

13.1. Вызывает сомнения эффективность сложной процедуры его определения с вовлечением в этот процесс целого ряда государственных органов (Минэнерго России, Роснедра, Ростехнадзор, МЧС России) и самих плательщиков этих взносов в условиях отсутствия ответственности за предоставление ими недостоверных (неполных) сведений.

Механизм формирования перечней плательщиков страховых взносов, уплачиваемых по пониженным тарифам, и взносов, уплачиваемых сверх общеустановленных для целей доплаты к пенсии, соответствующими профильными министерствами и ведомствами является традиционным для целей законодательства об этих взносах.

Однако, если в первом случае сами плательщики заинтересованы в том, чтобы попасть в соответствующий перечень, то во втором - такой экономической заинтересованности нет. Скорее наоборот - в рассматриваемом случае естественным стремлением организаций угольной промышленности, потенциально обязанных уплачивать такие взносы, является максимальное затягивание процесса признания их плательщиками таковых. При этом если при уплате страховых взносов по пониженным тарифам права застрахованных не страдают (пре-

дусмотрен механизм компенсации выпадающих доходов бюджета ПФР из федерального бюджета), то при неуплате «угольных» взносов происходит прямое ущемление интересов получателей доплаты к пенсии (размер которой уменьшается), поскольку никаких компенсационных механизмов здесь нет.

Следует отметить, что вся необходимая информация о том, должна ли организация уплачивать страховые взносы, установленные Законом № 84-ФЗ, или нет, имеется в органах ПФР в системе индивидуального (персонифицированного) учета (код стажа работников, дающего право на назначение досрочной пенсии по основаниям, предусмотренным подпунктом 11 пункта 1 статьи 27 Закона № 173-ФЗ).

Именно таким образом органами ПФР в 2012 году проводилась работа по определению круга потенциальных плательщиков страховых взносов по дополнительному тарифу, уплачиваемых с 2013 года с выплат в пользу работников, имеющих право на досрочную пенсию по основаниям, предусмотренным в том числе и подпунктом 11 пункта 1 статьи 27 Закона № 173-ФЗ.

Поэтому представляется, что полное исключение ПФР из процедуры определения перечня плательщиков «угольных» взносов не способствует повышению уровня их собираемости.

13.2. Существующая процедура формирования и корректировки перечня организаций угольной промышленности - плательщиков взносов на практике приводит к его несвоевременной актуализации и в итоге - к уменьшению размера доплаты, выплачиваемой пенсионерам.

В ходе мероприятия, по сведениям индивидуального (персонифицированного) учета, установлено, что ООО «Гуковское управление Донбасс шахтстрой монтаж», включенное в перечень и начавшее уплачивать взносы со II квартала 2012 года, предоставляло в Отделение ПФР по Ростовской области индивидуальные сведения на работников с указанием кодов льготы, дающей право на назначение трудовой пенсии по старости в соответствии с подпунктом 11 пункта 1 статьи 27 Закона № 173-ФЗ, в 2011 году (166 человек) и в I квартале 2012 года (52 человека). Аналогичная ситуация имеет место и в отношении двух других предприятий, несвоевременно включенных в перечень, - ООО «Шахтинское монтажное наладочное управление» и ООО «Энергошахтспецмонтаж».

Однако поскольку в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Закона № 84-ФЗ плательщиками взносов являются только организации, включенные в вышеназванный перечень, органы ПФР не имеют законных оснований произвести доначисление данных взносов за те периоды, когда организация не была в него включена, несмотря на наличие в ее штате сотрудников, с выплат в пользу которых взносы должны уплачиваться (расчетно: дополнительные доходы могли бы составить более 1,7 млн. рублей).

13.3. По информации, представленной Отделением ПФР по Ростовской области, ЗАО «Шахта «Гуковская» со 2 февраля 2012 года прекратило деятель-

ность путем реорганизации в форме присоединения к ОАО «Угольная компания «Алмазная», в связи с чем с этого времени взносы данной компанией не уплачивались. Однако соответствующие изменения в перечень организаций угольной промышленности, являющихся плательщиками взносов, Минэнерго России до настоящего времени не внесены, до Отделения не доведены.

Аналогичная ситуация имела место и в Отделении ПФР по Республике Коми, где ЗАО «Шахта «Воргашорская-2» с 15 июня 2012 года прекратило деятельность путем реорганизации в форме присоединения к компании по добыче угля ОАО «Воркутауголь», в связи с чем с этого времени взносы данной компанией также не уплачивались. При этом согласно Перечню, представленному Минэнерго России в ПФР 25 января 2013 года и доведенному до Отделения 12 февраля 2013 года, данная организация по-прежнему числится плательщиком взносов.

13.4. Имеется правовая неопределенность в части установления даты, с которой плательщики, дополнительно включенные в перечень, обязаны начислять и уплачивать рассматриваемые взносы, а плательщики, из него исключенные, - прекращать их уплату, поскольку ни Закон № 84-ФЗ, ни Правила определения перечня не содержат соответствующего нормативного установления.

14. В ходе мероприятия выявлены недостатки в нормативно-методическом обеспечении осуществления контроля за уплатой взносов, установленных Законом № 84-ФЗ.

14.1. При проведении выездных и камеральных проверок плательщиков Отделением ПФР по Ростовской области использовались формы актов, решений и т.д., утвержденные приказом Минздравсоцразвития России от 7 декабря 2009 года № 957н, в которые с момента утверждения никаких изменений не вносилось, соответственно, во всех формах документов, в том числе актах камеральной и выездной проверок, не предусмотрено отражение вопросов, связанных с осуществлением контроля за правильностью исчисления и уплатой взносов по тарифу, установленному Законом № 84-ФЗ.

В результате в наименованиях проверок, проведенных в анализируемом периоде органами ПФР по Ростовской области в организациях угольной отрасли, ни в одном случае не упоминается, что их предметом являются, в том числе взносы, установленные Законом № 84-ФЗ.

При этом в ходе данных проверок были выявлены значительные суммы неуплаченных страховых взносов в 2011 году в результате занижения базы для их начисления (около 1,7 млн. рублей), что было квалифицировано проверяющими в качестве правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 47 Закона № 212-ФЗ.

Учитывая, что согласно части 3 статьи 6 Закона № 84-ФЗ объект обложения и база для начисления взносов совпадают с теми, которые установлены для страховых взносов на обязательное пенсионное и медицинское страхование, суммы неуплаченных страховых взносов должны были быть выявлены и в час-

ти взносов по дополнительному тарифу, установленному Законом № 84-ФЗ, однако этого сделано не было.

В то же время Отделением ПФР по Республике Коми были самостоятельно разработаны соответствующие формы документов, оформляемых по результатам выездной проверки организации угольной промышленности (справка о проведенной проверке, акт выездной проверки, решение о привлечении к ответственности), в которых эти вопросы нашли свое отражение.

14.2. Следует рассмотреть вопрос об оптимизации формы расчета РВ-3 по начисленным и уплаченным взносам в ПФР, применяемого при осуществлении контроля за уплатой взносов для работодателей, уплачивающих взносы на дополнительное социальное обеспечение, утвержденной приказом Минздравсоцразвития России от 3 ноября 2011 года № 1322н.

14.2.1. В результате сопоставления данных о количестве застрахованных лиц, указанных в форме расчета РВ-3 со сведениями индивидуального (персонифицированного) учета, представленных организациями угольной промышленности в отделения ПФР по итогам 2011 и 2012 годов, установлено, что в целом ряде случаев предприятиями в формах расчетов РВ-3 указывались недостоверные данные о количестве застрахованных лиц (не говоря уже о том, что применительно к «угольным» взносам термин «застрахованные лица» некорректен), причем как в сторону занижения, так и в сторону завышения их количества.

Общая численность застрахованных лиц, на суммы выплат в пользу которых начисляются взносы по «угольному» тарифу, указанная в сводных расчетах, направленных отделениями в ПФР, оказалась завышенной в 2011 году - по Отделению ПФР по Ростовской области на 380 человек, по Отделению ПФР по Республике Коми - на 644 человека, в 2012 году - соответственно, на 19 и на 524 человека.

В то же время само наличие в форме расчета РВ-3 поля, отражающего количество «застрахованных лиц», практического смысла не имеет, поскольку фактически она используется только в статистических целях при формировании сводного расчета по форме РВ-3 по итогам года, при том, что количество лиц, с выплат в пользу которых должны уплачиваться взносы, может быть определено с помощью имеющихся программных средств из сведений индивидуального (персонифицированного) учета по кодам соответствующей льготы (27-11ГР, 27-11ВП) (об этом прямо сказано в порядке заполнения данного расчета, в котором установлено, что в указанном поле отражается «число застрахованных лиц, на суммы выплат и иных вознаграждений которых начисляются взносы по дополнительному тарифу и по которым представляются сведения индивидуального (персонифицированного) учета за отчетный период»).

14.2.2. Одним из наиболее часто используемых оснований для включения плательщика в план проверок отделений является критерий наличия у него значительных сумм выплат, не облагаемых страховыми взносами. Соответственно, и одним из наиболее часто встречающихся видов нарушений, выявляемых ор-

ганами контроля при проведении выездных проверок, является как раз неправильное понимание плательщиком того, включается ли та или иная конкретная выплата в базу для начисления взносов.

Поскольку периодичность проведения выездных проверок у плательщиков в настоящее время существенно ограничена (не чаще чем 1 раз в 3 года), такие нарушения могут либо вообще не выявляться, либо выявляться при последующем контроле через несколько лет после совершения нарушения.

При этом эти нарушения невозможно выявить при осуществлении камеральных проверок расчета по начисленным и уплаченным взносам (РВ-3), равно как и при проверках других расчетов по страховым взносам, проводимых органами ПФР и ФСС (РСВ-1 и 4-ФСС), поскольку их формы содержат данные только об общих суммах, не подлежащих обложению взносами, без разбивки по конкретным видам выплат.

При наличии такой расшифровки (по аналогии с налоговым законодательством, где такая практика имеется) органы контроля могли бы выявлять факты занижения базы для начисления взносов в ходе камеральных проверок и необходимость проведения выездных мероприятий могла бы быть существенно снижена.

15. Органами ПФР по Ростовской области не во всех случаях привлекались к административной ответственности должностные лица плательщиков за непредставление в установленный срок расчета по начисленным и уплаченным взносам (административное правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 15.33 КоАП), хотя привлечение плательщиков к ответственности за данное правонарушение по части 1 статьи 46 Закона № 212-ФЗ осуществлялось.

Предложения

1. Направить в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере пенсионного обеспечения и социальной защиты населения, информационное письмо (с приложением отчета), в котором обратить внимание на необходимость:

- разработки (совместно с другими заинтересованными министерствами) основных направлений тарифной политики в области обязательных социальных платежей, предусмотрев в ней, в частности, механизмы оценки эффективности пониженных тарифов страховых взносов, а также влияния взносов, уплачиваемых сверх общеустановленных, на экономическое положение их плательщиков;

- корректировки тарифной политики в области обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний с учетом фактического финансирования расходов на страховое обеспе-

чение в угольной отрасли за счет страховых взносов, уплачиваемых страхователями, отнесенными к низким классам профессионального риска;

- обеспечения качества и своевременности принятия законодательных и подзаконных нормативных актов, оперативного устранения пробелов и противоречий в них;

- своевременной актуализации перечня выплат, не подлежащих обложению страховыми взносами (статья 9 Закона № 212-ФЗ), с учетом складывающейся судебной практики;

- оперативного обновления и оптимизации методической базы процесса администрирования обязательных социальных платежей.

2. Обратить внимание Пенсионного фонда Российской Федерации на необходимость:

- исключения практики направления персональных разъяснений своим территориальным органам по существенным вопросам применения законодательства, требующим выработки единых подходов по всей системе ПФР;

- активизации работы территориальных органов ПФР по привлечению к административной ответственности должностных лиц плательщиков в случае выявления фактов непредставления в установленный срок расчета по начисленным и уплаченным взносам (административное правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 15.33 КоАП).

3. Обратить внимание Фонда социального страхования Российской Федерации на необходимость в централизованном порядке разработать программное обеспечение для автоматизированного учета начислений и поступлений пеней и штрафов в подсистеме «Бухгалтерия» ЕИИС «Соцстрах».

4. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Пенсионный фонд Российской Федерации и Фонд социального страхования Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.С. КАТРЕНКО