
К ВОПРОСУ О КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2010 И.В. Бит-Шабо

кандидат юридических наук, доцент

Поволжский кооперативный институт (филиал)

АНО ВПО Центросоюза РФ “Российский университет кооперации”

E-mail: inessavita@mail.ru

Анализируются положения действующего российского законодательства, закрепляющего контрольные полномочия за Пенсионным фондом Российской Федерации и Фондом социального страхования. Уделяется внимание проблемам, возникающим при осуществлении Фондами контрольных мероприятий. Предложены возможные пути их разрешения.

Ключевые слова: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, контроль за уплатой страховых взносов, камеральная проверка, выездная проверка.

Пенсионный фонд России (ПФР) - один из ведущих социальных институтов современного Российского государства. “Создание ПФР стало знаковой вехой в решении одной из коренных задач реформирования социальной сферы Российской Федерации - перехода от государственного пенсионного обеспечения к государственному пенсионному страхованию”¹. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 гг. повышение эффективности социальной защиты населения признано одной из первоочередных задач бюджетной политики государства, что вытекает из п. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации, закрепляющем в Российском государстве охрану труда и здоровья людей и устанавливающим государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Пенсионный фонд РФ является ведущим субъектом при решении вышеобозначенной задачи посредством исполнения возложенных на него функций.

В целом Пенсионный фонд РФ - структура с вертикальной системой субординации, органы которого доходят до уровня районов во всех субъектах Российской Федерации, что позволяет проводить единую политику в области пенсионного обеспечения и пенсионного страхования на всем социальном пространстве России.

С января 2010 г. Пенсионный фонд РФ принял на себя полномочия по сбору и контролю страховых поступлений, поскольку в связи с признанием утратившей силу гл. 24 Налогового кодекса РФ упразднены полномочия налоговых органов в области контроля за правильностью ис-

числения, полнотой и своевременностью уплаты единого социального налога. Наряду с ним, контроль будет осуществлять Фонд социального страхования РФ. Основной задачей обозначенных органов является проверка полноты и своевременности уплаты взносов во внебюджетные фонды с последующей передачей информации в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Хотелось бы отметить, что “организация контроля... является обязательным элементом управления государственными (общественными) финансами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль... является не самоцелью, а неотъемлемой частью системы регулирования...”².

Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П, контрольная функция государства по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения, в том числе в сфере гражданского оборота. Государство вправе и обязано осуществлять контрольную функцию в сфере экономических отношений. При этом федеральный законодатель обладает достаточной свободой усмотрения в определении конкретных видов государственного контроля (надзора), оснований, форм, способов, методов, процедур, сроков его проведения, состава мер государственного принуждения, применяемых по итогам контрольных мероприятий. Вместе с тем, как указывается в постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П, осуществляемое им регулирование должно соответствовать

юридической природе и характеру общественных отношений, складывающихся в сфере государственного контроля (надзора), вводимые же ограничения прав и свобод граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, - быть соразмерными конституционно значимым целям и во всяком случае не создавать препятствий их экономической самостоятельности и инициативе³.

В соответствии со ст. 27 федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»⁴ Пенсионный фонд Российской Федерации вправе:

- проводить проверки правильности начисления и уплаты страхователем страховых взносов;
- требовать от плательщиков страховых взносов документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты страховых взносов, по установленным формам;
- вызывать страхователей для дачи пояснений;
- определять суммы страховых взносов, подлежащих уплате;
- требовать устранения выявленных нарушений;
- принимать решение о возврате излишне уплаченных страховых взносов;
- получать у налоговых органов информацию о налогоплательщиках, включая сведения о регистрации в Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей в целях выполнения функций страховщика.

Согласно ст. 34 федерального закона от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»⁵ в полномочия сотрудников Фонда социального страхования РФ входят:

- проведение проверки правильности начисления и уплаты страхователями страховых взносов в Фонд социального страхования РФ;

- выплата страхового обеспечения застрахованным лицам;

- требование и получение от страхователей необходимых документов и объяснений по вопросам, возникающим в ходе проверок;

- запрашивание у страхователей документов, связанных с начислением и уплатой страховых взносов в Фонд социального страхования РФ.

На основании Закона № 212-ФЗ к обязанностям органов контроля за уплатой страховых взносов относят:

- контроль за соблюдением законодательства РФ о страховых взносах;
- учет плательщиков страховых взносов;
- разъяснение порядка исчисления и уплаты страховых взносов, а также принятых нормативно-правовых актов;
- сообщение страхователям необходимых сведений для заполнения поручений на перечисление страховых взносов;
- выдача справок о состоянии расчетов по страховым взносам;
- выдача по заявлению плательщиков страховых взносов копий решений, принятых органом контроля.

Следует отметить, что вышеназванные законы не содержат определения понятия «контроль за уплатой страховых взносов». Однако теоретические определения уже существуют. Так, С.А. Пономарев предлагает понимать такой вид контроля как «деятельность органов контроля за уплатой страховых взносов по контролю за соблюдением... плательщиками страховых взносов законодательства о страховых взносах в порядке, установленном Законом № 212-ФЗ»⁶.

Для детального освещения поднятого вопроса целесообразно представить общий порядок осуществления указанными фондами контрольных мероприятий, которые могут осуществляться посредством камеральных и выездных проверок. Необходимо отметить, что порядок проведения данных проверок аналогичен изложенному в Налоговом кодексе Российской Федерации порядку проведения налоговых проверок.

Камеральная проверка осуществляется без специального решения на основании расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам. Период ее проведения составляет 3 месяца со дня представления расчетов. В случае выявления ошибок плательщику необходимо внести исправления в расчет или дать требующиеся объяс-

нения в течение 5 дней. Следует отметить, что только при выявлении нарушений законодательства о страховых взносах в результате камеральной проверки составляется акт. В соответствии со ст. 39 Закона № 212-ФЗ по результатам рассмотрения материалов проверки руководитель контролирующего органа выносит решение о привлечении к ответственности либо об отказе в привлечении к ответственности плательщика.

Проверка, проводимая на территории плательщика - выездная проверка, - должна продолжаться не более 2 месяцев. Возможность продления такой проверки Законом № 212-ФЗ не предусмотрена. Ею может быть охвачен период, не превышающий 3 календарных лет, предшествующих проверке. Закон № 212-ФЗ содержит одну из важнейших гарантий, заключающуюся в том, что выездная проверка плательщика страховых взносов должна проводиться контролирующим органом не чаще чем один раз в 3 года.

Выездные проверки плательщиков страховых взносов проводятся на основании плана-графика, который должен быть составлен в IV квартале года, предшествующего году, в котором будут осуществляться проверки, и до 25 декабря должен быть утвержден руководителем территориального органа ПФР (его заместителем). В плане-графике в целях обеспечения принципа гласности в деятельности контролирующих органов рекомендуется отражать наименование плательщика страховых взносов, его ИНН и КПП; период, за который проводится выездная проверка; срок проведения выездной проверки; структурное подразделение территориального органа ПФР (должностное лицо), ответственное за проведение выездной проверки.

Выездная проверка осуществляется на основании решения руководителя территориального органа ПФР (его заместителя), принимаемого по специально установленной форме № 9-ПФР, утвержденной приказом Минздравсоцразвития России от 7 декабря 2009 г. № 957н "Об утверждении форм документов, применяемых при осуществлении контроля за уплатой страховых взносов"⁷⁷.

В ходе проверки плательщик обязан предоставить документы по запросу проверяющего. Отказ в их предоставлении квалифицируется как правонарушение.

Закон № 212-ФЗ представляет контролирующему органу право приостановления проведения выездной проверки в следующих случаях:

- для истребования документов (информации), относящихся к предмету проверки, в соответствии со ст. 37 Закона № 212-ФЗ;

- для получения информации от иностранных государственных органов в рамках международных договоров Российской Федерации;

- для перевода на русский язык документов, представленных плательщиком страховых взносов на иностранном языке.

В последний день проверки представители контролирующего органа составляют справку по форме, утвержденной Минздравсоцразвития России, а в течение двух последующих месяцев - акт, который подписывается контролирующим и подконтрольным субъектом и в течение 5 рабочих дней со дня подписания вручается под расписку представителю организации.

В течение 15 дней со дня получения акта плательщик имеет право на предоставление возражений по акту. По истечении этого срока руководитель контролирующего органа рассматривает результаты проверки. В случае выявления недоимки по взносам плательщику направляется требование о ее возмещении в течение 10 дней со дня принятия решения.

Необходимо отметить, что в настоящее время действуют Временные методические рекомендации по организации проведения выездных проверок плательщиков страховых взносов, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 11 мая 2010 г. № 127р⁸.

Закон № 212-ФЗ в ст. 54 предусматривает процедуру обжалования решений по проверкам страховых взносов, под которой понимается подача жалобы в вышестоящий орган контроля за уплатой взносов (вышестоящему должностному лицу) либо в суд. То есть плательщик вправе в соответствии с п. 2 ст. 54 Закона № 212-ФЗ или обратиться с жалобой в суд либо в вышестоящий орган контроля, или подать жалобу одновременно в два органа.

На основании ст. 55 Закона № 212-ФЗ жалоба в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) подается в письменной форме в течение трех месяцев со дня, когда руководство организации узнало или должно было узнать о нарушении своих прав.

На основании арбитражного процессуального законодательства жалоба в суд подается также в течение трех месяцев со дня, когда плательщику стало известно о нарушении своих прав и

законных интересов. В случае пропуска по уважительной причине срока подачи жалобы этот срок может быть восстановлен вышестоящим органом контроля.

В соответствии со ст. 56 Закона 212-ФЗ решение по жалобе вышестоящим органом принимается в течение одного месяца с момента ее получения. Указанный срок может быть продлен, но не более чем на 15 рабочих дней.

По итогам рассмотрения жалобы вышестоящий орган может:

- оставить жалобу без удовлетворения;
- отменить решение и прекратить производство по делу о правонарушении;
- вынести новое решение по существу.

О принятом решении в течение трех рабочих дней сообщается в письменной форме подающему жалобу.

Однако передача контрольных полномочий от налоговых органов во внебюджетные фонды породила ряд теоретических вопросов и практических сложностей, некоторые из которых следует осветить.

Так, возникает ряд вопросов о том, какой именно орган будет осуществлять контрольные мероприятия по пенсионным взносам, входившим в состав Единого социального налога, т.е. обязанность по уплате которых возникла еще до 1 января 2010 г., а также их взыскание. В данном случае четкий ответ дает Письмо ФНС России № ММВ-22-2/422@, ПФР № АД-30-24/9291 от 31 августа 2010 г.⁹ На основании данного письма полномочиями по проведению выездной проверки правильности исчисления и уплаты пенсионных взносов за период до 2010 г. обладает налоговая инспекция, в которой плательщик состоит на учете. А вот полномочия по взысканию недоимки по пенсионным взносам (если такая будет выявлена в ходе проверки), а также штрафов и пени находятся у территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации, которому сотрудники налоговых органов обязаны передать выписку из акта проверки и иные документы, подтверждающие наличие у плательщика задолженности. Следует отметить, что и возражения на акт проверки должны подаваться в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации. На их основании, а также на основании документов, переданных налоговой инспекцией, территориальный орган фонда вправе принять одно из следующих решений:

- об отказе в привлечении к ответственности, в котором будет указана только сумма недоимки по пенсионным взносам;

- о привлечении плательщика к ответственности, в котором, помимо суммы доначисленных инспекцией пенсионных взносов, должны быть указаны суммы штрафов и пени.

Еще одним пробелом действующих федеральных законов № 212-ФЗ и 213-ФЗ является отсутствие в них положений о возможности взаимодействия в рамках осуществления контрольных полномочий Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ с органами внутренних дел, хотя налоговые органы и органы внутренних дел взаимодействовали достаточно активно посредством взаимного информирования, проведения совместных проверок и т.д. Один из последних документов, регулирующих подобное взаимодействие, вступил в силу в сентябре 2009 г.¹⁰

Также необходимо отметить, что ряд авторов вообще ставят под сомнение правильность наделения Пенсионного фонда Российской Федерации контрольными полномочиями. Так, Э.М. Цыганков пишет: "...полномочия органа государственной власти не могут быть переданы Пенсионному фонду РФ, так как он до настоящего времени является самостоятельным финансово-кредитным учреждением... Даже в "доконституционную" эпоху, когда законодатель имел еще смутное представление о системных правовых принципах, Фонду не были предоставлены полномочия по контролю за уплатой страховых взносов в полном объеме... контроль за своевременным и полным поступлением туда страховых взносов осуществляется с участием налоговых органов"¹¹.

Думается, в данном случае законодатель, проводя реформирование в столь значимой для обществе области, как пенсионное обеспечение (и в его рамках функционирование государственного внебюджетного фонда - Пенсионного фонда РФ), должен проявлять максимум внимания во избежание ошибок, которые могут повлечь за собой негативные последствия для экономико-социальной сферы жизни Российского государства.

В завершение хотелось бы отметить, что эффективность финансового контроля, проводимого Пенсионным фондом Российской Федерации, является основополагающим фактором финансово-экономического и социально-политичес-

кого благополучия в целом и наименее защищенной его части - пенсионеров - в частности. От того, насколько грамотно и точно будут осуществляться контрольные мероприятия, во многом зависит проводимая в государстве политика в области пенсионного обеспечения и пенсионного страхования.

¹ Батанов Г.Н. 15 лет работы, 15 лет свершений // Пенсия. 2005. № 12. С. 28.

² Зырянова Т.В., Кот Е.М. Внешний и внутренний контроль за деятельностью Пенсионного фонда Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2008. № 16. Доступ из: справ. правовая система "КонсультантПлюс".

³ По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" в связи с

жалобой гражданина В.В. Михайлова: постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П // Собр. законодательства (СЗ РФ). 2008. № 31. Ст. 3763.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3738.

⁵ Там же. Ст. 3739.

⁶ Пономарев С.А. Контроль за уплатой страховых взносов // Бухгалтер и закон. 2010. № 3. Доступ из: справ. правовая система "КонсультантПлюс".

⁷ Российская газета. 2010. № 33.

⁸ Нормативные акты для бухгалтера. 2010. № 12.

⁹ Документ опубликован не был. Доступ из: справ. правовая система "КонсультантПлюс".

¹⁰ Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений: приказ МВД России № 495, ФНС России от 30 июня 2009 г. № ММ-7-2-347 // Рос. газ. 2009. № 173.

¹¹ Цыганков Э.М. Назад... в будущее // Налоговая политика и практика. 2009. № 11. Доступ из: справ. правовая система "КонсультантПлюс".

Поступила в редакцию 03.10.2010 г.