

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 июня 2005 года № 24 (441) «О заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год»:

Утвердить заключение Счетной палаты на проект федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год»...

Направить заключение Счетной палаты на проект федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год» в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год»

Общие положения

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год», представленный Правительством Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (далее - Заключение), подготовлено в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и на основании результатов проверки и анализа обоснованности проекта бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (далее также - ПФР, Фонд) на 2006 год, анализа соответствия показателей проекта федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год» критериям, определенным Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), реализации положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2006 году».

Формирование проекта федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год» (далее - Законопроект) проводилось в соответствии с принципами бюджетной системы Российской Федерации, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации (бюджет Фонда является самостоятельным бюджетом, в структуре законопроекта полностью отражены предполагаемые источники доходов и направления расходования средств бюджета Фонда, проект бюджета сбалансирован по доходам и расходам - все расходы бюджета покрываются доходами бюджета, а также предусмотрены источники финансирования его дефицита).

Формирование Законопроекта осуществлялось с учетом положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 года и Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2006 году», других нормативных правовых актов и с учетом требований Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Принятые в 2004-2005 годах в рамках проведения административной, социальной и бюджетной реформы федеральные законы, нормативные правовые акты продолжают оказывать влияние на определение новых подходов к формированию проекта бюджета ПФР на 2006 год.

Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» изменен порядок внесения проекта бюджета ПФР в Правительство Российской Федерации. Данным Указом на

Минздравсоцразвития России возложена координация деятельности ПФР. В рамках определенных полномочий федеральный министр по представлению руководителя Фонда вносит в Правительство Российской Федерации проект федерального закона о бюджете Фонда на очередной год.

Законопроект разрабатывался согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 6 марта 2005 года № 118, в рамках приказа Минздравсоцразвития России от 15 марта 2005 года № 215а «Об организации работы по формированию бюджетных проектировок на 2006 год и на период до 2008 года» и в соответствии с распоряжением Правления ПФР от 31 марта 2005 года № 41р, которым утвержден план мероприятий по разработке проекта бюджета и установлены сроки их выполнения, а также круг ответственных лиц.

Разработка проекта бюджета ПФР на 2006 год осуществлялась на основании действующего налогового и бюджетного законодательства, Федеральных законов от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и других законодательных и нормативных правовых актов.

Методологию подготовки проекта бюджета ПФР на 2006 год определял «Порядок формирования бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации», утвержденный постановлением Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 29 июня 2005 года № 114п.

В целом наличие действующего законодательства, правовой и нормативно-методической базы позволило сформировать проект бюджета ПФР на 2006 год, отвечающий основным задачам бюджетной и социальной политики, сформулированным в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2006 году». При этом учитывались следующие прогнозные макроэкономические показатели, разработанные Минэкономразвития России: численность работающих - 51,5 млн. человек, фонд заработной платы - 5917,0 млрд. рублей, среднегодовой прожиточный минимум пенсионера - 2399 рублей, среднегодовой размер пенсии - 2620 рублей, среднегодовая численность пенсионеров - 38,5 млн. человек, размер индексации на 2006 год базовой части трудовой пенсии - 6,0% и страховой части трудовой пенсии - 6,3 процента.

Основные характеристики и особенности проекта федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год»

Основные характеристики проекта бюджета ПФР на 2006 год ориентированы на дальнейшее повышение уровня материального положения пенсионеров, увеличение размеров пенсий и выполнение решения по доведению размера социальных пенсий до прожиточного минимума пенсионера к 2008 году.

Доходы Фонда на 2006 год предусматривается утвердить в сумме 1608651731,8 тыс. рублей, или 121,3% к соответствующим показателям бюджета ПФР 2005 года¹ (113,4%, здесь и далее - в сопоставимых условиях), из них 1505687625,9 тыс. рублей, или 121,7% (113,7%), в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, и расходы в сумме 1531597967,5 тыс. рублей, или 118,2% (110,5%), из них 1525028711,0 тыс. рублей, или 118,1% (110,4%), в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий (далее - распределительная составляющая бюджета).

По отношению к валовому внутреннему продукту Российской Федерации доходы и расходы Фонда на 2006 год составят 6,6% и 6,3%, соответственно.

Превышение доходов над расходами составляет 77053764,3 тыс. рублей (с учетом накопительной составляющей бюджета), но при этом складывается текущий дефицит по распределительной составляющей бюджета ПФР в размере 19341085,1 тыс. рублей.

Текущую сбалансированность бюджета ПФР по распределительной составляющей предполагается обеспечить за счет части остатка средств финансового резерва бюджета Фонда (по состоянию на 1 января 2006 года величина остатка средств финансового резерва определена Законопроектом в сумме 26398,1 млн. рублей), а также средств федерального бюджета, предполагаемых к перечислению в Фонд в связи с недостатком средств на выплату базовой и страховой частей трудовой пенсии.

Расчетный недостаток средств распределительной составляющей бюджета Фонда в 2006 году составит 277,7 млрд. рублей, из которых 183,9 млрд. рублей - недостаток средств на выплату базовой части трудовой пенсии, который предусмотрено возместить в соответствии с действующим законодательством за счет субвенций из федерального бюджета. Оставшуюся часть дефицита в сумме 93,8 млрд. рублей в соответствии с Законопроектом предусмотрено погасить за счет средств федерального бюджета в сумме 74,5 млрд. рублей и средств резерва бюджета ПФР - 19,3 млрд. рублей.

Доходы и расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, связанные с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, выделены в Законопроекте в отдельное приложение.

Накопительная составляющая бюджета ПФР сформирована по доходам в сумме 102964105,9 тыс. рублей (без учета средств пенсионных накоплений по состоянию на 1 января 2006 года в сумме 250206532,7 тыс. рублей) и по расходам в сумме 6569256,5 тыс. рублей.

Учитывая целевой характер образования и расходования средств накопительной составляющей бюджета ПФР, положения статьи 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс), определяющей, что доходы бюджета и поступления от источников финансирования его дефицита могут быть увязаны с определенными расходами бюджета только в форме целевого бюджетного фонда, а также положения статьи 16 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», предусматривающие отдельный учет в составе бюджета ПФР сумм страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, средств, направляемых на инвестирование, выплат за счет средств пенсионных накоплений, а также расходов бюджета Фонда, связанных с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, ведением специальной части индивидуальных лицевого счетов и выплатой накопительной части трудовой пенсии, Счетная палата Российской Федерации подтверждает ранее изложенную позицию о целесообразности обособления в составе бюджета ПФР его накопительной составляющей в форме целевого бюджетного фонда.

¹ Здесь и далее - с учетом законопроекта о внесении изменений в бюджет ПФР на 2005 год.

Прогнозируемый объем расходов средств бюджета Фонда определялся на основе действующих нормативных правовых актов по пенсионному обеспечению, а также с учетом законодательных актов по налогообложению, вступивших в силу с 1 января 2005 года. При подготовке проекта бюджета учитывались также положения Указа Президента Российской Федерации от 1 августа 2005 года № 887 «О мерах по улучшению материального положения инвалидов вследствие военной травмы», на основании которых в проект бюджета ПФР на 2006 год включены расходы на осуществление ежемесячного материального обеспечения инвалидов вследствие военной травмы в сумме 668760,0 тыс. рублей. В 2006 году проектом бюджета ПФР также впервые предусмотрены поступления средств в бюджет Фонда за счет доходов, полученных от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении ПФР (4600,0 тыс. рублей), и денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации о государственных внебюджетных фондах (150000,0 тыс. рублей).

Согласно представленному Законопроекту Фонд в 2006 году в отличие от прошлых лет не будет осуществлять финансирование расходов на осуществление дополнительных платежей на обязательное медицинское страхование неработающих пенсионеров. Финансирование указанных платежей в 2006 году предполагается осуществлять из Федерального фонда обязательного медицинского страхования (согласно проекту федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования»), однако на момент написания настоящего Заключения соответствующее постановление Правительства Российской Федерации об изменении существующего порядка финансирования и о финансировании дополнительных платежей на обязательное медицинское страхование неработающих пенсионеров в 2006 году за счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования отсутствует.

Анализ соответствия проекта федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год» Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации

Действующее законодательство, наличие необходимой правовой и нормативно-методической базы позволило сформировать проект бюджета ПФР на 2006 год, отвечающий основным задачам бюджетной и социальной политики Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо отметить, что правовой статус ПФР, определенный Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), утвержденный постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1, отчасти не соответствует функциям и задачам, которые будет решать Фонд в 2006 году в соответствии с представленным Законопроектом.

В последние годы имеет место тенденция увеличения количества выполняемых Фондом функций, которые не относятся к его полномочиям страховщика по обязательному пенсионному страхованию (ежемесячные денежные выплаты отдельным категориям граждан, дополнительное ежемесячное обеспечение отдельных категорий граждан, ведение федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи и др.). Кроме того, расширение круга полномочий ПФР требует также соответствующей корректировки законодательства и увеличения расходов на содержание всей системы ПФР.

В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» контроль за уплатой страховых взносов возложен на налоговые органы, а взыскание недоимки по страховым взносам и пеней в судебном порядке - на органы ПФР.

Разделение контрольных (административных) функций усложнило формирование доходной части бюджета Фонда, о чем свидетельствует значительный рост задолженности по страховым взносам в условиях достаточно стабильного финансово-экономического состояния страны. Уместно отметить, что в соответствии со статьей 143 Кодекса правовой статус ПФР, порядок создания, деятельности и ликвидации определяется федеральным законом, однако до настоящего времени указанный федеральный закон не принят.

Статьей 148 Кодекса установлено, что исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством. В соответствии с положениями статьи 150 (пункт 1) Кодекса контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов должен осуществляться органами, обеспечивающими контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации, в порядке, установленном Кодексом для соответствующих бюджетов. Согласно статье 6 Федерального закона от 9 июля 1999 года № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» нормы, предусмотренные указанными выше статьями Кодекса, вводятся федеральным законом, который до настоящего времени отсутствует.

Счетной палатой Российской Федерации неоднократно ставился вопрос о необходимости введения в действие норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающих казначейское исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов (статья 148) и единый порядок осуществления контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (пункт 1 статьи 150).

Статьей 215 Кодекса установлено императивное требование в отношении казначейского исполнения всех бюджетов, в связи с чем затягивание введения в действие статьи 148 Кодекса фактически вступает в противоречие с данной нормой Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В связи с отсутствием федерального закона о введении в действие нормы Кодекса о казначейском исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Федеральное казначейство не осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджета ПФР.

В целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2003 года № 247 «Об организации назначения, перерасчета размера, выплаты и доставки пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих, ежемесячных доплат к пенсиям отдельным категориям граждан» Фонду предписывалось, в частности, представить (совместно с Минтрудом России) в Правительство Российской Федерации предложения о внесении в нормативные правовые акты изменений и дополнений, связанных с установлением ежемесячных доплат к государственным пенсиям, а также определить совместно с Минфином России порядок обеспечения финансирования расходов на выплату указанных пенсий и ежемесячных доплат. На момент написания настоящего Заключения указанные выше мероприятия Фондом не осуществлены.

Доходы проекта бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год

Проект бюджета ПФР на 2006 год сформирован по доходам в сумме 1608651731,8 тыс. рублей, или 121,3% (113,4%) к соответствующим показателям бюджета ПФР 2005 года, в том числе 1505687625,9 тыс. рублей, или 121,7% (113,7%), - в части распределительной составляющей бюджета Фонда.

Согласно Законопроекту доходная часть бюджета ПФР будет формироваться в 2006 году за счет:

- поступления налогов и взносов на социальные нужды;
- поступления налогов на совокупный доход;

- поступления задолженности и перерасчетов по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам;
- доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- доходов от продажи материальных и нематериальных активов;
- штрафов, санкций, возмещения ущерба;
- безвозмездных поступлений.

Расчет показателей доходной части бюджета Фонда на 2006 год производился с применением ставок поступления единого социального налога и тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Расчет поступления единого социального налога (далее - ЕСН), зачисляемого в федеральный бюджет, страховых взносов, зачисляемых в Фонд на страховую и накопительную части трудовой пенсии, при формировании бюджета на 2006 год производился ПФР самостоятельно, исходя из прогноза Минэкономразвития России по фонду заработной платы в сумме 5917,0 млрд. рублей и численности наемных работников в количестве 48,7 млн. человек. При этом ПФР была применена «Методика расчета поступления сумм единого социального налога для формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов», разработанная и принятая МНС России, Минэкономразвития России, Минфином России, Минтрудом России и Госкомстатом России совместно с государственными внебюджетными фондами в апреле 2002 года.

Расчетное поступление в 2006 году ЕСН с учетом сумм в счет погашения задолженности по налогу, пеней и штрафов, зачисляемого в федеральный бюджет, при уровне собираемости ЕСН 97% и средневзвешенной налоговой ставке в размере 5,72% составит 302090200,0 тыс. рублей.

Снижение с 1 января 2005 года ставки ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет и перечисляемого в ПФР (с 14% до 6%), привело к резкому сокращению поступлений доходов в бюджет Фонда и отразилось на уровне обеспеченности выплаты базовой части трудовых пенсий за счет поступления указанного налога, который в 2006 году составит 62,2% (в соответствии с Законопроектом) против 139,7% в 2004 году.

При потребности ПФР в средствах федерального бюджета на выплату базовой части трудовой пенсии в текущем году в сумме 485950000,0 тыс. рублей поступления ЕСН ожидается в размере 302090200,0 тыс. рублей. Соответственно, поступления данного налога не обеспечат в полном объеме финансирование расходов на указанные выше цели, и поэтому потребуются привлечение средств федерального бюджета.

Законопроектом и проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» предусмотрена передача Фонду средств федерального бюджета в сумме 183859800,0 тыс. рублей на покрытие дефицита в связи с недостатком средств от поступления ЕСН на выплату базовой части трудовой пенсии. Указанная величина денежных средств учтена в Законопроекте в общей сумме средств федерального бюджета (485950000,0 тыс. рублей) по КБК 00020202021060000151 «Средства, поступающие из федерального бюджета».

Следует отметить, что введение с 1 января 2001 года вместо страховых взносов ЕСН, предназначенного для мобилизации средств для реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь, нарушило автономность бюджета ПФР, поскольку его формирование в значительной степени стало осуществляться за счет средств, поступающих из федерального бюджета. Кроме того, финансирование выплаты пенсий за счет межбюджетных трансфертов озна-

чает отступление от принципов страхования в силу различной природы налогов и страховых взносов (налог носит безвозмездный характер, а страховой взнос - возмездный).

Расчет поступлений страховых взносов на финансирование страховой и накопительной частей трудовой пенсии произведен, исходя из фонда заработной платы в объеме 5917,0 млрд. рублей и численности наемных работников 48,7 млн. человек, с применением тарифов, установленных статьями 22 и 33 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» в зависимости от возраста застрахованных лиц и налоговых баз.

Средневзвешенный тариф уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составил 13,11%, в том числе на финансирование страховой части пенсии - 11,34%, на финансирование накопительной части пенсии - 1,77 процента.

Величина поступлений страховых взносов (без учета страховых взносов по дополнительному тарифу для работодателей - организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, в сумме 1039000,0 тыс. рублей) на страховую и накопительную части трудовой пенсии (44,7% прогнозируемых доходов ПФР в 2006 году) определена в Законопроекте, соответственно, в сумме 621070000,0 тыс. рублей, или 110,6% (103,4%) к уровню 2005 года и 98510000,0 тыс. рублей, или 120,6% (112,7%), с учетом поступлений страховых взносов в виде фиксированного платежа и уровня собираемости взносов 96 процентов.

Планируемый объем текущих поступлений страховых взносов не покрывает предусмотренных Законопроектом расходов ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии. В связи с этим финансирование текущего дефицита ПФР по указанным расходам Законопроектом предусматривается за счет федерального бюджета.

При планировании поступления страховых взносов по дополнительному тарифу для работодателей - организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, сумма доходов за счет указанного источника рассчитывалась, исходя из количества членов летных экипажей, определенных по данным территориальных органов ПФР и принятых в количестве 19,1 тыс. человек, при фонде заработной платы указанного контингента в сумме 7731,0 млн. рублей, тарифа страховых взносов в размере 14% и коэффициента собираемости, определенного на 2006 год в размере 0,96.

Поступление сумм недоимки, пеней и штрафов по взносам в ПФР прогнозируется в объеме 5780780,0 тыс. рублей, или 48,2% (45,0 процента).

Следует отметить, что негативное влияние на формирование доходов ПФР, а также на финансовую устойчивость бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации оказывает рост задолженности по уплате ЕСН, обусловленный существующими недостатками законодательного характера в процедурах исчисления, уплаты и администрирования ЕСН (на 1 января 2005 года размер этой задолженности с учетом задолженности по уплате пеней и штрафов составил 114,4 млрд. рублей, или 26,5% от величины расходов на выплату базовой части трудовой пенсии по бюджету ПФР на 2005 год) и по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. На 1 января 2005 года объем задолженности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование достиг 44,0 млрд. рублей, а с учетом задолженности по уплате пеней и штрафных санкций - 58,9 млрд. рублей, и увеличился по сравнению с 2002 годом более чем в 3 раза. Во многом это объясняется неэффективностью механизма администрирования данных платежей: отсутствие возможности взыскания этих платежей в бесспорном порядке, расщепление функций их администрирования между налоговыми органами и органами ПФР.

Взыскание недоимки по страховым взносам и пеням органы ПФР осуществляют в соответствии со статьей 25 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» только в судебном порядке и в основном на основании данных, предоставляемых налоговыми органами, которые обязаны на основании указанной выше нормы осуществлять контроль за их уплатой. Необходимо также отметить, что до настоящего времени действующими нормативными правовыми актами не определен полный перечень документов, которыми должны обмениваться органы ФНС России и ПФР, а также сроки их передачи. Правовая неурегулированность в вопросах информационного обмена между органами ФНС России и ПФР не позволяет оперативно выявлять и своевременно взыскивать задолженность по уплате страховых взносов и пеням.

Следует отметить, что в результате роста задолженности по страховым взносам нарушаются права застрахованных лиц, так как расчетный пенсионный капитал, являющийся базой для исчисления трудовой пенсии, формируют только те суммы страховых взносов, которые поступили на счета ПФР и учтены на лицевых счетах застрахованных лиц. Таким образом, учитывая положения статьи 5 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», предусматривающие, что государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам ПФР перед застрахованными лицами, можно констатировать, что чем меньше поступит в бюджет ПФР сумм страховых взносов, тем больше потребуются средств из федерального бюджета для возмещения выпадающих доходов с целью своевременной и в полном объеме выплаты текущих пенсий. Фактически уже в настоящее время государство покрывает дефицит бюджета Фонда, образующийся не только в связи с сокращением ставки единого социального налога, но и в связи с задолженностью страхователей по единому социальному налогу и страховым взносам.

Согласно Законопроекту средства федерального бюджета, передаваемые Фонду в соответствии с законодательством Российской Федерации (без учета средств ЕСН и средств федерального бюджета, передаваемых Фонду на покрытие дефицита в связи с недостатком средств на выплату базовой части трудовой пенсии), составят 87804372,5 тыс. рублей, или 111,9% (104,6%) к бюджетным назначениям 2005 года. Кроме того, согласно Законопроекту в доходную часть бюджета Фонда из федерального бюджета предусматриваются поступления:

- 1015400,0 тыс. рублей, или 120,4% (112,5%), передаваемых Федеральной службой по труду и занятости, на выплату пенсий, назначенных досрочно гражданам, признанным безработными, пособий;
- 1316702,0 тыс. рублей, или 110,8% (103,6%), передаваемых на материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса Российской Федерации;
- 210215731,4 тыс. рублей, или 179,1% (167,4%), передаваемых на осуществление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан;
- 10000,0 тыс. рублей, или 7,5% (7,0%), передаваемых на социальную поддержку Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы, Героям Социалистического труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы;
- 190000,0 тыс. рублей, или 126,7% (118,4%), передаваемых на компенсацию расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями трудовой пенсии по старости и по инвалидности к месту отдыха и обратно в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»;

- 14791240,0 тыс. рублей, или 115,7% (108,1%), передаваемых на выплаты дополнительного ежемесячного материального обеспечения некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов, что соответствует величине расходов федерального бюджета и предполагаемым расходам Фонда на указанные цели.

Кроме названных ассигнований из федерального бюджета Законопроектом и проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» предусмотрено выделение Фонду 74491230,0 тыс. рублей, передаваемых Фонду на покрытие дефицита бюджета ПФР.

Общая величина денежных средств федерального бюджета, передаваемых ПФР, составит в соответствии с Законопроектом 875784675,9 тыс. рублей, или 54,4% от всех доходов Фонда.

Таким образом, можно констатировать, что бюджет ПФР в последние годы формируется в значительной степени за счет ассигнований федерального бюджета, а не только за счет страховых взносов (в 2003-2004 годах доля средств федерального бюджета в общем объеме доходов Фонда составила около 50%, по бюджету 2005 года - 49,6%). Такое положение возникает в силу возложения государством на указанный Фонд, помимо функций страховщика в сфере обязательного социального страхования, также и функций по отдельным выплатам нестрахового характера, финансируемым за счет ассигнований из федерального бюджета. Значительное участие федерального бюджета в финансировании пенсионной системы свидетельствует о ее нестраховом характере.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (от размещения средств ПФР, сформированных за счет страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии) предполагается получить в сумме 4414877,9 тыс. рублей, или 62,7% (58,6%) к величине бюджетных назначений 2005 года, в том числе доходы, полученные от временного размещения средств пенсионных накоплений 2006 года (2,5% от суммы размещаемых средств), - 2153750,0 тыс. рублей, доходы, полученные от временного размещения средств пенсионных накоплений 2005 года (3% от суммы размещаемых средств), - 2261127,9 тыс. рублей.

Доходы от временного размещения средств пенсионных накоплений 2005 и 2006 годов предусмотрены Законопроектом на уровне, который значительно ниже официального уровня инфляции и, следовательно, не обеспечивают выполнение основной задачи временного размещения пенсионных средств.

Безвозмездные перечисления от негосударственных организаций (средства, полученные от негосударственных пенсионных фондов для последующей передачи управляющим компаниям в соответствии с заявлениями застрахованных лиц) определены Законопроектом в сумме 39228,0 тыс. рублей, или 20,0% (18,7%) от величины соответствующего показателя бюджета ПФР на 2005 год.

Учитывая изложенное, можно констатировать, что в настоящее время особую актуальность приобретают вопросы эффективности накопительной составляющей пенсионной системы. Указанную проблему можно решать различными путями, в том числе:

- изменением и либерализацией модели инвестирования средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, не воспользовавшихся правом выбора инвестиционного портфеля;
- включением в перечень активов для размещения средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, не воспользовавшихся правом выбора инвестиционного портфеля, ценных бумаг субъектов Российской Федерации;
- инвестированием средств пенсионных накоплений в инфраструктурные проекты Правительства Российской Федерации, а также в ипотечные ценные бумаги.

Принимая во внимание снижение потребности федерального бюджета в заемных средствах для обеспечения его сбалансированности и снижение доходности по государственным ценным бумагам, в целях недопущения негативных последствий при инвестировании средств пенсионных накоплений и обеспечения эффективности их размещения, необходимо в возможно короткие сроки расширить перечень активов для размещения средств пенсионных накоплений.

Расходы проекта бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год

Проект бюджета ПФР на 2006 год сформирован по расходам в сумме 1531597967,5 тыс. рублей, что составит 118,2% (110,5%) к бюджетным расходам текущего года.

Согласно Законопроекту из общей суммы расходов бюджета ПФР на пенсионное обеспечение планируется направить 1528769775,5 тыс. рублей, или 99,8% всех расходов Фонда. При этом следует отметить, что в указанную сумму помимо расходов на обязательное пенсионное страхование включены затраты на содержание аппарата органов управления ПФР, строительство объектов общегражданского назначения, осуществление ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан, дополнительное пенсионное обеспечение и дополнительное материальное обеспечение, которые учтены в подразделе «Пенсионное обеспечение» по разделу «Социальная политика» (2,6% от расходов, предусмотренных Законопроектом на пенсионное обеспечение).

Среднегодовая численность пенсионеров на 2006 год, принятая для расчета расходов по пенсионному обеспечению, ожидается в размере 38,6 млн. человек.

Проектом бюджета ПФР из общей суммы расходов Фонда на обязательное пенсионное страхование (с учетом выплат за границу) планируется направить 1166753626,4 тыс. рублей (76,2% всех расходов Фонда), или 112,9% (105,5%) к уровню 2005 года, из них: 485950000,0 тыс. рублей (31,7%) - расходы на выплату базовой части трудовой пенсии, или 112,8% (105,4%), и 678712288,8 тыс. рублей (44,3%) - расходы на выплату страховой части трудовой пенсии, или 113,0% (105,6 процента).

Расходы на обязательное пенсионное страхование рассчитаны, исходя из среднегодовой численности получателей трудовых пенсий 36,4 млн. человек с распределением их по видам получаемых пенсий и с учетом индексации базовой части трудовой пенсии в 2006 году на 6,0% (при ожидаемой инфляции на 2006 год - 7,0-8,5%), а страховой части трудовой пенсии - на 6,3 процента.

Индексация размера базовой части трудовой пенсии произведена в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете, исходя из условий и величин индексации пенсий, предусмотренных статьей 17 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 6 статьи 17 указанного Закона коэффициент индексации базовой части трудовой пенсии и ее периодичность определяются Правительством Российской Федерации, которое определяет также и коэффициент индексации размера страховой части трудовой пенсии. Коэффициент определяется, исходя из уровня роста цен за соответствующий период, и не может превышать коэффициент индексации размера базовой части трудовой пенсии за тот же период. Следует отметить, что предполагаемый уровень индексирования пенсионных выплат не решает задачу увеличения размеров социальных и трудовых пенсий в объемах, опережающих рост потребительских цен, поставленную в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2006 году».

Величина расходов Фонда на выплаты пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета, учтена в проекте бюджета Фонда на 2006 год в сумме 87804372,5 тыс. рублей (5,7% от проектируемых затрат ПФР на пенсионное обеспечение), или 111,9% (104,6%) от величины соответствующих бюджетных назначений на 2005 год. Из указанной величины расходов 87620185,3 тыс. рублей, или 111,9% (104,6%), предусматривается израсходовать на выплаты пенсий по государственному пенсионному обеспечению, доплаты к пенсиям, дополнительное материальное обеспечение, пособия и компенсации, и 184187,2 тыс. рублей направить на выплаты пенсий по государственному пенсионному обеспечению гражданам, выехавшим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации.

Объем затрат ПФР на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению и других выплат за счет средств федерального бюджета, передаваемых Фонду в соответствии с законодательством Российской Федерации, определялся, исходя из норм Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», других нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и ожидаемой численности получателей пенсий.

Пунктом 4 статьи 1 Законопроекта размер остатка средств финансового резерва бюджета Фонда по состоянию на 1 января 2007 года определен в сумме 7057,0 млн. рублей, в то время как согласно расчету норматива оборотных денежных средств на 1 января 2007 года, приложенному к Законопроекту, предполагаемые расходы на январь 2007 года составят 125647,6 млн. рублей, и, соответственно, норматив оборотных средств на указанную дату должен составить 62823,8 млн. рублей.

Таким образом, остатки средств бюджета ПФР на 1 января 2007 года обеспечат финансирование необходимого объема расходов только на 5,6%, что создает опасность невыполнения Фондом своих обязательств по осуществлению пенсионных выплат в январе 2007 года.

В расходную часть бюджета Фонда включены затраты ПФР в сумме 210215731,4 тыс. рублей на осуществление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан, которые учтены в Законопроекте на основании Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Указанные выше расходы соответствуют величине субвенций, предусмотренных к передаче Фонду из федерального бюджета для покрытия названных затрат в 2006 году.

Наибольшая сумма расходов предусмотрена для выплат инвалидам - 153881842,1 тыс. рублей, или в 2 раза больше соответствующих расходов, предусмотренных бюджетными назначениями 2005 года (1,9 раза), на выплаты ветеранам Законопроектом определена сумма - 47600385,1 тыс. рублей, или 144,5% (135,1%), гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний - 7917097,6 тыс. рублей, или 112,2% (104,9%), и Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы, Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы - 816406,6 тыс. рублей, или 130,1% (121,6 процента). При этом обоснования и расчеты по каждому виду затрат Фонда в рамках этой статьи расходов в финансово-экономическом обосновании к Законопроекту отсутствуют.

Расходы на выплаты досрочных пенсий гражданам, признанным безработными, и социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг получателям досрочных пенсий, а также их доставку и пересылку в соответствии с действующим законодательством предусмотрены Законопроектом в сумме 1015400,0 тыс. рублей, или 120,4% (112,5%), что соответствует предусмотренному Законопроектом объему возмещаемых средств из федерального бюджета.

Необходимо отметить, что порядок обеспечения выплат досрочных пенсий, предусмотренный статьей 32 (пункт 3) Федерального закона от 20 апреля 1996 года № 36-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», в соответствии с которым расходы, связанные с назначением пенсий, оформленных безработным гражданам досрочно, осуществляются за счет средств ПФР с последующим возмещением затрат из федерального бюджета, противоречит существующему в настоящее время порядку авансового обеспечения пенсионных выплат, осуществляемых за счет средств федерального бюджета.

В условиях отсутствия у ПФР свободных средств представляется целесообразным внести в упомянутый выше Закон изменения, предусматривающие авансирование из федерального бюджета расходов Фонда на выплату досрочно назначенных пенсий гражданам, признанным безработными.

Расходы на дополнительное пенсионное обеспечение планируются в сумме 2355702,0 тыс. рублей, или 114,9% (107,4%) к утвержденным затратам Фонда по данной статье в 2005 году, в том числе: доплаты к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации - 1039000,0 тыс. рублей, или 120,6% (112,7%), материальное обеспечение граждан, осуществляющих трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса Российской Федерации - 1316702,0 тыс. рублей, или 110,8% (103,6 процента).

Расчет расходов на доставку пенсий, пособий, ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан и других социальных выплат осуществлен Фондом, исходя из предельной допустимой доли расходов на доставку организациями федеральной почтовой связи и другими организациями, в размере 1,5% (без учета НДС), однако обоснования установления данной величины расходов в Законопроекте отсутствуют.

На финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Фонда и его территориальных органов Законопроектом предусмотрены расходы в сумме 39392638,7 тыс. рублей (2,6% от всех расходов Фонда в 2006 году), или 116,3% (108,7%) к бюджетным назначениям текущего года, из них:

- на содержание органов Фонда - 37664446,7 тыс. рублей, или 116,2% (108,6%);
- на строительство объектов общегражданского назначения - 1600000,0 тыс. рублей, или 129,5% (121,0%);
- на финансирование научно-исследовательских работ по пенсионной реформе, формирование базы данных Фонда для актуарных расчетов - 70300,0 тыс. рублей, или 45,5% (42,5%);
- на подготовку и повышение квалификации кадров - 52800,0 тыс. рублей, или 110,0% (102,8%);
- на взносы в международные организации - 5092,0 тыс. рублей, или 102,0% (95,3 процента).

Формирование фонда оплаты труда своих работников на 2006 год ПФР осуществлял с применением коэффициента индексации в размере 1,15, предусмотренного в составе доводимых Минфином России предельных объемов бюджетного финансирования на 2006-2008 годы для федеральных государственных служащих. С учетом указанного

коэффициента фонд оплаты труда был увеличен на 2017404,7 тыс. рублей и составил 16275870,7 тыс. рублей.

В структуре планируемых расходов на 2006 год предусмотрено увеличение денежного содержания работников ПФР на сумму 3319035,0 тыс. рублей, связанное с ежемесячными выплатами компенсаций на питание и проезд на общественном транспорте всем работникам ПФР, размер которых установлен распоряжением Правления Фонда от 21 июня 2004 года № 95р «О расходовании средств на финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Фонда и его территориальных органов». Среднемесячные выплаты на 1 работника составят 1868,9 рубля, при этом указанные расходы предусмотрены без учета индексации.

В целом среднемесячная заработная плата на 1 работника ПФР, включая проиндексированные выплаты и выплаты стимулирующего характера, составит 13435,0 рубля, то есть выше на 32,7% прогнозируемой Минэкономразвития России. Необходимо отметить, что законодательными или иными нормативными правовыми актами порядок индексации заработной платы, предусмотренный статьей 134 Трудового кодекса Российской Федерации, в отношении сотрудников ПФР не установлен.

Пунктом 3 статьи 3 Законопроекта предусмотрено разрешение Фонду направить 1600000,0 тыс. рублей на капитальное строительство, в том числе 100000,0 тыс. рублей - на социальное развитие системы ПФР. Конкретные направления расходования средств на социальное развитие системы Фонда в Законопроекте не определены.

На финансирование научно-исследовательских работ по пенсионной реформе и формирование базы данных Фонда для актуарных расчетов предусмотрено направить 70300,0 тыс. рублей. Следует учитывать то обстоятельство, что несмотря на утверждение бюджетами ПФР в 2002-2003 годах расходов Фонда по указанной статье затрат, их фактическое расходование ПФР не проводилось. В 2004 году исполнение расходов по указанной статье затрат Фонда составило лишь 20,2% от бюджетных назначений, а за 7 месяцев текущего года - 12,9% от величины соответствующего показателя бюджета ПФР.

В рамках затрат ПФР на международное сотрудничество проектом бюджета Фонда на 2006 год неправомерно предусмотрены расходы на уплату Фондом взносов в Международную ассоциацию социального обеспечения (МАСО) и Международную ассоциацию пенсионных и социальных фондов в сумме 5092,0 тыс. рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 года № 207 «О порядке выполнения финансовых обязательств Российской Федерации перед международными организациями» (пункт 3) установлено, что «предложения федеральных органов исполнительной власти, а также других заинтересованных организаций о вступлении Российской Федерации в международные организации рассматриваются Правительством Российской Федерации только после их согласования с Министерством финансов Российской Федерации и Министерством иностранных дел Российской Федерации».

Ранее в заключениях Счетной палаты Российской Федерации на проекты федеральных законов о бюджетах ПФР на очередной финансовый год неоднократно отмечалась неправомерность уплаты таких взносов в связи с отсутствием соответствующего решения Правительства Российской Федерации, устанавливающего участие ПФР в деятельности МАСО и Международной ассоциации пенсионных и социальных фондов в качестве полноправного члена, а также возложение на ПФР функции по уплате доли неправительственной части ежегодного членского взноса в указанные международные организации. Вопрос финансирования расходов в сфере международной деятельности на правовой основе не урегулирован до настоящего времени.

Следует отметить, что в финансово-экономическом обосновании к Законопроекту не представлена «расшифровка» прочих расходов ПФР (ЦСР - 51400000, ВР - 482 «Мероприятия в области социальной политики») в сумме 1000000,0 тыс. рублей и расчеты расходов по финансовому и материально-техническому обеспечению текущей деятельности Фонда и его органов (в том числе и на содержание органов Фонда).

Расходы накопительной составляющей бюджета ПФР запланированы в сумме 6569256,5 тыс. рублей, или 136,6% (127,6%), в том числе:

- 854642,2 тыс. рублей, или 118,7% (110,9%), - расходы, связанные с ведением специальной части индивидуальных лицевого счетов застрахованных лиц, обеспечением формирования средств пенсионных накоплений;

- 924300,0 тыс. рублей, или 122,4% (114,4%), - выплаты правопреемникам умерших застрахованных лиц;

- 4790314,3 тыс. рублей, или 143,7% (134,3%), - передача средств пенсионных накоплений в негосударственные пенсионные фонды.

В ходе контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, проводимых в ПФР и его отделениях, установлено, что для осуществления финансово-хозяйственной деятельности по исполнению бюджета ПФР Фонду открыты банковские счета в различных кредитных организациях.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 23 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» денежные средства обязательного социального страхования должны храниться на счетах Центрального банка Российской Федерации, а также на счетах иных банков, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации. Нормой, установленной статьей 16 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», также предусмотрено, что денежные средства обязательного пенсионного страхования хранятся на счетах Пенсионного фонда Российской Федерации, открываемых в учреждениях Центрального банка Российской Федерации, а при отсутствии учреждений Центрального банка Российской Федерации - на счетах, открываемых в кредитных организациях, перечень которых на конкурсной основе определяется Правительством Российской Федерации. В настоящее время указанный перечень Правительством Российской Федерации не определен, и, соответственно, данный вопрос остается нормативно неурегулированным.

В ходе проверок установлено, что в ряде договоров на расчетно-кассовое обслуживание, заключенных ПФР с учреждениями коммерческих банков, предусмотрена оплата Фондом предоставляемых банком услуг, что противоречит требованиям пункта 2 статьи 23 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» и статьи 16 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», установившим, что плата за банковские услуги по операциям со средствами обязательного социального страхования не взимается.

Взаимоотношения федерального бюджета с бюджетом Пенсионного фонда Российской Федерации

Реализация взаимоотношений федерального бюджета с бюджетом ПФР в 2006 году включает комплекс мер, изложенных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2006 году, направленных на обеспечение устойчивого функционирования пенсионной системы и дальнейшее улучшение материального положения пенсионеров. Важное место при разработке проекта федерального бюджета на 2006 год отведено решению про-

блем, направленных на укрепление системы обязательного социального страхования и, прежде всего, системы пенсионного обеспечения, в условиях сокращения поступлений от ЕСН в доходную часть федерального бюджета в связи со снижением его ставки с 1 января 2005 года.

Проектировками параметров расходных обязательств на 2006 год учтена потребность в средствах федерального бюджета, передаваемых ПФР на выплату базовой части трудовой пенсии, пенсий по государственному пенсионному обеспечению, дополнительного материального обеспечения граждан за особые заслуги перед Российской Федерацией, а также ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан с учетом индексации их размеров.

Проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» предусмотрено выделение средств Фонду по разделу 11 «Межбюджетные трансферты» - 873452573,9 тыс. рублей и по разделу 10 «Социальная политика» - 2332102,0 тыс. рублей.

Как отмечалось ранее, в последние годы ассигнования Фонду из федерального бюджета последовательно возрастают. Доля средств федерального бюджета в общих доходах ПФР увеличилась до 54,4%, что свидетельствует о значительной зависимости доходной части бюджета ПФР от поступлений из федерального бюджета и опасности возрождения модели государственного пенсионного обеспечения, основанной не на механизмах обязательного пенсионного страхования, а на постоянных трансфертах из федерального бюджета.

Снижение с 1 января 2005 года ставки ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет и перечисляемого в ПФР на финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии, не позволяет (начиная с 2005 года) реализовать положения статьи 18 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» о том, что средства, образовавшиеся в результате превышения сумм поступлений ЕСН в части, зачисляемой в федеральный бюджет, над расходами, осуществляемыми на финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии, зачисляются в бюджет ПФР в полном объеме и могут расходоваться на возмещение недостатка средств бюджета ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии.

За счет средств федерального бюджета, сформированных за счет поступлений ЕСН и носящих целевой характер использования, предполагается профинансировать лишь 302090200,0 тыс. рублей, или 62,2% от потребности ПФР на выплату базовой части трудовой пенсии, оставшаяся сумма в размере 183859800,0 тыс. рублей будет выделена из общих доходов федерального бюджета. Кроме того, потребуется решение вопроса о восполнении дефицита бюджета ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии (до 2005 года на эти цели направлялись средства ЕСН в связи с профицитом средств на выплату базовой части трудовой пенсии). Законопроектом предусмотрено поступление страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, направляемых на выплату страховой части трудовой пенсии, в сумме 621070000,0 тыс. рублей, расходы на выплату страховой части трудовой пенсии запланированы в сумме 678712288,8 тыс. рублей, дефицит - 57642288,8 тыс. рублей.

Следует отметить, что по состоянию на 1 января 2005 года задолженность страхователей по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, направляемых на выплату страховой части трудовой пенсии, составила 51666912,0 тыс. рублей, или 89,6% от суммы предполагаемого дефицита средств бюджета ПФР в 2006 году на выплату страховой части трудовой пенсии. Данная задолженность продолжает расти и на 1 августа 2005 года превысила предполагаемую величину дефицита ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии на 10771613,2 тыс. рублей. Погашение указанной задолженности позволило бы решить проблему дефицита, однако в действующем

законодательстве имеются многочисленные пробелы и противоречия, мешающие эффективному администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Для сбалансированности бюджета ПФР в проекте федерального бюджета учтены расходы на покрытие текущего дефицита бюджета Пенсионного фонда в 2006 году в объеме 74491230,0 тыс. рублей, но без привлечения средств Стабилизационного фонда Российской Федерации, как это было предусмотрено пунктом 2 статьи 83 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год».

В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» предусмотрено выделение средств ПФР на реализацию возложенных на него государственных функций в области социальной политики, включающих осуществление ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан, а также выплаты дополнительного ежемесячного материального обеспечения некоторых категорий граждан за особые заслуги перед Российской Федерацией.

Необходимо отметить, что в ассигнованиях из федерального бюджета Законопроектом не учтены средства административных затрат ПФР на оказание услуг по реализации государственных функций в области социальной политики, как это, например, отражено в проекте федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год». Статьей 4 указанного законопроекта установлено, что в 2006 году ФСС осуществляет финансирование расходов на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями в пределах средств, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» и перечисленных ФСС, включая административные расходы. Аналогичная запись имеется в Федеральном законе «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2005 год» (статья 4), ПФР же финансирует соответствующие расходы в 2005 году за счет собственных средств.

Согласно пункту 4 статьи 70 проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» остатки средств федерального бюджета на 1 января 2006 года на счетах Федерального казначейства, образовавшиеся в результате превышения в 2005 году суммы поступлений в федеральный бюджет над объемом финансирования расходов федерального бюджета по единому социальному налогу, направляемому в бюджет ПФР на выплату базовой части трудовой пенсии, направляются на финансирование указанных расходов в 2006 году. В то же время в действующем законодательстве не определен порядок перечисления в бюджет ПФР остатка средств на 1 января очередного года, образовавшегося в результате указанного выше превышения.

Контрольными мероприятиями Счетной палаты Российской Федерации в Минфине России, Федеральном казначействе в рамках проверки исполнения Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» по доходам федерального бюджета в части единого социального налога установлено, что в 2002, 2003 и 2004 годах разница между фактическим поступлением средств ЕСН в федеральный бюджет и перечисленными ПФР суммами указанного налога для выплаты базовой части трудовой пенсии на 1 января 2003 года, 1 января 2004 года и 1 января 2005 года составила, соответственно, 7,9 млрд. рублей, 4,2 млрд. рублей и 5,1 млрд. рублей.

С целью снижения рисков, связанных с увеличением дефицита фонда по выплате базовой части трудовой пенсии, по результатам исполнения федерального бюджета 2005 года в случаях превышения запланированных поступлений от единого социального налога над расходами, направляемыми на выплату базовой части трудовой пенсии,

средства от превышения следует направлять в полном объеме в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации до 1 июля 2006 года.

Выводы

1. Проект федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год» разработан на основании Бюджетного кодекса Российской Федерации и Налогового кодекса Российской Федерации, законодательных актов и нормативно-методических документов по пенсионному обеспечению, а также с учетом положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 года и Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2006 году», других нормативных правовых актов и с учетом требований Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Основные характеристики проекта бюджета ПФР на 2006 год ориентированы на дальнейшее повышение уровня материального положения пенсионеров, увеличение размеров пенсий и выполнение решения по доведению размера социальных пенсий до прожиточного минимума пенсионера к 2008 году.

2. До настоящего времени не принят федеральный закон об управлении средствами государственного пенсионного страхования в Российской Федерации, который определил бы статус ПФР с учетом современного состояния пенсионной системы и перспектив ее развития.

3. В составе бюджета ПФР его накопительная составляющая обособлена по доходам и расходам без образования целевого бюджетного фонда.

4. В последние годы имеет место тенденция увеличения количества выполняемых ПФР функций, которые не относятся к его полномочиям страховщика по обязательному пенсионному страхованию.

5. В связи с отсутствием федерального закона о введении в действие нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации о казначейском исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Федеральное казначейство не осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджета ПФР.

6. До настоящего времени не приняты меры по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты, связанные с установлением ежемесячных доплат к государственным пенсиям в целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2003 года № 247 «Об организации назначения, перерасчета размера, выплаты и доставки пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих, ежемесячных доплат к пенсиям отдельным категориям граждан».

7. Снижение с 1 января 2005 года ставки ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет и перечисляемого в ПФР (с 14% до 6%), привело к резкому сокращению его поступлений в федеральный бюджет и отразилось на уровне обеспеченности выплаты базовой части трудовых пенсий за счет поступления указанного налога, который в 2006 году составит 62,2% (в соответствии с Законопроектом) против 139,7% в 2004 году. Рост задолженности по уплате ЕСН, в значительной степени обусловленный существующими недостатками законодательного характера в процедурах исчисления, уплаты и администрирования указанного налога, оказывает негативное влияние на формирование доходов ПФР. Поступления ЕСН не обеспечат в полном объеме финансирование расходов на вы-

плату базовой части трудовой пенсии, и потребуется дополнительное привлечение средств федерального бюджета в сумме 183859800,0 тыс. рублей.

8. Введение с 1 января 2001 года вместо страховых взносов ЕСН нарушило автономность бюджета ПФР, поскольку его формирование в значительной степени стало осуществляться за счет средств, поступающих из федерального бюджета.

Значительное участие федерального бюджета в финансировании пенсионной системы свидетельствует о ее нестраховом характере.

9. Планируемый объем текущих поступлений страховых взносов на страховую часть трудовой пенсии не покрывает предусмотренных Законопроектом соответствующих расходов бюджета ПФР.

10. Действующее законодательство не позволяет эффективно администрировать страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, поскольку контроль за их уплатой возложен на налоговые органы, а взыскание соответствующей недоимки и пеней осуществляется органами ПФР в судебном порядке. Разделение контрольных (административных) функций усложнило формирование доходной части бюджета Фонда, о чем свидетельствует значительный рост задолженности по страховым взносам.

11. В результате роста задолженности по страховым взносам нарушаются права застрахованных лиц, так как расчетный пенсионный капитал, являющийся базой для исчисления трудовой пенсии, формируют только те суммы страховых взносов, которые поступили на счета Фонда и учтены на лицевых счетах застрахованных лиц.

12. До настоящего времени действующим законодательством не определен полный перечень документов, которыми должны обмениваться органы ФНС России и ПФР в рамках администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, а также сроки их передачи. Правовая неурегулированность в вопросах информационного обмена между органами ФНС России и ПФР не позволяет оперативно выявлять и своевременно взыскивать задолженность по уплате страховых взносов и пеням.

13. Доходы от временного размещения средств пенсионных накоплений 2005 и 2006 годов предусмотрены Законопроектом на уровне, который значительно ниже официального уровня инфляции и, таким образом, не обеспечивают выполнение основной задачи временного размещения пенсионных средств.

14. Порядок обеспечения выплат досрочных пенсий, предусмотренный пунктом 3 статьи 32 Федерального закона от 20 апреля 1996 года № 36-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», в соответствии с которым расходы, связанные с назначением пенсий, оформленных безработным гражданам досрочно, осуществляются за счет средств ПФР с последующим возмещением затрат из федерального бюджета, противоречит существующему в настоящее время порядку авансового обеспечения пенсионных выплат, осуществляемых за счет средств федерального бюджета.

15. В Законопроекте не определены конкретные направления расходования средств на социальное развитие системы Фонда.

16. В отношении сотрудников ПФР не установлен законодательными или иными нормативными правовыми актами порядок индексации заработной платы, предусмотренный статьей 134 Трудового кодекса Российской Федерации.

17. При рассмотрении вопроса о необходимости включения в бюджет Фонда расходов на финансирование прикладных научных исследований в области социальной политики, следует учитывать, что, несмотря на утверждение бюджетами ПФР в 2002-2003 годах расходов Фонда по указанной статье затрат, их фактическое расходование ПФР не проводилось. В 2004 году исполнение расходов по указанной статье затрат Фонда со-

ставило лишь 20,2% от бюджетных назначений, а за 7 месяцев текущего года - 12,9% от величины соответствующего показателя бюджета ПФР.

18. В рамках затрат ПФР на международное сотрудничество проектом бюджета Фонда на 2005 год неправомерно предусмотрены расходы на уплату Фондом взносов в Международную ассоциацию социального обеспечения (далее - МАСО) и Международную ассоциацию пенсионных и социальных фондов в сумме 4964,0 тыс. рублей. Постановление Правительства Российской Федерации, устанавливающее участие ПФР в деятельности МАСО и Международной ассоциации пенсионных и социальных фондов в качестве полноправного члена, а также возложение на ПФР функции по уплате доли неправительственной части ежегодного членского взноса в указанные международные организации в соответствии с установленной шкалой взносов за счет средств бюджета Фонда, до настоящего времени не принято.

19. В настоящее время Правительством Российской Федерации на конкурсной основе не определен перечень кредитных организаций, в которых, согласно статье 16 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», должны храниться денежные средства обязательного пенсионного страхования.

20. Рядом договоров на расчетно-кассовое обслуживание, заключенных ПФР с учреждениями коммерческих банков, предусмотрена оплата Фондом предоставляемых банком услуг, что противоречит нормам пункта 2 статьи 23 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» и статьи 16 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», устанавливающих, что плата за банковские услуги по операциям со средствами обязательного социального страхования не взимается.

21. В Законопроекте не предусмотрены ассигнования федерального бюджета на финансирование административных расходов ПФР при оказании услуг по реализации государственных функций в области социальной политики, включающих в себя осуществление ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан, а также выплат дополнительного ежемесячного материального обеспечения некоторым категориям граждан за особые заслуги перед Российской Федерацией.

22. Действующим законодательством не определен порядок перечисления в бюджет ПФР остатка средств на 1 января очередного финансового года, образовавшегося в результате превышения в предшествующем году суммы поступлений в федеральный бюджет над объемом финансирования расходов федерального бюджета по ЕСН, направляемому в бюджет ПФР на выплату базовой части трудовой пенсии.

Контрольными мероприятиями Счетной палаты Российской Федерации установлено, что разница между фактическим поступлением средств ЕСН в федеральный бюджет и перечисленными ПФР суммами указанного налога для выплаты базовой части трудовой пенсии на 1 января 2003 года, 1 января 2004 года и 1 января 2005 года составила, соответственно, 7,9 млрд. рублей, 4,2 млрд. рублей и 5,1 млрд. рублей.

23. Ряд показателей доходной и расходной частей проекта бюджета включен в представленный Законопроект при отсутствии необходимых финансово-экономических обоснований.

Предложения

1. При рассмотрении представленного Законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным:

1.1. Рассмотреть вопрос о целесообразности обособления в составе бюджета ПФР его накопительной составляющей в форме целевого бюджетного фонда.

1.2. Предусмотреть в Законопроекте ассигнования федерального бюджета на финансирование административных расходов ПФР при оказании услуг по реализации государственных функций в области социальной политики, включающих в себя осуществление ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан, а также выплат дополнительного ежемесячного материального обеспечения некоторым категориям граждан за особые заслуги перед Российской Федерацией.

1.3. Предусмотреть в Законопроекте срок перечисления в бюджет ПФР остатка средств на 1 января очередного финансового года, образовавшегося в результате превышения в предшествующем году суммы поступлений в федеральный бюджет над объемом финансирования расходов федерального бюджета по ЕСН, направляемому в бюджет ПФР на выплату базовой части трудовой пенсии.

1.4. Предложить Пенсионному фонду Российской Федерации:

- совместно с Минфином России представить финансово-экономическое обоснование с расчетами предполагаемых расходов ПФР в 2006 году для осуществления ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан;

- представить расчеты по финансовому и материально-техническому обеспечению текущей деятельности Фонда и его органов (в том числе и на содержание органов Фонда) и прочих расходов Фонда;

- дополнительно обосновать расходы ПФР на проведение ряда научно-исследовательских работ;

- представить обоснование предельно допустимой доли расходов на доставку пенсий и пособий организациями федеральной почтовой связи и другими организациями.

2. Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным обратить внимание на необходимость рассмотрения и решения в ближайшей перспективе следующих вопросов:

- законодательного определения в соответствии со статьей 143 Бюджетного кодекса Российской Федерации организационно-правового статуса ПФР в целях совершенствования системы управления пенсионным страхованием с учетом ее современного состояния и перспектив развития и скорейшего принятия федерального закона об управлении средствами государственного пенсионного страхования в Российской Федерации;

- реализации в полном объеме в пенсионной системе основных принципов обязательного социального страхования, обратив особое внимание на необходимость обеспечения устойчивости и автономности финансовой системы обязательного пенсионного страхования, а также государственных гарантий соблюдения прав застрахованных лиц;

- обеспечения проведения в дальнейшем экономически обоснованной тарифной политики, гарантирующей финансирование текущих расходов бюджета ПФР и обеспечивающей достаточность тарифа для формирования пенсионных прав застрахованных лиц на перспективу;

- возложения функций контроля за уплатой страховых взносов и взыскания недоимки и пеней по указанным платежам на один администрирующий орган и об упрощении процедуры взыскания соответствующей задолженности;

- внесения в Федеральный закон «О занятости населения в Российской Федерации» изменений, предусматривающих авансирование из федерального бюджета расходов на выплату досрочно назначенных пенсий гражданам, признанным безработными;

- скорейшего перехода на казначейское исполнение бюджета ПФР;

- рассмотрения вопроса и принятия мер по повышению эффективности накопительной составляющей пенсионной системы;

- определения согласно статье 16 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» перечня кредитных организаций, в которых должны храниться денежные средства обязательного пенсионного страхования.

3. Кроме того, Счетная палата Российской Федерации считает необходимым предложить:

3.1. Минздравсоцразвития России совместно с Пенсионным фондом Российской Федерации:

- в целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2003 года № 247 «Об организации назначения, перерасчета размера, выплаты и доставки пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих, ежемесячных доплат к пенсиям отдельным категориям граждан» ускорить принятие решения о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты, связанные с установлением ежемесячных доплат к государственным пенсиям;

- привести порядок выполнения ПФР финансовых обязательств по уплате взносов в МАСО и Международную ассоциацию пенсионных и социальных фондов в соответствие с требованиями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 года № 207 «О порядке выполнения финансовых обязательств Российской Федерации перед международными организациями»;

- в соответствии со статьей 134 Трудового кодекса Российской Федерации разработать и утвердить порядок индексации заработной платы сотрудников ПФР.

3.2. Пенсионному фонду Российской Федерации:

- привести условия договоров на расчетно-кассовое обслуживание, заключенных ПФР с учреждениями коммерческих банков, в соответствие с нормами пункта 2 статьи 23 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» и статьи 16 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», устанавливающих, что плата за банковские услуги по операциям со средствами обязательного социального страхования не взимается.

Учитывая вышеизложенное, Счетная палата Российской Федерации полагает, что Законопроект может быть принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении с учетом замечаний и предложений, содержащихся в настоящем Заключении.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ