

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 27 декабря 2002 года № 42 (325) “О результатах тематической проверки формирования и использования средств накопительной части трудовой пенсии в условиях пенсионной реформы в Пенсионном фонде Российской Федерации за 9 месяцев 2002 года с выездом в регионы”:*

*Утвердить с учетом состоявшегося обсуждения отчет о результатах проверки.*

*Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову.*

*Направить представление Счетной палаты Пенсионному фонду Российской Федерации.*

*В рамках проверки в Министерстве финансов Российской Федерации поступлений единого социального налога рассмотреть вопросы полноты и своевременности перечисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах тематической проверки формирования и использования средств накопительной части трудовой пенсии в условиях пенсионной реформы в Пенсионном фонде Российской Федерации за 9 месяцев 2002 года с выездами в регионы**

**Основание для проведения тематической проверки:** пункт 5.5. плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год.

#### **Цель тематической проверки**

Формирование и использование средств накопительной части трудовой пенсии за 9 месяцев 2002 года.

#### **Предмет тематической проверки**

Деятельность Пенсионного фонда Российской Федерации по формированию и использованию средств накопительной части трудовой пенсии за 9 месяцев 2002 года.

#### **Объект тематической проверки**

Пенсионный фонд Российской Федерации (далее - ПФР), отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Воронежской области.

**Срок проведения тематической проверки:** с 28 октября по 6 декабря 2002 года.

**В результате тематической проверки по вопросам программы выявлено**

#### **1. Анализ законодательной, нормативной правовой и методической базы, регулирующей деятельность Пенсионного фонда Российской Федерации по формированию и использованию средств накопительной части трудовой пенсии**

Действующее законодательство Российской Федерации, нормативная правовая и методическая база, регулирующая деятельность ПФР в основном позволяют выполнять возложенные на ПФР задачи по формированию и использованию средств накопительной части трудовой пенсии в условиях проводимой в стране пенсионной реформы.

Основу законодательной базы по формированию и использованию средств накопительной части трудовой пенсии составили федеральные законы, введенные в действие в 2002 году.

Федеральным законом от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ “ О трудовых пенсиях в Российской Федерации” (далее Закон о трудовых пенсиях) определены структура трудовых пенсий, с выделением накопительной части, порядок и условия ее установления.

Далее. Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” (далее - Закон о пенсионном страховании) установлены организационные, правовые и финансовые основы пенсионного страхования, определен порядок формирования и расходования средств обязательного пенсионного страхования, тарифы страховых взносов на финансирование страховой и накопительной частей пенсии, регламентирован учет средств в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц, установлены требования об отдельном учете в бюджете ПФР страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии.

Вступление в действие с 1 января 2002 года новых пенсионных законов предопределило внесение изменений в некоторые действующие законодательные акты Российской Федерации.

Федеральным законом от 31 декабря 2001 года № 198 - ФЗ “О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах” была уменьшена ставка единого социального налога на размер страховых взносов, введен отдельный учет страховых взносов, поступивших на накопительную часть трудовой пенсии, предоставлено право Правительству Российской Федерации устанавливать временный порядок размещения средств страховых взносов, поступивших на финансирование накопительной части трудовой пенсии. Наряду с этим разработан проект закона “О внесении дополнений и изменений в Федеральный закон “Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования”, который находится на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации.

Во втором полугодии 2002 года вступил в силу Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ “Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации” (далее Закон об инвестировании). Этим законом определены порядок передачи средств пенсионных накоплений управляющим компаниям, процесс непосредственного инвестирования средств в различные финансовые инструменты, права застрахованных лиц на выбор управляющих компаний, система государственного и общественного контроля за процессом инвестирования.

Вновь принятые федеральные законы, составляющие законодательную основу проведения пенсионной реформы, являются одновременно правовой базой для принятия нормативных правовых актов, применение которых позволяет конкретизировать установленные законом отношения по формированию и использованию средств накопительной части трудовой пенсии. В соответствии с требованиями вышеназванных законов Правительством Российской Федерации разработаны и приняты правила размещения и инвестирования средств страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в течение финансового года в ПФР, а также порядок выдачи пенсионной книжки застрахованного лица в ПФР и правила учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал.

Решением Правительства Российской Федерации утвержден план-график подготовки проектов нормативных правовых актов, в соответствии с которым в течение IV квартала 2002 года и в 2003 году необходимо подготовить и принять указ Президента и 14 постановлений Правительства Российской Федерации, регулирующих 38 отдельных положений в системе учета, контроля и инвестирования средств накопительной части трудовой пенсии, определенных Законом об инвестировании. На день завершения про-

верки указанных актов не принято, что наряду с отсутствием дополнений и изменений в Федеральном законе “Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования” создает реальную возможность отсрочки начала процесса инвестирования средств пенсионных накоплениях.

В соответствии с законодательством Российской Федерации, ПФР принимает нормативные правовые акты, распоряжения и методические указания, позволяющие в полной мере обеспечивать формирование и использование средств накопительной части трудовой пенсии. Утвержден временный порядок регистрации налогоплательщиков (страхователей), порядок зачисления, начисления и уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, методические указания, письма, позволяющие обеспечить процесс формирования и использования средств накопительной части трудовой пенсии. Для обеспечения контроля за поступлением страховых взносов, учета страхователей руководством ПФР и МНС России принят порядок обмена информацией между налоговыми и пенсионными органами на региональном и территориальном уровне.

Нормативными правовыми актами, методическими указаниями урегулированы вопросы персонифицированного учета. Утверждены формы документов индивидуального (персонифицированного) учета в системе государственного пенсионного страхования и инструкция по их заполнению в соответствии с которыми будет осуществляться прием индивидуальных сведений о застрахованных лицах за 2002 год.

ПФР продолжает формирование нормативной правовой базы, направленной на реализацию вновь принятых законов, обеспечивающих проведение пенсионной реформы.

## **2. Формирование и использование средств накопительной части трудовой пенсии**

Формирование и использование средств накопительной части трудовой пенсии ПФР осуществлял в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации, имеющейся нормативной правовой и методической базы.

Формирование средств накопительной части трудовой пенсии производилось на основе требований Закона о пенсионном страховании за счет аккумулирования сумм страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в течение проверяемого периода в ПФР.

Страховые взносы страхователей через территориальные органы федерального казначейства поступали на счета отделений ПФР и по указанию Правления ПФР не реже двух раз в месяц своевременно и в полном объеме направлялись на текущий счет Исполнительной дирекции ПФР, (таблица №1).

Таблица №1  
млн. рублей

январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь
Поступление средств в отделения ПФР								
55,5	3197,5	3614,3	3885,3	3047,8	3330,3	3634,1	3314,2	3069,7
Перечисление средств в Исполнительную дирекцию ПФР								
	2123,3	3894,9	3821,5	3281,2	3194,1	3690,4	3171,3	3057,5

Поступление средств на счета практически всех Отделений началось в январе 2002 года и от Отделений в Исполнительную дирекцию ПФР - в феврале 2002 года. В то же время в отделениях по Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской и Чеченской Республикам, Коми-Пермяцкому и Таймырскому автономным округам поступление средств началось только в феврале 2002 года.

Всего в проверяемом периоде суммы страховых взносов, поступивших в Отделения на финансирование накопительной части трудовой пенсии составили 27,1 млрд. рублей или 77,2 % от установленных Законом о бюджете ПФР на 2002 год, из них в Исполнительную дирекцию ПФР поступило 26,2 млрд. рублей.

Несмотря на то, что объемы поступления страховых взносов на финансирование накопительной части трудовых пенсий в основном соответствуют прогнозным показателям нельзя признать, что эти средства, являющиеся единственным источником формирования накопительной части трудовой пенсии, поступали на счета пенсионных органов своевременно и в полном объеме. Это также свидетельствует о несколько заниженном показателе в доходной части бюджета ПФР на 2002 год.

Для выявления факторов, влияющих на полноту и своевременность поступления страховых взносов в рамках настоящего контрольного мероприятия была проведена проверка поступления страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии в Воронежской области. Анализ полученных по итогам проверки данных показал, что значительная часть плательщиков в недостаточной мере исполняет возложенные на них законодательством обязанности по формированию накопительной части трудовой пенсии.

Из 273 произвольно выбранных плательщиков страховых взносов по Воронежской области только 5,1 % полностью уплатили страховые взносы, каждый десятый перечислял менее половины от начисленного. В ходе проверки выявлены плательщики, которые в течение 9 месяцев 2002 года не перечисляли страховые взносы и тем самым не участвовали в процессе формирования накопительной части трудовой пенсии. Страхователями не соблюдались требования законодательства по ежемесячному перечислению страховых взносов и тем самым создавались препятствия для формирования на лицевых счетах своих работников пенсионных накоплений в полном объеме. Ряд организаций в более полном объеме уплачивал страховые взносы на страховую часть пенсий, чем на накопительную.

Из общей численности лицевых счетов, открытых застрахованным лицам на 1 января 2002 года, было актуализировано, то есть по ним была предоставлена отчетность страхователей, 60,4 млн. лицевых счетов.

Таблица №2

Возрастная группа	Численность, млн. чел.	Среднемесячный доход, руб.	Размер страховых взносов			
			на финансирование страховой части трудовой пенсии,		на финансирование накопительной части трудовой пенсии	
			руб.	%	руб.	%
Мужчины 1952, женщины 1956 г.р. и старше	19,3	2817	7611,5	14	-	-
Мужчины с 1953, женщины с 1957 г.р. по 1966 г.р.	19,8	2861	6797,7	12	1133,0	2
С 1967 г.р. и моложе	21,3	1830	4287,7	11	1169,4	3
Всего	60,4		18697,0		2302,3	

Исходя из представленных ПФР данных о численности застрахованных лиц по полу, возрасту и доходам по состоянию на 10 августа 2002 года, средний расчетный показатель, характеризующий соотношение поступлений сумм страховых взносов на накопительную и страховую части трудовой пенсии, составляет 12,3 процента.

Выборочной проверкой данных об уплате страховых взносов по 1080 плательщикам Воронежской области установлено, что 330 из них или 30,6 % перечисляли страховые взносы на накопительную часть в объеме менее указанного выше расчетного показателя.

По регионам наибольший показатель поступления страховых взносов на накопительную часть по отношению к страховым взносам на страховую часть был зафиксирован в Чеченской Республике (31,0 %) и Эвенкийском автономном округе (22,8 %), наименьший - в Московской (12,5 %) и Калужской (13,0 %) областях при среднем значении по Российской Федерации 14,9 процента.

В ходе проверки выявлена устойчивая тенденция снижения удельного веса страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в общем объеме страховых взносов. В течение 9 месяцев 2002 года этот показатель снижался с 16,51 до 12,16 процента.

Таблица № 3

**Удельный вес страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии  
в страховых взносах, поступивших в отделения ПФР за 9 месяцев 2002 года (в %)**

на начало месяца

февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь
16,5	15,6	14,4	13,3	12,5	12,2	12,4	12,2	12,2

Сложившаяся практика информационного взаимодействия пенсионных и налоговых органов на региональном и территориальном уровнях не обеспечивает должный контроль за поступлением страховых взносов на формирование накопительной части трудовой пенсии в полном объеме. Принятый в целях реализации положений главы 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и Закона о пенсионном страховании МНС России и ПФР “Порядок обмена информацией между налоговыми органами и органами Пенсионного фонда Российской Федерации” в исполнении своем подвержен одностороннему, узковедомственному подходу налоговых органов.

В ходе проверки установлены многочисленные факты отказа налоговых органов в предоставлении материалов о результатах проведенных ими проверок по уплате страховых взносов, вследствие чего пенсионные органы не могли активно влиять на обеспечение полноты поступления сумм к погашению задолженности, пеням и штрафам, ведение надлежащего учета поступления платежей страхователей. Наряду с этим, управлениями федерального казначейства осуществлялось проведение зачетных операций со средствами, поступающими ранее на уплату налоговых и страховых платежей, по иным периодам поступления и иным видам налогов без последующего предоставления пенсионным органам информации о проведенных внебанковских операциях, отсутствие которой приводит к несопоставимости отчетных данных ПФР и федерального казначейства по поступлениям страховых взносов и отрицательно влияет на процесс формирования накопительной части в лицевых счетах застрахованных лиц.

Деятельность ПФР по организации использования средств накопительной части трудовой пенсии, была направлена на обеспечение сохранности реального содержания этих средств, получения доходов от их размещения и инвестирования с последующим зачислением в специальную часть индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц.

Поступающие в проверяемом периоде суммы страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, аккумулировались ПФР и направлялись, в основном, на приобретение государственных ценных бумаг Российской Федерации (далее - Облигации). Из этих же средств производились расходы, связанные с обеспечением формирования средств пенсионных накоплений. Общая сумма расходов на указанные цели составила в проверяемом периоде 22022,4 млн. рублей, или 62,7 % от утвержденных Законом о бюджете ПФР на 2002 год.

Приобретение Облигаций осуществлялось на основе утвержденных Правительством Российской Федерации правил размещения и инвестирования средств страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, в соответствии с кото-

рыми агентами ПФР по приобретению и продаже государственных ценных бумаг Российской Федерации выступали Банк России и Внешэкономбанк. Решения об объемах и структуре вложений средств страховых взносов принимались ПФР по согласованию с Минфином России, утверждались совместными протоколами согласования и доводились до сведения Банка России.

По поручению ПФР Банк России заключил 69 сделок по приобретению облигаций федеральных займов с фиксированным купонным доходом (далее - ОФЗ-фк) четырех серий и облигаций федерального займа с амортизацией долга (далее - ОФЗ-ад) двух серий, общей номинальной стоимостью 16245,7 млн. рублей. Стоимость облигаций в ценах приобретения составила 14727,7 млн. рублей с размером дисконта 1518,0 млн. рублей или 9,34 процента. Оплаченный накопленный купонный доход (далее - НКД) составил 166,8 млн. рублей. Стоимость Облигаций, приобретенных ПФР в общей сумме выпусков, составила 25,1 процента. В проверяемом периоде ПФР перечислил Банку России 14900,0 млн. рублей, которые были использованы на приобретение в течение 10 торговых дней более 16 млн. облигаций 6 серий, стоимость пакетов которых колебалась от 0,7 до 4,9 млрд. рублей и размер дисконта - от 3,2 до 15,9 процента.

Наибольшие вложения в сумме 4899,8 млн. рублей произведены на приобретение ОФЗ-ад(45), общая номинальная стоимость которых составила 5372,7 млн. рублей. Доля ПФР в общей сумме выпуска - 35,0 процентов. Доходность к погашению составила 16,80 % годовых. Сумма поступившего купонного дохода составила 160,4 млн. рублей.

Значительными оказались приобретения ОФЗ-фк (18), номинальная стоимость которых составила 4629,3 млн. рублей. Доля ПФР в общей сумме выпуска составила 33,8 процента. Общая сумма расходов - 4299,8 млн. рублей. Доходность к погашению - 17,27 % годовых. Сумма поступившего купонного дохода составила 307,2 млн. рублей. Наименьшими вложениями стали приобретения ОФЗ-фк (17), номинальная стоимость которых составила 706,2 млн. рублей. Доля ПФР в общей сумме выпуска - 6,4 процента. Доходность - 14,89 % годовых. В проверяемом периоде сроки уплаты процентов не наступили.

Банком России в основном выполнялись поручения ПФР и соблюдались заявленные условия. Вместе с тем два поручения на приобретение четырех серий облигаций, стоимостью 5317,2 млн. рублей не были выполнены в связи с отсутствием их предложения на фондовом рынке.

Профессиональный уровень работы ПФР по организации инвестирования средств накопительной части трудовой пенсии в облигации федерального займа способствовал тому, что средневзвешенная доходность к погашению Облигаций по состоянию на 1 октября 2002 года сложилась в размере 17,03 % годовых, что значительно выше заложенной в Федеральном бюджете на 2002 год инфляции (12-14 %). В четырех из шести серий Облигаций уровень доходности превысил среднюю величину и колебался от 14,89 до 17,38 процента. Наивысшая доходность сложилась по ОФЗ-ад 46 серии - 17,38 % годовых. Номинальная стоимость этих облигаций составила 2365,1 млн. рублей. Доля пакета ПФР в общей сумме выпуска составила 51,8 процента. Общая сумма расходов на приобретение составила 1997,8 млн. рублей.

В проверяемом периоде в уплату купонного дохода, процентные ставки которого установлены эмитентом с понижением по мере истечения срока обращения Облигаций, на текущий счет ПФР поступило 689,0 млн. рублей.

Правовая база выпуска и обращения приобретенных ПФР облигаций федерального займа определена Генеральными условиями эмиссии и обращения облигаций федеральных займов, утвержденными Правительством Российской Федерации, Условиями выпуска облигаций федерального займа с фиксированным купонным доходом, Усло-

виями эмиссии и обращения облигаций федерального займа с амортизацией долга, утвержденными Минфином России.

В проверяемом периоде ПФР размещал средства накопительной части трудовой пенсии в государственные ценные бумаги Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте. Агентом ПФР по приобретению и продаже государственных ценных бумаг этого вида выступал Внешэкономбанк, который также выполнял поручения ПФР на покупку иностранной валюты.

ПФР перечислил Внешэкономбанку 9,1 млрд. рублей, на которые было приобретено 288,1 млн. долл. США. На эти средства Внешэкономбанк осуществил 23 сделки по приобретению облигаций внешнего облигационного займа Российской Федерации RF30 (далее - облигации ВОЗ) общей номинальной стоимостью 318,8 млн. долл. США. Стоимость облигаций ВОЗ в ценах приобретения составила 222,1 млн. долл. США с размером дисконта 96,7 млн. долл. США или 30,34 процента. Оплаченный купонный доход - 3,6 млн. долл. США. Общие расходы по приобретению облигаций ВОЗ составили 225,7 млн. долл. США (в рублевом эквиваленте - 7115,5 млн.). На эти средства агентом за 6 торговых дней приобретено 318,8 млн. облигаций ВОЗ, с дисконтом от 28,4 до 34,5 % и стоимостью оборота за один торговый день от 9,4 до 96,2 млн. долл. США. Отчет об использовании оставшихся 62,4 млн. долл. США представлен агентом 1 октября 2002 года, то есть за пределами проверяемого периода. Стоимость приобретенных ПФР облигаций ВОЗ в общей сумме их выпуска составила 1,73 процента. Окончательная дата погашения, приобретенных ПФР облигаций ВОЗ - 31 марта 2030 года. Ставки к погашению установлены с повышением по мере истечения срока обращения. Доходность к погашению облигаций ВОЗ, как и облигаций федерального займа, также достаточно высока и на 1 октября 2002 года сложилась в размере 10,57 % годовых.

Правовая база выпуска и обращения приобретенных ПФР облигаций внешнего облигационного займа определена, утвержденными Правительством Российской Федерации Генеральными условиями эмиссии и обращения облигаций ВОЗ Российской Федерации, с окончательными датами погашения в 2010 и 2030 годах, выпускаемых с целью урегулирования задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов и Условиями эмиссии и обращения облигаций ВОЗ, утвержденными Минфином России. Облигации ВОЗ выпускаются в документарной форме, подлежат централизованному хранению Внешэкономбанком в международных расчетно-клиринговых центрах.

Общая сумма средств накопительной части трудовой пенсии, использованных на приобретение государственных ценных бумаг Российской Федерации в проверяемом периоде составила 22010,0 млн. рублей. Себестоимость всех приобретенных облигаций (ВОЗ и ОФЗ) - 21729,0 млн. рублей, НКД - 281,0 млн. рублей.

Отдавая поручения своим агентам на организованном рынке ценных бумаг ПФР согласовывал с Минфином России объемы, структуру и время вложений по определенным выпускам Облигаций. Самостоятельно определял максимальные и фиксированные цены приобретения Облигаций. Помимо этого, ПФР принимал меры по регулированию процессом своего участия на организованном рынке ценных бумаг, путем приобретения Облигаций из разных выпусков, разных серий и на различные даты. Вследствие этого, по большинству заключенных сделок фактические цены приобретения Облигаций оказались ниже или на уровне рыночных цен. Наряду с этим, 26 сентября 2002 года были приобретены облигации ВОЗ (RF 30) выше сложившихся рыночных цен. Одной из причин этого является просчет ПФР при установлении предельной цены на приобретение облигаций ВОЗ данной в поручении агенту на этот торговый день. Не-

смотря на то, что на предшествующую дату последняя цена этих облигаций на фондовом рынке установилась на уровне 70,957 %, а при открытии торгов текущего торгового дня - 70,750 % ПФР определил своему агенту максимальную цену приобретения облигаций ВОЗ - 71,75 процента. Агент - Внешэкономбанк приобрел облигации ВОЗ общей номинальной стоимостью 131,8 млн. долл. США, по средневзвешенной цене 71,559 %, общей стоимостью 94,3 млн. долл. США. Последняя цена рынка этого торгового дня определилась на уровне 71,238 %, или на 0,321 процента ниже цены приобретения ПФР. В этот торговый день Внешэкономбанк заключил 10 сделок. Большая часть облигаций ВОЗ была приобретена по двум сделкам с номинальной стоимостью 45,0 млн. долл. США каждая, по ценам соответственно 71,625 и 71,536 процента.

Итоги деятельности Внешэкономбанка, в качестве агента ПФР на организованном рынке ценных бумаг свидетельствуют о недостаточной результативности исполнения обязанностей возложенных на него Правительством Российской Федерации. Это подтверждается результатами исполнения поручений ПФР, когда из 23 сделок, заключенных Внешэкономбанком в проверяемом периоде 10 осуществлены по ценам очень близким к максимальным ценам рынка, сложившимся на данный торговый день, а следовательно с наименьшей выгодой для ПФР.

Появление на организованном рынке ценных бумаг инвестора в лице ПФР со значительным объемом денежных ресурсов, сформированных из сумм страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, а также высокая доля отдельных выпусков Облигаций в составе инвестиционного портфеля ПФР, создают дополнительное напряжение на фондовом рынке, емкость которого не позволяет удовлетворить потребности его участников в полном объеме. Подтверждением этого являются наличие случаев частичного неисполнения Банком России поручений ПФР по приобретению Облигаций, а также определенный рост котировок отдельных выпусков Облигаций, где собственная доля ПФР составляет 34-35 % от находящихся в обращении Облигаций.

Еще более напряженная ситуация может сложиться в последующие годы, когда финансовые ресурсы ПФР будут расти, передача средств пенсионных накоплений управляющим компаниям еще не начнется, а емкость рынка государственных ценных бумаг останется недостаточной для размещения средств пенсионных накоплений. Наряду с этим одновременная продажа ПФР значительных объемов Облигаций, которая в соответствии с Законом об инвестировании возникнет с необходимостью перечисления значительных сумм управляющим компаниям, может привести к снижению цен и, как следствие, к серьезным потерям, не исключая убыточности операций ПФР по их приобретению. Все это подтверждает необходимость предоставления ПФР таких финансовых инструментов, которые позволят в полном объеме реализовать его растущие долгосрочные финансовые ресурсы.

Расходы ПФР, связанные с обеспечением формирования средств пенсионных накоплений, финансируемые за счет страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, составили в проверяемом периоде 12,4 млн. рублей. Основные направления расходов были произведены на оплату услуг, связанных с участием ПФР на организованном рынке ценных бумаг. Оплата услуг производилась на основании заключенных договоров и соглашений между ПФР и Банком России, ЗАО "Московская межбанковская валютная биржа" (далее - Биржа), Внешэкономбанком, условия которых не всегда обеспечивали оптимальный уровень расходов ПФР на эти цели.

Наряду с тем, что услуги по приобретению Облигаций и депозитарные услуги Банком России представлялись ПФР безвозмездно, Биржа, являясь одной из сторон заключенного 3 апреля 2002 года тройственного соглашения и фактически занимая мо-



непопальное положение на рынке услуг по регистрации сделок с государственными ценными бумагами Российской Федерации, определяла договорные условия, повлекшие значительные расходы ПФР.

Тарифные ставки по регистрации сделок устанавливались Биржей без учета размеров оборота средств ПФР на фондовом рынке. По различным сделкам подвергались серьезным изменениям и колебались в пределах от 0,005 до 0,1 % от суммы сделок. Сложившееся положение привело к возникновению нерациональных расходов ПФР в объеме 7,6 млн. рублей из общей суммы расходов на оплату комиссионных вознаграждений за регистрацию сделок по приобретению Облигаций - 8,1 млн. рублей.

Расходы, связанные с оплатой услуг, представленных другим агентом ПФР на организованном рынке ценных бумаг - Внешэкономбанком, составили в отчетном периоде 4275,4 тыс. рублей, в том числе:

на оплату агентского вознаграждения за совершение сделок покупки облигаций ВОЗ	- 2609,8 тыс. рублей;
комиссионное вознаграждение за совершение сделок покупки инвалюты	- 60,9 тыс. рублей;
услуги депозитария Внешэкономбанка	- 28,8 тыс. рублей;
курсовая разница по приобретению инвалюты	- 1575,8 тыс. рублей.

Условия оплаты агентских и банковских услуг определялись договорами между ПФР и Внешэкономбанком от 21 мая и 24 сентября 2002 года. ПФР осуществляя разработку договорных условий не принял достаточных мер по установлению механизма определения стоимости услуг, позволяющего исключить нерациональные расходы средств накопительной части трудовой пенсии. В свою очередь Внешэкономбанк, являясь назначенным Правительством Российской Федерации агентом ПФР на организованном рынке ценных бумаг, в отдельных вопросах договорных отношений, вопреки финансовым интересам ПФР, в большей степени руководствовался собственными коммерческими интересами.

Проверкой установлено, что условиями договора от 24 сентября 2002 года значительно вырос уровень оплаты агентских и банковских услуг. Если по предыдущему договору общая сумма затрат составила 0,123 % к объему стоимости приобретенных облигаций ВОЗ, то за сделки, проведенные 26 сентября 2002 года по условиям нового договора, этот показатель значительно увеличился и составил 0,171 процента. В денежном выражении за сделки, заключенные Внешэкономбанком по приобретению облигаций ВОЗ на сумму 6095,8 млн. рублей в ценах покупки, общая сумма расходов ПФР, связанных с возмещением курсовой разницы, составила 6621,4 тыс. рублей, тогда как по условиям нового договора за приобретение облигаций ВОЗ на сумму 019,7 млн. рублей, или в шесть раз меньше, эти затраты составили 1746,9 тыс. рублей. Сложившееся положение стало возможным в результате того, что Внешэкономбанком в условиях договора от 24 сентября 2002 года был предложен иной порядок исчисления агентского вознаграждения, который определяется как разница между курсом российского рубля к долл. США, самостоятельно устанавливаемого Внешэкономбанком и официальным курсом Банка России, умноженная на стоимость приобретенных Облигаций ВОЗ в долл. США, включая НКД.

Условия данного договора не позволяли ПФР проконтролировать фактические затраты по представленным агентским услугам Внешэкономбанка, который, манипулируя курсовой разницей, создавал выгодные условия для исчисления вознаграждения, вопреки финансовым интересам ПФР. Подтверждением нестабильности и непрозрачности условий договора являются результаты расчетов вознаграждения по итогам торгов, состоявшихся через четыре дня - 30 сентября 2002 года, когда курсовая разница, уста-

навливаемая между Банком России и Внешэкономбанком, уменьшилась по сравнению с 26 сентября 2002 года в 3,1 раза.

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации доходы от инвестирования средств пенсионных накоплений подлежат налогообложению. В проверяемом периоде ПФР налогов не платил, но сумма налога с полученного ПФР купонного дохода составит 103,3 млн. рублей.

ПФР не обеспечил исполнение требований Закона об инвестировании о зачислении сумм страховых взносов, иных средств пенсионных накоплений на отдельные банковские счета. Основной причиной этого стала позиция Банка России, занятая им по отношению к исполнению этого требования закона. ПФР дважды обращался в Банк России с просьбой об открытии счетов, для проведения банковских операций со средствами пенсионных накоплений. Однако отдельные банковские счета до сих пор не открыты, и все операции, связанные с формированием и использованием средств накопительной части трудовой пенсии, как в исполнительной дирекции ПФР, так и в его региональных и территориальных органах осуществляются через текущие банковские счета, по которым производятся банковские операции с иными средствами ПФР.

### **3. Ведение бухгалтерского учета, бухгалтерской (финансовой) отчетности Пенсионного фонда Российской Федерации по формированию и использованию накопительной части трудовой пенсии, а также учета средств в специальных частях индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц**

ПФР обеспечено выполнение основных задач по ведению бухгалтерского учета, бухгалтерской (финансовой) отчетности по формированию и использованию средств накопительной части трудовой пенсии. Операции по формированию и использованию средств накопительной части трудовой пенсии отражались в бухгалтерском учете исполнения бюджета.

ПФР были разработаны и утверждены новые формы квартальной и годовой отчетности об исполнении бюджета ПФР, которые вместе с указаниями о составлении квартальных бухгалтерских отчетов были направлены отделениям ПФР. Отделения ПФР в составе квартальной бухгалтерской отчетности по средствам накопительной части трудовой пенсии представляли сводные акты сверки с управлениями федерального казначейства расчетов по страховым взносам, в разрезе кодов бюджетной классификации по установленной форме. В эти же сроки отделения оформляли акты сверки расчетов с Исполнительной дирекцией ПФР по переданным и полученным средствам накопительной части трудовой пенсии.

Указания по организации бухгалтерского (финансового) учета в соответствии с требованиями Закона об инвестировании в Отделения не направлялись.

Для отражения операций, связанных с формированием и использованием средств накопительной части трудовой пенсии, в составе балансовых субсчетов 117 “Текущий счет по средствам ПФР”, 118 “Валютный счет”, 134 “Финансовые вложения”, 600 “Фонд пенсионного бюджета”, 730 “Средства переданные и полученные”, предусмотренных внутриведомственной инструкцией ПФР, открыты субсчета второго порядка.

Банковские документы (платежные поручения) о поступлении и выбытии средств по операциям, связанным с формированием и использованием средств накопительной части трудовой пенсии, подтверждены выписками банков и данными мемориальных ордеров №№ 2, 16 по субсчетам 117, 118, оборотно - сальдовой ведомости по счету 730.21, книги “Журнал - главная”. Корреспондирующие записи по счетам бухгалтерского учета соответствуют их экономическому содержанию.

Обеспечено выполнение положения Закона об инвестировании по ведению обособленного учета средств пенсионных накоплений, за исключением расходов по оплате депозитарных услуг, комиссионного и агентского вознаграждения.

Для учета расходов по оплате депозитарных услуг, комиссионного и агентского вознаграждения применялся балансовый субсчет 220 "Расходы ПФР", который предназначен для учета всех расходов ПФР, связанных с исполнением бюджета. Балансовый субсчет второго порядка для учета расходов по оплате депозитарных услуг, комиссионного и агентского вознаграждения в составе субсчета 220 не открыт.

Учет средств в специальных частях индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц в ПФР не велся. Это связано с тем, что согласно новому пенсионному законодательству требуются значительные изменения в составе индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц и, как следствие, создания нового программного обеспечения автоматизированной системы персонифицированного учета. В ПФР утвержден план разработки новой версии программно-технологического комплекса системы персонифицированного учета, в соответствии с которым разработка первой очереди предусмотрена до 1 января 2003 года, второй - до 1 апреля 2003 года и ввод в действие всей системы предполагается до 30 мая 2003 года.

В ПФР осуществляется подготовка специалистов отделений по обеспечению внедрения и организации последующей работы в условиях новой системы персонифицированного учета.

### **Перечень оформленных актов**

Акт о результатах тематической проверки формирования и использования средств накопительной части трудовой пенсии в условиях пенсионной реформы в Пенсионном фонде Российской Федерации за 9 месяцев 2002 года с выездами в регионы.

Акт о результатах тематической проверки формирования и использования средств накопительной части трудовой пенсии в условиях пенсионной реформы в отделении Пенсионного фонда Российской Федерации по Воронежской области за 9 месяцев 2002 года.

### **Выводы**

1. Действующее законодательство Российской Федерации, нормативная правовая и методическая база, в основном, позволяют ПФР выполнять возложенные на него задачи по формированию и использованию средств накопительной части трудовой пенсии в условиях проводимой в стране пенсионной реформы. Это позволило создать условия для начала уже в 2002 году процесса формирования средств накопительной части, их размещения и инвестирования и последующего учета в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц.

Наряду с этим отсутствие дополнений и изменений в Федеральном законе "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования", а также возможное нарушение, установленных на четвертый квартал 2002 года, сроков принятия нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации, в соответствии с Законом об инвестировании, могут отодвинуть начало процесса инвестирования средств пенсионных накоплений.

2. Формирование средств накопительной части трудовой пенсии производилось за счет страховых взносов страхователей, поступавших через федеральные органы казначейства на счета отделений ПФР и не реже двух раз в месяц направлялись на текущий счет Исполнительной дирекции ПФР.

3. Объемы поступления страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии в основном соответствуют прогнозным показателям. Вместе с тем,

выявленные во время проверки факты нарушений платежной дисциплины, пенсионного и налогового законодательства говорят о том, что средства страховых взносов, являющиеся единственным источником формирования накопительной части трудовой пенсии, не везде поступали на счета пенсионных органов своевременно и в полном объеме. Значительная часть плательщиков не в полной мере исполняет возложенные на них законодательством обязанности по формированию накопительной части трудовой пенсии.

Наблюдается устойчивая тенденция снижения удельного веса страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в общем объеме страховых взносов в целом по Российской Федерации.

4. Сложившаяся практика информационного взаимодействия пенсионных и налоговых органов на региональном и территориальном уровнях не обеспечивает должный контроль за поступлением страховых взносов на формирование накопительной части трудовой пенсии. Принятый МНС России и ПФР «Порядок обмена информацией между налоговыми органами и органами Пенсионного фонда Российской Федерации» в процессе исполнения подвержен одностороннему, узковедомственному подходу налоговых органов. Пенсионные органы лишены возможности активно влиять на обеспечение полноты поступления сумм к погашению задолженности, пеням и штрафам, ведение надлежащего учета поступления платежей страхователей.

Управления федерального казначейства не информируют пенсионные органы о вне банковских операциях, проведенных ими со средствами, поступавшими ранее на уплату налоговых и страховых платежей, по иным периодам поступления и иным видам налогов. Это приводит к несопоставимости отчетных данных ПФР и федерального казначейства по поступлениям страховых взносов и отрицательно влияет на процесс формирования накопительной части в лицевых счетах застрахованных лиц.

5. Организация использования средств накопительной части трудовой пенсии была направлена на обеспечение сохранности реального содержания этих средств получения доходов от их размещения и инвестирования с последующим их учетом в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц. Эти средства аккумулировались ПФР и направлялись, в основном, на приобретение государственных ценных бумаг Российской Федерации и расходы, связанные с обеспечением формирования средств пенсионных накоплений.

Организация размещения и инвестирования средств накопительной части трудовой пенсии, участие на организованном рынке ценных бумаг обеспечивалось ПФР на достаточно профессиональном уровне, с учетом требований действующего законодательства Российской Федерации. По большинству заключенных сделок фактические цены приобретения Облигаций оказались ниже или на уровне рыночных цен. Средневзвешенная доходность к погашению приобретенных Облигаций значительно превысила уровень инфляции, заложенный в Федеральном бюджете на 2002 год. Сумма средств, поступивших в уплату купонного дохода, более чем в четыре раза превысила стоимость НКД, оплаченную при приобретении Облигаций.

6. Итоги деятельности Внешэкономбанка в качестве агента ПФР на организованном рынке ценных бумаг свидетельствуют о недостаточной результативности исполнения обязанностей, возложенных на него Правительством Российской Федерации. Почти половина сделок, заключенных Внешэкономбанком в проверяемом периоде, осуществлены по ценам очень близким к максимальным ценам, сложившимся на фондовом рынке в дни заключения данных сделок, следовательно, с наименьшей выгодностью для ПФР.

7. Появление на организованном рынке ценных бумаг инвестора в лице ПФР со значительным объемом денежных ресурсов, сформированных из сумм страховых

взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, а также высокая доля отдельных выпусков Облигаций в составе инвестиционного портфеля ПФР, создают дополнительное напряжение на фондовом рынке, емкость которого не позволяет удовлетворить потребности его участников в полном объеме. Еще более напряженная ситуация может сложиться в последующие годы, когда финансовые ресурсы ПФР будут расти, передача средств пенсионных накоплений управляющим компаниям еще не начнется, а емкость рынка государственных ценных бумаг окажется недостаточной для размещения средств пенсионных накоплений. Все это подтверждает необходимость предоставления ПФР таких финансовых инструментов, которые позволят в полном объеме реализовать его растущие долгосрочные финансовые ресурсы.

**8.** Основные направления расходов по обеспечению формирования средств пенсионных накоплений произведены на оплату услуг, связанных с участием ПФР на организованном рынке ценных бумаг. Оплата производилась на основании договоров и соглашений, заключенных с Банком России, Биржей, Внешэкономбанком, условия которых не всегда обеспечивали оптимальный уровень расходов ПФР на эти цели. Осуществляя разработку договорных условий, ПФР не принял достаточных мер по установлению механизма определения стоимости услуг, позволяющего исключить нерациональные расходы средств накопительной части трудовой пенсии.

Биржа, фактически занимая монопольное положение на рынке услуг по регистрации сделок с государственными ценными бумагами Российской Федерации, определяла договорные условия, повлекшие значительные расходы ПФР.

Внешэкономбанк, являясь назначенным Правительством Российской Федерации агентом ПФР на организованном рынке ценных бумаг, вопреки финансовым интересам ПФР руководствовался собственными коммерческими интересами. Предложенный им новый порядок исчисления агентского вознаграждения не обеспечивал стабильности и прозрачности расчетов и позволял, манипулируя курсовой разницей российского рубля и долл. США, формировать стоимость оказанных им услуг, значительно превышающую условия прежнего договора.

**9.** ПФР не обеспечил исполнение требований Закона об инвестировании о зачислении сумм страховых взносов, иных средств пенсионных накоплений на отдельные банковские счета. Все операции, связанные с формированием и использованием средств накопительной части трудовой пенсии как в Исполнительной дирекции ПФР, так и в его региональных и территориальных органах, осуществляются через текущие банковские счета, по которым производятся банковские операции с иными средствами ПФР.

**10.** В ПФР обеспечивается выполнение основных задач по ведению бухгалтерского учета, бухгалтерской (финансовой) отчетности по формированию и использованию средств накопительной части трудовой пенсии. Ведется обособленный учет средств пенсионных накоплений.

Вместе с тем, указания по организации бухгалтерского (финансового) учета в соответствии с требованиями Закона об инвестировании в отделения не направлялись. Для отражения операций, связанных с формированием и использованием средств накопительной части трудовой пенсии, использовались счета, предусмотренные внутриведомственной инструкцией ПФР. Не обеспечен обособленный учет средств по оплате расходов, связанных с формированием средств пенсионных накоплений. Балансовый субсчет второго порядка для учета расходов по оплате депозитарных услуг, комиссионного и агентского вознаграждения в составе субсчета 220 не открыт.

**11.** Учет средств в специальных частях индивидуальных лицевого счетов застрахованных лиц в ПФР не велся. Для его обеспечения в будущем осуществляется разработка

новой версии программно-технологического комплекса системы персонифицированного учета, ввод в действие которой предполагается до 30 мая 2003 года. Осуществляется подготовка специалистов отделений по обеспечению внедрения и организации последующей работы в условиях новой системы персонифицированного учета.

Проверкой установлено нерациональное использование средств ПФР в связи с уплатой комиссионного вознаграждения ЗАО “Московская межбанковская валютная биржа” в сумме 7,6 млн. рублей.

#### **Предложения.**

Пенсионному фонду Российской Федерации:

- при формировании договорных отношений с агентами и другими субъектами отношений по инвестированию средств накопительной части трудовой пенсии обеспечивать соблюдение интересов застрахованных лиц путем оптимизации издержек по размещению этих средств;
- обеспечить неукоснительное выполнение Закона об инвестировании в части открытия отдельных банковских счетов ПФР для зачисления средств страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии;
- организовать ведение бухгалтерского учета в органах ПФР в соответствии с требованиями законодательства и нормативными актами Министерства финансов Российской Федерации;
- обеспечить обособленный учет расходов, связанных с формированием накопительной части трудовой пенсии.

По результатам проверки предлагается направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации и представление в Пенсионный фонд Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Г. Н. БАТАНОВ**