

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 сентября 2004 года № 28 (398) «О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год»:

Утвердить Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год»...

Направить Заключение Счетной палаты Российской Федерации 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 2005 год»**

Общие положения

Проект федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год» (далее - Законопроект) сформирован в целях обеспечения в 2005 году гарантий, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, с учетом положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 года, Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2005 году» от 12 июля 2004 года, 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», а также в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Налоговым кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

Пенсионный фонд Российской Федерации (далее - ПФР, Фонд) действует на основании Положения, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)». В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» координацию деятельности ПФР осуществляет Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (далее - Минздравсоцразвития России).

**Основные характеристики и особенности проекта федерального закона «О
бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год»**

Показатели Законопроекта сформированы согласно уточненным основным показателям прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год и параметрам прогноза на период до 2007 года с учетом динамики основных показателей по формированию и расходованию средств ПФР.

Доходы Фонда на 2005 год предусматривается утвердить в сумме 1177375,0 млн. рублей, или 117,7% к утвержденным бюджетным назначениям 2004 года (107,6%, здесь и далее - в сопоставимых условиях), из них 1088465,1 млн. рублей, или 118,7% (108,5%) в части, не связанной с обязательным накопительным финансированием трудовых пенсий, и расходы в сумме 1176131,3 млн. рублей, или 124,2% (113,6%), из них 1171321,0 млн. рублей, или 125,9% (114,3%) в части, не связанной с обязательным накопительным финансированием трудовых пенсий.

По отношению к валовому внутреннему продукту Российской Федерации доходы и расходы Фонда на 2005 год составят 6,3% к объему ВВП.

Законопроектом не установлен размер финансового резерва бюджета Фонда как источника внутреннего финансирования дефицита бюджета. Необходимо отметить, что документ, регламентирующий порядок образования, использования и управления средствами финансового резерва бюджета ПФР, до настоящего времени Фондом не принят.

Сбалансированность бюджета Фонда предполагается обеспечить за счет переходящего остатка средств бюджета Фонда, а также средств федерального бюджета, предполагаемых к перечислению в Фонд в связи с недостатком средств на выплату базовой части трудовой пенсии.

Доходы и расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, связанные с обязательным накопительным финансированием трудовых пенсий, выделены в законопроекте в отдельное приложение.

Накопительная составляющая бюджета ПФР сформирована по доходам в сумме 88909921,6 тыс. рублей (без учета средств пенсионных накоплений прошлых периодов по состоянию 1 января 2005 года в сумме 163645662,0 тыс. рублей) и по расходам - в сумме 4810285,1 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 лицевых счетов и выплатой накопительной части трудовой пенсии, Счетная палата Российской Федерации подтверждает ранее изложенную позицию о целесообразности обособления в составе бюджета ПФР накопительной части трудовой пенсии в форме целевого бюджетного фонда.

При подготовке законопроекта учтены изменения, внесенные в налоговое законодательство, существенно повлиявшие на величину основных показателей проекта бюджета ПФР на 2005 год.

Выпадающие доходы Фонда в связи со снижением ставки единого социального налога (далее - ЕСН) составят в 2005 году, по оценке ПФР, 287080,0 млн. рублей, а обеспеченность выплат базовой части трудовой пенсии за счет средств ЕСН составит в 2005 году 78,1 процента.

Прогнозируемый объем расходов средств бюджета Фонда определялся на основе действующих нормативных правовых актов по пенсионному обеспечению, а также с учетом законодательных актов, вступающих в силу с 1 января 2005 года.

При подготовке проекта бюджета также учитывались положения Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признанию 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», на основании которых в проект бюджета

ПФР на 2005 год включены расходы на осуществление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан.

В 2005 году проектом бюджета ПФР также впервые предусмотрены расходы Фонда, финансируемые из федерального бюджета, в сумме 1577332,5 тыс. рублей на единовременные денежные выплаты ветеранам Великой Отечественной войны в связи с празднованием 60-летия Победы, и в объеме 7930,0 тыс. рублей - на оказание социальной поддержки Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы, Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы.

Указанный Законопроект (статья 16) предусматривает предоставить Фонду право безакцептного списания средств со счетов его региональных отделений сверх норматива оборотных средств на начало каждого месяца.

Однако данная статья Законопроекта не определяет механизм этого списания, порядок прохождения денежных потоков и конкретные сроки осуществления этих операций.

**Анализ соответствия проекта федерального закона
«О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год»
Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам
законодательства Российской Федерации**

Пенсионный фонд Российской Федерации как участник бюджетного процесса осуществлял разработку проекта бюджета ПФР на 2005 год в соответствии с законодательно установленными Кодексом общими принципами бюджетного законодательства, с учетом положений Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах и изменений, вносимых в бюджетную классификацию с 1 января 2005 года.

Разработка проекта бюджета ПФР на 2005 год осуществлена на основании действующего налогового и бюджетного законодательства, Федеральных законов от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» и других нормативных правовых актов по пенсионному обеспечению.

В основном действующее законодательство, наличие необходимой правовой и нормативно-методической базы позволило сформировать проект бюджета ПФР на 2005 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, утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1, отчасти не соответствует функциям и задачам, которые будет решать Фонд в 2005 году в соответствии с представленным Законопроектом.

В соответствии со статьей 143 Кодекса, правовой статус ПФР, порядок создания, деятельности и ликвидации определяются федеральным законом. На момент составления настоящего Заключения указанный федеральный закон не принят.

Учитывая нормы статей 65 и 169 Кодекса, проект бюджета ПФР должен составляться с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг, а также в соответствии с другими нормами (нормативами), установленными законодательством Российской Федерации. Однако до настоящего вре-

мени в Российской Федерации не существует законодательно закрепленных минимальных государственных социальных стандартов.

Следует также отметить, что статьей 148 Кодекса установлено, что исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством Российской Федерации. В соответствии с положениями пункта 1 статьи 150 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. В соответствии со статьей 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.

В нарушение статьи 17 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» не принят федеральный закон, определяющий порядок возмещения Фонду средств федерального бюджета, выделяемых на выплату базовой части трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению, установленных в соответствии с федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

В соответствии со статьей 18 указанного выше Закона порядок использования временно свободных средств Фонда должен определяться федеральным законом, который также до настоящего времени не принят.

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» ПФР 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.

Во исполнение указанного выше постановления Правительства Российской Федерации Минтрудом России совместно с Фондом были подготовлены проекты указов Президента Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Российской Федерации» и «О перерасчете размера ежемесячной доплаты к государственной пенсии лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Союза ССР и РСФСР, гражданам Российской Федерации, замещавшим должности в аппарате Постоянного Комитета Союзного государства и в Секретариате Парламентского Собрания Союза Беларуси и России» и постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации, работа над которыми на момент представления Законопроекта не закончена.

Доходы проекта бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год

Проект бюджета ПФР на 2005 год сформирован по доходам в сумме 1177375043,9 тыс. рублей, или 117,7% к утвержденным поступлениям текущего года (107,6%), в том числе 1088465122,3 тыс. рублей в части, не связанной с обязательным накопительным финансированием трудовых пенсий.

Согласно Законопроекту источниками формирования средств бюджета ПФР в 2005 году будут являться:

- суммы ЕСН, поступающие из федерального бюджета, и субвенции из федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета Фонда в связи с недостатком средств на выплату базовой части трудовой пенсии;
- страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, направляемые на выплату страховой и накопительной части трудовой пенсии;
- суммы недоимки, пеней и иных финансовых санкций по взносам в Фонд, подлежащих зачислению в Фонд в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- средства федерального бюджета, передаваемые в Фонд в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- средства федерального бюджета, передаваемые ПФР на выплату пенсий, назначенных досрочно гражданам, признанным безработными, пособий;
- средства федерального бюджета, передаваемые ПФР на материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса Российской Федерации;
- средства федерального бюджета, передаваемые ПФР на осуществление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан;
- доходы от размещения временно свободных средств;
- доходы от размещения средств пенсионных накоплений;
- прочие доходы, подлежащие зачислению в Фонд в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Доходная часть бюджета ПФР на 2005 год в части поступления средств ЕСН из федерального бюджета на выплату базовой части трудовой пенсии рассчитана Фондом с учетом уровня собираемости налога - 96%, уменьшением расчетного объема ЕСН на 8,64 млрд. рублей в связи с переходом отдельных категорий налогоплательщиков на упрощенную систему налогообложения, а также увеличения его поступления на 4,6 млрд. рублей за счет погашения задолженности по налогу, пеням и штрафам.

Объем поступлений ЕСН в доход бюджета ПФР в 2005 году определен в сумме 266,5 млрд. рублей, исходя из прогноза Минэкономразвития России по фонду заработной платы в сумме 5050,0 млрд. рублей.

Однако объем поступлений ЕСН на выплату базовой части трудовой пенсии учтен в Законопроекте в сумме 341170,0 млн. рублей. Согласно своду доходов и расходов проекта бюджета ПФР на 2005 год, приведенному в пояснительной записке к Законопроекту, в указанную сумму помимо средств ЕСН включены средства федерального бюджета в сумме 74670,0 млн. рублей, передаваемые Фонду в связи с недостатком средств на выплату базовой части трудовой пенсии. Указанная величина денежных средств должна быть выделена в Законопроекте как отдельный источник формирования доходов ПФР, так как указанные средства федерального бюджета не являются средствами ЕСН, поступившими в федеральный бюджет для обеспечения выплаты базовой части трудовой пенсии.

Величина поступлений страховых взносов на страховую и накопительную части трудовой пенсии (54,6% прогнозируемых доходов ПФР в 2005 году) определена в Законопроекте, соответственно, в сумме 561440,0 млн. рублей., или 147,6% (112,2%) к уровню 2004 года, и 81670,0 млн. рублей, или 106,2% (97,1%), с учетом поступлений страховых взносов в виде фиксированного платежа и уровня собираемости взносов - 96,0 процента. Поступление сумм недоимки, пеней и штрафов по взносам в ПФР прогнозируется в объеме 12000,0 млн. рублей, или 131,0% к утвержденным поступлениям текущего года (119,7 процента).

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, предполагается получить в сумме 10780017,0 тыс. рублей, или 68,0% (62,2%) к величине бюджетных назначений 2004 года, в том числе от размещения временно свободных средств ПФР, сформированных за счет сумм страховых взносов на страховую

часть трудовой пенсии, - 3736495,4 тыс. рублей, или 41,2% (37,7%), и от размещения средств ПФР, сформированных за счет страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, - 7043521,6 тыс. рублей, или 103,9% (95,0 процента).

Согласно Законопроекту средства федерального бюджета, передаваемые Фонду в соответствии с законодательством Российской Федерации (без учета средств ЕСН), составят 64999212,0 тыс. рублей, или 109,2% (99,8%) к бюджетным назначениям 2004 года. Кроме того, в доходную часть бюджета Фонда из федерального бюджета предусматривается поступление:

- 843300,0 тыс. рублей, или 112,6% (102,9%), передаваемых ПФР Федеральной службой по труду и занятости, на выплату пенсий, назначенных досрочно гражданам, признанным безработными, пособий;

- 925600,0 тыс. рублей, или 118,4% (108,2%), передаваемых ПФР Федеральным агентством по атомной энергии, на материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса Российской Федерации.

В доходах Фонда учтены средства федерального бюджета, впервые передаваемые Фонду на осуществление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан, в общей сумме 99913752,4 тыс. рублей. Предусмотрено также поступление средств федерального бюджета на осуществление единовременной денежной выплаты в связи с празднованием 60-летия Победы в Великой Отечественной войне в объеме 1577332,5 тыс. рублей и на социальную поддержку Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы, Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы в сумме 7930,0 тыс. рублей, что соответствует величине предполагаемых расходов Фонда на указанные цели.

Безвозмездные перечисления от негосударственных организаций планируются в сумме 196400,0 тыс. рублей как средства, полученные от негосударственных пенсионных фондов, для последующей передачи управляющим компаниям в соответствии с заявлениями застрахованных лиц (в бюджете Фонда на 2004 год указанный источник доходов отсутствовал). Расчеты, обосновывающие поступление указанных средств в доходы Фонда, в финансово-экономическом обосновании к Законопроекту не приведены.

Представленным Законопроектом также не определены объемы ряда источников формирования доходной части бюджета Фонда в 2005 году (доходы от сдачи в аренду имущества, доходы от продажи материальных и нематериальных активов, штрафы, санкции, возмещение ущерба, прочие неналоговые доходы, прочие безвозмездные поступления).

Расходы проекта бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год

Проект бюджета ПФР на 2005 год сформирован по расходам в сумме 1176131307,3 тыс. рублей, что составит 124,2% (113,6%) к утвержденным расходам текущего года.

Из общей суммы расходов бюджета ПФР планируется направить 1163923843,3 тыс. рублей на пенсионное обеспечение, или 98,9% всех расходов Фонда. В отличие от бюджетов Фонда прошлых лет затраты на содержание аппарата органов управления ПФР в сумме 32417084,5 тыс. рублей учтены по разделу «Социальная политика» в подразделе «Пенсионное обеспечение» (2,8% от расходов, предусмотренных на пенсионное обеспечение).

Среднегодовая численность пенсионеров на 2005 год, принятая для расчета расходов по пенсионному обеспечению, принята размере 38,5 млн. человек, в том числе среднегодовая численность получателей трудовых пенсий - 36,4 млн. человек.

Проектом бюджета из общей суммы расходов Фонда на обязательное пенсионное страхование планируется направить 959121338,1 тыс. рублей (81,6% всех расходов Фонда), или 113,9% (104,2%) к уровню 2004 года, в том числе: 340997177,8 тыс. рублей

(29,0%) - расходы на выплату базовой части трудовой пенсии, или 113,2% (103,4%), и 617589221,9 тыс. рублей (52,5%) - расходы на выплату страховой части трудовой пенсии, или 114,4% (104,5 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 (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца) и с учетом индексации базовой части трудовой пенсии в 2005 году на 8,9% (при среднегодовом индексе потребительских цен - 109,4%), а страховой части трудовой пенсии на 11,1%, что на 2,2 процентных пункта больше проектируемого уровня индексации, принятого Фондом для базовой части трудовой пенсии, и на 1,7 процентных пункта больше уровня роста индекса потребительских цен.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 7.4 статьи 17 «Определение, перерасчет, индексация и корректировка размеров трудовых пенсий» Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях», коэффициент индексации размера страховой части трудовой пенсии определяется Правительством Российской Федерации, исходя из уровня роста цен за соответствующий период, и не может превышать коэффициент индексации размера базовой части трудовой пенсии за тот же период.

Величина расходов Фонда на выплаты пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета, учтена в проекте бюджета Фонда на 2005 год в сумме 62209950,7 тыс. рублей (5,3% от проектируемых затрат ПФР на пенсионное обеспечение), или 108,7% (99,3%) от величины соответствующих бюджетных назначений, утвержденных на 2004 год. Из указанной величины расходов 62064508,8 тыс. рублей, или 110,5% (101,0%), предусматривается израсходовать на выплаты пенсий по государственному пенсионному обеспечению, доплаты к пенсиям, дополнительное материальное обеспечение, пособия и компенсации.

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 «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», других нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и ожидаемой численности получателей пенсий (3,1 млн. человек).

Необходимо отметить, что с 1 января 2004 года возобновлено действие Федерального закона от 28 октября 1998 года № 163-ФЗ «О порядке финансирования государственных пенсий, выплата которых по законодательству Российской Федерации осуществляется за счет средств федерального бюджета». В соответствии с нормами данного Закона финансирование выплаты государственных пенсий и финансирование расходов на пересылку всех государственных пенсий осуществляются ПФР за счет средств федерального бюджета, ежемесячно перечисляемых Фонду в порядке авансирования в размере, необходимом для выплаты указанных пенсий, а также для оплаты расходов на пересылку всех государственных пенсий. Однако в настоящее время авансирование финансирования ПФР для осуществления выплат пенсий по государственному пенсионному обеспечению из федерального бюджета не соблюдается.

В расходную часть бюджета Фонда впервые включены затраты ПФР в сумме 99913752,4 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 признанию утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изме-

нений 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, передаваемых Фонду из федерального бюджета в соответствии с указанным выше Законопроектом для покрытия названных затрат в 2005 году. При этом обоснования и расчеты по каждому виду затрат Фонда в рамках этой статьи расходов в финансово-экономическом обосновании к Законопроекту отсутствуют. Также в настоящее время не определен порядок финансирования расходов ПФР на осуществление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан.

Согласно пояснительной записке к Законопроекту в составе расходов на выплату ежемесячных доплат к государственным пенсиям лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральных государственных служащих, ежемесячных доплат к государственным пенсиям, пенсий за выслугу лет, учтенных Законопроектом в сумме 928725,6 тыс. рублей, предусматриваются расходы ПФР в объеме 122990,4 тыс. рублей на перерасчет пенсий и доплат к пенсиям в целях реализации Федерального закона от 8 мая 2004 года № 34-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14, 21 и 25 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» в части необходимости проведения индексации пенсий федеральных государственных служащих при централизованном повышении денежного содержания (денежного вознаграждения) федеральных государственных служащих в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Однако до настоящего времени Правительством Российской Федерации не установлен порядок названной индексации пенсий федеральных государственных служащих.

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 843300,0 тыс. рублей, что соответствует предусмотренному Законопроектом объему возмещаемых средств из федерального бюджета.

Следует отметить, что вопросы перечисления в бюджет ПФР указанных выше средств федерального бюджета, регулировались в 2004 году «Положением о финансировании мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан за счет средств федерального бюджета», утвержденным приказом Минтруда России и Минфина России от 25 марта 2002 года № 57/21н. Согласно названному выше Положению обеспечение выплат пенсий, оформленных безработным гражданам досрочно, должно производиться в порядке ежемесячного авансирования территориальными органами Минтруда России по вопросам занятости населения - Департаментами федеральной государственной службы занятости населения по субъектам Российской Федерации (или центрами занятости) - органов ПФР, осуществляющих пенсионное обеспечение граждан.

Однако предусмотренный названным Положением порядок авансового обеспечения Минтрудом России выплат досрочных пенсий противоречит порядку, установленному пунктом 4 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.

Расходы на дополнительное пенсионное обеспечение планируются в сумме 1787100,0 тыс. рублей, или 121,7% (111,3%) к утвержденным затратам Фонда по дан-

ной статье в 2004 году, в том числе доплаты к пенсии членам летных экипажей - 861500,0 тыс. рублей, или 125,6% (114,8%), и на материальное обеспечение сотрудников ядерного оружейного комплекса Российской Федерации - 925600,0 тыс. рублей, или 118,4% (108,2 процента).

На обеспечение текущей деятельности ПФР (с учетом территориальных органов) Законопроектом предусмотрены расходы в сумме 33860318,5 тыс. рублей (2,9% от всех расходов Фонда в 2005 году), или 129,1% (118,0%) к бюджетным назначениям текущего года, из них расходы на содержание аппарата управления ПФР и его территориальных органов, рассчитанные на условиях, определенных для федеральных служб, определены Законопроектом в сумме 32417084,5 тыс. рублей, или 129,9% (118,7 процента).

Пунктом 3 статьи 6 Законопроекта предусмотрено разрешение Фонду направить 1235770,0 тыс. рублей на капитальное строительство, в том числе 100000,0 тыс. рублей - на социальное развитие ПФР (жилищное строительство и улучшение жилищных условий сотрудников ПФР и его территориальных органов). Расходование пенсионных средств на жилищное строительство для сотрудников органов ПФР не согласуется с положениями Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

На финансирование прикладных научных исследований в области социальной политики Законопроектом предусмотрено направить 154500,0 тыс. рублей, что в 2 раза превышает величину расходов, утвержденную по данной статье в текущем году. Из содержания пояснительной записки к Законопроекту следует, что в 2005 году Фонд планирует провести ряд научно-исследовательских работ с целью разработки методик и моделей прогнозирования на долгосрочную перспективу, анализ демографической ситуации и рынка труда. Предусмотренные Законопроектом пенсионные средства нацелены на проведение анализа уровня жизни семей, имеющих в своем составе лиц старше трудоспособного возраста, структуры потребления и доходов трудоспособного населения, обследования продолжительности жизни населения в зависимости от условий труда и на проведение мониторинга планов застрахованных лиц - участников накопительной системы - по переводу накоплений в негосударственные пенсионные фонды и выбору управляющей компании.

Следует учитывать то обстоятельство, что несмотря на утверждение бюджетами ПФР в 2002-2003 годах расходов по указанной статье затрат, их фактическое расходование Фондом не проводилось.

Расходы Фонда на переподготовку и повышение квалификации, в том числе на мероприятия в области социальной политики, запланированы в сумме 48000,0 тыс. рублей, или 112,9% к бюджетным назначениям 2004 года (103,2 процента).

В рамках затрат ПФР на международное сотрудничество проектом бюджета Фонда на 2005 год неправомерно предусмотрены расходы на уплату взносов в Международную ассоциацию социального обеспечения (далее - МАСО) и Ассоциацию пенсионных фондов в сумме 4964,0 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». Соответствующее 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.

Следует отметить, что в финансово-экономическом обосновании к Законопроекту не представлены расчеты расходов по финансовому и материально-техническому обеспечению текущей деятельности Фонда и его органов (в том числе и на содержание органов Фонда).

На финансирование расходов по реализации других функций в области социальной политики ПФР предусмотрено направить 12000,0 млн. рублей, из них на оказание адресной социальной помощи - 11500,0 млн. рублей, или 143,8% к соответствующей величине расходов, утвержденной на 2004 год (131,4 процента).

Взаимоотношения федерального бюджета с бюджетом Пенсионного фонда Российской Федерации

В соответствии с законодательством Российской Федерации статьей 9 представленного Законопроекта предусматривается передать ПФР средства федерального бюджета в сумме 64999212,2 тыс. рублей, в том числе на погашение задолженности федерального бюджета перед ПФР за 2003 год - 2289261,3 тыс. рублей и 500000,0 тыс. рублей - на погашение части задолженности, установленной статьями 6 и 7 Федерального закона от 8 апреля 2002 года № 35-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2000 год» (16565510,0 тыс. рублей).

Статьей 8 Федерального закона от 8 апреля 2002 года № 35-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2000 год» предусматривалось провести реструктуризацию указанной задолженности в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, и начать с 2003 года ее погашение. В связи с тем, что до настоящего времени Правительством Российской Федерации названный порядок не установлен, погашение задолженности идет низкими темпами (500000,0 тыс. рублей в год).

С учетом предполагаемого исполнения обязательств федерального бюджета перед ПФР по возмещению задолженности в 2004 году в объеме 2257230,0 тыс. рублей сумма задолженности федерального бюджета перед Фондом по расходам на выплату пенсий и пособий, доставку всех видов государственных пенсий, осуществляемых Фондом, а также задолженности по обслуживанию долга федерального бюджета прошлых лет по состоянию на 1 января 2005 года, по данным ПФР, составит в совокупности 16223130,0 тыс. рублей. При проектируемом Законопроектом объеме возмещения задолженности федерального бюджета в 2005 году в сумме 2789261,3 тыс. рублей, остаток задолженности федерального бюджета перед ПФР составит на 1 января 2006 года 13433868,7 тыс. рублей.

Средства федерального бюджета, предназначенные для покрытия текущих расходов и задолженности ПФР учтены в представленном Законопроекте по одному коду бюджетной классификации, что не позволит впоследствии идентифицировать целевое назначение поступления доходов в бюджет Фонда.

Средства ЕСН, поступающие из федерального бюджета на выплату базовой части трудовой пенсии, учтены Законопроектом в сумме 341170,0 млн. рублей.

Следует отметить, что в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» (Приложение № 6 «Поступление доходов в федеральный бюджет в 2005 году») величина ЕСН определена в размере 266500,0 млн. рублей, то есть на 74670,0 млн. рублей меньше соответствующей суммы, учтенной в проекте бюджета ПФР на 2005 год.

Выводы

1. Проект федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 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 26 мая 2004 года и Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2005 году».

2. Правовой статус ПФР отчасти не соответствует функциям и задачам, которые будет решать Фонд в 2005 году. В нарушение статьи 143 Бюджетного кодекса Российской Федерации правовой статус Фонда, порядок его создания, деятельности и ликвидации не определен федеральным законом.

3. В Российской Федерации до настоящего времени не существует законодательно закрепленных минимальных государственных социальных стандартов.

4. До настоящего времени Правительством Российской Федерации не установлен порядок индексации пенсий федеральных государственных служащих при централизованном повышении денежного содержания (денежного вознаграждения) федеральных государственных служащих в соответствии со статьей 25 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

5. В нарушение Федерального закона от 8 апреля 2002 года № 35-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2000 год» Правительством Российской Федерации не установлен порядок реструктуризации задолженности федерального бюджета перед ПФР.

6. В настоящее время не соблюдается порядок финансирования государственных пенсий, установленный Федеральным законом от 28 октября 1998 года № 163-ФЗ «О порядке финансирования государственных пенсий, выплата которых по законодательству Российской Федерации осуществляется за счет средств федерального бюджета», в части перечисления средств из федерального бюджета ПФР для финансирования выплаты государственных пенсий и финансирования расходов на пересылку всех государственных пенсий в порядке авансирования.

7. Не разработан порядок финансирования расходов ПФР на осуществление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан.

8. Величина ряда источников формирования доходной части бюджета Фонда в 2005 году представленным Законопроектом не определена.

9. Средства федерального бюджета, предназначенные для покрытия текущих расходов Фонда по государственному текущему обеспечению и задолженности перед ним, учтены в представленном Законопроекте по одному коду бюджетной классификации, что не позволит впоследствии идентифицировать целевое назначение поступления доходов в бюджет Фонда.

10. 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».

11. ряд показателей доходной и расходной частей проекта бюджета Фонда включен в представленный Законопроект при отсутствии необходимых финансово-экономических обоснований.

12. Не определен механизм безакцептного списания средств Фонда со счетов его региональных отделений сверх норматива оборотных средств на начало каждого месяца.

13. Сумма ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет и перечисляемого в Фонд, в 2005 году составляет 266500,0 млн. рублей. Данная величина не соответствует объему поступлений сумм ЕСН на выплату базовой части трудовой пенсии, учтенному в Законопроекте в сумме 341170,0 млн. рублей, в который включены средства федерального бюджета, передаваемые Фонду в связи с недостатком средств на выплату базовой части трудовой пенсии, в размере 74670,0 млн. рублей. В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» величина ЕСН, поступившего в доходы, определена в размере 266500000,0 тыс. рублей. Указанная величина денежных средств должна быть выделена в Законопроекте как отдельный источник формирования доходов ПФР, так как указанные средства федерального бюджета не являются средствами ЕСН, поступившими в федеральный бюджет для обеспечения выплаты базовой части трудовой пенсии.

14. Отсутствует казначейское исполнение бюджета ПФР в связи с непринятием соответствующего федерального закона.

15. В нарушение статьи 17 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» не принят федеральный закон, определяющий порядок возмещения Фонду средств федерального бюджета, выделяемых на выплату базовой части трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению, установленных в соответствии с Федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

16. До настоящего времени федеральным законом не определен порядок использования временно свободных средств ПФР в соответствии с требованиями статьи 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

17. Порядок авансового обеспечения Минтрудом России (в настоящих условиях - Федеральной службой по труду и занятости) выплат досрочных пенсий, предусмотренный «Положением о финансировании мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан за счет средств федерального бюджета», утвержденным приказом Минтруда России и Минфина России от 25 марта 2002 года № 57/21н, противоречит порядку, установленному статьей 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» (пункт 4), в соответствии с которым расходы, связанные с назначением пенсий, оформленных безработным гражданам досрочно, осуществляются за счет средств Фонда с последующим возмещением затрат из федерального бюджета.

18. Расходование пенсионных средств на жилищное строительство для сотрудников органов ПФР не согласуется с положениями Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

19. 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 Фонда в 2002-2003 годах его расходов по указанной статье затрат, их фактическое расходование ПФР не проводилось.

20. 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 (МАСО) и Ассоциацию пенсионных 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.

Предложения

1. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

- в соответствии со статьей 143 Бюджетного кодекса Российской Федерации принять меры к принятию федерального закона «О Пенсионном фонде Российской Федерации»;

- продолжить работу над проектом федерального закона «О минимальных государственных социальных стандартах», принятым Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении;

- в соответствии со статьями 17 и 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» разработать и представить в Федеральное Собрание Российской Федерации федеральные законы, определяющие порядок возмещения Фонду средств федерального бюджета, выделяемых на выплату базовой части трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению, установленных в соответствии с Федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», и порядок использования временных свободных средств ПФР;

- в соответствии со статьей 25 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» установить порядок индексации пенсий федеральных государственных служащих при централизованном повышении денежного содержания (денежного вознаграждения) федеральных государственных служащих;

- в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 8 апреля 2002 года № 35-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2000 год» установить порядок реструктуризации задолженности федерального бюджета перед ПФР;

- рассмотреть вопрос о целесообразности обособления в составе бюджета ПФР накопительной части трудовой пенсии в форме целевого бюджетного фонда.

2. Предложить Министерству финансов Российской Федерации:

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в бюджетную классификацию Российской Федерации, дополнив ее отдельными кодами в части, касающейся формирования доходов бюджета ПФР в 2005 году: «Средства федерального бюджета, передаваемые в Пенсионный фонд Российской Федерации в связи с недостатком средств на выплату базовой части трудовой пенсии», «Средства федерального бюджета, передаваемые Пенсионному фонду Российской Федерации в счет погашения задолженности прошлых лет»;

- осуществлять перечисление средств ПФР для финансирования выплаты государственных пенсий и финансирования расходов на пересылку всех государственных пенсий в порядке авансирования в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 28 октября 1998 года № 163-ФЗ «О порядке финансирования государственных

пенсий, выплата которых по законодательству Российской Федерации осуществляется за счет средств федерального бюджета»;

- определить порядок финансирования за счет средств федерального бюджета расходов ПФР на выплату ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан;

- привести порядок обеспечения выплат досрочных пенсий, предусмотренный «Положением о финансировании мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан за счет средств федерального бюджета», утвержденный приказом Минтруда России и Минфина России от 25 марта 2002 года № 57/21н, в соответствии с требованиями, установленными пунктом 4 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»;

- принять действенные меры к переводу исполнения бюджета ПФР Казначейством России.

3. Предложить Пенсионному фонду Российской Федерации:

- уточнить величину доходов Фонда за счет поступлений ЕСН из федерального бюджета;

- представить финансово-экономическое обоснование с расчетами предполагаемых расходов ПФР в 2005 году для осуществления ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан и по финансовому и материально-техническому обеспечению текущей деятельности Фонда и его органов (в том числе и на содержание органов Фонда).

- 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;

- определить механизм безакцептного списания средств Фонда со счетов его региональных отделений сверх норматива оборотных средств на начало каждого месяца;

- установить порядок образования, использования и управления средствами финансового резерва бюджета ПФР;

- рассмотреть вопрос о целесообразности включения в расходную часть бюджета ПФР затрат на социальное развитие Фонда;

- дополнительно обосновать расходы ПФР на проведение ряда научно-исследовательских работ с целью разработки методик и моделей прогнозирования на долгосрочную перспективу;

- привести порядок выполнения ПФР финансовых обязательств по уплате взносов в Международную ассоциацию социального обеспечения (МАСО) и Ассоциацию пенсионных фондов в соответствии с требованиями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 года № 207 «О порядке выполнения финансовых обязательств Российской Федерации перед международными организациями».

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ