

ОСОБЕННОСТИ И ЗНАЧЕНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ПЕРИОД РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

© 2015 Ю.А. Фокеева*

Ключевые слова: пенсионная система, пенсионная реформа, актуарные расчеты, бюджет, финансовый контроль, контрольно-ревизионный отдел, накопительная часть пенсии, страховые взносы, пенсионный коэффициент, инфляция, индексация размеров пенсии, валоризация, пенсионное обеспечение, контрольные мероприятия, финансовые нарушения, пенсионное законодательство, плательщики, доходная часть бюджета.

Раскрываются актуальные вопросы определения особенностей и значения финансового контроля в период реформирования пенсионной системы. Рассматриваются оперативные способы контрольных мероприятий при проведении ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности территориальных учреждений Пенсионного фонда Российской Федерации. Ставится задача проведения действенного финансового контроля за целесообразностью, эффективностью и законностью внедрения и реализации нововведений в пенсионной системе РФ.

В соответствии с Конституцией Российской Федерация провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Правовая основа социальной политики должна определять гарантии ее реализации, которые закреплены в ст. 39 Конституции Российской Федерации и развивают положения о социальной сущности государства: каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, при воспитании детей, для чего законом устанавливаются государственные пенсии и социальные пособия. Поэтому в рамках развития социальной функции на уровне государства существенную трансформацию испытывает пенсионная система страны, являясь инструментом государственной политики в формировании и закреплении принципов социальной справедливости в сфере пенсионного обеспечения.

Пенсионная система - это объемное отражение всех компонентов жизни любого государства, достигнутого уровня зарплат, применяемой системы налогов, демографической ситуации в стране, состояния рынка труда, культурных, национальных традиций, развитости структур гражданского общества и институтов власти.

Современная пенсионная система в Российской Федерации начала создаваться с 1992 г. За годы становления она неоднократно совершенствовалась.

В первую половину 1990-х гг. на фоне гиперинфляции пенсии начали стремительно обесцениваться. Реальный размер пенсионных выплат в 1992 г. упал более чем в 2 раза, а в 1995 г. впервые опустился ниже прожиточного минимума. В таких условиях государство было вынуждено активно индексировать размер пенсии, но индексации не могли угнаться за инфляцией. Наступил момент, когда пенсионная система не стала справляться со своей основной функцией - с материальным обеспечением нуждающихся.

В 1995-1996 гг., когда проблема стала носить системный характер, возникла масштабная общественно-политическая и научная дискуссия о направлениях и перспективах реформирования пенсионной сферы Российской Федерации в целом. В результате в 1995 г. была разработана Концепция реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации, инициировавшая создание персонифицированного учета, сыгравшего важную роль в улучшении качества управления пенсионной системой.

В 2001-2002 гг. было принято решение о начале создания новой пенсионной системы, основанной на страховых принципах. Также

* Фокеева Юлия Александровна, аспирант Самарского государственного экономического университета.
E-mail: vestnik_sgeu@mail.ru.

новаторской составляющей стала накопительная часть пенсии, при которой часть взносов работодателя направлялась на формирование пенсионных накоплений, которыми можно было управлять, инвестируя их на финансовом рынке.

В 2010 г. со вступлением в силу Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»» (далее - Закон № 213-ФЗ) внедрен механизм валоризации. Под валоризацией понимают одномоментное повышение расчетного пенсионного капитала, исчисленного при оценке пенсионных прав застрахованных лиц за работу до 2002 г. Так, с 1 января 2010 г. расчетный пенсионный капитал был умножен на 10% и дополнительно увеличен на 1% за каждый год стажа, выработанного до 1991 г. Кроме того, социально уязвимым категориям неработающих пенсионеров, у которых совокупный доход составлял менее 5941 руб., в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее - Закон № 178-ФЗ) органы Пенсионного фонда Российской Федерации в Самарской области устанавливают федеральную социальную доплату.

Изменения действующего законодательства, вступление в силу новых законодательных актов, постановлений, распоряжений, расширение полномочий деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации влечет за собой оперативное внесение изменений в программу проведения ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности территориальных учреждений Пенсионного фонда Российской Федерации, при этом направление и предмет контроля видоизменяются. Так, реформа 2010 г. по внедрению механизма валоризации повлекла за собой ряд существенных изменений в контрольно-

ревизионной деятельности при проведении проверки деятельности территориального учреждения ПФР - в организацию работы по пенсионному обеспечению. Появились новые пункты проверки по данному направлению:

- ♦ организация работы территориального учреждения ПФР по реализации положений Закона № 213-ФЗ;

- ♦ организация работы по валоризации расчетного пенсионного капитала застрахованных лиц;

- ♦ организация работы по рассмотрению территориальным органом ПФР обращений пенсионеров за федеральной социальной доплатой к пенсии, ее установлением, начислением и организацией доставки.

Особенностью контроля данной эпохи реформирования является углубленное проведение предварительного контроля, осуществляемого непосредственно до направления на объект проверки. При этом специалистами по контролю осуществляется всестороннее изучение новелл, принятых законодательством, новых версий программно-технических комплексов, проводятся работы по выявлению факта осуществления трудовой деятельности получателями федеральных социальных доплат. Необходимость проведения данной работы обусловлена тем, что в соответствии со ст. 12.1 Закона № 178-ФЗ федеральная социальная доплата не должна выплачиваться в период осуществления трудовой деятельности. Осуществление контроля по внедрению механизма валоризации и установлению федеральной социальной доплаты позволило выявить финансовых нарушений в части нецелевого расходования средств ПФР за период 2012-2014 гг. на сумму около 1 млн руб. Данные денежные средства подлежат восстановлению и, соответственно, поступлению в бюджет.

Реформирование 2012 г. характеризовалось реализацией законопроекта, направленного на решение вопросов и задач формирования и выплат накоплений. Данный законопроект, закрепленный в Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений», устанавливает организационные, правовые и финансово-экономические основы финансирования выплат накопительной части трудовой пенсии, еди-

современных выплат, а также накопительной пенсии за счет средств пенсионных накоплений. Полномочия по выплате и контролю закреплены за Пенсионным фондом Российской Федерации. В результате объект контроля остается неизменным, видоизменяются только направление и предмет проверки организации работы по пенсионному обеспечению. Контрольные мероприятия проводятся на предмет правильности определения права, категории, срока и размера единовременной выплаты. Финансовых нарушений по данному направлению контроля выявлено не было.

Анализ и актуарные расчеты, проведенные в 2012 г., показали, что пенсионная система работает недостаточно эффективно. Возникла острая необходимость в разработке Стратегии развития пенсионной системы до 2030 г. В декабре 2012 г. Стратегия была утверждена Правительством Российской Федерации. А в течение 2013-2014 гг. осуществлялась работа по разработке законодательства, направленного на реализацию Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации.

В 2015 г. в стране разворачивается новая пенсионная реформа. Так, с 1 января 2015 г. в России действует новый подход к формированию пенсионных прав и начислению пенсий (новая пенсионная формула). В первую очередь реформа касается тех, кому до пенсии далеко. Казалось бы, пенсионная тема пока не должна волновать молодых, но в современном мире формирование пенсионных прав является актуальным вопросом для людей всех возрастов, так как каждый из нас принимает участие в данном процессе. И так, с 1 января 2015 г. вступил в силу новый Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ "О страховых пенсиях". Трудовая пенсия будет разделена на два самостоятельных вида - на страховую и накопительную пенсию. Страховая пенсия формируется за счет страховых взносов, которые идут на выплату пенсий нынешним пенсионерам. В свою очередь, накопительная пенсия не имеет солидарного характера по своей сути. Страховые взносы, направляемые на формирование накопительной пенсии, не предназначены для выплат текущих пенсий. Главное отличие новой пенсионной формулы от пре-

жней состоит в том, что пенсионный капитал граждан за каждый год будет фиксироваться в баллах - индивидуальных пенсионных коэффициентах. В рубли накопленные баллы будут переведены при назначении пенсии. Учет пенсионных прав в баллах, а не в рублях позволит эффективнее защитить пенсионный капитал граждан, так как покупательная способность одного рубля в 2015 г. будет существенно отличаться к моменту возникновения права на пенсию. На момент выхода на пенсию баллы за каждый год суммируются и умножаются на стоимость балла, которая определяется государством 2 раза в год (1 февраля и 1 апреля). К баллам, умноженным на эту стоимость, прибавляется фиксированная выплата - это гарантированная сумма, которую государство устанавливает к страховой пенсии в фиксированном размере.

Новое пенсионное законодательство, вступившее в силу с 2015 г., основано на принципе адекватности пенсионных прав заработной плате, являющейся ключевым параметром в новой пенсионной формуле. Так, будущее благосостояние граждан зависит и от добросовестного выполнения работодателем своих обязанностей в части своевременности, правильности уплаты страховых взносов и, как следствие, понимания сути проблемы и отношения к последствиям выплаты теневой заработной платы. Позиция работодателя о необязательности уплаты страховых взносов напрямую влияет не только на размер будущей пенсии, но и на возникновение права на страховую пенсию, что приводит к нарушению пенсионных прав граждан. По итогам 3 квартала 2014 г. 269 607 чел., или 14,1% от общей численности трудоспособного населения Самарской области, потенциально не состоят в официальных трудовых отношениях. Даже при начислении 10% этих людей заработной платы в минимальном размере во внебюджетные фонды могло бы ежемесячно поступать более 48 млн руб. Но есть еще и страхователи, которые несвоевременно и неправильно уплачивают страховые взносы. По состоянию на 1 февраля 2015 г. задолженность по страховым взносам на обязательное пенсионное и обязательное медицинское страхование составила 2,95 млрд руб. Из них 1,19 млрд руб. (40,2%) приходится на плательщиков, нахо-

дящихся в стадиях банкротства. Для реализации задач, поставленных Правительством Российской Федерации по обеспечению поступлений страховых взносов на обязательное пенсионное и обязательное медицинское страхование, Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Самарской области осуществляется эффективный контроль за своевременной и полной уплатой сумм страховых взносов путем проведения ревизий и проверок по администрированию доходов (по исполнению доходной части бюджета ПФР) и организации индивидуального (персонифицированного) учета. Законодательством Российской Федерации для плательщиков страховых взносов установлены конкретные сроки для уплаты начисленных сумм взносов, а также возложена обязанность по своевременному и полному их перечислению. Несмотря на это, ряд организаций и индивидуальных предпринимателей нарушают федеральное законодательство в части полноты и своевременности уплаты страховых взносов. В территориальных учреждениях ПФР с периодичностью один раз в два года проводятся:

- ◆ анализ исполнения плановых показателей по доходной части бюджета и динамики задолженности по страховым взносам;
- ◆ анализ работы по повышению собираемости страховых взносов;
- ◆ проверка организации работы по взысканию со страхователей недоимок по страховым взносам, начислению и взысканию пеней;
- ◆ проверка организации и снятия с учета страхователей в органах ПФР;
- ◆ проверка соблюдения установленного порядка учета средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию;
- ◆ проверка организации работы по персонифицированному учету сведений застрахованных лиц;
- ◆ проверка организации работы по реструктуризации задолженности по страховым взносам.

В ходе проведения контрольных мероприятий контрольно-ревизионным отделом Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Самарской области за период

2010-2014 гг. выявлено финансовых нарушений в общей сумме 18,5 млн руб. Ежегодно в двух-трех территориальных учреждениях проводятся контрольные мероприятия, носящие характер последующего контроля за ранее проведенным контролем. Это проверки выполнения территориальными учреждениями ПФР мероприятий по устранению нарушений и недостатков, выявленных предыдущей комплексной ревизией деятельности территориального органа. Необходимость проведения такого контроля обусловлена тем, что он осуществляется в целях устранения ранее выявленных нарушений и, что немало важно, проверяется организация работы нового ревизуемого периода. Проведение такого контроля во всех территориальных учреждениях экономически нецелесообразно в силу больших трудозатрат и финансовых затрат, связанных с командированием проверяющего.

Таким образом, пенсионная система Российской Федерации за годы своего становления претерпевала неоднократные изменения, направленные на повышение эффективности функционирования системы в целом и на своевременное выполнение первоочередной задачи - бесперебойной выплаты пенсий и социальных пособий.

Для того чтобы пенсионная система Российской Федерации работала эффективно, а поставленные цели и задачи были исполнены, стратегические направления развития системы ПФР реализованы, необходимо осуществление жесткого контроля за целевым расходованием средств бюджета ПФР и федерального бюджета. В современных условиях реформирования системы Пенсионного фонда Российской Федерации появляются новые объекты контроля, направления контроля, видоизменяется предмет контроля. Данные изменения предполагают существенное расширение поставленных задач, методов и подходов к организации контрольно-ревизионной деятельности.

1. *Барулин С.В.* Финансы : учебник. М. : КНОРУС, 2010.

2. *Ковалева Т.М.* Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : КНОРУС, 2014.

Поступила в редакцию 26.03.2015 г.