

Аналитическая записка
по анализу вопросов пенсионного обеспечения граждан,
выезжающих (выехавших) на постоянное жительство
за пределы Российской Федерации

Введение

Целью проведения экспертно-аналитического мероприятия являлся анализ вопросов пенсионного обеспечения граждан, выезжающих (выехавших) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации.

Актуальность проведения данного мероприятия обусловлена необходимостью осуществления независимой оценки финансовых и иных механизмов пенсионного обеспечения граждан, выезжающих (выехавших) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации.

В связи с этим осуществлен анализ полноты и практики реализации нормативных правовых актов, регламентирующих данные правоотношения.

Предметом мероприятия служили: нормативные правовые акты, а также межгосударственные соглашения Российской Федерации, регламентирующие порядок пенсионного обеспечения граждан, выезжающих (выехавших) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации; деятельность Пенсионного фонда Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, других государственных органов, а также открытого акционерного общества «МДМ-Банк» по осуществлению пенсионного обеспечения граждан, выезжающих (выехавших) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации; данные и показатели, характеризующие численность, порядок осуществления и уровень пенсионного обеспечения граждан, выезжающих (выехавших) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации.

Объектами мероприятия являлись: Пенсионный фонд Российской Федерации (далее - ПФР, Фонд), открытое акционерное общество «МДМ-Банк», дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации в Государстве Израиль и Соединенных Штатах Америки: Посольство Российской Федерации в Государстве Израиль, Генеральное консульство Российской Федерации в г. Хайфе (Государство Израиль), Посольство Российской Федерации в Соединенных Штатах Америки, Генеральное консульство Российской Федерации в г. Нью-Йорке (Соединенные Штаты Америки).

1. Анализ нормативных правовых актов и межгосударственных соглашений
Российской Федерации, регулирующих вопросы пенсионного обеспечения
граждан, выезжающих (выехавших) на постоянное жительство за пределы
Российской Федерации

Пенсионное обеспечение граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом, устанавливается на тех же основаниях, что и пенсионное обеспечение граждан Российской Федерации, проживающих в нашей стране.

Основания возникновения и порядок реализации права граждан Российской Федерации на трудовые пенсии и на пенсии по государственному пенсионному обеспечению регулируются федеральными законами от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (далее - Закон № 173-ФЗ) и от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее - Закон № 166-ФЗ).

Вместе с тем существует ряд особенностей по вопросам назначения и выплаты пенсий указанной категории граждан, в ряде случаев законодателем устанавливаются дополнительные требования или условия.

Пенсионное обеспечение граждан, выезжающих на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, до 2001 года регулировалось Законом Российской Федерации от 2 июля 1993 года № 5318-1 «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации».

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июня 1998 года № 18-П положения отдельных статей Закона от 2 июля 1993 года признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой ими допускается лишение пенсионеров права на получение назначенных им трудовых пенсий, если они выехали на постоянное жительство за границу до 1 июля 1993 года либо после этой даты, но не проживали непосредственно перед выездом на территории Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным был принят Федеральный закон от 6 марта 2001 года № 21-ФЗ «О выплате пенсии гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации» (далее - Закон № 21-ФЗ).

Закон восстановил право граждан, выехавших за пределы Российской Федерации до 1 июля 1993 года или после этой даты, но не проживавших непосредственно до выезда на территории Российской Федерации, на выплату пенсий в связи с трудовой и иной общественно полезной деятельностью, кроме социальных пенсий. Это связано с тем, что назначение социальных пенсий в отличие от трудовых не зависит от уплаты страховых взносов. Кроме того, согласно статье 11 Закона № 166-ФЗ право на социальную пенсию имеют постоянно проживающие в Российской Федерации определенные категории граждан. Соответственно, гражданам Российской Федерации, не проживающим на ее территории, социальные пенсии не выплачиваются.

Социальные пенсии, назначенные гражданам, выехавшим за пределы Российской Федерации до вступления в силу Закона № 21-ФЗ, выплачиваются в прежнем порядке.

В целях реализации положений Закона № 21-ФЗ постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 2002 года № 510 утверждено «Положение о порядке выплаты пенсий гражданам, выезжающим (выехавшим) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации» (далее - Положение 2002 года).

Положение 2002 года определяет порядок выплаты пенсий гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства, выезжающим (выехавшим) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, которым назначена трудовая пенсия или пенсия по государственному обеспечению.

Гражданам, указанным в статье 1 Положения 2002 года, по их желанию может выплачиваться пенсия в рублях за 6 месяцев вперед перед выездом за пределы Российской Федерации к постоянному месту жительства.

Указанным гражданам на основании их письменного заявления пенсия может переводиться за пределы Российской Федерации по месту их постоянного жительства независимо от даты их выезда из Российской Федерации, переезда из одного государства в другое и места жительства.

Перевод пенсии за пределы Российской Федерации производится при условии представления в ПФР документа, подтверждающего факт нахождения гражданина в живых на 31 декабря каждого года.

Расходы на выплату государственных пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, производятся из источни-

ков, за счет которых осуществляется выплата государственных пенсий на территории Российской Федерации.

Сумма пенсии, подлежащая оплате, переводится за границу в валюте того государства, в котором проживает гражданин, по курсу Банка России на день перечисления платежа, посредством кредитных организаций (в настоящее время - ОАО «МДМ-Банк»).

В связи с вступлением в силу Закона № 21-ФЗ Минтруд России совместно с ПФР издали информационное письмо от 6 апреля 2001 года № 1604-16/06-25/2925, в котором устанавливается порядок применения законодательных и подзаконных актов по вопросам пенсионного обеспечения лиц, проживающих за пределами Российской Федерации, а также даются рекомендации пенсионным органам по организации пенсионного обеспечения указанной категории граждан.

Постановлением Правления ПФР и Минтруда России от 16 февраля 2004 года № 15п/18 установлены правила выплаты пенсии, которыми определен порядок доставки пенсии через кредитные организации.

Следует отметить, что статьей 23 Закона № 173-ФЗ и вышеназванными правилами установлено, что выплата трудовой пенсии, включая ее доставку, производится за текущий месяц.

Вместе с тем Законом № 21-ФЗ не предусмотрены сроки перевода пенсии гражданам, выехавшим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации.

Согласно сложившейся практике перевод пенсии гражданам осуществляется раз в квартал с целью минимизации расходов ПФР и сокращения затрат пенсионеров, связанных с обналичиванием денежных средств через банковские или иные финансово-кредитные учреждения иностранного государства, в котором они постоянно проживают.

В целях урегулирования вопросов социальных гарантий граждан, выезжающих (выехавших) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, а также вопросов пенсионного обеспечения указанной категории граждан Правительством Российской Федерации был заключен ряд международных договоров (соглашений).

Так, Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания о социальном обеспечении, подписанный 11 апреля 1994 года в г. Мадриде, в части вопросов пенсионного обеспечения основан на пропорциональном принципе, то есть пенсионное обеспечение граждан осуществляется по законодательству государства, на территории которого они работали. Этот Договор применяется в отношении трудовых пенсий по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, а также социальных пенсий.

В соответствии с Договором определение права на пенсию граждан России и Испании осуществляется согласно положениям национальных законодательств. При этом основное значение имеет вопрос о продолжительности трудового (страхового) стажа, который должен составлять не менее 5 лет.

Если приобретенные в каждой из стран периоды трудового стажа составляют менее 1 года и сами по себе не дают права на получение пенсии, они будут суммироваться при условии, что в результате такого суммирования приобретается право на получение пенсии.

Гражданин, который приобрел трудовой стаж на территории обоих государств, получает право одновременно обращаться как за российской, так и за испанской пенсией. При этом место его проживания в момент обращения за одной или двумя пенсиями значения не имеет.

Согласно статье 5 Договора каждое государство обеспечивает выплату пенсий, право на получение которых возникло в соответствии с ее законодательством.

Реализация Договора осуществляется в соответствии с Административным Соглашением о применении Договора между Российской Федерацией и Королевством Испании о социальном обеспечении от 12 мая 1995 года.

Временное соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о гарантиях прав граждан, работавших в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в области пенсионного обеспечения от 15 января 1993 года (далее - Временное соглашение) заключено в развитие Соглашения о гарантиях прав граждан государств - участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года, которое является базовым по отношению к Временному соглашению.

В результате заключения Временного соглашения гражданам Украины и России, проработавшим не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера либо не менее 20 календарных лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, и проживающим в Украине, предоставлено право на пенсию по старости на 5 лет ранее общеустановленного пенсионного возраста.

Указанная категория граждан независимо от места их постоянного проживания на территории обоих государств имеет право на пенсию по старости: мужчины - по достижении 55 лет и при общем стаже работы не менее 25 лет; женщины - по достижении 50 лет и при общем стаже работы не менее 20 лет.

При назначении пенсии на территории Украины компетентные органы Российской Федерации производят возмещение расходов на выплату этой пенсии в той ее части, которая соответствует продолжительности трудового стажа, выработанного в районах Крайнего Севера или в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, начиная с 1 января 1991 года. В этом случае часть пенсии, соответствующая продолжительности льготного трудового стажа, рассчитывается по нормам законодательства Российской Федерации. Возмещение расходов производится до возникновения права на пенсионное обеспечение по законодательству Украины.

2. Организация деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации по осуществлению пенсионного обеспечения граждан, выезжающих (выехавших) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации

Деятельность ПФР по осуществлению пенсионного обеспечения граждан, выехавших на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, основывается на нормах Закона № 21-ФЗ, Положения 2002 года, международных договорах и соглашениях, других нормативных правовых актах, регулирующих вопросы пенсионного обеспечения.

Выплата пенсий за пределы Российской Федерации осуществляется следующим категориям пенсионеров.

1. Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, которым государственные пенсии в связи с трудовой и иной общественно полезной деятельностью (службой) назначены в соответствии с законодательством Российской Федерации, независимо от даты их выезда за пределы Российской Федерации, переезда из одного государства в другое и места жительства, а также граждане Российской Федерации, которым пенсия была назначена после выезда из Российской Федерации.

Данной категории пенсионеров пенсии выплачиваются в соответствии с Законом № 21-ФЗ и Положением 2002 года, а также Законом Российской Федерации от 6 июля

1993 года № 5318-1 «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации» (социальные пенсии).

2. Граждане, получавшие на территории Российской Федерации пенсии, назначенные по нормам ранее действовавшего законодательства СССР, и выехавшие на постоянное место жительства за границу после создания Содружества Независимых Государств.

Правовым основанием для выплаты пенсий данной категории пенсионеров является постановление Верховного Совета Российской Федерации от 11 февраля 1993 года № 4461-1 «О выплате пенсий, назначенных по нормам ранее действовавшего законодательства СССР, гражданам, выехавшим на постоянное место жительства за границу».

3. Граждане Российской Федерации и Украины, проработавшие не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера либо не менее 20 календарных лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, проживающие на территории Украины, в части продолжительности трудового стажа, выработанного в вышеназванных местностях до возникновения права на пенсионное обеспечение по законодательству Украины (мужчины - до достижения 55 лет при общем стаже работы не менее 25 лет, женщины - до достижения 50 лет при общем стаже работы не менее 20 лет).

Выплата пенсий данной категории пенсионеров осуществляется на основании Временного Соглашения и подписанным в соответствии с ним Соглашением о порядке перевода и выплаты пенсий от 30 июля 1996 года.

4. Граждане Российской Федерации и Королевства Испания в соответствии с Договором между странами о социальном обеспечении от 11 апреля 1994 года.

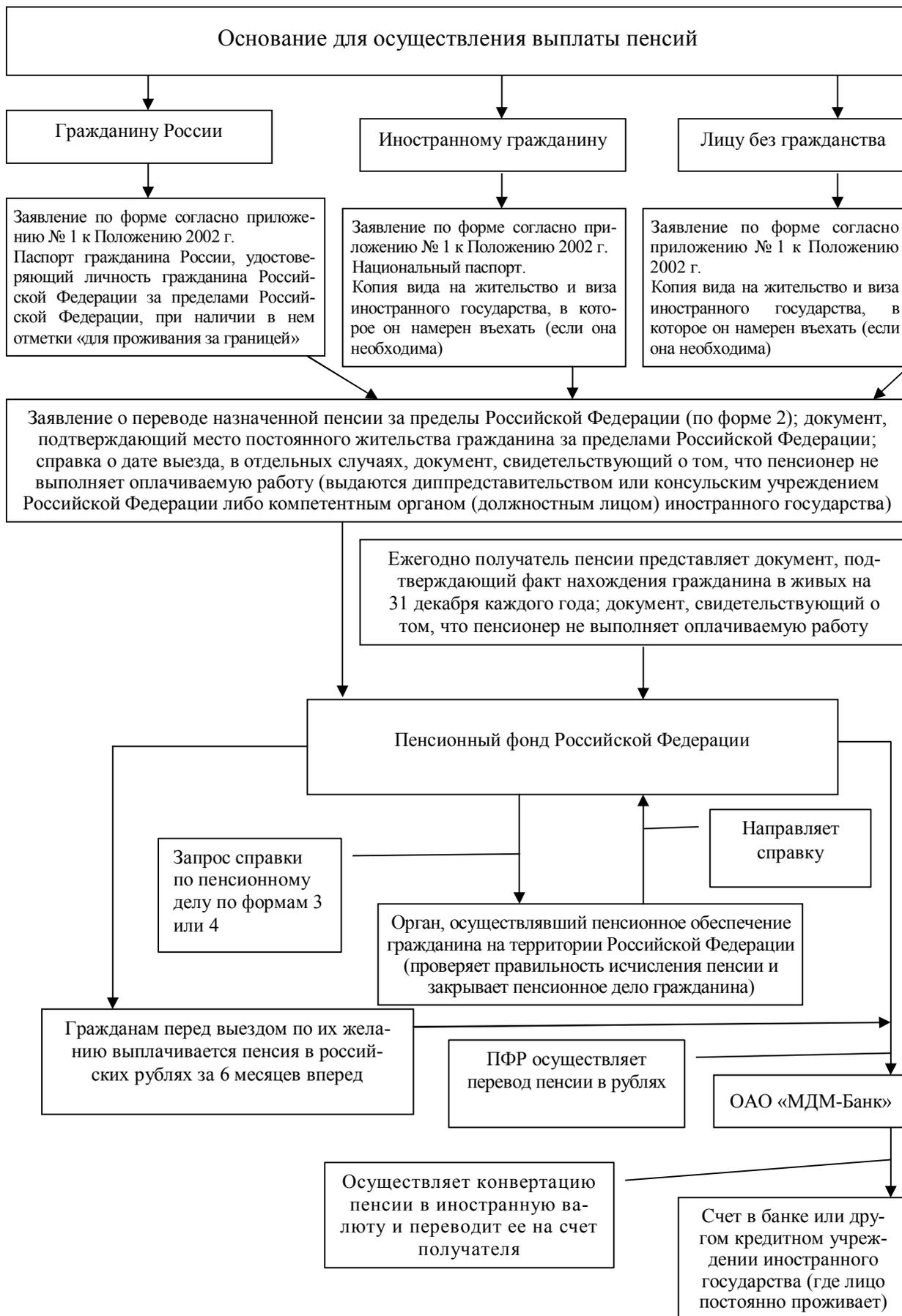
Статьей 2 Закона № 21-ФЗ установлено, что расходы на выплату государственных пенсий производятся из источников, за счет которых осуществлялась выплата государственных пенсий на территории Российской Федерации, в связи с чем, в зависимости от основания назначения пенсий, соответствующие расходы производятся либо за счет средств ПФР, либо за счет передаваемых в составе межбюджетных трансфертов бюджету Фонда средств федерального бюджета.

За счет средств ПФР осуществляется выплата трудовых пенсий, пенсий, назначенных по нормам ранее действовавшего законодательства СССР и по нормам Временного соглашения с Украиной.

За счет федерального бюджета выплачиваются пенсии по государственному пенсионному обеспечению, в том числе пенсии, назначенные в соответствии с Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» (далее - Закон № 4468-1), а также социальные пенсии.

В бюджете ПФР средства на выплату пенсий гражданам, проживающим за пределами Российской Федерации, предусматриваются отдельно.

Порядок выплаты пенсий за пределы Российской Федерации, в том числе выплаты за 6 месяцев вперед на территории России, представлена на следующей схеме (кроме граждан, выехавших в страны, с которыми заключены межправительственные соглашения).



Таким образом, помимо пенсионеров и ПФР, участниками отношений по осуществлению выплаты пенсий за границу являются дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации за рубежом, которые выдают или заверяют пенсионерам необходимые для получения пенсии документы; ОАО «МДМ-Банк», непосредственно перечисляющее выплаты за пределы Российской Федерации; банки или другие кредитные учреждения иностранных государств.

Для организации деятельности по выплате пенсий за пределы Российской Федерации в ПФР создано и действует Управление пенсионного обеспечения граждан, проживающих за границей (с 2007 года - Департамент).

Порядок ведения пенсионной документации утвержден постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации от 27 февраля 2002 года № 17/19пб «Об утверждении Правил обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета размера пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Установление пенсий и формирование пенсионного дела гражданам, проживающим за границей, осуществляется в общем порядке.

В соответствии с Правилами граждане, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации и не имеющие подтвержденного регистрацией места жительства и места пребывания на территории Российской Федерации, подают заявление о назначении пенсии непосредственно в ПФР со всеми необходимыми документами (удостоверяющие личность, принадлежность к гражданству; о страховом стаже и среднемесечном заработке). Кроме того, в необходимых случаях (при назначении конкретного вида пенсии) дополнительно прилагаются другие документы, определенные перечнем документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению, утвержденным постановлением Минтруда России и ПФР от 27 февраля 2002 года № 16/19па.

Граждане, постоянно проживающие за пределами страны, имеющие регистрацию по месту пребывания на территории Российской Федерации и изъявившие желание получить пенсию на ее территории, подают заявление о назначении пенсии и документы, необходимые для установления трудовой пенсии, в территориальный орган ПФР по месту регистрации.

В случае отсутствия регистрации на территории Российской Федерации граждане подают заявление о назначении пенсии и необходимые документы непосредственно в ПФР.

Документы вправе представить в ПФР и доверенное лицо гражданина, проживающего за границей. ПФР пересылает указанные документы в территориальный орган ПФР по месту постоянного жительства доверенного лица, где производятся расчет и выплата назначенной пенсии.

Для выплаты пенсии гражданам, которым пенсия была установлена до отъезда за пределы Российской Федерации, к заявлению о переводе пенсии за пределы Российской Федерации или выплате на территории Российской Федерации прилагаются документ, подтверждающий место постоянного жительства гражданина за пределами Российской Федерации, справка о дате выезда, выданная дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации в соответствии с Положением 2002 года.

ПФР запрашивает у своего территориального органа справку по пенсионному делу, оформленную в установленном порядке, после чего производит расчет размера пенсии и ее

выплату. Выплата пенсии производится при условии представления в ПФР документа, подтверждающего факт нахождения гражданина в живых на 31 декабря каждого года.

В целях контроля за расходованием средств на пенсионное обеспечение ПФР ежегодно в июне направляет в свои отделения по субъектам Российской Федерации запрос для получения сведений о гражданах, выехавших на постоянное жительство за пределы страны, пенсии которым назначены по законодательству Российской Федерации и выплачиваются на ее территории.

Перевод пенсии за пределы Российской Федерации пенсионерам Минобороны России, МВД России, ФСБ России, ФТС России, Генпрокуратуры России осуществляется ПФР на основании справки по пенсионному делу, поступившей из перечисленных органов. После осуществления выплаты пенсии ПФР направляет информацию о перечисленных суммах пенсии в указанные ведомства.

Общая численность граждан, получающих пенсии в соответствии с Законом № 21-ФЗ и Положением 2002 года, по состоянию на конец 2006 года составила 115460 человек (приложение 1, приложения в Бюллетене не публикуются), из которых 83451 человек, или 72,3 %, получают пенсию через доверенных лиц на территории Российской Федерации, а 32009 человек, или 27,7 %, - за границей по месту своего постоянного проживания.

В период с 2002 года количество пенсионеров данной категории возросло в 2,37 раза. При этом число граждан, получающих пенсии в России, увеличилось в 2,26 раза, получающих пенсии за рубежом - в 2,7 раза. Темпы роста количества получателей пенсий, проживающих за пределами Российской Федерации, в анализируемом периоде были достаточно высокими и составляли от 13,5 % в 2005 году до 30,8 % в 2004 году.

За последние 3 года практически в 2 раза возросло число государств, в которых проживают российские пенсионеры, получающие пенсии. В 2006 году таких государств было 89.

При этом подавляющее количество пенсионеров данной категории проживают в 12 государствах, на долю которых в 2006 году приходилось 98,3 % от их общей численности. В свою очередь, доля 3 государств, в которых проживает наибольшее число пенсионеров (Германия, Израиль и США), составляет 80,7 процента.

Наибольшее число граждан, получающих российскую пенсию, по состоянию на конец 2006 года проживает в Германии (44,6 % от общей численности), Израиле (26,6 %), США (9,5 %), Эстонии (7,8 %) и Латвии (4,3 %). Сопоставление имеющихся данных показывает, что наиболее значительный рост как доли пенсионеров в их общей численности в конкретном государстве, так и абсолютного их количества, наблюдается в Эстонии, где число граждан, получающих российские пенсии, за последние 4 года возросло более чем в 49 раз, или на 8970 человек, в Латвии - в 34 раза, или на 4788 человек.

Причинами высоких темпов роста численности пенсионеров, получающих российские пенсии, в указанных 2 государствах являются:

- предоставление гражданам Российской Федерации, проживающим за границей, права на назначение пенсии только в 2002 году в соответствии с новым пенсионным законодательством, в частности с законами № 166-ФЗ и № 173-ФЗ. До этого за пределы Российской Федерации пенсии выплачивались только тем гражданам Российской Федерации, которым они были назначены до их выезда на постоянное жительство за рубеж;

- отсутствие двусторонних соглашений по вопросам пенсионного обеспечения с Российской Федерацией (соответствующее соглашение с Эстонской Республикой в ближайшее время вступит в силу);

- фактическая невозможность получения российскими гражданами, проживающими в данных странах, гражданства этих государств и, соответственно, пенсий и пособий за счет их бюджетов;

- отсутствие в законодательстве указанных государств положений, позволяющих, даже при условии предоставления пенсионного обеспечения, учитывать стаж, выработанный гражданами при существовании СССР.

Анализ численности пенсионеров, которым пенсии переводятся за пределы Российской Федерации по месту их постоянного жительства, показал, что по состоянию на конец 2006 года практически половина (47,9 %) от общего числа таких пенсионеров проживает в Израиле.

На долю 7 из 73 государств, в которые в 2006 году осуществлялся перевод пенсий, приходится 91,6 % от общего количества пенсионеров, получающих пенсию за пределами Российской Федерации. Наибольшую долю от общей численности данной категории получателей составляют граждане, проживающие в Эстонии (14,3 %), Латвии (14,2 %), Украине (4,75 %), Германии (4,3 %), США (3,75 %) и Испании (2,4 процента).

Численность пенсионеров, получающих пенсию в соответствии с нормами Договора между Российской Федерацией и Королевством Испания о социальном обеспечении, в анализируемом периоде имела тенденцию к постоянному росту. За последние 6 лет количество получателей увеличилось почти в 2 раза и по состоянию на конец 2006 года составило 492 человека.

Число граждан, получающих пенсионное обеспечение в соответствии с Временным соглашением, в 2006 году по сравнению с 2002 годом выросло на 11,2 процента.

Для учета рассматриваемой категории пенсионеров в ПФР ведется база данных, отражающая всю информацию, необходимую для осуществления пенсионного обеспечения граждан. В случае непредоставления в ПФР свидетельства об удостоверении факта нахождения в живых по состоянию на 31 декабря каждого года выплата пенсии гражданину приостанавливается, однако перерасчет пенсии, осуществление которого не требует личного заявления пенсионера, по-прежнему осуществляется в автоматическом режиме.

Численность пенсионеров, которым была приостановлена выплата пенсии, в период с 2002 по 2006 год постоянно росла. Так, если в 2002 году это количество составляло 2357 человек, то к 2006 году оно выросло почти в 2 раза (4674 человека).

Количество пенсионеров, выплаты которым приостановлены, составляет значительную часть от их общей численности. Так, в 2002 году число приостановленных выплат составляло около 20 % от их общего числа, в 2003 году - 18,5 %, в 2004 году - 15,3 %, в 2005 году - 13,9 %, в 2006 году - 14,6 процента.

Необходимо отметить, что граждане, которым была приостановлена выплата пенсии, в пределах 3 лет со времени непредставления свидетельства учитываются ПФР при планировании расходов на пенсионное обеспечение, что связано с возможностью в течение указанного срока представления гражданами необходимых документов и получения ими пенсии за прошлое время (3 года).

При расчетах ПФР принимается во внимание общая списочная численность пенсионеров, за исключением тех, кому выплата была прекращена, с учетом прогнозируемого прироста численности и коэффициента смертности. ПФР не может прекратить (может только приостановить) выплату гражданину пенсии и исключить его из базы данных на основании длительного необращения за выплатой пенсии, поскольку причины такого необращения ПФР неизвестны. Механизм, позволяющий ПФР полу-

чать сведения о смерти пенсионера, постоянно проживающего за пределами Российской Федерации, нормативно не установлен.

В случаях, если в ПФР поступают официальные сведения о смерти гражданина, если пенсионер пожелал получать пенсию на территории Российской Федерации, отказался от ее получения либо истек срок выплаты (по Временному соглашению), выплата пенсии данным гражданам прекращается, начисление и перерасчет сумм пенсий не производятся, при расчетах требуемых средств на пенсионное обеспечение эти граждане не учитываются, однако они продолжают числиться в базе данных. В настоящее время ПФР ведется доработка программного обеспечения с целью формирования сегмента базы данных закрытых лицевого счетов.

В период с 2002 по 2006 год выплата пенсии была прекращена 4138 гражданам, из которых основную часть составляют пенсионеры (62,2 %), которым выплата прекращена в связи с возникновением права на пенсионное обеспечение по законодательству Украины в соответствии с Временным соглашением. В указанном периоде в связи со смертью гражданина выплата пенсии была прекращена 338 пенсионерам.

В ходе мероприятия была проведена выборочная сверка данных граждан, состоящих на консульском учете в Генеральном консульстве Российской Федерации в г. Нью-Йорке, 1900-1910 года рождения, с базой данных ПФР. Из 10 проверенных лицевых счетов пенсионеров в настоящее время получает пенсию только один пенсионер. В ПФР имеются достоверные сведения о смерти 3 граждан. Остальным 6 пенсионерам выплата пенсии приостановлена. Так, К. С. Блохиной, 1900 года рождения, назначенная в 1997 году пенсия вообще не выплачивалась в связи с непредставлением свидетельства о нахождении в живых, С. Э. Соломоновой, 1908 года рождения, и Д.-Ф. Л. Фиш, 1910 года рождения, пенсии не выплачиваются с 1999 года, Ю. Л. Кац, 1910 года рождения, - с 2003 года.

Из общего числа граждан, проживающих за рубежом и получающих пенсию через доверенных лиц на территории Российской Федерации, в 2006 году 60 % проживали в Германии, 18,5 % - в Израиле, 11,6 % - в США, 5,3 % - в Эстонии и 1,2 % - в Южной Корее. На долю этих 5 государств приходится 96,6 % от общего количества пенсионеров данной категории. Следует отметить, что сопоставление количества граждан, проживающих в Германии, Израиле и США, которые получают пенсии за пределами и на территории Российской Федерации, показывает, что только в Израиле численность вышеназванных категорий получателей в 2006 году распределяется практически поровну, 49,8 и 50,2 %, соответственно, в то время как в США данное соотношение составляет 11 и 89 %, а в Германии - 2,7 и 97,3 процента.

По состоянию на 1 июня 2006 года наибольшее число граждан, проживающих за пределами Российской Федерации, получало пенсию через доверенных лиц на территории г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области (17,4 % от общей численности данной категории пенсионеров), г. Москвы и Московской области (11 %), Омской области (9,2 %), Алтайского края (7,2 %), Челябинской области (4,1 %), Новосибирской области (3,5 %) и Свердловской области (3,1 %). На долю указанных регионов приходится 55,5 % от общего количества этих граждан.

Сумма средств, израсходованных ПФР на выплату пенсий гражданам, выехавшим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, в анализируемом периоде выросла более чем в 8 раз, со 123,4 млн. рублей в 2001 году до 1030,9 млн. рублей в 2006 году (приложение 2).

Следует отметить, что в бюджете ПФР отдельно выделяются расходы только на выплату пенсий, переводимых за границу. Пенсии гражданам, проживающим за границей, но пожелавшим получать их на территории Российской Федерации, вы-

плачиваются территориальными органами ПФР и другими органами, осуществляющими пенсионное обеспечение, на общих основаниях за счет средств, предусматриваемых в бюджетах на выплату пенсий получателям, проживающим в Российской Федерации. Сведений об объемах средств, израсходованных территориальными органами ПФР на выплату пенсий данной категории пенсионеров, в ПФР не имеется, поскольку они не выделяются из общей массы средств, предусмотренных на осуществление пенсионного обеспечения.

В то же время, принимая во внимание, что по состоянию на 1 января 2007 года численность пенсионеров, получающих пенсии через доверенных лиц на территории Российской Федерации, составила 83451 человек, а средний размер трудовой пенсии, назначенной и выплачиваемой за границу, составляет 2878,17 рубля, общая сумма средств, израсходованных ПФР в 2006 году на пенсионное обеспечение граждан, проживающих за границей и получающих пенсию на территории Российской Федерации, составляет около 2,9 млрд. рублей.

Таким образом, общий объем средств, израсходованных ПФР на выплату пенсий гражданам, проживающим за пределами Российской Федерации и получающим пенсию как по месту постоянного проживания, так и на территории Российской Федерации, в 2006 году составил более 3,9 млрд. рублей.

Лимиты расходов на выплату пенсий за границу до 2006 года ПФР не утверждались. В 2006 году указанные лимиты утверждены постановлениями Правления Фонда. С этой целью Департаментом по вопросам пенсионного обеспечения лиц, проживающих за границей, ежеквартально, за 35 дней до начала квартала, представляются в Департамент казначейства заявки на право расходования средств с указанием целевых статей и видов расходов бюджетной классификации, также в заявках указывается численность пенсионеров, средние размеры начисленных пенсий и ежемесячные расходы на их выплату.

Средства на счета, открытые в ОАО «МДМ-Банк», перечислялись Департаментом казначейства ПФР на основании заявок на приобретение иностранной валюты, а также ведомостей и заявлений на перевод средств, составляемых Департаментом по вопросам пенсионного обеспечения лиц, проживающих за границей. Перевод средств, как правило, производится каждому пенсионеру отдельно, кроме перевода средств в Государство Израиль. Пенсии переводятся в валюте страны проживания пенсионера на банковский счет пенсионера.

Как указывалось выше, в бюджете ПФР предусматриваются 2 вида расходов на выплаты пенсий рассматриваемой категории пенсионеров - за счет ПФР и за счет средств федерального бюджета.

Следует отметить, что доля средств, расходуемых ПФР на выплату пенсий за границу за счет средств федерального бюджета, в общем объеме выплат имеет тенденцию к снижению. Так, в 2001 году она составляла 16,9 %, а в 2006 году - 12,5 % от общего объема средств. В 2001 году исполнение бюджета ПФР в части выплат пенсий за границу за счет собственных средств ПФР превысило плановые показатели и составило 108,6 %; в 2002-2003 годах объемы израсходованных средств составляли 64,3-65,3 % от утвержденных бюджетом. В 2004-2006 годах данный показатель стабилизировался и составлял 81,5-96,4 %. В период с 2001 по 2006 год указанные расходы выросли почти в 9 раз, с 102,6 до 901,9 млн. рублей.

Расходы на выплату пенсий за пределы Российской Федерации, осуществляемые за счет средств федерального бюджета, в период с 2001 по 2006 год выросли более чем в 6 раз - с 20,8 до 129,0 млн. рублей. Исполнение плановых показателей по выплате данных пенсий на протяжении последних лет характеризуется крайне низким

уровнем. Так, в 2002-2005 годах фактические расходы составляли от 45,2 до 54,3 % от запланированного, только в 2001 и 2006 годах этот показатель был чуть выше 70 процентов.

Основную долю расходов на выплату пенсий за границу за счет средств федерального бюджета составляют пенсии, назначенные в соответствии с Законом № 4468-І.

Так, в 2001 году доля расходов на выплату пенсий указанной категории граждан составляла 76,4 %. В дальнейшем доля этих расходов уменьшилась и составила в 2006 году 51,9 %. Численность пенсионеров данной категории была незначительна, но в период с 2001 по 2006 год постоянно росла. Так, в 2001 году пенсию по указанному основанию получало 594 человека, в 2006 году - 931 человек.

Наиболее значительной в общей численности пенсионеров данной категории была доля пенсионеров Минобороны России. В 2001 году эта доля составляла 82,3 %, в 2006 году - 79,5 %. Доля пенсионеров МВД России также была существенной и составляла в 2001 году 13,8 %, в 2006 году - 13,9 %. Число пенсионеров, которым пенсия была назначена другими ведомствами - ФСБ России, таможенными органами, органами исполнения наказаний, Генпрокуратурой России - было невелико. Так, в 2006 году количество пенсионеров этих органов составляло 6,6 % от общей численности.

Анализ показал, что крайне низкий уровень исполнения плановых бюджетных показателей по расходам на выплату пенсий рассматриваемой категории пенсионеров в основном обусловлен недостатками планирования численности граждан, получающих пенсии и, соответственно, объемов необходимых средств со стороны Минобороны России.

Так, в 2002 году превышение численности пенсионеров, которая представлялась Минобороны России в качестве потребности при определении объемов финансирования данных выплат, над количеством граждан, которым пенсия выплачивалась, составило 1,6 раза, в 2004 году - 2,1 раза, в 2006 году - 1,9 раза.

Необходимо отметить, что, начиная с 2002 года, численность пенсионеров, представляемая Минобороны России в качестве обоснования потребности в финансировании, выше, чем общая численность граждан, фактически получающих пенсии в соответствии с Законом № 4468- І. При этом уже в 2003 году количество военных пенсионеров в заявках Минобороны России превысило общее число граждан данной категории, получивших пенсии в 2006 году, почти на 13 процентов. Соответственно, суммы потребности в средствах на пенсионное обеспечение пенсионеров Минобороны России были завышены по сравнению с фактическими затратами в 2002 году в 2,2 раза, в 2004 году - в 2,3 раза, в 2006 году - в 1,7 раза.

ПФР формирует бюджетные показатели по данному виду расходов на основании заявок соответствующих министерств и ведомств, поскольку только они обладают информацией о количестве пенсионеров, выехавших за пределы Российской Федерации.

Таким образом, в течение анализируемого периода (2001-2006 годы) в связи с недостатками бюджетного планирования Минобороны России, которое осуществлялось без учета реальных показателей по выплате пенсий военным пенсионерам, фактически происходило субсидирование бюджета ПФР со стороны федерального бюджета, при котором в бюджет Фонда перечислялись средства на выплату пенсий указанной категории пенсионеров, объемы которых изначально были существенно завышены, в результате чего они не расходовались в полном объеме на предусмотренные цели, а использовались на оплату других расходов, финансирование которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета.

Суммарные остатки средств, предназначенных в соответствии с бюджетом ПФР на выплату пенсий на основании Закона № 4468-І и не израсходованных на указанные це-

ли (разница между запланированными в соответствии с бюджетом ПФР и фактическим расходами), в период с 2001 по 2006 год составили 237,0 млн. рублей.

В ходе мероприятия Счетной палатой Российской Федерации в Минобороны России был направлен запрос с просьбой пояснить, на основании каких данных Министерством определялась численность пенсионеров и необходимые для их пенсионного обеспечения объемы средств, а также указать причины существенного расхождения заявленных данных и фактических расходов на выплату пенсий.

Согласно ответу Минобороны России, за подписью начальника службы экономики и финансов Л. К. Куделиной, сведения о потребности в денежных средствах на выплату пенсий представлялись в ПФР исходя из динамики общей численности военных пенсионеров, выехавших на постоянное место жительства за пределы Российской Федерации.

По информации Министерства, численность данной категории пенсионеров в 2001 году составляла 2477 человек, на 1 января 2007 года - 3849 человек. Ежегодный среднегодовой прирост количества пенсионеров составлял 230 человек.

Министерством отмечается, что точно предположить количество пенсионеров указанных категорий, которые пожелают получать пенсии по месту жительства за границей, не представлялось возможным.

Проведенный анализ показал, что более 75 % пенсионеров, выехавших за пределы Российской Федерации, предпочитают получать пенсию на территории Российской Федерации. В этом случае пенсия должна выплачиваться органами Минобороны России, что, по-видимому, не было учтено Министерством при планировании расходов на выплату пенсий через ПФР. Кроме того, следует отметить, что по состоянию на 1 января 2007 года в базе данных ПФР числятся 1022 пенсионера Минобороны России, в то время как в заявке Министерства указана потребность в выплате 1400 пенсионерам, то есть на 37 % больше списочной численности. При этом фактически в 2006 году выплата была произведена 740 пенсионерам Минобороны России.

Анализ показал, что более 80 % граждан, проживающих за пределами Российской Федерации и получающих пенсии в стране пребывания, получают пенсию по старости.

Средний размер пенсии по старости в 2001-2006 годах постоянно возрастал, однако темпы этого роста были весьма незначительны. Так, в 2001 году этот размер составлял 2631,4 рубля, в 2006 году - 2863,5 рубля, то есть с 2001 года указанный размер увеличился всего на 8,8 %. При этом основная часть такого роста пришлась на 2006 год, когда средний размер пенсии вырос на 4,2 % по сравнению с 2005 годом, в то время как за 5 предыдущих лет данный рост составил всего около 4,6 процента.

Необходимо отметить, что в 2001-2004 годах средний размер пенсии по старости, выплачиваемой гражданам, проживающим за пределами Российской Федерации, значительно превышал среднероссийский показатель. В 2001 году такое превышение составляло 2,1 раза и впоследствии снижалось, достигнув в 2004 году показателя в 1,2 раза. В 2005-2006 годах рассматриваемый показатель был практически идентичен среднероссийскому.

Превышение среднего размера пенсии (среднего размера выплаты) над российским показателем связано с большим количеством граждан, которым ежегодно восстанавливалась выплата пенсии после вступления в силу нового Закона о выплате пенсий за границу и, соответственно, осуществлением значительного числа разовых выплат за прошедшее время (за период до 3 лет).

3. Выполнение дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации за границей возложенных на них действующим законодательством функций, связанных с выплатой пенсий гражданам, выезжающим (выехавшим) за пределы Российской Федерации, в том числе по выдаче документов, необходимых для получения пенсий

В ходе мероприятия изучена деятельность 4 дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации за границей: Посольство Российской Федерации в Государстве Израиль, Генеральное консульство Российской Федерации в г. Хайфе (Государство Израиль), Посольство Российской Федерации в Соединенных Штатах Америки и Генеральное консульство Российской Федерации в г. Нью-Йорке (Соединенные Штаты Америки).

Проведенный анализ показал следующее.

Посольства Российской Федерации в Государстве Израиль и Соединенных Штатах Америки (далее - Посольства) действуют на основании Положения о Посольстве Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 28 октября 1996 года № 1497.

В соответствии с данным Положением Посольство является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим представительство Российской Федерации в государстве пребывания, и входит в систему Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Среди основных задач и функций Посольства, выполнение которых связано с предметом экспертно-аналитического мероприятия, можно отметить такие, как защита в государстве пребывания прав и интересов граждан Российской Федерации, выполнение консульских функций, содействие установлению и развитию связей и контактов с проживающими в государстве пребывания соотечественниками.

Генеральные консульства Российской Федерации в г. Хайфе и г. Нью-Йорке (далее - Генеральные консульства) действуют на основании Положения о Консульском учреждении Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 5 ноября 1998 года № 1330.

Согласно указанному Положению Генеральное консульство является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим в пределах соответствующего консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени Российской Федерации, входит в систему МИДа России и подчинено главе дипломатического представительства Российской Федерации (в рассматриваемом случае - Чрезвычайному и Полномочному Послу Российской Федерации в Государстве Израиль, Чрезвычайному и Полномочному Послу Российской Федерации в Соединенных Штатах Америки).

В компетенцию Генерального консульства среди прочих задач и функций входит защита прав и интересов граждан Российской Федерации, оказание им помощи и содействия в государстве пребывания, осуществление нотариальных действий, содействие установлению и развитию связей с соотечественниками, проживающими в пределах консульского округа.

В соответствии с законодательством дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями Российской Федерации оформляются следующие документы, необходимые для осуществления пенсионного обеспечения граждан:

- документ, подтверждающий место постоянного жительства гражданина за пределами Российской Федерации, справка о дате выезда на постоянное жительство из Российской Федерации (переезда из одного государства в другое);

- документ, свидетельствующий о том, что пенсионер не выполняет оплачиваемую работу (представляется ежегодно);
- документ, подтверждающий факт нахождения гражданина в живых на 31 декабря каждого года (свидетельство).

Указанные документы также могут выдаваться нотариусом на территории Российской Федерации либо компетентным органом (должностным лицом) иностранного государства.

Как следует из информационного письма руководителя Департамента по вопросам пенсионного обеспечения Министерства труда и социального развития Российской Федерации Ю. В. Воронина от 15 июня 1998 года № 1862-14 «О документах, подтверждающих факт отсутствия работы за границей» для Государства Израиль таким документом может являться справка Управления национального страхования («Битуах Леуми») об отсутствии доходов от трудовой деятельности, а для США - нотариально заверенное заявление от пенсионера об отсутствии источника дохода от трудовой деятельности или справка администрации социального обеспечения (далее - АСО) об облагаемых налогами доходах в течение года, или справка консульского учреждения Российской Федерации о том, что российский пенсионер, проживающий в США, не работает и находится на социальном обеспечении. Загранучреждениями МИДа России в США данная справка выдается на основании письма АСО о выплате социального пособия США в максимальном размере, что свидетельствует об отсутствии у пенсионера иных источников доходов.

Консульским департаментом МИДа России 20 октября 2004 года за № 36281/кд издано циркулярное письмо, в котором регламентируются некоторые вопросы, связанные с порядком оформления свидетельства, подтверждающего факт нахождения гражданина в живых по состоянию на 31 декабря каждого года.

В случае непредставления указанных выше документов выплата пенсии приостанавливается (прекращается) и возобновляется после их представления в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Оформление и выдача документов, необходимых гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим за рубежом, для назначения, получения, перерасчета пенсий и дополнительного ежемесячного материального обеспечения, осуществляется дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации в Соединенных Штатах Америки и Государстве Израиль в рамках возложенных на них нормативными правовыми актами функций с взиманием сборов за совершение консульских действий по утвержденным тарифам.

Правовое регулирование совершения консульских действий и взимания сборов за их совершение во многом осуществляется нормативными актами, принятыми в советское время. Так, до настоящего времени действует Консульский устав СССР, утвержденный Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 июня 1976 года № 4146-IX.

В соответствии со статьей 45 Консульского устава СССР (далее - Консульский устав) консул совершает, в том числе, следующие нотариальные действия: свидетельствует верность копий документов и выписок из них; свидетельствует подлинность подписи на документах; удостоверяет факт нахождения гражданина в живых и др.

Согласно главе XV Консульского устава за консульские действия, выполняемые за границей и на территории СССР, взимаются консульские сборы. Возмещению подлежат также фактические расходы, связанные с выполнением указанных действий.

Консульские сборы взимаются в соответствии с Тарифом консульских сборов СССР: за границей - в валюте страны пребывания, в СССР - в рублях.

Тариф консульских сборов устанавливается Министерством иностранных дел СССР по согласованию с Министерством финансов СССР. Консулу предоставляется право понижать ставки консульского сбора или совсем не взимать сбор с отдельных лиц по их заявлениям, если указанные ими причины будут уважительными.

Консульские сборы не взимаются:

- при наличии международного договора, участниками которого являются СССР и государство пребывания, об отказе от взимания консульских сборов;
- по делам о репатриации советских граждан;
- за визирование иностранных дипломатических паспортов на основе взаимности;
- за истребование и легализацию документов о трудовом стаже, социальном обеспечении граждан, по алиментным делам и в других случаях, предусмотренных законодательством СССР.

Никаких российских нормативных правовых актов по вопросам установления и взимания консульских сборов, равных по юридической силе Консульскому уставу СССР, в настоящее время нет. Лишь в пункте 9 Положения о Консульском учреждении Российской Федерации отмечено, что за консульские действия, совершаемые на территории государства пребывания, Консульским учреждением взимаются в соответствии с законодательством Российской Федерации консульские сборы, фактические расходы, связанные с совершением указанных действий, также подлежат возмещению.

Тариф консульских сборов России (применяется за пределами Российской Федерации в странах дальнего зарубежья; в СНГ и других странах ближнего зарубежья применяется только в отношении граждан третьих стран) утвержден заместителем Министра иностранных дел Российской Федерации Б. Н. Пастуховым 29 июня 1993 года (по согласованию с заместителем Министра финансов Российской Федерации А. И. Головатым от 28 июня 1993 года). Тариф консульских сборов России, взимаемых с физических и юридических лиц государств ближнего зарубежья, утвержден заместителем Министра иностранных дел России Б. Н. Пастуховым 28 марта 1994 года (по согласованию с заместителем Министра финансов Российской Федерации А. И. Головатым от 23 марта 1994 года).

Согласно статье 3 Тарифа консульских сборов России (применяемого для дальнего зарубежья) фактические расходы, связанные с выполнением консульских действий, также подлежат возмещению в соответствии с тарифами, разработанными самими консульскими учреждениями и утвержденными их руководителями (под фактическими расходами понимаются материальные издержки, возникающие при выполнении консульских действий - почтовые, телеграфные, телефонные, транспортные, канцелярские либо любые другие накладные расходы).

Средства от взимания сборов за совершение консульских действий (включают консульские сборы и сборы в возмещение фактических расходов) в полном объеме зачисляются в федеральный бюджет и учитываются по кодам бюджетной классификации 31011301010010000130 «Консульские сборы» и 31011301240010000130 «Доходы, взимаемые в возмещение фактических расходов, связанных с консульскими действиями». Администратором указанных платежей определен МИД России.

Тариф сборов за совершение консульских действий для Соединенных Штатов Америки (в долларах США) утвержден Чрезвычайным и Полномочным Послом Российской Федерации в Соединенных Штатах Америки Ю. В. Ушаковым 13 июня 2006 года; для Государства Израиль (в шекелях) - Чрезвычайным и Полномочным Послом Российской Федерации в Государстве Израиль Г. П. Тарасовым 29 декабря 2005 года.

Следует отметить, что названными выше тарифами за совершение консульских действий предусмотрены льготы по уплате сборов за совершение консульских дей-

ствий для некоторых категорий граждан. Так, для Израиля соответствующие льготы установлены для Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы, участников и инвалидов Великой Отечественной войны, а также лиц, подвергшихся радиационному воздействию, граждан, награжденных Знаком «Жителю блокадного Ленинграда». В США от уплаты всех видов сборов за консульские действия при предъявлении удостоверений освобождаются: Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, полные кавалеры ордена Славы, участники и инвалиды Великой Отечественной войны (в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах»), а также лица, являющиеся бывшими несовершеннолетними узниками концлагерей (Федеральный закон от 2 ноября 2004 года № 127-ФЗ). Инвалиды I и II групп оплачивают 50 % сбора по всем видам нотариальных действий (Федеральный закон от 2 ноября 2004 года № 127-ФЗ).

Вопрос освобождения тех или иных категорий граждан от уплаты сборов за совершение консульских действий требует дополнительного правового урегулирования на законодательном уровне. Консульским уставом консулу предоставлено право понижать ставки консульского сбора (или полностью освободить от их уплаты) только для отдельных лиц по их заявлениям (но не по категориальному принципу, когда от уплаты сборов освобождаются определенные категории плательщиков).

Что касается ссылок на перечисленные выше законодательные акты Российской Федерации, то здесь необходимо отметить следующее.

В российском законодательстве отсутствует определение понятия «консульский сбор». Лишь в названном выше Тарифе консульских сборов России, утвержденном МИДом России по согласованию с Минфином России в 1993 году, отмечено, что в виде консульских сборов в доход государства поступают денежные суммы, взимаемые консульскими учреждениями Российской Федерации за совершение за границей в интересах иностранных юридических лиц, иностранных граждан и лиц без гражданства, предприятий с иностранными инвестициями, а также российских граждан и юридических лиц, консульских действий и выдачу документов, имеющих юридическое значение.

Приведенное выше определение во многом совпадает с определением государственной пошлины, содержащимся в Налоговом кодексе Российской Федерации. Однако, согласно пункту 1 статьи 333.16 Налогового кодекса Российской Федерации государственная пошлина - сбор, взимаемый с лиц, указанных в статье 333.17 настоящего Кодекса, при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, за совершением в отношении этих лиц юридически значимых действий, предусмотренных главой 25.3 «Государственная пошлина», за исключением действий, совершаемых консульскими учреждениями Российской Федерации.

Более того, согласно пункту 2 статьи 333.16 Налогового кодекса Российской Федерации указанные в пункте 1 этой статьи органы и должностные лица, за исключением консульских учреждений Российской Федерации, не вправе взимать за совершение юридически значимых действий, предусмотренных настоящей главой, иные платежи, за исключением государственной пошлины.

Таким образом, налоговое законодательство не относит сборы, взимаемые консульскими учреждениями, к государственной пошлине.

Согласно пункту 3 статьи 1 Налогового кодекса Российской Федерации действие настоящего Кодекса распространяется на отношения по установлению, введению и взиманию сборов в тех случаях, когда это прямо предусмотрено настоящим Кодексом.

Такого указания применительно к консульским сборам в Налоговом кодексе Российской Федерации нет.

Соответственно, на консульские сборы не распространяются и те льготы, которые предусмотрены Налоговым кодексом Российской Федерации для целей государственной пошлины.

В результате имеет место правовой пробел, ставящий под сомнение правомерность предоставления льгот по уплате сборов за совершение консульских действий послами Российской Федерации в зарубежных государствах для отдельных категорий плательщиков.

Утвержденные послами Российской Федерации в Соединенных Штатах Америки и Государстве Израиль тарифы сборов за совершение консульских действий содержат положения, устанавливающие льготный тариф сбора за возмещение фактических расходов для пенсионеров за совершение в отношении них некоторых консульских действий. Так, в США за совершение консульских действий, не упомянутых отдельно в утвержденном тарифе сборов, в том числе удостоверение факта нахождения гражданина в определенном месте, удостоверение тождественности гражданина с лицом, изображенным на фотографии, удостоверение времени предъявления документов, удостоверение факта нахождения в живых и прочие, с граждан России взимается сбор в возмещение фактических расходов в размере 30 долл. США, с пенсионеров - 5 долл. США (в 6 раз меньше). Аналогично, в Израиле за совершение перечисленных выше действий с граждан России взимается 75 шекелей, с пенсионеров - 15 шекелей (в 5 раз меньше).

При этом если в тарифе консульских сборов за совершение консульских действий в США содержится определение, кого следует понимать под пенсионером (предъявившего пенсионное удостоверение или справку органов социальной защиты о получении пособия «SSI»), то в тарифе сборов за совершение консульских действий в Израиле такое определение отсутствует. Представляется, что подход к установлению льготного тарифа сборов за возмещение фактических расходов для пенсионеров МИД России следовало бы унифицировать, определив, кого следует понимать под пенсионером. Кроме того, необходимо отметить, что в Пенсионном фонде Российской Федерации сложилась практика, при которой пенсионное удостоверение при назначении пенсий гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим за рубежом, выдается только по его личному заявлению (при том, что Правилами обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета размера пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», утвержденными постановлением Минтруда России и ПФР от 27 февраля 2002 года № 17/19пб, не предусмотрен заявительный принцип выдачи пенсионного удостоверения). По оценке сотрудников ПФР, с заявлениями о выдаче пенсионного удостоверения обращается около 10 % пенсионеров - граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в странах дальнего зарубежья.

При этом еще раз следует оговориться, что льготы по уплате сборов за совершение консульских действий для отдельных категорий плательщиков должны быть установлены на законодательном уровне или путем делегирования права принятия соответствующих решений органам исполнительной власти. Пока соответствующей правовой базы нет.

На основании статьи 45 Консульского устава СССР консул совершает такие нотариальные действия, как удостоверение фактов нахождения гражданина в живых и в оп-

ределенном месте, свидетельствование верности копий документов, выписок из них, а также перевода документа с одного языка на другой.

Кроме трех вышеперечисленных документов, Посольство и Генеральное консульство в США за плату принимают и заверяют подписи на следующих документах, связанных с вопросами пенсионного обеспечения:

- заявление о назначении пенсии, о переводе назначенной пенсии за границу (в США), о выплате назначенной пенсии на территории Российской Федерации, о перерасчете размера пенсии (при достижении 80-летнего возраста¹, по стажу работы и по заработной плате), о назначении дополнительного ежемесячного материального обеспечения в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 марта 2005 года № 363 и постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2005 года № 273;

- доверенность на получение средств в банке на территории Российской Федерации;
- копия трудовой книжки;
- анкета застрахованного лица;
- справка по паспортным данным (выписка из паспорта).

Необходимо отметить, что Посольством и Генеральным консульством в Государстве Израиль удостоверение подписи и передача в ПФР анкет застрахованного лица, необходимых при назначении пенсии впервые, и копий паспортов осуществляется без взимания платы. Кроме того, в Государстве Израиль плата также не взимается за оформление заявлений о перерасчете размера пенсии (при достижении 80-летнего возраста, по стажу работы и по заработной плате) и о назначении дополнительного ежемесячного материального обеспечения в соответствии с вышеназванными Указом Президента и постановлением Правительства в связи с отсутствием утвержденных тарифов за совершение таких действий.

Состав документов, связанных с осуществлением пенсионного обеспечения, в зависимости от целей, которые преследует гражданин, различается как и суммы сборов, оплачиваемых по тарифам, утвержденным послами России в Государстве Израиль и Соединенных Штатах Америки.

Вид документа	Государство Израиль ²	США
Заявление о назначении пенсии	20 долл. США (100 шекелей)	30 долл. США
Заявление о переводе назначенной пенсии за границу	20 долл. США (100 шекелей)	10 долл. США
Заявление о выплате назначенной пенсии на территории России	20 долл. США (100 шекелей)	10 долл. США
Доверенность на получение пенсии в банке на территории России	30 долл. США (150 шекелей)	10 долл. США
Свидетельство об удостоверении факта нахождения в живых	8 долл. США (40 шекелей)	10 долл. США
Справка о подтверждении места постоянного жительства и пересечении границы	20 долл. США (100 шекелей)	10 долл. США
Справка об отсутствии оплачиваемой работы	20 долл. США (100 шекелей)	10 долл. США
Оформление копии трудовой книжки	15 долл. США (75 шекелей)	10 долл. США
Справка по паспортным данным (выписка из паспорта)	Бесплатно	10 долл. США
Заявление о перерасчете размера пенсии	Бесплатно	10 долл. США
Заявление о назначении ДЕМО	Бесплатно	10 долл. США
Анкета застрахованного лица	Бесплатно	10 долл. США

¹ Несмотря на то, что в соответствии с действующим законодательством ПФР не требует представления такого документа.

² Для удобства расчетов курс доллара США к шекелю был установлен Послом Израиля в США и составлял на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия 1 к 5.

Затраты пенсионера при решении вопроса о назначении и выплате пенсии в Израиле составляют от 55 до 85 долл. США, а в США - от 10 до 75 долл. США. Кроме того, все пенсионеры ежегодно несут расходы, связанные с необходимостью получения свидетельства о нахождении в живых в размере 8 долл. США в Государстве Израиль и 10 долл. США - в Соединенных Штатах Америки.

Таким образом, в связи с отсутствием у пенсионеров, проживающих в Государстве Израиль и Соединенных Штатах Америки, возможности личной явки к должностному лицу ПФР для самостоятельного решения вопросов своего пенсионного обеспечения данная категория граждан вынуждена оформлять целый ряд документов и нести дополнительные расходы, в то время как граждане, проживающие и получающие пенсии на территории Российской Федерации, избавлены от таких дополнительных обязанностей и затрат.

Кроме того, все документы, оформляемые загранучреждениями МИДа России для пенсионеров, получающих пенсии в США или на территории Российской Федерации, самостоятельно отправляются гражданами в ПФР, что также связано с дополнительными расходами. В Государстве Израиль документы, оформляемые загранучреждениями МИДа России для пенсионеров, получающих пенсии, отправляются дипломатической почтой, а граждане, пожелавшие получать пенсии на территории Российской Федерации, также самостоятельно осуществляют переписку с ПФР. Отправка в Российскую Федерацию оформляемых документов, связанных с осуществлением пенсионного обеспечения, дипломатической почтой производится не чаще, чем 1 раз в месяц, в результате чего возникает вероятность задержки своевременной выплаты ПФР пенсии за I квартал года значительной части пенсионеров.

Различия в способах отправки вышеназванных документов обусловлены отсутствием нормативной регламентации порядка направления документов по вопросам осуществления пенсионного обеспечения граждан из зарубежных стран в органы ПФР. Единственным документом, регулирующим вопрос отправки документов, связанных с пенсионным обеспечением граждан, с помощью дипломатической почты, является письмо Генерального секретаря МИДа СССР Б. Подцероба от 24 августа 1960 года № КУ-055/5/527495, согласно которому Министерство социального обеспечения РСФСР в целях ускорения переписки по пенсионным вопросам будет направлять диппочтой МИДа СССР в соответствующие консульские учреждения СССР ведомости на выплату пенсий заинтересованным лицам, а также вести другую переписку, связанную с назначением пенсий и отчетами по выплате пенсий, и отвечать на запросы консульских учреждений по конкретным пенсионным делам. Письмом предусмотрен и обратный обмен указанной корреспонденцией.

Таким образом, очевидно, что данный документ не является нормативным, издан очень давно и явно не отвечает современным реалиям. Кроме того, несмотря на наличие данного письма, единообразие в части решения вопроса об отправке документов с помощью или без помощи дипломатической почты среди загранучреждений МИДа России отсутствует. Так, в США данные документы (свидетельства, справки, выдаваемые пенсионерам) дипломатической почтой не отправляются.

Сложившаяся ситуация свидетельствует о дифференциации правового положения пенсионеров, получающих пенсию за границей, и пенсионеров, проживающих и получающих пенсии в России, выражающегося в возложении на граждан, живущих за пределами Российской Федерации, дополнительных обязанностей, обусловленных фактом отсутствия в зарубежных странах полномочных должностных лиц ПФР.

С другой стороны, необходимо обратить внимание, что большинство пенсионеров России, проживающих в Израиле и США, имеют гражданство этих государств (либо «грин

кард» (вид на жительство) в США) и получают социальное пособие, средний размер которого составляет в среднем 600-700 долл. США в Израиле и около 750 долл. США - в США. Соответственно, среднемесячный размер российской пенсии равен примерно 15-20 % указанного пособия. В США размер указанного пособия уменьшается при наличии у пенсионера иного источника дохода.

Проведенный анализ показывает наличие тенденции увеличения числа граждан пенсионного возраста, проживающих в Израиле и США, о чем свидетельствует существенный рост количества выдаваемых документов, удостоверяющих факт нахождения гражданина в живых и подтверждающих место постоянного жительства гражданина за пределами России (о пересечении границы).

Так, если в 2004 году Посольством и Генеральным консульством в Государстве Израиль было выдано 23635 свидетельств, удостоверяющих факт нахождения гражданина в живых, то в 2005 году количество данных документов выросло на 5,7 %, в 2006 году - на 5,3 % по сравнению с 2005 годом.

В 2006 году консульским отделом Посольства в США было выдано свидетельств, удостоверяющих факт нахождения гражданина в живых, на 48 % больше, а Генеральным консульством в г. Нью-Йорке - на 24,8 % больше, чем в 2004 году. Также растет и количество выдаваемых справок о подтверждении места постоянного жительства и пересечении границы.

Документы, необходимые для осуществления пенсионного обеспечения, выдаются на основании действующего российского заграничного паспорта, выдаваемого сроком на 5 лет. В результате граждане России, в том числе и преклонного возраста, постоянно проживающие в Израиле и США, вынуждены каждые 5 лет обращаться в загранучреждения МИДа России за получением нового паспорта, уплачивая значительный консульский сбор в размере 85 и 100 долл. США, соответственно.

В связи с тем, что количество российских пенсионеров, проживающих в Государстве Израиль и Соединенных Штатах Америки, весьма значительно и многие из них не могут добраться до городов, где расположены консульские учреждения, чтобы попасть на прием, сотрудниками этих учреждений организовываются и проводятся выездные консульские приемы в наиболее крупных и удаленных населенных пунктах.

Наибольшее количество таких приемов осуществляется в период с января по март каждого года, что связано с необходимостью выдачи большого количества свидетельств, удостоверяющих факт нахождения гражданина в живых, для продолжения выплаты ему пенсии. При этом в указанный период работа, связанная с оформлением документов по пенсионным вопросам, по оценкам сотрудников Посольства и Генконсульства в Государстве Израиль, занимает более 70 % их рабочего времени.

Так, Генеральным консульством в г. Хайфе в 2006 году было проведено 27 выездных приемов, из которых 19 - в I квартале года. При этом периодичность организации таких приемов в начале года составляет 3-6 дней. Общее количество принятых в данном порядке граждан составило 7363 человека, или в среднем 273 человека за один прием. В 2007 году Генконсульством осуществлено 18 приемов, во время проведения которых принято 5330 граждан, или в среднем 296 человек за один прием.

Консульским отделом Посольства в Государстве Израиль в январе-феврале 2007 года осуществлено 12 выездных приемов по пенсионным вопросам в городах консульского округа, на март 2007 года было запланировано проведение еще 6 таких приемов. В ходе каждого выезда обслуживается от 350 до 500 человек.

Консульским отделом Посольства в США в 2006-2007 годах было проведено по 2 выездных приема в год, на которых был принят 851 человек, Генеральным консуль-

ством в г. Нью-Йорке в 2006-2007 годах было проведено по 2 выездных приема в год, на которых было принято около 1000 человек.

В январе-феврале каждого года работа, связанная с оформлением документов по пенсионным вопросам, по оценкам сотрудников Посольства и Генерального консульства в США, занимает около 50-75 % рабочего времени.

Во время осуществления приемов граждан пенсионеры, помимо оформления документов, часто требуют разъяснений по различным аспектам пенсионного законодательства, однако в функции работников загранучреждений МИДа России предоставление таких консультаций не входит. Кроме того, сотрудники загранучреждений не обладают достаточным временем и квалификацией для проведения полноценных и качественных консультаций по поднимаемым гражданами вопросам.

Анализ сложившейся ситуации позволяет сделать вывод о необходимости присутствия в Государстве Израиль и Соединенных Штатах Америки официальных сотрудников ПФР в пиковое время (I квартал каждого года) для оказания помощи Посольствам и Генеральным консульствам в решении пенсионных вопросов. Кроме того, в случае, если данные сотрудники будут осуществлять личный прием и непосредственно решать вопросы пенсионного обеспечения граждан, в значительной степени отпадет необходимость получения пенсионерами свидетельств и справок и, соответственно, обязанность по несению дополнительных расходов, связанных с их оплатой.

В целях информирования пенсионеров о датах и суммах переводимых им пенсий, курсе конвертации валюты ПФР в инициативном порядке ежегодно направляет пенсионерам письма, в которых содержатся сведения о выплате пенсии нарастающим итогом за весь период ее выплаты. Часть из этих писем пересылается дипломатической почтой в Посольство и Генконсульство в Государстве Израиль, которые затем за счет средств федерального бюджета, выделенных на их содержание, отправляют почтой данные письма гражданам. За 2006 год за счет средств Посольства и Генконсульства было направлено около 9 тыс. писем. Стоимость отправки каждого письма 1,5 долл. США, то есть общая сумма средств, израсходованных загранучреждениями МИДа России на отправку указанных писем, составляет 13,5 тыс. долл. США.

В Посольство и Генеральное консульство в США Фондом также дипломатической почтой направляются для рассылки письма в адрес пенсионеров по различным вопросам пенсионного обеспечения, которые за счет загранучреждений МИДа России отправляются почтой гражданам. За 2006 год за счет средств Генконсульства было направлено около 2 тыс. писем.

В ходе мероприятия установлено, что значительное количество пенсионеров, состоящих на консульском учете в США, в течение ряда лет не обращались за получением свидетельств, удостоверяющих факт нахождения гражданина в живых, без чего невозможно продолжение выплаты пенсии.

В период с 2000 по 2003 год, по данным Генерального консульства в г. Нью-Йорке, за такими свидетельствами не обратилось 785 пенсионеров (9,4 % от общей численности российских пенсионеров, проживавших в США и получавших пенсии в 2003 году), что исключает возможность получения ими пенсий за названный период. Это может косвенно свидетельствовать о смерти этих граждан Российской Федерации.

Следует отметить, что фактически отсутствует механизм получения консульскими учреждениями информации о смерти российских граждан, постоянно проживающих за рубежом и имеющих гражданство другого государства. Статьей 37 Венской конвенции о консульских сношениях (Вена, 24 апреля 1963 года) предусмотрено, что при наличии соответствующей информации у компетентных властей государства пребывания эти власти обязаны в случае смерти гражданина другого государства безотлагательно уве-

домить об этом консульское учреждение этого государства, в округе которого произошла смерть. Однако властями США смерть названных граждан регистрируется по документам, подтверждающим наличие гражданства США, в результате чего умершие российские граждане продолжают оставаться на консульском учете.

В 2004-2005 годах за свидетельствами также не обратилось 533 человека, ранее получавших такой документ.

Сложившаяся ситуация приводит к тому, что в учете ПФР продолжают числиться в качестве получателей пенсий умершие граждане Российской Федерации, постоянно проживавшие за рубежом, что приводит к недостоверности сведений о количестве российских пенсионеров.

Так, в ходе мероприятия в Посольстве в Государстве Израиль с помощью сотрудников Посольства было установлено, что гражданка России С. Супоницкая, 1910 года рождения, числящаяся на консульском учете, умерла в апреле 1996 года, о чем была получена копия официального свидетельства о смерти из компетентного органа Государства Израиль. В ПФР С. Супоницкая продолжала весь этот период учитываться в реестре пенсионеров, размер ее пенсии перерасчитывался. При этом заявление о переводе пенсии было написано С. Супоницкой в ноябре 1995 года, а первый перевод был осуществлен за прошедшее время только в декабре 1997 года, то есть более чем через полгода после смерти пенсионера.

В «выплатном» деле пенсионера с 1996 года отсутствует свидетельство об удостоверении факта нахождения в живых, пенсия в период с 1997 года С. Супоницкой не выплачивалась, официальных данных о ее смерти в ПФР не имелось.

Необходимо также отметить, что в обязанности консульских учреждений не входит информирование органов ПФР о смерти граждан Российской Федерации, состоящих на консульском учете, даже при наличии таких сведений.

4. Осуществление перевода пенсии гражданину на его счет в банке или другом финансово-кредитном учреждении иностранного государства, в том числе организация данной работы в открытом акционерном обществе «МДМ-Банк»

До 2003 года расчетно-кассовое обслуживание ПФР по перечислению пенсий гражданам, проживающим за границей, осуществлялось Сбербанком России на основании договоров банковского счета, открытых в рублях и ряде иностранных валют, а также АКБ «Автобанк». Согласно установленным этими банками тарифам стоимость одного перевода в иностранной валюте была не ниже 20 долл. США, кроме того, Сбербанком России была установлена комиссия за конвертацию валюты до 0,5 % от рыночного курса. В мае 2002 года Сбербанк России уведомил Фонд, что в связи со сменой программного обеспечения банк не имеет возможности направлять списки пенсионеров в Израиль в электронном виде и в связи с этим, возрастут расходы ПФР за ручную обработку списков пенсионеров.

В связи с этим ПФР 30 декабря 2002 года заключил договор банковского счета с ОАО «МДМ-Банк». Следует отметить, что данный договор заключен без процедуры конкурсного отбора финансовых организаций, привлекаемых для осуществления отдельных операций со средствами бюджета ПФР.

В соответствии с указанным договором за проведение операций по купле-продаже валюты по курсу ОАО «МДМ-Банк» тариф для ПФР не был установлен, однако в марте 2003 года было подписано дополнительное соглашение к договору, в соответствии с которым этот тариф составил 0,38 % от суммы. За аналогичные операции по поручению других клиентов ОАО «МДМ-Банк» комиссию не взимает.

За приобретение валюты на торгах ММВБ с предварительным депонированием денежных средств тариф ОАО «МДМ-Банк» составляет 0,7 % от суммы, но Фонд этой услугой не пользовался.

Заключение вышеназванного дополнительного соглашения было произведено по инициативе ОАО «МДМ-Банк», о чем свидетельствует письмо председателя правления Банка В. В. Рашевского от 7 февраля 2003 года. В данном письме указывается, что «в связи с изменением ситуации на валютном и финансовом рынках Российской Федерации, а также учитывая сформировавшиеся тенденции в сфере организации и проведения конверсионных операций, в соответствии с пунктом 2.1.4 договора банковского счета от 30 декабря 2002 года ... ОАО «МДМ-Банк» были внесены изменения в «Тарифы комиссионного вознаграждения Банка». Далее в письме сообщается, что для ПФР тарифы комиссионного вознаграждения за проведение операций покупки/продажи иностранной валюты за счет средств, находящихся на счете клиента, по курсу ОАО «МДМ-Банк» составляют 0,38 % от суммы, а по курсу и в соответствии с условиями ММВБ - 0,7 % от суммы.

Однако, согласно выпискам из тарифов комиссионного вознаграждения за период со 2 декабря 2002 года по 20 февраля 2007 года, тарифы вышеназванного комиссионного вознаграждения не менялись, и было установлено, что при покупке/продаже иностранной валюты по курсу ОАО «МДМ-Банк» комиссия Банком не взимается, а при совершении конверсионных операций по курсу ММВБ взимается комиссия в размере 0,4 % от суммы. Такие же условия покупки/продажи валюты были установлены и в первоначальном договоре между ПФР и ОАО «МДМ-Банк».

Пунктом 2.1.4 данного договора устанавливается обязанность Банка своевременно осведомлять клиента об изменениях тарифов комиссионного вознаграждения Банка, однако, как показала представленная ОАО «МДМ-Банк» информация, эти тарифы в течение всего действия договора с ПФР для остальных клиентов не изменялись.

Таким образом, в результате заключения дополнительного соглашения № 2 к договору банковского счета от 30 декабря 2002 года между ОАО «МДМ-Банк» и ПФР, подписанного 13 марта 2003 года, для ПФР были установлены и действуют до настоящего времени завышенные тарифы комиссионного вознаграждения за проведение операций покупки/продажи иностранной валюты по сравнению с остальными клиентам Банка. При этом заключение данного дополнительного соглашения не было основано на положениях договора. Общие расходы Фонда на выплату комиссии ОАО «МДМ-Банк» в 2003-2006 годах составили 7261,4 тыс. рублей.

С целью перевода пенсий гражданам за границу в ОАО «МДМ-Банк» ПФР открыты 7 текущих счетов в иностранных валютах (доллары США, евро, английские фунты стерлингов, норвежские кроны, японские иены, швейцарские франки) и рублевый счет. Как правило, в соответствии с заявлениями на приобретение иностранной валюты средства с рублевого счета перечислялись на долларовый счет и с него перечислялись на счета пенсионеров или конвертировались в другие валюты. Необходимо отметить, что через счета, открытых в швейцарских франках, также перечисляются ежегодные взносы ПФР в Международную ассоциацию социального обеспечения (далее - МАСО).

Всего в 2003-2006 годах было приобретено 66933,8 тыс. долл. США, 139,0 тыс. швейцарских франков³, 54,4 тыс. иен, 21,4 тыс. евро, 7,0 тыс. фунтов стерлингов, 4,3 тыс. норвежских крон.

³ Швейцарские франки были приобретены для оплаты членских взносов в МАСО.

Расходы ПФР на приобретение валюты в 2003-2006 годах существенно увеличились. Так, если в 2003 году они составляли 82093,2 тыс. рублей, то к 2006 году возросли до 1033546,9 тыс. рублей, то есть более чем в 12,5 раза.

Расходы ПФР на оплату услуг ОАО «МДМ-Банк» по переводу пенсий гражданам, проживающим за границей, в 2003-2006 годах представлены в таблице:

Вид расходов	(тыс. руб.)			
	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Комиссионный сбор за отмену платежа	44,5	31,2	145,7	217,2
Комиссионный сбор за отправку документов почтой	14,4	18,8	18,4	21,7
Комиссия за переводы в иностранной валюте	4425,9	5738,9	8027,3	13197,5
Комиссия за покупку валюты	457,6	496,2	2301,4	4006,2
Комиссия за конверсионные операции	7,9	0,3	0,0	0,0
Итого	4950,3	6285,5	10492,8	17442,4

В среднем оплата доставки пенсии одному пенсионеру, проживающему за рубежом, составила: за 2003 год - 352,9 рубля, за 2004 год - 349,6 рубля, за 2005 год - 467,4 рубля, за 2006 год - 544,9 рубля. Доля расходов на доставку пенсий в общем объеме средств составила в 2003 году 1,6 %, в 2004 году - 1,4 %, в 2005 году - 1,6 %, в 2006 году - 1,7 процента.

С 2003 по 2006 год комиссия за покупку валюты выросла в 8,8 раза (с 457,6 тыс. рублей до 4006,2 тыс. рублей). Также значительно выросла сумма, уплаченная Банку за переводы в иностранной валюте (с 4425,9 тыс. рублей до 13197,5 тыс. рублей). Всего, включая оплату комиссионного сбора за отмену платежа и комиссионного сбора за отправку документов почтой, расходы ПФР на обслуживание выплаты пенсий за границу с 2003 по 2006 год выросли с 4950,3 тыс. рублей до 17442,4 тыс. рублей, то есть в 3,5 раза.

В октябре 2004 года между Фондом и ОАО «МДМ-Банк» было заключено дополнительное соглашение о начислении процентов на остаток денежных средств в долларах США. Проценты начисляются из расчета 0,5 % на остаток денежных средств на конец операционного дня. Средства перечисляются ежеквартально. За 2005-2006 годы поступило 3115,3 тыс. рублей, в том числе 2294,9 тыс. рублей - в 2005 году и 820,4 тыс. рублей - в 2006 году.

В апреле 2006 года ОАО «МДМ-Банк» распоряжением от 24 апреля 2006 года № 265ТА утвердил и ввел в действие порядок работы с Пенсионным фондом Российской Федерации по отправке реестров к валютным переводам.

В ходе мероприятия установлено наличие значительных среднесуточных остатков средств на долларовом счете, открытом в ОАО «МДМ-Банк» для осуществления выплаты пенсий за границу. Так, в 2004 году указанные остатки составляли 281,8 млн. рублей, в 2005 году - 411,2 млн. рублей, в 2006 году - 139,7 млн. рублей. Остатки по счетам, открытым в других валютах, были незначительны (в связи с небольшими объемами проходивших через эти счета средств).

Необходимо отметить, что при ежеквартальной периодичности выплат пенсий (финансирование производится в последнем месяце текущего квартала) наличие значительных остатков денежных средств в течение всего года, находящихся практически без движения, приводит к их отвлечению от основного назначения. Данные средства могли быть направлены на иные цели, связанные с выполнением ПФР важнейших социальных функций государства.

В результате фактически происходит долгосрочное кредитование коммерческой организации - ОАО «МДМ-Банк» - за счет государственных средств бюджета Фонда под крайне низкий процент - 0,5. Так, в настоящее время ставка по депозиту на срок 1 месяц и 1 день в Сбербанке России по вкладу свыше 1 млн. рублей составляет

5 % годовых, то есть в 10 раз больше, чем процентная ставка, выплачиваемая ОАО «МДМ-Банк» Фонду.

Проведенный анализ позволяет определить следующие основные параметры и тенденции, характеризующие положение пенсионеров, проживающих за пределами Российской Федерации.

1. Численность граждан, проживающих за пределами Российской Федерации и получающих российские пенсии, и количество государств, в которых они проживают, в период с 2002 по 2006 год постоянно и существенно увеличивались. По состоянию на конец 2006 года пенсии получают 115460 граждан, проживающих в 89 государствах.

2. Подавляющее большинство пенсионеров проживает в 12 государствах: Германии, Израиле, США, Эстонии, Латвии, Украине, Южной Корее, Канаде, Финляндии, Испании, Австралии и Греции, на долю которых в 2003-2006 годах приходилось более 98 % от общей численности получателей.

Доля 3 государств, в которых проживает наибольшее число пенсионеров (Германия, Израиль и США), составляла 2006 году 91 % от их общего количества.

3. Наиболее значительный рост как доли пенсионеров в их общей численности, так и абсолютного их количества, наблюдается в Эстонии и Латвии.

Причинами крайне высоких темпов роста численности пенсионеров, получающих российские пенсии, в указанных 2 государствах являются:

- предоставление гражданам Российской Федерации, проживающим за границей, права на назначение пенсии только в 2002 году в соответствии с новым пенсионным законодательством, в частности с законами № 166-ФЗ и № 173-ФЗ. До этого за пределы Российской Федерации пенсии выплачивались только тем гражданам Российской Федерации, которым они были назначены до их выезда на постоянное жительство за рубеж;

- отсутствие двусторонних соглашений по вопросам пенсионного обеспечения с Российской Федерацией (соответствующее соглашение с Эстонской Республикой в ближайшее время вступит в силу);

- фактическая невозможность получения российскими гражданами, проживающими в данных странах, гражданства этих государств и, соответственно, пенсий и пособий за счет их бюджетов;

- отсутствие в законодательстве указанных государств положений, позволяющих, даже при условии предоставления пенсионного обеспечения, учитывать стаж, выработанный гражданами при существовании СССР.

4. Около $\frac{3}{4}$ от общего числа граждан, постоянно проживающих за рубежом, довели получение своих пенсий другим лицам, проживающим на территории Российской Федерации.

5. Общий объем средств, израсходованных ПФР на выплату пенсий гражданам, проживающим за пределами Российской Федерации и получающим пенсию как по месту постоянного проживания, так и на территории Российской Федерации, в 2006 году составил около 4 млрд. рублей.

6. С 2001 года годовой объем средств, израсходованных ПФР на выплату пенсий гражданам, выехавшим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, вырос более чем в 8 раз. При этом отмечается тенденция снижения в общем объеме этих средств доли расходов ПФР на выплату пенсий за границу за счет средств федерального бюджета, и, соответственно, возрастания доли средств, выплачиваемых ПФР за счет средств страховых взносов.

7. Средний размер пенсии по старости, выплачиваемой гражданам, проживающим за пределами Российской Федерации, в 2006 году составил 2863,5 рубля в месяц.

8. В среднем оплата доставки пенсии одному пенсионеру, проживающему за рубежом, составила в 2006 году 544,9 рубля, или 45,4 рубля в месяц. Доля расходов на доставку пенсий в общем объеме указанных средств составила в 2006 году 1,7 процента.

Выводы

Выявленные в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия тенденции, а также фактические данные позволяют сделать следующие основные выводы.

1. На учете в Фонде в качестве получателей пенсий и на консульском учете в загранучреждениях МИДа России длительное время продолжают числиться умершие граждане Российской Федерации, постоянно проживавшие за рубежом, что приводит к недостоверности сведений о количестве российских пенсионеров.

При этом граждане, которым была приостановлена выплата пенсии в связи с непредставлением свидетельства о нахождении в живых, учитываются ПФР при планировании расходов на пенсионное обеспечение в течении 3 лет.

Сложившаяся ситуация обусловлена тем, что ПФР не может прекратить начисление гражданину пенсии и исключить его из базы данных на основании длительного необращения за выплатой пенсии, поскольку причины такого необращения ПФР неизвестны.

Механизм, позволяющий ПФР получать сведения о смерти пенсионера, постоянно проживающего за пределами Российской Федерации, нормативно не установлен. Следует отметить, что в обязанности загранучреждений МИДа России не входит информирование органов ПФР о смерти граждан Российской Федерации, состоящих на консульском учете, даже в случае наличия таких сведений.

Число пенсионеров, выплата пенсий которым была приостановлена по вышеназванной причине, составляло в 2002 году около 20 % от общей численности пенсионеров, в 2003 году - 18,5 %, в 2004 году - 15,3 %, в 2005 году - 13,9 %, в 2006 году - 14,6 процента.

2. Отсутствие в Израиле и США официальных представителей ПФР, обладающих полномочиями по назначению и перерасчету пенсий, приводит к дополнительным материальным затратам со стороны пенсионеров и увеличению объема работы сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации в указанных государствах, выполнение которой не имеет прямого отношения к их непосредственным задачам и функциям.

Так, в I квартале каждого года работа, связанная с оформлением документов по пенсионным вопросам, по оценкам сотрудников Посольства и Генконсульства в Государстве Израиль, занимает более 70 % рабочего времени сотрудников консульских учреждений.

В связи с отсутствием у пенсионеров, проживающих в Государстве Израиль и США, возможности личной явки к должностному лицу ПФР для самостоятельного решения вопросов своего пенсионного обеспечения данная категория граждан вынуждена оформлять целый ряд дополнительных документов и нести существенные расходы, в то время как граждане, проживающие и получающие пенсии на территории Российской Федерации, избавлены от таких дополнительных обязанностей и затрат.

Так, затраты пенсионера при решении вопроса о назначении и выплате пенсии в Государстве Израиль составляют от 55 до 85 долл. США, а в США - от 10 до 75 долл. США. Кроме того, все пенсионеры ежегодно несут расходы, связанные с необходимостью получения свидетельства об удостоверении факта нахождения в живых.

Сложившаяся ситуация свидетельствует о дифференциации правового положения пенсионеров, получающих пенсию за границей, и пенсионеров, проживающих и получающих пенсии в России, выражающемся в возложении на граждан, живущих за пределами Российской Федерации, дополнительных обязанностей, обусловленных фактом отсутствия в Государстве Израиль и Соединенных Штатах Америки полномочных

должностных лиц ПФР и возможности принятия решений о назначении и перерасчете пенсий гражданам непосредственно по месту их постоянного проживания.

Кроме того, в ходе мероприятия также установлено следующее.

1. В части анализа действующего законодательства, регулирующего вопросы пенсионного обеспечения граждан, проживающих за пределами Российской Федерации:

- некоторые обязанности, возложенные на ПФР российским пенсионным законодательством, исполняются им по сложившейся практике, например, в части сроков перевода пенсий (один раз в квартал), а также выдачи пенсионных удостоверений (лишь по требованию пенсионера);

- тарифами за совершение консульских действий, утвержденными Чрезвычайными и Полномочными Послами Российской Федерации в Соединенных Штатах Америки и Государстве Израиль, предусмотрены льготы по уплате сборов за совершение консульских действий для некоторых категорий граждан, в том числе для пенсионеров.

Однако, как показал проведенный анализ, в действующем законодательстве отсутствуют правовые основания для предоставления руководителями загранучреждений МИДа России в зарубежных государствах льгот по уплате сборов за совершение консульских действий для отдельных категорий плательщиков. В соответствии с Консульским уставом СССР, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 июня 1976 года № 4146-IX, такие льготы могут предоставляться консульскими работниками только в индивидуальном порядке, для отдельных лиц - по их заявлениям;

- нормативно не урегулирован порядок направления документов по вопросам осуществления пенсионного обеспечения граждан из органов ПФР гражданам, постоянно проживающим за рубежом.

Так, Фонд в инициативном порядке в целях информирования пенсионеров ежегодно направляет им письма, в которых содержатся сведения о выплате пенсии нарастающим итогом за весь период ее выплаты. Часть из этих писем пересылается дипломатической почтой в Посольство и Генконсульство в Государстве Израиль, которые затем за счет средств федерального бюджета, выделенных на их содержание, отправляют почтой гражданам. За 2006 год за счет средств Посольства и Генконсульства было направлено около 9 тыс. писем. Аналогичные факты установлены и в загранучреждениях МИДа России в США.

2. В части планирования объемов средств, направляемых на пенсионное обеспечение граждан, выехавших на постоянное место жительства за пределы Российской Федерации.

Недостатки в организации планирования Министерством обороны Российской Федерации численности военных и приравненных к ним пенсионеров, проживающих за рубежом и получающих пенсии за счет средств федерального бюджета, и объемов средств, необходимых для осуществления их пенсионного обеспечения, привели к тому, что в период с 2001 по 2006 год исполнение бюджета ПФР по данному виду расходов характеризуется крайне низким уровнем. В анализируемом периоде фактически происходило субсидирование бюджета ПФР со стороны федерального бюджета. В бюджет Фонда перечислялись средства на выплату пенсий указанной категории пенсионеров, объемы которых изначально были существенно завышены.

В общей численности пенсионеров данной категории доля пенсионеров Министерства обороны Российской Федерации является наиболее значительной. В 2006 году эта доля составляла 79,5 процента.

Суммарные остатки средств, предназначенных в соответствии с бюджетом ПФР на выплату пенсий военным и приравненным к ним пенсионерам, проживающим за пределами Российской Федерации, за период с 2001 по 2006 год составили 237,0 млн. рублей.

Превышение численности пенсионеров, которая представлялась в ПФР Министерством обороны Российской Федерации в качестве обоснования потребности при определении объемов финансирования данных выплат, над количеством граждан, которым пенсия выплачивалась, составляло в 2002 году 1,6 раза, в 2004 году - 2,1 раза, в 2006 году - 1,9 раза.

Суммы заявленной Министерством обороны Российской Федерации потребности в средствах на пенсионное обеспечение пенсионеров превышали фактические затраты в 2002 году в 2,2 раза, в 2004 году - в 2,3 раза, в 2006 году - в 1,7 раза.

3. В части взаимоотношений ПФР с ОАО «МДМ-Банк».

Договор банковского счета между ПФР и АКБ «Московский Деловой Мир» от 30 декабря 2002 года заключен без процедуры конкурсного отбора финансовых организаций, привлекаемых для осуществления отдельных операций со средствами бюджета ПФР.

Кроме того, в результате заключения дополнительного соглашения № 2 от 13 марта 2003 года к договору банковского счета для ПФР были установлены и действуют до настоящего времени завышенные тарифы комиссионного вознаграждения за проведение операций покупки/продажи иностранной валюты по сравнению с остальными клиентами Банка. При этом заключение данного дополнительного соглашения не было основано на положениях договора. Общие расходы Фонда на выплату комиссии ОАО «МДМ-Банк» в 2003-2006 годах составили 7261,4 тыс. рублей.

Расходы ПФР на обеспечение выплаты пенсий за границу, связанные с оплатой услуг ОАО «МДМ-Банк», с 2003 по 2006 год выросли с 4950,3 тыс. рублей до 17442,4 тыс. рублей, то есть в 3,5 раза. С 2003 по 2006 год комиссия за покупку валюты выросла в 8,8 раза. Практически также значительно выросла сумма, уплаченная банку за переводы в иностранной валюте.

В ходе мероприятия установлено наличие значительных среднесуточных остатков средств на долларовом счете, открытом ПФР в ОАО «МДМ-Банк» для осуществления выплаты пенсий за границу. Так, в 2004 году указанные остатки составляли 281,8 млн. рублей, в 2005 году - 411,2 млн. рублей, а в 2006 году - 139,7 млн. рублей.

Необходимо отметить, что при ежеквартальной периодичности выплат пенсий, когда финансирование проводится в последнем месяце текущего квартала, наличие значительных остатков денежных средств в течение всего года, находящихся практически без движения, фактически приводит к их неэффективному использованию.

Кроме того, происходит долгосрочное кредитование коммерческой организации - ОАО «МДМ-Банк» - за счет государственных средств бюджета Фонда под крайне низкий процент (0,5 %) на остаток денежных средств по счету, открытому в долларах США.

Предложения

Счетная палата Российской Федерации предлагает обратить внимание на целесообразность рассмотрения следующих вопросов.

Совершенствования порядка организации пенсионного обеспечения граждан, проживающих за границей, в части:

- актуализации имеющейся в ПФР базы данных пенсионеров, получающих пенсии за пределами Российской Федерации, с помощью:

организации взаимодействия с МИДом России и зарубежными органами социального обеспечения путем ежегодного направления последним списков пенсионеров, выплата пенсий которым приостановлена более 3 лет, с целью установления факта нахождения этих граждан в живых;

закрепления в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы пенсионного обеспечения граждан, выехавших за пределы Российской Федерации, возможности

прекращения осуществления выплаты пенсии и исключения пенсионера из базы данных ПФР в случае непредставления им свидетельства об удостоверении факта нахождения в живых в течение определенного периода времени с последующим восстановлением такой выплаты в случае предоставления необходимых документов;

- проработки совместно с МИДом России вопроса о возможности направления в дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации в государствах, где постоянно проживает наибольшее количество российских пенсионеров, в I квартале каждого года сотрудников ПФР, а также определения статуса их пребывания с целью осуществления личного приема и непосредственного разрешения вопросов пенсионного обеспечения вышеназванной категории граждан Российской Федерации.

Кроме того, Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным принять следующие меры.

В части совершенствования механизма взимания сборов за совершение консульских действий, связанных с пенсионным обеспечением граждан, проживающих за рубежом:

- обеспечить соблюдение загранучреждениями МИДа России существующего порядка предоставления льгот по уплате сборов за совершение консульских действий исключительно в индивидуальном порядке.

В части совершенствования действующего законодательства, регулирующего вопросы осуществления пенсионного обеспечения граждан, проживающих за пределами Российской Федерации:

- нормативно закрепить особенности пенсионного обеспечения граждан, постоянно проживающих за рубежом, в части сроков перевода пенсий, а также выдачи им пенсионных удостоверений;

- разработать единый порядок направления документов по вопросам осуществления пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации из органов ПФР по месту жительства граждан Российской Федерации в зарубежных государствах, включая использование для этих целей дипломатической почты.

В части совершенствования порядка финансирования выплаты пенсий гражданам, проживающих за пределами Российской Федерации, и минимизации расходов ПФР, связанных с указанными выплатами:

- принять меры по корректировке процесса планирования Минобороны России численности военных пенсионеров, проживающих за пределами Российской Федерации, и объемов средств, необходимых для выплаты им пенсий, исходя из реальных показателей по их пенсионному обеспечению;

- привести в соответствие с общими для всех клиентов ОАО «МДМ-Банк» размеров тарифов комиссионного вознаграждения за проведение операций покупки/продажи иностранной валюты, установленных для ПФР;

- снизить остатки средств на счетах ПФР в ОАО «МДМ-Банк», имея в виду обеспечение поступления средств на счета, предназначенные для выплаты пенсий за границу, в конце второго месяца квартала.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ