**с 30.11.20г. по 04.12.20г.**

**Дисциплина: ОРОСО**

*Составить конспект в тетрадь и выполнить задание для самостоятельного изучения*

**Тема лекции: «Организация работы органов, осуществляющих пенсионное обеспечение граждан»**

**1. Пенсионный фонд Российской Федерации – основной орган пенсионного обеспечения**

В России, как отмечалось ранее, отсутствует единая и целостная пенсионная система. По этой причине в стране существует разветвленная сеть пенсионных органов. В ее состав входят ПФР, структурные подразделения (отделы, управления социального или пенсионного обеспечения) МВД России, Минобороны России, Минюста России, ФСБ России, Генпрокуратуры России и др. Одним из ведущих пенсионных органов считается ПФР, так как он является организацией, управляющей внебюджетным фондом финансовых средств социального назначения, а главная задача этого Фонда – реализация одной из важнейших основных гарантий, а именно государственного пенсионного обеспечения при наступлении соответствующих страховых случаев.

ПФР образован постановлением Верховного Совета РФ от 22 декабря 1990 г. в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в России в соответствии со ст. 8 Закона РФ от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в Российской Федерации».

Финансирование выплаты пенсий, назначенных в соответствии с указанным Законом, осуществлялось ПФР за счет страховых взносов работодателей, граждан и ассигнований из федерального бюджета. До 1 января 1992 г. действовали такие законодательные акты, как Временное положение о Пенсионном фонде РСФСР, Порядок уплаты страховых взносов предприятиями, организациями и гражданами в Пенсионный фонд РСФСР, утвержденные постановлением Верховного Совета РСФСР от 30 января 1991 г. А с 1 января 1992 г. вступили в силу другие: Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (в дальнейшем – Положение о ПФР)**[33]** и Порядок уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации, утвержденные постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г.

Денежные средства ПФР находятся в государственной собственности Российской Федерации, они не входят в состав бюджетов других фондов и изъятию не подлежат (п. 2 Положения о ПФР). При этом ПФР являлся самостоятельным финансово-кредитным учреждением, осуществляющим свою деятельность в соответствии с законодательством РФ. В первые годы своего существования функции ПФР были следующие:

– целевой сбор и аккумуляция страховых взносов, а также финансирование расходов на выплату государственных пенсий и на другие цели (тариф страховых взносов в ПФР ежегодно устанавливался федеральными законами);

– организация работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или в случае потери кормильца;

– капитализация средств ПФР, а также привлечение в фонд добровольных взносов физических и юридических лиц;

– контроль за своевременным и полным поступлением страховых взносов, а также за правильным и рациональным расходованием его средств;

– организация и ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц, а также организация и ведение данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в ПФР;

– межгосударственное и международное сотрудничество, участие в разработке и реализации межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам пенсий;

– изучение и обобщение практики правоприменения по вопросам уплаты в ПФР страховых взносов и внесение предложений по ее совершенствованию;

– проведение научно-исследовательской работы и разъяснительной работы среди населения и предприятий по вопросам, относящимся к компетенции ПФР.

В соответствии с Положением о ПФР руководство фондом осуществляет Правление ПФР и его постоянно действующий исполнительный орган – исполнительная дирекция.

В состав Правления ПФР входят председатель, первый заместитель, а также некоторые управляющие отделениями фонда, представители общественных, религиозных и государственных организаций, объединений, учреждений, деятельность которых связана с защитой интересов пенсионеров, инвалидов и детей. В работе Правления ПФР могут принимать участие с правом совещательного голоса управляющие территориальными отделениями ПФР, руководители министерств и ведомств РФ, Банка России.

Правление ПФР несет ответственность за выполнение функций, относящихся к компетенции ПФР; определение задач фонда; утверждение бюджета и сметы расходов ПФР и его органов, отчетов об их исполнении; утверждение структуры и штатов.

Для осуществления контроля за деятельностью исполнительной дирекции ПФР и его региональных органов существует ревизионная комиссия ПФР.

Организации, учреждения, в том числе банки, обязаны представлять уполномоченным ПФР необходимые документы и сведения, относящиеся к деятельности фонда, за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну. ПФР, образованный в целях государственного управления денежным фондом, был наделен государственно-властными полномочиями, многие из которых свойственны государственным органам исполнительной власти.

В соответствии с действовавшим до 1 января 2001 г. специальным законодательством ПФР обладал полномочиями в области сбора страховых взносов и вопросов, связанных с осуществлением контроля за уплатой взносов, взысканием недоимки и пени, наложением финансовых санкций, обращением взыскания на имущество плательщиков. Аналогичными правомочиями были наделены и налоговые органы. Однако дублирование ПФР функций налоговых органов нарушало принцип единства системы органов государственной власти и законодательного разграничения их компетенции, поэтому полномочия по осуществлению контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения взносов в ПФР (как и в ФСС России, фонды ОМС), по взысканию сумм недоимки, пеней и штрафов с 1 января 2001 г. были переданы налоговым органам.

Наделение ПФР государственно-властными полномочиями, включая возможность издания им обязательных для исполнения актов, сблизило ПФР с государственными органами. Статьей 143 БК РФ установлено, что средства ПФР находятся в федеральной собственности и управляются органами государственной власти Российской Федерации. Вместе с тем остальные полномочия ПФР (расходования средств, получения и расходования бюджетных средств, в области гражданско-правовых отношений, взаимоотношений с государственными органами исполнительной власти) по своему характеру свойственны участникам бюджетного процесса, не относящимся к числу органов государственной власти. В соответствии со ст. 145 и 149 БК РФ на ПФР возлагается обязанность по составлению проекта бюджета, а также отчета о его исполнении, представление которых на рассмотрение законодательных органов производится государственными органами исполнительной власти РФ.

ПФР, как и другие социально-страховые фонды, не входит в систему федеральных органов исполнительной власти России, которая в настоящее время и состоит из федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств. Несмотря на это, фактически фонды исполняют функции государственного управления в финансовой сфере.

Правовой статус ПФР включает в себя некоторые элементы, аналогичные статусу органов государственного управления, например деятельность фонда характеризуется специальной целью учреждения фондов, их задачами и функциями, закрепленными в законодательстве, направленными на финансирование социальных программ; фонд осуществляет реализацию публичного интереса, т. е. потребность граждан в обеспечении мерами социальной защиты; его компетенция определяется как совокупность прав и обязанностей, наличие властных полномочий; фонд обладает правом управления государственной собственностью в пределах предоставленных прав; он наделен полномочиями в применении мер принудительного воздействия для выполнения правовых предписаний.

Кроме этого, ПФР обладает определенными организационно-структурными характеристиками: законодательно установленным порядком образования, реорганизации, ликвидации; внутренней управленческой структурой; территориальными пределами деятельности и др.

Отсюда следует, что статус ПФР включает в себя элементы, присущие правовому статусу органов государственного управления, а именно:

1) это организованный коллектив людей с определенным порядком формирования, официальным наименованием, печатью, закрепленным порядком комплектования личного состава, распределением управленческих функций;

2) деятельность фонда характеризуется специальной целью его создания, задачами и функциями, закрепленными в законодательстве, направленными на финансирование социальных программ; реализацией публичного интереса (т. е. потребностью общества в обеспечении социальной защищенности); методами и формами деятельности; компетенцией как совокупностью прав и обязанностей, властных полномочий; возможностью управления государственной собственностью в пределах предоставленных прав; изданием актов управления, обязательных для субъектов обязательного социального страхования; возможностью применения установленных нормативными актами мер принудительного воздействия для выполнения правовых предписаний;

3) фонд имеет организационную структуру, включающую законодательно определенный порядок образования, реорганизации, ликвидации; имеет определенную нормативными актами внутреннюю функциональную структуру; обозначены территориальные пределы его деятельности.

В связи с проводимой административной реформой изменилось управление ПФР и социально-страховыми фондами.

В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» закреплено положение о том, что федеральное министерство осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов, а также установлен перечень функций, которые осуществляет федеральный министр в отношении государственных внебюджетных фондов. Вместе с тем Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г., определил круг полномочий федерального министра, реализуемых им в отношении государственных внебюджетных фондов и их должностных лиц, однако толкуются эти полномочия неоднозначно.

Проводимые преобразования финансовых основ обязательного пенсионного страхования с одновременным изменением вертикали власти в стране вызывают необходимость определения правового статуса ПФР и совершенствование законодательства в отношении его полномочий.

Для организации деятельности ПФР характерно следующее: нормативное регулирование порядка образования, реорганизации, ликвидации субъектов; подконтрольность государственных внебюджетных фондов; внутренняя организационная структура, органы администрации; процедуры деятельности; право на официальные символы. В отличие от государственных органов, у которых все организационные элементы правового статуса закрепляются в соответствующих положениях об этих органах, организационно-структурный компонент правового статуса ПФР регулируется не только Положением о фонде, но и нормами гражданского законодательства, устанавливающими основные требования к его организационно-правовой форме как юридическому лицу, созданному в качестве государственного учреждения.

Общие черты организационно-структурной части правового статуса ПФР таковы: а) создание, реорганизация и ликвидация производятся только на основании нормативных правовых актов федерального уровня; б) подконтрольность федеральным органам контроля общей и специальной компетенции, контролирующим использование его собственных средств наряду с бюджетными средствами; в) однотипность внутренней структуры ПФР, характеризуемая наличием двух органов – правления фонда и исполнительной дирекции фонда, подотчетных соответствующим органам государственной власти; г) постоянное местонахождение центрального органа фонда – г. Москва, а также использование официальных символов Российской Федерации в печатях и названиях фондов.

Организационная структура и региональное построение отделений ПФР, несмотря на значительное сходство, имеют и существенные различия. Указанные особенности отражены в положениях о ПФР и территориальных отделениях ПФР. В то же время ПФР обладает свойствами, порожденными двойственностью его правового статуса, которые не позволяют однозначно отнести его к органам государственного управления: фонд не является автономной частью государственного аппарата; является самостоятельным юридическим лицом, действующим не от имени государства, а по его поручению от собственного имени; несет самостоятельную ответственность, при этом ответственность государства за действия фонда как собственника финансово-кредитных учреждений ограничена рамками гражданского законодательства, самостоятельно в процессе своей деятельности фонд создает финансовые ресурсы, являющиеся государственной собственностью, для осуществления своих задач, а не наделяется ими в процессе его организации; он подконтролен органам государственной власти, но не подчинен им; отсутствуют вышестоящие государственные органы в порядке подчиненности; штатные работники фонда не являются государственными служащими, хотя в ряде случаев действующее законодательство приравнивает их к государственным служащим в части обеспечения бытовым и медицинским обслуживанием, оплаты труда и т. д.

Реализация фондом полномочий в отношении финансовых средств опосредуется властными отношениями с государственными органами, осуществляющими от имени Российской Федерации ее права собственника. Такие отношения возникают в связи с необходимостью получения согласия собственника на распоряжение имуществом в определенных случаях, в связи с осуществлением контроля уполномоченными государственными органами за деятельностью ПФР и др. Отметим, что по отношению к ПФР как государственному учреждению, основанному на праве оперативного управления, уполномоченные государственные органы наделены решающей властью по широкому кругу вопросов. Это можно объяснить тем, что ПФР реализует свои полномочия, касающиеся финансовых средств в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением финансовых средств.

При этом государство как собственник вправе перераспределить финансовые средства ПФР путем принятия федеральных законов. Для ПФР предусмотрен законодательный режим финансового планирования, основными плановыми документами которого являются бюджеты и отчеты об исполнении бюджетов ПФР, принимаемые Федеральным Собранием РФ (в виде федеральных законов).

Органы государственной власти России наделены полномочиями по контролю за деятельностью ПФР, которые во многом определяются правовым режимом финансовых средств ПФР, являющихся государственной собственностью Российской Федерации. Основные из этих полномочий: создание, реорганизация и ликвидация ПФР; утверждение Положения о фонде (учредительных документов); определение целей, задач и функций фонда; составление и утверждение бюджетов фонда; назначение на должность и освобождение от должности руководителей ПФР; перераспределение финансовых средств фонда; установление целевого расходования денежных средств, аккумулированных фондом; контроль за сбором, использованием и распределением финансовых средств Фонда.

Это притом что ПФР и ФСС России сами, как фискальные учреждения, наделены полномочиями государственно-властного характера, прежде всего в отношениях с плательщиками страховых взносов и получателями финансовых средств фондов.

В административно-правовом статусе ПФР так же, как и в статусе государственных органов, можно выделить четыре основных компонента: целевой, структурно-организационный, компетентностный (компетенцию), а также наличие ответственности.

*Цели, задачи и функции* ПФР во многом определяют его организационно-структурное построение, сферу деятельности и компетенцию. Главными целями его создания и деятельности является создание государственных гарантий в системе пенсионного обеспечения и управление средствами Пенсионного фонда РФ. Эти цели достигаются в ходе решения следующих задач: поддержание финансовой стабильности и обеспеченности пенсионной сферы; обеспечение прав граждан на социальные выплаты; своевременное и полное финансирование социальных выплат (пенсий, пособий и др.); участие в разработке и реализации государственных программ в социальной сфере; финансирование целевых программ и т. д. Основными функциями ПФР является сбор и аккумулирование обязательных страховых взносов и других финансовых источников; управление собранными финансовыми ресурсами в соответствии с их целевым назначением; осуществление контроля за соблюдением порядка уплаты обязательных страховых взносов; финансирование социальных программ; накопление финансовых резервов для обеспечения устойчивости финансирования социальной сферы; изучение и обобщение практики применения нормативных актов; осуществление контроля за целевым расходованием финансовых средств ПФР и др.

*Компетенция*, являясь совокупностью прав и обязанностей (полномочий) по определенному кругу вопросов, выражает сущность правового статуса и представляет собой систему элементов. В соответствии с этим подходом компетенцию ПФР можно определить как совокупность полномочий фонда по вопросам сбора, использования и распределения финансовых средств, являющихся государственной собственностью, а также полномочий по проведению государственной политики в области финансирования социальной сферы. Компетенция ПФР закрепляется в нормативных правовых актах, определяющих правовой статус и регулирующих его деятельность. Закрепление компетенции ПФР осуществляется разными технико-юридическими способами. Во-первых, компетенция фондов устанавливается методом перечисления функций и конкретных полномочий в соответствующем положении о фонде. Во-вторых, методом приравнивания его полномочий к полномочиям органов исполнительной власти (например, к полномочиям федеральных налоговых органов) при осуществлении контроля за соблюдением плательщиками установленного порядка уплаты обязательных страховых взносов в фонд.

Специфическим способом наделения ПФР государственными полномочиями является их делегирование органами государственной власти. Это делегирование государственных полномочий социальным фондам может осуществляться в соответствии со ст. 125 ГК РФ на основании принятых федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ. При этом эти фонды выступают от имени органов государственной власти и по их специальному поручению. Механизм делегирования полномочий государственных органов является одним из способов «вступления» государства в гражданские правоотношения и опосредованное приобретение им гражданских прав и обязанностей через действия данных фондов. В то же время делегирование полномочий центрального отделения ПФР региональному отделению осуществляется в административно-правовом порядке путем принятия соответствующего правового акта.

Полномочия ПФР распространяются на всю территорию России, за исключением региональных отделений ПФР, которые являются юридическими лицами и имеют компетенцию, ограниченную территорией функционирования отделения. Разграничение компетенции между центральным органом фонда и его региональными отделениями производится на основании положений о фондах и локальных правовых актов, принимаемых руководящим органом ПФР.

Ответственность является неотъемлемой частью правового статуса ПФР. Поэтому его должностные лица в процессе осуществления своей деятельности несут правовую ответственность в случае нарушения прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Из всех видов ответственности наиболее урегулированной в правовом плане является гражданско-правовая ответственность ПФР. Она наступает и реализуется в соответствии с действующим гражданским законодательством.

Остальные виды ответственности ПФР и его должностных лиц регулируются в общем порядке, предусмотренном административным, трудовым и уголовным законодательством. Однако серьезным недостатком действующих нормативных правовых актов является то, что не установлены на законодательном уровне состав и меры ответственности за такое наиболее распространенное нарушение в деятельности фонда, как *нецелевое* использование финансовых средств. Кроме того, на штатных работников ПФР не распространяются меры дисциплинарной ответственности, предусмотренные для государственных служащих, поскольку должностные лица и сотрудники ПФР не отнесены к категории государственных служащих, что является еще одним недостатком действующего законодательства. Таким образом, ответственность ПФР и его должностных лиц должна быть предусмотрена законодательными актами с учетом специфики правового статуса и особенностей административной деятельности ПФР.

Итак, анализ содержания деятельности ПФР в течение периода времени, с момента его создания и до настоящего времени, показывает, что из финансово-кредитного учреждения он превратился в государственное учреждение.

В последние годы на ПФР возложены функции, которые, в принципе, не должны относиться к его полномочиям как страховщика по обязательному пенсионному страхованию. К таким полномочиям относится, например, предоставление ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан; дополнительное ежемесячное обеспечение отдельных категорий граждан; выплаты по обязательному медицинскому страхованию неработающих пенсионеров; ведение федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, и др. Все это неизбежно отражается не только на правовом статусе ПФР, но и на эффективности функционирования всей системы обязательного пенсионного страхования.

ПФР и подчиненные ему органы составляют многоуровневую систему, управляющую средствами обязательного пенсионного страхования в России:

1) федеральный уровень – ПФР (правление ПФР, исполнительная дирекция ПФР);

2) федеральные округа РФ – управления ПФР в федеральных округах (структурные подразделения ПФР);

3) уровень субъектов РФ – территориальные отделения ПФР (в соответствующих регионах);

4) местный – районный, городской уровень – управления, отделения или отделы ПФР в районах, городах.

На федеральном уровне управление пенсионной системой обеспечивается правлением ПФР и его исполнительным органом – исполнительной дирекцией. В субъектах Федерации действуют региональные отделения ПФР, являющиеся юридически самостоятельными для выполнения возложенных на них функций по назначению и выплате пенсий. Местный уровень пенсионной системы составляют пенсионные управления (отделения, отделы, уполномоченные лица ПФР), находящиеся в районах (городах). Они в основном выполняют функции по назначению и выплате пенсий.

В целом ПФР как страховщику характерна централизация управленческих функций на федеральном уровне, начиная с выполнения функций в области пенсионного обеспечения и заканчивая контролем за расходами на содержание аппарата пенсионной системы.

В своей деятельности ПФР и его нижестоящие органы взаимодействуют со многими министерствами, ведомствами, иными организациями и их структурными подразделениями по вертикали: Минздравсоцразвития России и Минфин России; Минэкономразвития России и ФНС России; Управление федеральной почтовой связью; ФСС России и фонды ОМС; Госкомстат России; Минюст России; Банк России; Сбербанк; Внешэкономбанк РФ, управляющие пенсионные компании; профсоюзы и подведомственные всем им нижестоящие органы.

Для координации деятельности органов ПФР по вопросам реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение и взаимодействие их с полномочными представителями Президента РФ созданы управления фонда в федеральных округах, которые являются структурными подразделениями Исполнительной дирекции ПФР.

**Контрольные вопросы:**

1. Дайте общую характеристику органов, осуществляющих пенсионное обеспечение в стране.

2. Какова структура органов, осуществляющих обязательное пенсионное страхование в России?