

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 января 2001 года № 2 (238) “Об аналитической записке “По результатам комплексных ревизий государственных внебюджетных фондов и проверок в региональных отделениях Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, территориальных фондах обязательного медицинского страхования и территориальных органах по вопросам занятости за 1999-2000 годы”:*

*Одобрить аналитическую записку с учетом замечаний и предложений.*

*Поддержать предложение аудитора Счетной палаты Российской Федерации И. Г. Дахова о направлении писем с приложением аналитической записки Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строеву, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу, Председателю Правительства Российской Федерации М. М. Касьянову.*

*Включить данную аналитическую записку в план для публикации в очередном номере Бюллетеня Счетной палаты Российской Федерации.*

**Аналитическая записка  
по результатам комплексных ревизий государственных внебюджетных  
фондов и проверок в региональных отделениях Пенсионного фонда  
Российской Федерации, Фонда социального страхования  
Российской Федерации, территориальных фондах обязательного медицинского  
страхования и территориальных органах по вопросам занятости  
за 1999 - 2000 годы**

Направление деятельности Счетной палаты Российской Федерации по контролю за исполнением бюджетов государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов в соответствии со статьей 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации осуществляет все предусмотренные формы финансового контроля за формированием и использованием средств Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Государственного фонда занятости населения Российской Федерации. В том числе:

**предварительный контроль** – в ходе рассмотрения проектов законов об их бюджетах и иных проектов решений по бюджетно-финансовым вопросам деятельности фондов;

**текущий контроль** – в ходе оперативного контроля за использованием средств фондов, рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных органов;

**последующий контроль** – в ходе проведения контрольных мероприятий (ревизий и проверок), рассмотрения отчетов об исполнении бюджетов фондов.

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год были проведены комплексные ревизии исполнения доходных и расходных статей бюджетов за 1999 год всех государственных внебюджетных фондов. Кроме того, проведены контрольные мероприятия в региональных отделениях Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, территориальных фондах обязательного медицинского страхования и территориальных органах по вопросам занятости Амурской, Брянской, Калининградской и Костромской областей, Республик Коми, Саха (Якутия), Тыва, Чеченской Республики, в Ханты-Мансийском автономном округе.

Ревизии и проверки показали, что законодательная база, регулирующая деятельность государственных внебюджетных фондов в целом обеспечивала проведение государственной социальной политики. Федеральные законы о тарифах страховых взносов и бюджетах государственных внебюджетных фондов на 1999 и 2000 годы

приняты своевременно, что, в свою очередь, положительно сказалось на работе фондов по их исполнению.

Тарифы страховых взносов в государственные внебюджетные фонды составляли:

- в Пенсионный фонд Российской Федерации – 28% от фонда оплаты труда организации и 1% - от заработной платы работника;

- в Фонд социального страхования Российской Федерации – 5,4% от фонда оплаты труда плательщика;

- в фонды обязательного медицинского страхования – 3,6% от фонда оплаты труда плательщика, в том числе в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования – 0,2%, в территориальные фонды обязательного медицинского страхования – 3,4 процента;

- в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации – 1,5% от фонда оплаты труда плательщика.

### **Результаты ревизии Пенсионного фонда Российской Федерации и проверок его отделений.**

Для осуществления государственного управления финансами пенсионного обеспечения во всех субъектах Российской Федерации созданы отделения Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – ПФР), которые являются юридическими лицами.

По состоянию на 1 января 2000 года, в 22 регионах Российской Федерации действовали единые пенсионные службы, созданные в 1992-1998 годах, которые осуществляли не только функции сбора и аккумуляции страховых взносов, но и занимались назначением и выплатой пенсий.

Федеральным законом “О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год” доходы по бюджету ПФР утверждены в сумме 244,5 млрд. рублей, из них страховые взносы – 183,3 млрд. рублей, и расходы – 244,5 млрд. рублей.

Ревизией, проведенной Счетной палатой Российской Федерации были подтверждены фактические доходы по бюджету ПФР за 1999 год в сумме 276,5 млрд. рублей (113,1 % к утвержденным Законом о бюджете ПФР), из них страховые взносы – 235,8 млрд. рублей (128,6 %), и расходы в сумме 271,4 млрд. рублей (111,0 %).

В течение 1999 года задолженность по финансированию выплаты пенсий, составлявшая на начало года 26,3 млрд. рублей, сокращалась и полностью погашена в сентябре. С 1 октября и до настоящего времени задолженности по выплате пенсий по системе ПФР нет.

Дебиторская задолженность федерального бюджета по возмещению расходов на выплату пенсий и пособий, образовавшаяся в 1996-1998 годах, сократилась в 1999 году на 1,0 млрд. рублей и на 1 января 2000 года составила 6,8 млрд. рублей.

Средства федерального бюджета в сумме 17,7 млрд. рублей, выделение которых было предусмотрено Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1999 год”, поступили в ПФР в полном объеме и были направлены в региональные отделения на выплату государственных пенсий и пособий, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета. Фактические расходы ПФР на выплату в 1999 году пенсий и пособий, подлежащих финансированию из средств федерального бюджета, составили 16,7 млрд. рублей. Остаток неизрасходованных за 1999 год средств в сумме 1,0 млрд. рублей на начало 2000 года находился на счетах региональных отделений ПФР и органов социальной защиты населения.

Вместе с тем, Минфин России и Федеральный дорожный фонд Российской Федерации не обеспечили в 1999 году перечисление средств в бюджет ПФР на выплаты государственных пенсий и пособий в размерах, утвержденных Федеральным законом “О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год”. Так, Минфин России должен был перечислить в ПФР средства, вырученные от реализации гуманитарной помощи в сумме 18,2 млрд. рублей. Перечисление средств Федерального дорожного

фонда Российской Федерации было предусмотрено в сумме 1,0 млрд. рублей. Фактически в 1999 году поступило в ПФР из Минфина России - 4,9 млрд. рублей (26,9 % от предусмотренных законом) и из Федерального дорожного фонда Российской Федерации - 535,0 млн. рублей (53,5 %).

Уменьшилась дебиторская задолженность Государственного фонда занятости населения Российской Федерации по возмещению расходов ПФР на выплаты досрочных пенсий безработным гражданам - со 154,7 млн. рублей на начало 1999 года до 59,6 млн. рублей на 1 января 2000 года.

Дотации для финансирования выплаты государственных пенсий и пособий выделялись ПФР некоторым региональным отделениям при отсутствии у них задолженности по финансированию выплаты пенсий и при полной обеспеченности собственными доходами. В тоже время многие отделения имели задолженность по выплате пенсий.

В нарушение Федерального закона "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год" ПФР была введена дополнительная льгота для организаций, заключивших соглашения с ПФР на погашение просроченной задолженности по страховым взносам, в части приостановления действия ранее выставленных отделениями инкассовых поручений на беспорочное взыскание всей суммы просроченной задолженности.

Комиссией ПФР, при принятии положительных решений по заключению соглашений с 86 организациями о предоставлении рассрочки погашения задолженности по страховым взносам, неправомерно было введено условие – обеспечить ее погашение векселями ПФР.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 1998 г. № 750 "О мерах по сокращению расходов на обслуживание кредитов и обеспечению своевременного финансирования выплаты пенсий" ПФР было разрешено осуществить выпуск собственных ценных бумаг на сумму до 15,0 млрд. рублей.

Утвержденными ПФР нормативными документами было предусмотрено, что векселя продаются с дисконтом. Вексель выдается при получении безналичных денежных средств от покупателей на основании заявки. Вексель может передаваться другому лицу.

ПФР начал выпускать векселя с 18 декабря 1998 года с дисконтом, установленным для первой партии векселей по ставке 30 % годовых. В 1999 году ПФР приняты решения о выпуске еще четырех партий с дисконтом по ставкам 25 % - 27% годовых.

Всего по 5 партиям было предусмотрено выпустить векселей на 8275,1 млн. рублей, фактически выпущено на 8194,2 млн. рублей. В 1999 году не полностью реализован предусмотренный объем выпуска пятой партии векселей.

В 1998-1999 годах в оплату выпущенных ПФР векселей зачислено денежных средств - 6891,3 млн. рублей. Сумма предоставленного дисконта - 1302,8 млн. рублей. Принятые векселя использованы ПФР по номинальной стоимости для погашения задолженности по страховым взносам на сумму 7781,1 млн. рублей и задолженности по штрафам и пеням - 8,6 млн. рублей. На 1 января 2000 года в обращении находилось 72 векселя, кредиторская задолженность ПФР по которым составила 392,0 млн. рублей.

Сумма дисконта за 1998-1999 годы составила 15,9 % к номинальной стоимости выпущенных векселей, за 1999 год - 14,73 процента.

В 1999 году из номинальной стоимости принятых векселей направлено: на погашение просроченной задолженности - 5810,9 млн. рублей и погашение штрафных санкций - 8,3 млн. рублей.

Утвержденным ПФР порядком работы с векселями ПФР не было запрещено продавать их должникам по уплате страховых взносов в ПФР. В результате этого, в 1999 году в ПФР было предъявлено 160 векселей, которые были приобретены плательщиками страховых взносов в погашение своей недоимки и штрафных санкций. Их номинальная стоимость составила 351,0 млн. рублей, предоставленный дисконт - 56,5 млн. рублей.

Ревизией установлены случаи погашения в 1999 году векселями ПФР текущей задолженности по страховым взносам на сумму 16,3 млн. рублей и просроченной задолженности, образовавшейся после 1 января 1999 года, на сумму 819,3 млн. рублей.

С 31 марта 2000 года ПФР прекратил выпуск собственных векселей.

На 1 января 1999 года в центральном аппарате ПФР было отражено в учете наличие ценных бумаг других эмитентов, принятых ПФР и его региональными отделениями от плательщиков в счет погашения их задолженности по страховым взносам, на 1,9 млрд. рублей, из них на 0,8 млрд. рублей - с наступившими сроками платежа. В 1999 году получено доходов от реализации ликвидных ценных бумаг на сумму 94,8 млн. рублей.

Большая часть имевшихся векселей (на 841,5 млн. рублей) была передана региональным отделениям ПФР в счет дотаций для финансирования выплаты пенсий.

На 1 января 2000 года в центральном аппарате ПФР отражено ценных бумаг сторонних эмитентов на 11,2 млрд. рублей, из них на 224,3 млн. рублей - с наступившими сроками оплаты, кроме того, на забалансовом счете 05 "Списанная задолженность неплатежеспособных дебиторов" - на 308,3 млн. рублей. Списание неликвидных векселей произведено без рассмотрения правлением ПФР и при отсутствии судебных решений.

Наличие неликвидных ценных бумаг на 1 января 2000 года в центральном аппарате составило 532,6 млн. рублей.

Для отражения операций с векселями в ПФР по-прежнему применяются счета, предназначенные для учета полученных банковских кредитов и расчетов с региональными отделениями.

Ревизией установлены факты финансирования выплаты пенсий путем передачи неликвидных ценных бумаг. В 1999 году ПФР передал отделению по Омской области в виде дотаций для финансирования выплат пенсий неликвидные векселя на 490,0 млн. рублей. Неликвидные векселя на сумму 142,8 млн. рублей переданы также отделению ПФР по Челябинской области и Управлению пенсионного обеспечения области.

Выявлены нарушения и недостатки в организации и ведении бухгалтерского учета и отчетности.

Так, организация бухгалтерского учета возложена на два самостоятельных подразделения ПФР - Главное управление учета и распределения средств (ведение учета по исполнению бюджета ПФР) и бухгалтерию (ведение учета по исполнению сметы расходов ПФР). Учет операций с ценными бумагами ведет Главное управление учета и распределения средств, а хранение их осуществляется кассирами - материально-ответственными лицами, подотчетными бухгалтерии. Счетная палата Российской Федерации ранее рекомендовала ПФР организовать собственный депозитарий для хранения ценных бумаг. Правление ПФР предполагало создать для этих целей вексельную кассу, однако, до настоящего времени она не создана.

Действующий порядок учета операций по векселям ПФР, по-прежнему, не соответствует экономическому содержанию счетов и не согласован с Минфином России. Кроме того, порядок не предусматривает также учета дебиторской задолженности страхователей.

В 1999 году ПФР допущен перерасход средств, использованных на финансирование капитальных вложений и оплату проектных работ в сумме 32,8 млн. рублей.

По результатам проверок формирования и эффективности использования пенсионных средств в отделениях ПФР, проведенных в 2000 году, выявлены следующие недостатки и нарушения.

Отделениям не возвращено 12,7 млн. рублей пенсионных средств из уставных капиталов социальных финансово-кредитных учреждений.

Выявлена задолженность коммерческих банков перед отделениями ПФР по задержанным страховым платежам на сумму 300,4 млн. рублей.

Некоторыми отделениями осуществлялся недостаточный контроль за использованием органами социальной защиты населения пенсионных средств, выделяемых на реализацию региональных программ социальной защиты престарелых и нетрудоспособных граждан.

Допускались нарушения действующих нормативных документов по бухгалтерскому учету и отчетности.

В 2000 году Направлением проведены проверки формирования доходов ПФР за счет поступления средств от реализации продукции, поставляемой в соответствии с соглашениями с Правительством Соединенных Штатов Америки и Европейским союзом за 1999 год, и их использования на выплаты пенсий за 1999 год в ПФР и в его отделениях по Пензенской, Омской, Воронежской, Волгоградской и Ивановской областям.

Средства от реализации гуманитарной помощи, поступившие в ПФР в 1999 году (8,4 млрд. рублей) и I квартале 2000 года (6,6 млрд. рублей), направлены на финансирование выплаты государственных пенсий и пособий. Из них 1,0 млрд. рублей - на погашение в декабре 1999 года кредита Сбербанка России, полученного в августе 1999 года для погашения задолженности по выплате пенсий. Остаток этих средств на 1 апреля 2000 года составлял 0,8 млрд. рублей. Полученные средства направлялись в региональные отделения ПФР в составе плановых дотаций на финансирование выплат пенсий. При распределении этих средств ПФР не всегда соблюдалась пропорциональность и не учитывалась финансово-экономическая ситуация региональных отделений ПФР.

Из 46 отделений, получивших такие средства, в 17 допускались случаи несвоевременного их перечисления на финансирование выплат пенсий. Так, отделением ПФР по Республике Дагестан в июле 1999 года, при имевшейся задолженности по выплате пенсий, было задержано перечисление 30,0 млн. рублей на 6 дней. Неоднократно, на срок от 4 до 15 дней, задерживали эти средства на своих счетах отделения ПФР по Архангельской, Тамбовской, Ростовской, Псковской и Ульяновской областям.

Указом Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 г. № 1709 “О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации” за ПФР и его территориальными органами закреплены полномочия по выплате государственных пенсий. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано в течение 2001 года заключить с ПФР соглашения о передаче его территориальным органам полномочий по назначению и выплате государственных пенсий, материально-технической базы, обеспечивающей реализацию указанных полномочий, а также переводе лиц, занимающихся вопросами назначения и выплаты пенсий, на работу в территориальные органы ПФР. Правлением ПФР 24 октября 2000 года утвержден и выполняется план мероприятий по реализации Указа.

Этим же Указом Президента Российской Федерации также даны поручения Правительству Российской Федерации о подготовке проекта федерального закона, направленного на совершенствование управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации, а также о проведении необходимых организационно-штатных мероприятий, связанных с закреплением за ПФР и его территориальными органами полномочий по назначению и выплате государственных пенсий.

### **Результаты ревизии Фонда социального страхования и проверок его отделений.**

По состоянию на 1 октября 2000 года структура Фонда социального страхования Российской Федерации (далее - Фонд) состояла из 88 региональных отделений и 6 центральных отраслевых отделений, управляющих средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства.

Федеральным законом “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 1999 год” бюджет Фонда по доходам утвержден в сумме 48358,9 млн. рублей, по расходам - в сумме 47071,9 млн. рублей с превышением доходов над расходами в сумме 1287,0 млн. рублей.

Фактическое исполнение бюджета по доходам составило 54109,0 млн. рублей, по расходам - 41916,3 млн. рублей, превышение доходов над расходами - 12192,7 млн. рублей.

Доходная часть бюджета Фонда на 1999 год выполнена на 111,9 процентов. Основным источником доходной части были страховые взносы предприятий и организаций, доля которых в общей сумме поступлений составила 93,1 процента. Страховые взносы зачислены в доходы в сумме 46292,4 млн. рублей, или 105,4 % к предусмотренным в бюджете поступлениям. Коэффициент сбора страховых взносов по сравнению с 1998 годом увеличился на 8,5 процентных пункта и составил 98,7 процента.

Кроме того, за счет увеличения среднесписочной численности работников на 2,7 % от предусмотренной в бюджете на 1999 год, дополнительно в бюджет поступило доходов в сумме 1285,5 млн. рублей.

В связи с введением Федерального закона “О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности” в субъектах Российской Федерации, уровень поступления средств в Фонд при отчислениях от единого налога на вмененный доход стал ниже установленного тарифа страховых взносов (5,4 %). В результате Фондом недополучено 58,8 млн. рублей страховых взносов.

Одной из основных проблем остается рост задолженности предприятий и организаций по страховым взносам в Фонд:

(млн.

рублей)

	На 1 января 1999 г.	На 1 января 2000 г.	Отклонение (+/-)	_____
				_____ (%)
Задолженность	14587,1	17274,3	2687,2	118,4
в процентах к начисленным страховым взносам	43,0	35,3		
в т.ч. просроченная	8448,0	10320,0	1872,0	122,2
в процентах к общей задолженности	57,9	59,7		

За год задолженность возросла в 1,2 раза и составила по состоянию на 1 января 2000 года 17274,3 млн. рублей, или 35,3% к начисленным страховым взносам, в том числе просроченная задолженность составила 10320,0 млн. рублей, или 59,7 % от общей суммы задолженности.

По 26 отделениям Фонда уровень сложившейся на 1 января 2000 года задолженности за страхователями (с учетом недоимки прошлых лет) составил более 50 % к начисленным страховым взносам. При этом по Амурскому отделению уровень задолженности к начисленным страховым взносам составил - 106,0 %, Чукотскому - 81,9 %, Кабардино-Балкарскому - 73,2 %, Ивановскому - 73,8 %, Курганскому - 71,2 %, Челябинскому - 77,6 %, Хакассскому - 70,7 %, Саратовскому - 57,1 %, Читинскому - 68,9 %, Кузбасскому - 66,2 %, Корякскому - 67,2 %, Кировскому - 62,7 %, по Центральному отраслевому отделению угольщиков - 53,1 процента.

Федеральным законом “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 1999 год” утвержден порядок реструктуризации задолженности по обязательным платежам и предоставление отсрочек по уплате задолженности. Всего в 1999 году предоставлены отсрочки с 14088 предприятиями на сумму 1629,0 млн. рублей. Списано пени и штрафов на сумму 1975,6 млн. рублей.

Во взаиморасчетах со своими должниками по страховым взносам Фондом применялась вексельная форма. Так, Фонд в 1996 году принял в погашение задолженности Пенсионного фонда Российской Федерации, образовавшейся в результате заимствования средств на выплату пенсий в IV квартале 1995 года, векселя АМО “ЗИЛ” номинальной стоимостью 93,0 млн. рублей со сроком погашения сентябрь 1996 - июнь 1997 года. Дополнительно Фонду были переданы векселя той же организации на сумму 15,0 млн. рублей со сроком погашения октябрь 1997 года. Всего по двум передачам Фонду от Пенсионного фонда Российской Федерации в счет погашения долга было передано векселей на 108,0 млн. рублей.

Заимствованные в 1995-1996 годах, в соответствии с Федеральным законом “О мерах по обеспечению своевременной выплаты пенсий в IV квартале 1995 года”, средства Фонда в сумме 501,0 млн. рублей возвращены в 1999 году векселями самого Пенсионного фонда Российской Федерации. Согласно акту сверки взаимных расчетов по состоянию на 1 мая 1999 года задолженность Пенсионного фонда Российской Федерации считается погашенной.

Правительством Российской Федерации систематически не исполняется требование Закона Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” в части возмещения из федерального бюджета Фонду средств на выплату пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление. Задолженность федерального бюджета Фонду по этому закону на 1 января 2000 года составила 766,3 млн. рублей. Несмотря на представления Счетной палаты Российской Федерации, направленные Правительству Российской Федерации в 1996-2000 годах с предложениями о выделении Фонду средств федерального бюджета в полном объеме, Минфин России продолжал сокращать эти ассигнования. В проекте бюджета Фонда на 2001 год предусмотрено, расходы Фонда, произведенные в 1994-1999 годах сверх сумм поступивших из федерального бюджета на выплату пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление, в соответствии с Законом Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”, признать целевыми расходами Фонда.

Бюджет Фонда по расходам фактически исполнен в сумме 41916,3 млн. рублей, или на 89,0 процентов.

Обеспеченность собственными средствами Фонда на 1 января 2000 года составила 118,2 процента. По сравнению с 1998 годом обеспеченность доходами возросла до 7973,2 млн. рублей или в 6,3 раза.

Однако в ряде отделений Фонда расходы по социальному страхованию намного превышают собственные доходы, в том числе: Ивановском - 122,5 %, Кировском - 123,4 %, Хакасском - 139,6 %, Кабардино-Балкарском - 145,5 %, Дагестанском - 173,1 %, Ингушском - 263,8 процента.

Расходы на выплату всех видов пособий составили в целом по Российской Федерации 57,5 % в общей сумме расходов по бюджету. За счет средств социального страхования оплачено 2344,0 тыс. путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работающих при плане 1544,1 тыс. путевок. Во исполнение Федерального закона “О ветеранах” Фондом оплачены 71,0 тыс. путевок для участников и инвалидов Великой Отечественной войны на общую сумму 310,8 млн. рублей.

В 1999 году профинансирована деятельность 817 детско-юношеских спортивных школ, в которых занимаются различными видами спорта около 360,0 тыс. детей. На оплату труда тренерско-преподавательского состава и аренду помещений для проведения учебно-воспитательного процесса направлено 367,8 млн. рублей.

Капитальные вложения на развитие санаторно-курортных учреждений, находящихся в ведении Фонда, составили 461,4 млн. рублей или 99,7 % от предусмотренных бюджетом.

Затраты на завершение строительства и реконструкцию административных зданий региональных отделений Фонда и их приобретение в 1999 году по системе Фонда составили 30 млн. рублей, что соответствует расходам, предусмотренным в бюджете Фонда на 1999 год. Вместе с тем, по состоянию на 1 января 2000 года, более 40 % региональных отделений Фонда не имеют собственных административных зданий, арендуя их по значительным ставкам арендной платы, в основном, в профсоюзных организациях.

Ревизией Фонда выявлены факты несвоевременного ввода объектов в эксплуатацию, а объем незавершенного строительства административных зданий по состоянию на 1 января 2000 года составил 56,9 млн. рублей.

Статья "Прочие расходы" исполнена в сумме 128,6 млн. рублей, в том числе: на проведение аудиторских проверок учета и отчетности по деятельности региональных и отраслевых отделений за 1999 год - 1,8 млн. рублей, на деятельность центрального аппарата Фонда - 1,3 млн. рублей.

В нарушение ст.5 Закона Российской Федерации "О государственной пошлине" по отдельным решениям арбитражных судов с Фонда взыскана госпошлина в сумме 0,2 млн. рублей. Также по решениям арбитражных судов Фондом возмещен ущерб по трудовым увечьям и профзаболеваниям - 9,4 млн. рублей. Эти расходы действующим законодательством не предусмотрены.

Фондом списана дебиторская задолженность, образовавшаяся в 1994 - 1995 годах по 24 региональным и отраслевым отделениям на сумму 86,2 млн. рублей - это средства социального страхования, вложенные исполнительными органами в коммерческие банки, которые на данный момент обанкротились.

Проверками установлено, что региональные отделения Фонда, в нарушение действующего законодательства продолжали осуществлять финансовые операции с коммерческими банками. Так, в октябре 1998 года на текущий счет Брянского регионального отделения в АКБ "Российский кредит" были перечислены страховые взносы в сумме 3,4 млн. рублей, а в декабре 1998 года банк оказался банкротом. В КБ "Уникомбанк" на текущем счете Московского областного отделения с сентября 1998 года остались средства социального страхования в сумме 11,2 млн. рублей, в декабре 1999 года указанный банк обанкротился. Указанные суммы решениями арбитражных судов присуждены к взысканию, но до настоящего времени не возмещены.

По состоянию на 1 января 2000 года, на расчетах по претензиям в целом по системе числятся средства государственного социального страхования, вложенные в 1992-1996 годах в коммерческие банки и структуры на общую сумму 783,5 млн. рублей, в том числе по центральному аппарату - 482,2 млн. рублей.

Фондом не полностью выполнено постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 г. № 1471 в части перехода в течение 1998 года с территориально-отраслевого на территориальный принцип управления средствами государственного социального страхования. По состоянию на 1 октября 2000 года, не завершена ликвидация шести центральных отраслевых отделений.

Основными нарушениями в бухгалтерском учете Фонда, выявленными ревизией, являются: отражение по счетам бухгалтерского учета, не отвечающим характеру операций по приобретению оборудования, расчеты по выданным поставщикам авансам, финансирование научно-исследовательских работ и оплата коммунальных услуг арендаторами. В нарушение "Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации" Фондом в проверяемом периоде велось две кассовые книги, операции с иностранной валютой учитывались без пересчета в рублевый эквивалент.

Проверками региональных отделений выявлено несоответствие нормативных документов, регулирующих их деятельность, федеральным законам и нормативно-правовым актам по осуществлению государственного социального страхования на территории Российской Федерации.

Так, Фонд государственного социального страхования Республики Саха (Якутия) создан Указом Президента Республики Саха (Якутия) в 1992 году. Деятельность республиканского фонда регламентируется Указом Президента Республики Саха (Якутия) и Уставом государственного учреждения “Фонд государственного социального страхования Республики Саха (Якутия)”, утвержденным постановлением Правительства Республики Саха (Якутия).

Устав Фонда государственного социального страхования Республики Саха (Якутия) противоречит Конституции Российской Федерации, в части отношения к федеральной государственной собственности и управления ею. Согласно Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится социальная защита, включая социальное обеспечение.

В соответствии с действующим законодательством средства Фонда входят в перечень объектов, относящихся исключительно к федеральной собственности, а управление системой обязательного социального страхования осуществляет Правительство Российской Федерации через органы Фонда.

Фонд государственного социального страхования Республики Саха (Якутия) в состав исполнительных органов Фонда не входил и отчетность об использовании средств государственного социального страхования не представлял.

По представлению Счетной палаты Российской Федерации, в соответствии с протоколом от 29 ноября 2000 г., подписанным Фондом и Правительством Республики Саха (Якутия), Фонд государственного социального страхования Республики Саха (Якутия) с 1 января 2001 года вошел в состав исполнительных органов Фонда.

Положение о Фонде социального страхования Республики Коми, утвержденное в 1996 году постановлением Государственного Совета Республики Коми, имеет ряд основополагающих отличий от Положения о региональном отделении Фонда социального страхования Российской Федерации. Законодательством Республики Коми, в отличие от действующего федерального законодательства, бюджет фонда утверждается Государственным Советом Республики Коми. Отчеты об использовании средств социального страхования республиканский фонд представляет в Министерство финансов Республики Коми, которым также устанавливаются формы и порядок отчетности.

Некоторые направления и правила расходования средств Фонда определяются на республиканском уровне, и отличаются от норм, установленных на федеральном уровне. К примеру, дополнительные выплаты к единовременному пособию женщинам по беременности и к ежемесячному пособию на период отпуска по уходу за ребенком, которые выплачиваются за счет средств республиканского фонда, а не за счет средств бюджета Республики Коми.

Фондом социального страхования Республики Коми издаются инструктивные указания по осуществлению санаторно-курортного лечения, противоречащие действующим инструктивным указаниям Фонда.

В бухгалтерском учете регионального отделения Фонда по Ханты-Мансийскому автономному округу за 1999 год выявлено, что финансирование строительства санатория “Тараскуль” в сумме 1,0 млн. рублей, отражено без применения балансового счета капитальных вложений. В нарушение Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации списана без отражения на забалансовых счетах дебиторская задолженность страхователей в сумме 3,1 млн. рублей.

#### **Результаты ревизии Федерального фонда обязательного медицинского страхования и проверок территориальных фондов обязательного медицинского страхования.**

В 1999 году структура системы обязательного медицинского страхования была представлена Федеральным фондом обязательного медицинского страхования (далее - Федеральный фонд) и 90 территориальными фондами обязательного медицинского

страхования, 1123 их филиалами, из которых 500 выполняли функции страховщиков. Общая численность работников системы составила 15851 человек, в том числе в Федеральном фонде - 175 человек. В организационную структуру системы обязательного медицинского страхования (далее - ОМС) также входило 378 страховых медицинских организаций (далее - СМО), 7272 самостоятельных лечебно-профилактических учреждения (далее - ЛПУ) и 15150 ЛПУ, входящих в другие учреждения.

Структура системы обязательного медицинского страхования

	(количество)		
	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Территориальные фонды ОМС	89	90	90
Филиалы территориальных фондов – всего	1160	1170	1123
Из них:			
Выполняющие функции страховщиков	419	478	500
Страховые медицинские организации	461	415	378
Лечебно-профилактические учреждения	7880	6955	7272

Федеральным законом “О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 1999 год” утверждены доходы в сумме 1658,0 млн. рублей и расходы в сумме 1648,0 млн. рублей.

Ревизией установлено, что фактические доходы Федерального фонда в 1999 году (с учетом переходящего остатка средств на 1 января 1999 года 12,2 млн. рублей) составили 1995,9 млн. рублей, или в 1,2 раза больше утвержденных бюджетом.

Основным источником поступления средств в фонды обязательного медицинского страхования являются страховые взносы предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов на обязательное медицинское страхование. Их доля в общей сумме поступлений увеличилась за 1999 год по сравнению с 1998 годом на 8,8 % за счет снижения доли других источников финансовых средств.

Динамика доходов Федерального фонда

(млн. рублей)

Показатели	Отчет		
	1997 г.	1998 г.	1999 г.*
Остаток средств на начало года	57,3	13,4	12,2
Всего поступлений	1102,2	1278,0	1983,7
В том числе:			
Страховые взносы (0,2 %)	1084,7	1158,8	1974,5
в % к общей сумме поступлений	98,4	90,7	99,5
Возврат ранее размещенных временно свободных финансовых средств	10,9	53,1	0,1
в % к общей сумме поступлений	1,0	4,2	
Доходы от использования временно свободных финансовых средств	6,6	12,3	9,1
в % к общей сумме поступлений	0,6	1,0	0,5
Прочие доходы	-	53,8	-
в % к общей сумме поступлений		4,2	
Всего доходов	1159,5	1291,4	1995,9

(\* - по материалам ревизии Федерального фонда за 1999 год)

Согласно Уставу Федерального фонда одной из основных его функций является выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы ОМС.

С целью обеспечения приоритетности направления средств на выполнение указанной функции, решением правления Федерального фонда от 5 ноября 1998 года утверждены следующие нормативы распределения финансовых средств:

80 % на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов ОМС в рамках базовой программы ОМС;

10 % на выполнение целевых программ по оказанию медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию;

10 % на обеспечение целевых мероприятий по развитию и совершенствованию системы обязательного медицинского страхования, осуществляемых Федеральным фондом в централизованном порядке (подготовка и переподготовка специалистов для системы ОМС, организация научно-исследовательских работ в области ОМС, международное сотрудничество по вопросам ОМС, компьютеризация сбора и анализа информации в системе ОМС), содержание Федерального фонда.

Динамика расходов Федерального фонда

(млн. рублей)

Показатели	Отчет		
	1997 г.	1998 г.	1999 г.*
Всего расходов	1146,1	1279,2	1968,8
в % к доходам	98,8	99,1	98,6
Выравнивание финансовых условий деятельности Территориальных фондов ОМС, включая нормированный страховой запас	946,9	1026,2	1503,5
в % к доходам	81,7	79,5	75,3
Целевые программы по оказанию медицинской помощи по ОМС	108,2	127,3	365,1
в % к доходам	9,3	9,9	18,3
В том числе: охрана материнства и детства	78,2	92,3	365,1
Компьютеризация системы ОМС	25,3	29,5	40,0
в % к доходам	2,2	2,3	2,0
Мероприятия по подготовке и переподготовке специалистов для системы ОМС	4,3	4,2	3,0
Научные исследования в области ОМС	4,0	3,1	4,5
Проведение региональных совещаний и конференций	1,5	0,7	1,3
Международное сотрудничество по вопросам ОМС	0,7	0,4	4,6
Содержание Федерального фонда	19,9	25,0	27,5
в % к доходам	1,7	1,9	1,4
Прочие расходы	35,3	62,8	19,3
в % к доходам	3,0	4,9	0,9
В том числе:			
Информационно-публицистическая деятельность (издательская деятельность)	1,1	1,4	1,5
Остаток средств на конец года	13,4	12,2	27,1

(\* - по материалам ревизии Федерального фонда за 1999 год)

По отчетным данным Федерального фонда основная доля финансовых средств - 1702,8 млн. рублей в 1999 году была направлена на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы ОМС (далее - субвенции). Однако ревизией установлено, что в нарушение Федерального закона "О

бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 1999 год” часть этих средств в сумме 199,3 млн. рублей была предназначена не на выравнивание условий деятельности территориальных фондов ОМС, а на финансирование региональных целевых программ и оказание финансовой помощи отдельным медицинским учреждениям. Таким образом, фактические расходы по статье бюджета “Выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы ОМС” составили 1503,5 млн. рублей (или 75,8 % доходов).

Финансирование целевых программ по оказанию медицинской помощи по ОМС в 1999 году фактически составило 365,1 млн. рублей против утвержденных бюджетом Федерального фонда - 165,8 млн. рублей (или 18,4 % доходов). Ревизией установлено, что за счет средств обязательного медицинского страхования на сумму 21,3 млн. рублей профинансированы учреждения здравоохранения федерального уровня, не входящие в систему ОМС.

В нарушение Закона Российской Федерации “О медицинском страховании граждан Российской Федерации” имели место случаи выделения денежных средств учреждениям здравоохранения федерального уровня на проектные работы, капитальный и текущий ремонт, приобретение хозяйственного оборудования и инвентаря, покупку мебели.

По статье “Международное сотрудничество” расходы Федерального фонда составили 4,6 млн. рублей против утвержденных в бюджете - 1,6 млн. рублей. В то же время, расходы по статье “Мероприятия по подготовке и переподготовке специалистов для системы ОМС” составили 3,0 млн. рублей при предусмотренных бюджетом 6,0 млн. рублей.

Кроме того, в работе Федерального фонда в 1999 году установлены и другие нарушения. Так, Федеральный фонд не требовал от получателей финансовой помощи и от исполнителей региональных целевых программ отчетов об использовании указанных средств.

При заключении договоров на выполнение научно-исследовательских и научно-технических работ Федеральным фондом принимались сметы, составленные организациями-исполнителями с нарушением Типовых методических рекомендаций. Контроль за сроками исполнения договоров отсутствовал.

Федеральный фонд своевременно не осуществил государственную регистрацию прав на недвижимое имущество (здание) в Едином государственном реестре прав. В связи с этим стоимость здания неправомерно отражена в составе основных средств Федерального фонда.

В нарушение Гражданского кодекса Российской Федерации и действующего порядка оформления приема-передачи основных средств, Федеральный фонд осуществлял передачу территориальным фондам основных средств без оформления разрешений в Мингосимуществе России.

Ревизионная комиссия Федерального фонда не осуществляла контроль за реализацией мероприятий, направленных на устранение нарушений и недостатков, выявленных в ходе предыдущей ревизии Счетной палаты Российской Федерации.

Федеральный фонд не имеет действенных рычагов воздействия на региональные органы исполнительной власти в части возмещения причиненного по их распоряжениям ущерба по средствам ОМС, используемых не по целевому назначению, и их возврата. В случаях установления фактов нецелевого использования средств ОМС, главам администраций субъектов Российской Федерации направляются письма. Других мер воздействия для возмещения причиненного ущерба Федеральный фонд не применяет.

В соответствии с Законом Российской Федерации “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации” в системе ОМС продолжалась работа по организации страхования населения. В 1999 году обязательным медицинским страхованием по договорам страхования было охвачено 131,1 млн. человек, или 89,9 %. Из них выдано страховых медицинских полисов 127,1 млн. человек (87,1 %), в том числе работающему

населению - 55,0 млн. человек (37,7 % постоянного населения Российской Федерации), неработающему населению - 72,1 млн. человек (49,4 процента).

В 5 субъектах Российской Федерации уровень страхования населения составляет менее 50 % численности постоянно проживающего населения на данной территории, в том числе Смоленской области - 10,5 %, Нижегородской области - 1,4 %, Кировской области - 4,6 %, Республике Северная Осетия - 25,4%, Республике Тыва - 37,1 процента.

Территориальными фондами и их филиалами выдано 34,5 млн. полисов ОМС, страховыми медицинскими организациями - 92,6 млн. полисов ОМС.

По состоянию на 1 января 2000 года, территориальными фондами зарегистрировано 5,1 миллиона плательщиков страховых взносов (в том числе 2,4 миллиона - юридических лиц), что на 12,2 % выше, чем на 1 января 1999 года, а также 1,7 тысяч плательщиков страховых взносов на ОМС неработающего населения, или на 6,3 % больше.

Продолжается рост задолженности плательщиков по страховым взносам. Так, за 1999 год по сравнению с 1998 годом она увеличилась в 1,3 раза и составила 119,3 млрд. рублей. Из этой суммы просроченная задолженность по страховым взносам - 15,2 млрд. рублей, в том числе в Федеральный фонд - 876,3 млн. рублей; задолженность по финансовым санкциям - 104,1 млрд. рублей, в том числе в Федеральный фонд - 6,0 млрд. рублей. Задолженность органов исполнительной власти по платежам на ОМС неработающего населения, в целом по Российской Федерации, возросла на 1 января 2000 года до 14,8 млрд. рублей. Наибольшую задолженность по страховым взносам и финансовым санкциям имеют отрасли: сельское хозяйство - 16,9 млрд. рублей; машиностроение и металлообработка - 13,7 млрд. рублей; строительство - 11,95 млрд. рублей; оборонная промышленность - 5,5 млрд. рублей; угольная промышленность - 4,3 млрд. рублей; железнодорожный транспорт - 4,4 млрд. рублей.

Сведения о задолженности плательщиков страховых взносов  
в целом по Российской Федерации

(млрд. рублей)

Показатели	На 1.01.1998 г.	На 1.01.1999 г.	На 1.01.2000 г.
Задолженность плательщиков по страховым взносам и финансовым санкциям	52,6	95,4	119,3
В том числе:			
- просроченная задолженность по страховым взносам	10,8	14,9	15,2
- по финансовым санкциям	41,8	80,5	104,1
Задолженность органов исполнительной власти по страховым взносам на ОМС неработающего населения	6,9	11,5	14,8

По отчетным данным территориальных фондов ОМС в их доходы в 1999 году поступило 48,3 млрд. рублей (с учетом переходящего остатка средств на 1 января 1999 года -1,5 млрд. рублей).

Платежи на ОМС неработающего населения за 1999 год составили 10,9 млрд. рублей, или 23,4 % общей суммы поступлений. Несвоевременное и неполное их перечисление администрациями субъектов Российской Федерации, по-прежнему, остается одной из основных проблем формирования доходов территориальных фондов. Доля застрахованного неработающего населения составляет 55% общей численности застрахованного населения Российской Федерации.

Основным источником поступления средств в территориальные фонды ОМС являются страховые взносы предприятий, учреждений, организаций и иных хозяйствующих субъектов. В 1999 году они поступили в сумме 31240,1 млн. рублей, или 66,7 процента.

В нарушение Закона Российской Федерации “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации” в 1999 году не перечислялись платежи на обязательное медицинское страхование неработающего населения в Кировской области, городе Москве. В Республике Карелия эти платежи составили только 2,0 тыс. рублей.

В общей сумме поступлений за 1999 год доля средств Федерального фонда, направленных на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов ОМС по финансированию программ ОМС в рамках базовой программы по сравнению с 1998 годом увеличились на 0,3 процента.

Расходы территориальных фондов ОМС за 1999 год составили 46,2 млрд. рублей, из них на оплату медицинских услуг по территориальной программе ОМС направлено 39,5 млрд. рублей (81,8 % к доходам), в том числе территориальными фондами ОМС - 18,3 млрд. рублей (37,9 %), СМО - 21,2 млрд. рублей (43,9 процента).

#### Анализ расходов территориальных фондов ОМС

(млн. рублей)

Показатели	Отчет		
	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Всего расходов	27834,5	30382,9	46016,8
в % к доходам	94,4	95,4	95,3
Из них:			
1. Финансирование территориальной программы ОМС	22797,4	25229,3	39490,4
в % к доходам	77,3	79,2	81,8
В том числе:			
- территориальными фондами	9786,2	10853,2	18280,5
- СМО	13011,2	14376,1	21209,9
2. Ведение дела СМО	475,0	516,0	632,6
в % к доходам	1,6	1,6	1,3
3. Содержание территориальных фондов (филиалов)	811,7	941,9	1245,1
в % к доходам	2,8	3,0	2,6
4. Финансирование отдельных мероприятий по здравоохранению	3448,5	3352,8	3751,5
в % к доходам	11,7	10,5	7,8
5. Прочие	298,9	342,8	897,2
в % к доходам	1,0	1,1	1,8
Остаток средств на конец года	1650,2	1460,3	2273,0
В том числе на банковских депозитах и в ценных бумагах	246,8	160,3	208,6

Анализ отчетности территориальных фондов ОМС показывает, что доля расходов территориальных фондов на выполнение основной функции - финансирование территориальных программ ОМС - из года в год увеличивается. Однако в некоторых субъектах Российской Федерации доля средств, направленных на финансирование территориальных программ ОМС, ниже норматива, рекомендованного Федеральным фондом (89 % к доходам). Например, в республиках: Калмыкия и Северная Осетия – 59,7 %; автономных округах: Ненецком – 71,4 %, Коми-Пермяцком – 74,4 %, Таймырском – 57,7 %, Эвенкийском – 69,8 %; Воронежской области – 67,4 процента.

В ходе контрольных мероприятий, проведенных в территориальных фондах, установлено, что особенно низкий уровень доли расходов на финансирование

территориальных программ ОМС в Ханты-Мансийском автономном округе – 45,2 % доходов, в Республике Тыва он составил 54,7 процента.

Несмотря на значительное уменьшение доли средств, направленных в 1999 году на финансирование отдельных мероприятий по здравоохранению, по сравнению с 1998 годом, в ряде территориальных фондов ОМС эти расходы остаются довольно высокими. Например, в Ивановской области – 24,8 % доходов, в республиках Калмыкия – 33,4 %, Тыва – 26,5 %, а по Ханты-Мансийскому автономному округу – 35,7 процента.

В рамках статьи “Финансирование отдельных мероприятий по здравоохранению” территориальные фонды неправомерно направляют средства ОМС на финансирование строительства медицинских учреждений, жилья для медицинских работников, на оплату лечения в медицинских учреждениях федерального значения, на финансирование статей расходов лечебно-профилактических учреждений, не входящих в состав тарифа на медицинские услуги.

Так, Ханты-Мансийским окружным фондом обязательного медицинского страхования на финансирование строительства медицинских учреждений направлено 4,2 млн. рублей. Кроме того, в 1999 году окружным фондом израсходовано на лечение жителей округа в медицинских учреждениях федерального значения 4,5 млн. рублей.

Тувинским республиканским фондом обязательного медицинского страхования направлено по заявкам ЛПУ на финансирование статей, не входящих в состав тарифа на медицинские услуги, предоставляемые в рамках территориальной программы ОМС - 533,4 тыс. рублей, в том числе на приобретение медицинского оборудования - 434,4 тыс. рублей и на приобретение мебели - 99,0 тыс. рублей. На организацию летнего отдыха, оздоровления, занятости подростков в 1999 году территориальным фондом направлено - 335,4 тыс. рублей.

Территориальным фондом Республики Коми в 1999 году на строительство жилого дома для медицинских работников направлено 4,8 млн. рублей, на организацию оздоровления, отдыха и труда детей и подростков территориальным фондом израсходовано 0,8 млн. рублей.

Как показал анализ отчетов территориальных фондов ОМС за 1999 год, кроме основных направлений расходования средств ОМС, территориальными фондами ОМС была оказана финансовая помощь и выданы кредиты медицинским учреждениям, не входящим в систему ОМС, на сумму 254,2 млн. рублей. Наибольшая сумма финансовой помощи была предоставлена территориальными фондами Ивановской (38,7 млн. рублей), Смоленской (141,9 млн. рублей), Кировской (16,9 млн. рублей) и Челябинской (14,6 млн. рублей) областей.

Расходы на содержание территориальных фондов ОМС и филиалов в 1999 году в целом по Российской Федерации составили 1245,1 млн. рублей, или 2,6 % от доходов и снизились по сравнению с 1998 годом на 0,4 процента.

Общая сумма финансовых вложений территориальных фондов по состоянию на 1 января 2000 года составила 594,7 млн. рублей (на 1 января 1999 года - 446,5 млн. рублей), в том числе: выданные кредиты, ссуды - 233,6 млн. рублей; депозитные вклады и государственные ценные бумаги - 175,9 млн. рублей, из них ГКО - 21,9 млн. рублей; вложения в уставные капиталы - 2,9 млн. рублей.

Как установлено проверками, основными нарушениями и недостатками в работе территориальных фондов ОМС за 1999 год являются:

- увеличение задолженности по страховым взносам и платежам на обязательное медицинское страхование неработающих граждан;
- размещение денежных средств ОМС в коммерческих банках;
- изъятие денежных средств территориальных фондов органами исполнительной власти на цели, не предусмотренные действующим федеральным законодательством об обязательном медицинском страховании;

- неэффективное использование финансовой помощи и целевых кредитов, выданных медицинским учреждениям и отсутствие контроля за их возвратом;
- включение в состав тарифов на медицинские услуги статей расходов медицинских учреждений, не подлежащих финансированию из средств обязательного медицинского страхования;
- незаконный выпуск ценных бумаг, ведение бухгалтерского учета в нарушение действующего федерального законодательства, особенно по учету и хранению векселей;
- нормативные документы по организации работы территориальных фондов ОМС не всегда соответствуют федеральному законодательству по обязательному медицинскому страхованию.

### **Результаты ревизии Государственного фонда занятости населения Российской Федерации и проверок его территориальных органов.**

Государственный фонд занятости населения Российской Федерации (далее - Фонд) не являясь юридическим лицом, представляет собой совокупность финансовых средств с фиксированными источником сбора и направлениями использования. Средства Фонда не входят в состав федерального бюджета, находятся в оперативном управлении и распоряжении Министерства труда и социального развития Российской Федерации и его территориальных органов по вопросам занятости населения. Территориальные органы по вопросам занятости населения созданы во всех 89 субъектах Российской Федерации, а также в 10 закрытых административных территориальных образованиях.

С 1 января 1997 года функции контроля за правильностью исчисления, своевременностью и полнотой внесения страховых взносов в Фонд были переданы налоговым органам.

Показатели бюджета Фонда установлены Федеральным законом "О бюджете Государственного фонда занятости населения на 1999 год". Законом утверждены доходы в сумме 13601,5 млн. рублей (в том числе страховые взносы - 11984,6 млн. рублей) и расходы - 13255,5 млн. рублей. Территориальным органам контрольные цифры доходов и расходов по бюджету Фонда на 1999 год были утверждены приказом Минтруда России лишь 21 декабря 1999 года.

Ревизией установлено, что в 1999 году фактические доходы Фонда с учетом остатка, подтвержденного предыдущей ревизией, проведенной Счетной палатой Российской Федерации, составили 13584,4 млн. рублей, а не 13461,0 млн. рублей, как указано в отчетных данных Минтруда России, что составляет 99,9 % к предусмотренному бюджетом показателю. В том числе поступило страховых взносов 10279,5 млн. рублей, или 85,8 % от предусмотренных бюджетом.

В общей сумме страховых взносов 13,8 % составляют неденежные формы погашения задолженности и взаимозачеты. В ряде регионов (Коми-Пермяцкий АО, республики Хакасия, Марий Эл, Архангельская и Курганская области) доля взаимозачетов и погашение задолженности в неденежных формах составляет более половины поступивших страховых взносов.

Уровень сбора страховых взносов в Фонд в целом по Российской Федерации за 1999 год по отношению к фактически начисленной оплате труда (804,0 млрд. рублей) составил 85,8 % (в 1998 г. - 80,7 %, в 1997 г. - 79 процентов). Наиболее низкий уровень сбора страховых взносов: в Чукотском автономном округе - 51,2 %, Ямало-Ненецком автономном округе - 61 %, Челябинской области - 70 процентов.

Общая задолженность по страховым взносам 488,5 тыс. предприятий и организаций (16,3 % от общего количества зарегистрированных) возросла с 5762,0 млн. рублей на начало 1999 года до 6403,9 млн. рублей на начало 2000 года, а с учетом пеней и штрафов (7584,2 млн. рублей) сумма долга составила 13988,1 млн. рублей. Наибольшая доля задолженности приходится на отрасли промышленности - 6221,8 млн. рублей (44,5 % общей суммы задолженности) и сельского хозяйства - 1912,4 млн. рублей (13,7 процента).

По состоянию на 1 октября 2000 года, задолженность по поступлениям в Фонд составила уже 14396,4 млн. рублей, в том числе по страховым взносам - 6857,2 млн. рублей и финансовым санкциям - 7539,2 млн. рублей.

Федеральная часть Фонда формируется за счет отчислений из территориальных фондов занятости из расчета 20 % обязательных страховых взносов и предназначена на оказание финансовой поддержки дотационным регионам. Минтруд России распределяет средства федеральной части Фонда исходя из их фактического поступления и потребностей в расходах.

Бюджетом Фонда было предусмотрено поступление в федеральную часть 2396,9 млн. рублей. С учетом погашения задолженности предыдущих лет, должно было поступить 2498,8 млн. рублей. Фактически вместе с произведенными взаимозачетами поступило 1432,4 млн. рублей (57,3 процента).

Задолженность региональных органов занятости населения по перечислениям в федеральную часть Фонда на 1 января 1999 года составляла 719,7 млн. рублей, на 1 января 2000 года - 697,9 млн. рублей. Основными должниками по перечислениям являлись: Ханты-Мансийский автономный округ (84,1 млн. рублей), Московская область (58,2 млн. рублей), Свердловская область (51,4 млн. рублей).

Расходы федеральной части Фонда в 1999 году составили 627,3 млн. рублей. Из них 571,1 млн. рублей перечислены в виде дотаций территориям с критической ситуацией на рынке труда. В 1998 году дотировались 70 территориальных органов занятости населения.

В 1999 году дотации были выделены 67 регионам. Наибольшие дотации, с учетом зачтенных обязательных перечислений в федеральную часть Фонда, направлены в 1999 году в Республику Дагестан - 63,6 млн. рублей, Удмуртскую Республику - 40,4 млн. рублей, Ивановскую область - 32,0 млн. рублей, Владимирскую область - 25,4 млн. рублей.

Бухгалтерский учет по средствам Фонда в Министерстве труда и социального развития Российской Федерации и в территориальных органах занятости ведется с серьезными недостатками. По итогам 1999 года не завершена работа по приведению бухгалтерского учета по средствам Фонда в соответствие с Федеральным законом "О бухгалтерском учете", нормативными актами Минфина России и Банка России.

Приказ Минтруда России об учетной политике федеральной части Фонда не издавался. Не определены порядок и способы бухгалтерского учета начисленных обязательных страховых взносов и задолженности по ним. Минтрудом России не разработан порядок ведения бухгалтерского учета взаимозачетов товарно-материальными ценностями, в том числе поступлений в федеральную часть Фонда и дотаций из нее.

Из средств Фонда на осуществление проекта создания автоматизированной информационной системы "Занятость" с 1995 года по настоящее время ООО "ИБМ Восточная Европа/Азия" было перечислено 35,5 млн. долл. США, что превышает первоначально определенную соглашениями сумму на 4,1 млн. долл. США. Акты технической приемки и отчеты о проделанной работе Минтуду России не представлены. ОАО "Российская телекоммуникационная сеть" провела экспертизу состояния компьютерного оборудования, поставляемого фирмой ООО "ИБМ Восточная Европа/Азия". Установлено, что фирма не выполнила условия соглашений, система не создана. За фиктивно выполненные работы фирме ИБМ выплачено 21,8 млн. долл. США.

С сентября 1994 года вступил в силу заем в сумме 60,0 млн. долл. США, предоставленный Международным банком реконструкции и развития, в том числе по компоненте для финансирования проекта по развитию службы занятости в размере 40,0 млн. долл. США.

На протяжении всего времени до окончания действия займа (апрель 2000 года) его средства расходовались, в основном, на оплату консультационных услуг иностранных

специалистов, приобретение импортного оборудования и заграничные командировки работников службы занятости.

Как показала ревизия, Минтруд России, не осуществляет контроль за полным и своевременным освоением средств валютного займа МБРР. По состоянию на 1 апреля 2000 года, из средств займа было израсходовано только 13,7 млн. долл. США. Оплата всех налоговых и таможенных сборов, включая штрафные санкции, осуществлялась из средств Фонда. При этом оплата, произведенная Минтрудом России за таможенное оформление оборудования и штрафы за его хранение на таможенном терминале, составила только в 1999 году 14,4 млн. рублей.

Авансовые отчеты по загранкомандировкам сотрудников Минтруда России, финансируемым за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития оформлялись с нарушениями инструктивных указаний Банка России. Командированные лица получали авансы в наличной валюте в банке. Средства в кассу Минтруда России не поступали и в кассовой книге не отражались.

Операции по специальному счету, открытому по средствам займа в КБ "Оптимум" а затем в КБ "Мост-Банк", в бухгалтерской отчетности Минтруда не отражаются. Отсутствует отчетность о затратах на обслуживание долга, уплаченных налогах и таможенных пошлинах, учет средств займа ведется в долларах США, без пересчета их в рублевый эквивалент. За весь период действия договоров об открытии специальных счетов в коммерческих банках "Оптимум" и "Мост-Банк" Минтрудом России, при отсутствии бухгалтерского учета расчетных операций по средствам займа, подтверждаются годовые остатки на текущих счетах средств в этих банках.

До настоящего времени Минтрудом России с КБ "Оптимум" не взыскан остаток средств в сумме 60,8 млн. денонмированных рублей и 159,7 тыс. долл. США.

Суммы возврата из Фонда заимствованных средств были определены Федеральными законами о бюджетах Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1998 год - 11,0 млн. рублей, на 1999 год - 30,0 млн. рублей, на 2000 год - 30,0 млн. рублей. Погашение кредита МБРР не производилось.

Продолжается использование средств Фонда на содержание центрального аппарата Минтруда России. Общая задолженность министерства по средствам Фонда увеличилась до 6,2 млн. рублей.

Как показали проверки, проведенные в территориальных органах занятости населения, возрастает задолженность предприятий и организаций по уплате страховых взносов в Фонд, не обеспечивается возврат ранее выделенных предприятиям ссуд на создание и сохранение рабочих мест, допускается перерасход средств на собственное содержание. В ряде территорий имеется задолженность по выплата пособий безработным гражданам.

Так, в Департаменте федеральной государственной службы занятости населения Брянской области из выделенной в 1992-1995 годах предприятиям области финансовой помощи на сохранение и создание дополнительных рабочих мест не возвращены 2,1 млн. рублей.

Департаментом федеральной государственной службы занятости населения по Ханты-Мансийскому автономному округу, в счет погашения задолженности по страховым взносам принимались векселя. На 1 января 2000 года по бухгалтерскому учету их остаток в Департаменте составил 54,0 млн. рублей. До настоящего времени денежные средства в сумме 47,5 млн. рублей по векселям не выплачены. Перерасход средств Департаментом федеральной государственной службы занятости населения по Ханты-Мансийскому автономному округу по сметам на содержание составил в 1999 году 2,3 млн. рублей.

По Департаменту занятости населения Министерства труда и социальной защиты населения Республики Саха (Якутия) выявлено просроченной финансовой задолженности по договорам на создание и сохранение рабочих мест на 6,9 млн. рублей. Нормативно-

правовая база службы занятости населения Республики Саха (Якутия) не соответствует федеральному законодательству.

По Департаменту федеральной государственной службы занятости населения по Амурской области не возвращены средства по договорам на создание и сохранение рабочих мест в сумме 0,3 млн. рублей. В ходе проверки восстановлена в бухгалтерском учете сумма 570,0 тыс. рублей, плата процентов, начисленных по договорам на создание и сохранение рабочих мест.

Аналогичные нарушения отмечены в материалах проверок Счетной палаты Российской Федерации в Республике Коми, Калининградской и Костромской областях.

Всего невозврат средств Фонда, выделенных предприятиям на создание рабочих мест в 1993-1999 годах, по проверенным территориальным органам занятости населения, составил 63,0 млн. рублей, в том числе по Ханты-Мансийскому автономному округу - 54,5 млн. рублей.

До настоящего времени не возвращены из уставных капиталов различных коммерческих организаций средства Фонда в сумме 8,6 млн. рублей, в том числе 3,5 млн. рублей из уставных капиталов коммерческих банков.

В целом, ревизиями государственных внебюджетных фондов за 1999 год и проверками их территориальных отделений установлено использование средств не по назначению в сумме 12618,7 млн. рублей, в том числе: ущерб по средствам фондов - 1268,9 млн. рублей; незаконное использование средств - 1560,4 млн. рублей; нецелевое использование средств - 7540,4 млн. рублей; неэффективное и нерациональное использование средств - 2249,0 млн. рублей.

По результатам рассмотрения проведенных ревизий и проверок по решениям Коллегии Счетной палаты Российской Федерации были направлены представления руководителям министерств, ведомств, государственных внебюджетных фондов и их территориальных отделений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации с конкретными предложениями об устранении установленных нарушений. По проверкам в Чеченской Республике, в Ханты-Мансийском автономном округе материалы направлены и в Генеральную прокуратуру.

В результате реагирования на представления Счетной палаты Российской Федерации, только за текущий год восстановлено из общей суммы неправомерно использованных средств 252,6 млн. рублей.

#### **Подготовка государственных внебюджетных фондов к переходу на единый социальный налог.**

Федеральным законом "О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах" с 1 января 2001 года вводится в действие часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации. В соответствии с главой 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации вводится единый социальный налог (взносы), зачисляемый в государственные внебюджетные фонды, который заменяет страховые взносы, уплачиваемые в настоящее время в эти фонды. Функции контроля за уплатой единого социального налога с 1 января 2001 будут осуществляться налоговыми органами Российской Федерации.

В целях обеспечения условий для введения в действие единого социального налога (взноса) распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 г. № 1462-р даны соответствующие поручения некоторым государственным органам исполнительной власти и государственным внебюджетным фондам, в том числе и Пенсионному фонду Российской Федерации.

В связи с этим Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского

страхования утверждены и реализуются планы мероприятий по обеспечению введения единого социального налога (взноса).

Проверки территориальных отделений государственных внебюджетных фондов, проведенные Направлением в ноябре-декабре 2000 года, показали, что на местах отделениями произведена передача реестров плательщиков страховых взносов в органы МНС России и осуществляется информационно-разъяснительная работа среди плательщиков страховых взносов в областных и районных средствах массовой информации.

Следует отметить, что при передаче функций сбора единого социального налога (взноса) Министерству Российской Федерации по налогам и сборам не разработан механизм погашения просроченной задолженности по страховым взносам, взиманию пеней и штрафов в эти фонды. Сумма просроченной задолженности предприятий и организаций по уплате страховых платежей во все фонды является значительной и по прогнозу на 1 октября 2000 года составила по основному долгу 172,2 млрд. рублей (с учетом пеней и штрафов эта сумма в три раза больше).

Не решен также вопрос о предоставленных, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 1998 года № 1146 "О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей, предприятий и организаций агропромышленного комплекса государственным внебюджетным фондам Российской Федерации", рассрочках погашения задолженности организаций агропромышленного комплекса по платежам в государственные внебюджетные фонды. Рассрочки предоставлены на 5 лет на общую сумму 15 млрд. рублей. Погашение указанной задолженности осуществляется ежемесячно равными долями, начиная с 1 января 2000 года.

Возникают сложности и в связи с ликвидацией с 2001 года Государственного фонда занятости населения Российской Федерации в части определения источника погашения кредита, полученного от Международного банка реконструкции и развития в сумме 40 млн. долл. США по компоненте развития служб занятости.

#### **Выводы:**

1. В основном в 1999-2000 годах государственные внебюджетные фонды обеспечивали проведение государственной социальной политики и контроль за использованием своих средств. Своевременное принятие федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов положительно сказалось на их работе по исполнению утвержденных бюджетов.

2. Комплексные ревизии исполнения доходных и расходных статей бюджета государственных внебюджетных фондов за 1999 год и проверки их территориальных отделений за 1999-2000 годы показали, что по сравнению с предыдущими годами недостатков и нарушений в работе фондов стало меньше, улучшилась исполнительская дисциплина, возрос уровень контрольно-ревизионной работы.

3. Продолжает увеличиваться задолженность плательщиков по страховым взносам и финансовым санкциям в государственные внебюджетные фонды. Принимаемые меры по ее сокращению недостаточно эффективны.

Несвоевременное и неполное перечисление администрациями субъектов Российской Федерации платежей на обязательное медицинское страхование неработающего населения остается одной из основных причин недополучения доходов при формировании бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Передача налоговым органам контроля за сбором страховых взносов в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации не привела к сокращению задолженности плательщиков.

4. Размещение средств государственных внебюджетных фондов в коммерческих банках и перечисление через них страховых взносов плательщиков приводят к значительным потерям финансовых средств.

5. Получение в счет уплаты страховых взносов векселей сторонних эмитентов и выпуск собственных векселей для погашения просроченной задолженности по страховым взносам и финансовым санкциям также приводит к потерям средств государственных внебюджетных фондов.

6. По состоянию на 1 октября 2000 года, не выполнено Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 года № 1471 “О некоторых мерах по упорядочению выплат за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации”.

7. Министерство труда и социального развития Российской Федерации неэффективно использовало средства займа Международного банка реконструкции и развития, не контролировало исполнение договоров, заключенных за счет этих средств.

8. Крайне редко уполномоченные органы применяют действующее законодательство, в том числе Бюджетный кодекс Российской Федерации, в случаях неправомерного отвлечения администрациями субъектов Российской Федерации средств государственных внебюджетных фондов на мероприятия, подлежащие финансированию за счет средств территориальных бюджетов.

9. Не разработан механизм погашения просроченной задолженности по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды, а также по взиманию пеней и штрафов в эти фонды.

10. Введение единого социального налога требует полного изменения финансового механизма функционирования государственных внебюджетных фондов. Аккумуляция сумм единого социального налога в территориальных органах федерального казначейства, даже без перечисления на федеральный уровень, может привести к увеличению периода оборота денежных средств и, как следствие, к несвоевременному выполнению обязательств государственных внебюджетных фондов перед российскими гражданами.

#### **Предложения:**

1. Направить аналитическую записку палатам Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо с приложением аналитической записки Председателю Правительства Российской Федерации М. М. Касьянову с предложением обратить внимание на решение следующих вопросов:

- рекомендовать уполномоченным органам применять в случаях неправомерного отвлечения администрациями субъектов Российской Федерации средств государственных внебюджетных фондов административные и другие меры, в соответствии с действующим законодательством;

- разработать нормативные документы, обеспечивающие решение вопроса по мобилизации просроченной задолженности по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды в условиях введения единого социального налога;

- рассмотреть вопрос о целесообразности размещения средств государственных внебюджетных фондов в коммерческих банках и погашения просроченной задолженности по страховым взносам векселями;

- обеспечить контроль по выполнению постановления Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 года № 1471 в части перехода в 1998 году с территориально-отраслевого на территориальный принцип управления средствами государственного социального страхования;

- определить источник и порядок погашения кредита, полученного Государственным фондом занятости населения Российской Федерации от Международного банка реконструкции и развития в сумме 40 млн. долларов США.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации  
ДАХОВ**

**И. Г.**