

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 27 сентября 2002 года № 29 (312) “О результатах комплексной ревизии исполнения доходных и расходных статей бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2001 год с выездами в регионы”:*

*Утвердить отчет о комплексной ревизии с внесением в отчет соответствующих изменений и дополнений по результатам обсуждения.*

*Направить (после доработки) с учетом состоявшегося обсуждения представление Счетной палаты Правительству Российской Федерации.*

*Направить предписание (после доработки) и представление Фонду социального страхования Российской Федерации.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах комплексной ревизии исполнения доходных и расходных статей бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2001 год с выездами в регионы**

**Основание для проведения комплексной ревизии:** пункт 5.2. плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год.

#### **Цель комплексной ревизии**

Исполнение доходных и расходных статей бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2001 год.

#### **Предмет комплексной ревизии**

Исполнение бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации по объему, структуре, целевому назначению и направлениям использования средств Фонда социального страхования Российской Федерации.

#### **Объект комплексной ревизии**

Фонд социального страхования Российской Федерации (далее - Фонд).

#### **Срок проведения комплексной ревизии**

Со 2 апреля по 31 июля 2002 года.

#### **В соответствии с программой проведения комплексной ревизии оформлены следующие акты**

1. Акт комплексной ревизии исполнения доходных и расходных статей бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2001 год.
2. Акт о результатах комплексной ревизии исполнения сметы расходов на содержание центрального аппарата Фонда социального страхования Российской Федерации за 2001 год.
3. Акт об использовании средств федерального бюджета, финансируемых в соответствии с Законом Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” в 2001 году.
4. Акт о результатах проверки исполнения доходных и расходных статей бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2001 год в Белгородском региональном отделении Фонда социального страхования Российской Федерации.

5. Акт о результатах проверки исполнения доходных и расходных статей бюджета Пермским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации Фонда за 2001 год.

6. Акт о результатах проверки исполнения доходных и расходных статей бюджета за 2001 год региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Карелия.

Руководители организаций с указанными актами ревизий и проверок ознакомлены. Письменных замечаний и возражений не поступило.

### **В результате проверки по вопросам программы комплексной ревизии выявлено**

#### **1. Соблюдение Фондом действующего законодательства и нормативных правовых актов по государственному социальному страхованию и обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний при исполнении бюджета Фонда**

Фонд социального страхования Российской Федерации действует на основании Положения о Фонде, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. № 101. Фонд функционирует как специализированное финансово-кредитное учреждение при Правительстве Российской Федерации. В 2001 году в структуре Фонда состояло 88 региональных отделений. Основной задачей Фонда является управление средствами государственного социального страхования Российской Федерации.

Бюджет Фонда на 2001 год утвержден Федеральным законом от 12 февраля 2001 г. № 7-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2001 год” (далее - Закон о бюджете) по доходам в сумме 86324,3 млн. рублей, по расходам в сумме 84740,0 млн. рублей с превышением доходов над расходами в сумме 1584,3 млн. рублей.

Руководствуясь Законом о бюджете, Фонд постановлением от 16 февраля 2001 г. № 16 утвердил основные показатели бюджета по региональным отделениям Фонда на 2001 год.

При исполнении доходных и расходных статей бюджета за 2001 год Фонд руководствовался действующим законодательством и обеспечивал решение основных задач в области государственного социального страхования и управление средствами на их осуществление. В системе Фонда возрос уровень руководства финансовой деятельностью, а также организации бухгалтерского учета и контроля.

Процесс формирования законодательной базы, регулирующей деятельность Фонда, продолжает оставаться незавершенным. Вопреки требованиям статьи 143 Бюджетного кодекса Российской Федерации до сих пор не принят Федеральный закон о Фонде. Законодательно не урегулированы функции Фонда как страховщика по отдельным видам социального страхования, которые Фонд осуществляет в настоящее время и руководствуется разрозненными устаревшими нормативными актами, не соответствующими изменившимся социально-экономическим условиям в стране.

#### **2. Исполнение доходных и расходных статей бюджета Фонда**

Деятельность Фонда в 2001 году завершена с положительными результатами. Доходная часть бюджета Фонда выполнена на 136,6 процента, составила 117953,5 млн. рублей и превысила доходы 2000 года на 19300,0 млн. рублей. Это позволило на 10,6 процента увеличить финансирование плановых потребностей расходной части бюджета,

дополнительно направить 9413,5 млн. рублей на выплаты всех видов пособий и более чем в полтора раза увеличить объем средств на детское оздоровление.

Основными источниками исполнения доходной части бюджета были зачисляемая в бюджет Фонда сумма единого социального налога и страховые взносы предприятий и организаций, доля которых в общей сумме поступлений составила 95,4 процента или 85001,9 млн. рублей.

Сумма единого социального налога, поступившая в бюджет Фонда, составила 67839,6 млн. рублей или 129,9 процента. За счет роста средней заработной платы и численности работающих, а также увеличения коэффициента полноты сбора до 0,97 (по расчетам 0,96) дополнительные доходы от этого вида налога составили 15619,4 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2002 года в системе Фонда зарегистрировано 2038384 страхователя по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний. За год их количество выросло на 76859 или на 4,0 процента. Расчетные ведомости по средствам государственного социального страхования представили в установленные сроки 84,1% страхователей. Осуществлен переход на дифференциацию отраслей (подотраслей) экономики по классам профессионального риска с 14 на 22 класса. Снижен средний размер тарифа.

Страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний зачислены в доходы бюджета в сумме 17162,3 млн. рублей или 129,0 процента к объему, утвержденному бюджетом. Поступление дополнительных страховых взносов в сумме 3858,8 млн. рублей обусловлено теми же причинами, что и поступление дополнительных доходов от единого социального налога, а также увеличением коэффициента полноты сбора страховых взносов, который составил 0,90 против расчетного к бюджету 0,85 (в 2000 году - 0,70). Перевыполнены суммы поступлений от мобилизации просроченной задолженности страхователей по страховым взносам в Фонд (106,7%) и единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности (156,4 процента).

Не выполнена только одна статья доходной части бюджета “Прочие поступления”. При плане 1162,5 млн. рублей фактические поступления составили 744,3 млн. рублей или 64,0 процента. Недовыполнение произошло в основном за счет неполученных в доходы бюджета пеней и штрафных санкций.

Из федерального бюджета на выплату пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление граждан, подвергшихся радиационному воздействию, в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 июня 1992 г. № 3016-1 “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” поступило 447,7 млн. рублей.

Наряду с тем, что общий объем доходов Фонда из года в год устойчиво и динамично растет, возможности полного обеспечения расходных потребностей системы государственного социального страхования, исполняемых Фондом сокращаются. Впервые за последние восемь лет доходы бюджета без остатка средств на начало года оказались ниже произведенных расходов. Почти на 6 млрд. рублей или на 43,9 процента, уменьшились по сравнению с 2000 годом затраты на санаторно-курортное лечение. Практически не растет удельный вес расходов в бюджете Фонда на оздоровление детей, а на выплату пособий по уходу за ребенком этот показатель сократился. Задолженность Фонда перед страхователями превысила 7,5 млрд. рублей. Такое положение происходит в результате изменения налогового законодательства и законодательно не закрепленных размеров отдельных видов пособий.

Исполнение бюджета Фонда по доходам за 2001 год приведено в приложении № 3 (приложение в Бюллетене не публикуется).

В 2001 году расходы бюджета Фонда составили 93721,6 млн. рублей, или 110,6% к утвержденным Законом о бюджете.

Расходы на выплату всех видов пособий в целом по системе составили 56686,3 млн. рублей или 60,5 процента от общей суммы расходов бюджета Фонда. Превышение запланированных ассигнований на выплату пособий по временной нетрудоспособности составило 9001,7 млн. рублей и произошло за счет роста размера среднеспособного пособия по сравнению с расчетными на 17,2 рубля, а также увеличения оплаченного периода по временной нетрудоспособности, который в расчете на 100 работающих составил 735 дней.

В среднем по Российской Федерации ежедневно не выходило на работу в связи с временной нетрудоспособностью около 1,6 млн. человек или 2,9% от общей численности работающих. Затраты Фонда по оплате пособий за один рабочий день составили 185,5 млн. рублей и почти в полтора раза превысили этот показатель в 2000 году.

На санаторно-курортное обслуживание работников и членов их семей, включая участников Великой Отечественной войны, израсходовано 9996,0 млн. рублей, что на 2149,9 млн. рублей меньше предусмотренного в бюджете. Невыполнение данной статьи расходов произошло вследствие изменения механизма приобретения и оплаты путевок, установленных Федеральным законом от 28 мая 2001 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2001 год». При исполнении статьи имела место практика предоплаты за путевки, приобретаемые региональными отделениями у санаторно-курортных учреждений. Так, по договору от 14 августа 2001 года Пермским региональным отделением более чем за два месяца до начала заезда перечислены ОАО «Санаторий Лесная новь» средства в сумме 933,5 тыс. рублей. Выявленная сумма неэффективно использованных средств только этим региональным отделением составила 10,8 млн. рублей. Помимо этого, за счет средств социального страхования частично профинансированы затраты на содержание санаториев-профилакториев, не входящих в систему Фонда, на сумму 12,3 млн. рублей, в том числе Пермским региональным отделением - на 7,1 млн. рублей, Белгородским - на 2,5 млн. рублей, отделением по Республике Карелия - на 2,7 млн. рублей.

Расходы на оздоровление детей составили 9678,0 млн. рублей или 151,7% от предусмотренных на эти цели. В соответствии со статьей 12 Закона о бюджете на эти цели направлено 3,4 млн. рублей дополнительно полученных доходов.

Расходы на выплату пособий сверх установленных норм и санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей в соответствии с Законом от 18 июня 1992 г. № 3016-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» составили 467,3 млн. рублей и на 19,8 млн. рублей превысили сумму средств, полученных на эти цели из Федерального бюджета. Нарушения Закона о бюджете при исполнении данной статьи носят многолетний, системный характер. Это происходит вследствие заниженных оценок расчетов при формировании данной статьи расходов бюджета Фонда. В результате, с 1993 года отвлечено 838,0 млн. рублей средств государственного социального страхования на цели, финансирование которых производится из федерального бюджета.

Из-за отсутствия должного контроля со стороны руководства Фонда, его региональные отделения не обеспечили подготовку и проведение работы, связанной с

изменением нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок оплаты расходов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. В результате этого на 77,9% использованы предусмотренные Законом о бюджете средства на выплату единовременных пособий, а на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию пострадавших от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний - всего лишь на 45,6 процента.

Предусмотренные Законом о бюджете средства на капитальные вложения, в том числе на развитие санаторно-курортных учреждений Фонда и создание на их базе центров реабилитации пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, в размере 750,0 млн. рублей освоены в полном объеме.

На организацию и внедрение Единой интегрированной информационной системы социального страхования (ЕИИС “Соцстрах”) израсходовано 437,7 млн. рублей, или 97,3% к бюджету.

На содержание аппарата исполнительных органов Фонда расходы составили 3082,1 млн. рублей, или 92,8% от утвержденных в бюджете, в том числе на содержание центрального аппарата Фонда 133,4 млн. рублей или 94,4% от утвержденных на эти цели средств.

Расходы на осуществление международной деятельности Фонда составили 9,3 млн. рублей или 77,5 процента. По плану в рамках международных мероприятий и двухсторонних контактов на стажировку в зарубежные командировки должны были выехать 76 сотрудников Фонда, фактически выезжали 46, из них 29 специалистов центрального аппарата. Для перевода докладов руководителей Фонда, брошюр, пособий, материалов сессий Совета Международной ассоциации социального обеспечения, материалов Европейского Форума по социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний приглашались внештатные работники. Расходы на указанные цели составили 191,7 тыс. рублей.

По статье “Научно-исследовательские работы по социальному страхованию” расходы составили 17,0 млн. рублей или 68,1 процента. При исполнении указанной статьи допускались случаи, когда научно-исследовательские работы выполнялись организациями, в уставах которых такой вид деятельности отсутствовал. Так, выполнение работы по теме “Оптимизация системы управления качеством санаторно-курортных услуг по реабилитации лиц, получивших повреждения здоровья вследствие несчастных случаев на производстве и профзаболеваний и обеспечение эффективного экономического функционирования санаторно-курортных учреждений ФСС РФ” Фондом без проведения конкурсных мероприятий было поручено ООО “Аудиторская и консалтинговая фирма “Топ-аудит” и оплачено за выполненную работу 1,5 млн. рублей. Однако в уставе этой фирмы научная деятельность не предусмотрена.

Статья “Прочие расходы” исполнена в сумме 157,2 млн. рублей, что составило 78,6 процента. При исполнении этой статьи в соответствии с действующим законодательством списана безнадежная к взысканию дебиторская задолженность, по региональным отделениям на 109,9 млн. рублей, по центральному аппарату - на 24,9 млн. рублей. Кроме того, в данной статье отражены расходы на аудиторские проверки в сумме 3,2 млн. рублей, возврат доходов прошлых лет - 2,1 млн. рублей, по оплате государственной пошлины и судебным издержкам - 1,1 млн. рублей.

Несмотря на то, что доходы бюджета Фонда перевыполнены на 31629,2 млн. рублей, перерасход по статьям составил 8981,6 млн. рублей, а бюджетный остаток на конец года сложился в сумме 24231,9 млн. рублей, 16 статей расходной части бюджета из 27 вы-

полнены не в полном объеме. Недофинансирование этих статей превысило 5 млрд. рублей.

Исполнение бюджета Фонда по расходам приведено в приложении №4.

### **3. Полнота и своевременность проведения Фондом и его региональными отделениями мероприятий, связанных с введением с 1 января 2001 года единого социального налога**

Осуществляемые Фондом и его региональными отделениями мероприятия по введению с 1 января 2001 года единого социального налога выполнялись в три этапа:

- проведена передача реестров плательщиков страховых взносов управлениям МНС России по субъектам Российской Федерации всеми региональными отделениями Фонда (кроме Чеченской Республики);

- налоговым органам переданы сведения о плательщиках страховых взносов;

- на завершающем этапе региональными отделениями подтверждены предварительные сальдо расчетов актами сверок расчетов плательщиков взносов.

Все запланированные мероприятия выполнены в полном объеме. Однако из-за отсутствия порядка информационного взаимодействия между Фондом и Министерством Российской Федерации по налогам и сборам Фонд и его исполнительные органы не могли активно влиять на обеспечение полноты поступления единого социального налога (взноса), сумм поступающих к погашению задолженности по платежам в государственные внебюджетные фонды, ведения надлежащего учета поступления платежей страхователей. Из-за несогласованности действий этих органов в течение 2001 года задолженность Фонда страхователям возросла более чем в семь раз, а излишне изъятая у страхователей сумма единого социального налога составила почти 5 млрд. рублей. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 г. № 1462-р “Об обеспечении условий для введения в действие с 1 января 2001 года единого социального налога (взноса) и бесперебойного функционирования системы обязательного социального страхования” по этому вопросу не выполняется.

### **4. Организация расчетно-кассового обслуживания. Условия договоров, заключенных с коммерческими банками, и представление ими гарантий сохранности средств Фонда. Применение штрафных санкций при невыполнении условий договоров**

Обеспечивая управление средствами социального страхования, Фонд в работе с банками нарушает требования законодательства Российской Федерации. В соответствии со статьей 23 Федерального закона от 16 июля 1999 г. №165-ФЗ “Об основах обязательного социального страхования” Фонду предписано хранить денежные средства на счетах Центрального банка, а также на счетах иных банков, перечень которых должен быть определен Правительством Российской Федерации. Однако, вследствие того, что перечень банков Правительством Российской Федерации до сих пор не определен, Фонд вынужден по своему усмотрению выбирать банки для хранения денежных средств и банковского обслуживания, что создавало условия повышенного риска потерь средств государственного социального страхования.

Фондом в 12 банках открыто 15 счетов, из них 4 валютных. Расчетно-кассовое обслуживание осуществляется на основании договоров с банками, при заключении которых допускались нарушения требований законодательства Российской Федерации. Договорами с ЗАО “Банк профсоюзной солидарности и социальных инвестиций “Солидарность” по ведению текущих рублевого и валютного счетов банку предоставлено право осуществлять ревизии финансово-хозяйственной деятельности Фонда, что противоречит статье 57 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ “О Центральном

банке Российской Федерации (Банке России)”, статье 5 Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О банках и банковской деятельности в РСФСР” и статье 4 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ “Об аудиторской деятельности”. В договоре на расчетно-кассовое обслуживание по ведению валютного счета не установлена ответственность банка за нарушение порядка обслуживания счета Фонда. Условие об ответственности за ненадлежащее исполнение обязательств отсутствует также в договоре с коммерческим банком “София”.

Договором на расчетно-кассовое обслуживание Фонда Сберегательным банком Российской Федерации предусмотрено взимание комиссии за банковские операции со средствами Фонда, при этом начисление процентов на остаток денежных средств банком не производится. По дополнительному соглашению к договору от 17 июля 2001 г. № 2 банк обязался бесплатно осуществлять финансовые операции Фонда, но при условии, что неснижаемый остаток на его счете должен быть не менее 250,0 млн. рублей.

Фонд заключал с коммерческим банком “Газпромбанк” дополнительные соглашения к договору банковского счета от 8 февраля 1999 г. № 0786/99 о размещении неснижаемого остатка на текущем счете. В соответствии со статьями 834 и 837 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьей 43 Налогового кодекса Российской Федерации указанные соглашения являются договорами банковского вклада. Так, дополнительным соглашением от 16 января 2001 г. № 01/0786-2001 к договору на расчетно-кассовое обслуживание с коммерческим банком “Газпромбанк” Фонд обязался поддерживать на своем текущем счете в банке на период с 16 января по 16 февраля 2001 года неснижаемый остаток в размере 64,7 млн. рублей. Банк, в свою очередь, обязался начислить на указанный остаток доход из расчета 9% годовых. Условия договора таковы, что в случае снижения Фондом размера остатка денежных средств на счете проценты банком не начислялись, и соглашение считалось расторгнутым.

#### **5. Работа с ценными бумагами. Наличие задолженности кредитных и иных организаций перед Фондом по невозвращенным в срок денежным средствам**

По состоянию на 1 января 2001 года по сводному балансу Фонда остаток по счетам учета краткосрочных и долгосрочных финансовых вложений составлял 1345,7 млн. рублей.

Большая часть реинвестированных Фондом средств была направлена на приобретение депозитных сертификатов ЗАО “Банк профсоюзной солидарности и социальных инвестиций “Солидарность”. В течение года было погашено 101 и приобретено 82 сертификата. Средняя ставка привлечения составила 9,4% годовых, средний срок размещения - 68 дней и среднегодовой остаток средств Фонда в депозитных сертификатах - 683,7 млн. рублей. Полученный Фондом доход составил 67,8 млн. рублей.

Производимое Фондом реинвестирование средств в банковские вклады осуществлялось без обеспечения государственных гарантий в нарушение статьи 24 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ “Об основах обязательного социального страхования”.

Фонд являлся владельцем государственных ценных бумаг (ГКО, ОФЗ) балансовая стоимость которых на 1 января 2002 года составила 132,5 млн. рублей. Обслуживание Фонда на рынке ценных бумаг в соответствии с договорами производилось КБ “Газпромбанк”, АПБ “Солидарность” и ОАО “Внешторгбанк”, при этом Фонд недостаточно контролировал исполнение договорных обязательств банками, которые допускали не-

своевременное перечисление денежных средств, получали непредусмотренные вознаграждения, не соблюдали условий продажи ценных бумаг.

При отсутствии операций по купле-продаже государственных ценных бумаг, принадлежащих Фонду, КБ "Газпромбанк" взимались комиссионные вознаграждения. В марте 2001 года по облигациям федерального займа Фонду был погашен купонный доход в общей сумме 3,2 млн. рублей. Банк выступил как расчетное звено. Операции по купле-продаже ценных бумаг банком не совершались, однако вознаграждение банку составило 136,9 тыс. рублей. Аналогичная ситуация имела место в мае-июне 2001 года, когда банком было получено вознаграждение в сумме 228,2 тыс. рублей. В декабре того же года Фонд поручил банку продать облигации в количестве 16 тыс. штук. Вопреки поручению Фонда, банк продал 34,4 тыс. штук. Расчеты доходности от совершения операций Фонду не представлялись.

По состоянию на 1 января 2002 года по сводному балансу Фонда остаток по счетам учета краткосрочных и долгосрочных финансовых вложений составил 1360,6 млн. рублей.

Проводимая Фондом работа по взысканию дебиторской задолженности недостаточно эффективна. Большая часть средств, подлежащих возмещению, оставалась невостребованной и вследствие признания судами организаций-должников банкротами списывалась, как средства не реальные к взысканию.

По состоянию на 1 января 2001 года на расчетах по претензиям в целом по системе Фонда числились средства государственного социального страхования в сумме 795,0 млн. рублей. Данная сумма сложилась из задолженности по вкладам в коммерческие банки, взносам страхователей, неисполненным договорным обязательствам. В течение года задолженность погашена всего лишь на 42,8 млн. рублей, или на 5,3 % от суммы взысканий. В тоже время только региональными отделениями списано 39,4% имеющейся задолженности.

От списания дебиторской задолженности, не реальной к взысканию, финансовой базе Фонда причинен ущерб в размере 134,8 млн. рублей.

#### **6. Использование средств на содержание санаторно-курортных учреждений, находящихся в оперативном управлении Фонда**

Средства на содержание санаторно-курортных учреждений, находящихся в оперативном управлении Фонда в 2001 году не выделялись.

#### **7. Целесообразность расходов на капитальное строительство и ремонтные работы здравниц, контроль со стороны Фонда за произведенными расходами**

Целесообразность расходования средств на капитальное строительство подтверждалась необходимостью дальнейшего укрепления материально-технической базы Фонда, развития находящихся в оперативном управлении Фонда санаторно-курортных учреждений и создания на их базе центров реабилитации пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Предусмотренные Законом о бюджете средства на эти цели в объеме 750 млн. рублей освоены полностью. Постановлением Фонда от 16 февраля 2001 г. № 14 был утвержден план капитальных вложений на строительство, реконструкцию и ввод основных фондов. Но в течение года план капитальных вложений неоднократно корректировался (постановления Фонда от 30 октября 2001 г. № 105 и от 14 декабря 2001 г. № 127). В результате строительство ряда объектов затягивалось, капитальные вложения в объеме 137,5 млн. рублей (30,1%), выделенные на ввод пусковых объектов, не освоены. Объем незавершенного строительства увеличился в 2,1 раза и составил на конец года 570,1 млн. рублей, что на 70,0 млн. рублей превышает годовой объем средств, предусмотренных Законом о бюджете на развитие санаторно-курортных учреждений Фонда.

Фондом обеспечивается контроль за освоением капитальных вложений в разрезе всех строящихся объектов, для чего было проведено шесть контрольных обмеров выполненных строительно-монтажных работ. Проводились проверки целевого использования средств капитальных вложений, выявлялись нарушения, принимались меры к их восстановлению.

#### **8. Состояние бухгалтерского учета и отчетности, контрольно-ревизионной работы в Фонде**

Бухгалтерский учет в Фонде ведется в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 1996 г. № 120-ФЗ “О бухгалтерском учете”, по журнально-ордерной форме в соответствии с “Инструкцией по применению Рабочего плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности Фонда социального страхования Российской Федерации”, утвержденной постановлением Фонда от 26 сентября 1995 г. № 94. Бухгалтерский учет в центральном аппарате Фонда автоматизирован. Для обработки первичных документов, формирования оборотных балансов и книги “Журнал-главная” применялась программа “Парус”.

В сводную отчетность Фонда не включены доходы в сумме 2377,8 млн. рублей и расходы в сумме 2451,9 млн. рублей бюджета Фонда государственного социального страхования Республики Башкортостан. Бухгалтерская отчетность центрального аппарата за 2001 год проверена и ее достоверность подтверждена аудиторским заключением от 8 апреля 2002 г. № ЕЛ-458 ООО “Аудиторская и консалтинговая фирма “Топ-аудит”. Учетной политикой Фонда не определены правила оценки финансовых вложений в ценные бумаги. Размещение Фондом неснижаемого остатка на текущем счете с начислением процентного дохода в КБ “Газпромбанк” по счету “Краткосрочные финансовые вложения” не отражалось.

Распределение расходов в смете расходов на содержание центрального аппарата Фонда не соответствует требованиям экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, установленным Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации”.

Контроль финансово-хозяйственной деятельности региональных отделений осуществляется Главным контрольно-ревизионным управлением Фонда. Штатным расписанием в нем предусмотрено 53 единицы, однако более половины должностей в течение года оставались вакантными. Общее количество объектов контроля в Фонде составило 2096147 единиц. На одного ревизора в среднем по системе Фонда приходится более 450 объектов контроля, а по 27 региональным отделениям - более 500. В Волгоградском региональном отделении проверками и ревизиями охвачено 7,0% объектов контроля, на одного ревизора приходится 672 объекта контроля, по Республике Ингушетия соответственно - 4,6 процента (534), по Республике Карелия - 7,6 процента (604).

Охват документальными проверками и ревизиями за 2001 год составил 15,4% к общему количеству объектов контроля, составлено более пятисот тысяч актов. В результате проведенных выездных документальных проверок и ревизий доначислено страховых взносов, не принято к зачету расходов, начислено пеней и применено штрафных санкций на сумму 701,9 млн. рублей, из которых поступило в бюджет Фонда 137,3 млн. рублей.

#### **9. Формирование централизованного резерва Фонда и обоснованность выделения из него средств региональным отделениям. Контроль за использованием централизованного резерва Фонда**

Централизованный резерв Фонда образован для обеспечения финансовой устойчивости исполнительных органов Фонда исходя из принципа финансовой солидарной от-

ветственности по обеспечению застрахованных государственными социальными гарантиями на территории Российской Федерации. Положение о порядке его формирования, расходования и учета средств утверждено постановлением Фонда от 15 марта 2001 г. № 22.

План поступлений и расходования средств централизованного резерва Фонда на 2001 год был утвержден постановлением Фонда от 16 февраля 2001 г. № 8 и уточнен постановлением Фонда от 19 декабря 2001 г. № 129.

Централизованный резерв Фонда на 2001 год был сформирован из остатка средств на начало года в сумме 18455,4 млн. рублей, ежемесячных платежей региональных отделений в сумме 13821,8 млн. рублей, прочих поступлений в сумме 230,4 млн. рублей.

В соответствии со статьей 15 Закона о бюджете в счет погашения задолженности страхователей по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний Фонд принял от региональных отделений в счет обязательных платежей в централизованный резерв Фонда простые векселя ОАО "Газпром" на сумму 51,3 млн. рублей, из которых в течение года было погашено только на 4,0 млн. рублей.

В нарушение Порядка внесения в Фонд капитализированных платежей при ликвидации юридических лиц - страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2000 г. № 863, Фонд принял от Кировского и Вологодского региональных отделений в счет обязательных платежей в централизованный резерв пять векселей ОАО "Газпром" общей номинальной стоимостью 5,1 млн. рублей сроком погашения в 2002 году. Не были зачислены в централизованный резерв Фонда 326,6 млн. рублей, перечисленных Фондом обязательного социального страхования Республики Башкортостан в качестве обязательных платежей.

Общая сумма поступлений в централизованный резерв Фонда составила 32507,6 млн. рублей.

Использование средств централизованного резерва Фонда производилось в соответствии с направлениями расходов, установленными Положением о Фонде и Законом о бюджете. Выделение средств из централизованного резерва Фонда осуществлялось на основании документально обоснованных обращений региональных отделений Фонда с представлением необходимых расчетов по требованию Фонда.

Всего из централизованного резерва Фонда было использовано 8008,6 млн. рублей, в том числе на обеспечение финансовой устойчивости исполнительных органов Фонда - 6646,7 млн. рублей. Остаток средств на конец года составил 24499,1 млн. рублей.

#### **10. Использование средств на создание и внедрение Единой интегрированной информационной системы (ЕИИС "Соцстрах")**

На организацию и внедрение Единой интегрированной информационной системы социального страхования (ЕИИС "Соцстрах") израсходовано 437,7 млн. рублей или 97,3 процента. Нарушений использования средств на внедрение всех предусмотренных мероприятий не выявлено.

#### **11. Принимаемые меры по снижению задолженности страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, применение штрафных санкций по взысканию просроченной задолженности**

В деятельности Фонда и его исполнительных органов сохраняется устойчивая тенденция роста задолженности предприятий и организаций по уплате страховых взносов. В 2001 году задолженность страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных

случаев на производстве и профессиональных заболеваний выросла на 41,6% и на конец года составила 8369,8 млн. рублей, в том числе просроченная задолженность - 67,0 процента.

Высокий уровень этого вида задолженности имеется в большинстве регионов Российской Федерации. Однако региональные отделения Фонда крайне слабо используют представленные статьей 8 Закона о бюджете и другие закрепленные законодательством организационно-правовые формы по сокращению задолженности страхователей. В порядке бесспорного взыскания недоимки по страховым взносам и пени на счета региональных отделений поступило 408,3 млн. рублей или 9,6% от суммы выставленной по инкассовым поручениям (распоряжениям). О низкой эффективности исковой работы свидетельствует то, что только 0,8% просроченной задолженности возмещено по решению арбитражных судов. Через службу судебных приставов взыскано всего лишь 0,7% просроченной задолженности. Только в 36 региональных отделениях использовалась эта мера погашения задолженности.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 1 октября 2001 г. № 699 “О порядке проведения реструктуризации задолженности по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, начисленным пеням и штрафам, имеющимся у организаций по состоянию на 1 января 2001 года” по 5,4 тыс. организаций принято решение о проведении реструктуризации задолженности. В погашение задолженности в доходную часть бюджета Фонда поступило 4,0 млн. рублей, в погашение пеней и штрафов - 1,1 млн. рублей.

#### **В результате комплексной ревизии также выявлено:**

1. В Фонде установилась практика принятия решений, корректирующих собственные, ранее принятые решения. Это имело место при доведении основных показателей бюджета до региональных отделений, распределении капитальных вложений на строительство, поступлении и расходовании средств централизованного резерва.

2. По результатам ревизии, проведенной в 2001 году, руководству Фонда было направлено представление Счетной палаты Российской Федерации от 24 сентября 2001 г. № 14-435. В ходе ревизии установлено, что Фондом проведена определенная работа по устранению выявленных недостатков и нарушений:

- Фондом запрещена практика приобретения региональными отделениями и подведомственными ему санаторно-курортными учреждениями депозитных сертификатов за счет средств целевого финансирования;

- приведено в соответствие с законодательством Положение о порядке формирования, расходования и учета средств централизованного резерва Фонда;

- региональное отделение Фонда по Республике Саха (Якутия) в 2001 году представило финансовый отчет об исполнении бюджета в установленном порядке;

- на текущий счет Фонда во Внешэкономбанке зачислена пеня за несвоевременный возврат суммы депозита в размере 368,9 тыс. рублей и начислены проценты по депозиту в размере 1091,3 тыс. рублей;

- проведена работа по задолженности ОАО АБ “Инкомбанк” Фонду в сумме 57,8 млн. рублей, возврат которой банком планируется осуществлять со второй половины 2002 года.

Наряду с этим, отдельные недостатки и нарушения, выявленные в ходе предыдущей ревизии, не устранены:

- при планировании сметы расходов не производится их детализация по элементам затрат, классификация которых предусмотрена Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации”;

- не были приняты меры по закрытию счетов Фонда в коммерческих банках, открытых без учета порядка размещения денежных средств государственных внебюджетных фондов, определенного федеральными законами “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и “Об основах обязательного социального страхования”;

- не разработан порядок оценки инвестиций в ценные бумаги;

- не включена в сводный отчет Фонда об исполнении бюджета за 2001 год отчетность Фонда государственного социального страхования Республики Башкортостан;

- Фондом не приняты достаточные меры по укомплектованию штатов главного контрольно-ревизионного управления.

3. Все необходимые документы из числа затребованных в ходе проведения комплексной ревизии руководством Фонда представлялись в полном объеме и в указанные сроки.

### **Выводы**

1. Имеющаяся нормативная и правовая база позволяет Фонду выполнять основные задачи в области государственного социального страхования. Однако формирование законодательной базы, регулирующей деятельность Фонда, не завершено. Вопреки требованиям статьи 143 Бюджетного кодекса Российской Федерации до сих пор не принят Федеральный закон о Фонде социального страхования. Законодательно не урегулированы функции Фонда как страховщика по отдельным видам социального страхования, которые Фонд осуществляет в настоящее время и руководствуется разрозненными, устаревшими нормативными актами не соответствующим изменившимся социально-экономическим условиям в стране.

2. Исполнение доходных и расходных статей бюджета позволили Фонду обеспечить решение задач государственного социального страхования и контроль за использованием средств на их осуществление. Деятельность Фонда в 2001 году завершена с положительными результатами. Доходная часть бюджета Фонда выполнена на 136,6%, составила 117953,5 млн. рублей и превысила доходы 2000 года на 19300,0 млн. рублей. Это позволило на 10,6% увеличить финансирование плановых потребностей расходной части бюджета, дополнительно направить 9413,5 млн. рублей на выплаты всех видов пособий и более чем в полтора раза увеличить объем средств на детское оздоровление.

При исполнении расходных статей бюджета Фондом допускалось неэффективное использование средств, предусмотренных бюджетом на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также участников Великой Отечественной войны. Региональными отделениями Фонда на длительные сроки отвлекались средства социального страхования для предоплаты путевок, приобретаемых у санаторно-курортных учреждений. Сохраняется практика частичного финансирования затрат на содержание санаториев-профилакториев не входящих в систему Фонда.

Наряду с тем, что доходы бюджета Фонда значительно перевыполнены, а бюджетный остаток на конец года превысил установленное статьей 1 Закона о бюджете превышение доходов над расходами на 22647,6 млн. рублей, 16 статей расходной части бюджета из 27 профинансированы не в полном объеме.

Выявленная сумма нецелевого использования средств государственного социального страхования составила 32,1 млн. рублей.

3. Из-за отсутствия порядка информационного взаимодействия между Фондом и Министерством Российской Федерации по налогам и сборам и несогласованности действий в течение 2001 года задолженность Фонда страхователям возросла более чем в семь раз, а излишне изъятая у страхователей сумма единого социального налога составила почти 5 млрд. рублей. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 г. № 1462-р “Об обеспечении условий для введения в действие с 1 января

2001 года единого социального налога (взноса) и бесперебойного функционирования системы обязательного социального страхования” по этому вопросу не выполняется.

4. Обеспечивая управление средствами социального страхования, Фонд в работе с банками нарушает требования законодательства Российской Федерации. В соответствии со статьями 23 и 24 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ “Об основах обязательного социального страхования” Фонду предписано хранить денежные средства на счетах Центрального банка Российской Федерации, а также на счетах иных банков, перечень которых должен быть определен Правительством Российской Федерации. Однако, вследствие того, что перечень банков Правительством Российской Федерации не определен, Фонд вынужден по своему усмотрению выбирать банки для хранения денежных средств и банковского обслуживания, что создавало условия повышенного риска потерь средств государственного социального страхования. Данное обстоятельство неоднократно отмечалось в итоговых документах контрольных мероприятий Счетной палаты. Однако Фондом указанные нарушения не устранены.

5. Являясь владельцем государственных ценных бумаг (ГКО, ОФЗ) Фонд не обеспечивал должный контроль за исполнением договорных обязательств банками, обслуживающими его на рынке ценных бумаг, которые допускали несвоевременное перечисление денежных средств, получали непредусмотренные вознаграждения, не соблюдали условия продажи ценных бумаг. Расчеты доходности от совершения операций Фонду не представлялись.

Реинвестирование средств в банковские вклады осуществлялось Фондом без обеспечения государственных гарантий, в нарушение статьи 24 Федерального закона от 16 июля 1999 г. №165-ФЗ “Об основах обязательного социального страхования”.

Проводимая Фондом работа по взысканию финансовой задолженности недостаточно эффективна. Большая часть средств подлежащих возмещению оставалась невосстановленной и вследствие признания судами организаций-должников банкротами списывалась, как средства безнадежны к взысканию. От списания дебиторской задолженности безнадежной к взысканию финансовой базе Фонда причинен ущерб в размере 134,8 млн. рублей.

6. На содержание санаторно-курортных учреждений, находящихся в оперативном управлении Фонда, средства из бюджета Фонда не выделялись. Их финансовое обеспечение производилось за счет средств, полученных от их основной деятельности.

7. При освоении средств, предусмотренных бюджетом Фонда на капитальное строительство, развитие санаторно-курортных учреждений Фонда и создание на их базе центров реабилитации пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний допускались неоднократные корректировки объемов капитальных вложений. В результате строительство ряда объектов затягивалось, капитальные вложения, выделенные на ввод основных фондов, не освоены. Объем незавершенного строительства увеличился в 2,1 раза.

8. Состояние бухгалтерского учета и отчетности, контрольно-ревизионной работы в целом соответствуют предъявляемым требованиям. Вместе с тем, в организации бухгалтерского учета, как в центральном аппарате, так и в региональных отделениях допускаются серьезные недостатки, приводящие к неэффективному использованию и прямым потерям средств социального страхования. Учетной политикой Фонда не определены правила оценки финансовых вложений в ценные бумаги и отражения их в бухгалтерском учете.

Распределение расходов в смете расходов на содержание центрального аппарата Фонда не соответствует требованиям экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, установленным Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации”.

Остается низким процент охвата объектов контроля ревизиями и тематическими проверками. Более половины штатных должностей ревизоров главного контрольно-ревизионного управления Фонда не укомплектованы. Аналогичная обстановка в организации деятельности контрольных органов региональных отделений.

9. Централизованный резерв Фонда был сформирован и использовался в соответствии с утвержденным Положением для обеспечения финансовой устойчивости исполнительных органов Фонда. Однако при его формировании допускались нарушения порядка внесения в Фонд капитализированных платежей. Не все средства, предназначенные для пополнения резерва, зачислялись на его счет. За счет средств централизованного резерва производились, непредусмотренные Законом о бюджете, расходы на мероприятия, финансирование которых должно производиться из Федерального бюджета.

10. Нарушений использования средств, предусмотренных бюджетом на организацию и внедрение Единой интегрированной информационной системы социального страхования (ЕИИС "Соцстрах"), не выявлено.

11. Принимаемые Фондом меры не обеспечивают снижение общих объемов и динамики роста задолженности страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Высокий уровень задолженности имеется в большинстве регионов Российской Федерации. Исполнительные органы Фонда в регионах крайне слабо используют, закрепленные законодательством, в том числе и статьей 8 Закона о бюджете Фонда, организационно-правовые формы по сокращению задолженности страхователей.

12. Представление Счетной палаты Российской Федерации по результатам комплексной ревизии исполнения доходных и расходных статей бюджета за 2000 год исполнено Фондом не в полном объеме.

### **Предложения**

#### **1. Правительству Российской Федерации:**

- внести в Государственную Думу Российской Федерации предложение о необходимости принятия в 2003 году законов "О Фонде социального страхования в Российской Федерации", "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности, в связи с материнством и на случай смерти";

- в соответствии с требованиями Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" определить перечень банков, на счетах которых могут храниться денежные средства Фонда социального страхования Российской Федерации;

- возместить Фонду социального страхования Российской Федерации финансовые средства в размере 838,0 млн. рублей, выплаченные им в счет возмещения разницы между выделенными из федерального бюджета и фактически израсходованными средствами на выплату пособий сверх установленных норм и санаторно-курортное лечение и оздоровление, в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 июня 1992 г. № 3016-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС";

- принять меры по контролю за исполнением п. 13 распоряжения Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 г. № 1462-р об обеспечении обмена между налоговыми органами и государственными социальными внебюджетными фондами информацией, необходимой для исчисления и уплаты единого социального налога (взноса), а также осуществления обязательного социального страхования.

## 2. Фонду социального страхования Российской Федерации:

- совместно с Министерством Российской Федерации по налогам и сборам разработать порядок информационного взаимодействия для исчисления и уплаты единого социального налога (взноса), а также осуществления обязательного социального страхования согласно п. 13 распоряжения Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 г. № 1462-р;

- разработать комплекс эффективных и действенных мер, направленных на сокращение задолженности страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Оказать организационное и правовое содействие региональным отделениям Фонда в применении всех предусмотренных законодательством мер по взысканию со страхователей недоимки, пени и штрафных санкций. Обеспечить постоянный контроль и учет результатов проводимой работы;

- укрепить службу претензионной и исковой работы Фонда. Отработать систему контроля, практических действий, анализа и оценки результатов;

- обеспечить эффективное использование капитальных вложений, сокращение незавершенного строительства, мобилизацию материальных и финансовых ресурсов на пусковых объектах;

- устранить нарушения требований статей 23 и 24 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ “Об основах обязательного социального страхования” в организации хранения денежных средств, обеспечении государственных гарантий устойчивости финансовой системы обязательного социального страхования и банковского обслуживания Фонда.

- привести в соответствие с требованиями экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, установленными Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации”, распределение расходов сметы на содержание центрального аппарата Фонда;

- обеспечить совершенствование контрольно-ревизионной работы в системе Фонда используя новые, соответствующие современной экономической ситуации, организационно-структурные и материальные условия деятельности контрольно-ревизионной службы;

- рассмотреть результаты проведенных Счетной палатой Российской Федерации проверок исполнения доходных и расходных статей бюджетов за 2001 год региональных отделений Республики Карелия, Пермской и Белгородской областей. Принять меры по устранению выявленных нарушений и недостатков.

*Перечень представлений (предписаний), которые предлагается оформить по результатам комплексной ревизии:*

1. Представление Правительству Российской Федерации.
2. Предписание Фонду социального страхования Российской Федерации.
3. Представление Фонду социального страхования Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Г. Н. БАТАНОВ**