

# **АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**

## **по результатам ревизии и территориальных проверок формирования и использования Государственного фонда занятости населения Российской Федерации за 1998 год**

(Рассмотрена Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 25 января 2000 года)

### **Общие сведения**

Государственный фонд занятости населения Российской Федерации (далее – Фонд) образован в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». Деятельность Фонда регламентируется названным Законом и Положением о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации, утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 8 июня 1993 г. № 5132-1.

Статьей 22 указанного Закона (в редакции Федерального закона от 20 апреля 1996 г. № 36-ФЗ) предусмотрено, что средства Фонда образуются за счет обязательных страховых взносов работодателей, штрафных санкций, ассигнований из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Фонд является государственным внебюджетным фондом Российской Федерации. Средства Фонда не входят в состав федерального бюджета, находятся в федеральной государственной собственности и изъятию не подлежат.

Фонд не является юридическим лицом, представляя собой совокупность финансовых средств с фиксированными источником сбора и направлениями использования, находится в оперативном управлении и распоряжении Министерства труда и социального развития Российской Федерации и его территориальных органов по вопросам занятости населения.

К компетенции Минтруда России относится подготовка нормативных документов по вопросам занятости населения, в том числе по вопросам использования средств Фонда. Минтруд России ежегодно разрабатывает проект закона о бюджете Фонда и после его принятия доводит до территориальных органов занятости населения контрольные цифры бюджета по соответствующему региону Российской Федерации. Ежеквартально Минтрудом России утверждаются сметы расходов на содержание указанных территориальных органов.

Положением о Минтруде России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1997 г. № 480, функции этого Министерства по управлению средствами Фонда не регламентируются.

Отличительными особенностями Государственного фонда занятости населения Российской Федерации по сравнению с другими государственными внебюджетными фондами являются: отсутствие юридической самостоятельности, высокая доля перечисления средств в федеральную часть Фонда (20% от поступлений страховых взносов) и широкая область использования средств. Так, средства Фонда направляются на кредитование создания рабочих мест, финансовую поддержку предпринимательства, финансирование общественных работ и профессионального обучения, выплату пособий по безработице, а также на содержание органов по вопросам занятости населения.

В Минтруде России в 1998 году функционировало Управление финансового обеспечения программ занятости населения (Государственного фонда занятости населения Российской Федерации), которое вело оперативную работу по учету, перераспределению, анализу и составлению отчетности по средствам Фонда. В 1999 году это управление упразднено и его функции переданы Финансовому департаменту Минтруда России, в составе которого вопросами Фонда занимаются три отдела.

Территориальные органы по вопросам занятости населения созданы во всех 89 субъектах Российской Федерации, а также в 10 закрытых административных территориальных образованиях. Штатная численность работников территориальных органов по вопросам занятости населения на начало 1999 года составляла 35187 человек. Минтрудом России 14 августа 1998 года утверждено Положение о Департаменте федеральной государственной службы занятости населения (территориальном органе Министерства труда и социального развития Российской Федерации), зарегистрированное в Минюсте России 6 октября 1998 г. № 1631. Территориальные органы занятости перешли в основном на рекомендованную Минтрудом России организационную структуру. Согласно названному положению Департамент федеральной государственной

службы занятости населения является юридическим лицом, осуществляет оперативное управление средствами Фонда в пределах утвержденного бюджета, имеет самостоятельный баланс и расчетный счет. Он создается распоряжением Минтруда России по согласованию с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В 10 субъектах Российской Федерации в нарушение статьи 15 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 20 апреля 1996 г. № 36-ФЗ) сохраняются министерства, комитеты или управления труда и занятости населения, являющиеся структурными подразделениями органов исполнительной власти регионов.

Минтруд России и его территориальные органы по вопросам занятости населения руководствуются в своей деятельности Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 20 апреля 1996 г. № 36-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», положениями «О федеральной государственной службе занятости населения Российской Федерации» и «О Государственном фонде занятости населения Российской Федерации», утвержденными постановлениями Верховного Совета Российской Федерации от 8 июня 1993 г. соответственно № 5131-1 и № 5132-1.

Мероприятия политики занятости населения, финансируемые из средств Фонда, направлены на снятие объективных препятствий, мешающих гражданам сохранить или получить новое рабочее место. Инструменты этой политики разделяются на активные и пассивные. Активная политика включает информирование о рынке труда и содействие в трудоустройстве, профессиональное обучение и консультирование, организацию общественных работ и временной занятости подростков, кредитование создания новых рабочих мест, поддержку предпринимательской активности и самозанятости, территориальное перераспределение рабочей силы. Пассивная политика представляет собой прямую материальную поддержку безработных граждан.

Основным источником средств Фонда являются страховые взносы работодателей. Тариф страховых взносов в Фонд устанавливается ежегодно принимаемыми федеральными законами. До 1996 года тариф страховых взносов в Фонд составлял для работодателей-организаций 2 % по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям. С начала 1996 года и по настоящее время тариф страховых взносов в Фонд составляет 1,5 процента.

Перечень выплат, на которые не начисляются страховые взносы в Фонд, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26 октября 1999 г. № 1193. От уплаты страховых взносов в Фонд освобождены общественные организации инвалидов, религиозные объединения и предприятия, находящиеся в их собственности.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1211 «О мерах по обеспечению полноты и своевременности поступления обязательных платежей в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации» функции контроля за правильностью исчисления, своевременностью и полнотой внесения страховых взносов в Фонд с 1 января 1997 года переданы налоговым органам.

До настоящего времени не приняты на федеральном уровне нормативные документы о порядке начисления и уплаты страховых взносов в Фонд и о порядке формирования и расходования средств Фонда.

Бюджет Фонда на федеральном уровне принимался с большим опозданием. Так, бюджет на 1997 год принят Федеральным законом «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1997 год» только 19 июля 1997 года, бюджет на 1998 год - 17 июля 1999 года, бюджет на 1999 год - 1 мая 1999 года.

Ревизии Фонда проводятся Счетной палатой Российской Федерации ежегодно с 1995 года. По результатам направлялись представления Правительству Российской Федерации и Министру труда и социального развития Российской Федерации, а также информация Генеральному прокурору Российской Федерации. Кроме того, проводятся проверки формирования и эффективного использования средств Фонда территориальными органами Минтруда России по вопросам занятости. По результатам проверок направляются представления в адрес глав администраций проверенных субъектов Российской Федерации, руководителей проверенных территориальных органов по вопросам занятости населения и Минтруда России.

### **Состояние рынка труда**

Общая ситуация на рынке труда в 1998 году продолжала оставаться сложной. В течение 1998 года численность населения трудоспособного возраста увеличилась на 0,5 млн. человек и составила 84,8 млн. человек, а численность занятых во всех секторах экономики сократилась с 64,5 до 64,1 млн. человек. Из всего занятого населения в 1998 году на государственный сектор приходилось 39,7 %, частный сектор – 42,0 %, общественные организации, фонды и предприятия со смешанной формой собственности – 18,3 процента. Наибольшее сокращение работающих в 1998 году произошло в сельском хозяйстве – 7,7 %, промышленности – 6,1 % и транспорте – 5,5 процента. Численность не имеющих занятия, но активно ищущих работу граждан (классифицируются по методологии Международной организации труда как безработные) увеличилась на 0,3 млн. человек и составила на конец 1998 года 8,5 млн. человек. При этом численность безработных, зарегистрированных в органах службы занятости населения, сократилась на 0,1

млн. человек и на начало 1999 года составила 1,9 млн. человек. Основными причинами этого является снижение обращений граждан в органы занятости населения из-за ужесточения требований по регистрации безработных и задержек выплат пособий по безработице. Общая задолженность по выплатам пособий по безработице за 1998 год возросла в целом по Российской Федерации на 26 % и достигла с учетом задолженности прошлых лет 3,6 млрд. рублей.

Уровень регистрируемой безработицы, рассчитанный как отношение численности зарегистрированных безработных к численности экономически активного населения, составил в среднем по России 2,7 процента.

В региональном разрезе уровень безработицы значительно дифференцирован. Так, на конец 1998 года в Смоленской и Оренбургской областях безработица составила 0,9 %, в Москве и Карачаево-Черкесской Республике – 1 процент. В то же время в Корякском автономном округе уровень безработицы достигал 9,7 %, Республике Ингушетия – 8,4 %, Ненецком автономном округе – 7,2 %, Мурманской области – 7 процентов.

За 9 месяцев 1999 года численность занятых экономической деятельностью в Российской Федерации увеличилась и по состоянию на 1 октября 1999 года составила 64,6 млн. человек, из которых 65 % работало на крупных и средних предприятиях. Численность не имеющих занятия, но активно ищущих работу и классифицируемых как безработные, составила 9,1 млн. человек. Зарегистрировано в органах службы занятости 1,3 млн. человек. Уровень регистрируемой безработицы составил 1,8 процента.

Напряженность на рынке рабочей силы, рассчитанная как отношение зарегистрированных безработных к заявленным предприятиями вакансиям, сократилась по Российской Федерации с 6,6 на начало 1999 года до 2,2 на 1 октября 1999 года. В субъектах Российской Федерации этот показатель значительно отличается от среднероссийского. В Москве он составил 0,6, в Санкт-Петербурге и Оренбургской области – 0,7, в Республике Ингушетия – 137,9, в Эвенкийском и Агинском Бурятском автономных округах – соответственно 538 и 1156.

#### **Формирование доходной части бюджета Фонда**

Уровень сбора страховых взносов в целом по Российской Федерации за 1998 год по отношению к фактически начисленной оплате труда составил 80,7 % (в 1997 году – 79,0 %).

Минтрудом России до настоящего времени не утверждена методика определения уровня сбора страховых взносов в Фонд. В связи с этим региональные органы представляют в Минтруд России несопоставимые и недостоверные данные. Так, например, в 19 из них уровень сбора взносов превышает 100 процентов. При сводке таких данных уровень сбора взносов по регионам Российской Федерации составил в 1998 году 83,2 %, по официальным данным Минтруда России, указанным в пояснительной записке к проекту закона об исполнении бюджета Фонда за 1998 год, уровень сбора взносов – 80,7 процента.

Наиболее низкий уровень сбора страховых взносов: в Чукотском автономном округе – 35,0 %, Ямало-Ненецком автономном округе – 47,5 %, Челябинской области – 51,1 %, Читинской области – 53,1 %. В указанных субъектах Российской Федерации функции контроля за поступлением страховых взносов в Фонд осуществлялись налоговыми органами.

Передача налоговым органам контроля за сбором страховых взносов в Фонд осуществлена в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1211 «О мерах по обеспечению полноты и своевременности поступления обязательных платежей в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации». Как показывают данные Минтруда России, а также проверки его территориальных органов по вопросам занятости населения, указанная передача контроля не привела к сокращению задолженности плательщиков. При этом уровень собираемости страховых взносов в Фонд во многих регионах снизился, например, в Республике Мордовия с 71 % в 1996 году до 59,2 % в 1997 году (в 1998 году – 61,7 %).

Причиной явилось то, что органы налоговой службы не обладают полномочиями по проведению взаимозачетов при сборе страховых взносов и не наделены правом предъявления судебных исков к неплательщикам.

В 1998 году 18,4 % страховых взносов собрано по зачетным схемам. В некоторых регионах доля взаимозачетов и погашение задолженности в неденежных формах составляет более половины поступивших страховых взносов: Кировская область – 61,3 %; Архангельская – 55,5 %; Курганская – 54 %; Республика Хакасия – 53,4 %; Алтайский край – 52,7 процента. Минтрудом России до настоящего времени не разработан порядок погашения задолженности по страховым взносам в Фонд взаимозачетами.

Задолженность по страховым взносам в 1998 году была у 491 тысячи предприятий и организаций (24,0 % от общего количества зарегистрированных плательщиков страховых взносов). Общая задолженность возросла с 4544,4 млн. рублей на начало года до 5762,0 млн. рублей на 1 января 1999 года, а с учетом пеней и штрафов – с 9446,4 млн. рублей до 13401,1 млн. рублей.

Наибольшая доля задолженности приходится на отрасли промышленности – 5932,8 млн. рублей, или 44,3 процента. Задолженность предприятий и организаций, выполняющих государственный заказ, составила 860,0 млн. рублей, долг организаций, финансируемых из бюджетов всех уровней, – 983,8 млн. рублей.

По состоянию на 1 октября 1999 года задолженность по перечислениям в Фонд составила 12445,3 млн. рублей, в том числе по страховым взносам – 5088,4 млн. рублей и финансовым санкциям – 7356,9 млн. рублей. В региональном разрезе наибольшая задолженность по перечислению страховых взносов и

штрафных санкций в Фонд приходится на Ямало-Ненецкий автономный округ – 1047,1 млн. рублей, Иркутскую область – 671,7 млн. рублей, Свердловскую область – 658,5 млн. рублей, Челябинскую область – 648,2 млн. рублей, Самарскую область – 486,0 млн. рублей.

### **Формирование и использование федеральной части Фонда**

Постоянно возрастает количество дотационных регионов. Если в 1994 году финансовая помощь из федеральной части Фонда была оказана 25 регионам, в 1995 году - 40, в 1996 году - 56, то в 1997 году средства были выделены уже 64 регионам. В 1998 году дотировались 70 региональных органов занятости населения. Минтруд России распределяет средства федеральной части Фонда, исходя из их фактического поступления и потребностей в расходах.

Территориальные органы занятости населения не выполняли в 1998 году требований Федерального закона «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1998 год» о перечислении в федеральную часть Фонда 20-процентных отчислений от обязательных страховых взносов работодателей. Фактически федеральная часть Фонда сформирована в 1998 году на уровне 10,8 % от собранных страховых взносов (в 1997 году – 12,7 %). Зачтено поступлений в федеральную часть Фонда всего на сумму 851,9 млн. рублей, из них 308,6 млн. рублей составили прямые перечисления, а 536,2 млн. рублей были зачтены регионам в счет дотаций. В 1998 году прямые отчисления средств в федеральную часть Фонда производили только 35 региональных служб занятости населения.

Задолженность региональных органов занятости населения по перечислениям в федеральную часть Фонда на начало 1998 года составляла 579,2 млн. рублей, на 1 января 1999 года – 719,7 млн. рублей. Основными должниками по перечислениям являлись Кемеровская область - 34,9 млн. рублей, Республика Саха (Якутия) - 27,0 млн., Омская область - 17,9 млн., Вологодская область - 16,7 млн. и Белгородская область - 13,3 млн. рублей.

Минтруд России в 1998 году не использовал право безакцептного списания средств, подлежащих перечислению в федеральную часть, со счетов территориальных органов службы занятости населения, предоставленное ему федеральными законами от 19 июля 1997 г. № 107-ФЗ «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1997 год» и от 17 июля 1999 г. № 179-ФЗ «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1998 год». В 1998 году при недостаточности денежных средств на расчетных счетах Главного управления труда и занятости населения администрации Оренбургской области расчеты с федеральной частью Фонда проводились взаимозачетами с дотационными регионами (Удмуртская Республика и Пензенская область).

В Республике Татарстан средства Фонда консолидированы в республиканский бюджет на основании законов Республики Татарстан о бюджетной системе Республики Татарстан на 1997-1999 годы, перечисления в федеральную часть не производятся.

При постоянно возрастающей доле уплаты страховых взносов путем взаимозачетов, Минтрудом России не разработана методика их учета при расчете обязательных перечислений в федеральную часть Фонда.

В 1999 году осуществляли перечисления в федеральную часть Фонда в полном объеме только 8 территориальных органов Минтруда России по вопросам занятости населения. По дотационным территориальным органам занятости населения Минтруд России осуществляет зачет перечислений в федеральную часть Фонда, оформляя приказом дотации на соответствующую сумму. Перечисления денежных средств между Минтрудом России и территориальными органами по вопросам занятости населения в таких случаях не производятся.

Из федеральной части Фонда в 1998 году выделено дотаций региональным органам занятости населения на общую сумму 852,6 млн. рублей, в том числе 536,2 млн. - путем зачета обязательных перечислений в федеральную часть Фонда, 73,7 млн. рублей перечислено из федеральной части Фонда региональным отделениям Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату досрочных пенсий. Прямые перечисления средств из федеральной части Фонда региональным службам на выплату пособий по безработице составили 214,4 млн. рублей. Кроме того, из регионов-доноров в счет 20-процентных отчислений напрямую в дотационные регионы направлено 28,2 млн. рублей, зачтенных им как полученные дотации из федеральной части Фонда. В 1999 году Минтруд России не издавал приказов о дотациях и зачете перечислений в федеральную часть Фонда.

Выделение дотаций региональным органам занятости населения из федеральной части Фонда регламентировано «Положением о распределении средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации, централизуемых на федеральном уровне», утвержденным приказом Минтруда России от 25 ноября 1997 г. № 59. В соответствии с ним дотации в 1998 году выделялись по приказам Минтруда России от 17 и 30 апреля 1998 года.

Дотации были выделены 70 региональным органам занятости населения из 99. Наибольшие дотации с учетом зачтенных обязательных перечислений в федеральную часть Фонда направлены в 1998 году в Удмуртскую Республику – 30,7 млн. рублей, Красноярский край – 36 млн., Московскую область – 49,5 млн., Свердловскую область – 35,6 млн., Иркутскую область – 30,8 млн. и Архангельскую область – 30,2 млн. рублей.

Прямые дотации были перечислены 63 региональным службам занятости населения. Наиболее значительные суммы из федеральной части Фонда направлены Удмуртской Республике – 18,6 млн. рублей,

Республике Дагестан – 18,5 млн. рублей, Архангельской области – 16,9 млн., Владимирской области – 14,8 млн., Тамбовской области – 12,9 млн. рублей.

В Минтруде России не утвержден порядок распределения средств федеральной части Фонда на дотации региональным органам занятости населения, определяющий критерии распределения централизованных средств.

В 1998 году дотации из федеральной части Фонда выделялись без учета имеющейся в регионе задолженности по выплате пособий по безработице, структуры расходов и дефицита бюджета территориальных органов занятости населения.

Так, по Тульской области в 1998 году дотации составили 1,2 % от имеющейся в регионе задолженности по выплате пособий, по Калужской области - 0,9 %, Саратовской области - 0,7 %, Свердловской области – 0,6 %, Пермской области – 0,2 процента. В то же время Республике Дагестан выделено дотаций в размере 78,1 %, Смоленской области – 95,7 %, Кабардино-Балкарской Республике – 121,2 %, а Республике Северная Осетия – 227,2 % по отношению к имеющейся задолженности. При этом доля затрат на содержание службы занятости населения в общих расходах в Тульской области составила 14,1 %, а в Республике Дагестан - 25,8 процента.

В среднем дотационные регионы Российской Федерации получили в 1998 году прямые дотации в размере 14,8 % от дефицита своих бюджетов по итогам 1997 года. При этом дефицит бюджета по Ставропольскому краю на 1 января 1998 года составлял 12,5 млн. рублей, по Челябинской области – 24,6 млн. рублей, но дотации этим регионам не выделялись. По Республике Дагестан дефицит бюджета в 1997 году составил 21,4 млн. рублей, выделено прямых дотаций в 1998 году на сумму 18,5 млн. рублей, или 87 % от дефицита бюджета.

На основании вышеназванного Положения о распределении средств Фонда дотации должны использоваться только на оказание материальной помощи безработным, оплату досрочных пенсий, а также стипендий гражданам, направленным органами занятости населения на обучение, доплату занятым на общественных работах, финансирование услуг органов занятости населения по содействию в трудоустройстве. Однако руководство Минтруда России санкционировало взаимозачеты между регионами-донорами и дотируемыми регионами по перечислениям в федеральную часть Фонда и дотациям из нее и разрешает использование взаимозачетов на содержание органов занятости населения в дотируемых регионах. Так, Департамент федеральной государственной службы занятости населения по Самарской области в счет 20-процентных отчислений в федеральную часть в 1998 году направил в качестве дотаций службам занятости населения Нижегородской области, республик Дагестан и Ингушетия в качестве служебного транспорта 10 легковых автомобилей на общую сумму 0,5 млн. рублей.

Минтрудом России не разработан порядок взаимозачетов между региональными органами занятости населения, определяющий процедуру разрешения, перечень необходимых документов и отчетность.

#### **Исполнение бюджета Фонда**

В 1998 году фактические доходы Фонда составили 8943 млн. рублей (84,7 % предусмотренных проектом бюджета), в том числе поступило страховых взносов - 7858,0 млн. рублей, или 87,7 % от планируемых (8958,6 млн. рублей).

Фактические расходы Фонда за 1998 год составили 8583,9 млн. рублей (96 % доходов).

На реализацию активной политики занятости населения направлено 1338,5 млн. рублей, в том числе: на программы обучения лиц, признанных безработными - 612,8 млн. рублей (7,1% от всех расходов); на специальные программы занятости – 725,7 млн. рублей (8,5 %), из которых: на организацию рабочих мест – 396,2 млн. рублей; организацию занятости длительно безработных – 25,5 млн.; организацию занятости молодежи – 34,9 млн.; организацию поддержки предпринимательства – 27,2 млн.; временную занятость подростков – 113,4 млн.; на организацию общественных работ - 90,6 млн., на трудовую реабилитацию инвалидов – 37,9 млн. рублей.

В ревизуемом периоде в связи с недостатком средств федеральные целевые программы сохранения и создания дополнительных рабочих мест, финансируемые из Фонда, не принимались.

Финансирование программ активной политики занятости населения тормозится нехваткой средств и их доля в расходах средств Фонда постоянно сокращается: 34,4 % - в 1995 году, 22,8 % - в 1996 году, 16,7 % - в 1997 году, 15,6 % - в 1998 году. В утвержденном бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1999 год предусмотрены затраты на профессиональное обучение и специальные программы занятости населения в размере 13,4 % от всех расходов.

За 1998 год на организацию дополнительных рабочих мест в соответствии с территориальными программами содействия занятости населения по договорам, заключенным органами занятости населения на местах, в целом по Российской Федерации выделено предприятиям и организациям 396,2 млн. рублей (4,6 % всех расходов). В значительной мере финансирование программ создания и сохранения рабочих мест проводилось путем реструктуризации задолженности организаций-должников по страховым взносам в виде зачетных схем. Порядок оказания финансовой помощи работодателям был определен приказом Федеральной службы занятости населения России от 25 июля 1994 года № 107. За прошедший период произошли существенные изменения в состоянии федеральной государственной службы занятости

населения, требующие принятия нового нормативного документа Правительством Российской Федерации или Минтрудом России.

В составе задолженности Фонду числится остаток невозвращенных средств по ссудам, ранее предоставленным работодателям (в том числе по федеральным целевым программам) на сохранение и создание рабочих мест. По состоянию на 1 января 1999 года эта задолженность составила 199,4 млн. рублей (на 1 января 1998 года – 594,3 млн. рублей). Сокращение задолженности в 1998 году произошло вследствие реструктуризации, проведенной по рекомендациям Минтруда России в виде взаимозачетов с должниками Фонда по профессиональному обучению безработных; созданию рабочих мест для граждан, направленных органами занятости; организации общественных работ и временной занятости подростков; часть договоров по оказанию возвратной финансовой помощи из средств Фонда переоформлена на прямое (безвозвратное) финансирование.

Положение о реструктуризации задолженности организаций по возвратной финансовой помощи, выданной за счет средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на сохранение и создание рабочих мест, утверждено постановлением Минтруда России от 1 декабря 1998 г. № 48.

В установленный срок не были возвращены средства по 1339 договорам. Наибольшая задолженность за предприятиями и организациями Ханты-Мансийского автономного округа – 35,3 млн. рублей, Тульской области – 17,3 млн. рублей, Пермской – 16,6 млн. рублей, Иркутской области – 15,1 млн. рублей. Территориальными органами службы занятости населения в арбитражные суды направляются иски по взысканию этих средств. За 1998 год предъявлено 857 исков на общую сумму (с учетом процентов и пеней) 255,5 млн. рублей, вынесены положительные решения по 734 делам на сумму 158,6 млн. рублей, возвращено 31,9 млн. рублей, или 12,5 процента.

На программы профессионального обучения лиц, признанных безработными, в 1998 году направлено 7,1 % всех израсходованных средств (в 1996 году – 10,6 %, в 1997 году – 7,3 %).

На программы материальной поддержки безработных из средств Фонда в 1998 году израсходовано 5376,7 млн. рублей (63,2 % всех расходов), в том числе на выплату пособий, включая выплату задолженности за 1996-1997 годы – 4930,0 млн. рублей. На возмещение затрат Пенсионному фонду Российской Федерации по выплате досрочных пенсий, включая задолженность за 1996-1997 годы, направлено 279,6 млн. рублей. На оплату временной нетрудоспособности безработных израсходовано 42,2 млн. рублей, на материальную помощь безработным – 31,8 млн. рублей.

В течение 1998 года право на получение пособия по безработице имели 2,8 млн. человек. Средний месячный размер выплат на одного безработного в 1998 году в целом по Российской Федерации составлял 337 рублей (в 1997 г. - 269,3 рублей). В то же время размеры пособий по регионам значительно различаются. Так, в Республике Саха (Якутия) выплаты на безработного в месяц составляли 1530 рублей (в 4,5 раза выше среднего уровня), Камчатской области – 1221 рубль, Ханты-Мансийском автономном округе – 1167 рублей, Ямало-Ненецком автономном округе – 964 рубля, Чукотском автономном округе – 816 рублей, городе Москве – 589 рублей, Кемеровской области – 552 рубля, Тюменской области – 505 рублей. В то же время выплаты на 1 безработного составляли в Республике Калмыкия - 174 рубля, Калининградской области – 169 рублей, Коми-Пермяцком автономном округе – 151 рубль, Удмуртской Республике – 143 рубля, Республике Дагестан - 127 рублей (ниже среднего размера в 2,6 раза).

Задолженность Фонда по выплате пособий по безработице увеличилась с 2843,3 млн. рублей на начало 1998 года до 3582,9 млн. рублей на конец года. Из 89 субъектов Российской Федерации ее не было только по городу Москве.

За январь-сентябрь 1999 года за счет уменьшения численности зарегистрированных безработных и увеличения перечислений средств Фонда на материальную помощь безработным задолженность по уплате пособий значительно сократилась и на 1 октября 1999 года составила 2631,6 млн. рублей. Наибольшую задолженность по выплатам пособий по безработице имели: Красноярский край – 158,9 млн. рублей, Архангельская область – 143,3 млн. рублей, Ивановская – 127,1 млн. рублей, Московская – 120,9 млн. рублей, Владимирская – 103,9 млн. рублей, Приморский край – 103,1 млн. рублей.

Задержки выплат пособий по безработице в некоторых регионах все еще превышают 12 месяцев. От территориальных органов по вопросам занятости населения поступают предложения ужесточить условия присвоения статуса безработного и выплаты пособий. В частности, предлагается не выплачивать пособие при наличии собственности стоимостью выше определенного уровня, при среднедушевом доходе семьи, превышающем средний по региону, при увольнении по собственному желанию и при отсутствии стажа предыдущей работы. Предлагается оказывать помощь со стороны органов занятости населения указанным категориям граждан только по трудоустройству и профессиональному обучению.

В бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1998 год впервые были предусмотрены отдельной строкой банковские затраты на материальную поддержку безработных, то есть оплата из средств Фонда услуг банка по выплате назначенных пособий по безработице, материальной помощи и пособий по временной нетрудоспособности безработным. В 1998 году эти расходы составили 93,1 млн. рублей, или 1,6 % по отношению к суммам выплаченных через банки пособий. До 1998 года эти затраты включались в расходы по материальной помощи безработным. Пособия выплачиваются через

отделения Сбербанка России на основании договоров, заключаемых районными органами службы занятости населения.

Проверки территориальных органов занятости населения показали, что банковские услуги по выплате пособий по безработице даже в рамках одного субъекта Российской Федерации оплачиваются по-разному. В целом по данным Минтруда России отделениям Сбербанка России выплачивается в различных регионах от 0,5 до 8 процентов от сумм выплаченной безработным материальной помощи. Минтруд России до настоящего времени не провел анализа обоснованности тарифов оплаты банковских услуг. В бюджете 1999 года оплата банковских услуг определена в размере 1,6 % от сумм выплаченных безработным денежных средств.

### **Использование средств займа Международного банка реконструкции и развития**

В 1994 году Правительством Российской Федерации и Международным банком реконструкции и развития заключено Соглашение о займе для финансирования проекта по развитию службы занятости населения и социальной защиты в Российской Федерации, часть которого – 40,0 млн. долларов США – была предназначена для финансирования развития служб занятости населения. Проведение финансовых операций, связанных с реализацией займа в части службы занятости населения, было возложено на Федеральную службу занятости населения России, а с сентября 1996 года - на Минтруд России. Порядком работы со средствами займа, утвержденным Правительством Российской Федерации, предусмотрена подготовка и представление Минфину России ежегодного бухгалтерского баланса и отчета о финансовых результатах. Указанные балансы и отчеты Федеральной службой занятости населения России, а после ее ликвидации - Минтрудом России, в Минфин России не направлялись, представлялась только ежемесячная отчетность по использованию средств займа.

В ноябре-декабре 1996 года Направлением по контролю за государственным долгом и банковской системой Счетной палаты Российской Федерации была проведена проверка исполнения займа Международного банка реконструкции и развития в части развития служб занятости населения Российской Федерации. Проверкой было установлено неэффективное использование средств займа. В 1997-1998 годах по требованию Международного банка реконструкции и развития аудиторской фирмой «Финансовые и бухгалтерские консультанты» (Россия) проведены проверки расходования средств займа Минтрудом России. На оплату аудиторских услуг из средств займа израсходовано в 1997 году 62,9 тыс. долларов США и в 1998 году - 29,2 тыс. долларов США и 84,9 тыс. рублей. Аудиторской фирмой не выявлено каких-либо существенных недостатков в использовании средств займа.

По состоянию на конец 1998 года из 40 млн. долларов было израсходовано 15,0 млн. долларов США, или 37,5 %. Из этих средств 5,0 млн. долларов США были направлены на оплату услуг иностранных консультантов, 1,3 млн. долларов США - на приобретение 6 мобильных центров занятости населения на базе автобусов «Шевроле» для Алтайского, Красноярского и Приморского краев, Тюменской, Мурманской областей и Ханты-Мансийского автономного округа и 4 специализированных автобусов «Мерседес» для перевозки инвалидов. Государственный таможенный комитет Российской Федерации классифицировал автобусы как транспорт, предназначенный для выполнения функции, отличной от транспортной, в связи с чем цена поставленных автобусов, за счет таможенных сборов и налогов, возросла примерно в два раза.

В ноябре 1996 года Минтруд России обращался в Правительство Российской Федерации с просьбой о реструктуризации займа и направлении неиспользованных средств на компьютеризацию территориальных органов системы социальной защиты населения. Решение по этому вопросу не было принято.

В нарушение Положения о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации учет средств займа ведется в долларах США без пересчета их в рублевый эквивалент. Операции, осуществляющиеся за счет займа, в бухгалтерской отчетности Минтруда России не отражаются.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 1994 года № 867 было предусмотрено погашение израсходованных средств займа из федеральной части Государственного фонда занятости населения Российской Федерации. Федеральным законом от 19 июля 1997 года №107-ФЗ «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1997 год» было предусмотрено возмещение расходов, связанных с использованием займа МБРР, в сумме 18,5 млрд. рублей. Возмещение расходов не производилось. В 1998 году расходы по бюджету на эти цели не предусматривались. В бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1999 год предусмотрены платежи за пользование средствами займа Международного банка реконструкции и развития на сумму 30,0 млн. рублей.

Для обслуживания расчетов по средствам займа Федеральной службе занятости населения России в КБ «Оптимум» были открыты 4 валютных счета. Правительство Российской Федерации и Минтруд России не обеспечили надлежащих гарантий сохранности средств валютного займа. Ревизией, проведенной за 1995-1996 годы, была установлена задолженность КБ «Оптимум» по средствам займа. Счета указанного банка были заблокированы по решению суда. В сентябре-октябре 1997 года Арбитражным судом г. Москвы рассмотрено исковое заявление о взыскании с этого банка валютных средств в сумме 159,7 тыс. долларов США, из которых 102,5 тыс. долларов США - средства займа. Иск разрешен в пользу Минтруда России, но средства до настоящего времени не взысканы.

## **Расходы средств Фонда на содержание Минтруда России и его территориальных органов по вопросам занятости населения**

В 1998 году продолжалась практика направления средств Фонда на содержание аппарата и хозяйственные расходы Минтруда России. Из средств государственного внебюджетного фонда производились перечисления Министерством на оплату сотовой связи, стоянки и технического обслуживания, ремонта и охраны автомобилей, содержание водителей и механиков.

Общая задолженность по средствам Фонда, направленным на содержание аппарата и хозяйственные расходы Минтруда России, достигла 5,5 млн. рублей по состоянию на 1 января 1999 года.

Сводная смета расходов на содержание службы занятости населения по Российской Федерации Минтрудом России не разрабатывается. По каждому региональному органу занятости населения смета расходов утверждается Минтрудом России ежеквартально.

Фактические расходы на содержание служб занятости населения в 1998 году составили 1604,0 млн. рублей, или 18,8 % всех расходов (в 1995 году – 11,2 %, 1996 году – 12,4 %, 1997 году – 13,8 %). Перерасход на 7,4 млн. рублей по статье «Начисления на заработную плату» допущен в связи с дополнительными выплатами высвобождаемым по сокращению численности работникам. В разрезе регионов доля затрат на содержание территориальных органов занятости населения в общих затратах средств Фонда значительно колеблется – от 7,6 % в Самарской области до 38,1 % в Карачаево-Черкесской Республике.

### **Средства Фонда на счетах в коммерческих банках, в депозитах, ценных бумагах и уставных капиталах банков**

Минтрудом России не приняты достаточные меры по возврату средств Фонда со счетов в коммерческих банках. После принятия Федерального закона от 26 апреля 1995 г. № 65-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» приказом Федеральной службы занятости населения России от 19 июля 1995 г. № 171 региональным органам занятости населения было предписано перевести средства Фонда из коммерческих банков в расчетно-кассовые центры Банка России. Минтруд России письмом от 29 апреля 1997 г. № 2032-ММ подтвердил необходимость открытия балансового счета «Средства Государственного фонда занятости населения Российской Федерации» в расчетно-кассовых центрах Банка России.

По состоянию на 1 января 1998 года остатки денежных средств территориальных органов службы занятости населения на счетах в банках составляли 342,0 млн. рублей, в том числе в 164 коммерческих банках - 136,9 млн. рублей. На 1 января 1999 года общие остатки денежных средств органов занятости населения составили 546,3 млн. рублей, в том числе в 54 коммерческих банках – 238,5 млн. рублей (43,6 %), из них в Сбербанке России – 167,3 млн. рублей (в том числе по Комитету труда и занятости населения Правительства Москвы – 142,8 млн. рублей). Минтрудом России не разработан порядок перераспределения свободных остатков средств Фонда. Из-за отсутствия законодательного механизма перераспределения, 75 % этих средств было сконцентрировано в 11 регионах, из них в: городе Москве – 292,5 млн. рублей, Самарской области – 30,9 млн. рублей, Оренбургской области – 22,0 млн. рублей, Краснодарском крае – 15,7 млн. рублей, Ханты-Мансийском автономном округе – 12,4 млн. рублей.

В 1993-1995 годах свободные средства Фонда размещались территориальными органами службы занятости населения в депозитных вкладах, ценных бумагах и в уставных капиталах коммерческих банков. На 1 января 1999 года сумма невозвращенных средств, вложенных в ценные бумаги, составляла 16,3 млн. рублей (на 1 января 1998 года – 60,5 млн. рублей), в том числе: Республика Якутия (Саха) – 14,9 млн.; Чувашская Республика – 0,9 млн., Кемеровская область – 0,5 млн. рублей.

В нарушение статьи 11 Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ «О банках и банковской деятельности», в уставных капиталах 4 коммерческих банков находится 3,5 млн. рублей средств Фонда, в том числе: КБ «Оптимум» (г. Москва) – 325,0 тыс. рублей, Московский муниципальный банк «Банк Москвы» - 3,0 млн. рублей, коммерческий социальный банк «СОТО» (Республика Марий Эл) – 142,0 тыс. рублей, «Муниципальный ипотечный банк» (г. Саратов) – 10,0 тыс. рублей.

Кроме того, в уставных фондах коммерческих организаций на 1 января 1999 года было размещено 7,8 млн. рублей (на 1 января 1998 года - 8,5 млн. рублей). Наибольшие суммы были вложены в уставные фонды коммерческих организаций в городе Москве - 5,5 млн. рублей, в Челябинской области – 1,0 млн. рублей.

### **Программы информационного обеспечения политики занятости населения**

На программы информационного обеспечения государственной политики занятости населения в 1998 году израсходовано 222,8 млн. рублей, или 2,6 % от всех расходов.

Минтрудом России, как ранее и Федеральной службой занятости населения России, фактически не проводилась единая централизованная политика обеспечения территориальных органов по вопросам занятости населения компьютерным оборудованием и программными продуктами.

С 1994 года Федеральной службой занятости населения России и далее Минтрудом России финансировалось на базе программно-технологического комплекса АРМ/400 создание и внедрение автоматизированной информационной системы (АИС) «Занятость». Разработкой АИС «Занятость»

занималась ООО «ИБМ Восточная Европа/Азия». Общая сумма перечисленных указанной фирме средств составила 169,2 млн. рублей, в том числе 15,5 млн. рублей - в 1998 году.

Созданная приказом Минтруда России от 15 апреля 1998 г. № 103 комиссия по оценке состояния выполненных работ установила, что работы, предусмотренные договорами, фирмой полностью не выполнены. Закупленная вычислительная техника морально устарела, информационные технологии и программные средства не отвечают современным требованиям. Комплекс АРМ/400, разработанный ООО «ИБМ Восточная Европа/Азия», используется в настоящее время лишь в двух регионах (Псковской и Тамбовской областях).

В феврале 1998 года для внедрения и эксплуатации комплекса АРМ/400 заключен договор с государственным унитарным предприятием «ЗАНАС». Одновременно территориальными службами занятости населения самостоятельно приобретались и используются в настоящее время различные программные комплексы для обработки данных по рынку труда и занятости населения, по учету средств Фонда, по начислению и выплате пособий.

Автоматизированная система «Катарсис», разработанная в 1992 году Санкт-Петербургским ООО «Катарсис», используется 40 территориальными органами занятости населения, автоматизированный комплекс «Содействие» (разработчик – фирма «ЗАНАС», г. Москва) - 21 территориальным органом занятости населения, технологический комплекс «Фонд занятости», разработанный в Воронеже - 15 территориальными органами занятости населения. В остальных применяются другие программные средства. Минтруд России в настоящее время финансирует программный комплекс «Содействие» и рекомендует территориальным органам занятости населения переходить на него. Разработчик автоматизированной системы «Катарсис» за обновление программы запрашивает средства, значительно превышающие расходы на информационное обеспечение, которые предусмотрены бюджетами территориальных органов занятости населения. Например, Департамент федеральной государственной службы занятости населения по Тверской области, использующий программу «Катарсис» с 1992 года, в 1997-1999 годах не заключал договора по обновлению программного обеспечения из-за высокой стоимости (65,8 тыс. долларов США) новой версии программного комплекса. При этом переход с программы «Катарсис» на программу «Содействие» приведет к потере части информационной базы. Кроме того, к программному комплексу «Содействие» территориальные органы занятости населения предъявляют серьезные претензии по качеству разработки.

Из 30,8 тыс. компьютеров, имеющих в распоряжении территориальных органов занятости населения, современные компьютеры составляют 25 %, а устаревших типов – 33 процента.

### **Состояние бухгалтерского учета средств Фонда**

В Положении о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1997 г. № 480, не были отражены вопросы учета средств Фонда. Порядок учета средств Фонда, централизуемых на федеральном уровне, утвержден приказом Минтруда России от 8 апреля 1998 г. № 94. Этим приказом не предусмотрено обеспечение единообразного ведения бухгалтерского учета обязательств и хозяйственных операций, осуществляемых за счет средств Фонда.

Бухгалтерский учет операций по средствам Фонда велся работниками Управления финансового обеспечения программ занятости населения Минтруда России самостоятельно, по формам, не согласованным с Минфином России. Должности бухгалтеров в штатном расписании этого управления не были предусмотрены. Не были утверждены учетная политика и план счетов.

Годовая и квартальная бухгалтерская отчетность и отчеты о движении средств по расчетному счету «Средства Государственного фонда занятости населения Российской Федерации» Минтрудом России не представлялись ни в Минфин России, ни в налоговую инспекцию. Ежегодная инвентаризация расчетов с дебиторами и кредиторами не проводится.

Учет основных средств, переданных регионам, в Минтруде России не ведется, не отражается общая стоимость приобретенного оборудования.

Сводная смета расходов на содержание органов занятости населения в целом по Российской Федерации Минтрудом России не разрабатывается.

Не отражаются в отчетности по 20-процентным отчислениям в федеральную часть Фонда средства, перечисляемые регионами-донорами за Минтруд России по договорам, заключенным с различными сторонними организациями.

Журналы-ордера и накопительные ведомости по учету товарно-материальных ценностей, принятых и выполненных работах и потребленных услугах не ведутся.

Не оформляются по формам первичной учетной документации, утвержденным Госкомстатом Российской Федерации по согласованию с Минфином России и Минэкономики России от 30 октября 1997 г. № 71а, акты приемки-передачи территориальным органам занятости населения оборудования, приобретенного за счет средств Фонда.

Квартальная бухгалтерская отчетность по расходованию федеральной части Фонда Минтрудом России в 1998 году по формам, предусмотренным приказом Минфина России от 12 ноября 1998 г. № 97 «О годовой бухгалтерской отчетности организации», не составлялась.

Минтруд России не обеспечивает отчетной дисциплины своих территориальных органов по вопросам занятости населения. В 1998 году не представили данные о задолженности по уплате страховых взносов службы занятости населения республик Татарстан, Башкортостан и Тыва, Волгоградской, Воронежской и Сахалинской областей.

Органы по вопросам занятости населения республик Татарстан и Башкортостан с 1996 года по настоящее время не утверждают в Минтруде России сметы расходов на свое содержание, не представляют в Министерство отчетности о формировании и расходовании средств Фонда, а также данных о задолженности по выплате пособий по безработице.

Минтруд России не осуществляет достаточного контроля за формированием и эффективным использованием средств региональными органами службы занятости населения. В 1998 году проведены лишь проверки финансово-хозяйственной деятельности департаментов федеральной службы занятости населения по Амурской и Тульской областям.

#### **Выполнение Минтрудом России представлений Счетной палаты Российской Федерации по результатам предыдущих ревизий финансово-хозяйственной деятельности Фонда**

Минтрудом России не приняты достаточные меры по устранению недостатков, отмеченных в представлениях Счетной палаты Российской Федерации.

В 1998 году не были приняты меры по возврату присужденной к взысканию задолженности по средствам Фонда с КБ «Оптимум» в сумме 60,8 млн. рублей и 159,7 тыс. долларов США.

Не взысканы средства Фонда с акционерного общества «Консорциум Европа-Америка-500» в сумме 4,6 млн. рублей.

Не была закончена инвентаризация материальных ценностей (компьютерное оборудование), приобретенных за счет средств Фонда, хранящихся на складах АО «ЦЕЗАН» и ГУП «ПМТС».

Продолжается использование средств Фонда на содержание центрального аппарата Минтруда России.

Бухгалтерский учет по средствам Фонда не приведен в соответствие с Федеральным законом от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» и нормативными актами Минфина России.

По результатам ревизии Фонда за 1998 год Счетной палатой Российской Федерации направлено представление Председателю Правительства Российской Федерации С. В. Степашину от 6 июля 1999 года № 01-862/14 с предложением устранить перечисленные недостатки, на которое получен ответ Министра труда и социального развития Российской Федерации. Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации И. И. Клебанов письмом от 6 сентября 1999 года поручил Минтруду России в срок до 1 января 2000 года провести совершенствование бухгалтерского учета, а также устранить другие недостатки, отмеченные Счетной палатой Российской Федерации. Вопросы исполнения Минтрудом России представления Счетной палаты Российской Федерации по итогам ревизии Фонда за 1998 год взяты на контроль Направлением деятельности по контролю за исполнением бюджетов государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов Счетной палаты Российской Федерации.

#### **Проверки формирования и эффективного использования средств Фонда территориальными органами по вопросам занятости населения**

В 1999 году Счетной палатой Российской Федерации проведены проверки формирования и использования средств Фонда за 1998 год в 9 территориальных органах занятости населения. Из проверенных регионов в республиках Мордовия и Татарстан, Липецкой и Оренбургской областях структура органов занятости населения не приведена в соответствие с утвержденной Минтрудом России. В этих регионах органы занятости населения не являются департаментами федеральной государственной службы занятости населения, а остаются структурными подразделениями администраций. Например, в Оренбургской области в нарушение типового положения «О Департаменте федеральной государственной службы занятости населения» распоряжением главы администрации области создано Главное управление труда и занятости администрации области. Положением об Управлении определена его подчиненность только областной администрации, здесь юридическую самостоятельность имеют все 39 органов службы занятости населения области.

В Департаменте федеральной государственной службы занятости населения по Ямало-Ненецкому автономному округу в нарушение типового Положения функционируют 13 юридически самостоятельных районных и городских центров занятости населения.

В нарушение действующего федерального законодательства Законом Республики Татарстан «О занятости населения» образован Государственный фонд занятости Республики Татарстан и установлено, что размеры страховых взносов, доходы и расходы республиканского фонда занятости утверждаются республиканскими законами. Постановлениями Кабинета Министров Республики Татарстан с ноября 1997 года фонд занятости консолидирован в республиканский бюджет и находится в оперативном управлении и распоряжении Министерства финансов Республики Татарстан, а не органов службы занятости населения.

В нарушение федеральных законов о бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации средства фонда занятости в Республике Татарстан используются на содержание республиканского министерства финансов, Государственной налоговой инспекции по Республике

Татарстан, финансирование внебюджетного жилищного фонда и резервного фонда Президента Республики Татарстан. В нарушение федеральных законов о бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации Минфин Республики Татарстан не осуществляет перечислений в федеральную часть Фонда. В нарушение Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ «О банках и банковской деятельности» средства Фонда в сумме 7,3 млн. рублей вложены в уставный капитал коммерческого банка «Аверс» и меры по их возврату не предпринимались.

Минфином России в письме от 30 июня 1997 г. № 12-05-22 на запрос Минтруда России признано нецелесообразным принимать органами службы занятости населения в счет погашения задолженности плательщиков векселя. Однако Департаментом федеральной государственной службы занятости населения по Ямало-Ненецкому автономному округу приняты в счет погашения задолженности по страховым взносам векселя на сумму 47,7 млн. рублей и переданы эмитенту на погашение с дисконтом в размере 11,9 млн. рублей. Погашены векселя на сумму 4,2 млн. рублей с дисконтом 1,1 млн. рублей. Нарушается порядок учета операций с ценными бумагами, установленный приказом Минфина России от 15 января 1997 года № 2.

Перерасход средств Департаментом федеральной государственной службы занятости населения по Ямало-Ненецкому автономному округу по статьям бюджета 1998 года и по сметам на содержание составил в 1998 году 9,1 млн. рублей. В нарушение статей 689 и 690 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации и без согласования с Минтрудом России и территориальным комитетом по управлению имуществом, Департаментом федеральной государственной службы занятости населения по Ямало-Ненецкому автономному округу переданы образовательным учреждениям округа по договорам безвозмездного пользования автомобилями и оборудованием на общую сумму 1,4 млн. рублей, приобретенные за счет средств Фонда.

По состоянию на 1 января 1999 года на расчетных счетах Главного управления труда и занятости населения администрации Оренбургской области находилось средств на общую сумму 22,0 млн. рублей, на 1 июля 1999 года - 42,2 млн. рублей, или 91,5 % от фактических расходов за I полугодие 1999 года. Проценты по остаткам на расчетных счетах не начислялись. Уровень сбора страховых взносов в Фонд в 1998 году составил по области 53,8 процента.

До настоящего времени Главному управлению труда и занятости населения администрации Оренбургской области не возвращены денежные средства по долговым обязательствам администрации Оренбургской области. Часть долгов была переведена во внебюджетный фонд жилищного строительства администрации Оренбургской области и ОАО «Финансовый расчетный дом». По состоянию на 1 октября 1999 года задолженность Главному управлению труда и занятости населения администрации Оренбургской области по областным долговым обязательствам составила по ОАО «Финансовый расчетный дом» - 23,9 млн. рублей, по внебюджетному фонду жилищного строительства - 33,7 млн. рублей. Средства Фонда были отвлечены в 1996 году, доходы по долговым обязательствам не поступали.

По состоянию на 1 июля 1999 года задолженность по депозитам, размещенным Главным управлением труда и занятости населения администрации Оренбургской области в прошлые годы, составила 3,3 млн. рублей. Общая сумма вкладов, произведенных Главным управлением труда и занятости населения администрации Оренбургской области в уставные фонды других организаций и учреждений, составила 0,2 млн. рублей. Меры к возврату средств не приняты.

Перерасход по статьям сметы на содержание органов занятости населения области в 1998 году составил 2,7 млн. рублей, или 20,4 % от утвержденных расходов.

Большинство проверенных территориальных органов занятости населения имеют задолженность коммерческих банков по возврату средств плательщиков, а также по остаткам средств Фонда на своих расчетных и депозитных счетах. Задолженность сложилась в 1993-1995 годах, во всех случаях приняты решения Арбитражного суда в пользу органов занятости населения, но возврат средств не производится по причине неплатежеспособности банков. Общая сумма задолженности по 9 проверенным территориальным органам занятости населения составила 16,9 млн. рублей.

Невозврат средств Фонда, выделенных предприятиям на создание рабочих мест в 1993-1997 годах, по проверенным территориальным органам занятости населения, составил 48,7 млн. рублей, в том числе по Республике Татарстан - 34,8 млн. рублей.

На представления Счетной палаты Российской Федерации по итогам проверок от глав администраций и руководителей территориальных органов занятости населения получены ответы о принимаемых мерах по устранению выявленных недостатков.

### **Выводы**

1. Несмотря на значительное сокращение зарегистрированной безработицы и снижение напряженности на рынке труда, по данным за 9 месяцев 1999 года остается высокой численность незанятого населения.

2. В отличие от других государственных внебюджетных фондов у Государственного фонда занятости населения Российской Федерации отсутствует юридическая самостоятельность и соответствующая структура.

3. Структура ряда территориальных органов по вопросам занятости населения не приведена в соответствие с действующим федеральным законодательством и нормативными актами Минтруда России.

4. Правительство Российской Федерации и Минтруд России не обеспечили своевременное освоение заимствованных валютных средств и контроль за их эффективным использованием.

5. Недостаток средств Фонда приводит к постоянному снижению доли финансирования мероприятий активной политики занятости населения, более 65 % всех расходов направляется на материальную поддержку безработных.

6. Количество дотационных регионов в 1998 году возросло до 70, при этом остатки средств на счетах органов занятости населения в ряде регионов-доноров значительно превышают их потребности. При условии разработки механизма централизованного перераспределения этих средств задолженность по выплате пособий по безработице в дотационных регионах могла быть значительно снижена.

7. Передача функций контроля за сбором страховых взносов в Фонд органам налоговой инспекции не привела к сокращению задолженности по платежам в Фонд. Вследствие того, что органы налоговой службы не обладают полномочиями по проведению взаимозачетов при сборе страховых взносов и не наделены правом предъявления судебных исков к неплательщикам, уровень собираемости страховых взносов во многих регионах снизился.

8. Минтрудом России:

- не принимаются необходимые меры по совершенствованию нормативной базы, регулирующей деятельность Фонда, которая в настоящее время не охватывает многие вопросы движения и учета средств;

- не используется в полной мере предоставленное федеральными законами о бюджете Фонда право безакцептного списания со счетов территориальных органов занятости населения средств, подлежащих перечислению в федеральную часть Фонда;

- не разработан временный порядок проведения и учета уплаты страховых взносов в Фонд путем проведения взаимозачетов;

- не проведена работа по анализу обоснованности договорных тарифов на услуги Сбербанка России по выплате материальной помощи безработным, в результате чего средства Фонда, предназначенные на эти цели, используются нерационально;

- практически не проводятся ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности территориальных органов по вопросам занятости населения;

- не разработаны унифицированные компьютерные программы, обеспечивающие деятельность территориальных органов занятости населения;

- не приняты достаточные меры к устранению недостатков, отмеченных в представлениях Счетной палаты Российской Федерации по итогам ревизии и проверок, в том числе по ведению бухгалтерского учета средств Фонда.

По материалам ревизии Государственного фонда занятости населения Российской Федерации, проведенной в 1999 году, и материалам проверок территориальных органов по вопросам занятости населения были направлены соответствующие предложения по устранению нарушений и недостатков Правительству Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, администрациям проверенных регионов, Министерству труда и социального развития Российской Федерации и руководителям территориальных органов по вопросам занятости населения.

Направлением по контролю за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов и целевых бюджетных фондов установлен контроль за ходом устранения выявленных нарушений и недостатков. Окончательное выполнение представлений Счетной палаты Российской Федерации будет проверено в апреле-мае 2000 года в ходе плановой документальной ревизии Государственного фонда занятости населения Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**И. Г. ДАХОВ**