

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

по результатам ревизии Фонда социального страхования Российской Федерации и проверок его региональных отделений за 1998 год (Рассмотрена Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 25 января 2000 года)

Общие сведения

Фонд социального страхования в России как самостоятельная организация был образован с 1 января 1991 года постановлением Совета Министров РСФСР и Федерации независимых профсоюзов РСФСР «О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР» от 25 декабря 1990 года №600/9-3. Управление Фондом социального страхования РСФСР было возложено на Совет Федерации независимых профсоюзов. Указанным постановлением установлен тариф страховых взносов в размере 5,4 процента по отношению к начисленной оплате труда. Этот размер тарифа страховых взносов сохранился до настоящего времени.

В 1991 году были разработаны и утверждены Временное положение о Фонде социального страхования РСФСР и Временная инструкция о порядке начисления, уплаты и расходования средств Фонда социального страхования РСФСР. Последняя действовала до конца 1996 года. Создание Фонда социального страхования РСФСР носило в значительной мере формальный характер, порядок управления средствами социального страхования профсоюзами практически не изменился.

В сегодняшнем виде Фонд социального страхования Российской Федерации (далее – Фонд) был создан на основании указов Президента Российской Федерации от 7 августа 1992 года № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» и от 28 сентября 1993 года № 1503 «Об управлении государственным социальным страхованием». Последним Указом Фонд был передан Правительству Российской Федерации, которому в настоящее время подчиняется. С этого момента Фонд выступает в новом качестве – как государственная структура.

Финансово-хозяйственная деятельность Фонда регламентируется «Положением о Фонде социального страхования Российской Федерации», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 года № 101, «Инструкцией о порядке начисления, уплаты страховых взносов, расходования и учета средств государственного социального страхования», утвержденной постановлением Фонда социального страхования Российской Федерации, Министерства труда и социального развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и Государственной налоговой службой Российской Федерации от 2 октября 1996 года № 162/2/87/07-1-07 и ежегодно утверждаемыми федеральными законами о бюджете Фонда.

Фонд по-прежнему является единственным из государственных социальных внебюджетных фондов, не имеющим основополагающего закона, который определял бы его статус и направления деятельности.

Федеральный закон о Фонде до сих пор не принят. Отсутствие полноценной законодательной базы негативно сказывается на функционировании системы государственного социального страхования в целом.

Так, обязанность уплаты страховых взносов в Фонд всеми работодателями до настоящего времени не закреплена законодательно. Такая обязанность лишь косвенно вытекает из принимаемых ежегодно федеральных законов о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, в том числе в Фонд социального страхования Российской Федерации.

В 1999 году принят Федеральный закон от 16 июля 1999 года №165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», который является рамочным и устанавливает лишь основные принципы правового регулирования отношений в области социального страхования.

Что касается специальных федеральных законов о каждом конкретном виде обязательного социального страхования, необходимость принятия которых закреплена указанным федеральным законом, то именно они должны будут определять правовое положение страховщика по каждому конкретному виду обязательного социального страхования, порядок уплаты страховых взносов, категории застрахованных, порядок и условия обеспечения пособиями, их размеры, ответственность субъектов страхования.

До настоящего времени не принят Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности, в связи с материнством и на случай смерти».

Принятие указанного закона весьма актуально еще и потому, что основные условия выдачи и размеры пособий по государственному социальному страхованию регулируются в основном отдельными нормативными правовыми актами, которые в настоящее время устарели и требуют корректировки.

В соответствии с «Положением о Фонде социального страхования Российской Федерации» Фонд является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации и создан для управления средствами государственного социального страхования. Денежные средства Фонда являются государственной собственностью, не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат.

Средства Фонда формируются за счет: обязательных страховых взносов работодателей (предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности); страховых

взносов граждан; доходов от инвестирования временно свободных средств Фонда; ассигнований из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах, и прочих доходов.

Страховые взносы начисляются на все виды оплаты труда (в денежном и натуральном выражении по всем основаниям). Вместе с тем, имеются виды заработной платы и другие выплаты, на которые по действующим нормативным актам страховые взносы не начисляются. Перечень выплат, на которые не начисляются страховые взносы в Фонд, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26 октября 1999 года № 1193. От уплаты страховых взносов в Фонд освобождены общественные организации инвалидов, религиозные объединения и предприятия, находящиеся в их собственности.

Задачами Фонда являются: обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, на погребение, а также санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и их детей, другие цели государственного социального страхования, предусмотренные законодательством.

Кроме того, Фонду поручено с 1 января 2000 года осуществлять выплату пособий по несчастным случаям, происшедшим на производстве, и профессиональным заболеваниям. Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» был утвержден 24 июля 1998 года № 125-ФЗ.

Для реализации указанного Закона утверждены дифференцированные страховые тарифы. Федеральным законом от 2 января 2000 года №10-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2000 год» предусмотрено «установление 14 страховых тарифов, дифференцированных по 14 классам отраслей экономики в зависимости от классов профессионального риска, что позволит обеспечить функционирование нового вида социального страхования на страховых принципах, включая солидарно-распределительный, выплату в полном объеме всех видов страховых выплат, установленных Законом и финансируемых Фондом».

Фонд занимает второе, после Пенсионного фонда Российской Федерации, место по объему аккумулируемых средств.

Доходы Фонда в 1998 году (с учетом остатка средств на начало года в сумме 2,7 млрд. рублей) составили 35,3 млрд. рублей. Страховые взносы – 30,6 млрд. рублей, прочие поступления – 1,4 млрд. рублей, средства федерального бюджета – 0,5 млрд. рублей. Расходы составили 31,1 млрд. рублей. Из них: на выплату всех видов пособий – 20,4 млрд. рублей, на санаторно-курортное обслуживание работников и их детей – 6,1 млрд. рублей, на оздоровление детей – 2,2 млрд. рублей, на осуществление социального страхования – 1,2 млрд. рублей.

Отличительной особенностью Фонда является то, что более 80 процентов всех расходов по государственному социальному страхованию осуществляется непосредственно страхователями-предприятиями и организациями через свои бухгалтерии. Так, за 9 месяцев 1999 года расходование средств определилось в следующем процентном отношении: произведено расходов страхователями на все виды выплат пособий по социальному страхованию в размере 81,6%; израсходовано на осуществление социального страхования (содержание аппарата исполнительных органов) – 3,1%; обязательных платежей от исполнительных органов в централизованный резервный фонд – 11,7% от зачисленных в доход страховых взносов; на списание штрафных санкций страхователям в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 83-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 1999 год» – 3,6 процента.

Структура Фонда на 1 января 1998 года состояла из центрального аппарата, 89 региональных отделений, управляющих средствами государственного социального страхования на территориях субъектов Российской Федерации, и 14 центральных отраслевых отделений, управляющих средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства, которые обслуживали 4,6% от общего числа страхователей, состоящих на учете в Фонде.

В 60 регионах России были сформированы филиалы региональных отделений Фонда. В 9 центральных отраслевых отделениях Фонда действовали 165 филиалов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 года № 1471 «О некоторых мерах по упорядочению выплат за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации» предусматривалось обеспечить в 1998 году перевод управления государственным социальным страхованием на территориальный принцип. Фонд издал приказ от 21 января 1998 года № 6, в соответствии с которым разработан порядок перехода на территориальную структуру управления средствами государственного социального страхования.

В течение 1998-1999 годов были ликвидированы центральные отраслевые отделения работников рыбного хозяйства, химических отраслей промышленности и работников агропромышленного комплекса. Одновременно проводилась работа по упразднению отраслевых структур в региональных отделениях Фонда.

По состоянию на 1 октября 1999 года в структуре Фонда функционировало 86 региональных отделений, управляющих средствами государственного социального страхования на территориях субъектов

Российской Федерации, и 11 центральных отраслевых отделений, управляющих средствами государственного социального страхования в отраслях хозяйства.

Таким образом, Фонд не осуществил переход на территориальный принцип управления социальным страхованием в установленные Правительством Российской Федерации сроки.

Одной из причин замедления этой работы явилось активное противодействие процессу ликвидации отраслевой структуры Фонда со стороны Федерации независимых профсоюзов России, общероссийских и региональных отраслевых профсоюзов, а также отраслевых министерств Российской Федерации.

По состоянию на 1 октября 1999 года в исполнительных органах Фонда было зарегистрировано 1789940 страхователей.

Руководство Фондом осуществляет Правление, которое возглавляет Председатель Фонда. В Правление входят представители: от Минфина России, Минтруда России, Минздрава России, Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, Банка России, общероссийских профсоюзов, от работодателей региональных, центральных отраслевых отделений Фонда.

Правление Фонда рассматривает вопросы, входящие в его компетенцию, в том числе:

- о задачах Фонда и совершенствовании государственного социального страхования;
- формирования и использования резервных средств;
- проекты размера тарифа страховых взносов;
- проекты бюджетов Фонда и их исполнение;
- реализации проектов государственных программ по социальному страхованию;
- отчеты о результатах деятельности региональных и центральных отраслевых отделений Фонда;
- о контрольно-ревизионной деятельности Фонда;
- проекты законодательных и других нормативных актов, правил, инструкций и положений по вопросам государственного социального страхования.

Федеральный закон о бюджете Фонда на очередной финансовый год принимается, как правило, с большим опозданием. Так, Федеральный закон о бюджете Фонда на 1997 год был утвержден лишь 4 января 1999 года, то есть спустя год после завершения отчетного периода. Федеральный закон о бюджете Фонда на 1998 год - 14 июля 1999 года - спустя полгода после завершения финансового года, на 1999 год – 30 апреля 1999 года. При отсутствии законов о бюджетах контрольные цифры бюджетов Фонда многократно корректировались в течение года. Это значит, что в последние годы финансово-хозяйственная деятельность Фонда осуществлялась вне рамок парламентского контроля. Несвоевременное принятие законов о бюджетах Фонда является одной из причин устанавливаемого ревизиями и проверками нецелевого и нерационального использования средств государственного социального страхования.

Ревизии Фонда и проверки его региональных отделений проводятся Счетной палатой Российской Федерации с 1995 года.

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год Направлением по контролю за исполнением бюджетов государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов проведены комплексная ревизия финансово-хозяйственной деятельности Фонда и 9 проверок формирования и целевого использования средств государственного социального страхования региональными отделениями Фонда.

Ревизией центрального аппарата Фонда и проверками его региональных отделений за 1998 год установлено: общая сумма нанесенного ущерба составила 113,6 млн. рублей, нецелевое использование средств – 114,2 млн. рублей, нерациональное использование средств – 2,9 млн. рублей.

Формирование доходной части бюджета Фонда

Доходная часть бюджета Фонда в 1998 году исполнена в сумме 35,3 млрд. рублей, или 97,0% к контрольному плановому показателю. Страховые взносы предприятий и организаций зачислены в доходы в сумме 30,6 млрд. рублей, или 100% к плану. Коэффициент сбора страховых взносов (отношение зачисленных в доход страховых взносов к начисленным) составил 90,2 процента (в Пенсионном фонде Российской Федерации он составил в 1998 году 78,1%, в Федеральном фонде обязательного медицинского страхования - 83,6%, в Государственном фонде занятости населения Российской Федерации - 80,7 процента).

По результатам ранее проведенных ревизий и проверок, выявивших неблагоприятную динамику роста дебиторской задолженности страхователей по страховым взносам в Фонд, Счетной палатой Российской Федерации направлялись представления Фонду и его региональным отделениям с предложениями о принятии конкретных дополнительных мер по обеспечению полноты сбора страховых взносов и взысканию просроченной дебиторской задолженности, в том числе по более активному использованию инкассовых поручений (распоряжений) на безакцептное списание средств с организаций-должников по страховым взносам в Фонд, исковых требований в арбитражный суд, а также представления Правительству Российской Федерации с предложениями о реструктуризации задолженности страхователей по штрафам и пеням, начисленным в предыдущие годы за несвоевременное перечисление обязательных платежей в Фонд.

По представлениям Счетной палаты Российской Федерации Фондом принят ряд постановлений, направленных на сокращение задолженности страхователей по платежам в Фонд.

В частности, в рамках реализации статьи 24 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» Фонд принял постановление от 27 апреля 1998 года № 26 «О списании пени и штрафов, начисленных за несвоевременное перечисление обязательных платежей в Фонд с организаций и предприятий-исполнителей оборонного заказа в 1994-1997гг.». В 1998 году с указанных выше организаций и предприятий списано пеней и штрафов на общую сумму 51,0 млн. рублей.

Фондом также приняты постановления: от 28 марта 1997 года № 31 «О предоставлении отсрочек (рассрочек) по уплате задолженности страховых взносов в ФСС Российской Федерации», от 15 апреля 1997 года № 43 «О порядке перечисления страхователям-должникам Фонда средств на выплату пособий, повышающих задолженность по платежам в Фонд», от 29 апреля 1997 года №40 «Об осуществлении взаиморасчетов по страховым взносам с организациями, имеющими задолженность по платежам в Фонд, от 15 августа 1998 года № 81 «Об утверждении порядка заключения соглашения о предоставлении рассрочек по уплате задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей».

В соответствии с Федеральным законом от 26 марта 1998 года № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» Фонд в 1998 году предоставлял отсрочки до 6 месяцев в течение календарного года по перечислению платежей в Фонд организациям, находящимся в тяжелом финансовом положении, проводил реструктуризацию задолженности по обязательным платежам предприятий, выполняющих государственный оборонный заказ и сельскохозяйственных товаропроизводителей, организаций агропромышленного комплекса.

Однако это не повлияло на динамику роста общей задолженности за страхователями.

Проведенной комплексной ревизией исполнения бюджета Фонда за 1998 год и проверками его региональных отделений установлен значительный рост задолженности страхователей по страховым взносам в Фонд как в целом по системе, так и по проверенным региональным отделениям.

Так, в 1998 году задолженность за страхователями выросла в 1,6 раза и составила на 1 января 1999 года 14,6 млрд. рублей, или 43,0 % к начисленным страховым взносам, в том числе неперечисленные пени и штрафные санкции составили 2,0 млрд. рублей, или 13,7 % общей суммы задолженности. За девять месяцев 1999 года общая задолженность еще увеличилась на 17,1 % и составила 17,1 млрд. рублей.

Единственным результатом принятых Фондом мер явилось сокращение задолженности страхователей по штрафам и пеням с 2,8 млрд. рублей на 1 января 1998 года до 2,0 млрд. рублей на 1 января 1999 года, но при этом просроченная задолженность возросла почти в два раза и составила 12,6 млрд. рублей.

Продолжающийся рост общей задолженности (в первую очередь, просроченной) связан в основном с тяжелым финансовым положением организаций-страхователей, а принимаемые Фондом меры по снижению дебиторской задолженности за страхователями не обеспечивают полностью решения этой проблемы. Заметных позитивных изменений в этой области следует ожидать лишь в случае общего подъема экономики и улучшения социально-экономической ситуации в стране.

По 40 отделениям Фонда уровень сложившейся на 1 января 1999 года задолженности за страхователями (с учетом недоимки прошлых лет) составил более 50 % к начисленным страховым взносам. При этом по Ивановскому региональному отделению уровень задолженности к начисленным страховым взносам составил 78,8 %, Кировскому – 63,3 %, Тамбовскому – 77,9 %, Астраханскому – 81,2 %, Калмыцкому – 73,1 %, Саратовскому – 69,1 %, Ульяновскому – 65,5 %, Кабардино-Балкарскому – 76,6 %, Башкирскому – 71,1 %, Курганскому – 69,1 %, Челябинскому 105,2 %, Хакасскому – 77,4 %, Читинскому – 69,1 %, Эвенкийскому – 120,8 %, Амурскому – 104,5 %, Корякскому – 79,3 %, Ямало-Ненецкому – 117,1 %, по Центральному отраслевому отделению Спецстрою – 167,7 процента.

Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 83-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 1999 год» также предусмотрены дополнительные меры по снижению дебиторской задолженности страхователей.

Законом, в частности, предусмотрено проведение в 1999 году реструктуризации задолженности по обязательным перечислениям в Фонд платежей бюджетных, сельскохозяйственных организаций, организаций угольной промышленности, организаций-исполнителей работ по государственному заказу, в том числе оборонных (работ, услуг), финансируемых из федерального бюджета. Фонд также предусмотрел списание пеней организациям, погасившим просроченную задолженность по страховым взносам в Фонд по состоянию на 1 апреля 1999 года и осуществляющим платежи в полном объеме. Кроме того, определено списание пеней и штрафов за просрочку уплаты обязательных платежей, сложившихся по состоянию на 1 января 1999 года, сельскохозяйственными товаропроизводителями.

В первом полугодии 1999 года списано пеней и штрафов в целом по системе государственного социального страхования на общую сумму 412,1 млн. рублей, в том числе по проверенным в 1998 году Счетной палатой Российской Федерации региональным отделениям Фонда – 106,2 млн. рублей.

Очевидно, что принимаемые меры снимут со страхователей груз просроченной задолженности по пеням и штрафам, накопившейся в предыдущие годы в результате неплатежей в бюджетной сфере и применявшихся чрезмерных штрафных санкций, однако не могут повлиять на продолжающийся ее рост по страховым взносам в 1999 году в силу сохраняющегося тяжелого финансового положения многих российских предприятий.

Фонд во взаиморасчетах со своими должниками, имеющими задолженность перед Фондом по страховым взносам, применяет с 1997 года вексельную форму взаиморасчетов. Законодательством право Фонда на

данный вид деятельности было закреплено в Федеральном законе от 30 апреля 1999 года №83-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 1999 год».

В течение 1998 года Фонд принял векселей на общую сумму 2872,8 млн. рублей, погашено было за этот период на сумму 2950,8 млн. рублей с учетом ранее приобретенных в 1997 году.

Проверками Счетной палаты Российской Федерации в региональных отделениях и ревизией в центральном аппарате Фонда выявлены случаи, когда вексельная форма взаиморасчетов приводила к значительным потерям средств государственного социального страхования. Так, Фонд в 1996 году получил в погашение задолженности Пенсионного фонда Российской Федерации, образовавшейся в результате заимствования средств на выплату пенсий в IV квартале 1995 года, векселя АМО «ЗИЛ» номинальной стоимостью 93,0 млн. рублей со сроком погашения 1 сентября 1996 года, 20 июня 1997 года Фонду были дополнительно переданы векселя АМО «ЗИЛ» на сумму 15,0 млн. рублей со сроком погашения 9 октября 1997 года. Всего по двум актам Фонду от Пенсионного фонда Российской Федерации в счет погашения долга передано векселей на 108,0 млн. рублей, однако на 1 октября 1999 года эти векселя не были погашены.

Возврат остатка задолженности в сумме 500,92 млн. рублей по состоянию на 1 января 1999 года планировался в 1999 году. Указанные расходы были предусмотрены в бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год.

Ввиду отсутствия у Пенсионного фонда Российской Федерации свободных денежных средств в условиях, когда задолженность по выплате пенсий на 1 января 1999 года составляла 26,3 млрд. рублей и Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации перед Фондом была поставлена задача погашения этой задолженности к 1 октября 1999 года, Фонд дал согласие принять в счет указанной задолженности векселя Пенсионного фонда Российской Федерации.

В соответствии с заключенным соглашением от 19 апреля 1999 года №09-0026-С Фонду были переданы векселя Пенсионного фонда Российской Федерации на сумму 500,92 млн. рублей. Согласно акту сверки взаимных расчетов Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда по состоянию на 1 мая 1999 года задолженность Пенсионного фонда Российской Федерации считается погашенной. С целью получения денежных средств по полученным векселям от Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонд передал на реализацию указанные векселя по номинальной стоимости компании «Группа «Капитал». В качестве обеспечения исполнения обязательств компанией по согласованию с Фондом были представлены в качестве залога в установленном порядке облигации внутреннего государственного валютного займа IV транша на сумму, соответствующую номинальной стоимости векселей Пенсионного фонда Российской Федерации со сроком погашения в 2003 году.

Полученные Фондом от Пенсионного фонда Российской Федерации векселя на сумму 500,92 млн. рублей по состоянию на 1 октября 1999 года остались не реализованными.

Ревизией центрального аппарата Фонда, проверками его региональных отделений в 1999 году (равно как и ранее проведенными ревизиями и проверками) установлено систематическое невыполнение Правительством Российской Федерации Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года №1244-ФЗ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в части возмещения Фонду из федерального бюджета средств на выплату пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление пострадавших.

Задолженность федерального бюджета Фонду по указанному Закону составила на 1 января 1998 года с учетом задолженности предыдущих лет (1993-1997 годы) 593,0 млн. рублей. Несмотря на представления Счетной палаты Российской Федерации, направленные Правительству Российской Федерации в 1996-1997 годах, с предложениями о выполнении Закона и о выделении Фонду средств федерального бюджета в полном объеме Минфин России продолжал сокращать эти ассигнования.

Федеральным законом «О бюджете Российской Федерации на 1998 год» установлен лимит бюджетных средств на выплату пособий в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию катастрофы на Чернобыльской АЭС» на 1998 год в сумме 216,5 млн. рублей. Фактические затраты Фонда на выплаты пособий по указанному Закону составили 313,0 млн. рублей и на 96,5 млн. рублей превысили ассигнования из федерального бюджета. Совокупный долг федерального бюджета перед Фондом на 1 января 1999 года возрос до 689,5 млн. рублей.

Счетная палата Российской Федерации в 1998-1999 годах также неоднократно направляла Правительству Российской Федерации представления с предложениями о возмещении в полном объеме Фонду задолженности федерального бюджета в соответствии с этим Законом.

Фонд в свою очередь по представлениям Счетной палаты Российской Федерации также обращался в Правительство Российской Федерации с просьбой дать указание Минфину России выделять Фонду средства федерального бюджета в полном объеме. Однако Законом о федеральном бюджете на 1999 год предусмотрено дальнейшее сокращение ассигнований на эти цели – до 197,0 млн. рублей. Учитывая, что фактические расходы Фонда по реализации данного Закона составили в 1998 году 313,0 млн. рублей, выделяемые на 1999 год Минфином России средства (даже при условии их полного поступления) покроют не более 65,0 % реальных потребностей в средствах на выплату пособий лицам, имеющим предоставленные Законом государственные льготы.

В статье 10 Федерального закона от 30 апреля 1999 года №83-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 1999 год» предусмотрено «Правительству Российской Федерации

возместить Фонду задолженность федерального бюджета по расходам на выплату пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в сумме 593,00 млн. рублей». Однако при этом в Законе оговаривается, что «порядок, сроки и условия погашения указанной задолженности устанавливаются федеральными законами о федеральном бюджете на 2000 год и о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2000 год». В Федеральном законе от 2 января 2000 года №24-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2000 год» возмещение указанной задолженности не предусмотрено. Статьей 3 этого закона предусмотрено финансирование расходов, связанных с санаторно-курортным лечением и оздоровлением граждан и их детей, предоставлением льгот по выплатам пособий по социальному страхованию в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в пределах средств, предусмотренных федеральным бюджетом на 2000 год, путем перечисления их Фонду.

В актах комплексной документальной ревизии и проверок региональных отделений были отмечены факты искажения данных исполнения доходной части бюджета Фонда (по статье «Прочие поступления») вследствие недостатков, имевшихся в рабочем плане счетов финансово-хозяйственной деятельности Фонда и в инструкции по его применению в полученные доходы зачислялись начисленные, но не полученные пени и штрафы. Так, по отчету статья бюджета «Прочие поступления» за 1997 год была перевыполнена почти в 1,7 раза, или на 1,2 млрд. рублей, за счет начисленных пеней и штрафов. Однако реально в доход бюджета поступило около 70 % от начисленной суммы. Письмом Фонда от 11 августа 1998 года № 02-10/06-3732 «Об изменении в распределении сумм доходов (счет 96) по статьям» указанные недостатки были устранены.

Проведенными в 1999 году проверками региональных отделений Фонда и ревизией центрального аппарата Фонда установлено, что в финансовых отчетах региональных отделений и в сводном отчете об исполнении бюджета Фонда за 1998 год отражены лишь суммы фактически поступивших пеней и штрафов. В результате этого фактическое исполнение данной статьи оказалось существенно ниже плана, составлявшегося по прежней методике расчета доходов. До 11 августа 1998 года порядок формирования доходной части бюджета Фонда, с учетом пеней и штрафов, регламентировался Инструкцией по бухгалтерскому учету средств государственного социального страхования, утвержденной постановлением Фонда 26 сентября 1995 года №94.

Так, по Сахалинскому региональному отделению Фонда выполнение статьи «Прочие поступления» составило 32,0 % к плану, по Липецкому региональному отделению - 36,7 %. Это значит, что более 50,0 % доходов по этой статье при указанной методике должны быть нереальными.

В ходе ревизии и проверок были установлены многочисленные факты нецелевого и нерационального использования средств социального страхования и крупных потерь доходной части бюджета Фонда, связанные с недостатками правовой базы функционирования системы государственного социального страхования в целом. Часть таких недостатков по результатам проведенных ревизий и проверок была устранена.

Проверками финансово-хозяйственной деятельности региональных отделений Фонда было установлено, что функционировавшие ранее так называемые «альтернативные фонды социального страхования» в основном ликвидированы. Впервые 9 таких «фондов» были выявлены в 1996 году при проверке Московского регионального отделения Фонда.

Указанные организации, действовавшие вне системы Фонда социального страхования Российской Федерации, создавались на основании ст. 226 КЗоТ РСФСР, совместного постановления Правительства Российской Федерации и Исполкома Совета Федерации независимых профсоюзов от 4 января 1992 года № 5 «О совершенствовании управления Фондом социального страхования Российской Федерации в 1992 году». Как правило, они регистрировались в Минюсте России.

«Альтернативные» фонды заинтересовывали страхователей льготными по сравнению с Фондом условиями страхования при аналогичном с Фондом страховом тарифе – 5,4 %, в том числе разрешали расходование средств на лечение, зубопротезирование, приобретение диетпродуктов, спортивно-оздоровительные мероприятия, и другие расходы, не предусмотренные федеральным законодательством, регулирующим деятельность Фонда. Более того, эти фонды самостоятельно утверждали свои положения и инструкции о порядке начисления, уплаты и расходования денежных средств.

По экспертным оценкам (достоверных статистических данных об этих фондах не было), в целом по Российской Федерации в них было зарегистрировано до 150 тысяч страхователей – в основном, предприятий малого и среднего бизнеса с общим числом занятых до 500 тысяч человек. При этом «альтернативные фонды» не перечисляли средства ни в региональные отделения, ни в Фонд. В то же время работники предприятий, зарегистрированных в этих фондах, пользовались бесплатными путевками за счет средств социального страхования, неработающие члены их семей получали из централизованных источников гарантированные государством пособия (по беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до 1,5 лет). Источником же этих средств являются в основном страховые взносы крупных государственных предприятий и других организаций, зарегистрированных в Фонде. То есть речь, по существу, шла о перераспределении средств государственного социального страхования в пользу частного сектора экономики за счет отчислений крупных государственных предприятий.

По результатам проверки Счетная палата Российской Федерации направила представления Правительству Российской Федерации и Фонду с предложением принять необходимые меры по упорядочению системы начисления и уплаты страховых взносов в Фонд. Правительством Российской Федерации принято постановление от 22 ноября 1997 года № 1471 «О некоторых мерах по упорядочению выплат за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации», которым предписывалось Фонду «обеспечить сбор взносов, перечисляемых работодателями на государственное социальное страхование, исключительно на единый текущий счет Фонда и его исполнительных органов. Если взносы, начисленные по тарифу, установленному законодательством для уплаты страховых взносов в Фонд, перечислены организациям, не являющимся исполнительными органами Фонда, то такие взносы не считаются взносами на государственное социальное страхование, а перечислившая их организация имеет задолженность по уплате страховых взносов». Аналогичная мера была предусмотрена и в Федеральном законе «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 1997 год».

По результатам проверок Счетной палаты Российской Федерации «альтернативные фонды социального страхования» были ликвидированы. Проверки региональных отделений Фонда, проведенные в 1999 году, наличия таких организаций не установили.

Проверками формирования и целевого использования средств государственного социального страхования в региональных отделениях Фонда (Самарское и Владимирское региональные отделения - в 1998 году) установлено, что учреждения Центрального банка Российской Федерации (главные управления, расчетно-кассовые центры и т.д.) не начисляют страховые взносы в Фонд социального страхования и другие государственные внебюджетные фонды, кроме Пенсионного фонда Российской Федерации, на выплаты своим работникам из так называемых «фондов социальных гарантий (льгот)» или ежегодные социальные выплаты. Указанные выплаты достигают 60% совокупного фонда оплаты труда.

Своим внутренним положением об условиях оплаты труда и социальных гарантиях (выплатах) работникам системы Банка России, которое было утверждено Советом директоров Банка России 14 апреля 1993 года, для работников системы Банка России были предусмотрены выплаты «социального характера», предназначенные, как указано в этом положении, для компенсации стоимости путевок в санатории, удорожания стоимости питания, оплаты стоимости содержания детей сотрудников в детских дошкольных учреждениях и др. На основании этого положения Банк России не относил данные выплаты к элементам оплаты труда, а потому и не начислял на них страховые взносы.

Более того, Главное управление Банка России по Владимирской области отказалось предоставить работникам Счетной палаты Российской Федерации информацию о выплатах своим работникам из фонда социальных гарантий, сославшись на указание руководства Банка России. Тем самым были нарушены статьи 13 и 27 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации». По данному факту составлен соответствующий акт.

Проведенный сотрудниками Направления анализ этих выплат, точнее, имевшихся в распоряжении данных об этих выплатах, показал, что распределение средств фонда социальных гарантий по каждому работнику осуществляется, исходя из его фонда заработной платы и стажа работы, то есть в зависимости от определенных трудовых результатов. Эти выплаты носят регулярный характер и никак не связаны с конкретными расходами работника на социальные нужды (оплата путевок, содержание детей в дошкольных учреждениях и пр.), а их выплата именно на эти цели не подтверждается соответствующими документами. Как и в отношении основной заработной платы, работник самостоятельно определяет характер и направления расходования средств.

На основе указанного анализа был сделан вывод, что данные выплаты независимо от источников их формирования являются элементами оплаты труда, и в соответствии с действующим законодательством страховые взносы на них в Фонд социального страхования Российской Федерации должны начисляться по тарифу 5,4% к начисленным суммам. Неначисление страховых взносов на выплаты из фондов социальных гарантий (льгот) существенно сокращает доходную часть бюджета Фонда и, по действующим нормативным документам, должно повлечь за собой применение штрафных санкций.

Соответствующие представления с требованием начисления страховых взносов на выплаты из фондов социальных гарантий было направлено Счетной палатой Российской Федерации (№01-565/14 от 22 мая 1998 года и №01-848/14 от 22 июля 1998 года) руководству Банка России с предложениями погасить образовавшуюся задолженность учреждений Банка России по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды и обеспечить в дальнейшем полное и своевременное начисление и перечисление учреждениями Банка России страховых взносов. В ответах (от 23 июня 1998 года № 01-31/655 и от 12 августа 1998 года № 02-31/792) руководство Банка России подтвердило прежнюю позицию, в соответствии с которой указанные выплаты не являются частью фонда (элементом) оплаты труда и страховые взносы на них начисляться не должны. Переписка Фонда социального страхования с Банком России по этому вопросу результатов также не дала.

В октябре-ноябре 1998 года сотрудниками Направления (в рамках комплексной проверки Банка России в соответствии с распоряжением Счетной палаты Российской Федерации от 23 сентября 1998 года № 95-ркм и дополнением к нему от 14 октября 1998 года № III-ркм) проведена проверка правильности начисления и своевременности перечисления страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на оплату труда работников Центрального банка Российской Федерации.

Проверка подтвердила ранее сделанный вывод, что Банк России занижал фонд оплаты труда при начислении страховых взносов в Фонд, а также в фонды обязательного медицинского страхования и Государственный фонд занятости населения Российской Федерации на суммы ежегодных социальных выплат. Было установлено, что в целом по системе Банка России только недоимка по страховым взносам в Фонд составила в 1997 году 52,7 млн. рублей, в 1998 году (за I - III кварталы 1998 года) – 78,2 млн. рублей. Всего в 1997-1998 годах Банк России должен был начислить, но не начислил в Фонд 130,9 млн. рублей. Данный факт нашел отражение в акте и отчете о проверке.

По результатам комплексной проверки Счетной палатой Российской Федерации было направлено представление от 25 января 1999 года №01-118/06 Председателю Центрального банка Российской Федерации

В. В. Герашенко.

Банком России 28 января 1999 года было направлено в территориальные главные управления Банка России циркулярное письмо № 24-1/62, которым территориальным главным управлениям Банка России предписывалось производить начисления и уплату страховых взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации на ежегодные социальные выплаты и погасить задолженность по страховым взносам за предыдущие годы. Расходы на эти цели были дополнительно предусмотрены в сметах расходов учреждений Банка России на 1999 год. Тем самым руководство Банка России признало обоснованность и правомерность требований Счетной палаты Российской Федерации о том, что эти выплаты являются элементом оплаты труда и на них Банк России и его территориальные организации и учреждения обязаны начислять страховые взносы.

По состоянию на 1 октября 1999 года учреждения и организации Банка России начислили на ежегодные социальные выплаты за 1997-1998 годы и перечислили Фонду взносы в сумме 143,9 млн. рублей. По предварительным данным, сумма страховых взносов, начисленных на ежегодные социальные выплаты в 1999 году и перечисленных Фонду, составит более 90 млн. рублей.

Таким образом, в доходную часть бюджета Фонда поступило в 1999 году дополнительно более 230 млн. рублей, не предусмотренных Федеральным законом «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 1999 год». Данная сумма, например, превышает выплаты пособий, оплату санаторно-курортного лечения и оздоровления, финансируемые за счет средств федерального бюджета в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». (В 1998 году из федерального бюджета на эти цели было направлено 216,5 млн. рублей, на 1999 год предусмотрено - 197,0 млн. рублей).

Дополнительные и не предусмотренные Федеральным законом о бюджете Фонда на 1999 год поступления позволили руководству Фонда внести в Правительство Российской Федерации предложение разрешить Фонду Российской Федерации направить полученные доходы на дополнительное финансирование расходов на санаторно-курортное обслуживание и оздоровление участников Великой Отечественной войны, работников и их детей, включая финансирование расходов на приобретение новогодних подарков для детей. Распоряжением от 5 ноября 1999 года №1812-р Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении дополнения в Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 1999 год» (в части финансирования дополнительных расходов на санаторно-курортное обслуживание граждан и на приобретение новогодних подарков для детей).

Исполнение бюджета Фонда по расходам

Расходы бюджета Фонда составили в 1998 году 31,1 млрд. рублей, или 89,6% от предусмотренных проектом закона о бюджете.

Пятьдесят одно отделение Фонда являлось дотационным, то есть их расходы составляли более 100,0 % собственных доходов. В том числе в Брянском региональном отделении расходы составили 122,0 % собственных доходов, Адыгейском – 122,9 %, Кабардино-Балкарском – 153,3 %, Корякском – 122,0 %, Тувинском – 141,6 %, Усть-Ордынском – 172,1 %, Дагестанском – 201,6 %, Ингушском – 333,1 процента.

Дотации дефицитным региональным и центральным отраслевым отделениям Фонда выделялись из централизованного резерва, создание которого было предусмотрено Положением о Фонде для «обеспечения финансовой устойчивости системы на всех уровнях».

Положение о формировании и расходовании централизованного резерва Фонда утверждено постановлением Фонда от 16 сентября 1997 года № 76. Для региональных отделений Фонда установлен норматив обязательных платежей в централизованный резерв Фонда в размере 4,0 % к зачисленным в доход страховым взносам и сверхнормативного остатка денежных средств, а для центральных отраслевых отделений, как правило, в размере 6,0 процентов.

В 1998 году в резервный фонд поступило 2,4 млрд. рублей, в том числе: плановых платежей от региональных и центральных отраслевых отделений – 1,3 млрд. рублей, средств сверхнормативного остатка – 1,1 млрд. рублей. От обязательных платежей в централизованный резерв были освобождены стабильно дотационные 1 центральное отраслевое и 27 региональных отделений. Из централизованного резервного фонда выделялись средства региональным и центральным отраслевым отделениям на основании постановлений Фонда и финансовых отчетов отделений на следующие цели: на выплаты всех видов пособий

по социальному страхованию – 1253,1 млн. рублей (67,0 % всех расходов фонда), на оздоровление детей - 305,7 млн. рублей (16,0 %), на списание задолженности – 312,8 млн. рублей (16,0 %), на строительство и реконструкцию санаториев, находящихся в оперативном управлении Фонда – 82,8 млн. рублей (4,0 процента).

Однако выделение дотационных средств из централизованного резерва на покрытие расходов по социальному страхованию не всегда соответствовало плановым потребностям региональных и центральных отраслевых отделений Фонда.

Положением о централизованном резервном фонде, утвержденным постановлением Фонда от 16 сентября 1997 года №76 определен порядок его формирования и распределения средств социального страхования.

Расходы на выплату всех видов пособий в целом по системе составили 20,4 млрд. рублей, или 85,6 % к плановому показателю. При этом расходы на выплату пособий по временной нетрудоспособности сложились существенно ниже плановых - на 16,5 процента. Это произошло в основном в результате снижения заболеваемости в расчете на 100 работающих по сравнению с прогнозируемым показателем на 12,5 процента.

Среднедневной размер пособия по отношению к среднедневной заработной плате составил 81,4 %, что на 5,2 процентных пункта ниже уровня 1997 года и на 5,9 процентных пункта ниже плана.

Ниже планового показателя сложились и расходы на пособия по беременности и родам.

Снижение по сравнению с планом суммы расходов на пособия, а также среднедневного размера пособия по отношению к средней дневной заработной плате связано с принятием 5 сентября 1997 года постановления Фонда «Об отмене постановления Правления Фонда социального страхования Российской Федерации от 2 марта 1993 года № 24 «Об отмене ограничений фактического заработка при исчислении пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам», которым было восстановлено ограничение размера пособия по временной нетрудоспособности двумя тарифными ставками (двумя должностными окладами).

Ограничение фактического заработка при исчислении пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам были определены Основными условиями обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию, утвержденными постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 года и Указа Президента Российской Федерации от 28 сентября 1993 года №1503, которыми четко было оговорено, что пособия по временной нетрудоспособности, кроме случаев трудового увечья или профессионального заболевания, исчисляются из фактического заработка, но максимальный учитываемый размер этого заработка не может превышать двойного должностного (месячного) оклада или двойной тарифной ставки.

Несмотря на то, что юридическая сила Указа Президента от 28 сентября 1993 года №1503 подтверждена решением Верховного Суда Российской Федерации от 17 июля 1998 года, что пособия по временной нетрудоспособности исчисляются из фактического заработка, но максимальный учитываемый размер этого заработка не может превышать двойного должностного (месячного) оклада или двойной тарифной ставки, их применение нередко оспаривается страхователями и гражданами, а также профессиональными союзами и отдельными ведомствами.

В настоящее время регулирование заработной платы осуществляется лишь в бюджетной сфере, где устанавливаются тарифные ставки и оклады.

В то же время в других отраслях экономики, как известно, не существует централизованного регулирования оплаты труда работников. В результате этого широкое применение нашла бестарифная система оплаты труда. По этой причине вышеуказанный порядок ограничения фактического размера заработка для исчисления пособий по существу не применяется. Данная ситуация привела к тому, что на практике путем различного рода ухищрений, а иногда и злоупотреблений, прямо не противоречащих законодательству, пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам во многих случаях в несколько раз превышают обычный заработок.

Постановление Фонда об отмене ограничений фактического заработка при исчислении пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам было принято Фондом по результатам проверок Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности региональных отделений Фонда, в частности, Московского регионального отделения Фонда социального страхования - в 1996 году, Рязанского регионального отделения - в 1997 году, Хабаровского регионального отделения - в 1998 году, региональных отделений Пермского и Тамбовского - в 1999 году и в ряде других региональных отделений.

Проверками была выявлена устойчивая неблагоприятная тенденция увеличения размеров среднедневных пособий по сравнению со среднедневной заработной платой, а также искусственно высокий уровень расходов на пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам, которые стимулировались отменой в 1993 году ограничений размера фактического заработка при исчислении пособий по социальному страхованию.

В ряде отраслей и организаций наблюдался значительный рост выплат на указанные пособия и уровня заболеваемости в результате того, что многие организации, используя недостатки действующего законодательства, резко повышали оплату труда своим работникам именно в канун наступления прогнозируемого или «планируемого» страхового случая. Как установили проверки региональных

отделений Фонда, объемы выплат на пособия в таких организациях стали существенно превышать размеры начисленных страховых взносов, в ряде случаев - в 1,5-3 раза. То есть, и в данном случае происходило перераспределение средств государственного социального страхования в пользу предприятий и организаций, использовавших изъятия в действовавшем законодательстве.

Так, проверкой Хабаровского регионального отделения Фонда социального страхования зафиксирован случай, когда за два месяца до ухода в отпуск по беременности и родам принимается на работу в ООО «Дебрик» жена директора этого предприятия О. Б. Брага с должностным окладом в размере 20000 рублей, в то же время другим работникам этого предприятия (по штату 19 единиц) установлены должностные оклады в размере 220-350 рублей. После наступления страхового случая О. Б. Браге выплачено пособие по беременности и родам, исходя из средней заработной платы в размере 32000 рублей. При этом сумма перечисленных страховых взносов в Фонд ООО «Дебрик» составляла всего 4653 рубля.

В Пермском региональном отделении в ЗАО «Союзимпорт-Пермь» работнице (жене директора), работающей переводчиком, перед наступлением отпуска по беременности и родам был установлен оклад в размере 12000 рублей, оклад директора ЗАО «Союзимпорт-Пермь» в это время составлял 6000 рублей.

В Тамбовском региональном отделении работнице малого предприятия ТОО «Сервик» Н. А. Шаболиной при наступлении страхового случая по беременности и родам был установлен должностной оклад в размере 1200 рублей, что по сумме равно месячному фонду оплаты труда всего персонала этого предприятия (10 человек). Пособие по беременности и родам Н. А. Шаболиной было выплачено, при этом заработная плата другим работникам в этот период не выплачивалась.

По действовавшим законодательным актам исполнительные органы Фонда обязаны возмещать указанные расходы по социальному страхованию.

По установленным фактам формально законного, а фактически нецелевого использования средств государственного социального страхования, Счетная палата Российской Федерации направила представления Правительству Российской Федерации и Фонду с предложениями о введении ранее действовавшего ограничения оплаты труда, из которого исчисляются пособия по государственному социальному страхованию. После принятия соответствующего постановления Фонда расходы на выплату пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам вернулись в 1998 году к нормальному уровню.

Однако вышеуказанную проблему необходимо решить путем установления единого для тарифной и бестарифной систем оплаты труда принципа ограничения максимального размера пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам. Решением этой проблемы могло бы стать принятие закона «О максимальном размере пособия по временной нетрудоспособности по беременности и родам» либо закрепление такого ограничения в законе «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности, в связи с материнством и на случай смерти».

Принятие Правительством Федерального закона от 31 июля 1998 года №148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности», предусматривающего включение страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды в качестве составной части единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности, повлекло в деятельности Фонда отрицательные последствия.

Так, дифференцировать тариф страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, предусмотренный федеральными законами, для плательщиков единого налога на вмененный доход будет невозможно.

При этом включение страховых взносов в состав единого налога, который не зависит от численности работников и величины получаемой ими заработной платы, не позволяет соотнести уровень доходов и расходов Фонда и приведет к утрате взаимосвязи между платежами в Фонд и обеспечением по государственному социальному страхованию.

Кроме того, включение страховых взносов в Фонд в состав единого налога потребует внесения изменений в систему организации государственного социального страхования, поскольку сохранение зачетного принципа расходования средств Фонда, при котором выплата пособий производится непосредственно работодателем, при авансовых платежах, предусмотренных этим Законом, становится невозможным.

До настоящего времени не решен вопрос об уплате страховых взносов за наемных работников индивидуальными предпринимателями-плательщиками единого налога.

Указанным Законом перечисление в Фонд части единого налога, уплачиваемого индивидуальными предпринимателями, не предусмотрено. Между тем, лица, работающие по трудовому договору у таких индивидуальных предпринимателей, имеют право на обеспечение по обязательному социальному страхованию на общих основаниях.

В соответствии с Федеральным законом от 16 июля 1999 года №165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» средства социального страхования являются федеральной государственной собственностью, управление которой осуществляет Правительство Российской Федерации (статья 114 Конституции Российской Федерации), вместе с тем, согласно статье 72 (п. 1 «ж») Конституции Российской Федерации вопросы социального обеспечения, включая социальное страхование, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Однако отдельные субъекты Российской Федерации, в частности - Республика Саха (Якутия), самостоятельно, Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 25 января 1993 года №340, утвердили временное положение о Фонде государственного социального страхования республики. Впоследствии Правительство Республики Саха (Якутия) утвердило Устав указанного фонда. Согласно этим нормативным актам Фонд социального страхования Республики Саха (Якутия) является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, подотчетным Правительству Республики, и не входит в систему исполнительных органов Фонда. Средства республиканского фонда объявлены собственностью Республики Саха (Якутия), а размеры страховых взносов устанавливаются ее Верховным Советом.

Кроме того, с принятием Федерального закона от 24 июля 1998 года №125 «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», которым вводится новый вид обязательного социального страхования, его осуществление возложено на Фонд социального страхования Российской Федерации.

Учитывая, что Фонд социального страхования Республики Саха (Якутия) не входит в систему исполнительных органов Фонда, Фонд социального страхования Республики Саха (Якутия) в соответствии с действующим федеральным законодательством не вправе самостоятельно проводить работу по внедрению обязательного социального страхования в Республике Саха (Якутия).

В связи с изложенным необходимо создать в Республике Саха (Якутия) региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации для реализации на территории этой Республики всех видов обязательного социального страхования, осуществляемых Фондом.

Такое решение не противоречило бы и договору от 29 июня 1995 года «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия)», статья 4 которого гласит, что после принятия федерального закона по предметам совместного ведения нормативные акты республики приводятся в соответствие с федеральным законодательством.

По результатам проведенных проверок региональных отделений Фонда Счетной палатой выявлены факты нецелевого использования средств, выделяемых исполнительными органами Фонда страхователям в виде дотаций на выплату пособий и финансирование мероприятий по санаторно-курортному обслуживанию застрахованных лиц, на погашение задолженности предприятий перед бюджетами всех уровней и внебюджетными фондами, не имеющими отношения к социальному страхованию.

Это связано с тем, что в пункте 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) установлена очередность списания банком денежных средств со счетов клиентов, в соответствии с которой средства на выплату пособий перечисляются в последнюю очередь.

Руководствуясь указанной статьей, банки при недостаточности денежных средств на счете клиента для удовлетворения всех предъявленных к нему требований осуществляют списание в установленном порядке, т.е. направляют поступающие на счет клиента средства социального страхования на погашение задолженности организаций по налогам и платежам во внебюджетные фонды, выплату заработной платы, алиментов, сумм возмещения вреда и другие цели. Таким образом, перечисленные исполнительными органами Фонда страхователям дотации используются не по назначению, в результате не выполняется конституционное право граждан на обеспечение государственными пособиями.

По результатам проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности Фонда за 1995-1998 годы, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, возвращены средства в бюджет Фонда в сумме 266,3 млн. рублей, взыскано через арбитражные суды 392,3 млн. рублей, оформлено и находятся в стадии рассмотрения в арбитражном суде иски на 14,2 млн. рублей.

Выводы

1. Закон «О государственном социальном страховании Российской Федерации» до настоящего времени не принят. Отсутствие полноценной законодательной базы негативно отражается на деятельности системы государственного социального страхования в целом. Принятие указанного законопроекта необходимо еще и потому, что условия выдачи и размеры пособий по государственному социальному страхованию регулируются в основном устаревшими нормативными правовыми актами и соответственно требуют пересмотра.

2. Назрела острая необходимость в установлении максимального размера пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам. Так, проверками Счетной палаты Российской Федерации региональных отделений Фонда выявлены факты выплат пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, превышающих в несколько раз средний заработок.

3. Принятие Федерального закона от 31 июля 1998 года №148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности», предусматривающего включение страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды в качестве составной части единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности, повлекло за собой негативные последствия для деятельности Фонда.

Включение страховых взносов в состав единого налога, который не зависит от численности работников и величины получаемой ими заработной платы, не позволяет соотнести уровень доходов и расходов Фонда и

приведет к утрате взаимосвязи между платежами в бюджет Фонда и государственным обеспечением по социальному страхованию.

Кроме того, потребуются внесение изменений в систему организации государственного социального страхования, поскольку сохранение зачетного принципа расходования средств социального страхования, при котором выплата пособий производится непосредственно работодателем, при авансовых платежах, предусмотренных Федеральным законом «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности», становится невозможным.

Не решен законодательно вопрос об уплате страховых взносов за наемных работников индивидуальными предпринимателями-плательщиками единого налога. Между тем, лица, работающие по трудовому договору у предпринимателей, имеют право на обеспечение по обязательному социальному страхованию на общих основаниях.

4. В нарушение действующего законодательства о социальном страховании в Российской Федерации Указом Президента Республики Саха (Якутия) утверждено временное положение о республиканском фонде государственного социального страхования. Правительство республики утвердило устав этого фонда. Согласно этим нормативным актам Фонд социального страхования Республики Саха (Якутия) является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, подотчетным Правительству Республики Саха (Якутия), и в систему исполнительных органов Фонда социального страхования Российской Федерации не входит. Средства республиканского фонда объявлены собственностью Республики Саха (Якутия). Размер страховых взносов в бюджет этого фонда устанавливается Верховным Советом Республики Саха (Якутия) в нарушение статьи 72 (п.1»ж») Конституции Российской Федерации, согласно которой вопросы социального обеспечения, включая социальное страхование, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

5. Необходимо внести изменение в статью 855 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) с прямым указанием на то, что средства социального страхования не могут быть использованы на цели, не предусмотренные законодательством о социальном страховании, так как поступающие на текущий счет в банке от исполнительных органов Фонда дотации страхователям для выплаты пособий и санаторно-курортного обслуживания застрахованных лиц используются не по целевому назначению.

Банки, руководствуясь указанной статьей, и письмом Центрального банка Российской Федерации от 1 марта 1996 года №245, направляют средства социального страхования на: погашение задолженности организаций по налогам и платежам во внебюджетные фонды; выплату заработной платы, алиментов, сумм возмещения вреда и другие цели, но не на выплату пособий по государственному социальному страхованию.

6. В результате кризиса платежей во многих отраслях хозяйства образовалась просроченная задолженность по страховым взносам в Фонд, которая ежегодно возрастает. Так, в 1998 году задолженность по страховым взносам возросла в 1,6 раза и составила на 1 января 1999 года 14,6 млрд. рублей, или 43,0 % к начисленным страховым взносам. При этом просроченная задолженность возросла в 2 раза и составила 12,6 млрд. рублей. За 9 месяцев текущего года задолженность по страховым взносам увеличилась на 17,1 % и составила 17,1 млрд. рублей, при этом просроченная задолженность увеличилась в 1,2 раза и составила 9,8 млрд. рублей.

7. Применяемая Фондом форма взаимозачетов по погашению задолженности в бюджет в ряде случаев неэффективна и ведет к значительным потерям средств государственного социального страхования. Так, при погашении задолженности перед бюджетом Фонда Пенсионный фонд Российской Федерации передал векселя АМО «ЗИЛ» на сумму 108,0 млн. рублей еще в 1996-1997 годах. 19 апреля 1999 года Пенсионный фонд Российской Федерации передал Фонду свои векселя на сумму 500,92 млн. рублей. По состоянию на 1 октября 1999 года Пенсионный фонд Российской Федерации считает долг перед Фондом социального страхования Российской Федерации погашенным, на самом деле векселя не погашены.

8. В соответствии с Федеральным законом от 26 марта 1998 года №42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» Фонд предоставлял в 1998 году и в течение 1999 года отсрочки по перечислению платежей в Фонд организациям, находящимся в тяжелом финансовом положении, проводил реструктуризацию задолженности по обязательным платежам предприятиям, выполняющим оборонный заказ, и сельскохозяйственным товаропроизводителям, организациям агропромышленного комплекса.

Однако это не повлияло на динамику роста общей задолженности по страховым взносам. Задолженность за страхователями за период с 1 января 1998 года по 1 октября 1999 года возросла в 1,9 раза.

9. Правительство Российской Федерации не выполняет Федеральный закон от 15 мая 1991 года №1244-ФЗ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в части возмещения Фонду из федерального бюджета средств на выплату пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление.

Задолженность федерального бюджета Фонду на 1 января 1999 года возросла до 689,5 млн. рублей.

10. Фондом не выполнено постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 года №1471 «О некоторых мерах по упорядочению выплат за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации» в части перехода на территориальный принцип управления средствами государственного социального страхования. Из 14 центральных отраслевых отделений на 1 октября 1999 года ликвидированы только 3.

По материалам ревизии Фонда социального страхования Российской Федерации, проведенной в 1999 году, и материалам проверок региональных отделений были направлены соответствующие предложения по устранению нарушений и недостатков Правительству Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, администрациям проверенных регионов, Фонду социального страхования Российской Федерации и руководителям региональных отделений Фонда социального страхования Российской Федерации.

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 Фонда социального страхования Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. Г. ДАХОВ