

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
по результатам экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ систем внутреннего контроля»
в Пенсионном фонде Российской Федерации,
Фонде социального страхования Российской Федерации
и их территориальных органах

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 2.14.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цель экспертно-аналитического мероприятия

Анализ систем внутреннего контроля в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, их территориальных органах и подготовка предложений по совершенствованию их функционирования.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные документы Пенсионного фонда Российской Федерации (далее - ПФР) и Фонда социального страхования Российской Федерации (далее - ФСС, Фонд), регламентирующие вопросы организации, осуществления и оценки деятельности систем внутреннего контроля; деятельность Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации и их территориальных органов по созданию и обеспечению эффективного функционирования систем внутреннего контроля; деятельность структурных подразделений Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации, их территориальных органов, на которые возложены контрольные функции; данные и показатели, характеризующие деятельность структурных подразделений Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации, их территориальных органов по осуществлению внутреннего контроля и реализации возложенных на них контрольных функций.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Пенсионный фонд Российской Федерации (по запросу); Фонд социального страхования Российской Федерации (по запросу); Управление Пенсионного фонда Российской Федерации по Дальневосточному федеральному округу; Управление Пенсионного фонда Российской Федерации по Сибирскому федеральному округу; Государственное учреждение - отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Новосибирской области; Государственное учреждение - отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Кабардино-Балкарской Республике; Государственное учреждение - отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю; Государственное учреждение - региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации по Хабаровскому краю; Государственное учреждение - региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации по Новосибирской области; Государственное учреждение - региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации по Кабардино-Балкарской Республике.

Исследуемый период деятельности: 2006-2008 годы.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: с 4 мая по 11 декабря 2009 года.

1. Исследование действующего законодательства, закрепляющего правовые основы создания и функционирования института внутреннего контроля в Российской Федерации

Построение системы внутреннего контроля в сфере государственного управления действующим в настоящее время в Российской Федерации законодательством практически не урегулировано.

Отдельные положения, связанные с организацией внутреннего финансового контроля, содержатся в ряде международных правовых документах, а также в российском бюджетном законодательстве.

Так, определение контроля (применительно к государственному финансовому контролю) содержится в статье 1 Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году. В соответствии с положениями этой статьи организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль - не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

В указанной декларации также сформулированы признаки внутреннего и внешнего контроля и их соотношение: в соответствии со статьей 3 декларации внутренние контрольные службы создаются внутри отдельных ведомств и организаций, в то время как внешние ревизионные службы не являются частью организационной структуры проверяемых организаций.

Внутренняя контрольная служба обязательно должна подчиняться руководителю организации, внутри которой она создана. Однако она должна быть по возможности функционально и организационно независима внутри соответствующей организационной структуры.

В качестве внешней контрольной службы высший контрольный орган должен проверять эффективность внутренней контрольной службы. Если внутренняя контрольная служба признана эффективной, необходимо предпринять шаги, не ущемляя право высшего контрольного органа проводить всеохватывающую проверку с тем, чтобы обеспечить необходимое разделение задач и сотрудничество между высшим контрольным органом и внутренней контрольной службой.

Иными словами, объем проверки внешним контрольным органом того или иного ведомства или организации должен быть увязан с эффективностью работы внутренней контрольной службы. Такой посыл позволит избежать дублирования в деятельности органов внутреннего и внешнего финансового контроля, сократить трудовые и временные затраты при проведении внешней проверки как со стороны проверяемого ведомства, так и контролирующего органа.

Однако реализация такого порядка проведения внешней проверки требует соблюдения ряда условий.

Во-первых, следует создать необходимую правовую базу для функционирования в органах, входящих в систему государственного управления, подразделений внутреннего контроля. Представляется, что здесь недостаточно лишь указания в том или ином нормативном правовом акте на то, что такие подразделения внутри ведомств должны

(или могут) создаваться. Деятельность этих служб должна быть урегулирована достаточно подробно, начиная с вопросов подчиненности и заканчивая перечнем видов контроля, которые они могут осуществлять, описанием порядка и процедур их проведения.

Во-вторых, в законодательстве должен быть сформулирован примерный перечень показателей, характеризующих эффективность деятельности подразделения внутреннего контроля. Только в этом случае орган внешнего контроля сможет при принятии решения об объеме необходимых проверочных мероприятий в том или ином ведомстве полагаться на результаты деятельности органов внутреннего контроля.

Любой другой подход в оценке эффективности деятельности служб внутреннего контроля вряд ли может быть признан приемлемым. Если орган внешнего контроля будет оценивать эффективность такой деятельности по собственным критериям, то это может быть не воспринято проверяемым органом; если критерии будут согласованы между органом внешнего контроля и проверяемым ведомством, то это может не устроить те органы, в которые направляются материалы внешней проверки (законодательные органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, представительные органы местного самоуправления).

Следует признать, что правовая основа внутреннего контроля применительно к системе государственного управления в Российской Федерации создана лишь фрагментарно в части государственного финансового контроля.

Так, до недавнего времени термин «внутренний аудит» применительно к государственному финансовому контролю вообще отсутствовал в бюджетном законодательстве.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р (с изменениями от 9 февраля, 28 марта 2008 года) была одобрена Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах. Эта реформа предусматривает реализацию мероприятий в сфере управления по результатам, среди которых названа разработка и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов.

Мероприятия по внедрению системы управления, ориентированные на результат, должны быть скоординированы с реализуемыми в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах и федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002-2010 годы)» мероприятиями, среди которых названо внедрение системы внутреннего аудита эффективности расходов бюджета.

Президент Российской Федерации в Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 мая 2006 года «О бюджетной политике в 2007 году» указал на то, что одним из направлений, по которым Правительству Российской Федерации следует предпринять действия при формировании и реализации бюджетной политики, является дальнейшее расширение самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств прежде всего путем разработки и внедрения методов и процедур оценки качества финансового менеджмента на ведомственном уровне, развития внутреннего аудита, укрепления финансовой дисциплины.

В рамках реализации поставленной Президентом Российской Федерации задачи Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» глава 26 «Основы государственного и муниципального финансового контроля» Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) была дополнена статьей 270.1 «Внутренний финансовый аудит».

В соответствии с этой статьей органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств.

Таким образом, в соответствии с приведенными выше положениями основными функциями подразделений внутреннего финансового аудита органов исполнительной власти (органов местной администрации) являются:

- разработка и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета;

- подготовка и организация осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств.

Представляется, что данные положения содержат ряд недостатков:

1. Президент Российской Федерации в своем послании говорил о необходимости развития внутреннего аудита у главных распорядителей бюджетных средств. Таковыми в соответствии с бюджетным законодательством являются не только органы исполнительной власти (органы местной администрации), о которых идет речь в статье 270.1 Бюджетного кодекса, но и иные структуры (органы представительной власти, органы со специальной компетенцией (Генеральная прокуратура Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и др.), органы управления государственных внебюджетных фондов и пр.).

2. Данная статья не увязана с иными статьями бюджетного законодательства, регулирующими вопросы осуществления внешнего финансового контроля, в части обязанности органов внешнего финансового контроля учитывать в своей работе результаты деятельности органов внутреннего контроля.

3. Статья носит рекомендательный характер, отдавая решение вопроса о создании подразделения внутреннего контроля на усмотрение самого государственного органа.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» вновь отмечается, что «расширение полномочий главных распорядителей при исполнении бюджета должно опираться не только на четкие целевые ориентиры их деятельности, но и на отлаженные бюджетные процедуры, механизмы внутреннего контроля, высокий уровень бюджетной дисциплины.

Таким образом, правовое регулирование вопросов внутреннего контроля в системе государственного управления ограничивается в настоящее время рекомендациями Президента Российской Федерации о развитии внутреннего аудита (для всех главных распорядителей бюджетных средств), а также разрешением в бюджетном законодательстве для органов исполнительной власти (местной администрации) создавать подразделения внутреннего финансового аудита и определением основных функций этих подразделений.

Следует отметить, что в отличие от сферы государственного управления в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность тех или иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность, вопросам внутреннего контроля уделено значительно больше внимания. Особенно это характерно для кредитно-финансовой сферы.

Необходимость создания службы внутреннего контроля в банках оговаривается в основных документах, регулирующих кредитно-финансовую сферу. Так, в статье 10 «Учредительные документы кредитной организации» Федерального закона от

2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности» говорится, что в учредительных документах должны содержаться сведения о системе органов управления, в том числе исполнительных органов и органов внутреннего контроля, о порядке их образования и об их полномочиях. Статья 24 «Обеспечение финансовой надежности кредитной организации» этого же Закона обязывает банки организовывать внутренний контроль, обеспечивающий надлежащий уровень надежности, соответствующий характеру и масштабам проводимых операций. В статье 57 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации» говорится, что Банк России устанавливает обязательные для кредитных организаций и банковских групп правила организации внутреннего контроля.

Банк России разработал положение от 16 декабря 2003 года № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах», которое определяет правила организации внутреннего контроля в кредитно-финансовых организациях и порядок осуществления надзора за соблюдением данных правил.

В этом документе содержатся определения внутреннего контроля, его системы и структуры. Определены основные направления, цели и задачи внутреннего контроля, даны указания по организации соответствующей службы в кредитных учреждениях.

В соответствии с положением внутренний контроль должны осуществлять, помимо органов управления, ревизионная комиссия, главный бухгалтер, а также подразделения и служащие в соответствии с возложенными на них полномочиями. Основная роль при этом принадлежит подразделению, являющемуся службой внутреннего контроля. Данная служба создается для осуществления внутреннего контроля и содействия органам управления кредитной организации в обеспечении эффективного функционирования банка.

Внутренний контроль осуществляется в целях обеспечения, в том числе:

- эффективности и результативности финансово-хозяйственной деятельности, эффективности управления активами и пассивами, включая обеспечение сохранности активов, управления банковскими рисками;

- достоверности, полноты, объективности и своевременности составления и представления финансовой, бухгалтерской, статистической и иной отчетности (для внешних и внутренних пользователей), а также информационной безопасности (защищенности интересов (целей) кредитной организации в информационной сфере);

- соблюдения нормативных правовых актов, учредительных и внутренних документов кредитной организации.

Служба внутреннего контроля осуществляет следующие функции:

- проверка и оценка эффективности системы внутреннего контроля;

- проверка полноты применения и эффективности методологии оценки банковских рисков и процедур управления банковскими рисками (методик, программ, правил, порядков и процедур совершения банковских операций и сделок, управления банковскими рисками);

- проверка надежности функционирования системы внутреннего контроля за использованием автоматизированных информационных систем, включая контроль целостности баз данных и их защиты от несанкционированного доступа;

- проверка достоверности, полноты, объективности и своевременности бухгалтерского учета и отчетности и их тестирование, а также надежности (включая достоверность, полноту и объективность) и своевременности сбора и представления информации и отчетности;

- проверка достоверности, полноты, объективности и своевременности представления иных сведений в соответствии с нормативными правовыми актами в органы государственной власти и Банк России;

- проверка применяемых способов (методов) обеспечения сохранности имущества кредитной организации;
- оценка экономической целесообразности и эффективности совершаемых кредитной организацией операций;
- проверка соответствия внутренних документов кредитной организации нормативным правовым актам;
- проверка процессов и процедур внутреннего контроля;
- проверка систем, созданных в целях соблюдения правовых требований, профессиональных кодексов поведения;
- оценка работы службы управления персоналом кредитной организации;
- другие вопросы, предусмотренные внутренними документами кредитной организации.

Кредитная организация обязана обеспечить постоянство деятельности, независимость и беспристрастность службы внутреннего контроля, профессиональную компетентность ее руководителя и служащих, создать условия для беспрепятственного и эффективного осуществления службой внутреннего контроля своих функций.

Аналогичные требования по организации внутреннего контроля содержатся в Федеральном законе от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах». Согласно статье 7 названного Федерального закона фонд должен организовать внутренний контроль за соответствием своей деятельности требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Внутренний контроль должен осуществляться должностным лицом (контролером) или отдельным структурным подразделением (службой внутреннего контроля). Контролер, руководитель и сотрудники службы внутреннего контроля, которые осуществляют внутренний контроль, назначаются на должность и освобождаются от должности советом фонда. Контролер и служба внутреннего контроля независимы от исполнительных органов фонда и подотчетны совету фонда.

Правила организации и осуществления внутреннего контроля утверждаются советом фонда, должны соответствовать требованиям уполномоченного федерального органа и подлежат регистрации в нем.

Требования к правилам организации и осуществления внутреннего контроля в негосударственном пенсионном фонде утверждены приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 3 июня 2008 года № 08-23/пз-н.

В этих требованиях, в частности, определен состав мероприятий, проводимых при осуществлении внутреннего контроля. К ним относятся мероприятия по контролю за соблюдением: устава фонда; порядка и условий исполнения обязательств по договорам об обязательном пенсионном страховании, установленных страховыми правилами фонда; кодекса профессиональной этики фонда; мероприятия по проверке полноты, своевременности составления и представления финансовой, бухгалтерской, специальной и иной отчетности, предназначенной для внешних и внутренних пользователей.

Таким образом, в законодательстве, регулирующем организацию и проведение внутреннего контроля в учреждениях финансово-кредитной сферы, содержатся весьма подробные и достаточно жесткие требования к системе внутреннего контроля. При этом, как показал проведенный анализ, внутренний финансовый контроль является неотъемлемой составной частью системы внутреннего контроля в организации.

Финансовый контроль, исходя из положений статьи 4 Лимской декларации руководящих принципов контроля, делится на формальный контроль и контроль исполнения. Как сказано в этой статье, традиционной задачей высшего контрольного органа является проверка законности и правильности распределения финансовых средств и ведения

бухгалтерского учета. В дополнение к этому виду контроля, важность которого неоспорима, имеется также другой вид контроля, который направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в том числе организационную и административную системы.

Следует предположить, что, вводя в Бюджетный кодекс статью 270.1, законодатель придерживался именно этой градации видов контроля применительно к внутреннему финансовому контролю в органах государственного управления.

Такую функцию органа внутреннего финансового аудита, как разработка и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, следует отнести в терминологии Лимской декларации, к формальному контролю (финансовому аудиту), а функцию по подготовке и организации осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств, - к контролю исполнения (аудиту эффективности).

Любой орган в системе государственного управления осуществляет оказание государственных услуг и реализует целый ряд государственных функций, возложенных на него действующим законодательством, для выполнения которых он, собственно, и создается. Одновременно все эти органы являются распорядителями и получателями бюджетных средств из соответствующих бюджетов, за счет которых они реализуют возложенные на них государственные функции и оказывают государственные услуги.

Поэтому очевидно, что, оценивая результативность (эффективность и экономность) использования выделенных государственному органу бюджетных средств, служба внутреннего финансового аудита должна, по существу, оценить эффективность исполнения государственным органом возложенных на него государственных функций и качество оказания им государственных услуг. А для этого ей нужно иметь возможность реализовать практически все те функции, которые приведены выше применительно к службам внутреннего контроля кредитных организаций (скорректированных, естественно, на цели и задачи, стоящие перед государственным органом, и механизмы их реализации).

Таким образом, закрепляя в бюджетном законодательстве право органов внутреннего финансового контроля, наряду с формальным аудитом, осуществлять в сфере государственного управления проверку эффективности использования бюджетных средств, законодатель дал им возможность изнутри оценивать результативность исполнения соответствующим органом государственного управления возложенных на него государственных функций и качество оказания им государственных услуг.

С другой стороны, при подобной постановке вопроса организацию и функционирование системы внутреннего контроля в государственном органе можно рассматривать как выполнение специфической государственной функции (контрольной). Как и все иные государственные функции, осуществляемые государственными структурами, функция внутреннего финансового контроля реализуется за счет средств бюджетной системы. Последнее означает, что эффективность систем внутреннего контроля подлежит оценке со стороны органов внешнего финансового контроля¹.

Применительно к внутреннему аудиту в органах управления рассматриваемых государственных внебюджетных фондов необходимо отметить следующее.

¹ Согласно статье 2 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» одной из задач Счетной палаты является определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств.

Органы управления этих фондов являются вертикально интегрированными структурами, имеющими территориальные органы на уровне субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также на уровне федеральных округов (в части ПФР). Поэтому вопрос о внутреннем контроле в этих фондах следует рассматривать в двух плоскостях:

- внутренний контроль на каждом уровне структуры управления ПФР (центральный аппарат, управление ПФР на уровне федерального округа, отделение (на уровне субъекта Российской Федерации), управление или филиал (на муниципальном уровне);

- вертикальный внутренний (ведомственный) контроль в системе ПФР в целом (контроль центрального аппарата, окружных структурах) за деятельностью региональных структур, контроль последних за деятельностью структур, создаваемых на муниципальном уровне).

В последнем случае представляется обоснованным вести речь о ведомственном финансовом контроле, которому традиционно уделяется повышенное внимание.

Согласно статье 158 Бюджетного кодекса главный распорядитель бюджетных средств обладает рядом бюджетных полномочий, в том числе организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности.

Определение ведомственного финансового контроля в Бюджетном кодексе отсутствует, как, впрочем, и определение финансового контроля как такового. В то же время в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса к бюджетным полномочиям Минфина России отнесено осуществление нормативного и методического обеспечения деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований.

Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля (далее - Положение) утверждено приказом Минфина России от 25 декабря 2008 года № 146н. Согласно пункту 2 Положения оно распространяется на деятельность федеральных органов исполнительной власти при организации и осуществлении ими финансового контроля.

Представляется, что данное Положение может быть применено и к ведомственному финансовому контролю, осуществляемому органами управления государственными внебюджетными фондами, поскольку они такой контроль должны осуществлять в силу статьи 158 Бюджетного кодекса, являясь главными распорядителями бюджетных средств, и поскольку они фактически включены в систему федеральной исполнительной власти, реализуя целый ряд важнейших государственных функций в социальной сфере.

Положение весьма подробно регулирует механизм организации и осуществления контрольной деятельности. В этих целях должны быть обеспечены:

- распределение обязанностей между работниками, занятыми контрольной деятельностью (далее - работники финансового контроля);
- планирование контрольной деятельности;
- создание системы стимулов и условий для профессионального развития и повышения квалификации работников финансового контроля;
- контроль качества контрольной деятельности;
- отчетность о контрольной деятельности.

Субъект финансового контроля устанавливает критерии оценки результативности контрольной деятельности в целом, а также работы каждого работника финансового контроля.

Положением установлены принципы контрольной деятельности, определены их критерии, требования к планированию, контролю качества самой контрольной деятельности и пр.

В зависимости от вида контрольного мероприятия изучение и оценка надежности могут проводиться в отношении элементов системы внутреннего контроля:

- способствующих обеспечению сохранности имущества, а также обеспечивающих точность и полноту бюджетного (бухгалтерского) учета;
- способствующих обеспечению руководством объекта финансового контроля соблюдения законодательства и иных нормативных правовых актов;
- способствующих осуществлению объектом финансового контроля финансово-хозяйственной деятельности наиболее эффективным и результативным путем, обеспечению реализации стратегии и тактики руководства объекта финансового контроля, формированию своевременной и надежной финансовой и управленческой информации.

Глубина изучения и оценки надежности системы внутреннего контроля определяется целью контрольного мероприятия и тем, в какой степени ревизионная группа предполагает полагаться на эту систему, а также наличием у объекта финансового контроля подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля).

Исходя из изложенного выше, анализ функционирования систем внутреннего контроля в ПФР и ФСС будет осуществляться исходя из:

- выполняемых органами управления ПФР и ФСС государственных функций;
- структуры органов ПФР и ФСС (в территориальном и функциональном разрезе);
- контрольных полномочий подразделений органов ПФР и ФСС;
- систем внутреннего контроля (включая ведомственный финансовый контроль);
- практической деятельности контрольных структур ПФР и ФСС;
- критериев оценки эффективности систем внутреннего контроля, применяемых в ПФР и ФСС.

Как было отмечено выше, применительно к системе государственного управления вопросы внутреннего контроля следует рассматривать в контексте оценки качества оказания соответствующим государственным органом государственных услуг и результативности реализации государственных функций. Поэтому возникает вопрос о перечне государственных услуг, оказываемых ПФР и ФСС, и перечне государственных функций, исполняемых ими.

В соответствии с пунктом 18 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679, государственные внебюджетные фонды осуществляют подготовку административных регламентов в соответствии с требованиями, установленными этим Порядком для федеральных органов исполнительной власти.

Согласно Типовому регламенту внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (далее - Типовой регламент), утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 года № 452 (пункты 1.20-1.22), федеральные органы исполнительной власти организуют в порядке и сроки, устанавливаемые Правительством Российской Федерации, разработку административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, которые определяют административные процедуры, обеспечивающие осуществление функций федерального органа исполнительной власти, эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан.

Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают и утверждают в соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти перечни предоставляемых ими государственных услуг, а также обеспечивают их опубликование.

Предоставление государственных услуг осуществляется на основе стандартов государственных услуг, устанавливающих необходимый уровень их качества и доступности. До утверждения в установленном порядке стандарта государственной услуги ее предоставление осуществляется на основе требований, установленных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4.2 Типового регламента федеральное министерство (Минздравсоцразвития России) осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов. В этих целях федеральный министр, в том числе, утверждает по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг. Аналогичное требование содержится и в пункте 9 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).

До настоящего времени перечень предоставляемых ПФР и ФСС государственных услуг, а также административные регламенты исполнения ими государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг, не утверждены.

Во многом это объясняется тем, что нормативно-правовая база, регулирующая вопросы функционирования государственных внебюджетных фондов, является устаревшей и крайне несовершенной.

Так, Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации утверждено постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1, а Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации - постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 года № 101. Оба документа устарели², множество функций, которые выполняют в настоящее время ПФР и ФСС, в них не закреплены и содержатся в других нормативных правовых актах.

Рассматриваемые ПФР и ФСС в анализируемом периоде являются главными администраторами следующих обязательных платежей:

ПФР	ФСС
Страховые взносы по дополнительному тарифу для работодателей - организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации. Дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии и взносы работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, зачисляемые в ПФР	Страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний
Доходы от размещения средств ПФР, сформированных за счет сумм страховых взносов на накопительную часть тру-	Доходы от размещения временно свободных средств ФСС

² Необходимо отметить, что ПФР разработан и утвержден постановлением Правления ПФР от 20 декабря 2007 года № 354п Примерный регламент выполнения функций, связанных с основными направлениями деятельности ПФР, который используется в территориальных органах ПФР. В названном регламенте выполнение функций, связанных с основными направлениями деятельности ПФР, регламентировано применительно к уровням организации пенсионного процесса. Примерный регламент определяет перечень основных функций специалистов и ответственных должностных лиц на всех уровнях организации пенсионного процесса, осуществления социальных выплат, обеспечения реализации дополнительных мер государственной поддержки, социальных программ субъектов Российской Федерации, ведения индивидуального (персонифицированного) учета и взаимодействия со страхователями и застрахованными лицами в целях обеспечения пенсионных прав граждан, пределы компетенции лиц, выполняющих функции, способ фиксации результата выполненной работы.

ПФР	ФСС
довой пенсии	
<p>Денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства Российской Федерации о государственных внебюджетных фондах и о конкретных видах обязательного социального страхования, бюджетного законодательства (в части бюджета ПФР).</p> <p>Денежные взыскания (штрафы) и иные суммы, взыскиваемые с лиц, виновных в совершении преступлений, и в возмещение ущерба имуществу, зачисляемые в бюджет ПФР</p>	<p>Денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства Российской Федерации о государственных внебюджетных фондах и о конкретных видах обязательного социального страхования, бюджетного законодательства (в части бюджета ФСС)</p>
Доходы от сдачи в аренду имущества и реализации имущества, находящегося в оперативном управлении ПФР, и прочие неналоговые поступления в ПФР	Доходы от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении ФСС (в части реализации основных средств по указанному имуществу), прочие неналоговые поступления в ФСС
<p>Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету ПФР на:</p> <ul style="list-style-type: none"> - осуществление ежемесячных денежных выплат и социальной поддержки различным категориям граждан; - оплату стоимости проезда пенсионерам к месту отдыха и обратно один раз в два года в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»; - выплату дополнительного ежемесячного материального обеспечения некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов; - осуществление выплаты дополнительного ежемесячного материального обеспечения инвалидов вследствие военной травмы; - выплату базовой части трудовой пенсии; - выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, доплат к пенсиям, дополнительного материального обеспечения, пособий и компенсаций; - осуществление компенсационных выплат лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами; - выплату социального пособия на погребение и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг за умерших, получавших пенсии по государственному пенсионному обеспечению; - выплату пенсий, назначенных досрочно, гражданам, признанным безработными; - выплату социального пособия на погребение умерших неработавших пенсионеров, досрочно оформивших пенсию по предложению органов службы занятости, и оказание услуг по погребению, осуществление выплаты материального обеспечения специалистам ядерного оружейного комплекса Российской Федерации; - предоставление материнского (семейного) капитала; - софинансирование формирования пенсионных накоплений; - покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации; - прочие безвозмездные поступления 	<p>Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету ФСС на:</p> <ul style="list-style-type: none"> - выплату пособий гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний; - оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в части оплаты санаторно-курортного лечения, а также проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно; - обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий; - выплату пособия по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий; - выплату пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию; - на покрытие дефицита бюджета ФСС
Доходы от возмещения ущерба при возникновении страховых случаев, когда выгодоприобретателями по договорам страхования выступают получатели средств бюджета ПФР	Средства ФОМС, передаваемые бюджету ФСС на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни
Средства пенсионных накоплений, поступившие в ПФР из негосударственных пенсионных фондов	Поступления капитализированных платежей предприятий

ПФР в соответствии с действующим законодательством в анализируемом периоде оказывает государственные услуги и реализует государственные функции, приведенные в следующей таблице:

Нормативный правовой акт	Государственная услуга (государственная функция)
Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»	Выплата базовой, страховой и накопительной частей трудовой пенсии и выплаты правопреемникам умерших застрахованных лиц
Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»	Выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению
Федеральный закон от 6 марта 2001 года № 21-ФЗ «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации»	Выплата пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации
Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 2000 года № 1563 «О неотложных мерах социальной поддержки специалистов ядерного оружейного комплекса Российской Федерации»	Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса Российской Федерации
Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»	Осуществление ежемесячной денежной выплаты гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний
Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»	Осуществление ежемесячной денежной выплаты инвалидам
Федеральный закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах»	Осуществление ежемесячной денежной выплаты ветеранам
Федеральный закон от 10 января 2002 года № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»	Осуществление ежемесячной денежной выплаты гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний
Федеральный закон от 26 ноября 1998 года № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»	Осуществление ежемесячной денежной выплаты гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний
Закон Российской Федерации от 15 января 1993 года № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»	Осуществление ежемесячной денежной выплаты и социальная поддержка Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы
Федеральный закон от 9 января 1997 года № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы»	Осуществление ежемесячной денежной выплаты и социальная поддержка Героев Социалистического Труда и полных кавалеров ордена Трудовой Славы
Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»	Оплата стоимости проезда пенсионерам к месту отдыха и обратно один раз в два года
Указ Президента Российской Федерации от 30 марта 2005 года № 363 «О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов»	Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение некоторых категорий граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов
Указ Президента Российской Федерации от 1 августа 2005 года № 887 «О мерах по улучшению материального положения инвалидов вследствие военной травмы»	Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы
Федеральный закон от 4 марта 2002 года № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией»	Выплата дополнительного материального обеспечения, доплат к пенсиям, пособий и компенсаций
Указ Президента Российской Федерации от 28 августа 2003 года № 995 «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении лиц, замещавших должности первых заместителей и заместителей министров Союза ССР и РСФСР, первых заместителей и заместителей председателей государственных комитетов Союза ССР и РСФСР, заместителей управляющих делами Советов Министров Союза ССР и РСФСР и заместителей председателей комитетов народного контроля Союза ССР и РСФСР»	Выплата доплат к пенсиям
Указ Президента Российской Федерации от 26 декабря 2006 года № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами»	Осуществление компенсационных выплат лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами
Федеральный закон от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»	Выплата социального пособия на погребение и оказание услуг по погребению согласно гаран-

Нормативный правовой акт	Государственная услуга (государственная функция)
	тированному перечню этих услуг за умерших, получавших пенсии по государственному пенсионному обеспечению, трудовые пенсии, пенсионеров, досрочно оформивших пенсию по предложению органов службы занятости
Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»	Обеспечение ведения специальной части индивидуальных лицевого счетов застрахованных лиц, формирования средств пенсионных накоплений
Федеральный закон от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»	Передача средств пенсионных накоплений в негосударственные пенсионные фонды
Федеральный закон от 27 ноября 2001 года № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации»	Доплаты к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации
Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»	Предоставление материнского (семейного) капитала
Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»	Выплата пенсий, назначенных досрочно, гражданам, признанным безработными
Федеральный закон от 30 апреля 2008 года № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»	Обеспечение ведения специальной части индивидуальных лицевого счетов застрахованных лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии
Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2007 года № 936 «Об утверждении Правил предоставления в 2008-2010 годах из бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на социальные программы субъектов Российской Федерации, связанные с укреплением материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения и оказанием адресной социальной помощи неработающим пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, а также на оказание адресной социальной помощи указанной категории неработающих пенсионеров, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий»	Софинансирование социальных программ субъектов Российской Федерации, связанных с предоставлением субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на социальные программы субъектов Российской Федерации, связанные с укреплением материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения и оказанием адресной социальной помощи неработающим пенсионерам
Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2007 года № 741 «Об утверждении Правил выплаты Пенсионным фондом Российской Федерации правопреемникам умершего застрахованного лица средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета»	Выплаты средств пенсионных накоплений правопреемникам умерших застрахованных лиц

ФСС в соответствии с действующим законодательством в анализируемом периоде оказывает государственные услуги и реализует государственные функции, указанные в таблице:

Нормативный правовой акт	Государственная услуга (государственная функция)
Федеральный закон от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»	Мероприятия по: - оздоровлению детей; - оплате путевок на санаторно-курортное лечение работников
Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»	Мероприятия: - обучение по охране труда отдельных категорий застрахованных лиц; - выплата пособий по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; - выплата единовременных страховых выплат; - выплата ежемесячных страховых выплат; - медицинская, социальная и профессиональная реабилитация пострадавших, обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний; - доставка и пересылка страховых выплат;

Нормативный правовой акт	Государственная услуга (государственная функция)
	<ul style="list-style-type: none"> - проведение углубленных медицинских осмотров работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами; - проведение научно-исследовательских работ в области охраны труда
Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федеральный закон от 10 января 2002 года № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», Федеральный закон от 26 ноября 1998 года № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»	Выплачиваются: <ul style="list-style-type: none"> - пособия по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий; - пособия гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий
Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»	Осуществляется обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий
Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»	Оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в части оплаты санаторно-курортного лечения, а также проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно
Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»	Осуществляется выплата: <ul style="list-style-type: none"> - пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, подлежащим и не подлежащим обязательному социальному страхованию; - пособий при рождении ребенка; - единовременных пособий женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; - пособий при усыновлении ребенка
Федеральный закон от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»	Осуществляется возмещение стоимости гарантированного перечня услуг и выплата социальных пособий на погребение за счет средств ФСС
Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию»	Выплачиваются: <ul style="list-style-type: none"> - пособия по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию; - пособия по беременности и родам
Статья 262 Трудового кодекса Российской Федерации и Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 года № 101 (абзац 3 пункта 8)	О четырех дополнительных выходных дней в месяц в связи с уходом за детьми-инвалидами
Федеральные законы о бюджетах Фонда социального страхования Российской Федерации и Федерального фонда обязательного медицинского страхования	Осуществляется оплата медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовом периоде, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством ПФР и ФСС реализуют государственные социальные функции в следующих областях:

- обязательное пенсионное (ПФР) и социальное (ФСС) страхование;
- обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (ФСС);
- в рамках переданных фондам полномочий в социальной сфере.

При реализации перечисленных выше государственных функций исполнительные органы фондов должны руководствоваться и соблюдать требования целого ряда законодательных и иных нормативных правовых актов, носящих как специализированный, так и общий характер.

Исходя из задач, стоящих перед фондами, и выполняемых для решения этих задач функций, в структуре органов фондов на различных уровнях создаются как функциональные подразделения, так и подразделения обеспечивающего характера (информационное, правовое, финансовое, кадровое, планово-экономическое, хозяйственного обеспечения), а также специализированное контрольное подразделение.

Исходя из вышеизложенных концептуальных подходов представляется, что модель системы внутреннего контроля в государственном органе должна представлять собой совокупность двух взаимоувязанных и взаимодополняющих подсистем: «формального» контроля, то есть внутреннего контроля соответствия деятельности установленному порядку ее осуществления, и «контроля эффективности», то есть внутреннего контроля результативности проводимой деятельности, контроля качества оказания государственных услуг и выполнения государственных функций.

При этом внутренний контроль в рамках обеих подсистем может осуществляться как специализированным подразделением, выступающим по отношению к другим структурным подразделениям в качестве внешнего ведомственного контролера, основной функцией которого как раз и является контрольная работа, так и другими подразделениями, обладающими такими полномочиями по отношению к аналогичным нижестоящим подразделениям в силу вертикальной структурной подчиненности.

Предварительными условиями, объективно необходимыми для правильного и результативного функционирования системы внутреннего контроля, следует признать наличие:

- сформированной нормативной базы;
- созданных специальных либо наделенных соответствующими полномочиями структурных подразделений и установление им задач в данной области, закрепление прав, обязанностей, а также ответственности за их неисполнение;
- кадровых ресурсов, способных выполнять эти задачи.

Эффективная работа рассматриваемой системы возможна только в случае, если она осуществляется по замкнутому циклу, представляющему собой нормативно формализованную последовательность выполнения следующих контрольных процессов:

- планирование контрольных мероприятий;
- осуществление контроля;
- реализация результатов контрольной работы;
- отчетность о контрольной деятельности;
- оценка эффективности и результативности контроля.

Очевидно, что в содержании каждого из этих этапов осуществления контрольной деятельности имеются существенные, объективно важные составляющие, при отсутствии которых результаты выполнения соответствующего процесса будут изначально недостаточными.

Так, при планировании контрольных мероприятий необходимо наличие порядка и критериев его осуществления, правил корректировки, внесения изменений в планы работ, проведения внеплановых мероприятий.

Этап непосредственного осуществления контроля требует наличия порядка и методик проведения мероприятий.

Качественная реализация результатов контрольной работы предполагает наличие нормативно закрепленного порядка ее осуществления, включающего требования к:

- документальной фиксации выявленных нарушений и недостатков, постановке вопросов об их устранении, срокам выполнения соответствующих предложений проверяющих;
- доведению результатов проверок до руководства и заинтересованных структурных подразделений;

- формам реагирования руководства на представляемые материалы проведенных мероприятий;
- правилам проведения работы по устранению выявленных недостатков и разработке мер, направленных на недопущение совершения нарушений в будущем, а также механизму информирования проверяющих о мерах, принятых по результатам проведения мероприятия;
- порядку привлечения к ответственности лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также не принимающих мер по их устранению.

Процесс составления и представления отчетности о результатах контрольной деятельности подразумевает наличие утвержденных форм такой отчетности, закрепления периодичности ее представления, а также установления порядка анализа этой отчетности.

Оценка эффективности и результативности внутреннего контроля, качества его осуществления требует наличия соответствующих критериев.

Весьма существенным при анализе любой системы внутреннего контроля является соответствие ее архитектуры и содержания принципам осуществления контрольной деятельности, к которым можно отнести следующие:

- независимость от объекта финансового контроля (с учетом специфики осуществления внутреннего контроля);
- профессиональная компетентность, то есть наличие у должностных лиц, осуществляющих контрольную деятельность, необходимых профессиональных знаний и навыков, их постоянное поддержание на должном уровне;
- должная тщательность, предполагающая своевременное и точное исполнение обязанностей, предусмотренных установленным порядком осуществления контрольной деятельности.

2. Изучение системы внутреннего контроля в Пенсионном фонде Российской Федерации и его территориальных органах

Проведенный анализ системы внутреннего контроля в ПФР показал, что она содержит большинство из вышеуказанных объективно значимых элементов, но в целом не лишена ряда недостатков.

В системе ПФР (как в центральном аппарате, так и на региональном уровне) осуществляется в основном «формальный» контроль: финансовый, который проводится Ревизионной комиссией ПФР и контрольно-ревизионными отделами отделений; функциональный, который проводится другими структурными подразделениями в рамках вертикальной подчиненности.

Кроме того, в исследуемом периоде в ПФР стали внедряться некоторые элементы контроля эффективности.

Наличие и состояние ведомственной нормативно-правовой базы по вопросу организации системы внутреннего контроля

Внутренний (ведомственный) финансовый контроль

Система внутреннего (ведомственного) финансового контроля в ПФР имеет двухзвенную структуру. На федеральном уровне функции по его осуществлению возложены на Ревизионную комиссию ПФР (далее - РК), на уровне субъектов Российской Федерации - на контрольно-ревизионные отделы (управления, группы) отделений ПФР (далее - КРО). На муниципальном уровне в районных (городских) управлениях ПФР специализированные контрольные структурные подразделения не создавались.

В соответствии с Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации, утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1, для осуществления контроля деятельности Исполнительной дирекции ПФР и его региональных органов образована РК. Таким образом, внутренний контроль за деятельностью Исполнительной дирекции ПФР с момента образования фонда по настоящее время осуществляет РК, она же осуществляет контроль за деятельностью подведомственных фонду учреждений (региональных отделений ПФР и Информационного центра персонифицированного учета (далее - ИЦПУ).

Основополагающие нормы, дающие представление о строении действующей в настоящее время системы внутреннего контроля в финансовой сфере, закреплены в постановлении Правления ПФР от 26 июня 2008 года № 175п «О совершенствовании ведомственного финансового контроля в системе Пенсионного фонда Российской Федерации».

Данным постановлением определено, что ведомственный финансовый контроль, возложенный Бюджетным кодексом на ПФР как главного распорядителя бюджетных средств и главного администратора доходов бюджета, включает в себя финансовый контроль:

- за подведомственными распорядителями и получателями средств бюджета ПФР в части обеспечения правомерного, целевого и эффективного использования бюджетных средств;
- за подведомственными администраторами доходов бюджета ПФР по осуществлению ими функций администрирования доходов;
- за подведомственными территориальными органами ПФР по осуществлению ими индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования и обеспечению прав застрахованных лиц, а также по осуществлению ими пенсионного обеспечения.

Следует отметить, что последнюю разновидность контроля трудно отнести к финансовому, в данном случае речь может идти о контроле выполнения соответствующих государственных функций и оказания государственных услуг, в связи с чем такая формулировка представляется не совсем корректной.

Также данное постановление возлагает на РК общую организацию и методическое обеспечение ведомственного финансового контроля и осуществление финансового контроля Исполнительной дирекции ПФР, отделений ПФР и ИЦПУ, а на контрольно-ревизионные отделы (управления, группы) отделений ПФР - осуществление финансового контроля подведомственным отделениям ПФР получателей средств бюджета ПФР (территориальных органов ПФР).

В исследуемом периоде РК действовала на основании положений о ней, утвержденных постановлениями Правления ПФР от 12 февраля 1999 года № 10 и от 26 июня 2008 года № 175п.

В положении 1999 года в качестве основной задачи РК обозначалось обеспечение контроля за деятельностью Исполнительной дирекции ПФР, региональных отделений и ИЦПУ, в связи с чем основной ее функцией являлось осуществление плановых и внеплановых ревизий и проверок указанных объектов.

Положение 2008 года существенно расширило перечень задач РК, закрепив за ней также определение основных направлений и методов осуществления ведомственного финансового контроля в системе ПФР, организацию и контроль деятельности контрольно-ревизионного отдела отделений ФСС.

Кроме того, в задачи РК также была включена задача по осуществлению внутреннего аудита эффективности деятельности Исполнительной дирекции ПФР, в то время

как в утвержденное этим же постановлением Правления ПФР положение о КРО аналогичная задача в части отделений ПФР не включена.

В соответствии с действующим положением РК осуществляет следующие функции:

- разрабатывает и представляет на утверждение Правлению ПФР годовой план контрольно-ревизионной работы РК;

- проводит плановые комплексные ревизии финансово-хозяйственной деятельности отделений ПФР, включающие в себя проверки организаций, использующих средства из бюджета ПФР, проверки страхователей и организаций, с которыми заключены соглашения о взаимном удостоверении подписей, ревизии финансово-хозяйственной деятельности Исполнительной дирекции ПФР и ИЦПУ с периодичностью не реже одного раза в два года, а также тематические проверки в этих органах и организациях;

- проводит внеплановые ревизии и проверки территориальных органов ПФР, Исполнительной дирекции ПФР и ИЦПУ по поручениям Правления ПФР, правоохранительных и иных уполномоченных государственных органов, по обращениям Исполнительного директора ПФР и руководителей территориальных органов ПФР;

- подготавливает и представляет Правлению ПФР ежегодный отчет о результатах работы РК;

- направляет материалы проведенных ревизий и проверок в соответствующие структурные подразделения Исполнительной дирекции ПФР для информации и принятия мер по устранению нарушений и недостатков, входящих в их компетенцию, а при необходимости - для правовой и иной оценки выявленных нарушений и недостатков;

- анализирует материалы проведенных ревизий и проверок, подготавливает и вносит Председателю Правления ПФР предложения о порядке их реализации, а также предложения по устранению выявленных нарушений и недостатков, возмещению причиненного ущерба и привлечению виновных лиц к ответственности;

- вносит предложения Правлению ПФР о сокращении лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями по выявленным в ходе ревизий и проверок фактам нецелевого использования средств бюджета ПФР получателями средств;

- направляет по поручению Правления ПФР материалы ревизий и проверок в правоохранительные органы и органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, для рассмотрения вопросов об ответственности должностных лиц за допущенные ими нарушения законодательства;

- осуществляет контроль, в том числе и в ранее обревизованных организациях, за устранением выявленных ревизиями и проверками нарушений и недостатков и при необходимости вносит предложения Председателю Правления ПФР о принятии дополнительных мер по реализации материалов ревизий и проверок;

- разрабатывает единые для системы ведомственного контроля ПФР методические документы по организации и проведению ревизий и проверок, оформлению и реализации их результатов;

- согласовывает годовые планы контрольно-ревизионной работы КРО и вносимые в случае необходимости изменения в них;

- согласовывает структуру и штатную численность КРО;

- согласовывает назначение на должность и освобождение от должности начальников КРО, наложение на них дисциплинарных взысканий и снижение размера премии;

- анализирует отчетность о результатах работы КРО, проверяет работу КРО непосредственно на месте, принимает совместно с управляющими отделениями ПФР меры по совершенствованию организации работы;

- рассматривает информацию КРО о фактах не принятия отделениями ПФР мер по реализации материалов ревизий и проверок, проведенных КРО, принимает меры по реализации этих материалов;

- участвует в разработке проектов нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к компетенции РК, и осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации и актами ПФР.

Контрольно-ревизионные отделы отделений в рассматриваемом периоде действовали на основании положений о контрольно-ревизионном отделе ПФР, утвержденных постановлениями Правления ПФР от 29 марта 2001 года № 40 и от 26 июня 2008 года № 175п.

Согласно положению 2001 года контрольно-ревизионный отдел является структурным подразделением отделения ПФР и входит в систему органов внутреннего (ведомственного) контроля ПФР.

Как следует из указанного положения, основными задачами отдела в области внутреннего контроля является осуществление в пределах своей компетенции путем проведения комплексных ревизий и тематических проверок, в том числе по поручениям РК, контроля за исполнением отделением бюджета ПФР, деятельностью структурных подразделений отделения и подведомственных отделению учреждений.

Исходя из этих задач, отдел выполняет функции по осуществлению:

- внутреннего контроля за исполнением отделением бюджета ПФР и деятельностью структурных подразделений отделения;

- ведомственного контроля за деятельностью подведомственных отделению учреждений, обеспечивая проведение ревизий их финансово-хозяйственной деятельности с периодичностью не реже одного раза в два года.

Кроме того, отдел:

- реализует материалы ревизий (проверок), подготавливая предложения по устранению выявленных недостатков и нарушений, восстановлению средств ПФР, использованных не по целевому назначению, возмещению причиненного ПФР ущерба, привлечению к ответственности виновных лиц;

- организует учет и обобщение результатов ревизий (проверок), проводит анализ выявленных недостатков и нарушений, причин их возникновения, подготавливает предложения, направленные на их предотвращение;

- осуществляет контроль за устранением нарушений и недостатков, выявленных ревизиями и проверками, проведенными отделом, а по поручению РК и ревизиями (проверками), проведенными аппаратом РК и государственными контрольными органами;

- представляет в РК и управляющему отделением отчетность об основных результатах деятельности отдела и выполняет некоторые другие функции.

Анализ вышеперечисленных задач и функций отделов позволяет говорить о том, что изначально полномочия отделов допускали возможность осуществления им не только внутреннего финансового контроля, но и контроля результативности деятельности структурных подразделений отделения, оценки качества выполнения ими государственных функций, однако в практической работе отделов данная возможность реализована не была.

Названным выше постановлением Правления ПФР от 26 июня 2008 года № 175п, которым было утверждено новое положение о контрольно-ревизионном отделе (управлении, группе) отделения ПФР, полномочия отдела были ограничены проведением ведомственного финансового контроля.

Соответственно претерпели изменения как задачи, так и функции отдела.

Так, согласно положению 2008 года основными задачами контрольно-ревизионного отдела в сфере внутреннего контроля является осуществление:

- финансового контроля за подведомственными отделению получателями средств бюджета ПФР в части обеспечения правомерного, целевого и эффективного использования бюджетных средств;

- контроля за подведомственными отделению территориальными органами ПФР по осуществлению ими:

 - взыскания со страхователей недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов;

 - индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования и обеспечения прав застрахованных лиц;

 - пенсионного обеспечения.

Очевидно, что в сравнении с задачами, которые были установлены положением 2001 года, сфера компетенции отдела несколько сужена и сведена в основном к осуществлению внутреннего последующего финансового контроля.

Что касается функций отдела, то они изложены в положении 2008 года более четко и конкретно, чем в предыдущем. Так, перечень функций отдела дополнен такими, как:

- разработка и представление на согласование РК и на утверждение управляющему отделением годового плана контрольно-ревизионной работы отдела и вносимых в него в случае необходимости изменений;

- информирование РК о фактах не принятия отделением мер по реализации материалов ревизий и проверок, проведенных отделом.

Более подробно сформулированы и основные функции отдела в части непосредственного осуществления контроля. Так, в положении установлено, что в сфере внутреннего контроля отдел проводит:

- плановые комплексные ревизии финансово-хозяйственной деятельности подведомственных отделению территориальных органов ПФР с периодичностью не реже одного раза в два года, а также тематические проверки;

- внеплановые ревизии и проверки территориальных органов ПФР, подведомственных отделению, по поручениям управляющего отделением, РК, правоохранительных и иных уполномоченных государственных органов, обращениям руководителей территориальных органов ПФР;

- проверки деятельности структурных подразделений отделения по поручениям управляющего отделением и Ревизионной комиссии.

Необходимо отметить, что в рассматриваемом периоде КРО отделения ПФР по Новосибирской области была проведена одна тематическая проверка непосредственно в отделении по поручению РК, связанная с вопросами оплаты труда управляющего. Иных поручений о проведении таких контрольных мероприятий КРО не давалось.

Для реализации возложенных задач и функций РК и КРО наделены соответствующими правами, среди которых:

- проводить ревизии и проверки в рамках своей компетенции;

- беспрепятственно входить на объекты контрольных мероприятий, проверять денежные документы, регистры бухгалтерского учета на бумажных носителях и в электронной форме, планы, отчеты, сметы, договоры и иные документы, относящиеся к проверяемым вопросам, фактическое наличие денежных сумм, ценных бумаг, материальных ценностей, а также получать объяснения у должностных и материально ответственных лиц ревизуемых организаций и у физических лиц - получателей средств из бюджета ПФР;

- запрашивать и получать в пределах своей компетенции от структурных подразделений ПФР, банков и других организаций материалы, документы, сведения, справки и другую необходимую информацию, связанную с выполнением своих задач и функций, а также привлекать специалистов других подразделений для участия в ревизиях и проверках.

РК также имеет право:

- поручать проведение отдельных комплексных ревизий и тематических проверок финансово-хозяйственной деятельности отделений ПФР работникам КРО;
- давать управляющим отделениями ПФР и начальникам КРО разъяснения, рекомендации и указания по вопросам, входящим в ее компетенцию.

Что касается управлений ПФР в федеральных округах, то в системе органов ПФР они являются промежуточным звеном между центральными органами ПФР (Правлением, Исполнительной дирекцией) и отделениями ПФР в субъектах Российской Федерации.

Вертикальная подчиненность органов ПФР предполагает, что деятельность Управления ПФР подлежит контролю со стороны Исполнительной дирекции ПФР (в основном РК), а само Управление ПФР в рамках внутреннего контроля осуществляет аналогичные полномочия в отношении территориальных органов ПФР.

Типовой структурой Управления Пенсионного фонда Российской Федерации в федеральном округе, утвержденной постановлением Правления ПФР от 9 октября 2000 года № 118п, не предусмотрено создание в структуре Управления ПФР отдельного подразделения внутреннего контроля.

Функции по его осуществлению в Управлении ПФР по Сибирскому федеральному округу в соответствии с приказом от 30 октября 2007 года «Об утверждении положений об отделах Управления Пенсионного фонда Российской Федерации ПФР по Сибирскому федеральному округу» разделены между 4 отделами в соответствии с их компетенцией.

Так, в положении об отделе координации и контроля за деятельностью отделений закреплена функция координации и контроля за соблюдением и ходом исполнения действующего законодательства, постановлений Правительства Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правления ПФР и Исполнительной дирекции ПФР, приказов и распоряжений начальника Управления ПФР по Сибирскому федеральному округу, актов, издаваемых ПФР, его указаний, разъяснений, методических рекомендаций по вопросам деятельности отдела.

На отдел региональных социальных программ возложена функция контроля своевременности прохождения средств на социальные программы и их использования субъектами Российской Федерации в Сибирском федеральном округе.

В положениях об отделе правового регулирования и информационно-аналитическом отделе закреплены функции координации и контроля за деятельностью отделений ПФР по вопросам компетенции отделов в пределах, установленных Правлением ПФР, а также контроль за соблюдением отделениями ПФР действующего законодательства, актов, издаваемых ПФР, его указаний, разъяснений и т. д. по направлениям деятельности отделов.

Контрольная деятельность Управления ПФР осуществляется в двух формах:

- контрольные мероприятия (проверки) в подведомственных территориальных органах ПФР;
- камеральные (документальные) проверки исполнения отделениями округа постановлений, распоряжений, поручений, писем ПФР через анализ и обобщение получаемой от отделений информации и отчетности (на основании постановлений и распоряжений Правления ПФР). Данная работа занимает значительное место (более половины рабочего времени) в деятельности управления по осуществлению внутреннего контроля.

В целом аналогично закреплены и распределены функции в Управлении ПФР по Дальневосточному федеральному округу.

Контроль эффективности

Помимо упомянутой выше задачи по осуществлению внутреннего аудита эффективности деятельности Исполнительной дирекции ПФР, возложенной на РК, в системе ПФР делаются определенные шаги по внедрению контроля результатив-

ности проводимой деятельности, качества оказания государственных услуг и выполнения государственных функций.

Распоряжением Председателя Правления ПФР от 20 сентября 2006 года № 182р создана комплексная группа Исполнительной дирекции ПФР по проверке деятельности территориальных органов ПФР и оказанию им практической помощи и утверждено положение о ней.

Как указано в данном положении, комплексная группа создается «в целях повышения эффективности управленческой деятельности Правления ПФР, исполнительской дисциплины и контроля выполнения распоряжений и постановлений Правления ПФР в территориальных органах ПФР».

Основной задачей комплексной группы является проверка работы территориальных органов ПФР и оказание им практической помощи, в ее состав, в зависимости от поставленных задач, могут входить представители различных подразделений Исполнительной дирекции и РК.

Согласно положению обязательным условием в организации работы комплексной группы является изучение реального положения дел во взаимосвязи всех основных звеньев территориальных органов ПФР в субъекте Российской Федерации.

В ходе проверки должны быть объективно оценены уровень профессиональной подготовки специалистов, состояние документационной и технологической базы, исполнительская дисциплина, условия работы специалистов, соответствие организационно-штатной структуры объему выполняемых задач, эффективность и культура работы с клиентами и другие вопросы.

В рассматриваемом периоде комплексной группой были проведены три проверки - в отделениях ПФР по Брянской области, по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и по Архангельской области.

В условиях уже отмечавшегося выше отсутствия актуального законодательства, регулирующего вопросы деятельности ПФР, нормативно установленного перечня и административных регламентов исполнения государственных услуг и выполнения государственных функций ПФР был самостоятельно разработан и утвержден постановлением Правления ПФР от 20 декабря 2007 года № 354п «Примерный регламент выполнения территориальными органами ПФР функций, связанных с основными направлениями деятельности ПФР».

Данный Примерный регламент определяет перечень основных функций специалистов и ответственных должностных лиц на всех уровнях организации пенсионного процесса, осуществления социальных выплат, обеспечения реализации дополнительных мер государственной поддержки, социальных программ субъектов Российской Федерации, ведения индивидуального (персонифицированного) учета и взаимодействия со страхователями и застрахованными лицами в целях обеспечения пенсионных прав граждан, пределы компетенции лиц, выполняющих функции, способ фиксации результата выполненной работы.

При этом в данном документе отмечается, что при практическом применении Примерного регламента следует учитывать, что в нем приводится состав основных функций, выполняемых специалистами территориальных органов ПФР. Конкретное содержание и порядок исполнения основных функций разрабатывается и утверждается отделениями ПФР с учетом местных условий и компетенции структурных подразделений территориального органа ПФР.

Так, в отделении ПФР по Новосибирской области осуществляется внутренний контроль качества оказания государственных услуг и выполнения государственных функ-

ций в рамках самостоятельно разработанных (на основании различных поручений, писем, решений ПФР) нормативных документов, среди которых:

- методическое руководство «Организация работы управлений ПФР по назначению, перерасчету и выплате пенсий», утвержденное приказом отделения ПФР по Новосибирской области от 17 февраля 2006 года № 43;

- примерный порядок осуществления функционального контроля, который утвержден управляющим отделением 15 июня 2006 года;

- временный регламент выполнения территориальными органами ПФР по Новосибирской области функций, связанных с установлением пенсий и других выплат, предоставлением мер государственной поддержки, утвержденный управляющим отделением 30 мая 2008 года;

- временный регламент территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации по организации работы с населением, утвержденный управляющим отделением 30 мая 2008 года.

Указанные документы регламентируют порядок оказания услуг населению по приему, назначению, перерасчету, выплате пенсий и других выплат, а также осуществления контроля за выполнением указанных функций.

Для управлений ПФР в федеральных округах задач по осуществлению рассматриваемого вида внутреннего контроля в нормативных документах ПФР не ставилось, хотя, как будет показано ниже, их контрольная деятельность содержит элементы «контроля эффективности».

Функциональный контроль

Функциональный контроль проводится практически всеми структурными подразделениями Исполнительной дирекции ПФР и региональных отделений в рамках вертикальной подчиненности.

Данная форма контроля направлена на оперативное выявление, устранение ошибок, возникающих в текущей работе подразделений, и недопущение совершения их в будущем. Нормы, закрепляющие обязанности по осуществлению данной разновидности внутреннего контроля, содержатся в положениях о соответствующих структурных подразделениях.

Характеристика кадровых ресурсов подразделений внутреннего контроля

Анализ показал, что квалификационные требования к сотрудникам, осуществляющим функции внутреннего контроля в системе ПФР, закреплены в разноуровневых ведомственных и локальных нормативных актах, а в ряде случаев вообще отсутствуют.

Так, квалификационные требования к должности председателя РК нормативно не установлены. Такие требования к должностям заместителя председателя РК (заместителя руководителя ее аппарата) содержатся только в должностных инструкциях, утвержденных ее председателем.

Квалификационные требования к должностям аппарата РК утверждены распоряжением Правления ПФР от 4 сентября 2007 года № 172р и, кроме того, содержатся в должностных инструкциях по соответствующим должностям аппарата РК.

Соответствующие требования к должности начальника КРО установлены в положении о КРО, утвержденном постановлением Правления ПФР от 26 июня 2008 года № 175п, в то время как какие-либо специальные требования к сотрудникам КРО в нормативных документах ПФР отсутствуют.

Не имеется и установленных требований к сотрудникам управлений ПФР в федеральных округах, осуществляющих функции внутреннего контроля.

К основным квалификационным требованиям относятся наличие соответствующего образования и стажа работы:

Наименование должности	Наличие образования	Стаж работы
Председатель РК	отсутствует	отсутствует
Заместитель председателя РК	высшее	не менее 5 лет по специальности
Начальник отдела, заместитель начальника отдела, ведущий консультант РК	высшее	не менее 4 лет в системе ПФР или не менее 5 по специальности
Консультант РК	высшее	не менее 3 лет в системе ПФР или не менее 5 по специальности
Главный контролер-ревизор, главный специалист-эксперт РК	высшее	не менее 3 лет в системе ПФР или не менее 4 по специальности
Старший контролер-ревизор, ведущий специалист-эксперт, секретарь РК	высшее или среднее профессиональное	не менее 2 лет в системе ПФР или не менее 3 по специальности
Контролер-ревизор РК	высшее или среднее профессиональное	не менее 1 года в системе ПФР или не менее 2 по специальности
Начальник отдела КРО	высшее	не менее 5 лет по специальности
Сотрудники отдела КРО	отсутствует	отсутствует
Сотрудники УПФР	отсутствует	отсутствует

Отсутствие единообразного подхода к нормативному закреплению квалификационных требований приводит к их взаимной несогласованности.

Так, получается, что сотрудник, проработавший 4 года в системе ПФР, но не имеющий пятилетнего стажа работы по специальности, может быть назначен на должность начальника отдела в аппарате РК, но не может - на должность начальника КРО.

Кроме того, действующими должностными инструкциями сотрудников аппарата РК установлены квалификационные требования, противоречащие аналогичным требованиям, содержащимся в распоряжении Правления ПФР от 4 сентября 2007 года № 172р и предусматривающим более мягкие условия назначения на соответствующие должности. В то же время следует отметить, что данные инструкции были утверждены раньше, чем указанное распоряжение.

Так, в инструкции консультанта организационно-методологического отдела Аппарата РК в качестве стажевого критерия предусмотрена работа по специальности не менее 3 лет, тогда как в распоряжении для этой должности необходим стаж работы в системе ПФР не менее 3 лет или по специальности не менее 5 лет. В инструкции главного специалиста-эксперта того же отдела также предусмотрена необходимость наличия стажа работы по специальности не менее 3 лет вместо предусмотренных распоряжением 3 лет работы в системе ПФР или 4 лет по специальности. Аналогичные несоответствия имеются в инструкциях начальника, заместителя начальника и ведущего специалиста-эксперта этого отдела.

В инструкции главного контролера-ревизора отдела по контролю за исполнением доходной части бюджета ПФР и организацией персонифицированного учета аппарата РК предусмотрена возможность назначения на эту должность лица, имеющего среднее специальное образование, в то время как положения вышеназванного распоряжения этого не допускают.

Следует отметить, что вопрос о правовом статусе и содержании такого локального акта как должностная инструкция действующим законодательством не урегулирован. Более того, трудовое законодательство не содержит даже требования о необходимости их составления. В связи с этим остается неясным, каковы должны быть действия работодателя в случае изменения квалификационных требований к должности, на которую гражданин был назначен ранее на основании других, более мягких, условий.

Кадровый состав подразделений внутреннего контроля в системе ПФР (РК и КРО в региональных отделениях) характеризуется следующими данными.

В целом по системе ПФР в 2006-2008 годах штатная численность подразделений внутреннего контроля была установлена в пределах от 820 до 841 человека. Уровень укомплектованности данных подразделений в рассматриваемом периоде был доста-

точно высоким и имел тенденцию к росту. Так, фактическая численность сотрудников составляла: в 2006 году - 96,6 %; в 2007 году - 96,8 %; в 2008 году - 97,2 % от штатной численности.

Штатная и фактическая численность Ревизионной комиссии в 2006-2008 годах была фактически неизменной и составляла, соответственно, 46 и 42-43 единицы. Более 85 % сотрудников в анализируемый период имели высшее образование, более 65 % - стаж работы в подразделениях внутреннего контроля свыше 5 лет. Подавляющая часть сотрудников в 2006-2008 годах проходила переподготовку и повышение квалификации (включая семинары, проведенные ПФР) - соответственно, 74,4 %, 97,7 % и 90,5 %. Приведенные сведения позволяют говорить о соблюдении в РК принципа профессиональной компетентности в деятельности подразделения внутреннего контроля.

Уровень укомплектованности КРО в территориальных органах ПФР в 2006-2008 годах также был высоким и составлял: в 2006 году - 96,8 % (749 человек); в 2007 году - 97 % (770); в 2008 году - 97,6 % (776) от штатной численности.

К 2008 году высшее образование имели более 70 % работников, стаж работы в системе ПФР свыше 5 лет - 84 % работников. Среднее специальное образование в 2006-2008 годах в целом по системе ПФР имели около 13,5 % работников.

Проведенный анализ позволяет обратить внимание на наблюдающуюся в 2006-2008 годах тенденцию снижения количества сотрудников территориальных органов, прошедших переподготовку и повышение квалификации. Так, в 2006 году данный показатель составлял 45,7 % от фактической численности сотрудников подразделений внутреннего контроля, в 2007 году - 40,6 %, в 2008 году - 36,3 %, то есть численность работников, прошедших переподготовку и повышение квалификации, в рассматриваемом периоде снизилась на 17,5 процента.

Численность КРО отделения ПФР по Новосибирской области как по штату, так и фактическая в 2006-2008 годах была неизменной и составляла 14 человек, из которых к 2008 году высшее профильное образование и стаж работы в системе ПФР более 5 лет имеют 13 человек. В анализируемом периоде переподготовку и повышение квалификации прошли: в 2006 году - 4 человека; в 2007 году - 5 человек; в 2008 году - 3 человека. За три года из отдела уволилось 5 человек.

В отделении ПФР по Хабаровскому краю издан и действует приказ от 22 августа 2007 года № 145 «Об утверждении Квалификационных требований к работникам отделения», в котором, в том числе, содержатся требования ко всем должностям КРО.

Численность КРО этого отделения как по штату, так и фактическая в 2006-2008 годах была неизменной и составляла 9 человек, из которых к 2008 году высшее профильное образование имели 6 человек, а стаж работы в системе ПФР более 5 лет - 5 человек. В рассматриваемом периоде переподготовку и повышение квалификации прошли в 2006 и 2007 годах по 4 человека, в 2008 году - 5 человек. За три года из отдела уволились 2 человека.

Численность КРО отделения ПФР по Кабардино-Балкарской Республике как по штату, так и фактическая в 2006-2008 годах была неизменной и составляла 5 человек, из которых высшее образование имели 3 человека, а стаж работы в системе ПФР более 5 лет - 4 человека. В анализируемом периоде переподготовку и повышение квалификации (включая семинары, проведенные ПФР) прошли в 2006 году все 5 сотрудников, в 2007 и 2008 годах - по 3 человека. Сотрудники из отдела в рассматриваемом периоде не увольнялись.

В целом приведенные сведения позволяют говорить о соблюдении в системе ПФР принципа профессиональной компетентности в деятельности подразделения внутреннего контроля.

Планирование контрольной деятельности и осуществление контроля

Специального нормативного документа, регламентирующего порядок планирования контрольных мероприятий, устанавливающего критерии выбора тем и объектов мероприятий, а также правила корректировки, внесения изменений в планы работы в ПФР, не имеется, что в основном обусловлено закрепленным в ряде постановлений Правления ПФР положением, согласно которому в функциональные обязанности РК и контрольно-ревизионных отделов отделений ПФР вменяется проведение плановых комплексных ревизий финансово-хозяйственной деятельности подведомственных органов ПФР с периодичностью не реже одного раза в два года³.

Такие ревизии проводятся в плановом, календарном порядке без учета величины объекта проверки, информации о состоянии дел в нем, объемов доходной и расходной составляющих его сметы (бюджета).

РК на 2006-2007 годы подготавливался план проведения комплексных ревизий деятельности органов ПФР на год. Проект данного плана при его подготовке направлялся в структурные подразделения Исполнительной дирекции для определения возможности и необходимости участия работников этих подразделений в проведении планируемых комплексных ревизий. Проведение каких-либо других разновидностей контрольных мероприятий, например тематических проверок, планом не предусматривалось. Указанный план утверждался распоряжениями Правления ПФР. В плане отражалось участие в ревизиях сотрудников структурных подразделений Исполнительной дирекции.

На 2008 год распоряжением Правления ПФР был утвержден план контрольно-ревизионной работы Ревизионной комиссии. Данный план состоит из трех разделов.

В первом разделе предусмотрено проведение комплексных ревизий финансово-хозяйственной деятельности отделений ПФР, во втором разделе - проведение ревизий Исполнительной дирекции, ее управлений в федеральных округах и подведомственного учреждения - ИЦПУ, в третьем разделе - проведение тематических проверок. По информации РК, темой таких проверок является осуществление последующего контроля за устранением в органах ПФР ранее выявленных ревизиями нарушений и недостатков, а критерием выбора объектов этих проверок являются результаты ревизий органов ПФР, проведенных в предшествующем планируемому году.

Утвержденные планы в течение планового года не меняются. При необходимости проведения дополнительных ревизий и проверок они проводятся сверх утвержденного плана. Основанием для проведения внеплановых контрольных мероприятий являются постановления и распоряжения Правления ПФР, а также поручения Председателя Правления ПФР. Кроме того, основанием для проведения внеплановых ревизий и проверок могут быть поручения правоохранительных и иных уполномоченных государственных органов, обращения Исполнительного директора ПФР и руководителей территориальных органов ПФР.

Примером таких поручений может служить протокол совещания у Председателя Правления ПФР от 26 ноября 2007 года № ГБ-36, согласно пункту 5 которого председателю РК было поручено внести в планы ревизионной работы вопросы выплаты правопреемникам умерших застрахованных лиц средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета.

В 2006-2008 годах РК ежегодно планировалось проведение 44-45 мероприятий, фактически проводилось на 6-8 мероприятий больше, которые не вносились в Планы работы.

³ Такая норма содержится в уже упомянутых выше постановлениях Правления ПФР от 29 марта 2001 года № 40 и от 26 июня 2008 года № 175п, а также в постановлении от 4 апреля 2007 года № 82п.

Планы работы контрольно-ревизионного отдела отделения ПФР по Новосибирской области в 2006-2008 годах составлялись на год, согласовывались с РК, утверждались управляющим отделением и содержали в себе поквартальное распределение планируемых к проведению комплексных ревизий территориальных управлений. Тематические проверки в этих планах не упоминаются, а в пояснении к планам указано, что данный вид мероприятий проводится в промежутках между комплексными ревизиями. Какие-либо изменения и дополнения в указанные планы в течение года не вносились.

Согласно инструкции о порядке организации и проведения ревизий и проверок, оформления и реализации их результатов органами внутреннего (ведомственного) контроля ПФР, утвержденной постановлением Правления ПФР от 4 апреля 2007 года № 82п (далее - Инструкция о проведении мероприятий), основанием для проведения контрольно-ревизионным отделом внеплановых мероприятий могут являться только поручения управляющих отделениями ПФР и РК.

Отделом в рассматриваемом периоде было проведено, согласно отчетности, 82 тематические проверки, из которых 31 была проведена в подведомственных отделению управлениях ПФР, то есть в рамках осуществления внутреннего контроля.

Порядок внесения изменений в утвержденные планы работы КРО до принятия постановления Правления ПФР от 26 июня 2008 года № 175п нормативными документами ПФР регламентирован не был. В данном постановлении указывается, что изменения в планы осуществляются в том же порядке, что и разработка самих планов - через согласование с РК и утверждение управляющим отделением.

9 октября 2008 года в целях единообразного осуществления согласования планов контрольно-ревизионной работы КРО Ревизионной комиссией в отделении ПФР направлено письмо, в котором закреплен порядок такого согласования.

Среди прочего в данном письме содержится указание о необходимости разделения годового плана на два раздела: проведение комплексных ревизий финансово-хозяйственной деятельности подведомственных территориальных органов ПФР, проведение тематических проверок. Кроме того, в письме закрепляется обязанность согласования с Ревизионной комиссией изменений в планы, предусматривающих исключение либо включение объекта ревизий (проверки) в план.

26 февраля 2009 года РК было направлено разъяснение вышеуказанного порядка, в соответствии с которым согласованию подлежат включение в план или исключение из плана объектов комплексной ревизии или тематической проверки, в то время как внеплановые ревизии (проверки) в планы не включаются, согласованию не подлежат и отражаются в пояснительной записке к отчету КРО.

Таким образом, согласованию подлежат только изменения, касающиеся контрольных мероприятий, уже включенных в план. Если же возникает необходимость проведения мероприятия, которое в этом плане отсутствует, какие-либо изменения или дополнения в этот план не вносятся и, соответственно, не согласовываются с РК.

Проведенный анализ показал, что в исследуемом периоде весьма значительное количество (в целом за период - 26,7 %) контрольных мероприятий (в основном тематических проверок) проводилось КРО отделений ПФР без внесения изменений в утвержденные планы работы, причем, если в 2006 году доля внеплановых мероприятий составляла 22,8 %, то в 2007 году - уже 23,9 %, а в 2008 году удельный вес внеплановых мероприятий в общем количестве проведенных составил более одной трети (33,6 процента).

Рассмотренный выше нормативно установленный порядок составления, утверждения и согласования планов работы, действующий в системе ПФР, способствует усугублению сложившейся ситуации, фактически поощряя проведение внеплановых мероприятий, поскольку их не надо согласовывать с РК.

Данная ситуация не позволяет говорить о высоком качестве планирования контрольной деятельности в КРО.

Система планирования контрольной деятельности, при которой почти треть осуществляемой работы ею не охватывается, не может быть признана качественной и вызывает сомнения в целесообразности ее существования в таком виде в принципе.

Указанный вывод подтверждается и данными, полученными в ходе мероприятия в исследованных отделениях ПФР.

Так, отделением ПФР по Новосибирской области в 2006-2008 годах в рамках внутреннего контроля проведено 94 мероприятия, из которых 63 комплексные ревизии, или 67 %, в плановом порядке, и 31 тематическая проверка, или 33 %, вне плана.

Анализ состояния планирования контрольной деятельности КРО отделения ПФР по Хабаровскому краю показал, что проведенные в 2006-2008 годах мероприятия были распределены по объектам крайне неравномерно.

Из 146 проведенных в 2006-2008 годах мероприятий 92, или 63 %, осуществлялись на трех объектах - в Управлении ПФР в г. Хабаровске и Хабаровском районе (в состав входят 5 районных отделов в г. Хабаровске), в отделении и в Центре по выплате пенсий.

Основные усилия КРО были направлены на проверки в Управлении ПФР в г. Хабаровске и Хабаровском районе, в котором в 2006-2008 годах было проведено около 46 % от общего количества контрольных мероприятий. Причем, например, в 2006 году в этом Управлении было проведено почти 2/3 всех мероприятий (42 из 66).

В остальных 9 территориальных управлениях за 3 года было проведено 54 мероприятия, то есть в среднем по 2 проверки в год. Таким образом, Управление ПФР в г. Хабаровске и Хабаровском районе проверялось КРО значительно чаще, чем любое другое территориальное управление.

При этом, например, в управлениях ПФР в Нанайском, Ванинском и Верхнебуреинском районах в 2006-2008 годах было проведено по одному мероприятию (комплексные ревизии), в управлениях ПФР в Амурском и Сов-Гаванском районах - по два.

Явный перекоп внимания к одним объектам и незначительное внимание, уделяемое другим подведомственным учреждениям, во многом обусловлен отсутствием каких-либо критериев планирования тематических проверок. Кроме того, нельзя не принимать во внимание большие расстояния между районными центрами края и тяжелую транспортную доступность некоторых районов.

В анализируемом периоде в ПФР действовали 2 основных нормативных документа, регламентирующих вопросы осуществления контрольных мероприятий:

- порядок организации и проведения проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности региональных отделений ПФР, утвержденный постановлением Правления ПФР от 20 марта 1996 года № 31;

- инструкция о порядке организации и проведения ревизий и проверок, оформления и реализации их результатов органами внутреннего (ведомственного) контроля ПФР, утвержденная постановлением Правления ПФР от 4 апреля 2007 года № 82п.

В пункте 1 раздела 1 данной инструкции определяется главная задача органов внутреннего (ведомственного) контроля ПФР - осуществление в пределах своей компетенции и в соответствии с Бюджетным кодексом возложенного на главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств государственного финансового контроля, проведение ревизий и проверок. В инструкции даются определения понятий «ревизия», «комплексная ревизия», «проверка», «встречная проверка», а также приводится исчерпывающий перечень ревизуемых (проверяемых) организаций, в который входят Исполнительная дирекция ПФР, ИЦПУ, территориальные органы ПФР. Согласно инструкции целью ревизии (проверки) является осуществление контроля за деятельностью органов ПФР по ис-

полнению ими бюджета ПФР и организации пенсионного обеспечения, а также за прохождением средств бюджета ПФР до получателей пенсий и других социальных выплат.

В данном документе также обозначены основные задачи ревизии (проверки) применительно к каждому из вышеназванных объектов контроля.

Так, такими задачами при ревизии органов ПФР являются:

- проверка работы по исполнению доходной части бюджета ПФР, организации персонифицированного учета сведений о застрахованных лицах, формированию средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий и обеспечению прав застрахованных лиц;

- ревизия операций по исполнению расходной части бюджета ПФР на выплату государственных пенсий и других социальных выплат;

- проверка правильности назначения (перерасчета) и прекращения выплаты пенсий и других социальных выплат, правильности формирования доставочных (выплатных) документов;

- ревизия расходов на содержание органов ПФР;

- проверка правильности ведения бухгалтерского учета и составления отчетности.

Основная часть инструкции посвящена порядку проведения комплексных ревизий финансово-хозяйственной деятельности территориальных органов ПФР - приведен список возможных методов, используемых при проведении таких ревизий, а также перечень обязательных для проверки вопросов, среди которых выделяются пять крупных блоков, соответствующих вышеперечисленным задачам:

- исполнение доходной части бюджета ПФР;

- исполнение расходной части бюджета ПФР;

- организация персонифицированного учета;

- организация работы по пенсионному обеспечению;

- исполнение смет расходов на финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности.

Инструкцией закреплен порядок оформления результатов комплексной ревизии. Эти результаты оформляются актами ревизий (проверок) по направлениям ее проведения, которые подписываются ревизорами, руководителем и ответственными работниками ревизуемой организации, а также сводным актом, который подписывается руководителем ревизионной группы, руководителем и главным бухгалтером ревизуемой организации.

В инструкции имеется подробное описание содержания акта ревизии, закреплены требования к его оформлению, порядок подписания, предоставления возражений и т. д.

Что касается тематических проверок, то регламентация этой разновидности контрольных мероприятий более лаконична. Фактически в инструкции содержится только положение об оформлении акта такой проверки.

Следует отметить весьма высокий уровень методического обеспечения вопросов осуществления внутреннего контроля в ПФР.

Так, органами внутреннего контроля ПФР в качестве единого стандарта проведения комплексной ревизии территориального органа ПФР и оформления ее результатов используются разработанные РК типовая программа проведения комплексной ревизии⁴, а также образец акта комплексной ревизии финансово-хозяйственной деятельности территориального органа ПФР⁵, представляющий собой подробный шаблон акта,

⁴ Направлена в отделения ПФР письмом от 23 мая 2008 года № РК-2-7/36.

⁵ Направлен в отделения ПФР письмом от 14 ноября 2008 года № РК-1-7/75.

в котором содержится значительное количество разделов, посвященных основным направлениям деятельности территориального органа ПФР.

Кроме того, РК и созданным в ПФР Методологическим советом по контрольно-ревизионной работе в системе ПФР разработан ряд методик проведения проверок по отдельным направлениям деятельности ПФР, среди которых:

- методические рекомендации по проведению ревизий (проверок) финансово-хозяйственной деятельности учреждений, содержащихся за счет бюджета ПФР⁶;
- методические рекомендации по проведению проверки выплаты пенсий и пособий⁷;
- методические рекомендации по организации контроля за проведением закупок товаров, работ и услуг в учреждениях ПФР⁸;
- примерная программа проверки органов ПФР, подведомственных региональным отделениям ПФР, по ведению персонафицированного учета⁹ и другие.

Что касается управлений ПФР в федеральных округах, то, как установлено в ходе проведения мероприятия, специальный внутренний нормативный документ, утвержденный ПФР и регламентирующий порядок планирования ими контрольной деятельности, составления и корректировки планов, осуществления контрольных мероприятий, отсутствует.

В ходе проведения мероприятия в управлениях ПФР по Сибирскому и Дальневосточному федеральным округам установлено, что управлениями самостоятельно, на основании комплексного плана работы ПФР на год, разрабатываются годовые планы производственных командировок, на основании которых и осуществляются контрольные мероприятия.

Контрольные мероприятия Управлением ПФР по Сибирскому федеральному округу планируются в основном исходя из двухгодичного цикла проведения мероприятий на одном объекте и с учетом имеющейся информации о недостатках работы отделений ПФР по конкретным направлениям деятельности. Каких-либо утвержденных критериев планирования, требований к обоснованию проведения мероприятий управлением в нормативных документах ПФР не содержится.

Выбор тематики проверок, круга составляющих их вопросов, ввиду отсутствия единого регламента порядка организации и проведения контрольных мероприятий для управлений в федеральных округах, определяется с учетом результатов деятельности запланированного для проверки отделения, актуальностью проблематик, поставленных ПФР для разрешения, специализации отделов управления. Вопросы проверок, в необходимых случаях, дополняются определенными поручениями и указаниями Исполнительной дирекции ПФР, чаще всего в части рассмотрения жалоб сотрудников органов ПФР.

В результате, в контрольной деятельности управления, осуществляемой в форме проведения проверок, в целом в рассматриваемом периоде не прослеживается какой-либо системный подход.

Так, в 2006-2008 годах сотрудники управления ежегодно (3 раза) проводили проверки по различным направлениям деятельности в отделениях ПФР по Кемеровской и Новосибирской областям и только по одному разу в Республиках Бурятия и Тыва, Забайкальском крае. В остальных регионах округа в течение рассматриваемого периода

⁶ Утверждены председателем Ревизионной комиссии 14 сентября 2000 года.

⁷ Одобрены Методологическим советом по контрольно-ревизионной работе в системе ПФР 19 мая 2003 года (протокол № 4).

⁸ Утверждены председателем Ревизионной комиссии 12 ноября 2003 года.

⁹ Направлена начальникам КРО отделений ПФР письмом от 6 сентября 2001 года № РК-5-9/93.

было проведено по два мероприятия (Республики Алтай и Хакасия, Алтайский и Красноярский края, Иркутская, Омская и Томская области).

Анализ количества проверок в разрезе изучаемых направлений деятельности показал, что по направлению «социальные выплаты» контрольные мероприятия проводились во всех отделениях ПФР округа, за исключением Томской области, а в Республике Хакасия такое мероприятие проводилось 2 раза.

По направлению «исполнение доходной части бюджета» контрольные мероприятия были проведены во всех отделениях ПФР округа, кроме Новосибирской области и Забайкальского края.

По направлению деятельности «организация работы с обращениями граждан, застрахованных лиц и страхователей» в отделении ПФР по Республике Хакасия проведено 2 контрольных мероприятия в 2006-2008 годах, в то время как в отделениях ПФР по Агинскому Бурятскому автономному округу, по республикам Тыва, Алтай, Бурятия и Забайкальскому краю такие контрольные мероприятия вообще не проводились.

В условиях отсутствия каких-либо методических документов ПФР о порядке осуществления ими контрольной деятельности Управлением ПФР по Сибирскому федеральному округу самостоятельно разработан перечень вопросов, который применяется при проведении контрольных мероприятий в отделениях ПФР и периодически уточняется. Перед выездом сотрудников управления этот перечень направляется в проверяемое отделение.

Похожая ситуация с планированием и осуществлением контрольных мероприятий сложилась и в Управлении ПФР по Дальневосточному федеральному округу (далее - ДФО). Проведенный анализ запланированных и проведенных контрольных мероприятий свидетельствует о некоторой бессистемности осуществления Управлением контрольной деятельности.

Так, из 31 мероприятия, запланированного в 2006-2008 годах в соответствии с утвержденными планами, было проведено только 16, или 51,6 процента.

Наряду с запланированными контрольными мероприятиями управлением в большом количестве проводятся внеплановые контрольные мероприятия:

- по поручениям Правления ПФР, руководителей структурных подразделений Исполнительной дирекции ПФР в форме мониторинга, текущего контроля;
- по письмам и запросам аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в ДФО в форме участия в контрольных мероприятиях, осуществляемых в соответствии с планом Контрольного управления Администрации Президента Российской Федерации, в части представления информации о реализации в субъектах Российской Федерации в ДФО федерального пенсионного законодательства.

Период и сроки внеплановых контрольных мероприятий определяются по прямому указанию Правления ПФР. При отсутствии такого указания контрольные мероприятия осуществляются в постоянном режиме без выезда в субъект Российской Федерации на основании представляемой отчетности и информации отделений ПФР по тематическим запросам. В случае выезда сотрудника Управления на объект сроки контрольных мероприятий определяются с учетом объема предстоящей работы.

Проведенные внеплановые мероприятия, осуществляемые Управлением по разовым запросам и поручениям ПФР, аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в ДФО, отражаются в отчете без внесения изменений в план работы, утвержденный на год.

Фактически за анализируемый период Управлением проведено 31 контрольное мероприятие, из которых 15 - вне плана.

Не наблюдается какого-либо системного подхода и в части определения объектов контрольных мероприятий.

Так, анализ показал, что основные усилия Управления были направлены на проверки отделения ПФР по Хабаровскому краю, в котором в 2006-2008 годах было проведено 29 % от общего количества всех контрольных мероприятий. Например, в 2006 году в этом отделении было проведено 7 мероприятий, или 42 % от их общего количества.

В 2006-2008 годах сотрудники Управления ежегодно (3 раза) проводили проверки по различным направлениям деятельности в отделениях ПФР по Приморскому краю, Сахалинской области и Еврейской автономной области, по 2 раза - в Камчатском и Хабаровском краях, в Амурской и Магаданской областях, 1 раз - в Республике Саха (Якутия).

В Чукотском автономном округе за анализируемый период контрольные мероприятия не проводились. По информации сотрудников Управления, основной причиной не выполнения плановых контрольных мероприятий в 2006-2008 годах являлась отмена авиарейсов из-за неблагоприятных метеоусловий.

Контрольные мероприятия в отделениях ПФР проводятся на основании приказа начальника управления, в котором указывается объект проверки, период ее проведения, цель проверки и ответственные исполнители.

В зависимости от объемности тематики мероприятия можно выделить 3 вида проверок, проводимых управлением в рамках осуществления внутреннего контроля: комплексные проверки по нескольким направлениям деятельности отделения; тематические проверки (по одному направлению); проверки, проводимые по жалобе сотрудников органов ПФР.

Реализация результатов контрольной работы

Инструкцией по проведению мероприятий установлено, что результаты ревизий (проверок) с предложениями по их реализации доводятся РК и КРО до сведения, соответственно, Председателя Правления ПФР, управляющего отделением ПФР, которые в течении 30-дневного срока со дня получения материалов ревизий рассматривают их и выносят в пределах своей компетенции решение по устранению выявленных нарушений и недостатков, возмещению причиненного ущерба, привлечению виновных лиц к ответственности и организации контроля за выполнением решения. При выявлении нарушений, за которые законодательством предусмотрена уголовная ответственность, материалы ревизий (проверок) направляются в правоохранительные органы.

Распоряжениями РК № 1 от 1 марта 2000 года и № 8 от 26 сентября 2003 года установлен порядок реализации материалов ревизий (проверок), который регламентирует процедуры подготовки проектов соответствующих документов и их представления руководству.

Нормативно закрепленный процесс реализации результатов материалов ревизий (проверок) завершается передачей подготовленных проектов документов председателю РК.

Так, распоряжением РК № 8 от 26 сентября 2003 года установлено, что руководитель ревизионной бригады на основании предложений ее членов, согласованных с начальниками соответствующих отделов, готовит проект документа по реализации материалов контрольного мероприятия, а в случае, если этим документом предусматривается применение дисциплинарного взыскания к руководству обречиванного учреждения ПФР, проект докладной записки на имя Председателя Правления ПФР об основных нарушениях, выявленных ревизией (проверкой) с целью его информирования, а также формирует комплект материалов ревизии (проверки). Указанные проекты документов представляются руководителем ревизионной бригады председателю РК не позднее восьмого дня после возвращения из командировки.

Дальнейший порядок действий председателя РК в отношении представленных ему материалов контрольного мероприятия нормативно не регламентирован.

По информации РК, в центральном аппарате ПФР сложился следующий порядок доведения результатов ревизий до Председателя Правления ПФР:

- о результатах плановых ревизий, выявивших серьезные нарушения в деятельности органов ПФР, РК письменно информирует Председателя Правления ПФР с предложением подготовить и принять соответствующее постановление Правления ПФР;

- по результатам плановых ревизий, не выявивших серьезных нарушений, готовится проект письма Председателя Правления ПФР, который представляется на подпись председателем РК вместе с устным докладом об итогах ревизии. В отдельных случаях по поручению Председателя Правления ПФР ему представляются непосредственно материалы ревизий;

- по результатам всех внеплановых ревизий и проверок направляется письменный доклад Председателю Правления ПФР с предложениями по реализации материалов ревизий и проверок.

Перечень возможных форм реагирования руководства ПФР по реализации материалов ревизий формально не установлен, но на практике представляет из себя следующие меры:

- принятие постановления Правления ПФР с доведением его до всех территориальных органов ПФР и структурных подразделений Исполнительной дирекции ПФР, контроль за выполнением которых возлагается на Председателя Правления ПФР или его заместителей;

- направление письма Председателя Правления ПФР в адрес руководителя обречиванного учреждения;

- снижение размеров премий руководителям обречиванных территориальных органов ПФР (оформляется распоряжениями Правления ПФР, рассылаемыми по системе);

- направление материалов ревизий в правоохранительные органы.

Таким образом, вопрос о целесообразности принятия того или иного решения по результатам проведенного мероприятия, об отнесении выявленных нарушений к «серьезным» или «несерьезным» в отсутствие каких-либо нормативно установленных оснований для применения соответствующего способа реагирования на выявленные нарушения фактически единолично решается председателем РК.

Анализ показывает, что основной формой реализации результатов контрольных мероприятий, проводимых РК, является наименее жесткая из используемых в практике работы - направление письма Председателя Правления ПФР в адрес руководителя территориального органа ПФР.

Так, в 2006-2008 годах по результатам проведенных мероприятий было подготовлено 140 документов, из которых 118, или 84,3 %, приходятся на вышеуказанные письма. В 22 случаях (15,7 %) издавались постановления Правления ПФР. В правоохранительные органы направлены 3 материала в 2008 году, причем по инициативе самой РК - только 1 материал по результатам комплексной ревизии отделения ПФР по Ивановской области.

Несмотря на значительное количество выявляемых по результатам практически каждого контрольного мероприятия нарушений, в ПФР крайне редко применяются меры дисциплинарного воздействия к виновным должностным лицам территориальных органов ПФР.

За 2006-2008 годы в соответствии с постановлениями Правления ПФР, изданными по результатам проведенных РК контрольных мероприятий, должностным лицам территориальных органов ПФР объявлено 4 замечания, 8 выговоров, в 4 случаях с виновных взыскан среднемесячный заработок в возмещение причиненного бюджету ПФР ущерба в соответствии со статьей 241 Трудового кодекса Российской Федерации,

в одном случае поставлен вопрос о целесообразности дальнейшего пребывания управляющего отделением на занимаемой должности.

Проведенный анализ подготовленных по результатам контрольных мероприятий документов (постановлений Правления ПФР и писем за подписью Председателя Правления ПФР) за 2006-2008 годы выявил явное несоответствие (а во многих случаях и их полное отсутствие) принимаемых мер ответственности к виновным лицам объему и характеру выявленных нарушений и ущерба, нанесенному бюджету ПФР.

При этом значительное количество нарушений, выявленных в ходе ревизий и не повлекших за собой никаких последствий для виновных должностных лиц, является административными правонарушениями, а в некоторых случаях в действиях сотрудников и руководства территориальных органов ПФР усматриваются признаки состава уголовно наказуемых деяний.

В качестве характерного примера такой ситуации можно привести некоторые нарушения, выявленные РК в результате проведения в 2008 году комплексной ревизии финансово-хозяйственной деятельности отделения ПФР по Смоленской области, среди которых:

- нецелевое использование средств бюджета ПФР в сумме 656,9 тыс. рублей (является административным правонарушением, предусмотренным статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях);

- необоснованное заключение контрактов на поставку автомобилей на сумму 1615,0 тыс. рублей с участниками размещения заказа, которые в соответствии с законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд не должны были быть допущены к участию в конкурсах (подпадает под признаки административного правонарушения, установленного статьей 7.30 КоАП);

- заключение дополнительного соглашения, увеличивающего цену обслуживания оборудования на 63 %, или на 456,0 тыс. рублей, без проведения конкурсных процедур и в нарушение условий заключенного контракта, не допускающих изменение цены (статьи 7.29, 7.32 КоАП);

- оплата работ на сумму 283,8 тыс. рублей на основании фиктивно составленного акта об их выполнении;

- необоснованное авансирование при исполнении контрактов на общую сумму 398,6 тыс. рублей;

- нерациональное использование средств в виде неиспользования закупленного в 2006-2007 годах оборудования на сумму 615,1 тыс. рублей;

- неотнесение на увеличение балансовой стоимости здания расходов на выполнение пуско-наладочных работ в сумме 1074,9 тыс. рублей и ряд других нарушений.

За совершение указанных нарушений должностные лица отделения к ответственности не привлекались. В письме лишь отмечается значительное ухудшение финансовой дисциплины в отделении, а также содержится предупреждение о том, что в случае повторения нарушений и недостатков управляющий будет привлечен к строгой дисциплинарной ответственности.

По результатам комплексной ревизии финансово-хозяйственной деятельности отделения ПФР по Агинскому Бурятскому автономному округу, проведенной РК в 2006 году, выявлены такие нарушения, как:

- нецелевое использование средств бюджета ПФР на сумму 121,3 тыс. рублей (статья 15.14 КоАП);

- заключение 2 договоров на общую сумму 642,6 тыс. рублей без проведения конкурсов (статья 7.29 КоАП);

- отвлечение средств бюджета ПФР, выделенных на содержание отделения, на погашение задолженности работников по ссудам банка;
- нехватка основных средств на сумму 108,3 тыс. рублей;
- заключение договора на изготовление стеллажей на сумму 192,0 тыс. рублей без указания предмета договора, при этом в отделении отсутствовал акт приема-передачи готовых изделий;
- осуществление работ по капитальному ремонту на сумму 461,3 тыс. рублей при отсутствии технической документации и смет и другие нарушения.

Комплексной ревизией финансово-хозяйственной деятельности отделения ПФР по Карачаево-Черкесской Республике, проведенной РК в 2008 году, среди прочих выявлены такие серьезные нарушения, как:

- заключение договоров без проведения конкурсных процедур на сумму 2352,7 тыс. рублей;
- несоответствие цены заключенных государственных контрактов указанной в извещении и документации об аукционе;
- согласование и освоение средств, выделенных на капитальный ремонт, на сумму 2227,8 тыс. рублей при отсутствии проектно-сметной документации, прошедшей государственную экспертизу;
- необоснованное расходование средств в результате оплаты фактически невыполненных работ, работ по завышенным расценкам и т. д. на сумму 688,5 тыс. рублей.

К какой-либо ответственности должностные лица отделений не привлекались, в письмах лишь указано на недопустимость выявленных нарушений.

Анализ показал, что аналогичная ситуация, при которой РК обнаруживаются грубые нарушения (в том числе и имеющие признаки административных правонарушений), но меры дисциплинарного воздействия к виновным лицам руководством ПФР не применяются, в ПФР является обычной практикой и прослеживается по результатам целого ряда других мероприятий.

Так, значительные нецелевые расходы средств бюджета были выявлены комплексными ревизиями, проведенными: в 2006 году - в отделениях ПФР по Алтайскому краю (485,6 тыс. рублей), по Читинской области (416,2 тыс. рублей), по Республике Мордовия (270,0 тыс. рублей), по Корякскому автономному округу (195 тыс. рублей), по Приморскому краю (180,0 тыс. рублей), по Ненецкому автономному округу (152,9 тыс. рублей), по Таймырскому (Долгано-Ненецкому) автономному округу (118,6 тыс. рублей); в 2007 году - в отделении ПФР по Тверской области (126,8 тыс. рублей); в 2008 году - в отделениях ПФР по г. Москве и Московской области (1009,7 тыс. рублей), по Кировской области (518,4 тыс. рублей), по Камчатскому краю (200,3 тыс. рублей), по Нижегородской области (143,0 тыс. рублей).

Среди нарушений, оставшихся безнаказанными, особо обращают на себя внимание следующие:

- заключение контрактов без проведения предусмотренных процедур размещения заказов на сумму 32771,7 тыс. рублей (ревизия деятельности отделения ПФР по Челябинской области в 2007 году) и на сумму 4293,7 тыс. рублей (ревизия отделения ПФР по Архангельской области в 2008 году);
- принятие и оплата услуг без проведения конкурсных процедур и заключения государственного контракта на сумму 1652,2 тыс. рублей (ревизия отделения ПФР по Нижегородской области в 2008 году);
- осуществление ремонта помещений, занимаемых сторонними организациями, за счет средств бюджета ПФР на сумму 215 тыс. рублей (ревизия деятельности отделения ПФР по Республике Саха (Якутия) в 2007 году);

- необоснованное увеличение цены государственных контрактов на сумму 673,5 тыс. рублей (ревизия отделения ПФР по Кировской области в 2008 году);
- заключение контракта на значительно худших условиях, чем было предложено победителем конкурса (ревизия отделения ПФР по Кировской области в 2008 году), с превышением конкурсного предложения на сумму 1074,1 тыс. рублей (ревизия отделения ПФР по Республике Коми в 2007 году);
- необоснованные расходы на сумму 1295,8 тыс. рублей вследствие оплаты актов выполненных работ с применением завышенных расценок и завышенными объемами выполненных работ (ревизия ИЦПУ в 2008 году);
- нерациональные расходы по оплате работ, не предусмотренных проектной документацией, на сумму 769,0 тыс. рублей (проверка отделения ПФР по Калининградской области в 2008 году);
- осуществление работ по капитальному ремонту при отсутствии технической документации и смет на сумму 404,2 тыс. рублей (ревизия отделения ПФР по Читинской области в 2006 году);
- строительство крытой автостоянки и перехода между зданиями отделения ПФР на общую сумму 4141,2 тыс. рублей (ревизия отделения ПФР по Республике Северная Осетия - Алания в 2006 году), а также оплата выполнения работ по строительству наружных сетей электроснабжения на сумму 2726,8 тыс. рублей (ревизия отделения ПФР по Приморскому краю в 2008 году) за счет средств, выделенных на капитальный ремонт;
- проведение капитального ремонта административных зданий учреждений ПФР, находящихся в краткосрочной аренде, на сумму 1221,4 тыс. рублей (ревизия отделения ПФР по Тверской области в 2007 году);
- приобретение подержанного автомобиля стоимостью 841,0 тыс. рублей с использованием заниженной более чем в 2 раза оценки его пробега, повлекшее дополнительные расходы на ремонт и приобретение запчастей на общую сумму 224,9 тыс. рублей (ревизия отделения ПФР по Республике Башкортостан в 2006 году).

Более того, некоторые факты, изложенные в письмах по итогам проведенных ревизий, могут свидетельствовать о наличии в действиях должностных лиц территориальных органов ПФР признаков уголовных преступлений (злоупотребления должностными полномочиями, мошенничества).

Так, в ходе ревизии отделения ПФР по Сахалинской области, проведенной РК в 2006 году, был установлен факт заключения в 2006 году дополнительного соглашения на сумму 420,0 тыс. рублей к фактически исполненному на момент заключения государственного контракта, работы и расчеты по которому были завершены в 2004 году.

Ревизией деятельности отделения ПФР по Ульяновской области, проведенной в 2007 году, установлено, что в отделении с января 2004 по ноябрь 2006 года числилась работающей дворником А. Г. Каримова, которая за весь указанный период ни разу лично не получала заработную плату и в день проверки отсутствовала на рабочем месте. Доверенности на получение заработной платы А. Г. Каримовой оформлялись на различных лиц, в том числе и на не работавших в отделении, и заверялись, как правило, начальником отдела кадров отделения А. М. Каримовой.

Отсутствие четкой регламентации форм и способов реагирования руководства ПФР, а также реальной ответственности виновных лиц за допущенные грубые нарушения, как показывает проведенный анализ, во многих случаях приводит к рецидиву выявляемых нарушений.

Показательным примером могут служить 2 ревизии, проведенные в отделении ПФР по Красноярскому краю в 2006 и 2008 годах.

Так, по результатам ревизии 2006 года были выявлены грубейшие нарушения при расходовании средств на содержание отделения, в числе которых:

- выполнение дополнительных работ при осуществлении капитального строительства административного здания без согласования с ПФР, проектной организацией и технадзором, повлекшее необоснованное удорожание стоимости строительства на 5 млн. рублей;
- оплата невыполненных работ на сумму 500,6 тыс. рублей и искажение соответствующей отчетности;
- нарушения законодательства о закупках для государственных нужд и ряд других.

По результатам проведенного контрольного мероприятия было издано постановление Правления ПФР от 5 апреля 2006 года № 81п, в котором управляющий отделением был предупрежден о недопустимости повторения выявленных нарушений и недостатков без применения каких-либо дисциплинарных взысканий.

По результатам следующей плановой ревизии, проведенной в 2008 году, проверяющими вновь были обнаружены существенные нарушения, среди которых:

- расходование средств в сумме 538,0 тыс. рублей без проведения конкурсных процедур, необоснованное отклонение конкурсной заявки, заключение государственных контрактов не в соответствии с условиями поданных заявок и другие нарушения законодательства о закупках для государственных нужд;
- заключение государственного контракта на строительство здания без учета произведенных затрат в сумме 7102,8 тыс. рублей, а также последующее заключение ряда других государственных контрактов (на выполнение авторского надзора, оказание услуг по осуществлению технического надзора и др.), увеличивающих стоимость строительства здания;
- оплата фактически невыполненных работ, работ по более дорогим строительным расценкам, расходования материалов не в соответствии с установленными нормами на общую сумму 529,7 тыс. рублей;
- неотнесение в бюджетном учете расходов в сумме 5163,29 тыс. рублей на увеличение стоимости объекта основных средств и ряд других.

По итогам мероприятия должностные лица отделения вновь не были привлечены к ответственности, в письме, направленном в отделение, управляющий лишь строго предупреждается о недопустимости имевших место нарушений и недостатков.

Аналогичные ситуации имели место и в ряде других случаев.

Так, в письме, направленном по результатам ревизии отделения ПФР по Ростовской области, проведенной в 2006 году, указывается, что отделением по-прежнему допускались факты нецелевого использования средств бюджета ПФР, выделенных для подведомственных учреждений, и нарушения порядка учета основных средств, которые отмечались предыдущей ревизией.

В письме по результатам ревизии отделения ПФР по Курской области в 2006 году отмечается, что выявленные предыдущей ревизией нарушения в части определения первоначальной стоимости постановки на баланс объектов недвижимого имущества после их возведения не устранены.

Аналогичные замечания содержатся в письмах по результатам ревизий, проведенных в 2008 году в отделениях ПФР по Калининградской области и по Республике Марий Эл, а также ревизии, проведенной в 2006 году в отделении по Приморскому краю.

При этом, несмотря на игнорирование предложений проверяющих и выявление новых серьезных нарушений, никаких мер дисциплинарного воздействия не применялось.

В то же время, результаты мероприятия позволяют говорить о том, что использование мер дисциплинарного воздействия в отношении сотрудников, допустивших суще-

ственные нарушения, является необходимой составляющей качественной организации системы внутреннего контроля и, в конечном счете, оказывает значительное влияние на результативность его осуществления.

Так, сложившаяся в отделении ПФР по Кабардино-Балкарской Республике практика достаточно жесткой и адекватной реакции руководства отделения на выявляемые в ходе осуществления внутреннего финансового и функционального контроля нарушения (в сочетании с результатами работы созданных в отделении групп специализированного контроля за процессом назначения, перерасчета и выплаты пенсий) позволило минимизировать количество и объемы фиксируемых внешним контролем нарушений, связанных с выполнением отделением основных государственных функций (администрирования доходов, назначения и выплаты пенсий).

В качестве примеров, характеризующих соотношение серьезности обнаруженных нарушений и мер ответственности допустивших их сотрудников, можно привести следующие.

1. Приказом от 30 мая 2008 года № 10-в по результатам комплексной проверки Управления ПФР в Зольском районе были объявлены выговоры:

- начальнику отдела - за допущение повторения нарушений в деятельности отдела персонифицированного учета, взаимодействия со страхователями и застрахованными лицами и взыскания недоимки, выявленных предыдущей проверкой КРО, и слабый контроль;

- специалисту отдела - за ненаправление страхователям требований об уплате задолженности по страховым взносам и пеням (24,5 тыс. рублей) и ведение журналов регистрации страхователей не по установленной форме.

Кроме того, ряду специалистов были объявлены замечания:

- за ненаправление страхователям требований об уплате задолженности по страховым взносам;

- за нарушение сроков рассмотрения заявлений пенсионеров о перерасчете размера трудовой пенсии (11 из 19 проверенных случаев на срок от 1 до 5 дней);

- за ведение журналов по материнскому (семейному) капиталу не по установленной форме.

2. Приказом от 3 сентября 2008 года № 24-в по результатам перепроверки актов проверок, составленных специалистами Управления ПФР в Баксанском районе, были выявлены переплаты пенсий на сумму 307,4 тыс. рублей. К дисциплинарной ответственности в форме объявления выговора были привлечены:

- начальник управления - за серьезные нарушения в работе управления, приведшие к незаконному расходованию государственных средств;

- заместитель начальника управления, начальник отдела - за отсутствие надлежащего контроля за работой специалистов.

3. Приказом № 17-в от 17 июля 2008 года по результатам комплексной проверки Управления ПФР в Лескенском районе, выявившей существенный рост задолженности страхователей, увеличение количества должников, нарушения сроков рассмотрения заявлений пенсионеров о назначении (перерасчете) размера трудовой пенсии от 1 до 78 дней, нарушения при ведении журналов регистрации заявлений, решений и распоряжений о назначении и перерасчете пенсий и другие, были объявлены выговоры:

- заместителю начальника управления - за несоблюдение требований законодательства при взыскании со страхователей задолженности по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, отсутствие контроля за деятельностью специалистов группы персонифицированного учета, взаимодействия со страхователями и застрахованными лицами и взыскания недоимки и др.;

- специалисту 1 разряда - за несоблюдение требований законодательства при взимании со страхователей задолженности по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование;

- начальнику отдела - за отсутствие должного контроля за работой специалистов отдела назначения и перерасчета пенсий;

- специалистам 2 разряда - за несоблюдение требований законодательства в части сроков рассмотрения заявлений пенсионеров о назначении и перерасчете размера трудовых пенсий, нарушения, допущенные при ведении журналов регистрации заявлений, решений и распоряжений о назначении и перерасчете пенсий, а также нарушений, повлекших переплату ЕДВ в сумме 6,4 тыс. рублей.

Практика разумного использования мер дисциплинарной ответственности применяется в отделении не только по результатам осуществления внутреннего финансового контроля, но и по итогам проверок, проводимых в рамках функционального контроля. Так, только в 2008 году по результатам проверок, осуществленных специалистами отдела организации назначения и перерасчета пенсий, было издано 11 приказов, в которых содержались различные меры дисциплинарного воздействия в отношении сотрудников, допустивших нарушения, повлекшие переплаты и недоплаты пенсий и других социальных выплат.

Ответственное и достаточно жесткое отношение руководства данного отделения к нарушениям, пусть и не очень значительным в денежном выражении, но существенным с точки зрения соблюдения прав пенсионеров и бюджетной дисциплины, особенно контрастно выглядит на фоне приведенных выше грубых нарушений, выявленных РК в отделениях, не повлекших для их виновников каких-либо последствий.

Проведенный анализ показал, что в ПФР также не достаточно регламентированы порядок и формы реализации результатов контрольных мероприятий, осуществленных в рамках внутреннего контроля, и способы проведения работы по устранению выявленных нарушений. Сложившийся порядок проведения данной работы по материалам РК включает в себя: предварительную разработку плана мероприятий и его представление в РК, подготовку информации об уже принятых мерах и ее представление в РК. Сроки представления планов и информации устанавливаются соответствующими постановлениями Правления ПФР и письмами Председателя Правления ПФР по результатам ревизий.

В отделении ПФР по Новосибирской области реализация результатов контрольных мероприятий, проводимых КРО, в настоящее время осуществляется на основании самостоятельно разработанного Регламента рассмотрения в отделении ПФР по Новосибирской области материалов проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности территориальных управлений ПФР, проводимых контрольно-ревизионным отделом отделения ПФР по Новосибирской области, утвержденного 19 мая 2008 года.

Согласно данному Регламенту, начальник КРО после окончания контрольного мероприятия представляет управляющему отделением акт ревизии (проверки) вместе со своей служебной запиской, в которой кратко излагаются результаты проверки, выявленные нарушения действующего законодательства (с указанием конкретных статей, пунктов, подпунктов нормативного акта), а также предложения по реализации результатов ревизии (проверки) в течение 6 рабочих дней со дня, следующего за днем окончания ревизии (проверки).

По указанию управляющего отделением материалы ревизии могут направляться заместителям управляющего и в структурные подразделения отделения по направлениям деятельности для представления в десятидневный срок предложений по результатам мероприятия.

При этом предусмотрено право управляющего отделением при несогласии данных должностных лиц и подразделений с наличием в материалах нарушения или его квалификацией специалистами КРО направить запрос для разъяснений в соответствующие подразделения Исполнительной дирекции ПФР.

Для принятия управляющим отделением решения о привлечении к дисциплинарной ответственности начальника проверенного управления ПФР или о возмещении им причиненного ущерба с данного должностного лица истребуются объяснения, которые должны быть представлены им в течение 2 дней.

Регламентом установлено, что по результатам ревизии (проверки) в соответствии с решением управляющего отделением издается приказ или в управление ПФР направляется обзорное письмо.

Решение управляющего отделением по устранению выявленных нарушений и недостатков, привлечению виновных лиц к ответственности, возмещению причиненного ущерба, организации контроля за выполнением решения оформляется приказом управляющего, проект которого подготавливается КРО и визируется в течение 3 рабочих дней заинтересованными должностными лицами отделения. Проект приказа должен быть представлен начальником КРО на подпись управляющему в течение 28 календарных дней со дня получения управляющим результатов ревизии. Регламентом установлен порядок подготовки обзорного письма и порядок направления материалов в правоохранительные органы. После окончания мероприятия проверенным подразделением составляется план устранения выявленных нарушений, информация о выполнении которого впоследствии представляется в отделение.

В отделении ПФР по Хабаровскому краю в 2006-2008 годах действовала инструкция о порядке проведения ревизии, проверки и реализации ее материалов, утвержденная приказом управляющего от 13 сентября 2005 года № 120, в которой был установлен подробный порядок и сроки реализации материалов контрольных мероприятий, предусматривавший следующие этапы:

- представление материалов (актов) начальнику КРО (не позднее 2 рабочих дней после их подписания);
- направление начальником КРО материалов через общий отдел руководителям структурных подразделений отделения для ознакомления, согласования и внесения предложений по устранению нарушений (не более 2 рабочих дней после получения материалов);
- изучение материалов, подготовка предложений по устранению нарушений, согласование и возврат материалов в общий отдел руководителями структурных подразделений (в течение не более 5 рабочих дней);
- изучение материалов и подготовка предложений по их реализации с учетом представленных замечаний и предложений (или без учета, но с документальным обоснованием их отклонения) начальником КРО (не более 2 рабочих дней);
- ознакомление с материалами и согласование предложений заместителями управляющего отделением (не более 3 рабочих дней);
- передача материалов и предложений начальником КРО управляющему отделением для принятия окончательного решения (срок не установлен).

Данная инструкция была отменена приказом от 19 марта 2008 года № 62 в связи с утверждением постановлением Правления ПФР от 4 апреля 2007 года № 82п Инструкции о проведении мероприятий, в которой такого детального порядка не установлено.

Перечень возможных форм реагирования руководства отделения при реализации материалов контрольных мероприятий формально не установлен, но на практике в исследуемом периоде по результатам ревизии или проверки руководителю терри-

ториального органа ПФР направлялось письмо с указаниями об устранении выявленных недостатков либо, в случае выявления более серьезных нарушений, издавался приказ управляющего.

КРО осуществлялся постоянный контроль за выполнением составляемых подведомственными учреждениями по результатам проведенных мероприятий планов по устранению нарушений.

Всего в 2006-2008 годах по результатам 146 (согласно отчетности) мероприятий на проверяемые объекты было направлено 49 материалов (27 писем и 22 приказа), что составляет лишь 33,6 % от количества мероприятий. При этом, согласно отчетности КРО, результативными были 123 мероприятия (84,2 процента).

Данное противоречие объясняется неправильным отражением в отчетности КРО количества тематических проверок, искусственно увеличивающим их число. Так, при проведении комплексных ревизий в управлениях, в состав которых входят районные отделы без образования юридического лица, расположенные в других районах края, контрольные мероприятия, проводимые в них, оформляются отдельными актами и отражаются в отчете как отдельные тематические проверки. При этом выявленные в ходе этих проверок нарушения и иные фактические данные включаются в сводный акт комплексной ревизии. Более того, данные проверки проводятся в рамках одного решения о проведении документальной (выездной) проверки, а по итогам их проведения на проверяемый объект направляется одно письмо (приказ).

В качестве примеров можно привести комплексные ревизии управлений ПФР, проведенные в 2006 году в г. Комсомольске-на-Амуре и Комсомольском районе (отражены в отчетности как 1 комплексная ревизия и 4 тематических проверки), в Николаевском районе (1 ревизия и 1 проверка в Ульчском районе).

Комплексные проверки деятельности таких отделов ПФР по всем направлениям их деятельности отражались в отчетах как отдельные тематические проверки. Так, такие проверки в отделах в Охотском районе, в Центральном округе г. Хабаровска (2007 год), в Хабаровском районе (2008 год) были отражены в отчете как 11 отдельных тематических проверок при том, что на их проведение также оформлялось одно решение и по результатам составлялся один документ (письмо или приказ).

Кроме того, при проведении проверки по одной теме в нескольких районах подсчет их количества также осуществлялся по количеству оформленных актов, то есть проверка в одном структурном подразделении отражалась как отдельная тематическая проверка.

Например, проверка организации работы клиентских служб в Управлении ПФР в г. Хабаровске и Хабаровском районе, проведенная в 2006 году одновременно в 5 районных отделах города, отражена в отчетности как 5 тематических проверок, опять же при одном решении о проведении проверки и одном итоговом письме. Аналогично были отражены в отчете, например, проверка обоснованности формирования выплатных документов в Управлении ПФР в г. Хабаровске и Хабаровском районе (2006 год, 5 проверок), проверки организации пенсионного обеспечения, персонифицированного учета, исполнения доходной части бюджета ПФР, отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности в отделах ПФР в районе им. П. Осипенко, Аяно-Майском районе (2007 год, 7 проверок), проверка расходования средств ПФР, выделенных на оказание адресной социальной помощи в 2006 году, Управления ПФР в г. Хабаровске и Хабаровском районе и комитетах (отделах) социальной защиты населения г. Хабаровска и Хабаровского района (2007 год, 5 проверок).

Такая ситуация обуславливается положениями Указаний по заполнению формы «Отчет об основных результатах деятельности контрольно-ревизионного отдела отделения Пенсионного фонда Российской Федерации» (КРО-отч.), утвержденных 11 июня

2003 года председателем РК, согласно которым в качестве комплексных ревизий в отчете могут отражаться только одновременные проверки, охватывающие все 4 основных направлений деятельности подразделения (финансирование пенсионного обеспечения; назначение пенсий, подготовка выплатных документов и выплаты пенсий; исполнение смет доходов и расходов; проверка организаций, осуществляющих доставку пенсий), тогда как в отделах отсутствует смета и какая-либо финансово-хозяйственная деятельность.

Кроме того, согласно Указаниям в качестве тематических проверок могут отражаться мероприятия, если они были оформлены самостоятельными актами (справками).

Следует отметить, что в соответствии с письмом РК от 30 сентября 2009 года № РК-2-9/95 с 2010 года отделы, являющиеся структурными подразделениями межрайонного управления отделений, будут подлежать проверке также не реже 1 раза в 2 года с оформлением акта комплексной ревизии.

Очевидно, что в результате этого количество проведенных КРО и отраженных в отчетности мероприятий будет существенно меньше.

Представляется, что наиболее объективным значением, фиксирующим реальное количество проведенных мероприятий, является количество решений об их проведении, подписанных управляющим отделением. В таком случае общее количество проведенных мероприятий в 2006-2008 годах составило бы 78 единиц.

В отделении ПФР по Кабардино-Балкарской Республике в исследуемом периоде действовал самостоятельно разработанный и утвержденный приказом управляющего отделением от 14 сентября 2004 года № 145 Порядок проведения комплексных проверок деятельности структурных подразделений отделения ПФР по Кабардино-Балкарской Республике, содержащихся за счет бюджета ПФР, в котором указано, что порядок реализации материалов комплексной и других проверок определяется руководством отделения.

В Порядке определено, что руководитель бригады после окончания проверки подготавливает на рассмотрение руководства отделения конкретные предложения для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению необоснованных выплат и их предотвращению. В Порядке установлен примерный перечень возможных форм реагирования руководства отделения при реализации материалов контрольных мероприятий, который включает в себя информационное письмо на имя начальника структурного подразделения, рекомендации, приказ управляющего. Допускаются и иные формы реализации материалов проверок. Согласно Порядку, в письме (приказе) устанавливается двухнедельный или месячный срок представления информации о выполнении предложений по устранению нарушений и недостатков в работе. Поступившая информация рассматривается на предмет ее полноты и своевременности представления.

В обязанности сотрудников КРО Порядком включены:

- осуществление контроля за восстановлением сумм нецелевого использования средств и поступлением их в бюджет ПФР;
- проверка достоверности и своевременности представленной в отделение проверенным подразделением информации об устранении выявленных предыдущей проверкой нарушений и недостатков.

Сложившаяся практика реализации результатов осуществления внутреннего контроля в отделении разнообразна и в целом соответствует объему и характеру выявляемых нарушений.

Так, в рассматриваемом периоде в управления, допустившие наименьшие нарушения, направлялись письма за подписью руководства отделения. Результаты комплексных проверок выносились на расширенные совещания руководителей подразделений

отделения, некоторые результаты тематических проверок обсуждались на совещаниях у руководства отделения с подготовкой протокольных решений.

Также имеет место практика обсуждения результатов комплексной проверки на общем собрании трудового коллектива управления, в котором была проведена комплексная проверка с участием представителей руководства отделения. Также по результатам комплексных и тематических проверок руководством отделения издаются приказы.

Результаты контрольных мероприятий в управлениях ПФР по Сибирскому и Дальневосточному федеральным округам оформляются справкой, составляемой в произвольной форме, поскольку каких-либо шаблонов или методик составления документов по результатам мероприятий, проведенных сотрудниками управлений, ПФР не разрабатывалось и не утверждалось. В указанных справках, подписываемых проверяющими и руководством отделения, формулируются рекомендации.

Анализ справок, подготовленных по результатам проведенных проверок, показал, что контрольная деятельность Управления ПФР по Сибирскому федеральному округу в значительной степени направлена на изучение и оценку качества выполнения органами ПФР возложенных на них государственных функций и выработку предложений по совершенствованию рассматриваемого направления деятельности отделения в целом.

В качестве примера такого подхода можно привести проверку отдельных направлений деятельности органов ПФР по Республике Тыва, проведенную в 2006 году.

В части организации работы по исполнению доходной части бюджета, полноте разнесения сумм страховых взносов по ИЛС застрахованных лиц можно отметить следующие выводы и рекомендации, сформулированные по результатам проверки, которые носят системный характер и направлены на качественное улучшение работы:

- об увеличении штатной численности специалистов по рассматриваемому направлению деятельности за счет внутреннего перераспределения штатов в связи с необъяснимо высокой нагрузкой на специалиста в некоторых управлениях;

- о необходимости проведения анализа работы территориальных управлений с недоимкой по страховым взносам с использованием всех предложенных отделением форм этой работы и рассмотрением их эффективности;

- о выработке индивидуального подхода в работе с государственной инспекцией труда в Республике Тыва, в том числе путем составления совместного плана проверок определенного числа страхователей, не начисляющих заработную плату, поскольку цель этой работы заключается не в формальном направлении во все инстанции списков, а в привлечении к данной работе органов в меру их законодательных возможностей;

- о необходимости обращать внимание на завершенность действий при проведении соответствующей работы.

В части организации правовой работы сделаны рекомендации:

- о повышении значимости и качества аналитической обработки результатов судебной практики, поскольку результативный анализ этих показателей заинтересованными службами отделения и управлений позволит своевременно предупредить возможные недостатки и выявить причины возникающих конфликтов на начальной стадии для их возможного досудебного разрешения;

- о необходимости расширения сферы участия специалистов-юристов в деятельности органов ПФР.

Подобные рекомендации подготавливались сотрудниками управления и по результатам других мероприятий.

Всего в 2006-2008 годах Управлением проведено 28 проверок и рассмотрено 4 жалобы, направленных на рассмотрение Исполнительной дирекцией ПФР. Количество

рекомендаций по совершенствованию работы отделений, устранению недоработок составило: в 2006 году - 56 рекомендаций, в 2007 году - 37 рекомендаций, в 2008 году - 126 рекомендаций.

В целом контрольные мероприятия, проводимые Управлением, имеют аналитический характер, не дублируют деятельность контрольно-ревизионных подразделений ПФР и касаются, зачастую, таких направлений деятельности, которые не проверяются и не оцениваются РК и КРО (правовая работа, работа с обращениями граждан и т. д.).

Как показало мероприятие, материалы проверок, проводимые управлениями в федеральных округах, не востребованы ни руководством ПФР, ни функциональными подразделениями Исполнительной дирекции ПФР, нормативно установленная обязанность по обобщению и предоставлению результатов контрольных мероприятий куда-либо у управлений отсутствует. Какая-либо периодическая отчетность по результатам контрольной деятельности управлениями не составляется.

Более того, у управлений фактически отсутствует механизм контроля за исполнением сформулированных по итогам проведения проверок рекомендаций. Управлением по результатам мероприятий не направляется никаких писем или указаний с перечислением выявленных недостатков и рекомендациями, не устанавливаются сроки их выполнения, что связано с отсутствием в нормативных документах ПФР таких полномочий, закрепленных за управлением. Фактически контроль исполнения отделениями рекомендаций может быть осуществлен только при последующей проверке, проведение которой порой трудно осуществимо.

Так, Управлением ПФР по Дальневосточному федеральному округу в 2007 году в отделении ПФР по Корякскому автономному округу была проведена проверка и анализ состояния учета недвижимого имущества, а также достоверности сведений, представленных в паспорте недвижимости отделения¹⁰.

В процессе проверки сотрудниками Управления были выявлены следующие существенные нарушения:

- несоответствие данных о площадях занимаемых помещений, содержащихся на балансовом учете отделения, и сведений, внесенных в формы паспорта (на балансе отделения ПФР по Корякскому автономному округу числятся 9 помещений, являющихся федеральной собственностью и находящихся в оперативном управлении, общей площадью 653,8 кв. м., в т. ч. 3 гаража - 124,8 кв. м. При сверке представленных документов с формой паспорта имело место неправильное указание адресов и площадей помещений);

- не осуществлен перевод жилых помещений в категорию нежилых (по представленным документам 5 помещений приобретены согласно договорам купли-продажи, из них 2 помещения расположены на первых этажах жилых домов, 1 помещение занимает половину одноэтажного частного дома, 1 помещение является 2-этажным нежилым зданием и 1 помещение гаража. Расположенные в жилых домах помещения предназначены для проживания);

- не проведена работа с местными органами исполнительной власти по вопросу передачи помещений из муниципальной собственности и собственности субъектов Российской Федерации в федеральную собственность в соответствии с письмами Исполнительной дирекции ПФР от 14 мая 2005 года № ПА-04-26/4985 и от 20 февраля 2006 года № ПА-04-26/1762.

¹⁰ Паспортизация недвижимого имущества проводилась на основании постановления Правления ПФР от 20 мая 2003 года № 71па «О проведении паспортизации отделений Пенсионного фонда Российской Федерации» и писем Исполнительной дирекции ПФР с указанием даты составления форм паспорта и сроков представления их в ПФР и управление ПФР по федеральному округу.

По результатам контрольного мероприятия в отделение было направлено письмо от 8 августа 2007 года № 116-753 с указаниями об устранении выявленных нарушений в месячный срок. Одновременно отделению ПФР по Камчатской области было дано поручение о проведении дополнительной проверки наличия и правильности оформления правоустанавливающих документов на объекты недвижимости отделения ПФР по Корякскому автономному округу. По результатам проведения этой дополнительной проверки нарушения также устранены не были, как не устранены они и до настоящего времени.

Представляется, что для наиболее эффективного осуществления контрольных функций управлений ПФР в федеральных округах необходимо внести изменения в положения об управлении либо принять отдельный нормативный акт, подробно регламентирующий вопросы подчиненности, виды контроля, пределы осуществления контрольных функций, а также возможность принятия каких-либо мер по результатам осуществления контрольных мероприятий. Кроме того, должен быть сформулирован перечень показателей, характеризующих эффективность деятельности управлений ПФР в федеральных округах.

Отчетность о контрольной деятельности и оценка эффективности и результативности контроля

Положением о РК предусмотрены подготовка и представление Правлению ПФР ежегодного отчета о результатах работы РК. Указанный отчет формируется на основании отчетности по каждому контрольному мероприятию, проведенному РК. Отчет ежегодно рассматривается и утверждается постановлением Правления ПФР. Данный отчет содержит текстовое изложение основных статистических показателей работы Ревизионной комиссии, а также обобщенный анализ наиболее серьезных и типичных нарушений, выявленных в ходе проведения контрольных мероприятий.

Формы отчетности об основных нарушениях и недостатках, выявленных при проведении ревизий (проверок), утверждены распоряжением РК от 1 марта 2000 года № 1. В этих формах по всем направлениям контроля предусмотрены классификация выявленных нарушений, количество нарушений, сумма нарушений, имеющих денежную оценку, и сумма, подлежащая восстановлению, примечания, в которых отражаются причины допущенных нарушений. Указанная отчетность сводится как в финансовых результатах, так и по видам нарушений, в том числе и не имеющих денежной оценки.

Форма отчетности КРО, применявшаяся в 2006-2008 годах, именуется как формализованный документ 9001 «Отчет об основных результатах деятельности контрольно-ревизионного отдела отделения Пенсионного фонда Российской Федерации» (КРО-отч.) и была утверждена в первоначальной редакции постановлением Правления ПФР от 23 мая 2001 года № 87, впоследствии незначительно изменялась постановлениями Правления ПФР от 11 июня 2003 года № 82п и от 25 марта 2008 года № 98п. Председателем РК 11 июня 2003 года были утверждены указания по заполнению данной формы отчетности, которые впоследствии неоднократно изменялись и дополнялись.

Отчетность содержит информацию как о мероприятиях, осуществляемых в рамках внутреннего контроля, так и о проверках, проводимых в других организациях, использующих средства ПФР, и представляется с полугодовой периодичностью в РК с приложением пояснительной записки.

Данная форма предусматривает 3 крупных показателя.

1. Количество проведенных контрольных мероприятий, в т. ч. тех, по итогам проведения которых выявлены нарушения. Здесь же предусмотрено разделение проведенных мероприятий на комплексные ревизии и тематические проверки. Отчет-

ность не позволяет выяснить, сколько мероприятий было осуществлено в соответствии с планом, а сколько вне плана.

Кроме того, проведенные ревизии и проверки делятся по объектам контроля:

- в отделениях ПФР;
- в подведомственных отделению учреждениях;
- в организациях, осуществляющих доставку (выплату) пенсий;
- в других организациях, не входящих в систему ПФР.

2. Сумма выявленных нарушений, в которой выделяются отдельно 4 группы: целевые, необоснованные (незаконные), нерациональные расходы и отвлечение средств и прочие нарушения.

3. Суммы средств, подлежащих восстановлению, и восстановленные.

Такие показатели, как количество выявленных нарушений, их градация по важности и степени влияния на качество деятельности органов ПФР, число данных по результатам проверок рекомендаций и информация об их исполнении рассматриваемой формой отчетности не предусмотрены.

В упомянутых выше указаниях по заполнению рассматриваемой формы отчетности установлено, что в соответствующих разделах формы должна отражаться денежная оценка выявленных нарушений. Каким образом надлежит отражать в отчетности другие нарушения (например, законодательства или технические), которые нельзя оценить в денежном выражении, остается неясным. Некоторые из таких нарушений лишь упоминаются в пояснительной записке к отчету.

Анализ материалов, проведенных КРО, показал, что помимо финансовых сотрудниками КРО выявляется значительное количество других нарушений, некоторые из которых являются весьма существенными, но не подлежат денежной оценке.

Так, при проведении КРО отделения ПФР по Новосибирской области в 2008 году комплексной ревизии Управления ПФР в Сузунском районе были установлены такие недостатки, как нарушение пункта 236 Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н, в части отсутствия учета арендованных основных средств, временно находящихся в учреждении по договору аренды нежилого помещения, а также несколько ошибок при заполнении трудовых книжек сотрудников.

При осуществлении в 2008 году комплексной ревизии Управления ПФР в Первомайском районе г. Новосибирска были выявлены нарушения:

- требований Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в части обязательного проведения торгов (запроса котировок);
- сроков рассмотрения вопросов, связанных с установлением стажа работы, дающего право на получение ежемесячной надбавки к должностному окладу сотрудников за выслугу лет.

В ходе проведения в 2008 году комплексной ревизии в Управлении ПФР в Калининском районе г. Новосибирска был установлен факт утери пенсионного дела гражданина, а также случаи выплаты сотрудникам Управления премий, компенсаций, выходного пособия без индексации и несоблюдения графика отпусков.

При проведении КРО отделения ПФР по Хабаровскому краю в 2007 году комплексной ревизии Управления ПФР в Амурском районе были установлены недостатки и отсутствие контроля за работой юридической службы, в результате чего были необоснованно нарушены сроки подачи 6 исковых заявлений в судебные органы, не были обжалованы решения судов, вынесенные не в пользу Управления, представитель управления не присутствовал на судебных заседаниях.

По результатам проверки организации работы отдела ПФР в Тугуро-Чумиканском районе, проведенной в 2007 году, была установлена плохая организация работы по конвертации пенсионных прав застрахованных лиц, выразившаяся в завершении правовой обработки документов в полном объеме только в отношении 31 % от общего количества представленных форм СЗВ-К и в непроведении необходимых документальных проверок в целях конвертации пенсионных прав.

Кроме того, были установлены существенные недостатки в организации работы отдела в части отсутствия ее планирования.

При проведении в 2008 году КРО отделения ПФР по Кабардино-Балкарской Республике выборочной проверки ведения наблюдательных дел страхователей в Управлении ПФР в Зольском районе выявлен факт фальсификации такого наблюдательного дела.

По результатам комплексной проверки деятельности Управления ПФР в Лескенском районе, проведенной в 2008 году, констатировано отсутствие должного контроля за соблюдением сроков рассмотрения заявлений пенсионеров о назначении (перерасчете размера) трудовой пенсии, установленных статьями 19 и 20 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Проверкой установлено, что в 10 случаях из проверенных 24 дел (41,7 %) по назначению пенсий и в 16 из 24 дел по перерасчету пенсий (61,5 %) нарушены сроки рассмотрения заявлений граждан от 1 до 78 дней.

Таким образом, часть выявляемых подразделением внутреннего контроля нарушений, недостатков и ошибок не фиксируется в отчетности и, соответственно, не может использоваться для оценки качества деятельности КРО.

Помимо проанализированной специальной отчетности КРО, которая составляется и подписывается только руководством отдела, сведения о результатах мероприятий внутреннего контроля также содержатся в общей бюджетной отчетности отделения, которая ежегодно составляется и направляется в ПФР в соответствии с Инструкцией о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 13 ноября 2008 года № 128н.

В рамках подготовки данной отчетности заполняется формализованная таблица, состоящая из 4 столбцов - «Тип контрольных мероприятий», «Наименование мероприятия», «Выявленные нарушения», «Меры по устранению выявленных нарушений».

В отделениях ПФР содержание данной таблицы представляет собой перечисление в очень сжатом виде нарушений, выявленных в ходе последующего контроля. Данная таблица заполняется в 2 формах отчетности - Бюджетной отчетности по расходам на финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности отделения, Отчете об исполнении бюджета в части расходов на пенсионное обеспечение, в которых перечисляются нарушения, относящиеся к содержанию отчетности, а также указывается информация о принятых мерах по устранению этих нарушений.

В рамках выполнения функции, связанной с проведением анализа выявленных недостатков и нарушений, причин их возникновения и подготовкой предложений, направленных на их предотвращение, РК и КРО один раз в полгода обобщаются результаты проведенных мероприятий, составляются и направляются в подведомственные территориальные органы обзорные материалы, содержащие сведения об основных показателях работы КРО и типичных выявленных нарушениях с рекомендациями, предусматривающими анализ состояния дел по соответствующим направлениям деятельности и предпринимаемыми принять меры по недопущению упомянутых нарушений и недостатков. Кроме того, КРО ежегодно подготавливается анализ результатов своей работы, в котором систематизировано излагаются наиболее существенные недостатки, обнаруженные в течение отчетного года.

В структуре РК создан организационно-методологический отдел, одной из функций которого является осуществление анализа и обобщение результатов ревизий (проверок), проведенных Ревизионной комиссией, а также отчетности и информации о работе КРО отделений ПФР.

Каких-либо нормативно установленных критериев оценки эффективности и результативности деятельности КРО в документах ПФР не установлено¹¹.

Распоряжением РК от 2 марта 2004 года № 2 организационно-методическому отделу предписано обеспечить анализ отчетности о работе КРО на основании аналитического учета в территориальном разрезе всех показателей отчетности о работе КРО, а также производить оценку результатов их работы по видам контрольных мероприятий, направлениям контроля и видам выявленных нарушений.

На основании данных отчетности и аналитического учета РК ежегодно обобщаются результаты контрольно-ревизионной работы в целом по системе ПФР и на основании анализа этих результатов направляются в регионы обзорные письма о результатах работы КРО, и о типичных нарушениях и недостатках в деятельности территориальных органов ПФР.

Анализ данных документов позволяет сделать вывод о том, что наиболее важными показателями результативности работы КРО, по мнению РК, являются:

- выявляемость нарушений, то есть прошла ли проверка с «нулевым» результатом или в ее ходе выявлены какие-нибудь нарушения, подлежащие денежной оценке. Данный показатель, конечно, можно признать вполне объективным, однако, во-первых, он не поставлен в зависимость от суммы выявленных нарушений, то есть любая, даже самая небольшая сумма переводит контрольное мероприятие в разряд результативных, во-вторых, не учитывает размеры проверяемых объектов и величину средств, подлежащих контролю;

- объем выявленных сумм нарушений в целом по направлениям деятельности, а также по видам (нецелевое, необоснованное). Здесь необходимо учитывать различные объемы средств, контролируемых отделениями в регионах;

- доля восстановленных средств;

- суммы выявленных нарушений, приходящихся на одного ревизора и на одну ревизию (проверку).

В некоторых из этих писем упоминаются исследованные в ходе мероприятия отделения.

Так, в письме РК от 7 мая 2007 года № РК-01-9/30 «О результатах работы КРО за 2006 год и задачах на 2007 год» КРО отделения ПФР по Новосибирской области перечислено в ряду отделов, выявивших наибольшие суммы нецелевого использования средств.

Оценка эффективности и результативности работы конкретного КРО проводится также ревизионной группой в ходе комплексных ревизий деятельности отделений ПФР при проверке вопроса состояние и организация контрольно-ревизионной работы отделения и, соответственно, находит свое отражение в подготавливаемых по результатам ревизий документах (постановлениях Правления ПФР, письмах Председателя Правления ПФР).

¹¹ Следует отметить, что в ПФР утверждена методика оценки эффективности деятельности территориальных органов ПФР (распоряжение Правления ПФР от 13 июля 2009 года № 151р), в которой имеются некоторые критерии, основанные на данных КРО, и которые могут быть использованы для оценки их деятельности в сравнении с аналогичными подразделениями других отделений. В части КРО такими показателями являются коэффициент выявленных случаев излишне выплаченных и недоплаченных сумм пенсий по вине территориального органа ПФР за отчетный период. Однако целью вычисления данных показателей является не оценка работы конкретного подразделения внутреннего контроля, а характеристика одного из аспектов деятельности отделения в целом.

Согласно статье 7 Федерального закона от 14 декабря 2001 года № 164-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (и статье 5 заменившего его Федерального закона с аналогичным названием от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ), если организация является государственным внебюджетным фондом, в ней осуществляется обязательный ежегодный аудит. Указаний ПФР о необходимости проведения такого аудита в отделения ПФР, деятельность которых исследовалась в ходе мероприятия, не поступало, соответственно, данный аудит в них не проводился.

Принцип независимости от объекта контроля обеспечивается в системе ПФР нормативными положениями, закрепленными в постановлениях Правления ПФР от 29 марта 2001 года № 40 и от 26 июня 2008 года № 175п, устанавливающими, что:

- КРО подчиняется непосредственно управляющему отделением и осуществляет свою деятельность под методическим руководством РК;

- начальник КРО назначается на должность и освобождается от должности управляющим отделением по согласованию с Ревизионной комиссией. В таком же порядке осуществляется наложение на начальника КРО дисциплинарного взыскания и снижение ему размера премии.

Порядок согласования на должность начальника КРО установлен специальным распоряжением РК от 13 декабря 2007 года № 1, согласно которому председателем Ревизионной комиссии выбирается один из двух способов принятия решения о процедуре такого согласования (рассмотрение документов либо очное собеседование с кандидатом), после чего им же принимается окончательное решение о согласии (несогласии) с назначением на должность.

Кроме того, в качестве гарантий независимости можно также рассматривать наличие у начальника КРО полномочий по самостоятельному утверждению программ контрольных мероприятий, а также подготовке и направлению отчетности в РК.

В то же время, как свидетельствует ситуация в отделении ПФР по Новосибирской области, при которой возникший конфликт управляющего и начальника КРО не разрешается в течение более 4 лет и даже привел к выяснению отношений в судебных органах, наличие такого «двойного подчинения» руководства КРО при отсутствии механизма урегулирования возможных конфликтных ситуаций и установленного жесткого порядка действий в ходе их разрешения заинтересованных должностных лиц потенциально может негативно сказываться на работе отделения.

В качестве вариантов решения данной проблемы возможно, например, создание специальной конфликтной комиссии при Исполнительной дирекции ПФР, которая могла бы объективно рассматривать возникающие спорные ситуации. Кроме того, представляется, что порядок согласования (мотивированного отказа согласования) со стороны РК вопросов назначения, применения дисциплинарных взысканий и увольнения начальника КРО должен быть урегулирован в специальном ведомственном нормативном акте.

Что касается должной тщательности проведения контроля, то здесь возникает вопрос о том, насколько штатной численности работников контрольно-ревизионных отделов достаточно для тщательного осуществления всех мероприятий внутреннего контроля, нормирования трудозатрат работников, занимающихся соответствующей деятельностью. Ведь количество обнаруженных (и необнаруженных) нарушений напрямую зависит от такой категории, как полнота охвата объекта контроля, которая, в свою очередь, зависит от объема контрольной работы, которую необходимо выполнить конкретному работнику за конкретный временной интервал в соответствии с возложенными на него обязанностями.

Следует отметить, что в ПФР действует норматив численности работников контрольно-ревизионных отделов (управлений) региональных отделений ПФР, утвержден-

ный постановлением Правления ПФР от 29 марта 2001 года № 40 «О совершенствовании деятельности контрольно-ревизионных отделов отделений ПФР».

Этим нормативным документом закреплена формула определения норматива численности КРО, включающая в себя 9 показателей, значения 8 из которых уже определены¹².

Непосредственная численность конкретного отдела фактически зависит от одного переменного показателя - количества комплексных проверок, подлежащих ежегодному проведению.

Как следует из данного документа, в основу расчета норматива заложено проведение с периодичностью 1 раз в 2 года комплексной проверки совокупности объектов, расположенных в одном территориальном образовании:

- органов, осуществляющих пенсионное обеспечение;
- организаций (учреждений), осуществляющих доставку (выплату) пенсий;
- учреждений социального обслуживания и других организаций, использующих средства ПФР;
- подведомственных отделению учреждений;
- отделов (подотделов) доставки.

В ходе проведения мероприятия были произведены расчеты этого норматива для КРО отделения ПФР по Хабаровскому краю, в результате которых установлено, что с учетом отнесения части территории Хабаровского края к районам Крайнего Севера норматив численности КРО отделения, даже без учета дополнительной численности на начальника, заместителя начальника отдела, составит 11,6 человек.

Если же учитывать, что в соответствии с письмом РК от 30 сентября 2009 года № РК-2-9/95 с 2010 года управления (отделы), являющиеся структурными подразделениями межрайонного управления отделения, будут подлежать проверке также не реже 1 раза в 2 года с оформлением акта комплексной ревизии, значение вышеназванного переменного показателя для КРО возрастет. Соответственно, норматив численности также вырастет и достигнет 14,9 человека.

Более того, следует иметь в виду, что в анализируемом нормативном документе, принятом еще в 2001 году, никаким образом не учитывается ни возрастающий объем бюджета отделения, ни возлагаемые на отделение и на КРО новые функции и обязанности (например, материнский (семейный) капитал, ЕДВ и т. д.).

Численность КРО отделения ПФР по Хабаровскому краю как была утверждена в 2001 году в составе 9 человек, так и остается неизменной до настоящего времени, в то время как общий объем расходов отделения с 2001 года вырос в 5,6 раза, количество назначенных пенсий с 2006 года выросло на 19,2 %, количество выданных сертификатов на материнский (семейный) капитал в 2008 году по сравнению с 2007 годом возросло более чем в полтора раза.

¹² Норматив времени на одного специалиста, участвующего в одной комплексной проверке (15 рабочих дней); коэффициент дополнительных затрат на проверки, не учтенные в нормативах времени (0,5); коэффициент дополнительных затрат, учитывающий время на подготовку к проведению комплексной проверки, согласование акта (справки) по результатам проверки, реализацию материалов проверки, проезд к объекту проверки и обратно, а также внутрирайонные разъезды, учебу в отделе, самоподготовку, отдых и личные надобности работника (0,5); коэффициент, учитывающий планируемые невыходы специалистов во время очередного и учебного отпуска, болезни (0,2 или 0,3 для районов Крайнего Севера); численность специалистов в комплексной бригаде (4 человека); полезный фонд рабочего времени специалиста КРО за год (250 рабочих дней); дополнительная численность на начальника КРО, не принимающего участия в комплексных проверках в отделениях ПФР; дополнительная численность на заместителя начальника КРО с численностью 12 и более человек.

3. Изучение системы внутреннего контроля в Фонде социального страхования Российской Федерации и его территориальных органах

Проведенный анализ системы внутреннего контроля в ФСС показал, что традиционно в ФСС применяются следующие виды внутреннего контроля:

- специализированный финансовый контроль, осуществляемый путем проведения последующих периодических ревизий финансово-хозяйственной деятельности и тематических проверок в исполнительных органах ФСС;
- функциональный контроль, проводимый структурными подразделениями в сфере их компетенции в оперативном режиме.

В соответствии с Положением о Фонде социального страхования Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 года № 101, контроль финансово-хозяйственной деятельности региональных отделений ФСС осуществляется путем проведения периодических ревизий и проверок контрольно-ревизионной службой ФСС, которая осуществляет свою деятельность на основании положения, одобренного правлением ФСС и утвержденного председателем ФСС. В ФСС специализированным контрольным подразделением является департамент контрольно-ревизионной работы (далее - Департамент КРР).

Региональные отделения ФСС являются исполнительными органами ФСС и осуществляют свою деятельность в соответствии с положениями о них, утвержденными приказами ФСС. Согласно указанным положениям региональные отделения выполняют возложенные на них функции непосредственно и через созданные ими филиалы. В региональных отделениях ФСС внутренний контроль осуществляют работники контрольно-ревизионных служб на основании положений о них, утверждаемых управляющими региональными отделениями ФСС.

В исследуемом периоде Департамент КРР действовал на основании положений о нем, утвержденных приказами ФСС от 29 марта 2006 года № 64 и от 30 декабря 2008 года № 305. Департамент КРР в своей деятельности подчиняется председателю ФСС и заместителю председателя ФСС, курирующего деятельность Департамента КРР.

Основными задачами Департамента КРР, согласно положению 2008 года, являются:

- контроль за соблюдением требований законодательных и иных нормативных правовых актов, финансово-хозяйственной деятельностью региональных отделений ФСС, использованием средств федерального бюджета, перечисляемых ФСС;
- совершенствование порядка организации ревизий и проверок, разработка стандартов контроля в целях обеспечения рационализации управленческих систем исполнительных органов ФСС и повышения эффективности их финансово-хозяйственной деятельности;
- разработка методических материалов по проведению Департаментом КРР ревизий и тематических проверок региональных отделений ФСС по разделам их деятельности;
- контроль за исполнением региональными отделениями ФСС решений по результатам ревизий и проверок, проведенных ФСС и федеральными контрольными органами;
- анализ контрольно-ревизионной деятельности региональных отделений ФСС; аналитическая обработка информации, принятие мер по совершенствованию контрольно-ревизионной деятельности; оказание информационно-методологической помощи.

Следует отметить, что положение 2008 года сузило перечень задач Департамента КРР, исключив из него следующее:

- организация и методологическое руководство региональными отделениями ФСС по определению наиболее значимых «объектов» и методов по сферам контроля с учетом приоритета выполняемых функций;

- контроль эффективности организации системы внутреннего контроля исполнительных органов ФСС;
- разработка базовых принципов по проведению Департаментом КРР тематических проверок региональных отделений ФСС по разделам их деятельности;
- оптимизация затрат на осуществление контрольных мероприятий, устранение дублирования функций при проведении ревизий и тематических проверок.

В соответствии с возложенными задачами Департамент КРР выполняет следующие основные функции:

- разрабатывает стандарты контроля в целях обеспечения рационализации управленческих систем и повышения эффективности финансово-хозяйственной деятельности исполнительных органов и центров реабилитации ФСС;
- осуществляет оценку эффективности внутреннего контроля исполнительных органов ФСС в соответствии с информацией в подсистемах ЕИИС «Соцстрах»;
- выявляет наиболее проблемные участки финансово-хозяйственной деятельности исполнительных органов и центров реабилитации ФСС для их углубленного изучения при проведении ревизий и проверок;
- готовит предложения для формирования плана проведения периодических ревизий финансово-хозяйственной деятельности региональных отделений и центров реабилитации ФСС, тематических проверок для утверждения председателем ФСС;
- проводит периодические ревизии финансово-хозяйственной деятельности региональных отделений и центров реабилитации ФСС, тематические проверки в соответствии с планом, решениями руководства ФСС;
- информирует председателя ФСС о результатах ревизий и тематических проверок региональных отделений и центров реабилитации ФСС, осуществляет подготовку предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений;
- готовит справки, информацию, проекты решений ФСС по контрольно-ревизионной работе и предложения по ее совершенствованию;
- проводит анализ нарушений и недостатков, выявленных ревизиями и тематическими проверками региональных отделений и центров реабилитации ФСС, готовит отчет для доклада руководству ФСС и информационные письма для сведения и принятия мер по недопущению подобных нарушений и ошибок;
- контролирует устранение региональными отделениями ФСС выявленных ревизиями, тематическими проверками нарушений и недостатков в финансово-хозяйственной деятельности, а также по другим разделам работы;
- разрабатывает методические материалы по проведению ревизий финансово-хозяйственной деятельности и тематических проверок региональных отделений и центров реабилитации ФСС;
- готовит предложения по внесению изменений и дополнений в действующие методические материалы по проведению проверок;
- проводит тематические проверки деятельности региональных отделений ФСС по организации проведения и эффективности камеральных и выездных проверок страхователей, а также по другим направлениям деятельности, связанной с выполнением функций ФСС;
- на основании подсистем ЕИИС «Соцстрах» составляет отчет по контрольно-ревизионной деятельности региональных отделений ФСС; анализирует результаты этой работы и принимает меры по ее улучшению.

Как указывалось выше, контрольно-ревизионные отделы региональных отделений ФСС (далее - КРО Фонда) действуют в соответствии с положениями о них, утвержден-

ными управляющими отделениями, и положением о контрольно-ревизионной службе ФСС, утвержденным постановлением ФСС от 5 февраля 1996 года № 8.

КРО Фонда является структурным подразделением отделения и входит в систему контрольно-ревизионной службы ФСС, подчиняется управляющему отделением и заместителю управляющего, курирующему деятельность отдела. По вопросам координации деятельности контрольно-ревизионной службы ФСС и по методическим вопросам КРО Фонда действует под руководством Департамента КРР.

В соответствии с положениями о контрольно-ревизионных отделах региональных отделений ФСС основными их функциями являются:

- проведение ревизий финансово-хозяйственной деятельности филиалов, в том числе по формированию доходной части и исполнению бюджета в части средств обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также расходованию средств Фонда по обязательному социальному страхованию и бюджетных ассигнований на содержание исполнительных органов ФСС;

- осуществление контроля по устранению выявленных в ходе ревизий филиалов недостатков и нарушений;

- взаимодействие с правоохранительными, налоговыми органами по выявлению нарушений и злоупотреблений в учете и формировании доходов и расходов бюджета ФСС;

- обработка результатов ревизий филиалов в подсистеме «Ревизор» ЕИИС «Соцстрах»;
- анализ отчетных данных, полученных от специалистов КРО в филиалах отделения по результатам проделанной работы, материалов проверок и подготовка на их основе предложений управляющему отделением ФСС;

- составление и представление в ФСС отчета отделения о контрольно-ревизионной работе по средствам ФСС за полугодие и год;

- осуществление мониторинга и контроля за достоверностью информации в базах данных ЕИИС «Соцстрах» подсистем «Ревизор», «Камеральные проверки», «Реестр листов нетрудоспособности»;

- осуществление оперативного внутреннего контроля за достоверностью данных, представленных в поисково-мониторинговой системе ФСС «Интернет-портал»;

- осуществление работы по взаимодействию с отделами и филиалами отделения по устранению нарушений и недостатков, выявленных внутренним контролем.

Следует отметить, что в положениях о филиалах функции по внутреннему контролю не записаны. Вместе с тем, согласно порядку организации внутреннего контроля в региональном отделении ФСС по Новосибирской области, утвержденному управляющим отделением, на филиалы возложены соответствующие обязанности. В региональном отделении ФСС по Хабаровскому краю сотрудники филиалов (руководство, специалисты КРО Фонда) наделены соответствующими обязанностями в рамках утвержденных управляющим отделением должностных инструкций.

С развитием системы ЕИИС «Соцстрах» в ФСС и его исполнительных органах все больше внимания уделяется оперативному контролю, осуществляемому путем мониторинга подсистем ЕИИС «Соцстрах».

Формы внутреннего контроля, применяемые в ФСС и его исполнительных органах к моменту проведения мероприятия, приведены в таблице:

	Последующий контроль	Оперативный контроль
Специализированный контроль (осуществляется специалистами контрольно-ревизионной службы ФСС)	1. Ревизии финансово-хозяйственной деятельности (Фонд - отделение, отделение - филиал), тематические проверки, включая контроль соответствия первичных документов информации, представленной в поисково-мониторинговой системе	1. Контроль полноты, достоверности и актуальности информации, представленной в поисково-мониторинговой системе Фонда и подсистемах ЕИИС «Соцстрах».

	Фонда и подсистемах ЕИИС «Соцстрах»	2. Тематические проверки первичных бухгалтерских и иных документов в функциональных подразделениях (на уровне региональных отделений Фонда). 3. Тематические проверки содержащейся в той или иной подсистеме ЕИИС «Соцстрах» информации (в региональных отделениях по поручениям Фонда)
Функциональный контроль (осуществляется функциональными подразделениями)	1. Тематические проверки исполнительных органов Фонда в рамках функциональной подчиненности. 2. Контроль первичных документов за истекший финансовый год (с 2009 года на региональном и муниципальном уровнях)	1. Ежедневный контроль полноты, достоверности и актуальности информации, представленной в поисково-мониторинговой системе Фонда и подсистемах ЕИИС «Соцстрах»

Планирование и осуществление последующего внутреннего контроля

Как указывалось выше, последующий внутренний контроль осуществляется в основном путем проведения периодических ревизий финансово-хозяйственной деятельности и тематических проверок в исполнительных органах ФСС.

Система данного вида контроля имеет трехзвенную структуру. На федеральном уровне функции по его осуществлению возложены на Департамент КРР, на уровне субъектов Российской Федерации - на КРО, на муниципальном уровне в филиалах отделений ФСС - на КРО или специалистов-ревизоров.

В целях обеспечения контроля финансово-хозяйственной деятельности приказом ФСС от 29 декабря 2000 года № 239 утверждена временная инструкция о порядке проведения ревизий финансово-хозяйственной деятельности по исполнению бюджета в региональных отделениях ФСС Главным контрольно-ревизионным управлением ФСС¹³.

Основной задачей ревизии является проверка финансово-хозяйственной деятельности регионального отделения ФСС по следующим направлениям:

- исполнение доходов бюджета;
- исполнение расходов бюджета;
- использование средств государственного социального страхования и обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по целевому назначению;
- исполнение сметы расходов на содержание аппарата;
- соблюдение финансовой и штатной дисциплины, правильность ведения бухгалтерского учета, банковских и кассовых операций, соблюдение учетной политики, учета основных средств и другого имущества, достоверность отчетности;
- обоснованность операций с денежными средствами, ценными бумагами, расходами по текущей деятельности регионального отделения ФСС и затратами капитального характера.

Департаментом КРР проводятся ревизии региональных отделений ФСС. При необходимости в ходе ревизии отделения проводятся и проверки филиалов.

В необходимых случаях проводятся комплексные ревизии с участием специалистов структурных подразделений ФСС, а также работников других отделений ФСС.

Ревизии проводятся в соответствии с планом ревизий финансово-хозяйственной деятельности и организации выполнения социальных задач региональными отделениями ФСС. Данные планы составляются на год, утверждаются приказом ФСС и содержат в себе поквартальное распределение планируемых к проведению ревизий. Периодичность проведения ревизий установлена не реже 1 раза в 2 года.

¹³ Приказом ФСС от 1 июля 2002 года № 311/к Главное контрольно-ревизионное управление переименовано в Департамент контрольно-ревизионной работы.

Согласно утвержденным планам ревизий Департаментом КРР в анализируемом периоде выполнена следующая работа.

В 2006 году проведено 48 плановых ревизий финансово-хозяйственной деятельности по исполнению бюджета региональными отделениями ФСС, а также 7 тематических проверок: по устранению нарушений и недостатков, выявленных проверками федеральных контрольных органов в Ростовском региональном отделении; по организации выполнения социальных задач ФСС - в Белгородском, Московском областном и Тюменском региональных отделениях; по эффективности проведенных камеральных и документальных выездных проверок страхователей с применением ЕИИС «Соцстрах» - в Вологодском региональном отделении и в региональном отделении по Республике Дагестан; по работе с обращениями граждан и выполнению заданий руководства ФСС - в Челябинском региональном отделении.

В 2007 году проведено 40 плановых ревизий и 1 проверка организации в Иркутском региональном отделении контроля за целевым расходованием департаментом социальной защиты населения Иркутской области средств федерального бюджета, перечисляемых отделением на выплату ежемесячного пособия по уходу за ребенком лицам, фактически осуществляющим уход за ребенком и не подлежащим обязательному социальному страхованию.

В 2008 году проведено 46 плановых ревизий и 2 проверки отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности ФГУ «Реабилитационный и учебный центр Фонда социального страхования Российской Федерации», ФГУ «Центр реабилитации ФСС «Кристалл».

Мероприятий, связанных с оценкой эффективности и результативности выполняемых функций (аудита эффективности), а также внутреннего аудита (аудита эффективности системы внутреннего контроля) контрольно-ревизионной службой ФСС в анализируемом периоде не осуществлялось.

Изменения в утвержденный план ревизий вносятся приказом ФСС, изданным на основании служебной записки директора Департамента КРР, согласованной с заместителем председателя ФСС, курирующим Департамент КРР.

Так, планы ревизий на 2007 год и на 2008 год корректировались трижды. Изменения вносились в основном в связи с дополнительным включением в план ревизий региональных отделений ФСС, переносом сроков ревизии региональных отделений с одного квартала на другой, а также исключением из плана отдельных региональных отделений.

На основании утвержденного плана издается приказ, определяющий состав ревизионной группы, руководителя и сроки командировки. Инструкцией не предусмотрена необходимость составления программы ревизии, определяющей конкретные вопросы.

Следует отметить, что в отличие от организации работы Департамента КРР в регионе конкретные вопросы ревизии определяются программой ревизии. Так, в 2006-2008 годах проведение ревизий в региональных отделениях ФСС по Новосибирской области и по Хабаровскому краю осуществлялось в соответствии с утвержденными типовыми программами, включающими цель ревизии, ее задачи, объекты проверки, период, который должна охватить ревизия, перечень основных вопросов, подлежащих ревизии.

Срок командировки и состав ревизионной группы определяются с учетом объема и особенностей деятельности ревизуемого отделения (количества страхователей, зарегистрированных в отделении, продолжительности ревизуемого периода) и, как правило, не может превышать 26 календарных дней.

Перед выездом ревизионная группа знакомится с отчетными и другими материалами, характеризующими работу ревизуемого отделения, данными ЕИИС «Соцстрах», с акта-

ми предыдущих ревизий, информацией об устранении выявленных нарушений и недостатков и другими необходимыми материалами, касающимися деятельности отделения.

По результатам ревизии составляется акт, состоящий из следующих 7 разделов:

- преамбула (указываются наименование темы ревизии, отделения ФСС, сроки проведения ревизии, ревизуемый период и т. д.);

- I. Общие сведения;

- II. Исполнение доходов бюджета отделения ФСС;

- III. Исполнение расходов бюджета отделения ФСС;

- IV. Исполнение сметы расходов на содержание аппарата ФСС;

- V. Штатная дисциплина;

- VI. Организация бухгалтерского учета и отчетности;

- VII. Организация контрольно-ревизионной работы.

Акт ревизии не позднее чем за 2 дня до ее окончания представляется для ознакомления управляющему отделением ФСС. По истечении срока ознакомления с актом ревизии он подписывается обеими сторонами.

При несогласии с актом ревизии (или отдельными его положениями) подписывающий его управляющий отделением (лицо, его замещающее) вносит запись, что акт подписывается «с разногласиями», которые прикладываются к акту ревизии и являются неотъемлемой его частью.

В течение 3 дней после представления акта руководству ФСС управляющему отделением направляется требование о представлении письменного объяснения по выявленным нарушениям и недостаткам.

Не позднее 15 календарных дней после окончания командировки руководителем ревизионной группы готовится проект решения ФСС.

По результатам проведенной ревизии издается приказ ФСС или готовится письмо, направляемые в адрес ревизуемого отделения, в которых отмечаются выявленные нарушения и недостатки и содержатся требования по их устранению, а также разработке и представлению в 10-дневный срок в ФСС плана мероприятий по устранению выявленных ревизией нарушений и недостатков. Следует отметить, что в документах ФСС не закреплено, в каких случаях (при наличии каких нарушений) оформляется письмо, а в каких - приказ ФСС.

Информация о принятых мерах по устранению нарушений и недостатков с приложением подтверждающих документов представляется в ФСС до полного их устранения.

В целях обеспечения своевременного получения от региональных отделений ФСС планов мероприятий и информации по устранению выявленных нарушений и недостатков Департаментом КРР в электронном виде ведутся контрольные карточки по всем ревизиям и проверкам, проведенным ФСС и федеральными контрольными органами. В карточках учитываются нарушения и меры, принятые региональными отделениями по их устранению.

Такой опыт организации контроля по устранению выявленных в ходе контрольных мероприятий нарушений используется не всеми региональными отделениями. Так, в региональном отделении ФСС по Хабаровскому краю контроль за ходом выполнения плана мероприятий осуществляет руководитель КРО отделения. Данный контроль не является автоматизированным и осуществляется на бумажных носителях по мере предоставления информации об устранении выявленных нарушений и недостатков. Карточки учета нарушений не ведутся.

В региональном отделении ФСС по Новосибирской области контроль за ходом выполнения плана мероприятий осуществляет руководитель группы по проведению

ревизии. Он же и отвечает за базу данных по данному объекту контроля в подсистеме «Ревизор» ЕИИС «Соцстрах».

На региональном уровне порядок проведения ревизий финансово-хозяйственной деятельности филиалов утверждается управляющим отделением.

По результатам анализа документов регионального отделения ФСС по Хабаровскому краю, регламентирующих порядок проведения контрольных мероприятий, отмечается следующее:

- отсутствует системный подход к формированию планов, а также отмечается их постоянное невыполнение в части проведения комплексных проверок с участием профильных отделов, обозначенных в утвержденных планах;

- не определены максимальные сроки проведения ревизий и тематических проверок филиалов. Согласно пункту 5.2 порядка проведения ревизий филиалов датой начала ревизии является дата начала работы ревизионной группы, а датой окончания - дата подписания акта. В анализируемом периоде средняя продолжительность ревизий филиалов составляла не более 9 дней;

- не установлен срок разработки и представления филиалом в отделение плана мероприятий по устранению отмеченных в акте ревизии нарушений.

Наибольшего внимания в части организации работы внутреннего контроля заслуживают документы, разработанные в региональном отделении ФСС по Хабаровскому краю в 2009 году.

Так, приказом управляющего отделением от 29 июня 2009 года № 183/05 «О совершенствовании системы внутреннего контроля» утверждены:

- положение об организации внутреннего контроля в региональном отделении Фонда социального страхования Российской Федерации по Хабаровскому краю;

- порядок взаимодействия контрольно-ревизионного отдела, структурных подразделений и филиалов Государственного учреждения - регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации по Хабаровскому краю в ходе осуществления внутреннего контроля.

Согласно положению целью внутреннего контроля является выявление фактов нарушений и неисполнения законодательных и иных нормативных правовых актов, нецелевого и неэффективного использования государственных средств, совершенствование системы управления, обеспечение эффективности и результативности деятельности подразделений и филиалов.

Задачи внутреннего контроля определены по направлениям деятельности:

- организационная деятельность;
- контрольно-проверочная деятельность;
- аналитическая деятельность (следует отметить, что в рамках данной задачи предусмотрено, в том числе, проведение финансового анализа и оценки эффективности результатов деятельности);
- информационная деятельность.

Функциями внутреннего контроля являются:

- функция контроля - выявление нарушений требований законодательных и иных нормативных правовых актов при осуществлении деятельности;

- аналитическая функция - осуществление анализа и оценки выявленных нарушений и недостатков, определение причин их возникновения, подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование деятельности;

- информационная функция - обеспечение представления информации о результатах проводимых контрольных мероприятий для принятия соответствующих реше-

ний, направленных на минимизацию рисков, устранение выявленных недостатков и нарушений деятельности;

- координационная функция - организация контрольной деятельности с учетом ее видов, форм и методов для обеспечения системности внутреннего контроля.

Кроме того, положением об организации внутреннего контроля установлены:

1. Виды внутреннего контроля: финансовый, административный, технологический.

2. Формы внутреннего контроля: предварительный, текущий, последующий.

3. Методы внутреннего контроля:

- по объектам и средствам контроля, месту их нахождения - документальная проверка, автоматическая проверка, фактическая (выездная проверка), камеральная проверка;

- по способам (методикам) получения информации - выборочная; сплошная проверка;

- по предмету контроля - тематическая (целевая) проверка, комплексная проверка.

Порядок взаимодействия разработан, в том числе, в целях контроля за обоснованным, эффективным и целевым использованием бюджетных средств, выделенных на обеспечение деятельности отделения. Он предусматривает организацию взаимодействия структурных подразделений на этапах разработки и утверждения плана и программы проверок, проведения проверок и реализации ее результатов.

Анализ данных документов позволяет сделать вывод о том, что в настоящий момент в отделении при проведении внутреннего контроля внимание уделяется не только вопросам финансового анализа, но и эффективности результатов деятельности отделения и его исполнительных органов.

По результатам проведенных в региональных отделениях ФСС по Новосибирской области и по Хабаровскому краю ревизий филиалов контрольно-ревизионными отделами ежегодно осуществлялся свод и обобщение выявленных в ходе ревизий нарушений и недостатков всех ревизуемых филиалов. Их перечень направлялся в филиалы для ознакомления и учета в работе с целью недопущения подобных нарушений впредь.

Перечни нарушений достаточно обширны и включают разные нарушения, многие из которых не повторяются в последующие годы. Однако есть нарушения, которые повторяются в течение 2 или всех 3 лет анализируемого периода.

Письмом ФСС от 16 мая 2008 года № 02-10/04-4615 до региональных отделений ФСС доведена информация о том, что в рамках внутреннего контроля в обязательном порядке следует проводить проверки по всем направлениям финансово-хозяйственной деятельности отделений и выполнения социальных программ ФСС за полный финансовый год. В период, подлежащий проверке, должны включаться периоды, не охваченные ревизиями, проведенными работниками центрального аппарата ФСС. По результатам указанных проверок в обязательном порядке составляются справки с приложением копий документов, подтверждающих выявленные нарушения. В качестве приложения к названному письму направлена рекомендуемая форма справки о результатах внутреннего контроля финансово-хозяйственной деятельности по исполнению бюджета региональным отделением ФСС и выполнению социальных программ ФСС.

В дополнение к письму от 16 мая 2008 года № 02-10/04-4615 «О внутреннем контроле региональных отделений ФСС» в связи с поступающими от региональных отделений ФСС вопросами по его применению ФСС было направлено письмо от 14 января 2009 года.

В этом письме отмечалось, что организация работы по внутреннему контролю в отделениях в настоящее время является одним из актуальных направлений деятельности, поскольку:

- по результатам ревизий (проверок) финансово-хозяйственной деятельности, проведенных Департаментом КРР и внешними контрольными органами, выявляется доста-

точно большое количество нарушений и недостатков, допущенных в своей работе региональными отделениями ФСС;

- имеют место факты, когда нарушения, выявленные ревизиями ФСС в проверяемом периоде, продолжают иметь место и в дальнейшей работе отделения, т. е. допущенные в работе недостатки не анализируются и не прорабатываются со всеми работниками отделения.

Таким образом, при организации работы по внутреннему контролю следует учитывать следующее:

- осуществление внутреннего контроля по конкретным направлениям работы проводится работниками соответствующих профильных отделов (подразделений) как в аппарате отделения, так и в его филиалах;

- на работников КРО возлагается контроль за организацией и координацией работы по внутреннему контролю, составление сводной справки по отделению по итогам года на основании справок профильных структурных подразделений региональных отделений ФСС;

- требование ФСС о представлении материалов проверок по результатам внутреннего контроля служит цели своевременного владения ФСС информацией о проблемах в региональном отделении ФСС и оказания ему практической помощи.

Таким образом, ошибки и недостатки, выявленные региональным отделением ФСС самостоятельно в результате внутреннего контроля, не являются причиной для вынесения различного рода взысканий со стороны центрального аппарата ФСС. Вместе с тем невыявленные (скрытые) ошибки, обнаруженные впоследствии ревизиями ФСС или проверками внешних контрольных органов, будут служить основанием для принятия решения о мерах дисциплинарного воздействия.

Внутренний контроль целесообразно осуществлять за полный финансовый год. Сводная справка, оформленная по результатам внутреннего контроля, направляется в Департамент КРР ежегодно в срок до 1 марта.

О принятых мерах по устранению недостатков, выявленных проверками финансово-хозяйственной деятельности, и выполнения социальных программ ФСС по результатам внутреннего контроля информировать ФСС по мере их устранения, а также за месяц до начала ревизии регионального отделения ФСС специалистами центрального аппарата ФСС.

Региональным отделением ФСС по Новосибирской области такая ревизия была проведена в октябре-декабре 2008 года. В установленном порядке отделением была подготовлена и 27 февраля 2009 года направлена в ФСС справка о результатах внутреннего контроля финансово-хозяйственной деятельности по исполнению бюджета отделением и выполнению социальных программ, в которую включены разделы, посвященные организации контрольно-ревизионной работы и внутреннего контроля в отделении.

В региональном отделении ФСС по Хабаровскому краю названная проверка была проведена силами функциональных подразделений, и письмом управляющего отделением от 3 марта 2009 года № 01-09/05-1829 в Департамент КРР направлена сводная справка о результатах внутреннего контроля финансово-хозяйственной деятельности по исполнению бюджета за 2008 год. После чего, управляющим отделением 12 марта 2009 года утвержден план мероприятий по устранению недостатков, выявленных в результате внутреннего контроля финансово-хозяйственной деятельности исполнения бюджета отделением за 2008 год. Информация об устранении выявленных в ходе проверки недостатков и нарушений направлена в ФСС письмом отделения от 9 апреля 2009 года № 01-09/05-3244.

В региональном отделении ФСС по Кабардино-Балкарской Республике такая проверка также была проведена силами функциональных подразделений, и письмом управляющего

отделением от 27 февраля 2009 года № 01-10/04/169 в Департамент КРР направлена сводная справка о результатах внутреннего контроля финансово-хозяйственной деятельности по исполнению бюджета отделением и выполнению социальных программ ФСС за 2008 год. Согласно этой справке по всем разделам финансово-хозяйственной деятельности нарушений действующего законодательства не установлено. Обнаруженные по результатам мониторинга в течение года ошибки устранялись по мере выявления.

По итогам анализа работы региональных отделений в части проведения внутреннего контроля за период 2007-2008 годов, проведенного на основании информации (справок отделений), представленных в ФСС, директором Департамента КРР Е. Ю. Соломатиным в региональные отделения ФСС было направлено письмо от 19 августа 2009 года № 02-10/04-7241 «О внутреннем контроле».

В письме без указания конкретных примеров сообщено, что у ряда региональных отделений имеет место некачественное проведение внутреннего контроля. В подтверждение этого тезиса указано на то, что некоторые отделения сообщили, что нарушений в ходе осуществления внутреннего контроля не выявлено. При этом ревизиями, проведенными центральным аппаратом ФСС в I полугодии 2009 года за период 2007-2008 годов после представления региональными отделениями справок по внутреннему контролю, у ряда отделений выявлены нарушения за прошедший период, которые не нашли отражения в информации по результатам внутреннего контроля, представленной региональными отделениями за тот же период.

Региональным отделениям, в частности, рекомендовано:

- повысить качество проведения внутреннего контроля;
- неукоснительно выполнять требования нормативных правовых актов Российской Федерации и документов ФСС при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности, рекомендации ФСС при осуществлении внутреннего контроля;
- при осуществлении внутреннего контроля использовать в работе информацию, представленную письмом ФСС от 25 марта 2009 года № 02-10/04-2390.

Следует отметить, что указанным письмом до региональных отделений ФСС доведен обзор основных нарушений и недостатков, выявленных в исполнительных органах ФСС по результатам ревизий (проверок) финансово-хозяйственной деятельности региональных отделений ФСС, проведенных в 2008 году ФСС и федеральными контрольными органами.

В письме нарушения и недостатки представлены в классификации нарушений и недостатков, разработанных Счетной палатой Российской Федерации на основе анализа нормативных правовых актов и результатов контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и контрольных органов Минфина России.

Осуществление оперативного внутреннего контроля

Помимо последующего внутреннего контроля в ФСС и его исполнительных органах осуществляется и оперативный контроль, проводимый структурными подразделениями в рамках вертикальной подчиненности в пределах полномочий, закрепленных в положениях о них, а также специалистами контрольно-ревизионной службы ФСС.

Данный вид контроля осуществляется как в автоматизированном режиме (на основе имеющейся в базе данных информации), так и на основе первичных документов, и направлен на оперативное выявление, устранение ошибок, возникших в текущей работе подразделений и недопущение совершения их в будущем.

Следует отметить, что данная форма контроля находится в стадии развития, базируется преимущественно на циркулярных письмах отдельных руководителей ФСС и осуществляется в условиях изложенных выше недостатков нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность ФСС.

Так, в документах ФСС, начиная с 2006 года, термин «внутренний контроль» употребляется применительно к мониторингу баз данных единой интегрированной информационной системы «Соцстрах» (ЕИИС «Соцстрах»), содержащей информацию о деятельности исполнительных органов ФСС¹⁴.

Как было отмечено в письме ФСС от 2 марта 2006 года № 02-10/04-1985, по данным мониторинга баз данных подсистем «Ревизор», «Камеральные проверки» и «Финансовый контроль» ЕИИС «Соцстрах» региональных отделений ФСС, осуществляемого в режиме реального времени, установлены случаи некорректного ввода информации по результатам проведенных документальных выездных и камеральных проверок страхователей. Управляющим региональных отделений ФСС было предписано возложить ответственность за полноту и достоверность информации в этих базах на начальников контрольно-ревизионных отделов, а также должностных лиц, которые несут ответственность за проведение камеральных проверок, и организовать систематическое проведение мониторинга вышеназванных подсистем.

Кроме того, письмом ФСС от 10 марта 2006 года № 02-10/04-2255 сообщено, что в ФСС на Интернет-портале создана поисково-мониторинговая система, позволяющая оперативно обрабатывать, обобщать информацию и строить аналитические отчеты на основе баз данных, расположенных в региональных отделениях и филиалах. Ответственность за достоверность представленных в поисково-мониторинговой системе ФСС данных с 1 мая 2006 года возложена на работников КРО отделений и филиалов.

Письмом ФСС от 18 апреля 2006 года № 02-10/04-3635 было сообщено, что ФСС в целях совершенствования контрольно-ревизионной работы, организации оперативного внутреннего контроля за достоверностью данных, представленных в поисково-мониторинговой системе ФСС и подсистемах ЕИИС «Соцстрах», проводит постоянный мониторинг соответствующих подсистем.

Управляющим региональными отделениями ФСС в связи с возложением ответственности за достоверность данных, содержащихся в подсистемах ЕИИС «Соцстрах», на работников контрольно-ревизионных служб, предписано:

- обеспечить технические возможности организации оперативного внутреннего контроля с помощью поисково-мониторинговой системы «Интернет-портал» и подсистем ЕИИС «Соцстрах»;

- организовать работу по взаимодействию структурных подразделений региональных отделений по устранению нарушений и недостатков, выявляемых системой внутреннего контроля.

Письмом также было сообщено, что ФСС будет осуществляться контроль за организацией такой работы в ходе проведения ревизий (проверок).

В дальнейшем вопросы обеспечения достоверности сведений, содержащихся в поисково-мониторинговой системе ФСС, неоднократно поднимались в документах ФСС (письма ФСС от 19 июля 2006 года № 02-10/04-7327, от 20 февраля 2007 года

¹⁴ В утвержденной приказом ФСС от 31 декабря 2004 года № 241 учетной политике Фонда социального страхования Российской Федерации содержится раздел 8 «Система внутреннего контроля», в соответствии с которым система внутреннего контроля включает три уровня контроля: предварительный - осуществляется лицами, имеющими право подписи первичных учетных документов, в процессе визирования расходных документов; текущий - осуществляется непосредственно в ходе проведения хозяйственных операций лицами, которые принимают участие в совершении этих операций; последующий - осуществляется работниками Департамента финансов, бухгалтерского учета и отчетности в процессе бухгалтерской обработки оправдательных первичных документов. В соответствии с пунктом 37 Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации ежеквартально проводится внезапная ревизия кассы.

№ 02-10/05-1521, от 15 ноября 2007 года № 02-10/04-11395, от 25 апреля 2008 года № 02-10/04-3876, приказ ФСС от 9 марта 2007 года № 72).

В письме ФСС от 16 мая 2008 года № 02-10/04-4615 «О внутреннем контроле региональных отделений ФСС» подведены некоторые итоги проводимой с 2006 года работы региональных отделений по организации контроля по всем направлениям деятельности.

В письме отмечается, что информация, отраженная в актах ревизий финансово-хозяйственной деятельности региональных отделений, свидетельствует о том, что работа отделений по вопросу осуществления оперативного внутреннего контроля требует более качественного подхода. В актах практически каждой ревизии содержится запись об имеющихся местах недостатках в качестве проводимого отделениями оперативного внутреннего контроля.

Учитывая вышеизложенное и тот факт, что более качественное проведение отделениями внутреннего контроля позволит, с одной стороны, добиться своевременного устранения недостатков при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности региональными отделениями ФСС, с другой стороны, отразить более достоверную информацию в подсистемах ЕИИС «Соцстрах», поручено усилить внутренний контроль в региональных отделениях ФСС:

- систематически осуществлять мониторинг баз данных подсистем ЕИИС «Соцстрах» соответствующими структурными подразделениями отделений, ответственными за их ведение, с целью отражения в них достоверной информации;

- осуществлять взаимодействие между структурными подразделениями отделений на основании служебных записок на имя управляющего отделением с информацией о выявленных недостатках при заполнении баз данных подсистем ЕИИС «Соцстрах»;

- вносить исправления в базы данных соответствующей подсистемы ЕИИС «Соцстрах» должно то структурное подразделение отделения, которое ответственно за ее ведение, независимо от того, каким структурным подразделением выявлено данное нарушение.

В региональном отделении ФСС по Новосибирской области во исполнение названных писем был издан ряд приказов.

Приказом от 29 марта 2006 года № 33 ответственность за достоверность данных, представленных в поисково-мониторинговой системе ФСС, возложена на работников контрольно-ревизионных отделов филиалов. Ответственным за оперативный внутренний контроль над поисково-мониторинговой системой назначен консультант-ревизор контрольно-ревизионного отдела отделения.

Приказом от 4 мая 2006 года № 52 «Об организации оперативного внутреннего контроля за достоверностью данных, представленных в поисково-мониторинговой системе ФСС и подсистемах ЕИИС «Соцстрах» за структурными подразделениями отделения была закреплена ответственность за состояние, полноту и корректность занесенной информации в подсистемы ЕИИС «Соцстрах».

Начальникам отделов было поручено назначить ответственных специалистов за подсистемы ЕИИС «Соцстрах». В составе КРО выделена группа мониторинга данных, назначен руководитель. Руководителю группы мониторинга было поручено информировать о выявленных недостатках начальников отделов и филиалы отделения; лицам, ответственным за подсистемы ЕИИС «Соцстрах» совместно с группой мониторинга, отделом информационного обеспечения и филиалами принимать меры по устранению недостатков и выявлению причин их возникновения.

Кроме того, управляющим отделением 10 мая 2006 года в инициативном порядке был утвержден порядок организации внутреннего контроля в региональном отделении ФСС по Новосибирской области.

В качестве целей и задач оперативного внутреннего контроля определены создание достоверной базы данных ЕИИС «Соцстрах»; выявление и устранение возможных нарушений и недостатков при формировании отдельных регистров бухгалтерского учета и отчетности, а также при формировании аналитических данных; предупреждение незаконных операций и финансовых нарушений.

Порядком предусмотрены следующие формы и методы осуществления оперативного внутреннего контроля.

В отделении:

- ежедневный анализ полноты, достоверности и актуальности информации, занесенной в подсистемы ЕИИС «Соцстрах» (КРО и специалисты профильных отделов);
- на основе проведенного анализа составление служебных записок и сводной информации по выявленным ошибкам (1 раз в неделю) (отделы, КРО);
- ежеквартальный контроль соответствия информации баз данных ЕИИС «Соцстрах» и отчетов, сформированных в ЕИИС «Соцстрах», данным отчетности, представленной филиалами в отделение, в том числе контроль соответствия данных сводной расчетной ведомости (форма 4-ФСС) данным финансового отчета (Ф6-ФСС) (отделы, принимающие установленную отчетность от филиалов);
- установление совместно с филиалами причин выявленных ошибок и несоответствий и принятие мер к их устранению (отделы, сроки проведения - по мере выявления ошибок и несоответствий);
- систематический контроль за устранением выявленных несоответствий и нарушений (отделы, срок исполнения - постоянно);
- проведение не реже 1 раза в квартал оперативных проверок первичных бухгалтерских документов отделения: авансовых отчетов, кассовых документов, документов по получению и выдачи путевок (заявки филиалов, приходные и расходные накладные, доверенности и другие), путевых листов, порядка хранения, движения и учета бланков строгой отчетности и других необходимых документов (выборочно, при необходимости - сплошным методом проверки, исполнитель - КРО);
- контроль соответствия данных первичных бухгалтерских и иных документов, документов по проведению камеральных и документальных выездных проверок данным, содержащимся в подсистемах ЕИИС «Соцстрах» и в поисково-мониторинговой системе, при проведении плановых ревизий филиалов (КРО).

В филиалах отделения:

- еженедельный анализ своевременности, полноты и достоверности информации, занесенной в подсистемы ЕИИС «Соцстрах» специалистами филиалов, а также соответствия информации, содержащейся в базах данных подсистем ЕИИС «Соцстрах», данным поисково-мониторинговой системы. На основе проведенного анализа составление докладных записок на имя директора филиала;
- своевременный анализ информации по ошибкам, устным и письменным запросам, направляемым в филиалы профильными отделами отделения, ответственными за подсистемы ЕИИС «Соцстрах». Своевременное установление причин выявленных ошибок, несоответствий и принятие мер к их устранению;
- контроль соответствия данных первичных бухгалтерских и иных документов, документов по проведению камеральных и документальных выездных проверок данным, содержащимся в подсистемах ЕИИС «Соцстрах» и в поисково-мониторинговой системе;
- контроль соответствия информации баз данных ЕИИС «Соцстрах» и отчетов, сформированных в ЕИИС «Соцстрах», данным ежеквартальной отчетности, составляемой филиалами;

- ежеквартальные оперативные проверки первичных бухгалтерских и иных документов, отражающих различные направления деятельности филиала.

В анализируемом периоде по результатам проведенного оперативного внутреннего контроля в КРО составлено 319 служебных записок, специалистами филиалов подготовлено и составлено 4112 докладных и служебных записок по внутреннему контролю.

В региональном отделении ФСС по Хабаровскому краю приказом от 30 марта 2006 года № 36/05 «О вводе в базы данных ЕИИС «Соцстрах» информации по результатам камеральных и документальных выездных проверок страхователей» ответственность за полноту и достоверность информации, находящейся в базах данных подсистем «Ревизор», «Камеральные проверки» и «Финансовый контроль», в отделении возложена на начальника КРО, в филиалах - на их директоров. В свою очередь, директора приказами по филиалам назначили ответственных за полноту и достоверность информации, находящейся в базах данных ЕИИС «Соцстрах».

Приказом от 13 апреля 2006 года № 43/05 за начальниками отделов и директорами филиалов закреплена обязанность по обеспечению своевременного и достоверного внесения информации и ведению баз данных соответствующих подсистем ЕИИС «Соцстрах», а также систематической сверке баз данных ЕИИС «Соцстрах» с данными первичных бухгалтерских документов по взаиморасчетам с контрагентами.

Кроме того, из числа сотрудников КРО назначены ответственные за проведение оперативного внутреннего контроля данных, представленных в поисково-мониторинговой системе ФСС. Для координации действий по реализации социальных проектов в отделении создана постоянно действующая группа мониторинга социальных программ в составе 3 специалистов. В должностные инструкции специалистов-ревизоров внесены дополнения, касающиеся проведения оперативного внутреннего контроля и мониторинга баз данных ЕИИС «Соцстрах».

Начальник КРО в целях оперативного внутреннего контроля за состоянием баз данных ЕИИС «Соцстрах» еженедельно представляет информацию о результатах данного контроля управляющему отделением либо его заместителю, курирующему работу отдела.

За анализируемый период на имя управляющего КРО составлено 413 служебных записок и докладных писем, филиалами - 42 служебные записки. Причины нарушений и недостатков, отраженных в перечисленных выше документах, не анализировались.

В региональном отделении ФСС по Кабардино-Балкарской Республике приказом от 5 мая 2009 года № 46 «О внутреннем контроле регионального отделения ФСС» установлен следующий порядок его осуществления.

На уровне КРО отделения осуществляется:

- оперативный внутренний контроль за достоверностью данных, представленных в поисково-мониторинговой системе ФСС, а также координация работы по внутреннему контролю в отделении;

- подготовка служебных записок, содержащих информацию о выявленных недостатках при заполнении баз данных подсистем ЕИИС «Соцстрах» (по мере их выявления);

- составление сводной справки по отделению на основании справок профильных структурных подразделений (по итогам каждого квартала и года).

На уровне отделов и групп отделения осуществляется:

- систематический мониторинг баз данных подсистем ЕИИС «Соцстрах», при выявлении недостатков их незамедлительное устранение и исправление базы данных соответствующей подсистемы;

- подготовка и представление письменной информации об устранении недостатков на имя управляющего (заместителя управляющего). Ответственность за полноту и дос-

товерность информации, содержащейся в подсистемах ЕИИС «Соцстрах», по направлениям деятельности отделов возложена на начальников отделов отделения;

- представление в КРО справки о результатах внутреннего контроля профильного структурного подразделения (ежеквартально, не позднее 20 числа следующего за отчетным кварталом месяца).

По результатам проведенного мониторинга за анализируемый период КРО отделения подготовлены 126 служебных записок на имя управляющего.

Как указывалось выше, кроме мониторинга подсистем ЕИИС «Соцстрах» в региональных отделениях ФСС проводятся выборочные проверки первичных документов (банковских и кассовых документов, документов по получению и выдаче путевок и др.), ведения бухгалтерского учета и отчетности, мероприятий по реализации социальной поддержки отдельных категорий граждан, расходованию средств федерального бюджета и т. д. По результатам проверок составляются служебные записки (справки) на имя руководства, которые доводятся до руководителей профильных отделов для устранения выявленных недостатков.

В региональном отделении ФСС по Новосибирской области за анализируемый период в рамках оперативного контроля первичных документов КРО составлено 25 служебных записок, филиалами - 445 записок.

В филиале № 7 регионального отделения ФСС по Новосибирской области в соответствии с приказами директора филиала «Об оперативном внутреннем контроле» и «О внутреннем аудите» контроль за устранением недостатков, а также анализ информации по выявленным ошибкам возложен на заместителя директора филиала.

Раз в квартал анализ информации по ошибкам оформляется служебной запиской на имя директора с рекомендацией включить в приказ о проведении внутреннего аудита (проверки первичных бухгалтерских и иных документов) отдельные направления финансово-хозяйственной деятельности.

В подготавливаемой по результатам анализа информации по ошибкам и замечаниям, выявленным в ходе еженедельного мониторинга подсистем ЕИИС «Соцстрах», и соответствия этих подсистем данным поисково-мониторинговой системы приводятся причины ошибок. Так, в записке от 4 июля 2008 года заместитель директора филиала на основании полученных служебных записок делает вывод, что наибольший процент ошибок выявлен по подсистемам «Камеральные проверки» и «Ревизор». Основной причиной выявленных нарушений является невнимательность ревизоров и большая текущая работа. По подсистеме «Оздоровление детей» чаще всего в заявке о выделении ассигнований на оздоровление детей отсутствует общее количество детей, номер протокола заседания комиссии по социальному страхованию. Причиной выявленных нарушений является невнимательность специалиста и упрощенное ведение делопроизводства в организациях. Предлагается проверить документы по льготной категории граждан в связи с небольшим сроком работы специалистов на данном участке.

На основании изложенного заместитель директора филиала при проведении внутреннего аудита предлагает проверить первичные и иные документы и их соответствие данным, содержащимся в подсистемах ЕИИС «Соцстрах» и в поисково-мониторинговой системе.

Проведение внутреннего аудита (проверка первичных документов филиала и их соответствие данным подсистем ЕИИС «Соцстрах») также осуществляется на основании приказа директора филиала. Так, в целях соблюдения требований Федерального закона «О бухгалтерском учете» и в соответствии с порядком организации внутреннего контроля для проведения внутреннего аудита за период с 1 января по 30 июня 2008 года

приказом директора филиала были назначены ответственные за его проведение и дата подготовки материалов по проверке документов (31 августа).

Результаты внутреннего аудита отражаются в служебных записках на имя директора филиала. Работники филиала в сроки, установленные в справке, принимают меры к устранению выявленных несоответствий.

В региональном отделении ФСС по Хабаровскому краю выборочные проверки первичных документов в структурных подразделениях проводились с 2009 года. За январь-октябрь 2009 года проведено 6 проверок, по результатам которых оформлены справки.

На уровне центрального аппарата Департаментом КРР такие проверки не проводятся.

Проведенный анализ системы внутреннего контроля в ФСС показал, что значительное количество нарушений и ошибок выявляется и устраняется на стадии предварительного оперативного контроля, путем ежедневного контроля и анализа полноты, достоверности и актуальности информации, представленной в поисково-мониторинговой системе ФСС и подсистемах ЕИИС «Соцстрах», а также документальных проверок первичных документов в функциональных подразделениях ФСС.

Кадровый состав подразделений внутреннего контроля в системе ФСС

Контрольно-ревизионная работа в региональных отделениях ФСС осуществляется штатом специалистов-ревизоров и других специалистов, уполномоченных на проведение проверок. Фактическая численность сотрудников, работающих в Департаменте КРР центрального аппарата ФСС, составляла в 2006 году 29 человек, или 69 % от штатной численности, в 2007 году - 35 человек, или 71 %, в 2008 году - 41 человек, или 83 процента.

В 2006 году 93,1 % сотрудников Департамента КРР имело высшее образование, 58,6 % - стаж работы в этом Департаменте более 5 лет, в 2007 году, соответственно, - 94,3 % и 40 %, в 2008 году - 87,8 % и 48,8 процента.

При приеме на работу в Департамент КРР предпочтение отдается кандидатам, имеющим высшее профильное образование (экономическое, юридическое), а также опыт работы в системе социального страхования. Однако квалификационные требования к должностям Департамента КРР внутренними документами ФСС не установлены.

По информации, направленной ФСС в Счетную палату, в структуру Департамента КРР по состоянию на 31 декабря 2008 года входят руководство и 6 отделов.

В соответствии с положением о Департаменте КРР общее руководство деятельностью Департамента осуществляет его руководитель (директор), назначаемый на должность и освобождаемый от должности председателем Фонда. Директор Департамента КРР вносит предложения председателю ФСС по определению трудовых функций работников Департамента КРР.

Трудовые функции каждого работника Департамента КРР определены в приложении к трудовому договору, подписанном работодателем в лице председателя ФСС и непосредственно работником.

Укомплектованность контрольно-ревизионной службы в региональных отделениях ФСС характеризуется следующими данными:

Наименование	Специалисты-ревизоры			Уполномоченные		
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Утверждено по штатному расписанию	4913	4783	4839	1754	1545,5	1563,5
Фактически на конец отчетного периода	4206	4038,5	4012	1712	1490,5	1505

Фактическая численность специалистов-ревизоров составляла в 2006 году 85,6 % от штатной численности, уполномоченных - 97,6 %, в 2007 году - соответственно, 84,4 % и 96,4 %, в 2008 году - 82,9 % и 96,3 %. Таким образом, уровень укомплектованности данных подразделений в рассматриваемый период имел тенденцию к снижению.

Следует отметить, что специалисты-ревизоры на уровне филиалов осуществляют проверки страхователей по обязательному социальному страхованию и обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и целевые проверки организаций, использующих средства ФСС, средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования и средства федерального бюджета, передаваемые ФСС на реализацию полномочий в области социальной политики.

Указанные контрольные мероприятия не являются мероприятиями внутреннего контроля, осуществляются в силу возложения на исполнительные органы ФСС бюджетным законодательством функций администратора обязательных социальных платежей, а также администратора соответствующих бюджетных расходов. Именно эта контрольно-ревизионная деятельность занимает основную часть в деятельности контрольных служб на местах. Так, анализ рабочего времени специалистов-ревизоров филиалов, проведенный вышеназванными региональными отделениями ФСС, показал, что на проведение документальных выездных проверок страхователей в среднем затрачивается от 58 до 80 % рабочего времени, на проведение камеральных проверок - от 10 до 30 % рабочего времени.

Нормативы (рекомендации) по трудозатратам при осуществлении внутреннего контроля в целом по системе ФСС не утверждены.

Для профессионального развития и повышения квалификации кадрового состава сотрудники контрольно-ревизионной службы регулярно направляются на обучение.

Обучение кадров осуществляется в соответствии с ежегодными планами, утверждаемыми приказами ФСС.

В исследуемый период обучение специалистов ФСС осуществлялось по 3 направлениям:

- повышение квалификации, осуществляемое по программе, рассчитанной на 72 часа, с выдачей соответствующего удостоверения государственного образца;
- профессиональная переподготовка с присвоением квалификации и выдачей диплома «Менеджер социальной сферы»;
- стажировка в центральном аппарате ФСС с участием в комплексных ревизиях.

Кроме того, исходя из текущих потребностей ФСС предусмотрены краткосрочные семинары-совещания продолжительностью 2-5 дней.

Всего в 2006 году прошли обучение по вышеназванным направлениям 483 сотрудника контрольно-ревизионной службы ФСС, или 11,5 % от их фактической численности, в 2007 году - 525 сотрудников, или 13 %, в 2008 году - 499 сотрудников, или 12,4 процента.

В 2006-2008 годах количество сотрудников контрольно-ревизионной службы ФСС, прошедших переподготовку и повышение квалификации, практически остается неизменным.

В целом приведенные сведения позволяют говорить о соблюдении в системе ФСС принципа профессиональной компетентности в деятельности подразделения внутреннего контроля.

Реализация результатов контрольной работы

По результатам проведения ревизий финансово-хозяйственной деятельности и тематических проверок в рамках осуществления специализированного финансового контроля ФСС используются 2 формы реагирования на выявленные нарушения и недостатки: приказ и письмо. Анализ показал, что основной формой реализации результатов контрольных мероприятий является наименее жесткая - направление письма за подписью председателя ФСС в адрес управляющего региональным отделением.

Так, по результатам 144 контрольных мероприятий, проведенных Департаментом КРП в анализируемом периоде, было оформлено 34 приказа (23,6 % от общего количества) и 110 писем (76,4 процента).

Проведенный анализ подготовленных по результатам контрольных мероприятий писем показал, что установленные нарушения и недостатки могли быть в ряде случаев выявлены специалистами Департамента КРР на стадии подготовки к этому мероприятию с помощью базы данных ЕИИС «Соцстрах» или поисково-мониторинговой системы ФСС без выезда в регион.

В качестве примера такой ситуации можно привести несколько писем о результатах проведения ревизий финансово-хозяйственной деятельности по исполнению бюджета региональными отделениями, направленных ФСС в исследуемом периоде.

Так, в письме ФСС от 5 марта 2008 года № 02-27/04-1981 управляющему Тульским региональным отделением ФСС отмечены следующие недостатки:

- за ревизуемый период просроченная задолженность страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний сократилась на 9485,3 тыс. рублей, или на 13,4 %, и по состоянию на 1 января 2008 года составила 61539,7 тыс. рублей, при этом ее доля в общей сумме задолженности остается высокой и составляет 70,5 процента;

- задолженность отделения перед страхователями по единому социальному налогу за ревизуемый период возросла в 2,1 раза и по состоянию на 1 января 2008 года составила 132154,5 тыс. рублей, в том числе в 1,7 раза выросла задолженность за счет превышения расходов страхователей, которая по состоянию на эту же дату составила 60067,9 тыс. рублей;

- задолженность отделения перед страхователями по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за ревизуемый период возросла в 2,4 раза и по состоянию на 1 января 2008 года составила 15447,3 тыс. рублей;

- в 2006 году расходы отделения на полную (частичную) оплату путевок на санаторно-курортное лечение работников исполнены на 89,6 % от запланированных средств, недоиспользовано 3505,7 тыс. рублей;

- выявлены случаи некорректного заполнения базы данных подсистем ЕИИС «Соцстрах»: «Медицинские услуги», «Возмещение вреда», «Ревизор» и «Камеральные проверки».

В письме ФСС от 17 апреля 2007 года № 02-27/04-3337 управляющему Ростовским региональным отделением ФСС отмечено следующее:

- в 2006 году имели место отдельные нарушения при оплате родовых сертификатов: пункта 5 порядка и условий оплаты услуг государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности и родов, утвержденного приказом Минздравсоцразвития России от 10 января 2006 года № 5, в части оплаты недооформленных талонов № 1 и № 2 родовых сертификатов (не указан СНИЛС и причина его отсутствия);

- отделением не осуществлялась своевременная корректировка бюджетных ассигнований на содержание аппарата. Допускался перерасход средств по отдельным статьям: в 2004 году - по подстатье 110600 «Оплата услуг связи», вид расходов 029 на 1,5 %; в 2005 году - по подстатьям 221 «Услуги связи», вид расходов 089/4 на 4,8 % и 290 «Прочие расходы», вид расходов 089/6 на 15,4 %; в 2006 году - по статье 226 «Прочие услуги», вид расходов 089/2 на 0,4 %. За счет средств федерального бюджета в 2005 году допущен перерасход по нескольким подстатьям на содержание аппарата по видам расходов 468/3 и 761/3 от 0,8 % до 28,4 процента.

В письме ФСС от 27 марта 2006 года № 02-10/04-2824 управляющему Пермским региональным отделением ФСС отмечены следующие недостатки:

- в ревизуемом периоде увеличилось число страхователей, не представивших расчетные ведомости по форме 4-ФСС, с 21,7 % в 2003 году до 27,2 % в 2005 году от общего числа страхователей, состоящих на учете в отделении;

- в нарушение пункта 1 статьи 19 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ штрафные санкции за нарушение установленного срока предоставления страховщику установленной отчетности или ее непредставление применялись не ко всем страхователям. Так, в 2004 и в 2005 годах штрафные санкции были применены только к 8,6 % и 45 % страхователей, не представившим расчетные ведомости, соответственно;

- выявлено некорректное заполнение подсистемы «Реестр листков нетрудоспособности» ЕИИС «Соцстрах». Так, не всегда заполнялись графы «Наименование ЛПУ», «Ф.И.О. врача». Например, в листках нетрудоспособности, занесенных в подсистему, № 3840503 Е. В. Колобова, № 3799807 А. М. Баландиной и других не указан специалист отделения, производивший расчет листка нетрудоспособности.

Следует отметить, что аналогичные письма, не содержащие каких-либо существенных, серьезных замечаний, по результатам контрольного мероприятия были направлены ФСС в 2006 году в Липецкое региональное отделение ФСС (от 15 июня № 02-27/04-5960), в Алтайское региональное отделение ФСС (от 8 ноября № 02-27/04-12141); в 2007 году - в Оренбургское региональное отделение ФСС (от 16 июля № 02-27/04-6653), в региональное отделение ФСС по Республике Тыва (от 25 июня № 02-27/04-5906); в 2008 году - в Липецкое региональное отделение ФСС (от 4 марта № 02-27/04-1870), в Пермское региональное отделение ФСС (от 24 апреля № 02-27/04-3790).

Представляется, что при наличии в ФСС такой эффективной системы контроля базы данных ЕИИС «Соцстрах», позволяющей оперативно выявлять и устранять ошибки, возникшие в текущей работе исполнительных органов ФСС, необходимость проведения в рамках последующего контроля с механистической периодичностью (1 раз в 2 года) комплексных ревизий, без учета результатов постоянно осуществляемого оперативного контроля, вызывает сомнения. Проведенный анализ позволяет говорить о целесообразности корректировки форм и методов осуществления последующего контроля и увязки его с результатами внутреннего оперативного контроля.

В случае, когда в ходе проведения контрольного мероприятия выявлены значительные нарушения и недостатки, в адрес регионального отделения может направляться приказ, предусматривающий применение дисциплинарного взыскания к руководству обревизованного учреждения ФСС. Так, в 2008 году управляющим 5 региональных отделений ФСС были объявлены замечания (Республика Адыгея, Республика Алтай, Самарская область, Сахалинская область, Ставропольский край).

Следует отметить, что в анализируемом периоде применялись не только дисциплинарные взыскания к руководству. В некоторых приказах по реализации материалов контрольного мероприятия управляющим региональных отделений ФСС предписывалось рассмотреть вопрос о применении мер ответственности к работникам отделения, по вине которых допущены нарушения и недостатки, отмеченные в акте ревизии, в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации. В 2008 году таких приказов было 9, или 64,3 % от направленных в региональные отделения, в 2007 году - 7, или 70 %, в 2006 году - 6, или 60 процентов.

При этом, как показывают результаты мероприятия, рекомендации о применении мер ответственности к виновным в совершении выявленных Департаментом КРР нарушений не всегда выполнялись отделениями.

Так, по результатам ревизий финансово-хозяйственной деятельности, проведенных Департаментом КРР в региональном отделении ФСС по Кабардино-Балкарской Республике в 2006 и 2008 годах, в отделение были направлены приказы ФСС, что

свидетельствует о серьезности выявленных в ходе ревизий нарушений (при отсутствии серьезных нарушений по результатам ревизии в соответствующее отделение ФСС направляется письмо).

В приказе ФСС от 22 декабря 2006 года № 287 «О результатах ревизии финансово-хозяйственной деятельности по исполнению бюджета Государственным учреждением - региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации по Кабардино-Балкарской Республике за период 2003-2005 годов, а также тематической проверки организации выполнения социальных задач ФСС за 2005 год и текущий период 2006 года» содержится пункт 1 следующего содержания:

«Управляющему Государственным учреждением - региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации по Кабардино-Балкарской Республике Р. А. Отаровой:

- в соответствии с нормами Трудового кодекса Российской Федерации рассмотреть вопрос о применении мер дисциплинарной ответственности к работникам отделения ФСС по Кабардино-Балкарской Республике, по вине которых допущены нарушения и недостатки, отмеченные ревизией».

В приказе ФСС от 4 марта 2008 года № 48 «О результатах ревизии финансово-хозяйственной деятельности по исполнению бюджета Государственным учреждением - региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации по Кабардино-Балкарской Республике за период 2006-2007 годов, включая организацию выполнения социальных программ ФСС за 2006-2007 годы» также содержится пункт 1 аналогичного содержания.

Однако в приказах, принятых отделением по результатам проведенных ревизий, отсутствуют положения о привлечении к ответственности виновных в выявленных нарушениях и недостатках должностных лиц.

Так, в приказе от 9 января 2007 года № 1, подписанном управляющим отделением по результатам ревизии за 2003-2005 годы, содержится пункт 2, в котором руководители отделов предупреждены, что в случае допущения впредь отмеченных в акте ревизии нарушений и недостатков к виновным будут применены самые строгие меры дисциплинарного взыскания.

В приказе от 12 марта 2008 года № 24, подписанном управляющим отделением по результатам ревизии за 2006-2007 годы, также содержится пункт 2 практически идентичного содержания: руководители отделов и групп предупреждены о персональной ответственности за строгое соблюдение требований нормативных правовых актов Российской Федерации и документов ФСС по всем направлениям деятельности регионального отделения.

При этом, как было отмечено выше, выявленные в ходе обеих ревизий нарушения являются достаточно серьезными и вовремя принятые меры воздействия к лицам, виновным в совершении нарушений и недостатков, могли бы оказать существенное воздействие на результативность внутреннего контроля.

Кроме того, Департаментом КРР осуществляется контроль за достоверностью показателей, представленных в сводных отчетах о контрольно-ревизионной работе по средствам ФСС региональными отделениями, путем анализа данных, отображенных в этих отчетах и данных подсистем «Ревизор», «Камеральные проверки» ЕИИС «Соцстрах» и поисково-мониторинговой системе ФСС «Интернет-портал».

Ведется мониторинг контрольной работы региональных отделений ФСС, в том числе по проведению региональными отделениями ФСС камеральных и выездных проверок страхователей, организации выполнения социальных программ ФСС, с помощью подсистем «Камеральные проверки», «Ревизор» и других подсистем ЕИИС «Соцстрах».

По результатам аналитической обработки полученной информации в адрес региональных отделений ФСС направлялись информационные письма о совершенствовании контрольно-ревизионной работы и повышении эффективности оперативного внутреннего контроля.

Кроме того, Департаментом КРР осуществляется контроль за работой региональных отделений ФСС по восстановлению федеральных средств:

- учреждениями здравоохранения сумм по необоснованно предъявленным к оплате талонам родовых сертификатов;

- органами социальной защиты населения сумм незаконно выплаченных гражданам средств на выплату ежемесячного пособия по уходу за ребенком лицам, фактически осуществляющим уход за ребенком и не подлежащим обязательному социальному страхованию.

Так, за анализируемый период учреждениями здравоохранения необоснованно предъявлено к оплате более 23,8 тыс. талонов родовых сертификатов на общую сумму 112,3 млн. рублей, из них восстановлено в бюджет 109,8 млн. рублей (97,8 %), органами социальной защиты населения - 31,9 млн. рублей, восстановлено в бюджет 30,5 млн. рублей, или 95,6 % от непринятых расходов.

На региональном уровне сотрудниками КРО отделений проводились ревизии финансово-хозяйственной деятельности филиалов¹⁵. Анализ материалов, оформленных по результатам проведенных контрольных мероприятий, показал следующее.

В региональном отделении ФСС по Новосибирской области в анализируемом периоде было проведено 39 ревизий финансово-хозяйственной деятельности, в которых согласно актам ревизии были установлены отдельные нарушения и недостатки. Сумма расходов, произведенных с нарушением законодательных и иных нормативных правовых актов, составила 106,8 тыс. рублей. Указанные средства в полном объеме восстановлены в бюджет ФСС. Ежегодно ревизии проводились в 5 филиалах отделения, дважды - в 8 филиалах и один раз - в 4 филиалах отделения.

Так, в 2006-2008 годах КРО отделения ежегодно проводил ревизии филиала № 4. В актах по результатам проведенных ревизий отражены значительные нарушения и недостатки, также отмечалось, что выявленные предыдущей ревизией нарушения и недостатки устранены не полностью. В ходе текущих ревизий также выявлялись недостатки и нарушения отдельных вопросов деятельности филиала в части порядка регистрации и учета страхователей; ведения бухгалтерского учета; составления финансовой отчетности (искажение отчетных данных); организации и осуществления работы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; организации и проведения выездных документальных и камеральных проверок страхователей и др.

По результатам ревизий, в связи с выявлением значительного количества нарушений и недостатков, ежегодно издавались приказы, которые доводились до филиала, и в которых директору филиала за допущенные нарушения и недостатки объявлялись замечания.

Так, в соответствии с приказом отделения в 2008 году была проведена ревизия финансово-хозяйственной деятельности по исполнению бюджета названным филиалом за 2007 год. В акте, оформленном по результатам ревизии, отражены значительные нарушения и недостатки (например, филиалом произведены необоснованные страховые выплаты на сумму 5,7 тыс. рублей и оплачены медикаменты, не подтвержденные доку-

¹⁵ В региональном отделении ФСС по Новосибирской области ревизии филиалов проводились 1 раз в 2 года, в региональном отделении ФСС по Хабаровскому краю с 2007 года - ежегодно.

ментами, на сумму 10,4 тыс. рублей и др.). В связи с этим отделением по итогам проведенной ревизии издан приказ, который был направлен директору филиала. Указанным приказом директору филиала за ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей, выразившееся в несоблюдении законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность филиала, допущенные нарушения и недостатки в использовании средств социального страхования объявлено замечание, указано на необходимость принятия мер по устранению отмеченных ревизией нарушений и недостатков, восстановления в бюджет ФСС 16,1 тыс. рублей, представления в 10-дневный срок в отделение плана мероприятий по устранению выявленных нарушений и недостатков, а также информирования отделения о принятых мерах до их полного устранения.

В ходе ревизии указанного филиала, проведенной отделением в 2009 году, нарушений в ведении бухгалтерского учета, расходовании средств по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний не установлено. Вместе с тем имеют место нарушения по регистрации страхователей, организации и проведению выездных документальных и камеральных проверок страхователей, как в предыдущих актах ревизии. По результатам этой ревизии приказ не издавался, подготовлена справка.

В региональном отделении ФСС по Хабаровскому краю в анализируемом периоде было проведено 13 ревизий финансово-хозяйственной деятельности, по результатам которых выявлено нарушений в сумме 12,8 тыс. рублей. Указанные средства в полном объеме восстановлены в бюджет фонда.

Основной формой реализации результатов контрольных мероприятий являлся приказ.

Так, по результатам проведенных в анализируемом периоде отделением контрольных мероприятий было оформлено 8 приказов (около 60 % от общего количества проведенных ревизий) и 5 писем (40 %). При этом, если в 2006 году издан 1 приказ, то в 2008 году по результатам всех 5 ревизий филиалов изданы приказы.

В 2006-2008 годах в приказах, направляемых в филиалы, директорам предписывалось рассмотреть вопрос о применении мер ответственности к работникам филиала, по вине которых допущены нарушения и недостатки. В 2009 году такой подход к применению мер дисциплинарного воздействия был изменен. В приказах по результатам ревизий филиалов содержатся пункты о привлечении к дисциплинарной ответственности конкретных сотрудников филиалов, виновных в совершении выявленных нарушений.

Директорами филиалов утверждались планы устранения выявленных в ходе ревизий нарушений и недостатков, информация об их устранении доводилась до отделения.

Внеплановые ревизии филиалов обоих региональных отделений ФСС в 2006-2008 годах не проводились.

По результатам проведенных ревизий филиалов КРО ежегодно осуществлялся свод и обобщение выявленных в ходе ревизий нарушений и недостатков всех ревизуемых филиалов. Их перечень направлялся в филиалы для ознакомления и учета в работе с целью недопущения подобных нарушений впредь.

Названные выше перечни нарушений достаточно обширны и включают разные нарушения, многие из которых являются типичными, т. е. повторяются в течение 2 или всех 3 лет анализируемого периода. Данные нарушения допускались в основном при организации работы по учету и регистрации страхователей, организации и проведению камеральных и документальных выездных проверок, ведении бухгалтерского учета и отчетности, а также организации работы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Учет количественных показателей выявленных нарушений не осуществлялся (за исключением тех, которые могли быть исчислены в суммовом выражении).

Следует отметить, что организация внутреннего контроля в отделениях, имеющих в своем составе филиалы и не имеющих таковых, значительно отличается. Если в первых финансово-хозяйственная деятельность филиалов ежегодно проверяется силами КРО отделения путем проведения ревизий, то во вторых последующий контроль финансово-хозяйственной деятельности отделения на региональном уровне не осуществляется.

В региональных отделениях ФСС, имеющих в своем составе филиалы, построение контрольно-ревизионной службы имеет двухуровневую структуру: КРО отделения и КРО филиалов (либо специалисты-ревизоры филиалов). Деятельность КРО филиалов и специалистов-ревизоров филиалов направлена на работу со страхователями и организациями, использующими средства ФСС; деятельность КРО отделения сосредоточена в большей степени на ревизиях финансово-хозяйственной деятельности филиалов.

Структура регионального отделения ФСС по Кабардино-Балкарской Республике не включает в себя филиалы, поэтому такая форма контроля, как ревизии финансово-хозяйственной деятельности филиалов, в отделении отсутствует. В названном отделении сотрудники КРО сосредоточены преимущественно на работе со страхователями и организациями, использующими средства ФСС, поскольку внутренними документами ФСС не предусмотрена такая форма контроля, как ревизии (проверки) финансово-хозяйственной деятельности отделения, не имеющего в своем составе филиалов.

Лишь с 2008 года в соответствии с указаниями ФСС силами функциональных подразделений в отделении проводятся проверки первичных документов за истекший финансовый год. При этом следует отметить, что такие проверки проводятся (силами КРО или функциональных подразделений) и в отделениях, имеющих в своем составе филиалы (наряду с ежегодными ревизиями финансово-хозяйственной деятельности филиалов).

Недостаток такой системы очевиден и подтверждается фактами обнаружения в отделении за период 2006-2007 годов нарушений вышестоящим ведомственным и внешним контролем именно в области финансово-хозяйственной деятельности (бухгалтерский учет, расчеты с персоналом, закупки и расчеты с подрядчиками). Это обусловлено меньшей интенсивностью последующего внутреннего контроля за финансово-хозяйственной деятельностью отделения.

Ситуацию, возможно, следовало бы разрешить (централизованно на уровне ФСС) следующим образом: в составе КРО отделений, не имеющих в своей структуре филиалов, выделить сотрудников, деятельность которых была бы сосредоточена на осуществлении последующего контроля за финансово-хозяйственной деятельностью отделения (аналогично тому, как в отделениях, имеющих филиалы, деятельность КРО отделения сосредоточена на ревизиях финансово-хозяйственной деятельности филиалов).

Отчетность о контрольной деятельности и оценка эффективности и результативности контроля

Ежегодно, постановлениями ФСС в целом по системе утверждается по форме КРР - ФСС «Сводный отчет о контрольно-ревизионной работе по средствам Фонда социального страхования Российской Федерации» (далее - сводный отчет).

Так, сводные отчеты за 2007 и 2008 годы утверждались, соответственно, постановлениями ФСС от 9 января 2007 года № 1 и от 24 января 2008 года № 18. Данные сводные отчеты состоят из 12 таблиц¹⁶, содержащих информацию о результатах работы по основным видам деятельности ФСС.

¹⁶ Сводный отчет о контрольно-ревизионной работе ФСС за 2006 год содержит 11 таблиц, так как сводные результаты документальных выездных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию, в рамках данного отчета, стали формироваться с 2007 года.

Анализ данных отчетов показал, что они не содержат в себе данных о контрольно-ревизионной работе Департамента КРР, в результате чего итоги проводимых ежегодно десятков ревизий региональных отделений формально не обобщаются и не анализируются. В связи с этим представляется крайне затруднительным проведение комплексной оценки системы специализированного контроля в целом по системе ФСС.

При этом следует отметить, что само наименование рассматриваемого документа «Сводный отчет о контрольно-ревизионной работе по средствам Фонда социального страхования Российской Федерации» подразумевает, что он содержит информацию о всей контрольной деятельности в системе ФСС.

В целях проведения мероприятия интерес представляет таблица 8 названного отчета «Ревизии филиалов», в которой отражаются данные о количестве филиалов по штатному расписанию в структуре отделения; количестве филиалов, в которых проведены ревизии; количестве ревизий, по результатам которых установлены нарушения; число человеко-дней (в календарных днях), затраченных на ревизии; расходы, произведенные с нарушением законодательных и иных нормативных правовых актов, и суммы восстановленных в бюджет отделения средств. Иные показатели внутреннего контроля формами отчетности не предусмотрены.

Необходимо отметить, что в региональном отделении ФСС по Кабардино-Балкарской Республике в связи с отсутствием в его структуре филиалов указанная таблица не заполняется.

В отчетности содержится информация только о нарушениях, выявленных в ходе проверок страхователей и организаций, использующих средства бюджета этого отделения. Вопросы, связанные с финансово-хозяйственной деятельностью самого отделения, в этой отчетности не отражаются, поскольку она не адаптирована к бесфилиальной структуре отделения.

Сформированные департаментом КРР сводные отчеты и анализ контрольной работы по средствам ФСС предоставляются на подпись руководителю департамента КРР, который информирует руководство ФСС о результатах контрольно-ревизионной работы, сложившихся в целом по ФСС и в разрезе региональных отделений ФСС.

Состояние организации и результаты контрольно-ревизионной работы ежегодно рассматриваются на итоговых совещаниях с участием управляющих региональными отделениями.

Департаментом КРР ежегодно подготавливается наглядный материал по основным нарушениям и недостаткам, выявленным по результатам ревизий финансово-хозяйственной деятельности по исполнению бюджета региональными отделениями ФСС, проведенных за отчетный год. Так, обзор основных нарушений и недостатков, выявленных в исполнительных органах ФСС по результатам контрольных мероприятий, проведенных Департаментом КРР в 2008 году, доведен до региональных отделений ФСС письмом от 25 марта 2009 года № 02-10/04-2390.

Следует отметить, что количественные показатели, характеризующие выявленные нарушения и ошибки в разрезе их видов и должностных лиц, а также их динамика в данных материалах не приводятся и не анализируются.

По истечении очередного финансового года Департаментом КРР проводится анализ нарушений и недостатков, выявленных по результатам проверок финансово-хозяйственной деятельности региональных отделений ФСС, а также информации о принятых региональными отделениями мерах по их устранению, который представляется руководству ФСС.

В целях недопущения типичных нарушений обзор основных нарушений и недостатков, выявленных по результатам контрольных мероприятий, рассматривался Де-

партаментом КРР в 2008 году в рамках семинаров и совещаний, проводимых ФСС с работниками региональных отделений, а именно:

- с уполномоченными региональных отделений ФСС по работе в подсистемах «Ревизор» и «Камеральные проверки» рассмотрены характерные ошибки, допускаемые работниками отделений при формировании выездных и камеральных проверок в указанных подсистемах;

- с главными бухгалтерами филиалов отделений по работе в подсистемах «Ревизор», «Камеральные проверки», «Бухгалтерия», «Форма - 4 ФСС» рассмотрены характерные ошибки при формировании выездных и камеральных проверок в указанных подсистемах;

- с начальниками отделов по работе со страхователями по вопросам взаимодействия структурных подразделений региональных отделений ФСС по устранению нарушений и недостатков, выявленных системой внутреннего контроля через подсистемы «Ревизор», «Камеральные проверки», «Регистратор», «Форма - 4 ФСС» ЕИИС «Соцстрах»;

- с управляющими и заместителями управляющих региональных отделений ФСС по вопросам совершенствования контрольно-ревизионной работы, характерных нарушений и типичных ошибок в деятельности исполнительных органов ФСС, выявленных контрольными органами;

- с начальниками КРО отделений по вопросам организации контрольно-ревизионной работы в региональных отделениях ФСС по основным направлениям его деятельности в свете действующих нормативных правовых актов;

- с главными бухгалтерами региональных отделений - о характерных нарушениях исполнения бюджета, выявленных в ходе проведения ревизий ФСС и внешними органами.

На региональном уровне в бюджетную отчетность, подготавливаемую отделением и представляемую в ФСС, начиная с 2007 года, включается информация о результатах внутреннего контроля.

Так, в соответствии с Инструкцией о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 13 ноября 2008 года № 128н, в пояснительную записку включается таблица № 5 «Сведения о результатах мероприятий внутреннего контроля», содержащая следующие графы: «Тип контрольных мероприятий», «Наименование мероприятия», «Выявленные нарушения», «Меры по устранению выявленных нарушений».

Анализ результатов мероприятий внутреннего контроля, представленный отделениями в составе бюджетной отчетности, показал, что в указанном периоде имеется тенденция выявления аналогичных нарушений. При этом необходимо отметить, что в пояснительных записках, прилагаемых к названной выше отчетности, систематизация выявленных нарушений и недостатков не осуществляется и их причины не анализируются. Показатели, характеризующие выявленные нарушения и ошибки в разрезе их видов и должностных лиц, их динамику, не подготавливаются.

Каких-либо нормативно установленных критериев оценки эффективности и результативности деятельности КРО в документах ФСС не установлено.

Изучение системы внутреннего контроля в отделении в анализируемом периоде осуществлялось центральным аппаратом ФСС в ходе осуществления ведомственного контроля. В актах ревизии дана характеристика системы внутреннего контроля в отделении лишь в части соответствия ее организации письмам ФСС. Количественных и качественных характеристик результатов внутреннего контроля (таких, как показатели результативности ревизий филиалов и оперативного внутреннего контроля; характер выявляемых нарушений и недостатков, их причины; количество служебных записок,

составленных по результатам внутреннего оперативного контроля и направленных в отделы и филиалы отделения и пр.) в акте не содержится.

Согласно статье 7 Федерального закона от 14 декабря 2001 года № 164-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (и статье 5 заменившего его Федерального закона с аналогичным названием от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ) в организации, являющейся государственным внебюджетным фондом, должен проводиться обязательный ежегодный аудит. В исследованных региональных отделениях в 2006-2008 годах такой независимый аудит осуществлялся.

Так, в ходе мероприятия была изучена письменная информация по результатам аудита, проведенного:

- в региональном отделении ФСС по Новосибирской области:

 - за 2007 год ООО «КВП «Сibaудит инициатива»;

 - за 2008 год ЗАО «АА «Люди дела»;

- в региональном отделении ФСС по Хабаровскому краю за 2008 год ООО «КВП «Сibaудит инициатива»;

- в региональном отделении ФСС по Кабардино-Балкарской Республике:

 - за 2005 год ООО «Независимая фирма «Ставропольаудит»;

 - за 2006 и 2007 годы ООО «АК «Цестрис-аудит»;

 - за 2008 год ЗАО «Межрегиональная аудиторская фирма «Доверие».

Системы внутреннего контроля в отделениях, согласно аудиторским отчетам, в целом характеризовались положительно.

Следует отметить, что приказом Минфина России от 11 марта 1999 года № 21н утверждено Положение о проведении ежегодных аудиторских проверок Фонда социального страхования Российской Федерации, которым напрямую не предусматривается проведение таких проверок в региональных отделениях ФСС.

В части изложенных выше принципов организации внутреннего контроля (таких, как независимость от объекта контроля, профессиональная компетентность и должная тщательность при проведении контроля) необходимо отметить следующее.

Согласно действующим нормативным документам ФСС на федеральном уровне Департамент КРР в своей деятельности подчиняется председателю ФСС и заместителю председателя ФСС, курирующему деятельность Департамента КРР; на региональном уровне контрольно-ревизионные отделы курируются, как правило, одним из заместителей управляющего отделения ФСС.

Так, согласно структуре регионального отделения ФСС по Новосибирской области, утвержденной председателем ФСС 26 декабря 2008 года, контрольно-ревизионный отдел курируется одним из заместителей управляющего наряду с отделом правового обеспечения и отделом анализа экспертизы нетрудоспособности.

В соответствии со структурой регионального отделения ФСС по Хабаровскому краю, утвержденной председателем ФСС 22 октября 2008 года, контрольно-ревизионный отдел также курируется одним из заместителей управляющего наряду с отделом информационных технологий, учета и регистрации страхователей, отделом организации страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, группой хозяйственного обеспечения.

Согласно структуре регионального отделения ФСС по Кабардино-Балкарской Республике, утвержденной председателем ФСС 22 октября 2008 года, контрольно-ревизионный отдел курируется управляющим.

Нормативными документами ФСС не предусмотрено согласование назначения и освобождения от должности начальника контрольно-ревизионного отдела регионального отделения ФСС с Департаментом КРР.

Письмом ФСС от 14 января 2009 года № 02-10/04-165 региональным отделениям ФСС предложено при осуществлении внутреннего контроля филиалами при необходимости рассмотреть возможность привлечения к участию в контроле специалистов филиалов, не являющихся работниками проверяемого филиала по определенным направлениям работы (к таким проверкам возможно привлечение только работников тех филиалов, у которых по результатам предыдущих ревизий ФСС и проверок внешних контрольных органов не выявлены нарушения или имеются незначительные недостатки). Эту рекомендацию возможно рассматривать как один из элементов обеспечения независимости внутреннего контроля.

Требования к профессиональной компетентности (образованию и стажу работы) закреплены в должностных инструкциях руководителей и сотрудников контрольно-ревизионной службы ФСС.

Что касается должной тщательности проведения контроля, то здесь возникает вопрос о том, насколько штатной численности работников контрольно-ревизионной службы ФСС достаточно для тщательного осуществления всех мероприятий внутреннего контроля, нормирования трудозатрат работников, занимающихся соответствующей деятельностью. Ведь количество обнаруженных (и необнаруженных нарушений) напрямую зависит от такой категории, как полнота охвата объекта контроля, которая, в свою очередь, зависит от объема контрольной работы, которую необходимо выполнить конкретному работнику за конкретный временной интервал в соответствии с возложенными на него обязанностями.

По системе ФСС нормативы (рекомендации) по трудозатратам при осуществлении внутреннего контроля не утверждались.

4. Анализ результативности осуществления внутреннего контроля в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации и их территориальных органах

Как было показано выше, построение систем внутреннего контроля в ПФР и ФСС значительно отличается.

Система, существующая в ПФР, в основном сосредоточена на осуществлении традиционных, исторически сложившихся «вертикальных» форм внутреннего контроля - последующего финансового и функционального, с постепенным введением элементов «горизонтального» контроля.

В ФСС за последние 3 года сформирована система всеобъемлющего, тотального контроля, пронизывающего всю структуру органов ФСС как по вертикали, так и по горизонтали, важнейшей составляющей которой является использование возможностей созданных информационных систем (ЕИИС «Соцстрах», поисково-мониторинговая система) для оперативного выявления нарушений и ошибок.

Прямое сравнение исследуемых систем внутреннего контроля представляется некорректным, да и в принципе малопродуктивным, поскольку формы и методы работы фондов существенно отличаются.

ПФР в основном оказывает государственные услуги непосредственно и его работа связана с назначением и осуществлением гражданам различных социальных выплат. Большинство же пособий в рамках обязательного социального страхования выплачивается самими страхователями-работодателями (так называемый «зачетный механизм»), поэтому деятельность ФСС в большей степени направлена на контакты со страхователями, а в части оказания социальных услуг, финансируемых за счет средств ФСС, - на контакты с организациями, оказывающими такие услуги (протезно-ортопедические предприятия, медицинские и оздоровительные учреждения и пр.).

Эти отличия обуславливают и объективную разницу в подходах к организации внутреннего контроля: ПФР в первую очередь обязан обеспечить высокое качество оказания государственных услуг населению, количество которых постоянно растет, что вынуждает подразделения внутреннего контроля перманентно увеличивать и менять направленность контрольных мероприятий. Деятельность ФСС функционально более стабильна, что позволяет совершенствоваться, в том числе, и контрольную работу в рамках осуществления традиционных функций.

Различия в организации систем внутреннего контроля предполагают и некоторые различия в способах оценки их результативности, учитывающих специфику деятельности фондов. Изучение вопросов нормативного регулирования систем внутреннего контроля в ПФР и ФСС показало, что соответствующие специальные критерии в фондах не утверждались.

Несмотря на указанные выше различия, несомненно существуют и объективные, общие для всех систем внутреннего контроля критерии, позволяющие с достаточной степенью достоверности говорить о результативности работы этих систем.

Следует отметить, что критерии оценки качества контрольной работы значительно отличаются от критериев качества выполнения иных государственных функций. Так, качество выполнения органами ФСС государственной функции по реализации законодательства по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний можно оценить по достаточно очевидным показателям (таким, как количество допущенных ошибок при назначении той или иной выплаты, своевременность ее назначения, полнота и своевременность получения иных мер социальной и профессиональной реабилитации и пр.); качество выполнения государственной функции по администрированию обязательных платежей в фонд может быть оценено с позиции применения в полном объеме предусмотренных мер по взысканию задолженности; привлечения к ответственности виновных в неполной и несвоевременной уплате обязательных платежей; объема камеральных и выездных проверок и пр.). Применительно же к внутреннему контролю такой однозначный подход неприменим.

Так, рост объема и количества выявленных нарушений в ходе осуществления внутреннего контроля можно расценить как повышение его результативности. С другой стороны, подобная динамика может свидетельствовать о недостатках в механизме реализации результатов внутреннего контроля, поскольку устраняются только выявленные конкретные нарушения, при том, что количество совершаемых в дальнейшем аналогичных нарушений увеличивается (или не снижается). Это означает, что не вскрыты или не устранены причины совершения того или иного нарушения.

В то же время отсутствие результативности при проведении мероприятий внутреннего контроля не всегда свидетельствует о его неэффективности. Наоборот, снижение количества выявляемых нарушений в той или иной сфере или их полное отсутствие могут свидетельствовать о том, что реализация результатов внутреннего контроля привела к устранению причин их совершения.

В данном случае критерием эффективности системы внутреннего контроля могут служить результаты внешнего (или ведомственного) контроля. Если в ходе этих мероприятий выявляются нарушения и недостатки, не выявленные внутренним контролем, это может говорить о недостатках последнего. Выявление же при осуществлении всех видов внутреннего, ведомственного и внешнего контроля из года в год одних и тех же недостатков может свидетельствовать, с одной стороны, о недостатках внутреннего контроля с точки зрения полноты охвата контрольной деятельностью объекта контроля и реализации его результатов в части устранения причин совершаемых нарушений, и, с

другой стороны, о неэффективности всей системы контроля в целом, поскольку ведомственный и внешний контроль, осуществляемый на всех уровнях, также не устраняет причин выявляемых нарушений.

Поэтому весьма актуальным представляется выработка критериев оценки внутреннего контроля органами ведомственного и внешнего контроля для целей определения объема своей проверки и определения приоритетов при ее осуществлении.

Представляется, что возможны 2 подхода к оценке результативности осуществления внутреннего контроля: количественный и качественный.

Если рассматривать систему внутреннего контроля как отдельную управляемую структуру, целью деятельности которой является проведение контрольных мероприятий и выявление нарушений и недостатков, то показателями правильности ее функционирования и результативности осуществления контроля могут выступать следующие количественные показатели:

- выявляемость нарушений;
- суммы выявленных нарушений, приходящихся на 1 ревизию (проверку);
- суммы выявленных нарушений, приходящихся на 1 сотрудника (ревизора);
- объем и структура выявляемых нарушений;
- доля восстановленных средств;
- объем выявленных нарушений и восстановленных средств в соотношении с затратами на функционирование подразделения внутреннего контроля.

Кроме того, в качестве дополнительных показателей, в определенной степени характеризующих отдельные аспекты осуществления контрольной деятельности, можно рассматривать такие, как количество проверок на 1 инспектора и стоимость 1 рабочего дня инспектора, проведенного на объектах контроля.

Однако, следует иметь в виду, что количественные показатели объективно могут оценивать только систему последующего внутреннего контроля, когда в рамках формализованных мероприятий осуществляется документальный контроль за истекшим временным периодом, например, как это делается в ПФР (характеристика количественных показателей деятельности подразделений внутреннего контроля Пенсионного фонда Российской Федерации приведена в приложении к Аналитической записке (приложение в Бюллетене не публикуются).

Применительно к системе внутреннего контроля, сложившейся в ФСС, при которой значительное количество нарушений и ошибок выявляется на стадии предварительного оперативного контроля (мониторинга баз данных, документальных проверок первичных документов того или иного подразделения) силами тех же сотрудников, которыми проводится последующий документальный контроль, такой подход к оценке работы специализированного контрольного подразделения является некорректным. Кроме того, оценку количественных показателей в системе ФСС значительно затрудняет отсутствие какой-либо формализованной отчетности, фиксирующей информацию о работе Департамента КРР, а, соответственно, и контрольно-ревизионной службы ФСС в целом.

Представляется, что подход, основанный на оценке только вышеперечисленных количественных показателей, носит механистический характер и вряд ли может объективно и полноценно свидетельствовать о результативности работы системы внутреннего контроля. Ведь внутренний контроль необходимо рассматривать как часть системы управления государственными внебюджетными фондами, деятельность которых направлена на качественное выполнение возложенных на них государственных функций, и оказания государственных услуг и недопущение (минимизацию) нарушений и ошибок в ходе реализации этих функций и услуг.

С этой позиции к показателям, свидетельствующим об эффективности деятельности всей системы управления в целом, всестороннем использовании результатов осуществления внутреннего контроля, можно отнести такие, как:

- отсутствие рецидивности (снижение количества) выявляемых нарушений конкретного вида;
- отсутствие в материалах проверок вышестоящих либо внешних контрольных органов видов нарушений, которые не выявлялись в ходе мероприятий внутреннего контроля.

Представляется, что количественные показатели могут рассматриваться только в качестве дополнения к указанным выше основным качественным критериям. Ведь оценка работы внутреннего контроля исключительно по количественным критериям фактически подразумевает ситуацию, при которой чем хуже обстоят дела в организации, тем лучше для внутреннего контроля (чем больше выявили, тем лучше работали).

О присутствии в настоящее время такого подхода при характеристике деятельности подразделений внутреннего контроля свидетельствует содержание письма, направленного Председателем Правления ПФР А. В. Дроздовым в Счетную палату Российской Федерации¹⁷, в котором в ответ на замечания, касающиеся работы РК, отмечается, что результативность работы Ревизионной комиссии ПФР в I полугодии 2009 года возросла и в качестве обоснований такого вывода указывается, что:

- в ходе проведенных ревизий 26 отделений ПФР и Исполнительной дирекции ПФР было выявлено различных финансовых нарушений на сумму 437576 тыс. рублей, или в 2,5 раза больше, чем на этих же объектах контроля в I полугодии 2007 года;
- сумма выявленных нецелевых расходов составила 10845 тыс. рублей и возросла почти в 6 раз, сумма необоснованных расходов - 17411 тыс. рублей и возросла в 4,8 раза, нерациональные расходы - 134557 тыс. рублей и возросли на 95 процентов.

Проведенный анализ показал, что основная проблема - высокая рецидивность и повторяемость выявляемых нарушений - характерна для обеих исследуемых систем внутреннего контроля.

Так, анализ показателей деятельности подразделений внутреннего контроля Пенсионного фонда Российской Федерации, а также отчетов о результатах контрольно-ревизионной работы РК, писем РК, обобщающих результаты работы КРО отделений ПФР и данные о типичных нарушениях за 2006-2008 годы, свидетельствует о том, что значительная часть нарушений и недостатков выявлялись регулярно на протяжении всего рассматриваемого периода, причем многие из них - повторно на одних и тех же объектах контроля.

Среди типичных нарушений, которые постоянно выявлялись РК и КРО отделений ПФР, можно назвать:

- в работе по исполнению доходной части бюджета ПФР и организации индивидуального (персонифицированного) учета:
 - ненаправление страхователям требований об уплате недоимки по страховым взносам, а также непредъявление в судебные органы исков об их уплате, отказы в удовлетворении исков об уплате недоимки и пеней из-за несоблюдения досудебного порядка урегулирования спора;

¹⁷ Ответ от 2 октября 2009 года № АД-03-16/9497 на представление Счетной палаты Российской Федерации по результатам проведения контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» в 2008 году и отчета об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2008 год, представленного Правительством Российской Федерации Счетной палате Российской Федерации».

непринятие мер по начислению пеней за несвоевременное перечисление страховых взносов;

неприменение штрафов (ненаправление требований об их уплате) за несвоевременную регистрацию страхователей в органах ПФР;

неприменение к страхователям финансовых санкций, предусмотренных статьей 17 Федерального закона от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»;

- в части соблюдения пенсионного законодательства:

неправильное определение срока, с которого устанавливается или изменяется размер и вид пенсии и ЕДВ, особенно при назначении пенсий по государственному пенсионному обеспечению гражданам, уже реализовавшим ранее свое право на трудовую пенсию;

нарушение сроков рассмотрения документов, представленных для назначения пенсии;

ошибки при оценке пенсионных прав застрахованных лиц путем их конвертации в расчетный пенсионный капитал;

несвоевременное прекращение выплаты пенсий и иных социальных выплат в связи с выбытием пенсионера (переезд, смерть) или утратой права на определенный вид пенсии;

- нарушения в расходовании средств на оплату труда работников отделений ПФР и подведомственных им территориальных органов ПФР:

образование структурных подразделений, а также введение должностей, не предусмотренных типовой структурой;

переплата заработной платы, отпускных и компенсационных выплат социального характера;

излишнее возмещение работникам командировочных расходов и другие;

- нарушения при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности, расходовании бюджетных средств:

нерациональное расходование бюджетных средств на закупку товарно-материальных ценностей сверх потребностей учреждений в текущем финансовом году;

авансирование поставщиков в размерах, превышающих договорные условия;

завышение объемов выполненных работ, расценок и коэффициентов пересчета стоимости работ в действующие цены;

осуществление оплаты за фактически не выполненные объемы работ по капитальному ремонту;

непредъявление штрафных санкций к поставщикам за неисполнение ими своих обязательств;

осуществление капитального ремонта зданий, занимаемых учреждениями ПФР на условиях краткосрочной аренды;

неиспользование предусмотренного договорами аренды права на возмещение расходов на произведенный в арендованных помещениях капитальный ремонт и другие;

- нарушения законодательства о закупках для государственных нужд:

приобретение товаров, выполнение работ и оказание услуг осуществлялось без проведения торгов и запроса котировок, а также без заключения договоров;

несоблюдение предусмотренных законодательством сроков заключения договора после проведенного конкурса;

искусственное разделение закупок на несколько частей, размещение заказа на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ и оказание одноименных услуг в течение квартала сверх установленной предельной суммы;

увеличение стоимости работ, услуг без проведения процедуры размещения заказов и другие.

Ревизионной комиссией в октябре 2008 года даже был составлен перечень типичных нарушений, в котором перечислены как вышеуказанные, так и некоторые другие нарушения, выявленные ревизиями и проверками.

Более того, как показало сопоставление отчетов о контрольно-ревизионной работе РК за 2006 и 2008 годы, многие нарушения, зафиксированные в ходе ревизий, проведенных в отделениях в 2006 году, через 2 года вновь выявляются в деятельности тех же самых отделений.

Так, такие нарушения, как неперечисление, несвоевременное перечисление, перечисление не в полном объеме сверхнормативных остатков оборотных средств на централизованный счет ПФР были выявлены в отделении ПФР по Свердловской области как в 2006 году, так и в 2008 году.

Аналогичная ситуация наблюдается в отделениях:

- по Ханты-Мансийскому автономному округу (излишнее авансирование расходов на выплату пенсий и пособий);

- по Нижегородской и Томской областям (отсутствие необходимого контроля за целевым использованием средств бюджета ПФР, направленных на укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных стационарных и полустационарных учреждений социального обслуживания населения и оказание адресной помощи неработающим пенсионерам, повлекшее нецелевое и нерациональное расходование этих средств);

- по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (неверное осуществление оценки пенсионных прав застрахованных лиц и исчисление величины пенсионного капитала);

- по Алтайскому краю (принятие денежных обязательств по осуществлению расходов и платежей сверх доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов, что приводило к образованию кредиторской задолженности, а также неиспользование предусмотренного договорами аренды права на возмещение расходов на произведенный в арендованных помещениях капитальный ремонт);

- по г. Москве и Московской области (авансирование поставщиков в размерах, превышающих договорные условия).

Нарушения в расходовании средств на оплату труда работников отделений ПФР и подведомственных им территориальных органов ПФР были выявлены и в 2006 году, и в 2008 году в отделениях ПФР по Красноярскому краю, Ханты-Мансийскому автономному округу и Новосибирской области.

Приобретение товаров, выполнение работ и оказание услуг без проведения торгов и запроса котировок, а также без заключения договоров были зафиксированы дважды в отделениях ПФР по Республике Башкортостан, г. Москве и Московской области, г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Образование структурных подразделений, а также введение должностей, не предусмотренных нормативными актами, в ходе 2 плановых ревизий были выявлены в отделениях по Карачаево-Черкесской и Удмуртской республикам.

Аналогичная ситуация наблюдается и в органах Фонда социального страхования Российской Федерации.

Среди типичных, постоянно выявляемых подразделениями внутреннего контроля ФСС нарушений, можно назвать нарушения:

- в работе по администрированию взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний:

- неприменение в полном объеме мер, направленных на сокращение просроченной задолженности;

неприменение штрафных санкций за нарушение сроков представления отчетности или ее непредставление и т. д.;

- при исполнении плановых показателей статей бюджета регионального отделения, в том числе их невыполнение, перерасход, неправильное отнесение расходов на соответствующие статьи и подстатьи расходов и т. д.;

- инструкции о порядке расходования средств ФСС, утвержденной постановлением Фонда социального страхования Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 22;

- порядка оплаты путевок на санаторно-курортное лечение льготной категории граждан, а также детского оздоровления;

- в организации работы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний:

- нарушение десятидневного срока принятия решения о назначении ежемесячных страховых выплат пострадавшим и др.;

- методических документов фонда по осуществлению проверок страхователей при проведении камеральных и выездных проверок;

- при ведении бухгалтерского учета и отчетности:

- переплаты и недоплаты при расчете отпускных и заработной платы;

- выдача путевок по недооформленным доверенностям и по доверенностям не установленного образца;

- прием недооформленных авансовых отчетов по служебным командировкам и хозяйственным операциям;

- невыполнение требований к помещению кассы;

- несоблюдение норм списания горюче-смазочных материалов и т. д.;

- по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации;

- по оплате услуг государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности и родов:

- оплата талонов родовых сертификатов по недооформленным родовым сертификатам;

- непредставление в установленные сроки счетов на оплату родовых сертификатов и т. д.;

- порядка рассмотрения обращений граждан;

- при осуществлении внутреннего контроля (не систематически осуществлялся филиалами контроль подсистем ЕИИС «Соцстрах», допускались ошибки при заполнении баз данных ЕИИС «Соцстрах» и т. д.).

Также, как и в ПФР, нарушения, выявленные в территориальном органе, впоследствии, через 2-3 года, вновь обнаруживались сотрудниками КРО.

Так, по итогам проведения КРО регионального отделения ФСС по Хабаровскому краю ревизий филиала № 8 за 2006, 2007 и 2008 годы ежегодно обнаруживались такие нарушения, как:

- неиспользование в полной мере всего комплекса мероприятий, направленных на сокращение задолженности;

- низкий процент применения штрафных санкций к страхователям за совершенные правонарушения;

- несвоевременное перечисление средств с текущего счета филиала на текущий счет отделения (в 2008 году выявлено филиалом самостоятельно по результатам внутреннего контроля);

- нарушения порядка оплаты услуг по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности и родов;

- некорректное заполнение базы данных ЕИИС «Соцстрах»;

- нарушение сроков возмещения задолженности страхователям (2006 и 2008 годы).

Департаментом КРР (также, как и РК) был составлен перечень типовых нарушений, направленный в региональные отделения ФСС.

Таким образом, возникает своего рода замкнутый круг:

- орган внутреннего контроля из года в год выявляет множество нарушений, часть из которых отражается в отчетности, а часть - не учитывается в качестве показателя, используемого для оценки его работы;
- часть данных нарушений, в особенности финансовых, исправляется, часть - остается просто зафиксированными, поскольку исправить их уже нельзя;
- проверяемое подразделение составляет планы по устранению данных нарушений и отчитывается о принятых мерах;
- подразделениями внутреннего контроля регулярно составляются перечни выявленных нарушений, не предусматривающие анализа причин и условий, способствующих их совершению, с последующим направлением их во все структурные подразделения;
- через определенное время структурами внутреннего контроля вновь проводится контрольное мероприятие в этом или другом подразделении и снова констатируется наличие многих из тех нарушений, которые были найдены ранее.

При этом действующими формами отчетности подразделений внутреннего контроля обоих фондов не предусмотрен подсчет количественных показателей функционирования системы внутреннего контроля. В отчетность включаются только нарушения, которые могут быть выражены финансовыми показателями.

Количественное выражение в каких-либо формах отчетности иных нарушений в разрезе их функциональной направленности, календарных периодов, структурных подразделений, территориальных органов и должностных лиц не осуществляется и, соответственно, не проводится формализованный анализ динамики количества и повторяемости выявляемых нарушений и недостатков, их причин.

Сложившаяся ситуация подводит к выводу о том, что для полноценного и эффективного функционирования системы внутреннего контроля необходимы целевые количественные показатели, которые должны достигаться по истечении определенного периода времени, и некоторые приоритеты в деятельности системы внутреннего контроля, которые должны являться отправной точкой при планировании мероприятий внутреннего контроля и которым должно отдаваться предпочтение при его осуществлении (возможно, даже в ущерб устранению других нарушений, носящих технический характер). По итогам проведения внутреннего контроля следует корректировать эти показатели и приоритеты.

При этом очень важным является включение в отчетность о результатах внутреннего контроля систематизированных в разрезе тематики, структурных подразделений и должностных лиц нарушений и недостатков, ранжированных по значимости, по последствиям, которые они влекут для деятельности фондов (нарушения законодательства, повлекшие потери бюджета; нарушения законодательства, повлекшие ущемление прав граждан; нарушения порядка составления отчетности и пр., а также отдельно - ошибки технического характера).

Возможно введение понятия «допустимости» нарушений, ведь совершенно очевидно, что полностью устранить из практики работы ошибки технического характера невозможно и нужно стремиться к минимизации их количества, установив уровень (степень) их допустимости, при превышении которого и должны приниматься более действенные меры.

В то же время такие нарушения, как нецелевое, незаконное расходование средств, нарушения законодательства о закупках для государственных нужд, неприменение мер ответственности к страхователям и мер по взысканию задолженности по обязательным платежам, должны быть полностью исключены, соответственно, такие разновидности

недостатков следует признавать недопустимыми и влекущими в обязательном порядке привлечение к ответственности виновных должностных лиц.

Представляется, что эффективная и результативная система внутреннего контроля не может быть построена без внедрения и нормативного закрепления в ведомственных актах данных положений.

Следует отметить, что, как установлено в ходе мероприятия, в системе ПФР уже реализуются данные принципы в части систематизации и градации нарушений, определения степени их допустимости, предупреждения возникновения ошибок, причем такая работа дает ощутимый положительный эффект.

В структуре подведомственного отделению ПФР по Хабаровскому краю центра по выплате пенсий, действовавшего в регионе еще до создания ПФР и переданного в его структуру из органов социальной защиты края, создан и действует отдел контроля за выплатой пенсий в составе 18 человек.

Согласно положению об этом отделе, основными его функциями являются:

- осуществление внутреннего контроля за деятельностью центра по вопросам начисления и выплаты пенсии, а также иных выплат;
- ведение учета и обобщение результатов проверок, проведение анализа выявленных недостатков и нарушений, причин их возникновения, подготовка предложений, направленных на их своевременное предотвращение;
- выявление случаев двойного назначения и выплаты пенсии, других переплат, анализа причин их возникновения, принятие мер к своевременному погашению излишне выплаченных сумм и ряд других.

То есть данный отдел представляет собой специализированное подразделение, осуществляющее «горизонтальный» внутренний контроль за выполнением организацией, структурным подразделением которой он является (центром), возложенных на нее функций, в отличие от КРО, являющегося «вертикальной» структурой, осуществляющей (в основном) внутренний контроль в отношении подчиненных, подведомственных учреждений.

Одним из направлений практической деятельности этого отдела является предварительный (а также текущий и последующий) контроль правильности начисления и выплаты пенсий и пособий путем анализа работы по формированию пенсионных дел (электронных копий проектов документов) каждым специалистом центра.

При этом возможные ошибки разграничены на 6 видов, наиболее серьезными из которых являются переплаты и недоплаты.

В результате анализа качества работы всех специалистов вычисляется средний уровень ошибок, и те сотрудники, чей процент ошибок выше этого уровня, затем проходят соответствующее обучение в целях минимизации их совершения в будущем.

Таким образом, достигается сразу 2 цели: превентивное (на стадии подготовки документов по начислению и выплате пенсий и других выплат) устранение выявленных ошибок (до их внесения в базу данных); объективная оценка качества работы всех специалистов и принятие мер по его улучшению в отношении тех, кто работает хуже других.

Как показывает дальнейший анализ, эффективность такого контроля является весьма высокой.

Так, из результатов комплексной ревизии финансово-хозяйственной деятельности, проведенной в центре по выплате пенсий сотрудниками КРО в 2007 году, следует, что проверкой 1432 электронных дел выявлены нарушения лишь в 4 делах, что составляет 0,2 % от проверенных. В то же время, по результатам проверки, проведенной в 2007 году в отделе ПФР в Охотском районе, из 50 проверенных пенсионных дел ошибки выявлены в 11 делах (22 %), по результатам комплексной ревизии, проведенной в 2008 году в Управлении ПФР в г. Хабаровске и Хабаровском районе, из 105 про-

веренных пенсионных дел нарушения выявлены в 18 делах (17,1 %), по результатам проверки правильности назначения (перерасчета) пенсий и иных выплат, проведенной в 2006 году в 3 районных отделах ПФР в г. Хабаровске, из 534 проверенных пенсионных дел нарушения выявлены в 52 делах (9,7 процента).

Следует отметить, что с 2006 года элементы такого «горизонтального» внутреннего контроля присутствуют и в деятельности самого отделения и его результаты также с очевидностью доказывают эффективность такого контроля.

Так, по поручению управляющего проверки деятельности отделения как комплексные, так и по отдельным вопросам проводились в конце 2006 года за период работы с января по декабрь 2005 года и в начале 2007 года за 2006 год. В ходе этих мероприятий был выявлен ряд нарушений, которые в случае их необнаружения были бы несомненно отмечены специалистами Ревизионной комиссии при проведении комплексной ревизии отделения.

В результате, комплексной ревизией Ревизионной комиссии, проведенной в 2007 году за тот же период, за который проводились предварительные проверки специалистами КРО, серьезных нарушений и недостатков выявлено не было.

Также следует отметить деятельность созданных в отделении ПФР по Кабардино-Балкарской Республике в отделах, отвечающих за назначение, перерасчет и выплату пенсий, групп, осуществляющих специализированный, «горизонтальный» функциональный контроль в рамках этих подразделений.

Так, в отделе организации назначения и перерасчета пенсий эта группа сформирована в составе 8 человек из числа наиболее опытных сотрудников отдела и в ее задачи входит перепроверка пенсионных дел (как по назначаемым пенсиям (ЕДВ) до передачи документов в отдел организации выплаты пенсий, так и по уже установленным).

В отделе организации выплаты пенсий аналогичная группа организована в количестве 6 человек и проводит проверку всех пенсионных дел, которые обработаны специалистами отдела.

Основные этапы проверки:

- правильность ввода информации из пенсионных дел в электронные лицевые счета получателей;
- достоверность расчета доплат к пенсии и другим выплатам;
- своевременность прекращения выплат в связи с истечением срока инвалидности и иждивения;
- правильность ввода удержаний из пенсий на основании исполнительных документов.

Основной задачей такого контроля является устранение возможных нарушений до осуществления выплаты.

Анализ данных о результатах деятельности указанных групп контроля позволяет говорить о том, что такая работа дает ощутимый положительный эффект.

Так, группой контроля отдела организации назначения и перерасчета пенсий только с начала 2009 года проверено 9042 пенсионных дела и выявлено 793 ошибки (8,8 %). Общая сумма условной переплаты по этим делам составила 139,7 тыс. рублей, недоплаты - 91,3 тыс. рублей.

Об осознании полезности такого «горизонтального» контроля свидетельствует и письмо Ревизионной комиссии от 18 сентября 2009 года № РК-2-9/91, в котором КРО тех отделений, в которых в 2009 году были проведены комплексные ревизии Ревизионной комиссией, предписывается предусмотреть в проекте плана на 2010 год проведение ревизий банковских операций отделения по расходованию средств ПФР на выплату пенсий, пособий и других социальных выплат, а также исполнения бюджетных смет на

финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности за 12 последующих месяцев после обревизованного Ревизионной комиссией периода.

Результаты анализа итогов проводимого в структурах отделений ПФР по Хабаровскому краю и Кабардино-Балкарской Республике «горизонтального» внутреннего контроля приводят к выводу о целесообразности создания подразделений (либо наделения такими функциями освобожденных от других обязанностей сотрудников) «горизонтального» контроля и в территориальных (районных) учреждениях ПФР.

Тем более, что по существу в системе ПФР (с учетом процитированного выше письма Ревизионной комиссии) с 2010 года такой «горизонтальный» специализированный контроль осуществляется на всех уровнях, кроме территориальных управлений.

В ФСС, как отмечалось выше, «горизонтальный» внутренний контроль уже осуществляется практически на всех уровнях структуры органов ФСС, однако здесь присутствует другая проблема, заключающаяся в недостаточном использовании получаемых результатов такого всеобщего контроля.

Очевидно, что внедрение и все более широкое применение в системе ФСС оперативного внутреннего контроля путем мониторинга подсистем ЕИИС «Соцстрах» и поисково-мониторинговой системы ФСС требует трансформации форм и методов последующего контроля, осуществляемого в рамках внутреннего ведомственного контроля. Периодичность и объем последующего контроля, осуществляемого 1 раз в 2 года (или ежегодно) отделениями в филиалах и Департаментом контрольно-ревизионной работы ФСС в отделениях, следовало бы увязать с результатами внутреннего оперативного контроля, т. е. основой для проведения мероприятия последующего контроля должен являться всесторонний анализ результатов оперативного внутреннего контроля, а также работы по устранению выявленных в ходе предыдущих мероприятий последующего внутреннего и внешнего контроля нарушений и недостатков.

Возможно, следует отказаться от ревизий (которые по существу являются комплексными проверками), в ходе которых проверяется все, но не полностью, и определить срок (например, 3-5 лет), в течение которого в отделениях и филиалах Департаментом контрольно-ревизионной работы с участием других департаментов ФСС действительно проводилась бы сплошная ревизия финансово-хозяйственной деятельности за какой-либо отрезок предыдущего периода, а также проверка качества оказания государственных услуг и выполнения государственных функций.

В остальных случаях следовало бы перейти к контролю, основанному не на периодичности, а на критериях риска, которые использовались бы контрольными подразделениями в процессе отбора объектов контроля и определения тематики проверок. Комплексные проверки (когда выборочно проверяются все направления деятельности) возможно было бы заменить на тематические проверки (или в необходимых случаях - тематические ревизии), при этом тематика такой проверки (ревизии) применительно к отделению (филиалу) не должна быть известна отделению (филиалу) до предъявления его руководителю программы проверки. В рамках этой проверки проверялось бы одно или несколько направлений деятельности.

Такой подход позволит, во-первых, уйти от дублирования при осуществлении контрольно-ревизионной работы, когда органы внешнего и ведомственного контроля периодически выборочно проверяют одно и то же, во-вторых, сохранить упреждающую функцию контроля (когда сохраняется вероятность ежегодного проведения последующей проверки по любому вопросу), в-третьих, максимально использовать при планировании последующего контроля результаты внутреннего оперативного контроля (с учетом возможностей последнего), в-четвертых, оптимизировать работу подразделений,

осуществляющих специализированный контроль, и сосредоточить их внимание на наиболее актуальных проблемах деятельности фонда.

Обоснованность вывода о необходимости корректировки порядка осуществления в системе ФСС последующего внутреннего контроля подтверждается изложенными выше фактами, когда по результатам ревизий, проведенных в некоторых региональных отделениях Департаментом КРР, не выявлялось каких-либо более или менее серьезных нарушений, а те, которые были зафиксированы, вполне могли быть в ряде случаев обнаружены на стадии подготовки к этому мероприятию с помощью базы данных ЕИИС «Соцстрах» или поисково-мониторинговой системы ФСС без выезда в регион.

При этом, безусловно, следует учитывать наполнение и возможности системы ЕИИС «Соцстрах» с точки зрения того, что в ней не присутствуют электронные образы ряда первичных документов (листок временной нетрудоспособности, реестров оздоровленных детей, контрактов и пр.). В подсистемы ЕИИС «Соцстрах» вносятся лишь некоторые реквизиты первичных документов, правильность оформления самого документа, его полное содержание можно проверить, только непосредственно его просмотрев. Именно поэтому достаточно большое количество нарушений связано с недостатками в оформлении первичных и иных документов, электронные образы которых не присутствуют в подсистемах ЕИИС «Соцстрах».

Кроме того, такой подход к планированию и осуществлению контрольной работы возможен только в условиях, когда по системе ФСС будут разработаны и рекомендованы к использованию соответствующие критерии риска и их пороговые значения.

Таким образом, возвращаясь к характеристике обозначенных выше качественных критериев работы подразделений внутреннего контроля и резюмируя вышесказанное, приходится констатировать, что рецидивность выявляемых нарушений в обоих фондах весьма высока, причем фиксируются они практически по всем направлениям деятельности ПФР и ФСС.

Очевидно, что, в конечном счете, работа, проводимая подразделениями внутреннего контроля при условии полноценного использования ее результатов другими подразделениями и руководством, должна приводить к снижению общего уровня нарушений.

Однако, как показывает проведенный анализ, объемы нарушений, выявляемых подразделениями внутреннего контроля, в исследуемом периоде фактически оставались на неизменном уровне.

Так, в целом по системе ПФР в 2006-2008 годах Ревизионной комиссией и КРО отделений ПФР выявлено различных нарушений на общую сумму 3381,9 млн. рублей, а годовой объем выявляемых в этот период нарушений составлял весьма значительную сумму, превышающую 1 млрд. рублей в год.

Отчет об основных результатах деятельности КРО отделений ПФР предусматривает фактически только 3 группы возможных нарушений: в части финансирования пенсионного обеспечения; назначения, перерасчета и выплаты пенсий (пособий); исполнения смет доходов и расходов, а остальные нарушения отнесены к «другим вопросам». Формализованной статистической отчетности Ревизионной комиссии, позволяющей разграничить объемы выявленных нарушений по видам, не существует.

В связи с отсутствием обобщенных статистических показателей нарушений в целом по системе ПФР в разрезе направлений деятельности органов ПФР весьма интересным представляется анализ данных, изложенных в отчете о результатах контрольно-ревизионной работы Ревизионной комиссии ПФР за 2008 год.

Содержащиеся в данном отчете сведения позволили выявить как положительные, так и отрицательные тенденции, наблюдаемые в структуре выявляемых нарушений в 2006-2008 годах.

Так, положительными тенденциями можно признать:

- уменьшение общей суммы не предъявленных к уплате страхователям пеней, штрафов и финансовых санкций по сравнению с 2006 годом в 7,5 раза (4334,7 тыс. рублей);
- уменьшение суммы не предъявленных в судебные органы исков по направленным и не оплаченным страхователями требованиям по уплате пеней, штрафов и финансовых санкций, а также исков, по которым было отказано судебными органами в их удовлетворении из-за нарушения сроков взыскания, несоблюдения претензионного или иного досудебного порядка урегулирования спора, в 1,3 раза и составила 197320,1 тыс. рублей;
- уменьшение в 2008 году по сравнению с 2006 годом общей суммы выявленных нарушений действующего пенсионного законодательства более чем на треть (с 1622,1 до 1062,3 тыс. рублей), что было обусловлено меньшим количеством проверенных пенсионных (выплатных) дел (на 15 %) и значительным сокращением сумм нарушений (почти в 5 раз), выявленных при проверке вопросов правильности выплаты пенсий и других социальных выплат;
- снижение в 2 раза доли нарушений, связанных с соблюдением установленных сроков рассмотрения представленных для назначения пенсии заявлений граждан и соответствующих документов;
- сокращение почти на треть доли нарушений, связанных с наличием документов, необходимых для установления пенсий, и соблюдением установленных требований к их оформлению.

В то же время наблюдается и ряд отрицательных тенденций:

- двукратное увеличение по сравнению с 2006 годом объема финансовых нарушений при расходовании средств на содержание органов ПФР (292215,5 тыс. рублей);
- увеличение удельного веса выявленных недоплат сумм пенсий и других социальных выплат с 26 до 58 процентов;
- значительный рост (с 10,7 до 26 %) в 2008 году по сравнению с 2006 годом доли нарушений, связанных с оценкой пенсионных прав застрахованных лиц путем их конвертации в расчетный пенсионный капитал, например, выбор менее выгодного варианта оценки пенсионных прав, ошибки в подсчете общего трудового и страхового стажа и стажа работы, дающего право на досрочное назначение пенсии;
- рост более чем в 42 раза по сравнению с 2006 годом суммы выявленных прочих нарушений, которая составила 202322,3 тыс. рублей, или 69 % к общей сумме нарушений на содержание органов ПФР.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод, что общее количество и виды выявляемых подразделениями внутреннего контроля ПФР нарушений практически не меняются, некоторые изменения претерпевает только их структура.

В целом аналогичная ситуация наблюдается и в ФСС. Общий объем выявленных подразделениями внутреннего контроля ФСС нарушений в 2006-2008 годах составил 1188,6 млн. рублей. Более 80 % от этой суммы, по информации Департамента КРР, составляют нарушения, выявленные при проверке финансово-хозяйственной деятельности региональных отделений (более подробный анализ структуры нарушений провести не представляется возможным ввиду уже отмеченного выше отсутствия соответствующих данных в отчетности подразделений внутреннего контроля). При этом указанный объем нарушений как и в ПФР практически равномерно распределяется по годам (2006 год - 361,1 млн. рублей, 2007 год - 450,8 млн. рублей, 2008 год - 376,7 млн. рублей).

В этой связи критерием эффективности системы внутреннего контроля могут служить результаты внешнего (или ведомственного) контроля.

В целях осуществления оценки результативности исследуемых систем внутреннего контроля по данному критерию, в ходе мероприятия была запрошена информация

в Федеральной службе финансово-бюджетного надзора о проведенных в ПФР и ФСС контрольных мероприятиях в 2006-2008 годах.

Согласно ответу Росфиннадзора, в 2008 году службой была проведена проверка использования средств бюджета ПФР и государственного имущества в 81 территориальном органе ПФР за 2007 год, которой были охвачены 78,8 % средств от объема финансирования, выделенного территориальным органам.

По результатам проверки выявлены нарушения при использовании 60701,6 млн. рублей. Однако при сопоставлении сумм нарушений, выявленных в 2007 году органами внутреннего контроля и Росфиннадзором с точки зрения их квалификации, становится очевидным, что уровень выявления внутренним контролем наиболее опасных разновидностей нарушений - нецелевых и неэффективных расходов - значительно выше, чем у Росфиннадзора.

(тыс. руб.)

2007 г.	Внутренний контроль	Росфиннадзор
Всего финансовых нарушений	1345727,1	60701589,4
Нецелевое использование средств	17361,8	4907,4
Незаконные (необоснованные) расходы (Росфиннадзор - переплата, перерасход и иные расходы, вследствие которых нанесен ущерб бюджету ПФР)	76627,2	2546160,7
Нерациональные (неэффективные) расходы и отвлечения средств	587980,9	39462,7
Прочие нарушения	663757,2	58111058,6

Данный факт в определенной степени говорит о высокой результативности деятельности подразделений внутреннего контроля, поскольку в случае, если бы эти нарушения им выявлены не были, они с большой степенью вероятности были бы зафиксированы внешним контролем.

С другой стороны обращает на себя внимание существенная разница (более чем в 33 раза) между объемами незаконных (необоснованных) нарушений, выявленными Росфиннадзором и подразделениями внутреннего контроля ПФР, а также общими объемами средств, использованных с нарушениями (более чем в 45 раз).

Значительные суммы выявленных внешним контролем нарушений, а также наличие среди них нарушений, квалифицированных как нецелевые, неэффективные и незаконные расходы, с учетом высокого уровня рецидивности нарушений, может свидетельствовать о недостаточном качестве работы системы внутреннего контроля фонда в целом, в том числе о непринятии мер по устранению причин и условий совершаемых нарушений и неприменении необходимых мер ответственности к виновным лицам.

Однако, как показали результаты мероприятия, в данном случае также присутствует и другая, субъективная проблема, связанная с отсутствием единой трактовки и квалификации выявляемых контролирующими органами нарушений.

В связи с этим одни и те же факты признаются органами внешнего контроля нарушениями, в то время как с точки зрения органов внутреннего контроля они таковыми не являются, поскольку обусловлены действием ведомственных нормативных правовых актов.

Этот вопрос поднимается и Росфиннадзором, который в своих материалах относит принятие органами управления ПФР неправомочных решений, изменяющих механизм выделения, доведения средств до получателей и их использования, к факторам, способствующим совершению выявленных финансовых нарушений.

К таким решениям Росфиннадзором отнесены ряд распоряжений, постановлений, указаний Правления ПФР, которые, по мнению органа внешнего контроля, противоречат законодательству, а именно:

1. Постановление Правления ПФР от 23 августа 2005 года № 155п «О выплатах компенсационного характера работникам системы Пенсионного фонда Российской Федерации», которым установлены не предусмотренные законодательством Россий-

ской Федерации компенсационные выплаты социального характера: дотация на питание и проезд работников в общественном транспорте, частичная оплата путевок на санаторно-курортное лечение, денежная компенсация работникам, не воспользовавшимся путевками на санаторно-курортное лечение, частичная оплата путевок для детей сотрудников, направляемых в оздоровительные лагеря отдыха, медицинской помощи работникам системы ПФР, в том числе на основе договоров с медицинскими учреждениями или страховыми компаниями.

Как отмечает Росфиннадзор, в нарушение статьи 17 Закона Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» на основании пункта 2.2 указанного положения только в 33 территориальных органах ПФР на оплату услуг по договорам добровольного медицинского страхования работников израсходованы 54737,4 тыс. рублей средств бюджета ПФР при том, что оплата добровольного медицинского страхования за счет бюджетных средств законодательством Российской Федерации не предусмотрена.

Приказом Исполнительной дирекции ПФР от 8 ноября 2005 года № 171 утвержден порядок выплат компенсационного характера работникам, а также перечень статей бюджетной классификации, на которые относятся данные расходы, что противоречит требованиям Федерального закона от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации»¹⁸, приказа Минфина России от 8 декабря 2006 года № 168н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

2. Постановление Правления ПФР от 18 декабря 2006 года № 288п «Об утверждении порядка командирования работников системы ПФР и оплаты расходов на эти цели», которым установлено возмещение суточных специалистам территориальных органов ПФР при командировке на срок более 10 дней в двукратном размере (200 рублей). Постановление Правления ПФР не согласовано с Минздравсоцразвития России и не прошло государственную регистрацию в Минюсте России.

3. ПФР выдавались разрешения территориальным органам ПФР на открытие распределительных счетов в коммерческих банках на выплату государственных пенсий и социальных выплат в нарушение пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», статьи 23 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации», пункта 2 статьи 155, пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса. Факты размещения средств бюджета ПФР на счетах в коммерческих банках имели место и в проверенном периоде.

4. Указаниями ПФР от 16 января 2007 года № 03-26/344 и 2 апреля 2007 года № 03-26/3308 территориальным органам ПФР доведен порядок ведения бюджетного учета нефинансовых активов, который не соответствовал Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н, и привел к искажению данных бюджетного учета и бухгалтерской отчетности территориальных органов ПФР.

Кроме того, ряд финансовых нарушений, выявленных в территориальных органах ПФР, по мнению Росфиннадзора, допущены по вине ПФР на стадии формирования и утверждения расходной части бюджета ПФР на 2007 год. Аналогичная ситуация наблюдается и в регионах.

¹⁸ В настоящее время утратил силу.

Так, проверкой, проведенной в отделении ПФР по Хабаровскому краю в 2008 году Территориальным управлением Росфиннадзора в Хабаровском крае, был выявлен ряд существенных нарушений как в отделении, так и в подведомственных территориальных органах, среди которых можно отметить следующие:

- незаконное использование бюджетных средств в форме оплаты расходов по добровольному медицинскому страхованию за счет средств бюджета ПФР в сумме 1319,1 тыс. рублей;

- неэффективное использование рабочего оборудования, поступившего в Управление ПФР в г. Комсомольск-на-Амуре и Комсомольском районе за счет централизованных поставок, выразившееся в том, что с 2003 года на складе находится неиспользуемое в работе оборудование и компьютерная техника, подлежащая списанию, в сумме 4862,1 тыс. рублей;

- необоснованное занижение балансовой стоимости принятых в эксплуатацию систем охранно-пожарной сигнализации и системы видеонаблюдения за счет невключения в стоимость основных средств работ по их установке в Управлении ПФР в г. Хабаровске и Хабаровском районе в сумме 119,1 тыс. рублей.

Однако следует отметить, что из перечисленных нарушений к реальным упущениям внутреннего контроля можно отнести только последнее, тогда как первые два, с точки зрения подразделения внутреннего контроля, нарушениями не являются, поскольку:

- добровольное медицинское страхование осуществлялось на основании внутреннего нормативного документа ПФР;

- оборудование было заменено на новое и не могло использоваться в деятельности подразделений ПФР, часть из него была включена в резерв на случай выхода из строя рабочего оборудования, а часть постепенно списывалась.

Таким образом, существенная часть нарушений, выявленных внешним контролем, не может быть расценена как упущение внутреннего контроля. Данную проблему, до введения единых, общепризнанных правил квалификации выявляемых нарушений органами финансового контроля, необходимо учитывать при оценке работы систем внутреннего контроля.

По информации Росфиннадзора, в 2008 году его органами также была проведена проверка отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности ФСС и 85 его региональных отделений за 2007 год, которой были охвачены 82 % от общей суммы выделенного из бюджета фонда финансирования.

По результатам проверки выявлены нарушения при использовании средств на сумму 4347,4 млн. рублей, в том числе более 2 млн. рублей квалифицированы как нецелевое использование средств, а более 29 млн. рублей - как неэффективное.

Кроме того, по информации ФСС, нецелевое использование средств в сумме более чем 4,7 млн. рублей также было выявлено органами прокуратуры при проверке, проведенной в 2006 году в региональном отделении ФСС по Республике Башкортостан.

Следует отметить, что подразделениями внутреннего контроля при проведении контрольных мероприятий за этот же период нецелевого и неэффективного использования средств бюджета ФСС выявлено не было. Этот факт, а также то обстоятельство, что органом внешнего контроля было зафиксировано почти в 10 раз больше нарушений, могут свидетельствовать о недостаточной тщательности осуществления внутреннего контроля.

Таким образом, результаты внутреннего контроля в ПФР и ФСС характеризуются:

- повторяемостью выявляемых нарушений и недостатков;

- отсутствием количественного подсчета выявляемых нарушений и недостатков в разрезе их видов, структурных подразделений, территориальных органов и сотрудников;
- отсутствием формализованного анализа причин выявляемых нарушений и недостатков;

- значительным объемом и аналогичностью выявляемых в анализируемом периоде органами внутреннего и внешнего контроля нарушений и недостатков.

Поэтому с точки зрения выявляемости нарушений и недостатков системы внутреннего контроля рассматриваемых государственных внебюджетных фондов могут быть признаны достаточно результативными.

Однако отсутствие количественного учета нарушений и недостатков не позволяет оценить их динамику и, соответственно, сделать вывод об эффективности принимаемых мер по устранению причин их совершения, повторяемость же может свидетельствовать о недостаточности таких мер.

Заключение

Как следует из статьи 3 Лимской декларации руководящих принципов контроля объем проверки внешним контрольным органом того или иного ведомства или организации должен быть увязан с эффективностью работы внутренней контрольной службы.

Наличие в организации, являющейся объектом внешней проверки, действенной структуры внутреннего контроля должно влечь за собой снижение интенсивности проводимых в ней контрольных мероприятий.

В этом случае функции внешнего контроля могут ограничиваться наблюдением и периодическими проверками качества функционирования таких структур, а также тематическими узконаправленными проверками конкретных, наиболее бюджетоемких и важных направлений деятельности самой организации.

В связи с этим, для Счетной палаты Российской Федерации как высшего органа государственного финансового контроля основной практический интерес при исследовании систем внутреннего контроля в государственных внебюджетных фондах заключается в установлении наличия достаточных оснований, позволяющих доверять результатам работы конкретной системы.

Для возникновения таких достаточных и убедительных оснований необходимо, чтобы система внутреннего контроля была качественно организована и действовала результативно.

Качественная организация системы внутреннего контроля предполагает наличие ряда условий, объективно необходимых для правильного и результативного ее функционирования, а именно:

- сформированной нормативной базой;
- создания специальных либо наделенных соответствующими полномочиями действующих структурных подразделений и установления им задач в данной области, закрепления прав, обязанностей, а также ответственности за их неисполнение;
- кадровых ресурсов, способных выполнять поставленные задачи.

Кроме того, эффективная работа такой системы возможна только в случае, если она осуществляется по замкнутому циклу, представляющему собой нормативно формализованную последовательность выполнения следующих этапов:

- постановка задач и определение показателей результативности внутреннего контроля на текущий период и на перспективу;
- планирование контрольной деятельности;
- осуществление контрольных мероприятий;
- реализация результатов контрольной деятельности;

- составление отчетности о результатах контрольной деятельности;
- анализ контрольной деятельности, выявления причин, обуславливающих ее недостаточную эффективность и результативность;
- корректировка задач и показателей результативности внутреннего контроля.

При оценке результативности осуществления внутреннего контроля в первую очередь необходимо рассматривать систему внутреннего контроля как часть системы управления государственными внебюджетными фондами, деятельность которой направлена на качественное выполнение возложенных на них государственных функций и оказания государственных услуг и недопущение (минимизацию) в ходе реализации этих функций и услуг нарушений и ошибок.

Показателями, свидетельствующими об эффективности деятельности всей системы управления в целом, всестороннем использовании результатов осуществления внутреннего контроля, являются:

- отсутствие рецидивности (снижение количества) выявляемых нарушений конкретного вида;
- отсутствие в материалах проверок вышестоящих либо внешних контрольных органов видов нарушений, которые не выявлялись в ходе мероприятий внутреннего контроля.

Кроме того, система внутреннего контроля может рассматриваться как отдельная управляемая структура, целью деятельности которой является проведение контрольных мероприятий и выявление нарушений и недостатков.

Данный подход носит механистический характер и может свидетельствовать о результативности работы системы внутреннего контроля только в качестве дополнения к указанным выше основным качественным критериям.

Так, в качестве показателей, характеризующих отдельные аспекты контрольной деятельности, можно использовать такие, как:

- выявляемость нарушений;
- суммы выявленных нарушений, приходящихся на 1 ревизию (проверку);
- суммы выявленных нарушений, приходящихся на 1 ревизора;
- объем и структура выявляемых нарушений;
- доля восстановленных средств;
- объем выявленных нарушений и восстановленных средств в соотношении с затратами на функционирование подразделения внутреннего контроля.

Выводы

1. Системы внутреннего контроля в ПФР и ФСС формировались в условиях:

- неурегулированности действующим законодательством вопросов построения систем внутреннего контроля в сфере государственного управления;
- устаревшей нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность этих государственных внебюджетных фондов;
- отсутствия утвержденного перечня исполняемых государственных услуг и реализуемых государственных функций органами ПФР и ФСС, и, соответственно, утвержденных административных регламентов их оказания и выполнения.

Прямым следствием вышеназванных проблем нормативного регулирования является отсутствие в обоих фондах ведомственной нормативной базы, регулирующей осуществление внутреннего контроля эффективности и результативности проводимой деятельности, контроля качества оказания государственных услуг. В связи с этим контроль эффективности в фондах осуществлялся неформализовано и фрагментарно.

2. Проведенный анализ позволяет говорить о наличии ряда факторов, затрудняющих объективную оценку систем внутреннего контроля, к которым относятся:

- отсутствие единой трактовки и квалификации контролирующими органами выявляемых нарушений, в связи с чем одни и те же факты признаются органами внешнего контроля нарушениями, в то время как с точки зрения органов внутреннего контроля они таковыми не являются, поскольку обусловлены действием ведомственных нормативных правовых актов;

- имеющиеся неясности, пробелы и противоречия законодательства, а также отсутствие четких методических разъяснений спорных норм со стороны вышестоящих компетентных органов.

3. В системе ПФР (как в центральном аппарате, так и на региональном уровне) осуществляется в основном ведомственный финансовый контроль, который проводится Ревизионной комиссией ПФР и контрольно-ревизионными отделами отделений в нижестоящих подведомственных учреждениях, и функциональный контроль, который проводится другими структурными подразделениями в рамках вертикальной подчиненности.

Система внутреннего (ведомственного) финансового контроля в ПФР имеет двухзвенную структуру. На федеральном уровне функции по его осуществлению возложены на Ревизионную комиссию ПФР, на уровне субъектов Российской Федерации - на контрольно-ревизионные отделы (управления, группы) отделений ПФР. На муниципальном уровне в районных (городских) управлениях ПФР специализированные контрольные структурные подразделения не создавались.

Кроме того, в настоящее время в ПФР вводится «горизонтальный» внутренний контроль, предполагающий осуществление проверок деятельности того или иного органа ПФР подразделением внутреннего контроля, входящим в его структуру.

Такой контроль уже осуществляется в Исполнительной дирекции ПФР, центрах по выплате пенсий в регионах, а также в некоторых региональных отделениях (например, в отделениях ПФР по Хабаровскому краю и Кабардино-Балкарской Республике). С 2010 года такой «горизонтальный» специализированный контроль будет осуществляться на всех уровнях, кроме управлений на муниципальном уровне.

Результаты анализа итогов «горизонтального» внутреннего контроля приводят к выводу о целесообразности создания подразделений (либо надделения такими функциями освобожденных от других обязанностей сотрудников) «горизонтального» контроля и в территориальных (районных) учреждениях ПФР.

Анализ показал, что система внутреннего контроля ПФР отличается стабильностью, основана на строгом соблюдении принципа периодичности комплексных ревизий подведомственных учреждений и обладает качественной, самостоятельно разработанной, методической базой осуществления контроля, что позволяет ежегодно выявлять значительные суммарные объемы разнообразных нарушений.

4. В системе ФСС применяются следующие формы внутреннего ведомственного контроля.

1. Специализированный финансовый контроль, осуществляемый как в рамках последующего контроля путем проведения периодических ревизий финансово-хозяйственной деятельности и тематических проверок в исполнительных органах ФСС, так и в рамках оперативного контроля при осуществлении мониторинга базы данных ЕИИС «Соцстрах» с помощью поисково-мониторинговой системы ФСС.

Система данного вида контроля имеет трехзвенную структуру. На федеральном уровне функции по его осуществлению возложены на Департамент контрольно-ревизионной работы ФСС, на уровне субъектов Российской Федерации - на контрольно-ревизионные отделы отделений ФСС, на муниципальном уровне в филиалах отделений ФСС - на контрольно-ревизионные отделы или специалистов-ревизоров.

2. Функциональный контроль, проводимый структурными подразделениями в сфере их компетенции в оперативном и последующем режиме.

Данный вид контроля осуществляется как в автоматизированном режиме (на основе мониторинга подсистем ЕИИС «Соцстрах»), так и на основе первичных документов, и направлен на оперативное выявление, устранение ошибок, возникших в текущей работе подразделений и недопущение совершения их в будущем.

Наиболее важной положительной чертой системы внутреннего контроля ФСС является ее тотальность, планомерное осуществление контроля по всем направлениям деятельности фонда как по вертикали, так и по горизонтали с использованием современных технологий, что обеспечивает высокую выявляемость большого количества нарушений и недостатков.

Отдельно следует отметить работу регионального отделения ФСС по Хабаровскому краю, самостоятельно разработавшего в 2009 году нормативные документы, регулирующие вопросы осуществления внутреннего контроля. Эти документы можно признать весьма качественными с точки зрения современных подходов к его организации.

5. Системы внутреннего контроля в ПФР и ФСС сформированы и в целом качественно осуществляют функции, возложенные на них внутренними нормативными документами фондов.

Обе системы внутреннего контроля могут быть признаны достаточно результативными, если рассматривать их деятельность отдельно, вне общей системы управления фондами: в обеих системах наблюдается высокий уровень выявляемости нарушений, ежегодно фиксируется большой объем нарушений в суммарном выражении.

В то же время значительное количество выявляемых недостатков, их постоянная повторяемость, а также имевшие место факты обнаружения нарушений внешними контрольными органами свидетельствуют в первую очередь о недостаточной эффективности принимаемых по результатам осуществления внутреннего контроля мер, о недостатках в организации самих систем.

6. Проведенный анализ позволяет говорить о наличии целого ряда существенных проблем в организации и практике работы систем внутреннего контроля в ПФР и ФСС, которые приводят к снижению их результативности, а также невозможности ее оценки по ряду показателей.

6.1. Основными недостатками организации систем внутреннего контроля в обоих фондах являются:

1. Отсутствие в отчетности подразделений внутреннего контроля обобщенных статистических данных обо всех выявленных нарушениях, их градации по степени общественной опасности и важности для деятельности каждого из фондов.

В фондах составляются перечни нарушений, выявленных в рамках осуществления внутреннего контроля, которые доводятся до подведомственных учреждений, однако их полноценная систематизация не осуществляется, причины возникновения и постоянного повторения не анализируются.

Соответственно, при оценке результативности системы внутреннего контроля вследствие отсутствия обобщенной статистической информации не представляется возможным проследить динамику количества того или иного вида выявляемых нарушений и недостатков, а также установить причины их наличия и рецидивности.

2. Отсутствие установленных на ведомственном уровне специальных критериев оценки эффективности и результативности деятельности подразделений внутреннего контроля.

6.2. Помимо вышеназванных общих для обеих систем внутреннего контроля проблем, выявлены также и существенные недостатки, характерные для каждой из рассматриваемых систем.

В части системы внутреннего контроля ПФР

1. Неадекватность мер ответственности, примененных к виновным лицам, ущербу, нанесенному бюджету ПФР, а также объему и характеру нарушений, выявленных Ревизионной комиссией в ходе проведения комплексных ревизий отделений ПФР.

Как показал проведенный анализ, отсутствие четкой регламентации форм и способов реагирования руководства ПФР, а также реальной ответственности виновных лиц за допущенные грубые нарушения во многих случаях приводит к игнорированию предположений проверяющих и рецидиву выявляемых нарушений.

В то же время результаты мероприятия позволяют говорить о том, что использование мер дисциплинарного воздействия в отношении сотрудников, допустивших существенные нарушения, является необходимой составляющей качественной организации системы внутреннего контроля и, в конечном счете, оказывает существенное влияние на результативность его осуществления.

Так, сложившаяся в отделении ПФР по Кабардино-Балкарской Республике практика достаточно жесткой и адекватной реакции руководства отделения на выявляемые в ходе осуществления внутреннего финансового и функционального контроля нарушения (в сочетании с результатами работы созданных в отделении групп специализированного контроля за процессом назначения, перерасчета и выплаты пенсий) позволило минимизировать количество и объемы фиксируемых внешним контролем нарушений, связанных с выполнением отделением основных государственных функций (администрирования доходов, назначения и выплаты пенсий).

2. Результаты мероприятия показали, что деятельность управлений ПФР в федеральных округах по осуществлению внутреннего контроля за подведомственными территориальными органами ПФР в целом не встроена в систему внутреннего финансового контроля ПФР и практически нормативно не урегулирована:

- в нормативных документах ПФР не определены их полномочия по проведению проверок территориальных органов ПФР;
- отсутствует порядок и критерии осуществления планирования контрольной деятельности управлений, в связи с чем в этой работе не наблюдается какого-либо системного подхода в части выбора объектов и тем контрольных мероприятий;
- не имеется утвержденных или рекомендованных методик, правил проведения управлениями проверок;
- не предусмотрены формы отчетности управлений о результатах контрольной деятельности;
- отсутствует механизм контроля за исполнением сформулированных по итогам проведения проверок рекомендаций;
- материалы проводимых контрольных мероприятий не востребованы ни руководством ПФР, ни функциональными подразделениями Исполнительной дирекции ПФР, а обязанность управлений по обобщению и предоставлению результатов контрольных мероприятий ведомственными нормативными документами не предусмотрена.

При этом анализ результатов проведенных Управлением ПФР по Сибирскому федеральному округу проверок и сформулированных по их итогам рекомендаций позволяет говорить о направленности его контрольной деятельности на изучение и оценку качества выполнения органами ПФР возложенных на них государственных функций и

оказания государственных услуг, выработку предложений по совершенствованию направлений их деятельности в целом.

Контрольные мероприятия, проводимые этим управлением:

- отличаются серьезным аналитическим подходом к изучаемым вопросам деятельности территориальных органов ПФР;
- не дублируют деятельность контрольно-ревизионных подразделений ПФР;
- часто затрагивают такие направления деятельности, которые не проверяются Ревизионной комиссией ПФР и контрольно-ревизионными отделами отделений.

3. В результате отсутствия нормативной регламентации порядка планирования контрольных мероприятий, устанавливающего критерии выбора тем и объектов мероприятий, а также правил корректировки, внесения изменений в планы работы, не наблюдается единообразного подхода к вопросу планирования со стороны контрольно-ревизионных отделов отделений.

Проведенный анализ выявил следующие недостатки планирования:

- наличие значительного количества внеплановых мероприятий;
- недостаточная обоснованность проведения некоторых тематических проверок, вызванная отсутствием нормативно установленных критериев планирования, определяющих основания для выбора объектов и тематики данного вида контрольных мероприятий;
- неравномерное распределение проводимых мероприятий по объектам контроля (подведомственным учреждениям);
- неправильное отражение в отчетности количества тематических проверок, искусственно увеличивающее их число (отделение ПФР по Хабаровскому краю).

4. В ПФР не в полной мере нормативно урегулированы некоторые элементы системы внутреннего контроля, в том числе отсутствуют:

- единообразие в части порядка и форм реализации результатов контрольных мероприятий, проведенных в рамках осуществления внутреннего контроля;
- порядок проведения тематических проверок;
- нормативно урегулированный на ведомственном уровне порядок согласования Ревизионной комиссией ПФР вопросов назначения, применения дисциплинарных взысканий и увольнения начальника КРО, а также механизм разрешения конфликтов руководства отделения и подразделения внутреннего контроля в условиях «двойного подчинения» начальника КРО - управляющему отделением и Ревизионной комиссии ПФР.

5. В ходе мероприятия установлено несоответствие численности КРО отделения ПФР по Хабаровскому краю нормативу численности работников контрольно-ревизионных отделов (управлений) региональных отделений ПФР, утвержденному постановлением Правления ПФР от 29 марта 2001 года № 40 «О совершенствовании деятельности контрольно-ревизионных отделений ПФР». Это несоответствие может привести к нарушению такого важного принципа осуществления внутреннего контроля, как его должная тщательность.

В части системы внутреннего контроля ФСС

1. Отсутствие увязки периодичности последующего ведомственного контроля в части ревизий финансово-хозяйственной деятельности (ФСС - отделение, отделение - филиалы) с результатами оперативного внутреннего контроля.

Большое внимание, уделяемое подразделениями внутреннего контроля ФСС оперативному контролю с использованием передовых информационных технологий, является главным достоинством системы внутреннего контроля ФСС, позволяющим выявлять и устранять значительное количество ошибок в оперативном режиме.

Однако, несмотря на высокую результативность такого оперативного контроля, большой объем информации о состоянии дел по каждому направлению деятельности органа ФСС, получаемый по его результатам, корректировка форм и методов последующего контроля, предполагающая сосредоточение усилий по его проведению на наиболее проблемных участках, в ФСС не осуществляется.

Последующий финансовый контроль в ФСС по-прежнему осуществляется путем строго периодичного проведения комплексных ревизий всех направлений деятельности подведомственных органов без учета результатов оперативного контроля.

2. Отсутствие в сводном отчете о контрольно-ревизионной работе по средствам Фонда социального страхования Российской Федерации:

- данных о контрольно-ревизионной работе Департамента КРР, в результате чего итоги проводимых ежегодно десятков ревизий региональных отделений формально не обобщаются и не анализируются;

- форм, отражающих результаты осуществления внутреннего контроля финансово-хозяйственной деятельности регионального отделения с бесфилиальной структурой.

В связи с этим представляется крайне затруднительным проведение комплексной оценки системы специализированного контроля в целом по системе ФСС.

3. Неадаптированность системы внутреннего контроля к особенностям отделений, не имеющих в своем составе филиалов.

Организация внутреннего контроля в отделениях, имеющих в своем составе филиалы и не имеющих таковых, значительно отличается. Если в первых финансово-хозяйственная деятельность филиалов ежегодно проверяется силами КРО отделения путем проведения ревизий, то во вторых последующий контроль финансово-хозяйственной деятельности отделения на региональном уровне не осуществляется, что снижает интенсивность внутреннего контроля в таких отделениях и, как следствие, приводит к систематическому обнаружению вышестоящим ведомственным и внешним контролем нарушений именно в этой области.

4. В системе ФСС не утверждены:

- порядок или рекомендации по планированию деятельности в рамках внутреннего контроля;

- методики осуществления мероприятий в рамках внутреннего контроля;

- нормативы (рекомендации) по трудозатратам при осуществлении внутреннего контроля.

7. Статьей 7 Федерального закона от 14 декабря 2001 года № 164-ФЗ «Об аудиторской деятельности» и статьей 5 заменившего его Федерального закона с аналогичным названием от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ предусмотрено осуществление ежегодного обязательного аудита государственных внебюджетных фондов. В ходе мероприятия установлено, что такой обязательный аудит проводится региональными отделениями ФСС, но не осуществляется отделениями ПФР.

Предложения

1. Счетная палата Российской Федерации полагает необходимым:

- обратить внимание федерального законодателя на необходимость скорейшей разработки и принятия законодательства, определяющего основы построения системы государственного финансового контроля, в котором, в том числе, должны найти отражение вопросы:

- формирования органов внутреннего контроля в сфере государственного управления;

выработки принципов взаимоотношений структур внутреннего контроля с органами внешнего контроля, в том числе в части применения единого, согласованного подхода к квалификации контролирующими органами выявляемых нарушений;

установления критериев оценки систем внутреннего контроля со стороны внешних контролирующих органов;

предложить Правительству Российской Федерации принять меры по:

приведению нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность государственных внебюджетных фондов, в соответствии с современными реалиями их функционирования и поставленными перед ПФР и ФСС задачами в области социальной политики;

определению перечня осуществляемых государственными внебюджетными фондами государственных функций и оказываемых ими государственных услуг;

ускорению процесса разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг государственными внебюджетными фондами;

- обратить внимание Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации на необходимость обеспечения единообразного применения территориальными органами ПФР и ФСС положений Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в части проведения в государственных внебюджетных фондах ежегодного обязательного аудита.

2. Счетная палата Российской Федерации отмечает большую работу, проделанную органами управления Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации по созданию и развитию систем внутреннего контроля.

В то же время результаты мероприятия дают основания полагать, что для полноценного и эффективного функционирования систем внутреннего контроля, их поступательного развития и повышения результативности и эффективности контрольной деятельности необходимо принять следующие меры.

1. Определить приоритеты в деятельности системы внутреннего контроля и сформулировать целевые количественные показатели, которые должны достигаться по истечении определенного периода времени (показатели степени допустимости ошибок).

Данные приоритеты и критерии должны являться отправной точкой при планировании мероприятий внутреннего контроля, им должно отдаваться предпочтение при его осуществлении (возможно, даже в ущерб устранению других нарушений, носящих технический характер).

По итогам проведения внутреннего контроля в течение определенного календарного периода и анализа его результативности следует корректировать эти показатели и приоритеты.

2. Скорректировать отчетность о результатах внутреннего контроля, имея в виду обязательное включение в нее систематизированных в разрезе тематики, структурных подразделений и должностных лиц нарушений и недостатков, ранжированных по значимости и последствиям для деятельности и бюджета фонда.

Такая градация нарушений и недостатков может включать в себя следующие группы:

- технические нарушения, не повлекшие последствий;
- обратимые технические нарушения;
- необратимые технические нарушения, повлекшие негативные последствия;
- нарушения законодательства, не повлекшие нарушений прав граждан или ущерб бюджету фонда;
- нарушения законодательства, повлекшие существенные нарушения прав граждан либо ущерб бюджету фонда;

- нарушения законодательства, образующие состав административного правонарушения;

- нарушения, имеющие признаки уголовно наказуемых деяний, в том числе нецелевое расходование бюджетных средств.

3. Организовать работу по анализу причин выявляемых нарушений и недостатков в формализованном виде.

4. Установить ведомственные критерии оценки эффективности и результативности деятельности подразделений внутреннего контроля.

3. Представляется целесообразным рекомендовать Пенсионному фонду Российской Федерации:

- обеспечить единообразие порядка и форм реализации материалов контрольных мероприятий, проведенных в рамках осуществления внутреннего контроля в системе ПФР, путем подробной регламентации в нормативном акте ПФР:

этапов и сроков рассмотрения результатов ревизий и проверок руководством фонда и территориальных органов;

перечня рекомендуемых форм реагирования на эти результаты в зависимости от объема и характера выявленных недостатков;

случаев обязательного наступления ответственности должностных лиц ПФР, виновных в совершении существенных нарушений;

- изменить подходы к применению мер ответственности к должностным лицам, виновным в совершении выявляемых Ревизионной комиссией в ходе проведения комплексных ревизий отделений ПФР серьезных нарушений, ужесточив реакцию руководства фонда путем введения принципа обязательности и неотвратимости применения мер дисциплинарной ответственности в случаях:

выявления нарушений, образующих состав административного правонарушения (нецелевое использование бюджетных средств, несоблюдение законодательства о государственных закупках и др.);

повторного выявления в том же самом отделении аналогичных нарушений;

- обеспечить нормативное сопровождение контрольной деятельности управлений ПФР в федеральных округах в части:

определения их полномочий по проведению проверок территориальных органов ПФР;

разработки порядка и критериев осуществления планирования контрольной деятельности;

разработки методических документов проведения проверок;

утверждения форм отчетности о результатах контрольной деятельности;

установления механизма контроля за исполнением сформулированных по итогам проведения проверок рекомендаций;

закрепления обязанности управлений по обобщению и предоставлению результатов контрольных мероприятий в Исполнительную дирекцию ПФР;

- продолжить работу по внедрению «горизонтального» внутреннего контроля в органах ПФР, а также рассмотреть вопрос о целесообразности осуществления такого контроля и в управлениях ПФР на муниципальном уровне;

- нормативно определить порядок осуществления планирования контрольных мероприятий, устанавливающий, в том числе:

критерии выбора тем и объектов мероприятий (в части тематических проверок);

правила корректировки, внесения изменений в планы работы;

единый подход к отражению в отчетности количества тематических проверок;

- разработать порядок осуществления тематических проверок;

- установить порядок согласования Ревизионной комиссией ПФР вопросов назначения, применения дисциплинарных взысканий и увольнения начальника КРО, а также механизм разрешения конфликтов руководства отделения и подразделения внутреннего контроля в условиях «двойного подчинения» начальника КРО - управляющему отделением и Ревизионной комиссии ПФР;

- провести работу по анализу соответствия численности контрольно-ревизионных отделов отделений нормативу численности работников контрольно-ревизионных отделов (управлений) региональных отделений ПФР, утвержденному постановлением Правления ПФР от 29 марта 2001 года № 40 «О совершенствовании деятельности контрольно-ревизионных отделений ПФР», и принять меры по обеспечению такого соответствия.

4. Представляется целесообразным рекомендовать Фонду социального страхования Российской Федерации:

- выработать механизм, позволяющий учитывать результаты оперативного внутреннего контроля при определении периодичности осуществления ревизий финансово-хозяйственной деятельности органов ФСС, имея в виду сосредоточение усилий по проведению последующего контроля в наиболее проблемных подведомственных учреждениях с одновременным увеличением временных интервалов между ревизиями в нормально функционирующих органах ФСС;

- рассмотреть вопрос о возможности перехода в перспективе к последующему ведомственному контролю, основанному не на периодичности и комплексности, а на критериях риска, по результатам оценки которых вместо масштабных ревизий проводились бы тематические проверки по наиболее проблемным (исходя из данных оперативного контроля) вопросам деятельности;

- рассмотреть вопрос об усилении внутреннего контроля в отделениях, не имеющих в своем составе филиалов, путем возложения на контрольно-ревизионные отделы таких отделений обязанности проводить проверки финансово-хозяйственной деятельности отделений;

- разработать и утвердить:

порядок или рекомендации по планированию деятельности в рамках внутреннего контроля;

методики осуществления мероприятий в рамках внутреннего контроля;

формы отчетности, содержащие данные о контрольно-ревизионной работе Департамента КРР, а также отражающие результаты осуществления внутреннего контроля финансово-хозяйственной деятельности регионального отделения с бесфилиальной структурой;

нормативы (рекомендации) по затратам при осуществлении внутреннего контроля.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. КАТРЕНКО