

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Г.В. ПЛЕХАНОВА**

**На правах рукописи**

**ЕЛЬЦИН АНДРЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ**

**Развитие финансового контроля в системе  
социального страхования Российской Федерации**

**08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит**

**ДИССЕРТАЦИЯ**

**на соискание ученой степени кандидата экономических наук**

**Научный руководитель:  
доктор экономических наук,  
профессор А.П. Архипов**

**Москва 2018**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ .....	
1.1 Методы и формы государственного финансового контроля Российской Федерации .....	10
1.2 Развитие общественного контроля в системе финансового контроля Российской Федерации .....	21
1.3 Система социального страхования в России и роль финансового контроля в обеспечении финансовой устойчивости Фонда социального страхования Российской Федерации .....	25
Выводы .....	31
ГЛАВА 2 АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ И РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО ЕЁ РАЗВИТИЮ .....	
2.1 Анализ организации государственного финансового контроля в системе социального страхования Российской Федерации .....	33
2.2 Формирование системы государственно-общественного партнерства, как механизма совершенствования государственного финансового контроля системы социального страхования Российской Федерации .....	54
2.3 Финансовый контроль задолженности страхователей по уплате страховых взносов в Фонде социального страхования Российской Федерации: сравнительный анализ по территориальным органам социальной защиты .....	64
Выводы .....	82
Глава 3 НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	
3.1 Анализ результатов внедрения предложений по совершенствованию методики камеральных и выездных проверок, внутриведомственного контроля Фонда социального страхования Российской Федерации .....	84

3.2	Оценка результатов внедрения предложений по системному внедрению государственно-общественного контроля в систему государственного социального страхования Российской Федерации .....	89
3.3	Расчет эффективности от внедрения механизма инвестирования временно свободных средств Фонда социального страхования Российской Федерации в депозиты кредитных организаций .....	100
	Выводы .....	110
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	113
	СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....	117
	Приложение А .....	127
	Приложение Б .....	128
	Приложение В .....	129
	Приложение Г .....	130
	Приложение Д .....	131
	Приложение Е .....	132
	Приложение Ж .....	133

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Финансы через систему социального страхования играют ключевую роль в поддержании статуса России как социального государства. Эффективность социального страхования как механизма финансового обеспечения приемлемых условий жизни граждан, временно или полностью утративших трудоспособность, во многом определяется эффективностью системы его финансового контроля, особенно в условиях ограниченности финансовых ресурсов, характерной для социальных систем большинства стран. Обязательное социальное страхование (далее - ОСС) представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и социального положения работающих и иных категорий граждан<sup>1</sup>. Важнейшими для рассматриваемой темы принципами ОСС являются его государственное регулирование и паритетность участия представителей его субъектов в управлении страхованием.

Из всех видов ОСС, выполняемого государственным страховщиком – государственным финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации Фондом социального страхования (далее - ФСС), в диссертации акцентированно внимание на важнейших его видах, обеспечивающих сохранение и восстановление трудоспособности наиболее активной части населения: социальное страхование профессиональных рисков и страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

На современном этапе ФСС осуществляет свою деятельность в условиях дефицита, покрываемого трансфертами из федерального бюджета. В 2018 г. дефицит составил 27,7 млрд руб. или 2,2 % от дефицита федерального бюджета<sup>2</sup>. Основная причина дефицита – задолженность страхователей по страховым взносам. В условиях ограниченности финансовых ресурсов перед ФСС стоит задача по исполнению возложенных на него функций при сокращении бюджетных трансфертов. В связи с этим возрастает актуальность поиска направлений повышения финансовой эффективности управления системой социального страхования. Действенным и необходимым инструментом обеспечения эффективности является государственный финансовый контроль (далее – ГФК) деятельности ФСС и всей системы социального страхования.

---

<sup>1</sup> Об основах обязательного социального страхования ФЗ от 16.07.1999 № 165-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.02.2016)

<sup>2</sup> О бюджете Фонда социального страхования РФ на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов ФЗ от 05.12.2017 № 364-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 02.02.2016)

В настоящее время деятельность ФСС контролируется внутриведомственной системой финансового контроля и различными органами государственного финансового контроля, но без участия общественных представителей страхователей и застрахованных. Это необоснованно сокращает доходы ФСС, снижает эффективность финансового контроля и противоречит принципам социального страхования.

Таким образом, актуальность темы диссертационной работы обусловлена необходимостью:

- повышения эффективности управления финансами социального страхования посредством развития финансового мониторинга и контроля;

- усиления роли общественного контроля в системе социального страхования путём создания эффективных механизмов его взаимодействия с системой государственного финансового мониторинга и контроля;

- выявления способов обеспечения финансовой устойчивости системы социального страхования за счет увеличения страховых и инвестиционных доходов ФСС;

- разработки методологических основ и практических рекомендаций по формированию эффективной структуры государственно-общественного финансового контроля и его инструментального оснащения.

**Степень научной разработанности проблемы.** Развитию теории и практики финансового контроля посвящено значительное количество отечественных и зарубежных исследований. Прежде всего необходимо отметить исследования А.М. Бабича, М.И. Воейкова, Ю.М. Воронина, В.И. Герчикова, А.З. Дадашева, Е.В. Егорова, Е.Н. Жильцова, М.Л. Захарова, Б.В. Ракитского, Л.С. Ржаницыной, В.М. Родионовой, А.Д. Роика, В.А. Слепова, С.В. Степашина, Г.В. Сулеймановой, А.К. Соловьева, В.И. Шлейникова, Ю.Д. Шмелева, Т.А. Федоровой, а также Д. Дуброу, Б. Левалуа, Д. Ретрей, Р. Томсон, Е. Хармс, Д. Шеринг, Д. Энгельс.

Развитию социального страхования посвящены труды А.П. Архипова, Ю.Т. Ахвледиани, Э.И. Денисова, К.В. Добромислова, В.В. Дрошнева, Н.Ф. Измерова, К.П. Каминского, В.Д. Роика, А.Л. Сафонова, И.П. Хоминич, А.А. Цыганова, Ю.Ю. Финогеновой, Н.Ф. Челухиной, Р.Т. Юлдашева, а также Дж. Албера, Р. Арона, Р. Биглэнда, Р. Брейли, Ж. Лемера, С. Майерса, Э. Уайта. Вопросам экономики и финансовой устойчивости системы социального страхования посвящены фундаментальные исследования Л.А. Габуевой, Л.А. Орланюк-Малицкой, К.Е. Турбиной, Б.И. Трифонова.

В области исследования развития общественного контроля необходимо выделить экспертов Р.Э. Арутюнян, В.В. Гриба, С.М. Зубарева, И.Г. Львову, Н.Е. Садохину.

Большинство публикаций посвящено отдельным, узкоспециальным, преимущественно организационным вопросам финансового контроля в системе социального страхования либо имеет слишком общий, обзорный характер. Реже исследуются экономические и особенно финансовые аспекты контроля социального страхования. Целостное научное видение проблем развития государственного и общественного финансового контроля социального страхования, повышения его эффективности в контексте финансовой устойчивости социального страхования ещё не сформировано.

Актуальность и недостаточная изученность проблем развития финансового контроля социального страхования предопределили цель, задачи, предмет и объект исследования.

**Цель исследования** состоит в научном обосновании направлений и разработке методологических основ и практического инструментария развития государственного финансового мониторинга и контроля социального страхования.

Указанная цель определила постановку и решение следующих задач:

- сформулировать понятие государственно-общественного финансового контроля в контексте повышения финансовой устойчивости социального страхования;
- разработать институциональные основы и сформировать системный подход к построению и развитию системы государственно-общественного финансового контроля социального страхования;
- модернизировать методы и инструменты финансового контроля и мониторинга доходной и расходной частей бюджета ФСС;
- разработать алгоритм формирования инвестиционного портфеля ФСС для повышения его инвестиционного дохода;
- оценить эффективность практического применения предложенной системы государственно-общественного финансового контроля в социальном страховании по результатам апробации.

Объектом исследования выступает система государственного финансового мониторинга и контроля социального страхования.

Предметом исследования является совокупность экономических отношений, возникающих в процессе построения государственно-общественного финансового контроля деятельности ФСС.

**Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальности ВАК.** Тема диссертации соответствует требованиям Паспорта научных специальностей ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации (экономические науки) по специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит: п. 2.22 Институциональные основы разви-

тия государственного финансового мониторинга и контроля; п. 2.23 Государственный контроль налоговых правонарушений; п. 3.16 Мониторинг налогового вклада хозяйствующих субъектов; п. 3.29 Система финансового контроля в управлении предприятием: содержание, формы, методы и инструменты реализации; п. 7.3 Финансовое и налоговое регулирование развития и эффективного функционирования обязательного и добровольного страхования; п. 7.4 Формирование теоретических и методологических основ новых видов страховых продуктов и систем социальной поддержки и защиты населения страны; п. 7.9 Инвестиционная деятельность и инвестиционный портфель страховых компаний.

*Теоретической и методологической базой исследования* явились фундаментальные и прикладные труды российских и зарубежных учёных в области организации и финансирования социального страхования, регулирования сферы финансового мониторинга и контроля, а также нормативные правовые акты Российской Федерации. Для обоснования полученных в диссертационном исследовании результатов и предложений применялись методы системного, факторного и сравнительного анализа, логического обобщения, индукции и дедукции, совокупность методов статистической обработки эмпирических данных, прогнозирования и моделирования экономической информации.

*Эмпирическую основу исследования* составили нормативные правовые акты, регламентирующие проведение и контроль ОСС; данные федерального статистического наблюдения, статистические данные ФСС и других государственных внебюджетных фондов; публикации по теме диссертации в научных монографиях и журналах, информационные ресурсы сети Internet. В процессе исследования использован личный опыт работы в Департаменте контрольно-ревизионной работы ФСС.

*Научная новизна диссертационного исследования* заключается в разработке теоретических положений и методических подходов к построению и развитию государственно-общественного финансового контроля в системе социального страхования Российской Федерации.

Наиболее существенные результаты, определяющие научную новизну исследования, полученные лично автором и выносимые на защиту, заключаются в следующем:

- сформулировано авторское определение государственно-общественного финансового контроля как системы мероприятий мониторинга и контроля финансовых потоков страхователей и финансовой устойчивости страховщика на основе совместного применения методов государственного финансового контроля и общественного финансового мониторинга, что развивает современную теорию финансов и финансового контроля;

- разработаны институциональные основы и сформирован системный подход к построению

нию системы государственно-общественного финансового контроля социального страхования на основе механизма государственно-общественного партнерства, обеспечивающей увеличение страховых доходов ФСС;

- модернизированы методы и инструменты финансового контроля доходной и расходной частей бюджета ФСС на основе введения единого регионального стандарта мониторинга и контроля (администрирования) страхового вклада страхователя, повышающего собираемость страховых взносов;

- разработан и апробирован алгоритм формирования инвестиционного портфеля ФСС, предусматривающий оптимизацию отбора инвестиционных активов по критерию «доходность-риск» и обеспечивающий повышение инвестиционного дохода;

- предложена модель оценки финансовой эффективности системы государственно-общественного финансового контроля социального страхования на основе сведения контролируемых показателей ФСС в единый критерий и доказано результатами контрольной апробации предложенной системы повышение эффективности деятельности ФСС.

***Теоретическая значимость*** результатов диссертационного исследования состоит в развитии научных знаний о методах государственного и общественного финансового мониторинга и контроля, как составляющих теории финансов, а также в разработке методических подходов к их использованию для построения системы государственно-общественного финансового контроля и мониторинга социального страхования.

***Практическая значимость*** диссертационной работы состоит в:

- формировании условий интеграции общественного контроля с системой ведомственного контроля и управления финансами ФСС с целью повышения его страховых и инвестиционных доходов;

- разработке практических рекомендаций по проведению ФСС и его региональными отделениями внутриведомственного финансового контроля и мониторинга поступлений страховых взносов в доходную часть бюджета ФСС;

- разработке и внедрении алгоритма формирования высокодоходного инвестиционного портфеля ФСС;

- использовании предложенных методов и инструментов финансового контроля в работе других государственных внебюджетных фондов системы социального страхования, имеющих территориальные подразделения – Пенсионного фонда России (далее - ПФР) и Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС).

***Апробация и внедрение результатов исследования.*** Результаты диссертационного исследования внедрены и используются в практической деятельности Департамента контрольно-

ревизионной работы центрального аппарата ФСС и его региональных отделений: приказом ФСС от 21.04.2016 № 168 модернизирована система внутриведомственного финансового контроля; приказом ФСС от 26.04.2016 № 173 утвержден единый Стандарт организации и проведения финансового контроля региональных отделений ФСС и полноты уплаты страховых взносов страхователями.

Результаты диссертационной работы использованы в процессе подготовки рабочих программ и преподавания учебных дисциплин «Основы социального страхования», «Государственные и муниципальные финансы», «Страхование» для бакалавриата и магистратуры в ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» и АНО ВПО «Московский областной гуманитарный институт», а также при реализации программ повышения квалификации работников ФСС.

Результаты исследования изложены на Международной научно-практической конференции «Государственный и внутренний финансовый контроль: Проблемы организации и взаимодействия в условиях модернизации экономики России» (2015 г., РЭУ имени Г.В. Плеханова), Международной научно-практической конференции «Экономика и современный менеджмент» (2015 г., г. Москва), Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы экономических наук» (2017 г., г. Новосибирск), I Международной научно-практической конференции «Экономическая система современного общества: экономика и управление» (2017 г., г. Новосибирск).

**Публикации.** Основные научные положения диссертационной работы изложены в девяти опубликованных работах общим объемом 4,2 п.л., в том числе пять статей в рецензируемых научных журналах Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

**Структура и объем работы** обусловлены логикой, целью и задачами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений.

# ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

## 1.1 Методы и формы государственного финансового контроля Российской Федерации

Современные условия развития экономики РФ в сложившихся условиях геополитических и экономических рисков диктуют новые требования к формированию доходной и расходной частей федерального бюджета.

При утвержденном дефиците федерального бюджета в размере 2,008 трлн. руб.<sup>3</sup> государству необходимо усиливать функции администратора доходов, при этом также обращая внимание на рациональное и эффективное использование бюджетных средств. В противном случае добиться сбалансированного бюджета в нынешних условиях крайне проблематично.

Необходимо использовать различные меры по стабилизации экономики России, в том числе совершенствовать систему государственного финансового контроля, как эффективного механизма управления бюджетными средствами.

Развитие финансового контроля в государстве целесообразно рассматривать в тесной связи с его национальной экономикой и финансовой системой, функцией которого является не только перераспределение финансовых потоков и активов, но и контроль. Если предположить, что финансовый контроль есть не что иное, как часть финансовой системы государства, то следует, что он может служить и элементом её управления.

В экономической научной литературе финансовому контролю дано немало определений. Так, финансовый контроль – функция управления финансовой системой, с помощью которой субъект, управляющий одним из звеньев этой системы, получает полную и достоверную информацию о правильности и эффективности ее функционирования<sup>4</sup>. Или, например, финансо-

---

<sup>3</sup> О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ (ред. от 14.11.2017) [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «Консультант-Плюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 21.12.2017)

<sup>4</sup> Гварлиани Т. Е., Черемшанов С. В. Налогообложение и финансовый контроль [Электронный ресурс] // Исследование методологии финансового контроля - 2003. - № 4. – С. 14. - Режим доступа: <http://www.auditfin.com>. (дата обращения: 11.05.2017)

вый контроль – элемент управления финансами, который характеризуется двумя основными функциями: распределительной и контрольной<sup>5</sup>.

В соответствии с положениями Лимской декларации о руководящих принципах финансового контроля (Declarations of Lima INTOSAI), принятой на IX Конгрессе международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в октябре 1977 года в г. Лиме (Республика Перу) (далее - Лимская декларация), контроль (в том числе финансовый) - это неотъемлемая часть общегосударственной системы регулирования общественных отношений<sup>6</sup>.

Если резюмировать определения финансового контроля, то правомерно рассматривать его как средство обеспечения законности в финансовой и хозяйственной деятельности объекта контроля. Основной целью его является максимизация поступления денежных средств в казну при недопущении их нецелевого и неэффективного расходования<sup>7</sup>. Следовательно, для повышения эффективности расходования бюджетных средств с целью осуществления эффективной финансовой политики каждое государство заинтересованно в создании работоспособной и всеобъемлющей системы государственного финансового контроля.

На сегодняшний день в Российской Федерации, как и в других развитых странах мира, создана и функционирует система государственного финансового контроля. Однако ее современное состояние является результатом долго и сложного периода становления и преобразования самого государственного финансового контроля, а также многих политических и экономических процессов.

Современный этап развития действующей системы государственного финансового контроля в РФ стартовал в 1991 году. Были сформированы различные ведомства по финансовому контролю всех направлений финансовой деятельности государства. Финансовый контроль строился исходя из структуры всей финансовой системы страны, структура которой представлена на рисунке 1.

---

<sup>5</sup> Современные системы внутреннего контроля: учебное пособие / С. М. Резниченко, М. Ф. Сафонова, О. И. Швырева. – Ростов н/д. : Феникс, 2016. - 510 с.

<sup>6</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.ach.gov.ru/r\\_u/international/limskaya](http://www.ach.gov.ru/r_u/international/limskaya). (дата обращения: 11.05.2016)

<sup>7</sup> Гутцайт Е. М. Виды финансового контроля: сущность и общие черты // Аудиторские ведомости //, 2008, п 3. – С.9



Рисунок 1 - Структура финансовой системы Российской Федерации<sup>8</sup>

Законом 2013 года предусматривалось введение понятий внешнего и внутреннего финансового контроля<sup>9</sup>. Внешний контроль для правительства вменен в функции Счетной палаты РФ, внутренний – главного распорядителя бюджетных средств, т.е. Федерального казначейства. Кроме того, закон закрепил за Счетной палатой полномочия по проведению аудита эффективности расходования бюджетных средств. Общую структуру системы государственного финансового контроля можно представить в следующем виде (Рисунок 2).

<sup>8</sup> Дадашев А. З., Теоретико-методологические основы исследования финансов, «Финансы и кредит», № 29 (653) / 2015. – С. 31 - 48

<sup>9</sup> О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 17.06.2016)



Рисунок 2 - Структура системы государственного финансового контроля<sup>10</sup>

В период осуществления рыночных реформ в России активно развивался внутриведомственный финансовый контроль, созданный практически в каждом государственном учреждении и в соответствии с нормами Бюджетного Кодекса РФ уполномоченный оценивать эффективность и результативность расходования бюджетных средств<sup>11</sup>. Одновременно с этим, учреждения, участвующие в формировании доходной части, осуществляют прямой или косвенный контроль поступлений средств в казну. К данным государственным органам относятся Минфин России, Федеральное Казначейство, Счетная Палата РФ и другие органы государственного управления финансами, в т. ч. государственные внебюджетные фонды. Последние выполняют функции контроля страхователей по начислению и уплате страховых взносов.

На сегодняшний день создано огромное количество контрольных органов финансовой системы страны. Они имеют статус независимых федеральных и территориальных структур, каждая из которых самостоятельно планирует и проводит контрольные мероприятия (Рисунок 3)<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Воронин Ю. М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. – М.: Финансовый контроль, 2005. – С. 35-47.

<sup>11</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации. Статья 160.2-1 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 17.06.2016)

<sup>12</sup> Быстряков А. Я., Государственный финансовый контроль / Учебно-методический комплекс, Российский университет дружбы народов, Издательство, 2011. – С. 59-60.

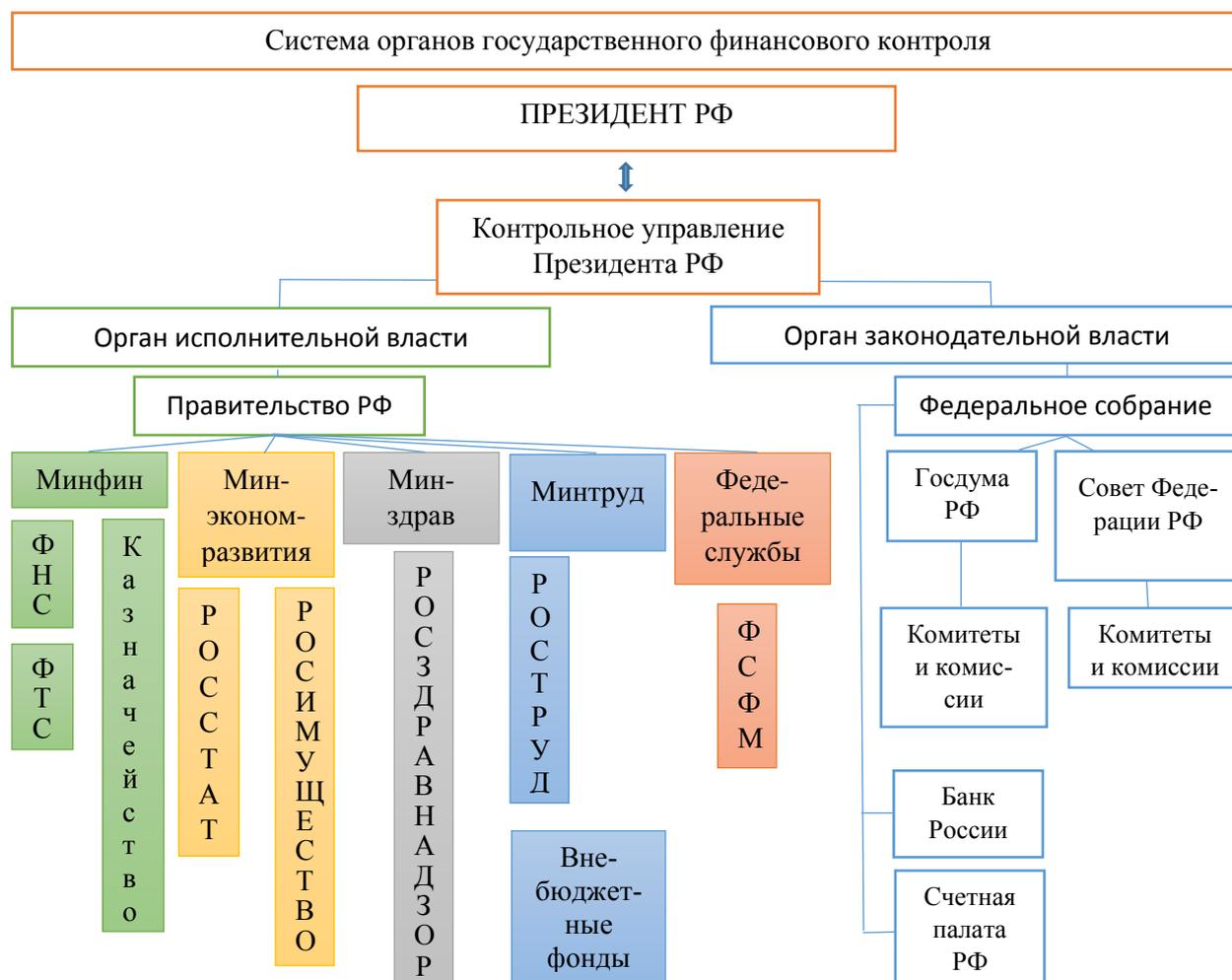


Рисунок 3 - Система органов государственного финансового контроля РФ

*Источник:* составлено автором

На рисунке 3 видно, что система государственного контроля в РФ представляет собой сложную структуру, разветвленную, как по типам контроля и уровню власти, так и по компетенции уполномоченных органов. При этом комплексный, системный подход к проведению государственного контроля на сегодняшний день не обеспечен.

Рассмотрим более подробно функциональные особенности построения системы ГФК. Задачей государства является контроль за соблюдением субъектами финансовой системы государства норм финансового и налогового права, прежде всего в части уплаты налогов, а также иных обязательных платежей в бюджет РФ и внебюджетные социальные фонды.

Следовательно, ГФК призван устранять и предотвращать ошибки в деятельности объектов контроля, выполнять следующие задачи:

- контроль целевого и эффективного расходования денежных средств государственными и муниципальными организациями, находящимися в их оперативном управлении;
- проверка соблюдения бухгалтерских и финансовых правил при совершении кассовых операций, расчетов и хранения денежных средств;
- выявление несоблюдений законодательства при осуществлении финансовой и хозяйственной деятельности субъекта проверки;
- профилактика возможных нарушений финансового и налогового законодательства.

Основные положения и принципы проведения ГФК (независимости, гласности, законности, объективности, системности, сбалансированности и т.д.) были приняты еще в 1977 году<sup>13</sup>. При практическом применении финансового контроля, наряду с перечисленными выше, законодательно закрепились и другие принципы, например, эффективность и оптимизация.

Рассмотрим современные модели систем финансового контроля в таких зарубежных странах, как США, Канада и Франция. Эти модели, по мнению экспертов, эффективны и имеют существенные отличия друг от друга<sup>14</sup>.

На сегодняшний день в мировой практике выделяют две основные модели финансового контроля: англосаксонская и французская. Главные их отличия состоят в том, что в англосаксонской модели субъекты контроля осуществляют только непосредственно сам контроль, а полномочия наложения санкций делегированы исключительно административным и судебным государственным органам. Французская модель предоставляет возможность органам государственного контроля самостоятельно определять степень виновности лиц в нарушениях финансового законодательства, а также наделяет их полномочиями выставлять требования к возмещению ущерба.

Особенности ведения разными государствами финансово-хозяйственной деятельности явились причинами построения множества систем ГФК. Каждая из них, так или иначе, имеет черты англосаксонской или французской модели.

Как правило, создаются органы парламентского контроля, а также правительственного и президентского контроля, осуществляющих контроль по линии законодательной и исполнительной систем власти.

Данные системы контроля финансовых потоков государства характерны для каждой из рассматриваемых стран. В связи с разделением уровней власти на законодательную и исполни-

---

<sup>13</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации. Статья 34 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 17.01.2017)

<sup>14</sup> Шегурова В. П., Желтова М. Ф. Зарубежный опыт организации ГФК // Молодой ученый. - 2013. - № 1. - С. 209-212.

тельную везде без исключения созданы соответствующие органы парламентского и правительственного контроля.

Современные мировые тенденции развития системы ГФК нашли свое отражение и в РФ, который также построен на международных принципах Лимской декларации и имеет органы парламентского и правительственного контроля.

Органами, осуществляющими в РФ парламентский контроль, являются Счетная палата РФ и территориальные контрольно-счетные органы.

Система правительственного контроля в РФ реализуется органы исполнительной власти - (Министерство финансов Российской Федерации (далее – Минфин России), Федеральное казначейство, таможенные и налоговый органы и т.д.)<sup>15</sup>.

Рассуждая об уровне контроля за эффективным исполнением бюджета и расходованием государственных средств, правомерно заключить, что парламентский и правительственный контроль есть ничто иное, как системы внешнего и внутреннего ГФК<sup>16</sup>. Несмотря на наличие в системе внешнего финансового контроля нескольких контрольных структур, принято считать, что главным субъектом контроля единолично выступает Счетная палата РФ. Её деятельность регламентируется Федеральным законом (далее - ФЗ) от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>17</sup>. Приоритетными задачами являются организация и осуществление финансового аудита, аудита эффективного использования средств федерального бюджета.

Согласно части 2 ст. 3 указанного выше закона реализацию контрольных полномочий Счетная палата осуществляет путем проведения внешнего государственного аудита (контроля). Система внутреннего ГФК представлена Минфином России, Федеральным Казначейством, таможенными и налоговыми органами и т.д. До недавнего времени ключевым органом внутреннего контроля выступала Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (далее - Росфиннадзор). Однако с 2016 года осуществилась передача полномочий по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере в Федеральное казначейство<sup>18</sup>. При этом органом валютного контроля были назначены Федеральная таможенная служба (далее – ФТС) и Федеральная налоговая служба (далее - ФНС).

---

<sup>15</sup> Чепус А. В. Парламентская ответственность правительства Российской Федерации: современное состояние и перспективы // «Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: государство и право. Реферативный журнал». – М. : NOTA BENE, 2014. – С. 66-69.

<sup>16</sup> Юдина Я. Е. «Юридическая наука и правоохранительная практика», № 1 (19) / 2012, – С.114-117.

<sup>17</sup> О Счетной палате Российской Федерации. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 15.09.2016)

<sup>18</sup> О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере. Указ Президента Российской Федерации от 02.02.2016 № 41 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 17.06.2016)

Исходя из норм Положения о Росфиннадзоре, утвержденного постановлением Правительства РФ от 04.02.2014 № 77<sup>19</sup>, Росфиннадзор проводил контроль в форме ревизий и проверок, которые ныне проводит Федеральное казначейство. Аналогичный вид контроля используют также ФНС и ФТС<sup>20</sup>.

На сегодняшний день в России при проведении внешнего и внутреннего контроля консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов используется контроль в форме контрольно-ревизионной и аудиторской деятельности. В целях установления сходств и различий между указанными видами проверок проведем анализ их развития для более полного и достоверного отражения их сущности.

В научных трудах и учебных пособиях можно встретить определение ревизии как системы обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности, целесообразности и эффективности, совершенных в проверяемом периоде финансово-хозяйственных операций, а также законности и правильности действий должностных лиц<sup>21</sup>. На сегодняшний день нормативно-правового закрепления термина «ревизия» отсутствует.

Нормативными правовыми актами РФ установлено, что аудитом признают независимую проверку бухгалтерской (финансовой) отчетности для выражения мнения о её достоверности<sup>22</sup>.

В понимании ГФК ревизией можно считать контрольные мероприятия, направленные на выявление нарушений в использовании бюджетных средств, а также осуществление валютного контроля. В свою очередь, государственный аудит – это контроль за исполнением требований законодательства в процессе расходования бюджетных средств, целевым и эффективным использованием средств<sup>23</sup>.

Из рассмотрения понятий «ревизия» и «аудит» через призму ГФК следует, что они определяют основу его методологического подхода с уточнением предмета контроля. В связи с этим, рассмотрение методов, форм и видов ГФК можно свести к изложению методов, форм и видов контроля в общем.

---

<sup>19</sup> О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.02.2014 № 77 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.12.2015)

<sup>20</sup> Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2004 № 506. Вопросы федеральной таможенной службы. Указ Президента Российской Федерации от 11.05.2006 № 473 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.12.2015)

<sup>21</sup> Рябова М. А. Контроль и ревизия: учебно-практическое пособие / М. А. Рябова. – Ульяновск : УлГТУ, 2011. – С. 18-19.

<sup>22</sup> Об аудиторской деятельности. Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 14.12.2016)

<sup>23</sup> Антипова Т. В. Мониторинг доходов и расходов федерального бюджета за 2005-2012 гг. // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2008. - № 2. – С. 353-357.

Сравнительные характеристики проверок в форме ревизии и аудита представлены в приложениях А и Б. Их анализ показал, что по своей сути контрольно-ревизионные и аудиторские мероприятия имеют существенную функциональную схожесть, при этом отмечается, что аудит обладает более широким перечнем инструментов контроля.

Анализ представленных в приложениях А и Б данных показал, что при проведении аудита практически исключается проверка материально-хозяйственной деятельности контролируемого объекта, не анализируется критерии сохранности имущества организации. Деятельность контрольно-ревизионных мероприятий сфокусирована на установлении несоблюдения организацией нормативных правовых актов, в том числе её уполномоченными работниками<sup>24</sup>.

На сегодняшний день в нормативно-правовых документах термины «метод», «форма», «вид» и «способ» не имеют однообразия. В ст. 265 БК РФ формами финансового контроля определены предварительный и последующий контроль<sup>25</sup>. Одновременно ст. 82 Налогового Кодекса РФ (далее – НК РФ) формами налогового контроля называет проверки, осмотр помещений, получение объяснений и т.п.<sup>26</sup>.

Система ГФК, хоть и осуществляется различными государственными органами в отношении множества государственных структур, должна быть методологически единой и основываться на общем понимании контрольных процессов. Отсутствие единого понятийного аппарата негативно сказывается на развитии ГФК, так как утрачиваются способность видеть суть происходящего, навык поиска причинно-следственной связи, а также возможность анализа информации и её систематизации<sup>27</sup>.

Обобщая проведенное исследование, сделаем вывод, что система ГФК является совокупностью контрольно-ревизионной системы и системы государственного аудита.

В свою очередь, на основе обобщения практики применения государственными органами терминов «метод», «форма», «вид» и «способ» при осуществлении ГФК, установлено, что методом контроля необходимо считать контроль по уровню подчинённости (подведомственности), при этом, формами контроля будут выступать проверки ревизии и аудита, видами контроля – выездные, камеральные, смешанные, а способами проведения контроля – сплошной и выборочный.

Несомненно, что создание и применение единого унифицированного терминологическо-

---

<sup>24</sup> Ельцин А. А. Анализ теоретических основ государственного финансового контроля в Российской Федерации и методов его совершенствования // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2016. – № 2. – С.71-77.

<sup>25</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации. Статья 265 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 29.11.2017)

<sup>26</sup> Налоговый Кодекс Российской Федерации. Статья 82 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 30.11.2017)

<sup>27</sup> Выготский Л. С. Мышление и речь. Изд. 5, испр. - Издательство "Лабиринт", М., 1999. – С. 172.

го аппарата всеми субъектами контроля будет способствовать созданию системного и целостного механизма ГФК в РФ. Целесообразно на законодательном уровне закрепить понятия «метода», «формы», «вида» и «способа проведения» ГФК в ст. 265 БК РФ «Виды государственного (муниципального) финансового контроля». Предлагаем назвать данную статью следующим образом: «Виды, формы, методы и способы проведения государственного (муниципального) финансового контроля».

В учебной литературе можно встретить следующие виды ГФК<sup>28</sup>:

- вневедомственный (осуществляется органами государственной власти, не входящими в структуру объекта контроля);
- внутриведомственный (осуществляется структурным подразделением контролируемой организации).

Субъектами вневедомственного контроля, согласно определению, являются все внешние и внутренние контрольные органы системы ГФК. В свою очередь, внутриведомственный финансовый контроль проводится внутренним структурным подразделением контролируемой организации. Объект контроля – распорядитель бюджетных средств, который одновременно контролируется сразу несколькими государственными (муниципальными) органами. Результатом контроля являются, как правило, итоговые документы проверки, которые принимают различные формы (акт ревизии, акт проверки (аудиторской, контрольно-ревизионной), справка проверки и т.д.). В них излагаются данные о работе объекта контроля, фиксируются выявленные нарушения и недостатки. По результатам проведения ГФК субъектами контроля может направляться информация об устранении выявленных нарушений. Только за 2015 г. Росфиннадзором было вынесено 7 598 протоколов об административном нарушении в финансово-бюджетной сфере<sup>29</sup>. Правоохранительные и надзорные органы (Министерство внутренних дел РФ (далее – МВД РФ), Прокуратура РФ и др.) также проводят проверки финансово-хозяйственной деятельности. Место данных проверок в общей системе ГФК на данный момент не определено в виду несистемности и особой специфики их проведения. Органы внешнего и внутреннего контроля не уполномочены возбуждать уголовные дела, в том числе по нарушениям в финансово-бюджетной сфере. Данную функцию выполняют контрольные органы силовых структур МВД РФ, Прокуратура РФ и др. Проверки этих государственных органов проводятся в отношении финансово-бюджетных учреждений, как правило, совместно с внешними и внутренними органами финансового контроля или по представленным от них данным. В связи с этим, выделять

---

<sup>28</sup> Подольский В. И. «Аудит», [Учебное пособие], 2000 г., С. 14-17.

<sup>29</sup> [Электронный ресурс] / Официальный сайт Росфиннадзора. – Режим доступа: <http://www.rosfinnadzor.ru>. (дата обращения: 29.05.2016)

контроль органов МВД РФ, Прокуратуры РФ и др. как отдельный элемент ГФК не рационально.

Представленная система органов ГФК с многоступенчатым механизмом его реализации, которые в совокупности являются основой эффективной модели контроля, делает необходимым проведение работ по совершенствованию объектами ГФК системы внутриведомственного контроля, способной снизить репутационные риски.

В сложившихся условиях внутриведомственный контроль, проводимый организациями, обязан предусматривать как проведение контрольно-ревизионных мероприятий, так и проведение аудиторских проверок.

Информация о результатах деятельности внутриведомственного контроля является, как правило, закрытой, что затрудняет оценку эффективности его проведения, на которую влияют целый ряд факторов. Среди них компетентность и профессионализм проверяющих сотрудников, сроки проведения проверки, особенность функционирования субъекта РФ и т.д. Нет ясности также в вопросе оценки эффективности от проводимых внутриведомственных контрольных мероприятий.

Экономическая эффективность согласно экономической теории – это соотношение экономического эффекта (результата) и затрат, породивших этот эффект (результат)<sup>30</sup>. Иными словами, чем меньше объем общих затрат на проведение проверок и чем больше величина выявленных финансовых нарушений, тем выше эффективность контроля. Такой подход полностью совпадает с мнением аудитора Счетной палаты РФ С.О. Шохиным<sup>31</sup>. Следовательно получается, что чем больше установлено финансовых нарушений, тем выше его эффективность.

С другой стороны, можно утверждать, что внутриведомственный контроль есть инструмент, призванный максимально повысить результативность работы. Эффект измеряется не только величиной выявленных финансовых нарушений, но и другими результатами, например, оказанием методологической помощи в работе, созданием общего кратковременного мобилизующего эффекта работников организации, выявлением и устранением нарушений нефинансового характера и т.д. Таким образом, предполагаем, что эффективный внутриведомственный контроль способен полностью искоренить допущение нарушений<sup>32</sup>. В условиях постоянного контроля бюджетных организаций за правильностью расходования средств, проведение каче-

---

<sup>30</sup> Филатов О. К. Экономика предприятий (организаций) : учебник / О. К. Филатов, Т. Ф. Рябова, Е. В. Минаева. - М. : Финансы и статистика, 2008. – 254 с.

<sup>31</sup> Шохин С. О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в РФ. М.: Финансы и статистика, 1999, Шохин С. О. Основы государственного и муниципального финансового контроля. (Постатейный научно-практический комментарий к главе 26 БК РФ). - М. : Изд. ФГУ «Редакция «Российской газеты», 2008 г. – 350 с.

<sup>32</sup> Ельцин А. А. Особенности финансового контроля Фонда социального страхования Российской Федерации // «Вестник образовательного консорциума «Среднерусский университет», 2015. - № 5. - С. 70-72.

ственного внутриведомственного контроля позволит своевременно выявлять и устранять нарушения и недостатки в работе, делая предсказуемыми и неэффективными результаты проверок внешних надзорных органов.

## **1.2 Развитие общественного контроля в системе финансового контроля Российской Федерации**

Повышение качества управления государственными финансами объективно требует разработки и внедрения новых подходов к организации и осуществлению ГФК. Этот тезис неоднократно высказывал президент России В.В. Путин в своих выступлениях, в том числе в ежегодных посланиях к Федеральному собранию. Он делал акцент на недопустимости дублирования контрольных функций органами власти, а также на привлечении внимания к необходимости изменения самих подходов к ГФК.

Сегодня в России проводится предварительный, текущий и последующий финансовый контроль. Основными формами контроля принято считать текущий и последующий, проводимый соответственно Федеральным Казначейством и Счетной палатой Российской Федерации.

Одним из направлений повышения эффективности ГФК является усиление системы «предварительного контроля». Из определения предварительного контроля следует, что он осуществляется до совершения финансово-хозяйственной деятельности (при проектировке федерального закона о бюджете на очередной год)<sup>33</sup>.

Анализ сложившейся на сегодняшний день в РФ практики обсуждений проектов нормативных правовых актов показывает, что в основном они реализуются через общественные слушания как основной формы общественного участия в управлении страной. Если речь идет об обсуждении исполнения норм действующего законодательства, которое может осуществляться публично, то одной из форм предварительного финансового контроля можно считать общественный контроль. Кроме того, общественный контроль как более универсальный инструмент способен выступать субъектом не только предварительного контроля, но и текущего с последующим.

Таким образом, одним из направлений повышения эффективности финансового контроля в России является совершенствование системы общественного контроля при встраивании

---

<sup>33</sup> Грязнова А. Г., Маркина Е. В. Финансы: Учебник под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. - М. : Финансы и статистика, 2004. – С. 143-166

его в общую систему контроля. Однако прежде требуется определить его место в общей системе ГФК.

В последнее время в средствах массовой информации часто встречаются заявления высокопоставленных работников министерств о необходимости создания института общественного контроля в России. По их мнению, этот институт должен вернуть гражданам контроль над политическими и экономическими процессами в стране, снизить уровень коррупции, а также повысить степень доверия населения к действующей власти и принимаемым ею решениям. На наш взгляд, данная мера не только необходима, но и не обратима.

В различных источниках встречаются определения общественного контроля. Так, федеральным законом, регламентирующим сферу общественного контроля в РФ установлено, что под общественным контролем понимается функционирование отдельных субъектов общественного контроля для наблюдения за структурами на различных уровнях власти<sup>34</sup>. Зубарев С.М. под общественным контролем понимает системную деятельность уполномоченных институтов гражданского общества и отдельных граждан по установлению соответствия функционирования государственных органов нормативно-правовым стандартам и корректирование выявленных отклонений посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению<sup>35</sup>. Некоторые ученые в сфере охраны труда видят в нем необходимость принятия профсоюзами мер, нацеленных на недопущение нарушения прав трудящихся в отношениях с работодателем. Правомерно определить общественный контроль как термин для обозначения процесса поддержания порядка в обществе и его интересов<sup>36</sup> или, например, многообразие форм участия управляемой подсистемы, а также независимой заинтересованной стороны, в процессе управления с целью проверки, учёта и корректировки действий управляющей подсистемы<sup>37</sup>.

Обобщая содержание приведенных выше определений, можно сформулировать **задачи общественного контроля, а, точнее сферы его реализации**: соблюдение действующего законодательства; оценка целесообразности управленческих решений; соблюдение прав и свобод, которые охраняются законом и интересов граждан; соблюдение служебной дисциплины, качество выполнения полномочий органами государственной власти и местного самоуправления;

---

<sup>34</sup> Об основах общественного контроля в РФ. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.09.2017)

<sup>35</sup> Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. - 2011. - № 5. - С. 7-13.

<sup>36</sup> Народы и культуры. Оксфордская иллюстрированная энциклопедия. — М. : Инфра-М. Под ред. Р. Хоггарта, 2002. – 416 с.

<sup>37</sup> Wikimedia Foundation. 2010. [Электронный ресурс] / Электронная база «Wikimedia Foundation». – Режим доступа: <https://wikimediafoundation.org>. (дата обращения: 25.12.2015)

рациональность использования и распределения ресурсов (в том числе финансовых) и тому подобное.

Следовательно, в системе общественного контроля можно выделить следующие его **виды**: - финансовый контроль; - контроль соблюдения действующего законодательства; - контроль исполнительской дисциплины и т.д.

Контроль соблюдения действующего законодательства и исполнительской дисциплины вполне укладываются в общее понимание представленного выше термина «общественный контроль» и реализуются различными **методами**. Например, такими как наблюдение (например, на избирательном участке, на судебном заседании), анализ официальной статистики и анализ документов, сбор жалоб и обращений, проведение общественных экспертиз, проведения общественного мониторинга и т.д. А общественный финансовый контроль требует особого понимания и нормативно-правового регламентирования в свете усиления борьбы с коррупцией не только в России, но и в мире.

Анализ принятых на сегодняшний день федеральных законов показал, что субъектами общественного контроля в России являются: Общественная палата РФ и региональные общественные палаты; общественные советы; общественные финансово-контрольные объединения; трудовые коллективы; профессиональные объединения (профсоюзы) и др.

Несмотря на довольно широкий перечень указанных организаций, только Общественная палата РФ с её территориальными представительствами осуществляет деятельность общественного контролера. Остальные не осуществляют системную деятельность или не функционируют совсем<sup>38</sup>.

Также в системе общественного контроля социально-экономических отношений можно выделить отдельные общественные организации, такие как Общероссийский народный фронт (далее - ОНФ), профессиональные объединения (профсоюзы), различные общественные организации, как, например, сообщества инвалидов. Анализ работы системы профсоюзного контроля показал практически полную утрату своей значимости (контроль со стороны профсоюзов не осуществляется, проверки не проводятся).

Особенностями функционирования всех общественных организаций являются несогласованность их работы между собой, низкая результативность и точечный охват проверками, что позволяет сделать вывод о нецелостности и несистемности общественного контроля в РФ. Полагаем, что данная ситуация вызвана недостаточным развитием общественного контроля в постсоветский период. Считаем, что толчок для создания системы общественного контроля был

---

<sup>38</sup> Гриб В. В. Общественная палата РФ как орган общественного контроля // Юридический мир. - 2010. - № 3. - С. 32-39.

дан с принятием закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>39</sup>. Предпосылкой появления закона стало поручение Президента РФ В.В. Путина Совету по развитию гражданского общества и правам человека подготовить проект закона об общественном контроле. Одновременно с этим президент в своем послании Федеральному Собранию от 12.12.2013 г. озвучил просьбу к Общественной палате, Совету по правам человека, другим общественным и правозащитным организациям активно включиться в подготовку проекта закона<sup>40</sup>.

Примечательно, что принятие закона об общественном контроле было инициировано сверху, главой государства, что свидетельствует об отсутствии работающих механизмов для воплощения в жизнь проектов, которые обычно идут снизу, от граждан и общественных организаций.

О необходимости разработки законопроекта об общественном контроле давно говорила Общественная палата РФ. В 2012 г. ею был подготовлен и представлен на обсуждение свой проект закона. Возможно, он и был взят за основу при разработке ныне действующего закона об общественном контроле.

Ст. 4 закона определяет общественный контроль как деятельность субъектов общественного контроля. Очевидно, что понятие через формулировку «контроль – это деятельность субъектов контроля» не совсем корректно. Ст. 9 устанавливает, что субъектами общественного контроля могут являться общественные организации при федеральных органах законодательной и исполнительной власти. Для осуществления общественного контроля законом предусмотрено создание общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекций, групп общественного контроля и иных организационных структур. К цели и задачам общественного контроля закон относит обеспечение реализации и защиты прав и свобод граждан, учета общественного мнения, общественную оценку деятельности органов и организаций.

Конечно, принятие данного закона совсем не гарантировало внезапного построения полноценной системы общественного контроля в России. Основным субъектом общественного контроля выступают общественные палаты федерального и регионального уровней, целями которых является обеспечение взаимодействия граждан и их объединений с органами власти. В их компетенцию входят осуществление экспертизы нормативно-правовых документов, выработка рекомендаций по проблемам, затрагивающим интересы общественности и т.д.

---

<sup>39</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 21.03.2016)

<sup>40</sup> Сайт Президента РФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825>. (дата обращения: 18.12.2014)

В России созданы институты гражданского контроля и виде различных общественных советов, например, при министерствах и иных органах государственной власти, при главах субъектов РФ, а также советы по противодействию коррупции и т.д.

Специалисты в области общественного контроля утверждают, что лишь общество является единственным эффективным инструментом по контролю за управлением государственными финансами, при этом общество должно достичь определенного уровня развития<sup>41</sup>.

Создание института общественного контроля в России крайне важно для построения нормального демократического и не коррумпированного общества. Это понимают и в органах власти страны.

Являясь важным элементом государственного финансового контроля, общественный контроль не основан на системном и целостном подходе, а напоминает, скорее, разрозненную деятельность организаций, функционирующих по различным направлениям работы государства. Отдельные общественные организации занимаются борьбой с коррупцией, другие - защитой прав инвалидов, кроме того, практически не функционирует профсоюзный контроль, активно действующий в СССР и т.д. Данные факторы являются причиной резкого снижения эффективности от проведения общественного контроля.

Сегодня общественный контроль в России имеет серьезный потенциал развития. Однако общественный контроль как регулятор бюджетных правоотношений не может существовать и эффективно развиваться самостоятельно и обособленно от государства.

### **1.3 Система социального страхования в России и роль финансового контроля в обеспечении финансовой устойчивости Фонда социального страхования Российской Федерации**

Одной из форм поддержки мало защищённых слоёв населения является система социального страхования. В России она представлена государственными внебюджетными фондами: пенсионным, обязательного медицинского страхования и фондом социального страхования.

ФСС является одним из основных механизмов социальной защиты населения и по объёму аккумулируемых им финансовых ресурсов, и по массовости охвата, и по разнообразию оказываемых социальных услуг, выплат. Значение ФСС трудно переоценить.

---

<sup>41</sup> Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. - 2011. - № 5. - С. 7-13.

Одновременно с развитием системы социального страхования РФ развивался и её финансовый контроль. В истории отечественной системы социального страхования обычно выделяют четыре этапа развития, которые справедливы и для эволюции ее финансового контроля. 1 этап – 1912-1917 гг., 2 этап - 1918-1933 гг., 3 этап - 1933-1990 гг. и 4 этап – 1991 - по настоящее время. В 1991 г. для целей преобразования государственного социального страхования была создана законодательная база, регламентирующая деятельность основных субъектов правоотношений в данной сфере, и образованы государственные внебюджетные социальные фонды: ПФР, ФФОМС и ФСС, а также Фонд занятости.

На ФСС возложили обязанности по финансированию пособий по временной нетрудоспособности, материнству, рождению, уходу за ребенком; компенсации утраты трудоспособности в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональной заболеваемостью (далее - НСиПЗ); выплатам на реабилитацию и профилактическое лечение в санаторно-курортных учреждениях, пособий на погребение и ряд других функций.

Страховой тариф для организаций, установленный союзным законодательством в размере 26,0 %, в 1991 г. был «поделен» между созданным Пенсионным фондом РСФСР (20,6 %) и ФСС РСФСР (5,4 %). С тех пор и до 2001 г. установленный законодательством тариф для уплаты страховых взносов в ФСС. действовал для всех организаций, вовлеченных в систему социального страхования<sup>42</sup>.

Применение принципиально нового подхода к организации системы социального страхования должно было изменить методы и формы его финансового контроля. Недостаточно было проводить лишь государственный контроль начисления и выплат страхового обеспечения, необходимо было также осуществлять контроль поступления взносов. С этого времени функция контроля над полнотой и своевременностью перечисления взносов на государственное социальное страхование была возложена на Минфин России, а расходования средств из ФСС - на Совет Федерации независимых профсоюзов РСФСР.

С 1992 страховой тариф взносов в ФСС для предприятий, организаций и учреждений независимо от форм собственности был установлен в размере 5,4% по отношению к начисленной оплате труда<sup>43</sup>. Размер и порядок отчисления взносов в ФСС не изменялись до установления в 2001 г. единого социального налога (далее - ЕСН).

---

<sup>42</sup> О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся. Постановление Совмина РСФСР от 25.12.1990 № 600 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 11.11.2016)

<sup>43</sup> О страховом тарифе взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 2126-1 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 11.11.2016)

За период с 1991 до 2001 г. развивалась не только сама система социального страхования, но и ее ГФК. Были созданы институты внешнего и внутреннего контроля, призванные осуществлять финансовый надзор за деятельностью ФСС, а также оценивать эффективность его работы и правомерность производимых расходов. Кроме того, в этот период была создана также система внутриведомственного контроля в ФСС.

Новой вехой развития на этапе с 2001 г. стало установление с 01.01.2001 г. ЕСН, который подлежал зачислению в государственные социальные внебюджетные фонды - ПФР, ФСС и ФФОМС и был предназначен для аккумулирования денежных средств, в целях реализации прав граждан на государственное пенсионное, социальное обеспечение и медицинскую помощь<sup>44</sup>.

Подразумевалось, что любая организация, у которой появлялась обязанность по уплате страховых взносов по ОСС, осуществляла единый платеж, впоследствии подлежащий разделению и зачислению в государственные внебюджетные фонды.

Схема описанной экономической модели социального страхования в России по распределению ЕСН выглядела так, как показано на рисунке 4.

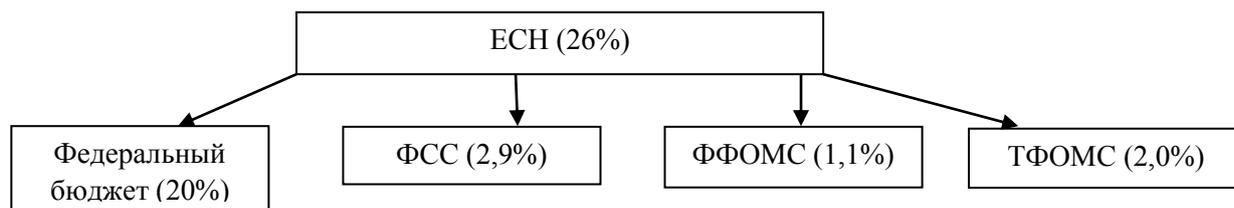


Рисунок 4 - Схема распределения ЕСН в России

Составлено автором по данным федерального законодательства за период 2001-2008 гг.

Однако, не все организации, которые должны были уплачивать взносы на финансирование ОСС, своевременно и в полном объеме исполняли свои обязательства. Это привело к образованию задолженности за организациями. Встал вопрос о повышении эффективности работы по сбору средств.

В 2010 году ЕСН был отменен, а функции по администрированию вновь вернулись к ФСС<sup>45</sup>. На момент передачи от ФНС сумма задолженности по страховым взносам составляла 5,22 млрд руб.<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Архипов А. П. Социальное страхование. / А. П. Архипов // Здоровье, пенсии, профессиональные риски: учебник и практикум для академического бакалавриата. – М. : Издательство Юрайт, : серия Бакалавр. Академический курс. – 2015. – С. 14-71

<sup>45</sup> О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного

Далее, за период с 2010 г. по 2015 г. задолженность по страховым взносам по двум видам страхования только росла и по состоянию конец 2015 г. составила 30,49 млрд руб. (или 5,0 % от планового показателя доходов ФСС на 2016 г.), а, значит, за указанный период она выросла в 2,06 раза.

Ниже представлена информация о задолженности страхователей перед ФСС по страховым взносам за период с 2010 по 2015 г. (Таблица 1).

Таблица 1 - Задолженность страхователей перед ФСС по страховым взносам<sup>47</sup>

Год	Задолженность на конец отчетного периода по страховым взносам по ОСС от НСиПЗ, тыс. руб.	Задолженность на конец отчетного периода по страховым взносам по ОСС на случай ВНиВМ, тыс. руб.	Задолженность по двум видам социального страхования, тыс. руб.
2010	9 605 739,0	5 222 344,8	14 828 083,80
2011	10 425 211,6	7 824 429,6	18 249 641,20
2012	11 418 358,1	10 750 844,2	22 169 202,30
2013	12 399 328,6	12 959 042,0	25 358 370,60
2014	13 103 050,7	15 287 411,7	28 390 462,40
2015	14 278 586,5	16 214 533,5	30 493 120,00

Источник: составлено автором по данным Центральной базы статистических данных Росстата

Рассмотрим подробнее показатели роста задолженности страхователей по страховым взносам, уплачиваемым ФСС. В.В. Дрошнев приводит ряд ключевых показателей финансовой деятельности ФСС по 2012 г.<sup>48</sup>. Для построения более полной картины деятельности ФСС представленные данные актуализированы до 2015 г. (Таблица 2).

го медицинского страхования. Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 11.11.2016)

<sup>46</sup> Федеральная служба государственной статистики. Центральная база статистических данных [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.gks.ru](http://www.gks.ru). (дата обращения: 02.02.2016)

<sup>47</sup> Федеральная служба государственной статистики. Центральная база статистических данных [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.gks.ru](http://www.gks.ru). (дата обращения: 02.02.2016)

<sup>48</sup> Дрошнев В. В. Трансформация финансовой деятельности Фонда социального страхования // Финансы : теоретический и научно-практический журнал. - 2014. - № 7. - С. 52-57.

Таблица 2 - Темпы прироста страховых взносов и задолженности по ОСС от НСиПЗ и ОСС на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (далее - ВНиМ)

Наименование показателей	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Поступило средств по двум видам страхования, млн руб.	463 777	558 595	630 784	603 499	569 825	541 282
Темп прироста страховых взносов, %	5,4	20,4	12,9	-4,3	-5,6	-5,0
Задолженность по двум видам страхования, млн руб.	14 828	18 245	22 169	25 358	28 390	30 493
Темпы прироста задолженности взносов по двум видам страхования, %	-	23,07	21,48	14,39	11,96	7,4

Источник: Росстат / Российский статистический ежегодник 2014 г., [Электронный ресурс] / Информационный портал Росстата. Официальные публикации. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

Из анализа темпов прироста страховых взносов по двум видам страхования следует, что в период с 2010 г. по 2012 гг. прирост был положительным и составлял от 5,4 до 20,4 %. В последующий период с 2013 по 2015 гг. темпы прироста составляли отрицательные величины от 4,3 % в 2013 г., до 5,0 % в 2015 г., что в целом отражает негативную динамику. Одновременно с замедлением темпов прироста поступающих страховых взносов наблюдается удвоение задолженности за период с 2010 по 2015 гг. (или 15,7 млрд руб.).

Выполненный анализ данных по сбалансированности бюджета ФСС по социальному страхованию от НСиПЗ показал (Таблица 3), что шесть лет его бюджет имел дефицит с максимальным значением 27 422 млн руб. в 2010 г. Профицит бюджета ФСС по данному виду страхования наблюдался в течение восьми лет (включая 2015 г.), что обеспечивает формирование финансовых резервов на случай непредвиденного и резкого ухудшения реальной ситуации и увеличения объема всех видов выплат. Профицит бюджета ФСС достиг максимума в 99 558 млн руб. в 2012 г., что отражает имеющиеся резервы существенного увеличения размера стандартных выплат по установленным случаям. Эти результаты следует учитывать при пересмотре размера выплат по отдельным случаям. При этом надо брать во внимание и то, что в период с 2012 по 2015 гг. профицит бюджета ФСС снизился на 87 % и практически достиг своего минимума за последние 6 лет.

Таблица 3 - Данные по сбалансированности бюджета ФСС

Год	Сальдо баланса, млн руб.	
	Дефицит	Профицит
2001	-4 703	
2002	-9 215	

Продолжение таблицы 3

2003		1 089
2004		18 708
2005		21 380
2006		10 762
2007	-7 694	
2008	-18 909	
2009	-8 455	
2010	-27 422	
2011		61 026
2012		99 558
2013		37 274
2014		23 641
2015		19 528
2016		12 017
2017		12 945

Источник: составлено автором с использованием данных отраженных в статье : Трансформация финансовой деятельности Фонда социального страхования<sup>49</sup>.

Анализ доходов и расходов бюджета ФСС за период с 2013 по 2015 гг. (Таблица 4) показал сокращение доходов на 62 217,1 млн руб. или 10,3 %. При этом, расходы возросли на 45 915,4 млн руб. или 8,1 %. В 2015 г. показатель расходов превысил доходы ФСС на 70 858,6 млн руб. или на 11,6 %.

Таблица 4 - Анализ доходов и расходов ФСС за период с 2013 по 2015 г.

Год	Доходы	Расходы	Отклонение	
			абсолютное, млн руб.	относительное, %
2013	603 499,30	566 225,40	37 273,90	106,58
2014	569 825,50	546 184,90	23 640,60	104,33
2015	541 282,20	612 140,80	-70 858,60	88,42

Источник: составлено автором по данным федерального законодательства за период 2001-2015 гг.

<sup>49</sup> Дрошнев В. В. Трансформация финансовой деятельности Фонда социального страхования // Финансы : теоретический и научно-практический журнал. - 2014. - № 7. - С. 52-57.

Таким образом, можно констатировать ежегодный рост задолженности по страховым взносам на фоне резкого превышения показателя расходов над доходами ФСС.

Проведенный финансовый анализ показателей бюджета ФСС установил, что на фоне постоянного роста задолженности по страховым взносам, а также результатов ФНС, достигнутых по ее сокращению в период до 2010 г., решения Правительства РФ о возврате полномочий администрирования в налоговые органы выглядит очень логично. Как и в 2001 г., передаче подлежат только страховые взносы по ОСС на случай ВНиВМ<sup>50</sup>.

При общем дефиците бюджета ФСС (в совокупности по двум видам страхования) за последние годы, который покрывается за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, просматривается необходимость повышения эффективности расходования средств на выполнение возложенных на ФСС функций, а также работы по сокращению задолженности.

Кроме того, в результате проведения ретроспективного анализа развития системы социального страхования в России установлен положительный опыт передачи функций администрирования средств страховых взносов в налоговые органы, методы которых могут использоваться при работе с задолженностью ФСС по социальному страхованию от НСиПЗ.

### **Выводы по первой главе**

Проведенный в Главе I диссертационной работы анализ построения системы ГФК на примере ведущих стран мира показал, что применяемые ими модели, фундаментальные основы которой заложены Лимской декларацией, нашла также свое отражение в общей концепции ГФК РФ.

Выполненный анализ развития и трансформации форм, видов и методов ГФК позволил провести сравнение контрольных мероприятий в форме ревизии и аудита, а также установить необходимость приведения к единообразию методологической базы и понятийного аппарата, используемых различными контрольными органами.

Предложен новый методологический подход к определению эффективности внутриведомственного финансового контроля, являющегося частью ГФК, состоящий в необходимости

---

<sup>50</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное социальное пенсионное, социальное и медицинское страхование. Федеральный закон от 03.07.2016 № 250-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 17.07.2016)

корреляции эффективности с результатами вневедомственного контроля. В результате уточнено место внутриведомственного контроля в системе ГФК.

В ходе исследования был проведен анализ функционирующей в настоящее время системы общественного контроля в РФ, в результате чего выявлен ряд факторов, тормозящих его развитие. Такими факторами оказались отсутствие необходимой нормативной базы для его проведения, недостаточное взаимодействие структур государственного и общественного контроля, разрозненность действий отдельных общественных организаций по контролю за выполнением государственных функций, практически полное отсутствие системы профсоюзного контроля и т.д.

Ретроспективный анализ создания и развития системы социального страхования в РФ и методов её контроля показал, что, начиная с 2012 г., темпы прироста средств страховых взносов в ФСС резко сократились. С 2013 г. они показывали отрицательные значения. Резко сократился профицит по сбалансированности бюджета по ОСС от НСиПЗ, который с 2012 г. упал более чем на 80 %.

Проведенный финансовый анализ бюджета ФСС позволил установить ежегодный рост задолженности страхователей по уплачиваемым в ФСС страховым взносам, а также снижение уровня доходов на фоне повышения расходной части бюджета ФСС. Это в перспективе может рассматриваться как угроза финансовой стабильности системы социального страхования в РФ.

Наличие указанных выше фактов свидетельствуют о необходимости совершенствования процесса управления финансами системы государственного социального страхования РФ, в том числе через развитие системы ГФК.

## **ГЛАВА 2 АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ И РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО ЕЁ РАЗВИТИЮ**

### **2.1 Анализ организации государственного финансового контроля в системе социального страхования Российской Федерации**

Основной тенденцией развития социального страхования в России следует признать преобладающее участие государства в его организации и функционировании. При этом остается нерешенной проблема выбора пути развития социального страхования - пути либерализации, полной модернизации (перехода к более гибкой и мобильной структуре системы социального страхования), либо усиления роли государственного влияния. Выбор вектора развития системы социального страхования в РФ будет служить отправной точкой для определения направлений развития её финансового контроля.

Давно обсуждается вопрос о возможности передачи всей системы социального страхования в ведение частных компаний. Минфин России предлагает государству разделить с коммерческими организациями полномочия по предоставлению россиянам услуг социального страхования. Соответствующий законопроект был размещен для обсуждения на портале проектов нормативных актов в августе 2016 г.<sup>51</sup>.

В этом случае социальное страхование больше походило бы на систему страхования автогражданской ответственности (далее - ОСАГО). Однако учитывая большую социальную нагрузку, выполнение которой гарантировано государством, а также общеизвестные недостатки ОСАГО, считаем пока не целесообразным переход на систему частного социального страхования.

В настоящее время обозначились серьезные проблемы, способные замедлить развитие социального страхования в России.

В отечественной системе социального страхования ощущается недостаток страховых механизмов и принципов. Государством производится бюджетирование социальных фондов, нарушаются страховые принципы их функционирования. Используется налоговый принцип при администрировании страховых взносов. ФСС на сегодняшний день выполняет не свойственные

---

<sup>51</sup> Федеральный портал для проектов нормативных правовых [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://regulation.gov.ru>. (дата обращения: 02.10.2016)

для себя функции государственного агента по обеспечению населения государственными услугами.

ФСС выполняет также функции, совершенно не связанные со своим прямым назначением<sup>52</sup>. Например, администрирование взносов, поступающих от работодателей, формирующие доходную часть бюджета ФСС.

Правомерно рассматривать страховые взносы, ранее входящие в состав ЕСН, в качестве индивидуально возмездных обязательных платежей, которые уплачиваются в бюджет ФСС и целевым назначением которых является обеспечение прав граждан на получение социальных гарантий<sup>53</sup>. В этой ситуации ФСС выступает в роли органа, администрирующего сбор данных средств, имеет четкие признаки налогового органа. Похожие по своей сути функции выполняет ФНС, в чью обязанность входит контроль за соблюдением налогового законодательства. Сравнительный анализ полномочий и инструментов ФНС и ФСС для выполнения функций по контролю за уплатой организациями обязательных платежей показал, что возможности ФСС существенно ограничены, как по контролю за начислением взносов, так и по последующему взысканию задолженности и возникающей недоимки. Следствием этого явился ежегодный рост задолженности и недоимки по уплате страховых взносов. Так, по данным официального сайта Росстата, задолженность перед ФСС по двум видам страхования выросла с 2010 г. на 11,8 млрд руб. и составила 23,1 млрд руб. По страховым взносам по ОСС от НСиПЗ задолженность выросла на 3,1 млрд руб. и составила 11,6 млрд руб. По страховым взносам по ОСС на случай ВНиВМ - на 8,7 млрд руб. и достигла 11,5 млрд руб.<sup>54</sup> Более подробная информация о росте задолженности представлена в приложении В.

Следовательно, в условиях отсутствия необходимых инструментов, рычагов и полномочий для сбора средств со страхователей (проведение экспертиз документов и опрос свидетелей при камеральных проверках; выемка документов и инвентаризация и осмотр при выездных проверках; использование методов группировки и факторного анализа)<sup>55</sup> функции администрирования страховых взносов реализуются ФСС не в полной мере. Результатом этого стал рост общей задолженности и недоимки в большинстве субъектов РФ. Даже целенаправленное снижение социальной нагрузки на бизнес в виде уменьшения объема отчислений в государственные внебюджетные фонды не повлекло за собой существенного улучшения положения для вы-

---

<sup>52</sup> О Фонде социального страхования Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.02.1994 № 101 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 18.10.2016)

<sup>53</sup> Балабанов И. Т., Балабанов А. И. «Страхование». - СПб : Питер, 2003. – С. 130-132

<sup>54</sup> Федеральная служба государственной статистики. Центральная база статистических данных [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.gks.ru](http://www.gks.ru). (дата обращения: 07.10.2016)

<sup>55</sup> Нестеренко А. С. Современный механизм налогового контроля // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета, 2011. – № 2/2011 – С. 155-158

вода заработных плат занятых граждан из теневого сектора экономики.

Указом Президента от 15.01.2016 «О дополнительных мерах по укреплению платёжной дисциплины при осуществлении расчётов с Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования»<sup>56</sup> администрирование уплаты взносов в ПФР, ФСС и ФОМС в соответствии с ФЗ от 24.07.2009 № 212-ФЗ<sup>57</sup> с 2017 г. передано в ФНС. Полномочия по администрированию взносов по ОСС от НСиПЗ так и остались у ФСС. Аналогичная модель администрирования реализовывалась при введении с 2001 г. ЕСН.

Помимо функций по администрированию страховых взносов на ФСС возложены функции по обеспечению льготной категории граждан (инвалидов и ветеранов) техническими средствами реабилитации и протезно-ортопедическими изделиями. При этом численность данной категории граждан значительно превышает численность застрахованных от НСиПЗ. Источником финансирования этих выплат являются средства федерального бюджета, передаваемые ФСС. Следовательно, можно говорить о дополнительной административной деятельности ФСС, не относящейся к его прямым изначальным функциям.

Исследование данных, полученных автором в процессе работы в системе социального страхования, показали, что в настоящее время численность нетрудоспособного населения страны составляет порядка 70 млн человек. Из них около 12,9 млн человек относятся к льготной категории граждан, имеющих право на обеспечение техническими средствами реабилитации и протезно-ортопедическими изделиями, и около 0,7 млн человек относятся к категории граждан, подлежащих ОСС от НСиПЗ.

Средства, выделяемые бюджетом на цели обеспечения льготной категории граждан (инвалидов) техническими средствами реабилитации и протезно-ортопедическими изделиями, значительно превышают объем средств, предоставляемых ФСС для реализации аналогичных функций по ОСС от НСиПЗ.

Не свойственная ФСС функция обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и протезно-ортопедическими изделиями с 2009 г. передана в территориальные органы социальной защиты населения. Но процесс передачи идёт очень вяло. К 2016 г. органы социальной защиты лишь в 14 субъектах РФ из 85 приняли на себя данное

---

<sup>56</sup> Президент Российской Федерации [Электронный ресурс] / официальный сайт Президента РФ. – Режим доступа: <http://kremlin.ru>. (дата обращения: 20.03.2017)

<sup>57</sup> О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 20.03.2017)

обязательство.

Кроме того, в процессе передачи органы социальной защиты столкнулись с серьезной проблемой отсутствия опыта работы по целевому использованию столь существенного объема средств в условиях разнообразия оказываемых социальных услуг. Так, например, с 2011 г. были зафиксированы случаи возврата территориальными органами социальной защиты функций обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и протезно-ортопедическими изделиями обратно в региональные отделения ФСС в связи с невозможностью в полном объеме и в установленный законодательством срок обеспечить потребности инвалидов и ветеранов (Забайкальский край, Иркутская область). Аналогичные случаи возврата, но уже в 2016 г., зафиксированы еще в ряде регионов страны, например, в Челябинской области, в Республике Татарстан и ряде других субъектов страны<sup>58</sup>.

Для решения возложенных на ФСС обязательств необходимы представительства данной организации в каждом субъекте РФ. Однако даже такое количество региональных отделений не гарантирует качественного и своевременного осуществления возложенных на ФСС функций. Учитывая особенности развития регионов, отделения ФСС создали на своей базе филиалы и уполномоченные представительства. Есть случаи создания до 30 филиалов в структуре региональных отделений (Московское городское отделение, Московское областное, Ленинградское, Краснодарское, Санкт-Петербургское и т.д.)

Хотя данный факт и способствовал резкому увеличению штатной численности и расходов на содержание аппарата ФСС, возникновение данных структурных единиц позволило осуществить максимальное взаимодействие как с застрахованными лицами, нуждающимися в социальной защите, так и с зарегистрированными страхователями – организациями различной правовой формы, осуществляющими выплаты взносов во внебюджетные фонды.

Кроме того, в структуре ФСС также находятся 12 центров реабилитации, подчиненные Центральному аппарату. Исключением является только центр реабилитации «Волга», расположенный в Саратовской области и имеющий прямое подчинение Саратовскому региональному отделению ФСС.

Центры реабилитации ФСС, имеющие статус государственных учреждений федерального уровня и являясь обособленными юридическими лицами подчиняются ФСС, который является для них учредителем<sup>59</sup>. Данный факт отражен в учредительных документах (уставах) центров реабилитации.

---

<sup>58</sup> Ельцин А. А. Страховые и не страховые функции Фонда социального страхования Российской Федерации // Научный журнал "CHRONOS" Экономические науки. – 2015. – № 1. – С.22-26.

<sup>59</sup> Письмо ФСС от 20.09.2005 № 02-18/05-9314 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 22.04.2016)

Функции, выполняемые данными центрами реабилитации при ФСС, ничем не отличаются от функций других лечебных учреждений, оказывающих санаторно-курортное лечение, и заключаются в проведении реабилитации и лечении больных граждан.

Современная структура ФСС представлена на рисунке 5. Она характеризуется широкими, трудно управляемыми связями, «массивностью» и «неповоротливостью» организации, а также отсутствием гибкости. Такая оргструктура соответствующим образом влияет на организацию государственного финансового контроля деятельности фонда. На основании данных, представленных на официальном сайте ФСС ([www.fss.ru](http://www.fss.ru)), на данный момент функции социального страхования выполняют 85 региональных отделений с разветвленной системой филиалов и их уполномоченных представительств.



Рисунок 5 - Структура органов ФСС

Источник: составлено автором

Одна из основных задач ГФК в отношении ФСС заключается в контроле формирования доходной части его бюджета и эффективности, результативности расходования средств.

Бюджет ФСС состоит из доходной и расходной частей. При этом учет доходов по ОСС по ВНиВМ и учет доходов по страхованию от НСиПЗ осуществляются отдельно. Своевременность и полнота поступлений в бюджет ФСС влияют на стабильность и финансовую независимость работы всей системы социального страхования, сохраняя заложенные в неё страховые принципы. Государство весьма заинтересовано в увеличении доходов ФСС, но не за счет повышения ставок страховых тарифов, являющегося дополнительным налоговым бременем для

бизнеса, а за счет более качественной работы по администрированию поступлений средств в бюджет фонда. Несомненно, одним из решений данного ключевого вопроса может стать укрепление системы финансового контроля ФСС.

Система ГФК ФСС (вневедомственный и внутриведомственный контроль) должна служить механизмом управления финансами и быть направлена не только на контроль расходной части, но и поступлений средств в доход бюджета ФСС.

Рассмотрим более подробно созданную и функционирующую на данный момент систему финансового контроля ФСС (Рисунок 6).

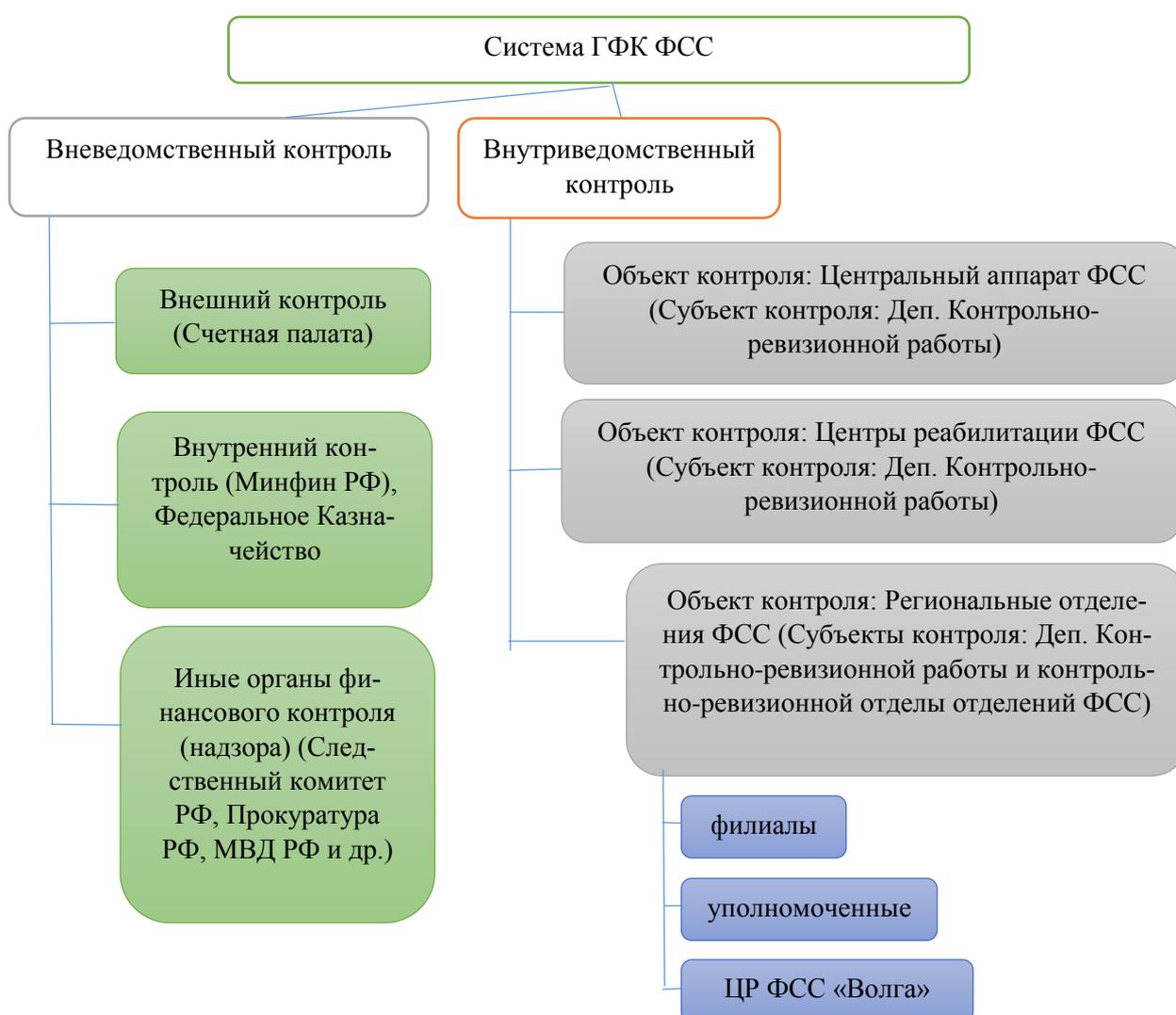


Рисунок 6 - Система ГФК в ФСС

Источник: составлено автором.

ФСС, являясь главным распорядителем бюджетных средств<sup>60</sup>, периодически подвергается внешнему и внутреннему вневедомственному ГФК. Кроме того, в ФСС проходят проверки в рамках внутриведомственного финансового контроля, а также присутствуют отдельные элементы общественного контроля. Соответствующие документы регламентируют необходимость создания и функционирования системы внутреннего контроля в ФСС, но не разъясняют порядок его осуществления и методики, критериев оценки его эффективности.

Рассмотрим механизмы каждого из представленных видов финансового контроля ФСС.

### *1. Государственный финансовый вневедомственный контроль ФСС.*

Сегодня основным органом ГФК, по линии законодательной власти в РФ в целом, и ФСС в частности, является Счетная палата РФ.

Однако, кроме института парламентского контроля РФ, в ФСС действует также система внутреннего (казначейского) контроля, органом которого, до момента передачи полномочий в Федеральное казначейство России (Казначейство России), являлся Росфиннадзор<sup>61</sup>. На сегодняшний день Казначейство России проводит контроль за ведением хозяйствующим субъектом операций с государственными средствами, которым является и ФСС, согласно Перечню, утвержденному приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н<sup>62</sup>.

Данные проверки являются плановыми и, как правило, проходят ежегодно. Длительность их устанавливается внутренними локальными актами проверяющего органа и составляет, как правило, порядка одного месяца. Проверки затрагивают вопросы ведения ФСС финансово-хозяйственной деятельности, включая оценку эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федерального имущества, обоснованность показателей доходных и расходных статей бюджета ФСС, а также другие вопросы.

Вневедомственные проверки охватывают как центральный аппарат ФСС, так и его региональные отделения.

Ежегодное количество проверок финансово-хозяйственной деятельности различных контрольных органов в Центральном аппарате ФСС и каждом из региональных отделений нормативно-правовыми актами не ограничено. Результатом проведенной проверки является итоговый документ - акт аудиторской проверки в случае Счетной палаты и акт проведенной ревизии в

---

<sup>60</sup> Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ. Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 11.11.2016)

<sup>61</sup> О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере. Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 18.04.2016)

<sup>62</sup> Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ. Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 17.04.2016)

случае проверки Росфиннадзора. Акт содержит в себе отчет об основных показателях работы ФСС, а также информацию о выявленных нарушениях с подтверждающими фактами.

Акт подписывается проверяющими членами и руководителем объекта контроля. В случае выявления нарушений в ходе проведения контрольных мероприятий в адрес ФСС поступают представление об их устранении, рекомендации по их дальнейшему недопущению. Представление также может содержать требование о возмещении средств в бюджет ФСС, если такое необходимо. Кроме того, при выявлении фактов неправомерного, нецелевого расходования средств, признаков коррупции и злоупотребления должностными полномочиями, вневедомственные органы контроля должны передать информацию о таких выявленных нарушениях в правоохранительные органы для дальнейшего расследования и/или возбуждения уголовных дел.

Конечно, в работе любой организации, вне зависимости от правовой формы, профиля работы и места расположения, могут возникать ситуации, влекущие за собой появление нарушений действующего законодательства. Исследования показывают, что существуют две группы нарушений:

- возникающие по причине низкой квалификации сотрудников;

- возникающие с умыслом, целью которого является получение финансовой или материальной выгоды, а также выгоды иного характера.

Если спроецировать первый тип нарушений на разнонаправленный характер деятельности ФСС, включая его региональные отделения, то можно говорить о нарушениях нормативных документов, административных регламентов по предоставлению государственных услуг населению и организациям, федеральных законов и постановлений Правительства РФ, регламентирующих работу ФСС.

Комплексный анализ отчетов о проверках контрольных органов, а также анализ судебной практики показывает, что нарушения в ФСС и его региональных отделениях, чаще всего, допускаются:

- при расходовании средств на цели, не соответствующие их целевому назначению, получившим термин «нецелевое использование средств» (неправомерно произведенные расходы);

- при обращении инвалидов (ветеранов) по обеспечению их необходимыми техническими средствами реабилитации и протезно-ортопедическими изделиями, а также выплате компенсации за самостоятельно приобретенные изделия, в части соблюдения норм действующего законодательства. Речь идёт о строго регламентированных сроках и последовательности административных процедур (действий), нарушение которых ведет к возникновению жалоб со стороны льготной категории граждан (инвалидов и ветеранов);

- при работе со страхователями, уплачивающими взносы в ФСС. Осуществляя функции администрирования страховых взносов, региональные отделения обязаны проводить камеральные и выездные проверки страхователей с целью выявления задолженности и недоимки (просроченной задолженности), выявлять случаи занижения начисленного фонда оплаты труда и т.д. Процедуры проведения проверок страхователей также строго регламентируются принятыми нормативно-правовыми документами, нарушение которых являются причиной для отмены в суде результатов проводимых контрольных мероприятий;

- при размещении заказов на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ для государственных нужд. Жалобы на действия ФСС, поступающие от участников размещения заказов в Федеральную антимонопольную службу (далее - ФАС России) и её территориальные управления, приводят к отмене результатов торгов, что влечет за собой несвоевременность оказываемых услуг. Статистика показывает, что за 2013 - 2015 гг. в ФАС России и его территориальные органы было подано на весь ФСС, включая его территориальные органы, порядка 650 жалоб со стороны участников процедуры торгов, и порядка 200 из которых были признаны обоснованными;<sup>63</sup>

- при установлении утраты заработка работников, определении процента утраты трудоспособности и начислении единовременных и ежемесячных выплат;

- при ведении бухгалтерского учета и составлении отчетности;

- при соблюдении других нормативных актов РФ, регламентирующих деятельность ФСС, в т. ч. хозяйственную.

Ко второй группе нарушений можно отнести повлекшие за собой крупные финансовые хищения и возбуждение уголовных дел по фактам мошенничества и превышения должностных полномочий.

Проведенный анализ данных о коррупционных правонарушениях в ФСС позволил установить следующие факты<sup>64</sup>:

- в нарушение законодательства без проведения конкурса или открытого аукциона на депозитах банков были размещены временно свободные средства ФСС в размере около 2 млрд руб. под 2 % годовых<sup>65</sup>. В то время, по сведениям ЦБ РФ, процентные ставки составляли порядка 12-13 % годовых. Таким образом, процентная ставка была занижена более чем в 5 раз.

---

<sup>63</sup> [Электронный ресурс] / сайт Единой информационной системы в сфере закупок. – Режим доступа: [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru). (дата обращения: 05.03.2016)

<sup>64</sup> [Электронный ресурс] / сайт Генеральной Прокуратуры РФ. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru>. (дата обращения: 17.11.2017)

<sup>65</sup> О защите конкуренции на рынке финансовых услуг. Федеральный закон от 23.09.1999 № 117-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 17.11.2017)

- в 2011 г. Следственным Управлением МВД РФ по Тюменской области возбуждено уголовное дело в отношении должностных лиц регионального отделения ФСС по Тюменской области по статьям мошенничество, присвоение или растрата в особо крупном размере в составе организованной преступной группы. Пользуясь своим должностным положением, сотрудники ФСС осуществляли незаконные перечисления денежных средств на счета аффилированных лиц. Более 19 млн руб. были похищены у ФСС, предназначенные для оплаты технических средств реабилитации инвалидов.

- в 2014 г. следственными органами по Республике Ингушетия было возбуждено уголовное дело по статье «Мошенничество в особо крупном размере». По информации, представленной в официальных источниках, на данный момент ведутся следственные мероприятия. Сотрудники ФСС подозревают в хищении порядка 1 млрд руб. бюджетных средств.

В 2015 г. московская полиция задержала заместителя начальника Департамента капитального строительства, текущего и капитального ремонта ФСС по факту получения взятки в размере 500,0 тыс. руб. за беспрепятственное исполнение государственного контракта на поставку мебели для нужд ФСС.

И это далеко не полный перечень нарушений в работе, возникающих в работе ФСС и его региональных отделений.

Нарушения, возникающие в связи с умыслом сотрудников получения для себя финансовой или иной выгоды, как правило, влекут за собой не только уголовную и административную ответственность для самих выгодоприобретателей, но репутационные и финансовые последствия для организации – работодателя. Нарушения, возникающие по причине некомпетентности сотрудников, могут привести также к юридическим и/или экономическим последствиям, и, как следствие, росту расходов на оплату судебных издержек.

Участие ФСС в реализации социальной политики государства обуславливает особое внимание контрольных органов, общественности и прессы. В этих условиях задача по повышению качества его работы является одной из приоритетных задач государства.

Если нарушения, возникающие по причине некомпетентности сотрудников можно минимизировать путём проведения тренингов, обзоров или курсов повышения квалификации, то нарушения, целью которых является получение незаконной финансовой или иной выгоды, контролировать и устранять гораздо сложнее. В связи с этим необходима разработка методики выявления и предупреждения данных нарушений, в том числе путем совершенствования внутриведомственного контроля объекта проверки (ФСС).

## *2. Государственный финансовый внутриведомственный контроль ФСС.*

Рост интереса к вневедомственному контролю обусловлен следующими факторами:

- внутренний контроль является одним из немногих доступных ресурсов, правильное использование которого может повысить эффективность управления учреждением;

- внутренний контроль (в том числе внутренний аудит) является инструментом внешней оценки деятельности организации<sup>66</sup>.

Из указанного выше следует, что одним из направлений укрепления системы социального страхования в РФ является совершенствование системы внутриведомственного контроля ФСС.

Нормативное правовое и иное регулирование внутриведомственного контроля ФСС включает следующие регламентирующие документы:

– ст. 19 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», где указано общее требование ко всем хозяйствующим субъектам по организации внутреннего контроля;

– ст.160.2-1. Бюджетного кодекса РФ, вменяющая Главным распорядителям бюджетных средств (в т. ч. ФСС) осуществлять внутренний финансовый контроль;

– Постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации», утверждающее, что внутриведомственный финансовый контроль деятельности региональных отделений ФСС производится соответствующей структурой аппарата ФСС путем проведения периодических ревизий и проверок;

– Постановление Правительства РФ от 17.03.2014 № 193 «Об утверждении Правил осуществления ... внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита ...»;

– Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»;

– иные документы, методические рекомендации, а также внутренние регламенты проведения проверок.

В соответствии с Перечнем, утвержденным приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н, ФСС, а точнее его Центральный аппарат является главным распорядителем бюджетных средств, что накладывает на него обязательства по осуществлению контроля за их использованием<sup>67</sup>, что также закреплено ст. 160.2-1 БК РФ<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Современные системы внутреннего контроля : учебное пособие / С. М. Резниченко, М. Ф. Сафонова, О. И. Швырева. – Ростов н/д : Феникс, 2016. – 510 с. – (Высшее образование).

<sup>67</sup> Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ. Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 11.07.2017)

<sup>68</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации. Статья 160.2-1 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 05.07.2017)

Таким образом, ФСС должен периодически проводить проверки финансовой и хозяйственной деятельности центрального аппарата, региональных отделений с их филиалами и уполномоченными представительствами. Кроме того, объектом контроля являются также центры реабилитации ФСС. В свою очередь, региональные отделения ФСС также должны проводить внутриведомственный контроль по уровню подведомственности внутри своей структуры, включающей филиалы, уполномоченные представительства и подведомственные центры реабилитации. Кроме этого, региональные отделения ФСС проводят контроль страхователей за полнотой, правильностью начисления и своевременностью уплаты в бюджет страховых взносов по социальному страхованию от НСиПЗ (элемент механизма администрирования поступления страховых взносов).

Система внутриведомственного контроля ФСС показана на рисунке 7.



Рисунок 7- Система внутриведомственного контроля ФСС

Источник: составлено автором

В ФСС организован ступенчатый механизм внутриведомственного контроля от его центрального аппарата до уполномоченных представительств.

Рассмотрим подробно механизмы внутриведомственного контроля ФСС, представленной на схеме.

*1. Система внутриведомственного контроля Центрального аппарата ФСС.*

Для реализации внутриведомственного контроля создан Департамент контрольно-ревизионной работы, а внутри него непосредственным исполнителем является отдел внутренних проверок Центрального аппарата ФСС, осуществляющий предварительный, текущий и последующий контроль. Проверяются расходы на административные нужды самого Центрального аппарата.

В 2014 г. Центральный аппарат ФСС предпринял попытку централизации закупок на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации (выполнение государственной функции) путем проведения совместных торгов. Однако проведение такого вида торгов провалилось. В ходе торгов ФАС России были выявлены многочисленные нарушения не только в сфере размещения заказов, но и законодательства о защите конкуренции.

Так, например, в ходе проведения совместных закупок на поставку изделий санитарно-гигиенического назначения для 13 региональных отделений ФСС на сумму 77,36 млн рублей ФАС России были выявлены многочисленные нарушения законодательства в сфере размещения заказов и о защите конкуренции, отменены результаты определения победителя, а также возбуждено административное производство в отношении работников, ответственных за данные нарушения<sup>69</sup>. На сегодняшний день совместные закупки в ФСС не проводятся.

Предварительный контроль осуществляется путем участия работников данного отдела в работе при планировании финансово-хозяйственной деятельности, проверки процедуры размещения заказов на этапе составления технических заданий и т.д.

Текущий контроль является внеплановым и проводится, как правило, следующими основными способами:

- путем включения сотрудников данного отдела в различные комиссии по приемке закупленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг;
- контроля текущего исполнения заключенных договоров и государственных контрактов;
- контроля текущей деятельности профильных отделов;
- контроля исполнения отдельных поручений руководства ФСС.

Последующий контроль является основной формой внутриведомственного финансового контроля центрального аппарата ФСС. Он является, как правило, плановым, утвержденным приказом на текущий финансовый год.

---

<sup>69</sup> [Электронный ресурс] / сайт Единой информационной системы в сфере закупок. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>. (дата обращения: 05.03.2016).

Внутриведомственный контроль деятельности центрального аппарата для ФСС является новым, проведенным впервые в 2015 г. в соответствии со ст. 19 ФЗ от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»<sup>70</sup>.

В компетенцию Административно-контрольного департамента ФСС входит контроль коррупционных правонарушений и в центральном аппарате, региональных отделениях, а также в центрах реабилитации. В основном осуществляется предварительный и текущий контроль, выявляются нарушения коррупционного характера, имеет место взаимодействие с правоохранительными органами.

Конечно, Административно-контрольный департамент напрямую не занимается внутриведомственным финансовым контролем, при этом, выявленные им коррупционные нарушения автоматически влекут за собой финансовые последствия. Исходя из этого, данный вид контроля можно отнести к общей системе внутриведомственного финансового контроля ФСС.

Внутриведомственный контроль, осуществляемый сотрудниками проверяемой организации, сопровождается проблемами этического личностного характера (предвзятость, личная неприязнь, сговор, коррупционная составляющая, конфликт интересов и т.д.). Данные проблемы разрешаются путем подчинения субъектов контроля непосредственно руководителю ФСС, а также сохранения принципа независимости субъекта проверки, организационной, функциональной, материальной и территориальной<sup>71</sup>. Необходимо иметь в ФСС структурное подразделение – субъект внутриведомственного контроля со штатом работников, не связанных с другими сотрудниками центрального аппарата.

В настоящее время плановые и внеплановые внутриведомственные проверки ФСС проводятся исключительно по отдельным направлениям его деятельности, а не комплексно, что считаем недостатком.

ПФР, обладая структурой, сопоставимой со структурой ФСС раз в два года проводит внутриведомственные проверки деятельности своего Центрального аппарата силами контрольно-ревизионной службы без привлечения сотрудников профильных структурных подразделений Центрального аппарата ПФР и его региональных отделений, т.е. реализуется тезис, что учет и контроль должны быть раздельными.

## *2. Система внутриведомственного контроля региональных отделений ФСС.*

---

<sup>70</sup> О бухгалтерском учете. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 30.08.2016)

<sup>71</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). - 1977. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.ach.gov.ru/r\\_u/international/limskaya](http://www.ach.gov.ru/r_u/international/limskaya) (дата обращения: 17.07.2015)

Полномочия по данному виду контроля также делегированы Департаменту контрольно-ревизионной работы. Проверки Центрального аппарата и региональных отделений проводятся разными структурными подразделениями данного департамента. Учитывая похожую специфику ведения деятельности Центрального аппарата и его региональных отделений логичным выглядело бы применение в ФСС принципа ротации кадров между данными направлениями проверки для предотвращения коррупционных нарушений, а также развитие квалификации кадрового состава<sup>72</sup>, однако на данный момент этого не происходит.

В силу отмеченного ранее большого количества функционала, выполняемого ФСС, контроль региональных отделений ФСС разделен между несколькими отделами Департамента, ответственными за те или иные направления. Так, отдел контроля финансово-хозяйственной деятельности занимается проверкой административных расходов, правильности ведения бухгалтерского учета и составления отчетности. Отдел контроля использования бюджетных ассигнований в сфере социальной политики - проверкой правильности расходования федеральных средств на обеспечения инвалидов ТСР, ПОИ, а также санаторно-курортным лечением.

То же относится и к региональным отделениям ФСС, которые не имеют самостоятельных бюджетов, а их показатели агрегируют в бюджете ФСС. Плановые проверки затрагивают все вопросы финансово-хозяйственной деятельности регионального отделения, однако, учитывая большой объем информации, проверки могут проходить как сплошным порядком, так и выборочным. При этом проверяющий самостоятельно выбирает период и объем проверки. Если внутренними нормативными документами разрешается проведение выборочной проверки, то обязательно должны быть определены критерии избирательности и обоснование данного выбора.

Основанием для проверки является утвержденный ФСС план проведения проверок в его региональных отделениях, в котором также представлены данные об объекте контроля, сроках и периоде проведения проверок. В условиях большого количества региональных отделений ФСС и существенной ограниченности штатных единиц профильного структурного подразделения, осуществляющего выездные проверки, плановые ревизии финансово-хозяйственной деятельности проводятся один раз за два предшествующих года с длительностью не более 30 дней. Все плановые проверки являются формой последующего контроля.

---

<sup>72</sup> Солодов В. В., Михайлова Е. В. Ротация как механизм повышения эффективности правоохранительной службы РФ. - Государственное управление. Электронный вестник. - 2010. - вып. 22. - С. 7-9. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: e-journal.spa.msu.ru. (дата обращения: 17.07.2015)

Департамент контрольно-ревизионной работы проводит также по мере необходимости внеплановые проверки, которые в отличие от плановых могут затрагивать не только последующую деятельность объекта контроля, но и его текущую деятельность.

Для регионального отделения ФСС проверки, проводимые его Центральным аппаратом, несут в себе признаки внешнего контроля, так как региональные отделения самостоятельно ведут свою финансово-хозяйственную деятельность, являясь самостоятельным юридическим лицом. Региональные отделения не имеют собственного бюджета, а который доводится им Центральным аппаратом, координирующим и контролирующим их работу. Таким образом, вся структура ФСС представляется единой централизованной организацией.

Таким образом, проверки, проводимые Центральным аппаратом ФСС в региональных отделениях, несут в себе черты как внутриведомственного, так и внешнего внутриведомственного контроля. Очевидна необходимость организации внутреннего контроля в рамках самого регионального отделения ФСС с целью будет минимизации рисков выявления нарушений внешними проверяющими органами, а также повышения эффективности работы самого регионального отделения.

Внутриведомственные проверки ФСС проводятся в соответствии с внутренними регламентирующими документами. К ним относятся Методические рекомендации по организации и проведению проверок в его территориальных органах, утвержденные приказом ФСС от 28.03.2014 № 139 и доводимые до сведения своих региональных отделений. Рекомендации определяют единый порядок организации и проведения проверок финансово-хозяйственной деятельности и других направлений деятельности территориальных органов ФСС, сроки и последовательность действий, порядок взаимодействия между структурными подразделениями и должностными лицами и т.д. Т.е. методические рекомендации как бы объединяют в себе одновременно и порядок проведения проверок, и их регламент, что выглядит совсем не логично.

Регламент проведения проверок содержит общую информацию, определяющую последовательность административных процедур (т.е. информацию, необходимую как для проверяющего, так и для проверяемого), в то время как порядок проведения проверок содержит исключительно внутреннюю информацию, раскрывая и детализируя направления и глубину проверок (т.е. информация, необходимая только для проверяющего). Следовательно, декларируя перед региональными отделениями свой порядок и методику проведения проверок, ФСС резко снижает их результативность.

Аналогичную схему по разделению регламента проведения проверок и их порядка реализует ФНС. При этом регламент является публичным документом и доводится до широкого

круга налогоплательщиков, а порядок проведения налоговых проверок является документом, имеющим гриф ДСП (для служебного пользования).

Внутриведомственный контроль есть инструмент, призванный максимально повысить результативность работы. Его эффективность измеряется не только размером выявленных финансовых нарушений, но и другими результатами, например, оказание методологической помощи в работе, создание общего кратковременного мобилизующего эффекта работников организации, выявление и устранение нарушений нефинансового характера и т.д. В результате проведение эффективного внутриведомственного контроля направлено на уменьшение количества нарушений в работе организации, а может и вообще свести их к минимуму. Следовательно, можно утверждать, что эффективность внутриведомственного контроля определяется не показателем количества выявленных нарушений, в том числе финансовых, а в сведении их к минимуму или их полному отсутствию<sup>73</sup>.

Однако достижение поставленного результата невозможно без проведения тщательного анализа и оценки результатов внутриведомственного контроля, позволяющего, в свою очередь, создавать прогнозы и перспективы на развитие всей организации.

При этом, возникает серьезный вопрос о том, как и какими методами свести работу к полному отсутствию или хотя бы к минимизации нарушений. С одной стороны, требуется усилить качество проведения проверок, что неизбежно приведет к увеличению (на первых этапах) количества нарушений, в том числе финансовых. Если все выявленные нарушения отражаются в акте ревизии, то также возрастают и риски, связанные с общей оценкой эффективности функционирования организации. Ведь данные акты ревизии в полном объеме попадают в поле зрения, как Счетной палаты РФ, так и Федерального Казначейства (Росфиннадзора). Следовательно, ФСС должен все время выбирать и балансировать между подходом, при котором будет происходить фиксация нарушений, или управлением рисками оценки эффективности функционирования своей организации в целом.

На данный момент у ФСС возникает серьезный дефицит эффективных методологических подходов к оценке результатов проведения внутриведомственного контроля. Отсутствуют утвержденная методика оценки результатов проведения проверок, классификатор нарушений, позволяющий определять существенность выявленных нарушений и недостатков. Используется исключительно индивидуальный и субъективный подход.

Одним из выходов из сложившейся ситуации для ФСС могут стать создание и внедрение сбалансированной системы показателей (Balanced Scorecard, BSC), являющейся наиболее популярной

---

<sup>73</sup> Ельцин А. А. Особенности финансового контроля Фонда социального страхования Российской Федерации // «Вестник образовательного консорциума «Среднерусский университет», 2015. - № 5. - С. 70-72.

лярной и признанной в мире концепцией управления реализацией стратегии. Она позволит открыть новые способы повышения эффективности деятельности ФСС, сосредоточиться не только на финансовых показателях, полученных из систем бухгалтерского учета, но и на способах глобальной оценки деятельности всей организации. В качестве инструмента управления в методологии сбалансированной системы показателей ученые предложили ввести ключевые показатели эффективности (Key Performance Indicator (KPI)).

Анализ показывает, что вопрос оценки эффективности деятельности работников, занимающих контрольно-ревизионной деятельностью, не достаточно изучен. В данной области можно выделить научные труды К.В. Коптевой, Н.И. Архиповой, А.В. Масниченко. Сложность внедрения системы KPI для оценки деятельности внутриведомственного финансового контроля в целом и проверяющих, в частности, состоит в выборе методологического подхода к оценке эффективности их деятельности. Критериями могут быть количество выявленных нарушений, сумма нецелевых и необоснованных расходов, объем произведенной проверки и т.д.

Предложенный в данном разделе подход к определению эффективности проведения внутриведомственного контроля может лечь в основу разработки и внедрения системы KPI для ФСС. Основным критерием оценки в этом случае должно стать сопоставление результатов внутриведомственного контроля с результатами контроля вневедомственного. Следует реализовать модель, при которой сокращение количества нарушений при проверке внешних контрольных органов в деятельности ФСС будет свидетельствовать об эффективной работе самого проверяющего, а, следовательно, и всей контрольно-ревизионной службы в целом.

Учитывая изложенное, предлагаем в целях повышения эффективности проводимого ФСС внутриведомственного контроля региональных отделений рассмотреть вопрос о внедрении сбалансированной системы показателей работы контроля через создание ключевых показателей эффективности. Потребуется разработка методики оценки результатов проверок, которая должна выражаться не только в экономической эффективности, но и затрагивать другие результаты и последствия их проведения.

Также необходимо уделить особое внимание разработке методических рекомендаций и регламента проведения проверок центрального аппарата ФСС.

Общий принцип построения системы внутриведомственного контроля ФСС должен основываться на всеохватности, прозрачности и максимальной эффективности.

### *3. Система внутриведомственного контроля ФСС в сфере закупок.*

Помимо плановых и внеплановых проверок и ревизий центральный аппарат ФСС в соответствии с постановлением Правительства РФ<sup>74</sup> обязан проводить контроль соблюдения законодательства в сфере закупок. Правила о контроле закупок распространяются только на подведомственные органы ведомственного контроля, а, следовательно, к самому Центральному аппарату не применимы. Контроль проводится только в региональных отделениях ФСС. Данным нормативно-правовым актом предусмотрен контроль только в сфере закупок, а не финансово-хозяйственной деятельности.

Контроль соблюдения законодательства в сфере закупок затрагивает не только проверку отдельных процедурных вопросов при проведении государственных закупок, но и исполнения заключенных государственных контрактов и договоров, что является элементом финансово-хозяйственной деятельности организации. Следовательно, объединение рассматриваемых видов контроля выглядело бы весьма логично и позволило бы сократить административные расходы на проведение контрольных мероприятий, снизить штатную численность работников.

#### *4. Система внутриведомственного контроля подведомственных ФСС центров реабилитации.*

Данный вид контроля реализует отдел Департамента контрольно-ревизионного процесса и затрагивает подведомственные ФСС центры реабилитации. В настоящее время центры функционируют финансово автономно от ФСС. Начиная с 2013 г., бюджетом ФСС не предусмотрены расходы на поддержание их деятельности. Кроме того, законодательством не предусмотрено использование их для лечения пострадавших и инвалидов (ветеранов) за счет средств ФСС, без проведения торгов, т.е. исключительно на общих основаниях. Возникает вопрос о целесообразности проведения внутриведомственного контроля ФСС подведомственных центров реабилитации в условиях полного отсутствия бюджетных средств по финансированию за счет средств социального страхования. Вневедомственный контроль в центрах реабилитации также не проводится.

#### *5. Система внутриведомственного контроля, проводимого региональными отделениями ФСС.*

Все основные функции социального страхования выполняют только региональные отделения ФСС, а, следовательно, объем расходов центрального аппарата значительно ниже сумм расходов каждого из его региональных отделений. Данное разграничение полномочий влечет за собой необходимость создания многоступенчатой и эффективной системы внутриведомствен-

---

<sup>74</sup> Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд. Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 30.08.2016)

ного финансового контроля. На сегодняшний день ФСС проводит внутриведомственный финансовый контроль в соответствии со ст. 160.2-1 БК РФ<sup>75</sup> и постановлением Правительства РФ от 17.03.2015 № 193<sup>76</sup>, в которых требование о проведении внутриведомственного контроля региональными отделениями вообще не установлено. Тем не менее, на региональные отделения приказом ФСС возложена обязанность проведения внутриведомственного финансового контроля. Объектом контроля в данном случае выступают структурные подразделения регионального отделения ФСС, а также их филиалы и уполномоченные представительства.

Формы контроля - текущий и последующий. Текущий контроль осуществляют профильные отделы (т.е. проверяют сами себя), а последующий контроль возложен на отделы внутреннего контроля. Считаем, что результативность предварительного контроля может быть усилена, если данные функции будут переданы также отделу внутреннего контроля.

Методической основой для проведения контроля региональными отделениями являются утвержденные приказом ФСС Методические рекомендации по проведению внутриведомственного контроля. Однако каждое из региональных отделений вправе по-своему трактовать данные методические рекомендации, что в итоге привело на практике к большому разнообразию методов и форм контроля.

Так, например, в региональном отделении ФСС по Забайкальскому краю (г. Чита) функции контроля переданы исключительно отделу внутреннего контроля, в то время как в Челябинском региональном отделении ФСС данные функции поделены между всеми профильными структурными отделами. В свою очередь, в Тульском региональном отделении ФСС проверки проводятся в течение всего финансового года (12 месяцев) по различным направлениям деятельности, а в региональном отделении ФСС по Республике Татарстан - лишь раз в год, но комплексным охватом с периодом проверки порядка двух месяцев.

Анализ работы региональных отделений ФСС показывает меньшее количество нарушений, выявленных вневедомственным и внутриведомственным контролем в тех региональных отделениях, где внутренние проверки проводятся исключительно работниками отдела внутреннего контроля и в течение финансового года. Это обусловлено отсутствием конфликта интере-

---

<sup>75</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации. Статья 160.2-1 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 05.04.2016)

<sup>76</sup> Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда РФ), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда РФ), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда РФ) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10.02.2014 № 89. Постановление Правительства РФ от 17.03.2015 № 193 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 14.04.2017)

сов у проверяющих работников, а также возможностью более полного и тщательного анализа работы объекта проверки. Такой разный подход к проведению контроля не позволяет комплексно судить об эффективности внутриведомственного контроля всего ФСС. В этом случае также возникает вопрос о методологическом подходе при оценке эффективности работы контроля в региональных отделениях. Предложенная выше система оценки эффективности с внедрением КРІ может быть применена также и к контрольно-ревизионной работе региональных отделений ФСС.

Важно только применить комплексный подход к разработке методики оценки эффективности и порядку внедрения системы КРІ в региональных отделениях. В противном случае в каждом регионе страны будут действовать свои критерии оценки работы внутриведомственного контроля, не позволяющие провести анализ деятельности внутриведомственного контроля всего ФСС.

Из результатов проделанного в данном разделе анализа системы ГФК ФСС следует, что в отношении ФСС проводятся вневедомственный контроль, как в форме ревизий, так и аудиторских проверок, при этом, ФСС ограничивает себя лишь контрольно-ревизионными мероприятиями. Внедрение финансового аудита в систему внутриведомственного контроля позволит ФСС не только выявлять нарушения в его работе, но и проводить оценку эффективности финансовых операций, с установлением рискоёмких факторов и направлений в его деятельности.

Предлагаются следующие меры по повышению эффективности системы ГФК ФСС.

1. Уточнить структуру Департамента, ответственного за проведение внутриведомственного контроля ФСС, в части создания дополнительных отделов проверок региональных отделений по наиболее важным и существенным направлениям деятельности ФСС. К таким направлениям относятся: обеспечение деятельности аппаратов региональных отделений и проведение закупок для их нужд; работа с льготной категорией граждан (инвалиды, ветераны); работа с пострадавшими от НСиПЗ; выплата пособий по ВНиВМ.

Данное разделение позволит комплектовать рабочие группы проверок специалистами более узкого профиля, а, следовательно, повысить эффективность проведения проверок.

2. Скорректировать методологический подход к проведению мероприятий внутриведомственного финансового контроля и включить в него финансовый аудит.

3. Разработать и утвердить регламент проведения внутриведомственного контроля и финансового аудита ФСС в региональных отделениях. Данный регламент должен содержать в себе информацию, разъясняющую процедуру проведения ревизий и проверок, а также их по-

следовательность. Регламент должен быть доведен ФСС до объектов контроля – региональных отделений;

4. Разработать и утвердить Порядок проведения внутриведомственного контроля и аудита ФСС в региональных отделениях, включающий методологию проведения проверок, перечень вопросов к проверке, глубину и объем проверки, правила морально-этического поведения проверяющих, порядок ротации кадрового состава проверяющих, входящих в ревизионную группу, между профильными отделами субъекта проверок, процедуру проверок в сфере закупок на базе плановых проверок финансово-хозяйственной деятельности объекта проверок. Данный порядок, по аналогии с порядком проведения налоговых проверок федеральными структурами должен быть исключительно внутренним документом субъекта проверок и не иметь широкого распространения.

Кроме того, ФСС требуется регламентировать проверки, проводимые региональными отделениями, а также привести их к единообразию. Установить, что контроль может осуществляться только лишь работниками отдела внутреннего контроля, а проверки должны носить не разовый характер, проходить постоянно на протяжении всего года;

5. В целях комплексной оценки эффективности проведения вневедомственного контроля ФСС внедрить систему ключевых показателей эффективности (KPI). Данная система должна не только характеризовать работу отдельно взятого проверяющего, но и оценивать всю систему вневедомственного контроля.

6. Объединить плановые проверки финансово-хозяйственной деятельности с плановыми проверками размещения государственного заказа ФСС. Это позволит оптимизировать работу ФСС, резко снизить расходы на проведение проверок, сократить штат проверяющих, а также существенно снизить рабочую нагрузку на проверяемые организации.

## **2.2 Формирование системы государственно-общественного партнерства, как механизма совершенствования государственного финансового контроля системы социального страхования Российской Федерации**

Эффективность (результативность) общественного контроля зависит от создания двусторонней обратной связи между обществом и государством. При совпадении целей и задач государственного и общественного финансового контроля систему общественного финансового контроля правомерно рассматривать как элемент ГФК. Кроме того, при проведении контроль-

ных мероприятий государственные органы нередко используют информацию, полученную как раз от субъектов общественного контроля.

О необходимости тесного взаимодействия и укрепления взаимного доверия между гражданским обществом и государством было заявлено в 2016 г. президентом России В.В. Путиным на заседании Совета по развитию гражданского общества и правам человека<sup>77</sup>.

Учитывая, что закон об общественном контроле вступил в силу относительно недавно, вопрос об определении его места в системе ГФК исследован недостаточно. Например, развитию и совершенствованию системы общественного финансового контроля посвящены научные статьи И.Г. Львовой и Н.Е. Садохиной, С.М. Зубарева, Р.Э. Арутюнян.

Считаем необходимым рассматривать оба представленных вида контроля как единую систему финансового контроля в РФ, и в таком аспекте взаимоотношения государства и общества следует воспринимать как партнерские. Примером является «государственно-частное партнерство (ГЧП)» как юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров, которое осуществляется на основании соглашения в целях привлечения в экономику частных инвестиций<sup>78</sup>.

Следовательно, по аналогии с государственно-частным партнерством можно говорить и о создании государственно-общественного партнерства. Появятся перспективы структурных преобразований всей системы государственного финансового контроля с позиции государственно-общественного контроля<sup>79</sup>.

На сегодняшний день в нормативных правовых актах РФ отсутствуют предпосылки к созданию системы государственно-общественного партнерства. Статьей 17 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» предусмотрены условия взаимодействия государства и общества, но они носят неконкретный и обобщенный характер.

Предлагается внести изменения в ст. 17 «Государство и общественные объединения» Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», закрепив в ней возможность создания, цели и задачи государственно-общественного партнёрства. Цель создания государственно-общественного партнёрства заключается в интеграции представителей об-

---

<sup>77</sup> Президент Российской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53440>. (дата обращения: 15.09.2016)

<sup>78</sup> О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 15.09.2016)

<sup>79</sup> Ельцин А. А. Создание государственно-общественного партнерства как механизма совершенствования системы социального страхования Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. – 2017. – № 2. – С. 57-62.

щества в систему управления финансами государства, задачи – установление двухстороннего взаимодействия между государственными и общественными органами.

Одной из форм реализации предложений по интеграции общества в систему управления финансами государства является создание системы государственно-общественного контроля. Это позволит интегрировать систему общественного контроля в систему ГФК на всех уровнях его проведения. В этом случае система контроля финансово-бюджетной сферы государства на принципах государственно-общественного партнерства будет выглядеть так, как на рисунке 8<sup>80</sup>.

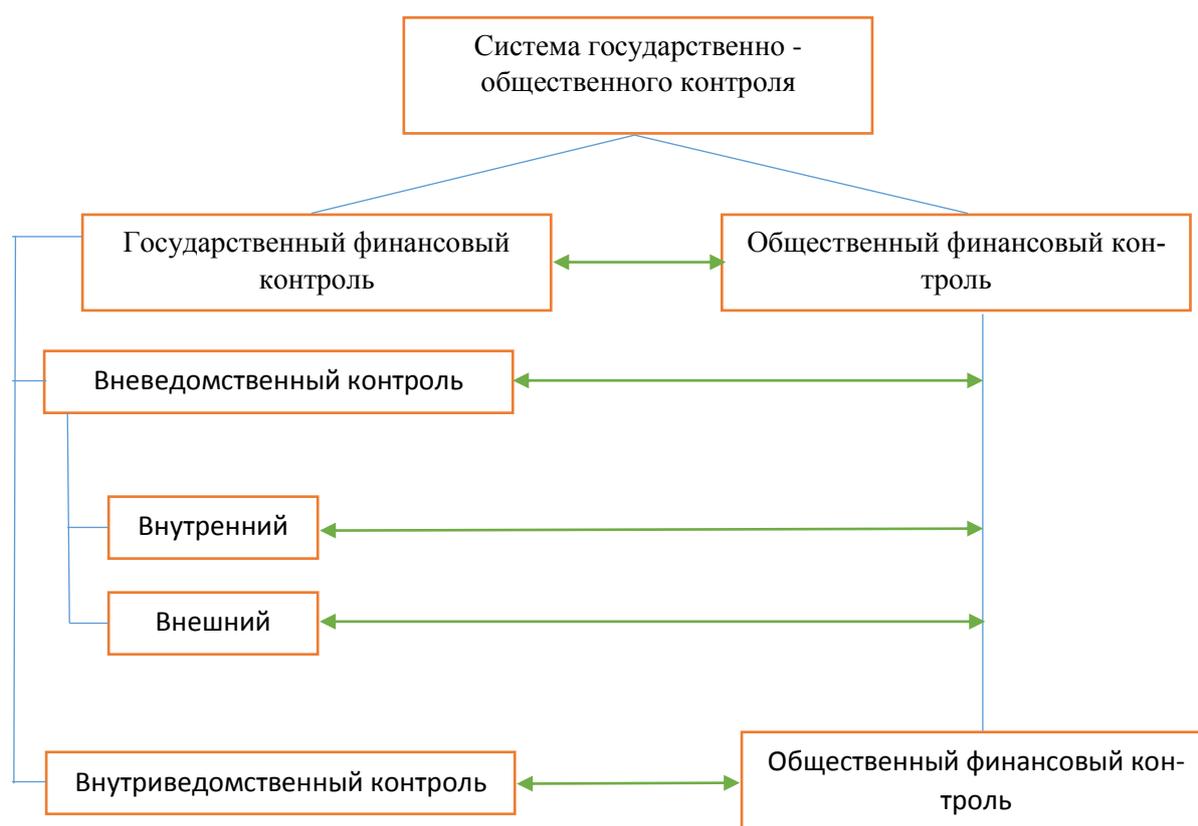


Рисунок 8 - Система контроля финансово-бюджетной сферы государства на принципах государственно-общественного партнерства

Источник: составлено автором

Нормативно-правовая база функционирования общественного контроля в РФ требует актуализации и дополнения. Предлагается внести поправки в ст. 16 «Взаимодействие органов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправле-

<sup>80</sup> Ельцин А. А. Создание системы государственно-общественного партнерства как механизма совершенствования финансового контроля в Российской Федерации: материалы Международной научно-практической конференции // Актуальные вопросы экономических наук. – 2017. – С.175-182.

ния» Федерального закона РФ от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части добавления возможности создания системы государственно-общественного контроля как элемента управления финансами государства.

Работа ФСС, в основном, проводится с гражданами, чьи доходы не многим превышают прожиточный минимум в стране. Число их постоянно растет, а финансирование оставляет желать лучшего. В силу недостаточной грамотности существенной части граждан, обращающихся в ФСС, защиту и контроль их интересов принимает на себя активная часть общества. Данный контроль в России реализуется при помощи созданной системы общественного контроля, субъектами которого являются различные общественные организации инвалидов. Следовательно, первостепенными задачами общественного контроля применительно к ФСС являются контроль за соблюдением прав льготной категории граждан (инвалидов), пострадавших на производстве и от профессиональных заболеваний, получателей пособий по временной нетрудоспособности и пр., а также контроль за расходованием средств на нужды самого аппарата ФСС и других направлений его работы.

Рассмотрим сложившуюся в России систему общественного контроля ФСС. Можно выделить 3 направления общественного контроля, которые реализуются в ФСС: контроль соблюдения прав инвалидов и пострадавших от НСиПЗ; система профсоюзного контроля за соблюдением прав работающих; общественный контроль размещения государственных заказов ФСС.

*1. Контроль соблюдения прав инвалидов и пострадавших от НСиПЗ* реализуется путем взаимодействия с общественными организациями и обществами инвалидов федерального и региональных уровней, такими как «Всероссийское общество слепых» (далее - ВОС), «Всероссийское общество глухих» (далее - ВОГ), а также «Всероссийское общество инвалидов» (далее - ВОИ).

Структура общественных организаций и обществ инвалидов во многом схожа со структурой ФСС, так как их построение также базируется на федеративно-территориальном устройстве РФ. Данные общественные организации созданы и функционируют в каждом регионе РФ, а также на местном уровне. Общее руководство и координацию деятельности осуществляют головные представительства. Основные задачи общественных организаций инвалидов сводятся к защите прав инвалидов и их интеграции в общество.

В соответствии со структурой ФСС и общественных организаций инвалидов выстроилась и система их взаимодействия. На федеральном уровне оно имеет место между центральным аппаратом ФСС и головными представительствами общественных организаций в рамках проведения совместных совещаний с привлечением заинтересованных ведомств (например, Минздрав России, органы социальной защиты и т.д.). Целями взаимодействия являются повы-

шение качества жизни инвалидов и организация совместной работы их региональных структур. Так как сам центральный аппарат ФСС не осуществляет работу по обеспечению инвалидов и пострадавших, а делегирует полномочия на региональный уровень, можно сказать, что осуществление данного взаимодействия сводится лишь к выработке общих подходов и методов осуществления общественного контроля. К сожалению, следует констатировать, что ФСС не реализуется единый подход к организации взаимодействия со всеми общественными организациями и обществами инвалидов ВОС, ВОГ и ВОИ. Нет соглашений о совместной деятельности. Поэтому данное взаимодействие нельзя назвать постоянным и продуктивным, оно носит эпизодический характер.

На региональном уровне общественные организации инвалидов и ФСС проводят совместную работу по улучшению качества жизни инвалидов. Основная форма обеспечения инвалидов – предоставление им технических средств реабилитации и протезно-ортопедических изделий путем заключения государственных контрактов с поставщиками на основании проведенных конкурентных способов отбора. Следовательно, общественный контроль за соблюдением прав инвалидов должен быть направлен на контроль качества поставляемой продукции. Данный контроль реализуется путем участия представителей общественных организаций при проведении процедуры приемки товара и оценки его качества.

Взаимодействие региональных отделений ФСС и региональных представительств всероссийских общественных организаций происходит в рамках заключенных двухсторонних соглашений. Они предусматривают следующие формы общественного контроля с участием представителей различных общественных организаций инвалидов: при подготовке технических заданий и требований к государственным услугам, предоставляемым ФСС; при оценке качества, оказываемых ФСС государственных услуг; в качестве наблюдателей в обсуждении результатов распределения инвалидам и пострадавшим путевок на санаторно-курортное лечение; в качестве наблюдателей при рассмотрении жалоб и обращений инвалидов и пострадавших.

Общественные организации способны в большей степени определить необходимость в том или ином товаре, подготовить технические задания, а также процедуру оценки качества оказываемых инвалидам услуг, оценить потребность в услугах, а также выявить недобросовестных поставщиков.

Однако подобные соглашения заключены не везде или выполняются далеко не всегда, так как не влекут за собой никакой ответственности и санкций за невыполнение и (или) ненадлежащее выполнение зафиксированных условий сторонами.

Так как при взаимодействии не реализован единый методологический подход к работе общественных организаций и региональных отделений ФСС, формы и методы проведения об-

ественного контроля также разнятся. Например, в ряде регионов общественный контроль затрагивает только контроль поставщика при приемке товара, в то время как в других регионах контролируется также качество товара, уже поставленного инвалидам. Это является более эффективным процессом, т.к. позволяет контролировать не только представленные образцы, а весь объем поставки. Следовательно, в целях создания эффективной системы общественного контроля соблюдения прав инвалидов следует принять на федеральном уровне единую программу взаимодействия с общественными организациями инвалидов и довести её до регионов. Данная программа должна содержать проект двухстороннего соглашения по организации общественного контроля, определять права и обязанности каждой из сторон.

2. *Общественный контроль соблюдения прав работающих.* В ФСС, как и в целом в РФ данный контроль реализуется через систему профсоюзного контроля как элемента общественного контроля. Право на профсоюзный контроль установлено ст. 370 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ), где сказано, что профсоюзные организации имеют право контролировать соблюдение работодателями трудового законодательства, а также следить за выполнением условий коллективных договоров и соглашений<sup>81</sup>. Кроме того, профсоюзы вправе требовать устранения выявленных нарушений.

Хотя законодательством и предусмотрено, что профсоюзные инспекторы труда имеют право беспрепятственно посещать работодателей, у которых работают его члены, для проведения проверок соблюдения трудового законодательства, на практике подобные проверки проводятся крайне редко. Так, например, в ФСС подобные проверки за последние 5 лет ни в одном региональном отделении не проводились. Следовательно, говорить об их эффективности не представляется возможным. На сегодняшний день система профсоюзного контроля, созданная в СССР, и призванная выступать главным оппонентом работодателя в борьбе с капиталом<sup>82</sup>, практически утратила свои функции.

Профсоюзный контроль реализуется в системе социального страхования через первичные профсоюзные организации, созданные на базе работодателя, членами которого являются исключительно работники данной организации, т.е. региональных отделений ФСС. А значит, данный контроль направлен исключительно на защиту прав работников самого ФСС. Проведенный анализ работы профсоюзов в ряде регионов страны показал, что формы и методы контроля их не одинаковы, кроме того, в более половины региональных отделений ФСС данные организации вообще не созданы.

---

<sup>81</sup> Трудовой Кодекс Российской Федерации. Статья 370 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 11.02.2016)

<sup>82</sup> Нуртдинова А. Ф. К вопросу о профсоюзном иммунитете // Журнал российского права. - 2010. – № 2 (158). - С. 41-52.

Сравнение созданных систем профсоюзного контроля региональных отделений ФСС Тверской и Челябинской областей, Забайкальского края, а также Республики Бурятия показал неоднородность подходов к его проведению. Проецируя нормы ФЗ от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»<sup>83</sup> на специфику работы и структуры ФСС, функциями профсоюзного контроля можно считать: участие в кадровой деятельности (прием на работу, увольнение, наложение дисциплинарных взысканий, премирование и т.д.); контроль организационно-структурных преобразований, ведущих к сокращению штатной численности; контроль соблюдения работодателями условий охраны труда; предоставление санаторно-курортного лечения членам профсоюза; организация культурно-массовых мероприятий.

На практике функции профсоюза значительно уже. Если, например, в региональном отделении по Республике Бурятия профсоюз чувствует при решении кадровых вопросов, то в Тверском и Челябинском отделении ФСС ограничиваются лишь в привлечении их на совместные совещания по некоторым направлениям. И только в качестве слушателей. В свою очередь, профсоюз регионального отделения по Забайкальскому краю и вовсе функционирует лишь формально, занимаясь лишь организацией развлекательных мероприятий. Мнение профсоюзов практически не учитывается при решении вопросов соблюдения работодателями условий охраны труда.

В Центральном аппарате ФСС первичной профсоюзной организации вообще не создано, следовательно, единый подход к взаимодействию региональных отделений с профсоюзами не определен.

*3. Общественный контроль за размещением государственных заказов ФСС.* Являясь государственным учреждением, ФСС обязан осуществлять закупки в строгом соответствии с действующим законодательством. При этом ст. 102 ФЗ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусмотрено, что любые граждане и общественные объединения могут осуществлять общественный контроль закупок государственными органами<sup>84</sup>. Информация о планирующейся закупке размещается на официальном сайте в сети «Интернет» без ограничения доступа. Каждое заинтересованное лицо может получить всю необходимую информацию. В России действует ряд общественных организаций, которые занимаются контролем расхода-

---

<sup>83</sup> О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности. Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 17.06.2017)

<sup>84</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Статья 102 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 14.04.2017)

ния бюджетных средств, в том числе в системе социального страхования. Наиболее активно функционирующей является Общественный народный фронт (далее – ОНФ). Проводя мониторинг размещенных заказов, ОНФ анализирует их эффективность, выявляя факты завышения цен и нецелевого расходования средств. Согласно данным, размещенным на официальном сайте данной организации, с мая 2013 г. по апрель 2016 г. было проведено 27 проверок в различных региональных отделениях ФСС, по результатам которых выявлены многочисленные нарушения, в том числе завышения цен накупаемые товары для нужд инвалидов и пострадавших<sup>85</sup>.

Так как общественные организации не вправе самостоятельно проверять закупки, они направляют заказчикам запросы о ходе исполнения контрактов и обращаются в контролирующие органы<sup>86</sup>. Выявленные нарушения и недостатки ОНФ направляет в Центральный аппарат ФСС для их дальнейшего устранения. Установленные ОНФ нарушения свидетельствуют, в первую очередь, о недостаточной эффективности внутриведомственного контроля самого ФСС. Поэтому в целях оперативного реагирования и устранения нарушений ФСС крайне заинтересован в тесном взаимодействии с данной общественной организацией. Проверки ОНФ являются точечными и выборочными, поэтому логичным считаем установление тесных деловых связей с другими общественными организациями (ВОС, ВОГ, ВОИ) путем включения их представителей в группу контроля ОНФ.

Анализ действующей системы общественного контроля ФСС помог выявить отсутствие единого методологического подхода к взаимодействию с общественными организациями инвалидов, полную деградацию и самоустранение профсоюзного контроля, дефицит участия общественных организаций, осуществляющих контроль ФСС.

Контроль за деятельностью ФСС не может и не должен ограничиваться только лишь контролем прав инвалидов и пострадавших, а также размещения государственных заказов, а должен охватывать все, или почти все направления его деятельности. Общественный контроль должен распространяться на администрирование ФСС поступающих страховых взносов, т.е. доходной части бюджета, расходование средств на оплату больничных листов и родовых сертификатов.

Пример Челябинской<sup>87</sup> и Ярославской областей<sup>88</sup> показывают нам, что необходимо также принятие региональных законов об общественном контроле, которые регламентировали бы

---

<sup>85</sup> Общероссийский Народный Фронт. Результаты работы за 2013-2016 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://onf.ru>. (дата обращения: 11.09.2016)

<sup>86</sup> Осипов В. Бюллетень Оперативной Информации «Московские торги», 2014. - № 1. – 76 с.

<sup>87</sup> Об общественном контроле в Челябинской области. Закон Челябинской области от 13.04.2015 № 155-ЗО [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 11.09.2016)

работу общественных контрольных органов и определяли порядок их работы. Система общественного контроля позволила бы повысить эффективность работы ФСС, помогая выявлять коррупционные схемы.

Предлагается рассматривать общественный контроль как элемент управления финансами всей системы социального страхования наряду с ГФК. В рамках государственно-общественного контроля предлагается создать систему контроля, которая предусматривала бы взаимодействие различных его направлений, обмен информацией и проведение совместных проверок.

Существующий в настоящее время международный опыт построения системы финансового контроля показывает, что главным условием эффективного и результативного использования финансов в социальной сфере является именно общественный контроль<sup>89</sup>. Система государственно-общественного финансового контроля должна основываться на принципах государственно-общественного партнёрства, о необходимости создания которого неоднократно высказывался Президент Российской Федерации, в том числе на заседании Совета по развитию гражданского общества и правам человека<sup>90</sup>. Социальное страхование финансирует реализацию социальных гарантий для всего населения, поэтому одним из законодательно установленных принципов его осуществления является обеспечение надзора и общественного контроля<sup>91</sup>. Таким образом, необходимость привлечения общественных организаций в систему государственного финансового контроля социального страхования вытекает из его принципов, обусловлена действующим законодательством, одобрена высшей исполнительной властью Российской Федерации. Для формирования системы государственно-общественного финансового контроля необходимо определить его содержание. Предложено авторское определение государственно-общественного финансового контроля как системы мероприятий мониторинга и контроля финансовых потоков страхователей и финансовой устойчивости страховщика в целях исполнения социальных обязательств государства на основе совместного применения методов государственного финансового контроля и общественного контроля в целях повышения эффективности социального страхования.

---

<sup>88</sup> Об общественном контроле в Ярославской области. Закон Ярославской области от 21.05.2015 № 35-3 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 11.09.2016)

<sup>89</sup> Арато Э., Козн Дж. Гражданское общество и политическая теория. : Пер с англ. М., 2003. - С. 112-115.

<sup>90</sup> [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53440>. (дата обращения: 10.12.2016).

<sup>91</sup> Об основах обязательного социального страхования. Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ. Статья 4 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 02.02.2016).

Создание предложенной системы государственно-общественного контроля возможно путем принятия соответствующего положения о взаимодействии, которое бы учитывало интересы каждого из субъектов контроля, определяло бы степень и порядок их взаимодействия, а также компетенцию каждого (внутренний и внешний вневедомственные контроли, ФСС, а также общественный контроль). Это дало бы толчок к возрождению системы профсоюзного контроля в РФ и определению его места в общей системе общественного контроля. Появилась бы возможность тесного взаимодействия между общественными организациями инвалидов и ОФН, что однозначно послужило стимулом к их развитию и повышению эффективности их работы.

Другим результатом создания государственно-общественного контроля станет возможность интеграции различных ветвей общественного контроля в систему ГФК системы социального страхования. Т.е. отдельные элементы общественного контроля можно будет включить как в систему вневедомственного контроля, так и внутриведомственного, что позволит получать дополнительную оценку деятельности ФСС со стороны общества и будет служить дополнительным фактором для повышения эффективности его работы.

Кроме того, комплексный подход к реализации финансового контроля ФСС помог бы оптимизировать все процессы контроля, исключив дублирование функций. Предлагаемая система финансового контроля ФСС представлена на рисунке 9.

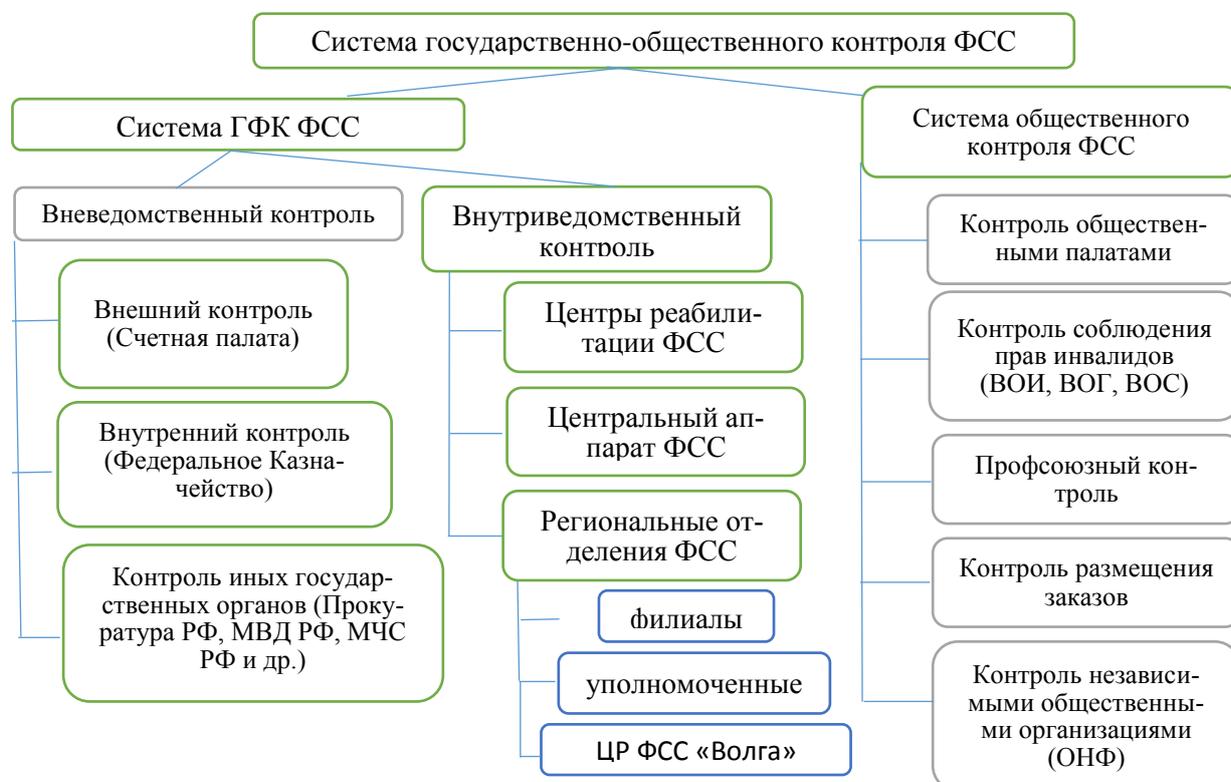


Рисунок 9 - Система финансового контроля ФСС

Источник: составлено автором

Предложенный способ совершенствования системы общественного контроля путем создания государственно-общественного партнерства позволит повысить не только эффективность расходования бюджетных средств ФСС, создав систему целостного и системного контроля, но также положительно повлияет на собираемость средств страховых взносов со страхователей.

### 2.3 Финансовый контроль задолженности страхователей по уплате страховых взносов в Фонде социального страхования Российской Федерации: сравнительный анализ по территориальным органам социальной защиты

Исходя из норм ст. 6 БК РФ следует, что «доходы бюджета – это поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета»<sup>92</sup>. Следовательно, доходы ФСС есть поступающие средства страховых взносов по ОСС по ВНиВМ (до 01.01.2017), а также взносам по страхованию от НСиПЗ, иные доходы, в том числе от размещения в депозиты временно-свободных средств бюджета ФСС.

Проводя анализ доходной части бюджета ФСС за период с 2013 по 2015 годы, можно увидеть, что показатели его доходов, как прогнозируемые, так и исполненные ежегодно сокращались. Так, в рассматриваемый период прогнозируемые доходы упали на 70 791 176,9 тыс. руб., или 11,99 %. Показатели по исполненным доходам ФСС за период снизились на 62 217 070,6 тыс. руб., или 10,31 %. В таблице 5 представлены данные об исполнении бюджета ФСС по доходам за период с 2013 по 2015 гг.

Таблица 5 - Данные об исполнении бюджета ФСС по доходам за период с 2013 по 2015 гг.

Год	Утвержденные бюджетом доходы, тыс. руб.	Исполненные доходы, тыс. руб.	Процент исполнения, %	Отклонение	
				Абсолютное, тыс. руб.	Относительное, %
2013	590 272 347,8	603 499 251,7	102,20	13 226 903,9	1,02
2014	565 023 009,0	569 825 493,1	100,85	4 802 484,1	1,01
2015	519 481 170,9	541 282 181,1	104,20	21 801 010,2	1,04

Источник: составлено автором по данным федерального законодательства за период 2013-2016 гг.

<sup>92</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации. Статья 6 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 15.04.2016)

Снижение с 2013 г. поступающих в ФСС доходов на 10,31 %, вызвано не только общей экономической ситуацией в стране на фоне кризиса и западных санкций, но и недостаточно эффективной работой по администрированию поступающих взносов. Одновременно с падением показателей доходной части бюджета можно наблюдать и резкое падение профицита бюджета ФСС по ОСС от НСиПЗ на более чем 80 % в период с 2012. При этом с учетом ежегодного роста инфляции и индексации выплат объем обязательств (расходов) ФСС ежегодно растёт. Создается дополнительная существенная нагрузка на бюджет РФ, который на данный момент и так можно расценивать как антикризисный. К примеру, по результатам работы ФСС за 2015 г. был установлен общий дефицит его бюджета в размере 70,86 млрд руб.<sup>93</sup>, или 13,09 % от совокупного поступившего дохода за данный период. В этих условиях фонду необходимо существенно повысить контроль за поступлениями средств в доходную часть его бюджета.

Анализ показывает, что основной объем доходов бюджета ФСС, помимо межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджета ФОМС на исполнение отдельных государственных полномочий, занимали доход от поступления страховых взносов по ОСС на случай ВНиВМ и доход от поступления страховых взносов по ОСС от НСиПЗ. Остаток средств на ОСС от НСиПЗ на начало отчетного финансового года, формирующий страховой резерв ФСС, размещается на депозитах российских кредитных организации с целью получения дополнительных доходов. Следовательно, в целях повышения уровня поступлений денежных средств в доходную часть бюджета ФСС необходимо повысить контроль за собираемостью средств страховых взносов со страхователей по всем видам страхования, а также за размещением на банковских депозитах средств страхового резерва.

По данным Росстата, задолженность страхователей перед ФСС по страховым взносам по ОСС от НСиПЗ выросла с 2010 по 2015 гг. на 4,61 млрд руб. (или 47,97 %), а по страховым взносам по ОСС на случай ВНиВМ - на сумму порядка 10,99 млрд руб. (или 210,54 %)<sup>94</sup>.

Данная задолженность образовалась в региональных отделениях ФСС в результате несвоевременной уплаты страховых взносов, которая в дальнейшем суммировалась и попала в общие финансовые отчеты ФСС. Для оценки качества работы региональных отделений по администрированию взносов ФСС применяет так называемый «коэффициент сбора», который характеризует отношение суммы поступивших страховых взносов к сумме начисленных страховых взносов и является важным показателем работы региональных отделений ФСС.

---

<sup>93</sup> Об исполнении бюджета Фонда социального страхования РФ на 2015 год. Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 1088247-6 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.08.2016)

<sup>94</sup> Федеральная служба государственной статистики. Центральная база статистических данных [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.gks.ru](http://www.gks.ru). (дата обращения: 14.04.2017)

Рассмотрим более подробно работу по администрированию страховых взносов региональных отделений на примере Нижегородского, по Республике Северная Осетия (Алания), с также Ханты-Мансийскому автономному округу. Выбор данных объектов исследования основан на наличии различных итоговых и индикативных показателей в работе, а также на достаточности данных для проведения анализа. В таблице 6 представлены данные о коэффициентах сбора страховых взносов по ОСС на случай ВНиВМ и НСиПЗ в выбранных субъектах РФ, а также по стране в целом в динамике с 2012 г.<sup>95</sup>:

Таблица 6 - Данные по коэффициентам сбора страховых взносов в ФСС

Структурные подразделения ФСС	2012 г.		2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	ОСС	Н/С	ОСС	Н/С	ОСС	Н/С	ОСС	Н/С
ГУ-Нижегородское РО ФСС	99,47	99,66	99,15	98,01	99,02	98,51	98,99	99,15
ГУ-РО ФСС по Респ. Северная Осетия - Алания	101,00	98,90	101,26	99,60	101,83	98,43	100,99	99,50
ГУ-РО ФСС по Ханты-Мансийскому АО (далее - ХМАО)	99,80	99,30	99,90	100,20	99,57	100,20	99,41	99,97
В целом по РФ	99,50	98,90	99,60	98,80	99,70	99,00	99,30	98,20

Источник: составлено автором по данным ФСС.

Анализ представленных выше данных показывает, что превышение величины коэффициента сбора выше 100 % возникло из-за учета в его расчете выплат за предыдущие расчетные периоды. Согласно проведенному факторному анализу, основной причиной увеличения страховых взносов является рост среднемесячной выплаты в пользу работников (фонд оплаты труда), на которую дополнительно начисляются страховые взносы. На данный показатель влияет также численность работающих как в том или ином субъекте РФ, так и по стране в целом.

В силу различных причин не все страхователи способны своевременно оплачивать начисленные ими по результатам отчетного периода (квартал, год) страховые взносы. Разница между начисленными и уплаченными страховыми взносами – задолженность страхователя, которая должна быть погашена в установленные законом сроки, до наступления следующего отчетного

<sup>95</sup> [Электронный ресурс] / портал ФСС. – Режим доступа: <http://fz122.fss.ru>. (дата обращения: 14.04.2017)

периода. Несвоевременно перечисленная страхователем задолженность перерастает в просроченную задолженность, или недоимку.

Динамика изменения совокупной недоимки ФСС по двум видам страхования за 2012-2015 гг. представлена в таблице 7.

Таблица 7 - Динамика изменения совокупной недоимки ФСС

	на 01.01.2012	на 01.01.2013	на 01.01.2014	на 01.01.2015	на 01.01.2016
по ОСС на случай ВНиВМ, млн руб.	1 932,95	2 341,80	2 951,45	3 964,50	5 454,41
по ОСС от НСиПЗ, млн руб.	4 998,47	5 259,35	5 330,12	5 817,89	5 990,79
Итого	6 931,42	7 601,16	8 281,57	9 782,39	11 445,20

Источник: составлено автором по данным ФСС.

За анализируемый период недоимка обоим видам страхования выросла на 4 513,78 млн руб. или на 65,12 %.

Данные по распределению недоимки по федеральным округам (далее - ФО) отражено в таблице 8.

Таблица 8 - Распределение недоимки по ФО

	по ОСС на случай ВНиВМ, %					по ОСС от НСиПЗ, %				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Сибирский ФО	21,20	16,90	15,40	14,30	14,89	33,43	33,47	33,55	31,44	24,11
Центральный ФО	19,86	19,95	19,76	21,90	20,11	16,05	16,01	15,81	17,74	19,07
Приволжский ФО	15,32	18,98	20,00	18,66	19,45	13,99	14,11	14,38	14,23	15,84
Северо-Западный ФО	12,81	12,62	12,34	11,70	9,43	11,89	11,99	12,00	11,35	8,29
Уральский ФО	11,12	11,18	11,20	12,87	11,77	10,67	9,14	8,17	8,31	12,87
Дальневосточный ФО	10,23	8,91	7,49	7,83	13,19	6,85	7,01	7,08	8,06	8,52
Южный ФО	7,07	8,93	11,34	9,93	8,29	5,40	6,52	7,24	6,96	9,16
Северо-Кавказский ФО	2,39	2,53	2,65	2,71	2,53	1,72	1,75	1,77	1,9	2,02
Крымский ФО	-	-	-	0,10	0,35	-	-	-	0,01	0,12

Источник: составлено автором по данным ФСС.

На основании представленных данных таблиц 7 и 8, а также приложений Г и Д отмечаем значительное снижение недоимки по Сибирскому федеральному округу по ОСС на случай ВНиВМ на 29,76 % и страховым взносам на ОСС от НСиПЗ - на 27,88 %. При этом, в целом по стране динамика изменения недоимки характеризуется ростом.

Изменение состояния недоимки тесно связано с динамикой изменения задолженности за аналогичный период, поэтому будем рассматривать их в совокупности. К причинам роста как задолженности, так и недоимки можно отнести общую экономическую ситуацию в России и её регионах, ликвидацию и банкротство предприятий, рост безработицы, «серые» зарплаты и т.д. Закрепившаяся тенденция роста задолженности повышает необходимость проведения и усиления контроля за исполнительской дисциплиной страхователей по уплате страховых взносов. При ликвидации страхователя суммы задолженности и недоимки списываются региональными отделениями ФСС, так и не поступая в бюджет.

Пунктом 1 ст. 3 отмененного ФЗ от 24.07.2009 № 212-ФЗ было установлено, что контроль за проверкой правильности исчисления и уплаты страховых взносов делегирован его территориальным органам<sup>96</sup>. Аналогичная функция отделений ФСС установлена при контроле за уплатой взносов по ОСС от НСиПЗ. Следовательно, ФСС является квазигосударственным органом, осуществляющим финансовый контроль страхователей по начислению и уплате страховых взносов. Для этого ФСС уполномочен проводить камеральные проверки представляемой отчетности, а также выездные проверки страхователей.

Полномочия администратора страховых взносов по ОСС на случай ВНиВМ переданы в ФНС, а, следовательно, контроль за поступлением средств по данному виду ФСС не осуществляет, но функцию контроля расходов ФСС оставили. Поэтому проведение камеральных проверок отчетности по-прежнему актуально для ФСС. На данный момент нормативно-правовые и методические документы, регламентирующие проведение камеральных и выездных проверок страхователей, существует только для ОСС от НСиПЗ<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 19.09.2016)

<sup>97</sup> Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ; Об утверждении Методических указаний о порядке назначения, проведения документальных выездных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и принятия мер по их результатам. Постановление ФСС от 07.04.2008 № 82; Об утверждении Методических указаний по проведению камеральных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Постановление ФСС от 25.05.2008 № 110 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 09.12.2016)

На рисунке 10 представлена схема организации контрольных функций территориальных органов ФСС по проверке правильности исчисления и уплаты страховых взносов.



Рисунок 10 - Организация контрольных функций территориальных органов ФСС по проверке правильности исчисления и уплаты страховых взносов

Источник: составлено автором по данным законодательства РФ об обязательном социальном страховании

Инструментами контроля являются только камеральные и выездные проверки. Рассмотрим более подробно оба вида проверок, проводимых ФСС.

1. Камеральные проверки проводятся уполномоченными работниками ФСС по месту нахождения территориального органа ФСС путем проверки представленной страхователями отчетности (расчетная ведомость по форме – 4 ФСС), а также иных документов, касающихся начисления и уплаты страховых взносов, подтверждающих осуществленные расходы страхователей на цели ОСС на случай ВНиВМ и ОСС от НСиПЗ.

Цели проводимых ФСС камеральных проверок: контроль за соблюдением страхователями законодательства по ОСС; выявление и предотвращение и профилактика нарушений порядка начисления, уплаты страховых взносов, а также расходования средств ФСС; подготовка ин-

формации для обеспечения репрезентативного и рационального отбора страхователей для проведения выездных проверок<sup>98</sup>.

Направления камерального контроля: своевременность представления отчетности; показатели расчетов, представленных страхователем; правильность применения страхователем тарифа страховых взносов; обоснованность произведенных страхователем расходов по ОСС; правильность исчисления объектов, базы, сумм, не подлежащих обложению страховыми взносами.

Камеральные проверки бывают следующих видов: с истребования документов и без истребования документов. Имеются в виду документы, подтверждающие представленные страхователем данные отчетов, расходования средств и другие. Под камеральную проверку без истребования документов попадают только страхователи, ежеквартально сдающие расчетные ведомости по форме - 4 ФСС. Проверка сводится к контролю наличия самого представленного отчета и занесения его в базу учета. В связи с большим количеством страхователей не представляется возможным ни увеличить охват проверками страхователей, ни проводить камеральные проверки с истребованием необходимых документов.

2. Выездные проверки ФСС. Предметом выездной проверки являются контроль достоверности расчета и своевременности перечисления страхователями взносов, а также законность осуществления расходов на выплату застрахованным лицам обеспечения по ОСС<sup>99</sup>.

Как камеральные, так и выездные проверки проводятся работниками территориального отделения ФСС в отношении страхователей, зарегистрированных в соответствующем налоговом органе данного субъекта федерации. Следовательно, количество страхователей, зарегистрированных в региональных отделениях ФСС, зависит как от размера субъекта РФ, так и от количества зарегистрированных в территориальных налоговых органах организаций.

Ниже представлены статистика количества страхователей, зарегистрированных в ряде территориальных отделениях ФСС на 01.01.2015, и процент охвата их камеральными и выездными проверками (Таблица 9).

---

<sup>98</sup> Об утверждении Методических указаний по проведению камеральных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Постановление ФСС от 25.05.2008 № 110 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 09.12.2016)

<sup>99</sup> Об утверждении Методических указаний о порядке назначения, проведения документальных выездных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и принятия мер по их результатам. Постановление ФСС от 07.04.2008 № 82 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 09.12.2016)

Таблица 9 - Количество страхователей в ряде территориальных отделений ФСС на 01.01.2015 и процент охвата их камеральными и выездными проверками

РО ФСС	Количество зарегистрированных страхователей по состоянию на 01.01.2015, ед.	Количество проведенных камеральных проверок, шт.		Количество проведенных выездных проверок, шт.	Доначисление по результатам камеральных и выездных проверок, млрд руб.
		Без истребования документов	С истребованием документов		
ГУ-Нижегородское РО ФСС	116 399	118 569	10 206 (или 8,6 % от общего количества страхователей)	3752 (или 3,2 % от общего количества страхователей)	0,335
ГУ-РО ФСС по Респ. Северная Осетия - Алания	12 606	2 734	3 681 (или 29,2 % от общего количества страхователей)	592 (или 4,7 % от общего количества страхователей)	0,012
ГУ-РО ФСС по ХМАО	48 044	41 647	27638 (или 57,5 % от общего количества страхователей)	764 (или 1,6 % от общего количества страхователей)	0,173
В целом по РФ	8 545 506	14 331 469	549 636 (или 3,69 % от общего количества страхователей)	163 967 (или 1,9 % от общего количества страхователей)	19,2

Источник: составлено автором по данным ФСС.

Очевидно, что количество камеральных проверок существенно превосходит количество выездных проверок. У региональных отделений ФСС существенно различаются проценты охвата проверками страхователей (от 57,5 % до 8,6 % по камеральным проверкам и от 4,7 % до 1,6 % по выездным проверкам). Увеличение числа камеральных и выездных проверок ведет к росту сумм доначисленных страховых взносов. Дополнительно подчеркнем, что отсутствует единый методологический подход к системе проверок. ФСС проводит проверки по двум видам страхования, а методические рекомендации по их проведению существуют лишь страхования по ВНиВМ. Очевидно, что ФСС остро нуждается в разработке единого по всей стране актуального методического инструментария для проведения проверок.

Добавим, что нормативно-правовые документы и акты от 2008 года по проведению камеральных и выездных проверок страхователей устарели. Например, сегодня большая доля отчетности, заверенной электронно-цифровой подписью (далее - ЭЦП), передается в ФСС и его территориальные органы в электронном виде. Отчеты проходят проверку в том же формате, что и отчеты на бумажном носителе. Об этом свидетельствуют данные таблицы 10<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> [Электронный ресурс] / сайт Поисково-мониторинговой системы ФСС. – Режим доступа: w12.fz122.fss.ru. (дата обращения: 14.04.2017)

Таблица 10 - Объем представления отчетности в ФСС в электронном виде с использованием ЭЦП

РО ФСС	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Нижегородское ФСС	1 342 944 единиц отчетов по форме 4-ФСС, в т.ч 104 991 единиц отчетов по ЭЦП (7,82 %)	1 389 196 единиц отчетов по форме 4-ФСС, в т.ч 133 677 единиц отчетов по ЭЦП (9,62 %)	1 440 232 единиц отчетов по форме 4-ФСС, в т.ч 160 994 единиц отчетов по ЭЦП (11,18 %)
ФСС по Респ. Северная Осетия – Алания	49 492 единиц отчетов по форме 4-ФСС, в т.ч 7 719 единиц отчетов по ЭЦП (15,60 %)	49 608 единиц отчетов по форме 4-ФСС, в т.ч 9 374 единиц отчетов по ЭЦП (18,90 %)	47 820 единиц отчетов по форме 4-ФСС, в т.ч 12 169 единиц отчетов по ЭЦП (25,45 %)
ФСС по ХМАО	189 260 единиц отчетов по форме 4-ФСС, в т.ч 62 943 единиц отчетов по ЭЦП (33,26 %)	191 392 единиц отчетов по форме 4-ФСС, в т.ч 79 599 единиц отчетов по ЭЦП (41,59 %)	195 308 единиц отчетов по форме 4-ФСС, в т.ч 98 010 единиц отчетов по ЭЦП (50,18 %)
В целом по РФ	33 922 996 единиц отчетов по форме 4-ФСС, в т.ч. 4 895 835 единиц отчетов по ЭЦП (14,43 %)	34 182 024 единиц отчетов по форме 4-ФСС, в т.ч. 6 511 013 единиц отчетов по ЭЦП (19,05 %)	35 904 208 единиц отчетов по форме 4-ФСС, в т.ч. 7 181 235 единиц отчетов по ЭЦП (20,00 %)

Источник: составлено автором по данным ФСС.

Анализ динамики численности отчетов, сданных с ЭЦП, показывает ежегодное повышение показателей на величину порядка 12-17 %. При этом объем сданных с ЭЦП отчетов неуклонно растет и к 2016 г. составлял около 20 %. В отсутствии иного регламента региональные отделения ФСС не производят со страхователями электронного взаимодействия, а продолжают высылать письменные уведомления, акты, предписания и требования по почте на бумажном носителе. В таблице 11 представлены их расходы на почтовые пересылки документов.

Таблица 11 - Расходы ФСС на почтовые пересылки документов

РО ФСС	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Нижегородское ФСС	367,18 тыс. руб.	323,84 тыс. руб.	279,52 тыс. руб.
ФСС по Респ. Северная Осетия - Алания	254,37 тыс. руб.	267,07 тыс. руб.	195,85 тыс. руб.
ФСС по ХМАО	450,74 тыс. руб.	339,85 тыс. руб.	240,61 тыс. руб.

Источник: составлено автором по данным ФСС.

Очевидна взаимосвязь темпов повышения количества сданных с ЭЦП отчетов со снижением расходов на почтовую пересылку. Сумма данных расходов не отражается в ежегодном отчете по исполнению бюджета ФСС, то приведем предположительную сумму расходов на почтовую пересылку по всей России - примерно 20,3 млн руб. Снижение данных расходов и увеличение сумм страховых взносов, доначисленных по результатам проверок, представляют резерв для развития методологии камеральных, а также выездных проверок.

Важно установить более прозрачную процедуру проверки, уточнить набор документов, требуемых со страхователя, а также обеспечить дополнительный контроль проверяющих лиц для минимизации коррупционных рисков. Любой проверяющий самостоятельно может определить объем и период проверки. Никаких обоснований с него по данному решению не установлено, что может стать причиной возникновения коррупции и конфликта интересов. Кроме того, существующий порядок отбора организаций для проведения выездных проверок совсем не учитывает сложившуюся ныне картину по увеличению оборота отечественного рынка поддельных больничных листов. Этот оборот оценивается десятками миллионов рублей. Кроме того, следует учитывать создание фирм-однодневок для начисления и выплат пособий по ВНиВМ<sup>101</sup>. Оплата пособий обходится ФСС в размере 13-14 % его бюджета ежегодно (Раздел 2.1). Следовательно, есть прямая связь между усилением контроля, выявлением недобросовестных страхователей и снижением общего дефицита бюджета ФСС. Следовательно, выявление подобных схем и непринятие к зачету расходов в указанных выше случаях являются резервом развития методологии выездных проверок.

Разработка новых методических рекомендаций (регламента) для территориальных отделений ФСС по проведению камеральных и выездных проверок направлена на решение следующих задач: выработку единого подхода к проведению камеральных и выездных проверок; сокращение времени (срока) и увеличение количества проверок; наращивание суммы доначислений страховых взносов; выявление и исключение из зачета расходов недобросовестных фирм по начислению и выплатам пособий по ВНиВМ; минимизация коррупционной составляющей.

#### Камеральные проверки страхователей.

На сегодняшний день методические рекомендации по проведению камеральных проверок страхователей по одному из видов страхования, являющиеся руководством для должностных лиц, включают в себя условия и действия, выделенные в следующие основные этапы: проверка полноты и корректности заполнения финансовой отчетности; контроль достоверности начисления и уплаты взносов; контроль правомерности применения страхователем тарифа по ОСС;

---

<sup>101</sup> [Электронный ресурс] / сайт Генеральной Прокуратуры РФ. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru>. (дата обращения: 14.04.2017)

контроль своевременности и полноты уплаты взносов в ФСС; проверка обоснованности произведенных страхователем расходов по ОСС от НСиПЗ и ВНиВМ<sup>102</sup>.

Исходя из законодательно закрепленной меры, регламентирующей, что одновременно с проведением камеральной проверки правильности и законности уплаты взносов на ОСС на случай ВНиВМ региональные отделения ФСС имеют право проверять финансовые показатели ОСС на случай НСиПЗ. К проверке также представляются показатели расходов, произведенных страхователями по ОСС.

Считаем в связи с этим целесообразным объединить данные проверки для существенного сокращения времени на их проведение.

Аналогичный подход реализован при проведении выездных проверок страхователей. Подробная схема проведения выездных проверок правильности уплаты страховых взносов на обязательное страховое обеспечение представлена в приложении Е.

Анализ организации проведения камеральных проверок показывает, что предусмотрено большое количество различных документов - уведомлений, актов, требований, справок и т.д. При этом несоблюдение предусмотренных процедур влечет за собой риск признания страхователем в суде недействительными результаты проверок, а, следовательно, сводит их эффективность к нулю. При проведении камеральной проверки отчетов с ЭЦП у ФСС появляется возможность существенно сократить сроки проведения проверки путем устранения бумажного документооборота с заменой его электронным, что неизбежно приведет к сокращению почтовых расходов.

Предлагаются следующие изменения и дополнения в Методические рекомендации от 25.05.2008 № 110: разделить процедуры проверок отчетности, сданной на бумажном носителе и при помощи ЭЦП; разработать отдельный порядок и регламент проведения камеральных проверок отчетности, сданной при помощи ЭЦП; привести к единым требованиям и стандартам проведение камеральных проверок по двум видам страхования; разработать для сотрудников региональных отделений ФСС временные регламенты на проведение камеральных проверок представленных страхователями отчетов; проводить предусмотренную визуальную проверку правильности оформления установленной отчетности только по отношению к представленным отчетам на бумажном носителе; при представлении отчетности в электронном виде проверку правильности оформления установленной отчетности и проверку правильности арифметиче-

---

<sup>102</sup> Об утверждении Методических указаний по проведению камеральных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Постановление ФСС от 25.05.2008 № 110 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 09.12.2016)

ского подсчета осуществлять только в автоматизированном режиме; проводить процедуру взаимодействия объекта и субъекта контроля преимущественно посредством электронного документооборота, с использованием ЭЦП; проводить камеральную проверку обоснованности произведенных страхователем расходов по ОСС на случай ВНиВМ и НСиПЗ заболеваний только с истребованием документов, и/или путем проведения выездной проверки.

В ФНС утверждены Регламент проведения камеральных проверок и внутренние правила контроля. Это документ для служебного пользования (гриф «дсп»). В нем отражена нормативно-правовая база по проведению проверок и нормы НК РФ, а также даны указания инспекторам, на что обращать внимание и как проводить контроль.

Выездные проверки страхователей региональных отделений ФСС.

Результатами проведения выездных проверок страхователей являются: выявление нарушений по начислению и уплате страховых взносов; доначисление страховых взносов, уплачиваемых в ФСС; непринятие к зачету расходов страхователей по ОСС.

Очевидна зависимость (аналогичная зависимость установлена при проведении камеральных проверок) между количеством и качеством проведенных выездных проверок страхователей и суммой доначисленных страховых взносов. Так, по состоянию на 01.01.2015 г. региональным отделением ФСС по Республике Северная Осетия-Алания проведено 592 (или 4,7 % от общего количества страхователей) выездных проверок и 3 681 (или 29,2 % от общего количества страхователей) камеральных проверок. В результате доначислено около 3 млн руб. страховых взносов.

Рассмотрим подробно процедуру и особенности проведения ФСС выездных проверок страхователей. Выездные проверки ФСС делятся на плановые и внеплановые и проводятся по следующим причинам: в связи с ликвидацией страхователя; по обращению за выделением средств на выплату страхового обеспечения; другие причины<sup>103</sup>.

Критерии отбора страхователей для проведения выездной проверки выглядят следующим образом<sup>104</sup>: наличие задолженности по уплате страховых взносов и других обязательных платежей в ФСС; значительные расходы, произведенные страхователем по ОСС от НСиПЗ в проверяемом периоде; резкое изменение сумм выплат, начисленных в пользу работников, при ста-

---

<sup>103</sup> Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 21.12.2016)

<sup>104</sup> Об утверждении Методических указаний о порядке назначения, проведения документальных выездных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и принятия мер по их результатам. Постановление Фонда социального страхования от 07.04.2008 № 82 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 14.03.2016)

бильной численности; рекомендации по результатам камеральной проверки; нерегулярность представления страхователем расчетной ведомости.

Кроме того, проверка одного страхователя может проводиться одновременно по ОСС на случай ВНиВМ и по ОСС от НСиПЗ, т.е. по двум видам страхования. Целесообразно объединить данные проверки в одну.

Изучение критериев отбора страхователей для проведения выездных проверок позволяет сделать следующие выводы. Нормативно-правовыми актами не определен суммовой порядок (сумма) задолженности и других обязательных платежей в ФСС, за пределами которых наступает необходимость проверки. Отсутствие аналогичных предельных показателей установлено также при увеличении расходов страхователей и изменении сумм выплат, начисленных работникам. Кроме того, критерии по отбору страхователей для проведения выездных проверок на основании результатов камеральных проверок не являются прозрачными, так как проводятся исключительно ФСС. Результаты огласке не подлежат, а, следовательно, содержат в себе коррупционную составляющую. Критерии по отбору страхователей для проведения выездных проверок, основанием для которых служит нерегулярность представления страхователем расчетной ведомости, вообще не целесообразно рассматривать, так как законодательством не предусмотрена ответственность за их непредставление, а, следовательно, добиваться от страхователей исполнительной дисциплины невозможно. Кроме того, ФСС и ПФР проводят совместные выездные проверки страхователей на основании утвержденных план-графиков<sup>105</sup>. Возникает вопрос о порядке его согласования и включения в него тех или иных страхователей. Например, при использовании утвержденных критериев<sup>106</sup> у ФСС возникает один перечень страхователей, а у ПФР совершенно другой.

Объем задолженности и недоимки страхователей распределяются не равномерно, и основной вклад в общий их рост вносят исключительно крупные организации и предприятия. Так, например, при общем количестве страхователей в Республике Северная Осетия – Алания в количестве 12 606 общая задолженность составила 45 885,20 тыс. руб., т.е. средний показатель задолженности на одного страхователя составил 3,64 тыс. руб.<sup>107</sup>. Среднее число страхователей,

---

<sup>105</sup> О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ. Пункт 3 статьи 33 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 14.04.2017)

<sup>106</sup> Об утверждении Методических указаний о порядке назначения, проведения документальных выездных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и принятия мер по их результатам. Постановление Фонда социального страхования от 07.04.2008 № 82 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 14.04.2017)

<sup>107</sup> [Электронный ресурс] / сайт ФСС по Респ. Северная Осетия - Алания. – Режим доступа: <http://r15.fss.ru>. (дата обращения: 14.04.2016)

имеющих задолженность в регионе, составляет порядка 330 (показатель динамично меняется на протяжении года согласно сданной ежеквартальной отчетности по форме – 4 ФСС). Около 70 % имеющейся задолженности распределяется между первыми 15 % страхователей, имеющих максимальную задолженность<sup>108</sup>. Аналогичная картина складывается и в других регионах страны.

В силу недостаточности кадрового ресурса работников ФСС в год проводит 80-120 проверок страхователей. Процедура отбора страхователей, подлежащих выездной проверке территориальным органом ФСС, не регламентирована и не является открытой, прозрачной. Решения принимаются субъективно и зачастую безосновательно. В связи с этим возникает вопрос о способах отбора числа страхователей для проведения выездной проверки. Данный отбор должен содержать общие качественные и количественные критерии, быть объективным и не предвзятым.

Учитывая изложенное выше, предлагаем дополнить существующие критерии отбора страхователей для проведения выездных проверок следующими требованиями.

1. Усовершенствовать критерии отбора для проведения выездных проверок страхователей в части установления количественных требований по уровню задолженности страхователей, а также увеличения расходов страхователей и изменения сумм выплат, начисленных работникам.
2. Разработать критерии оценки результатов камеральных проверок, рекомендации по включению страхователей в план выездных проверок или внеплановых.
3. Разработать внутренний регламент и порядок проведения выездных проверок страхователей, строго определяющий действия проверяющего, объем проверки и реализацию выборочного метода проверки.
4. Осуществлять выездные проверки страхователей, имеющих наибольшую задолженность.

Кроме того, необходимо законодательно закрепить финансовую ответственность страхователей перед ФСС за непредставление отчетности в государственные внебюджетные фонды, внося изменения в ст. 19 ФЗ от 24.07.1998 № 125-ФЗ.

*Работа региональных отделений ФСС по борьбе с задолженностью.*

ФСС, наделенный полномочиями администратора поступающих средств страховых взносов, обязан осуществлять функции по контролю за уплатой страховых взносов и взысканию их с недобросовестных плательщиков-страхователей.

Законодательно установлено, что контролировать деятельности страхователя по исполнению им обязанностей по уплате страховых взносов возложен на ФСС. Обязательство своевременно и в полном объеме уплачивать страховые взносы наложена также и на самого страхова-

---

<sup>108</sup> [Электронный ресурс] / портал ФСС. – Режим доступа: <http://fz122.fss.ru>. (дата обращения: 14.04.2016)

теля<sup>109</sup>. Кроме того, привлечение страхователя к ответственности может осуществляться страховщиком в порядке, аналогичном порядку, установленному НК РФ для привлечения его к ответственности за налоговые правонарушения. Также законодательно закреплено, что страхователь несет ответственность за несвоевременность и неуплату страховых взносов и в случае нарушения порядка уплаты несет в том числе материальную ответственность (пеня, штрафы)<sup>110</sup>.

Иных мер по работе с задолженностью страхователей по уплате страховых взносов не зафиксировано.

Т.е., территориальные органы ФСС при взыскании задолженности и недоимки по страховым взносам со страхователей руководствуются лишь указанными выше нормативными документами. Следовательно, и комплекс мер, направленных на исполнение данных функций, должен быть одинаков для всех территориальных органов. Однако это не так. Ряд региональных отделений ФСС разрабатывают и утверждают собственные внутренние регламенты и порядки по взысканию задолженности и недоимки, включая дополнительные меры, расширяя тем самым круг мер воздействия на страхователя. Такими нормами являются: создание межведомственных комиссий по взысканию задолженности со страхователей, куда как-правило входят представители налоговых органов, ССП, внебюджетных фондов, а также должностные лица силовых структур.

К примеру, Челябинское региональное отделение, а также региональное отделение по Республике Северная Осетия - Алания пошли ещё дальше и заключили двухсторонние соглашения с прокуратурой субъекта РФ, в котором они расположены. Предметом соглашений стало осуществление совместных согласованных действий в рамках компетенций, направленных на поддержание финансовой устойчивости системы ОСС. Заключение данных соглашений осуществлялось с целью решения следующих задач:

- предотвращение роста и снижение задолженности страхователей-работодателей по обоим видам социального страхования;
- выявление и пресечение нарушений трудового законодательства и законодательства об ОСС;
- развитие уровня правосознания и правовой культуры работодателей, правовое просвещение граждан.

---

<sup>109</sup> Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ. Статья 18 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 11.07.2016)

<sup>110</sup> О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ. Статьи 40, 47 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 11.07.2016)

Исходя из сводных данных, представленных в приложении В, можно наблюдать общую тенденцию роста задолженности и недоимки по обоим видам страхования.

К основным причинам роста задолженности предприятий и организаций относятся, во-первых, их банкротство и ликвидация, а, во-вторых, низкая исполнительская дисциплина, т.е. нарушение сроков уплаты страховых взносов. С учетом этого целесообразно классифицировать задолженность на две группы - возможная к взысканию и невозможная.

Причины возникновения задолженности можно разделить на три группы: экономические, организационно-правовые причины морально-психологического характера<sup>111</sup>.

К экономическим причинам можно отнести задолженность, не связанную с деятельностью ФСС и его территориальных органов. Например, экономическое состояние регионов или отраслей промышленности, являющейся ключевой в отдельно взятом субъекте федерации регионе.

К организационно-правовым причинам возникновения задолженности перед ФСС можно отнести низкий уровень комплектования страхователей техническими средствами, а также недостаточно обученным кадровым персоналом.

Морально-психологические причины возникновения задолженности кроются в слабом понимании страхователей необходимости уплаты взносов в ФСС.

Кроме того, причины возникновения задолженности и недоимки также можно разделить на зависящие и не зависящие от ФСС. К независящим от ФСС причинам возникновения задолженности можно отнести случаи, когда страхователь утрачивает финансовую устойчивость в следствии макроэкономических факторов, или событий, не связанных с ним. В свою очередь ФСС не может обеспечить полный охват контролем деятельности всех страхователей, в этом случае возникновение задолженности и недоимки можно отнести к причинам, на которые ФСС повлиять мог, но не предпринял необходимых действий.

Также необходимо учитывать, что на динамику задолженности и недоимки в основном влияют крупные организации - должники.

Рассмотрим динамику роста (снижения) задолженности и недоимки, а также меры по их взысканию на примере региональных отделений ФСС – Нижегородского, по Республике Северная Осетия (Алания) и Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре. В таблице 12 представлены данные по задолженности страхователей по страховым взносам на случай ВНиВМ, а также по ОСС от НСиПЗ<sup>112</sup>:

---

<sup>111</sup> Пронин С. Б., Пронин М. С., «Взыскание задолженностей по налогам с организаций», 2008. – 216 с.

<sup>112</sup> [Электронный ресурс] / портал ФСС. – Режим доступа: <http://fz122.fss.ru>. (дата обращения: 24.05.2015)

Таблица 12 - Задолженность страхователей по страховым взносам на случай ВНиВМ, а также по ОСС от НСиПЗ

Показатель	ГУ-Нижегородское РО ФСС	ГУ-РО ФСС по Респ. Северная Осетия – Алания	ГУ-РО ФСС по ХМАО
Задолженность/недоимка страхователей по страховым взносам на ВНиВМ по состоянию на 01.01.2014, тыс. руб.	639301,4 / 192065,7	17217,8 / 324,6	148041,2 / 61738,0
Задолженность/недоимка страхователей по страховым взносам на случай ВНиВМ по состоянию на 01.01.2015, тыс. руб.	723400,3 / 235425,3	16939,7 / 6644,3	165361,1 / 78881,5
Рост (снижение) задолженности и недоимки, тыс. руб.	84098,9 / 43359,6	- 278,1 / 6319,7	17320 / 17143,5
Задолженность/ недоимка за страхователями по ОСС от НСиПЗ за ревизуемый период по состоянию на 01.01.2014, тыс. руб.	220029,6 / 87316,7	10608,2 / 4867,1	209680,5 / 57853,5
Задолженность/ недоимка за страхователями по ОСС от НСиПЗ за ревизуемый период по состоянию на 01.01.2015, тыс. руб.	228107,0 / 90047,6	13566,7 / 8734,5	221092,3 / 73102,1
Рост, снижение задолженности и недоимки, тыс. руб.	8077,4 / 2730,9	2958,5 / 3867,4	11411,8 / 15248,6

Источник: составлено автором по данным ФСС.

Из представленных данных следует, что в период с 01.01.2014 по 01.01.2016 только у отделения ФСС по Республике Северная Осетия - Алания произошло сокращение задолженности на незначительную сумму. Небольшой рост задолженности/недоимки за страхователями по ОСС от НСиПЗ имел место по ГУ-Нижегородское РО ФСС и ГУ-РО ФСС по ХМАО. В остальном, данная картина полностью отражает общую тенденцию роста задолженности и недоимки по двум видам страхования в России. Ежегодно в целом по всему ФСС наблюдается рост задолженности по страховым взносам, который составляет примерно 15 % в год, или 3 млрд руб. Следовательно, замедление роста общей по стране задолженности (недоимки) или сведение

данного показателя к нулю есть резерв роста собираемости для совершенствования процедуры работы со страхователями.

Задолженность/недоимка по двум видам социального страхования, сложившаяся в отделении ФСС по Республике Северная Осетия – Алания, значительно ниже аналогичных данных в других сравниваемых регионах. Аналогичные выводы следуют от анализа данных по средней сумме задолженности по двум видам на одного страхователя (Таблица 13)<sup>113</sup>:

Таблица 13 - Средняя сумма задолженности по двум видам страхования на одного страхователя

Показатель	ГУ- Нижегородское РО ФСС	ГУ-РО ФСС по Респ Северная Осе- тия – Алания	ГУ-РО ФСС по ХМАО
Средняя сумма общей задолженности за страхователями (на одного страхователя) по состоянию на 01.01.2015, тыс. руб.	9,83	3,64	10,92

Источник: составлено автором по данным ФСС.

Сумма задолженности на одного страхователя в региональном отделении ФСС по Республике Северная Осетия-Алания ниже в среднем в три раза по сравнению с другими исследуемыми регионами. Рассмотрим и сопоставим комплекс мер, применяемый данными региональными отделениями и направленный на достижение поставленных задач по снижению уровня задолженности и недоимки.

Закрепленные законодательством меры по взысканию задолженности и недоимки со страхователей одинаковы у всех региональных отделений ФСС, а именно. К ним относятся: выставление требований страхователям об уплате недоимки; выставление инкассовых поручений в кредитные учреждения на беспорное списание денежных средств со счетов страхователей; направление в региональные отделения ССП документов о взыскании долгов за счет имущества страхователей; направление исков в суд о взыскании недоимки. Схема по проведению камеральных проверок плательщиков страховых взносов в приложении Ж.

Следовательно, различием является лишь комплекс дополнительных мер, к которым, как правило, относится предварительная работа со страхователями-должниками для самостоятель-

<sup>113</sup> [Электронный ресурс] / портал ФСС. – Режим доступа: <http://fz122.fss.ru>. (дата обращения: 14.04.2016)

ного добровольного погашения недоимки (семинары, собрания, встречи и межведомственные комиссии). Значит, в целях сокращения задолженности и недоимки региональным отделениям следует лишь в полной мере выполнять комплекс предусмотренных мер и максимально использовать меры дополнительного воздействия на страхователя.

Анализ комплекса мер региональных отделений ФСС по борьбе задолженностью и недоимкой выявил необходимость разработки единого расширенного и унифицированного комплекса дополнительных мер воздействия на страхователя.

Следовательно, центральному аппарату ФСС, являющемуся «координатором» работы своих региональных отделений, следует разработать и утвердить единую методику работы с задолженностью и недоимкой. Она должна основываться на создании комплекса мер по отношению к страхователю при тесном взаимодействии с иными внешними контрольными органами. Одним из решений поставленной задачи может стать заключение межведомственного соглашения между ФСС, ФНС, Прокуратурой РФ, МВД РФ и ССП. Для учета принципа соответствия порядка уплаты средств страховых взносов в ФСС, ПФР и ФОМС, предлагаем объединить внебюджетные фонды в качестве сторон межведомственного соглашения. Следует предусмотреть межведомственный обмен данными о финансовой деятельности страхователей-должников. Представленный комплекс мер позволит реализовать комплексный подход к проведению работы по взысканию задолженности и недоимки страхователей по уплате страховых взносов во всех регионах страны. Данная работа будет направлена на устранение причин организационно-правового и морально-психологического характера.

### **Выводы по второй главе**

Предложения по работе с задолженностью на примере отдельно взятого регионального отделения позволят реализовать системный подход к взысканию задолженности не только во всех региональных отделениях ФСС, но и других государственных внебюджетных фондах и налоговых инспекциях. Анализ работы с задолженностью регионального отделения по Республике Северная Осетия – Алания позволяет заключить, что при внедрении предложенных мер в других региональных отделениях также последует замедление роста задолженности или даже её сокращение. Ожидаемый результат сокращения оценивается в величину порядка 33-37 % от общей суммы задолженности, которая по состоянию на 01.01.2016 г. составляет 30,59 млрд руб., т.е. от 10,06 до 11,32 млрд руб.

Предложенные меры по развитию системы управления финансами ФСС путем совершенствования процедур камеральных и выездных проверок будут способствовать увеличению собираемости взносов, и, как следствие, снижению дефицита бюджета ФСС.

Доказана необходимость законодательного закрепления финансовой ответственности страхователей перед ФСС за непредставление отчетности в государственные внебюджетные фонды путем внесения изменений в ст. 19 ФЗ от 24.07.1998 № 125-ФЗ, для повышения исполнительской ответственности страхователей по уплате взносов и укреплению контрольной функции финансов. Предлагается внести изменения в ст. 17 «Государство и общественные объединения» Федерального закона РФ от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», закрепив в ней возможность создания государственно-общественного партнёрства.

Кроме того, предлагается внести поправки в ст. 16 «Взаимодействие органов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления» Федерального закона РФ от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части создания системы государственно-общественного контроля как элемента управления финансами государства.

### **ГЛАВА 3 НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **3.1 Анализ результатов внедрения предложений по совершенствованию методики камеральных и выездных проверок, внутриведомственного контроля Фонда социального страхования Российской Федерации**

В разделе 2.3 диссертации доказана необходимость совершенствования процедур камеральных и выездных проверок как механизма увеличения собираемости страховых взносов для снижения дефицита бюджета ФСС. Отдельные указанные предложения были внедрены в работу Нижегородского регионального отделения ФСС.

1. Разработан временной регламент для проведения камеральных проверок.
2. Увеличен электронный документооборот регионального отделения при взаимодействии со страхователем.
3. Внедрен метод визуальной проверки отчетов только к отчетам, сданных на бумажных носителях.
4. Внедрены обработка и проверка отчетов с ЭЦП в автоматизированном режиме.
5. Проверки обоснованности произведенных страхователем расходов по ОСС на случай ВНиВМ и по ОСС от НСиПЗ стали проводить только с истребованием документов, и/или путем проведения выездной проверки.

Обобщение результатов внедрения этих предложений Нижегородским отделением ФСС позволило сформулировать следующие выводы.

1. По итогам разработки и внедрения временного регламента проведения камеральных проверок отчетности страхователей у регионального отделения появилась возможность оперативного контроля за производительностью труда каждого, конкретно взятого проверяющего. Результаты данного контроля послужили критерием оценки при расчете показателя эффективности работы сотрудников, что послужило также дополнительным мотивирующим фактором для самих работников.

Кроме того, на сокращение времени проведения камеральных проверок повлияли внедрение предложений по автоматизированной обработке и проверке отчетов, сданных с ЭЦП, а также применение практики визуальной проверки отчетов только на бумажном носителе.

За I квартал 2016 г. отделением ФСС были проведены 4531 проверка отчетов страхователей, что в 1,78 раз больше, чем за аналогичный период 2015 г. при сохранении численности работников, проводящих камеральные проверки. В результате зафиксировано, что в I квартале 2016 г. сумма доначисленных страховых взносов составила 0,105 млрд руб., что на 0,021 млрд руб. (или 25,3%) больше, чем за аналогичный период 2015 г.

2. В результате увеличения электронного документооборота региональному отделению ФСС со страхователями удалось в I квартале 2016 г. снизить расходы на почтовые пересылки на 15,77 тыс. руб. (или 22,6 %) в сравнении с I кварталом 2015 г.

Апробация предложений по совершенствованию процедуры проведения выездных проверок проводилась в региональном отделении ФСС по Республике Северная Осетия-Алания.

1. Разработаны, утверждены приказом отделения ФСС и апробированы методические рекомендации с обязательным включением в них дополнительных критериев отбора страхователей для включения в план проведения выездных проверок или внеплановых проверок. Определены и установлены количественные требования по уровню задолженности страхователей, а также увеличению расходов страхователей и изменению сумм выплат, начисленных работникам.

2. Разработаны и утверждены критерии оценки результатов камеральных проверок для вынесения рекомендаций по включению страхователей в план выездных проверок или для проведения внеплановых выездных проверок.

3. Разработаны и внедрены внутренний регламент и порядок проведения выездных проверок страхователей для его обязательного исполнения проверяющим.

В результате внедрения региональным отделением ФСС по Республике Северная Осетия-Алания некоторых предложений были достигнуты позитивные результаты.

1. Утвержденный порядок отбора страхователей для проведения выездных проверок сделал прозрачным и контролируемым данную процедуру, резко снизив коррупционную составляющую.

2. Разработка и внедрение внутреннего регламента и порядка проведения выездных проверок страхователей позволило упорядочить действия проверяющих и их компетенцию, сократить время на проведение одной проверки одного страхователя, увеличило охват выездными проверками страхователей на 12-15 %, что привело к росту количества выявленных нарушений и сумму доначислений страховых взносов.

В отношении ФСС проводится государственный контроль в форме ревизий финансово-хозяйственной деятельности (Федеральное Казначейство) и аудиторских проверок (Счетная

Палата РФ). В свою очередь, в ФСС проводятся лишь проверки финансово-хозяйственной деятельности в форме ревизорского контроля.

Сравнительный анализ представленных видов и форм контроля установил различия между ревизиями и аудитом и необходимость проведения системой внутриведомственного контроля ФСС аудит своей деятельности с целью выявления нарушений в тех областях деятельности, которые не охвачены ревизиями.

С целью повышения эффективности проведения внутриведомственного контроля ФСС предлагается дополнить методологический подход к проведению контроля, а также внедрить систему внутреннего аудита. Она должна методологически объединить все проверки в ФСС:

- внутриведомственные финансово-хозяйственные проверки Центрального аппарата ФСС;

- внутриведомственные финансово-хозяйственные проверки региональных отделений ФСС, проводимые Центральным аппаратом, а также проверки размещения государственных заказов его региональными отделениями;

- внутриведомственные проверки, проводимые региональными отделениями ФСС в отношении как своей работы, так и работы их филиалов и уполномоченных представительств;

- внутриведомственные проверки подведомственных Центров реабилитации ФСС.

Единая система внутриведомственного контроля и аудита должна иметь единую нормативно-правовую и методологическую базу для проведения проверок на всех уровнях. В неё следует включить предложения по оптимизации и повышению эффективности внутриведомственных проверок.

1. Для системы внутриведомственного контроля и аудита Центрального аппарата ФСС предлагается:

- реализовать положения Лимской декларации в части сохранения принципа независимости субъекта проверки, организационной, функциональной, материальной, в т. ч. и по территориальному признаку;

- проводить комплексные проверки всей финансово-хозяйственной деятельности ФСС с обязательным добавлением системы аудиторских проверок;

- проводить обязательную ротацию кадров работников, осуществляющих проверки;

- добавить в систему внутриведомственного контроля проверки размещения государственных заказов центральным аппаратом ФСС.

2. Для системы внутриведомственного контроля и аудита региональных отделений ФСС рекомендуем:

- разделить порядок и регламенты проведения внутриведомственных проверок;

- разработать методику оценки результатов проведения проверок, а также классификатор нарушений, позволяющий определять существенность выявленных нарушений и недостатков;
- разработать и внедрить сбалансированную систему показателей работы проверяющих через создание ключевых показателей эффективности;
- объединить проверки по внутриведомственному контролю и аудиту с проверками размещения государственных заказов.

3. Для системы внутриведомственного контроля и аудита подведомственных ФСС центров реабилитации предлагаем следующее.

Анализ функционирования Центров реабилитации ФСС показал, что их работа является финансово независимой от ФСС, т.к. с 2013 г. расходы на их нужды в бюджет ФСС не предусмотрены. Следовательно, проведение государственного финансового контроля Центров реабилитации ФСС не представляется возможным. Однако, учитывая, что нормативно-правовыми документами предписано проводить контроль ФСС в Центрах реабилитации, предлагается ограничиться только лишь удаленными камеральными проверками. А функцию внутриведомственного контроля переложить на сами Центры реабилитации, оставляя за собой право проведения внезапных внеплановых проверок.

4. Для системы внутриведомственного контроля и аудита, проводимого региональными отделениями ФСС считаем целесообразным предложить разработку критериев оценки рисков и рискоёмких направлений работы ФСС, а также критериев отбора объектов проверки (региональных отделений и центров реабилитации) исходя из анализа показателей их работы<sup>114</sup>.

Построение эффективной модели проведения внутреннего контроля, учитывающей особенности работы ФСС, оценивающей рискоёмкие направления в его деятельности, остаётся прерогативой исключительно самого ФСС. Проблемой развития внутриведомственного контроля (в т. ч. аудита) ФСС является отсутствие системы оценки и анализа результатов контроля. В Правиле (Стандарте) № 8 указанного выше ФПСАД отмечается пять взаимосвязанных компонентов системы внутреннего контроля, которые применительно к ФСС можно интерпретировать следующим образом.

*1. Определение контрольной среды (значимость компонента 0,25):*

- разработка и доведение до всеобщего сведения кодекса профессиональной этики и служебного поведения работников ФСС в котором декларируется принцип честности и других этических ценностей;

---

<sup>114</sup> Ельцин А. А. Совершенствование механизма управления финансами Фонда социального страхования Российской Федерации путем создания и внедрения компонентной системы оценки внутреннего контроля // Экономическая система современного общества: экономика и управление. – 2017. – С.122-127.

- профессионализм и компетентность работников ФСС и его территориальных органов;
- компетентность руководства ФСС и его территориальных органов;
- соответствие организационной структуры ФСС задачам, масштабам и территориальному охвату его деятельности;
- наделение ответственностью и распределение полномочий материально ответственных и должностных лиц ФСС;

- кадровая политика в ФСС, текучесть кадров, кадровый вакуум.

*2. Контроль процесса оценки рисков деятельности ФСС (значимость компонента 0,18):*

- нормативно-правовые изменения в отношении деятельности ФСС;
- участие ФСС и его региональных отделений в различных пилотных проектах;
- введение в должность вновь принятого на работу в ФСС персонала;
- внедрение новых информационных технологий и информационно-технического обеспечения в деятельность ФСС.

*3. Оценка информационных систем, используемых при выполнении внутренних бюджетных процедур (значимость компонента 0,25):*

- обеспеченность и достаточность в технических средствах, информационных и аналитических системах;
- идентификация и своевременная регистрация всех финансово-хозяйственных и иных операций;
- обеспеченность информационно-техническим персоналом;
- соответствие информационных и аналитических систем предусмотренным функциям.

*4. Оценка проводимых в ФСС контрольных действий (значимость компонента 0,22):*

- проведение комплексных проверок внутреннего контроля (в т. ч. внутреннего аудита), анализ исполнения плановых показателей по отчетным периодам, а также в разрезе структурных подразделений ФСС;
- наличие прикладных средств контроля функционирования информационных систем;
- проверка сохранности имущества, фактически находящегося в пользовании ФСС;
- распределение обязанностей и полномочий в области внутреннего контроля.

*5. Анализ и контроль средств внутреннего контроля ФСС (значимость компонента 0,10):*

- контроль за соблюдением своевременности и полноты проведения внутриведомственного контроля;
- контроль устранения выявленных внутриведомственным контролем нарушений;
- состояние и полнота документирования внутриведомственного контроля.

Однако сами по себе определение и принятие указанных компонентов системы внутреннего контроля не будут иметь существенного положительного эффекта при отсутствии параметров их оценки. Значимость отдельных указанных выше компонентов внутреннего контроля должна определяться исключительно силами ФСС исходя из оценки приоритетных направлений работы и оценки наиболее рискованных звеньев финансовой системы учреждения. Предлагается адаптировать одну из авторских методик, устанавливающих параметры существенности каждого из критериев контроля<sup>115</sup>. Внедрение компонентной системы внутриведомственного контроля в механизм управления финансами ФСС позволит повысить эффективность расходования средств, а также замедлить рост дефицита его бюджета. Единая система внутриведомственного контроля и аудита должна основываться на существующей системе контроля, с одной стороны, и требованиях внешних контрольных органов по проведению государственного финансового аудита, с другой.

Таким образом, предлагается разработать и внедрить в ФСС систему проведения внутреннего аудита своей деятельности с сохранением контрольно-ревизионных проверок.

В III квартале 2016 г. в ФСС были внедрены в систему внутриведомственного контроля отдельные, представленные в данной работе следующие предложения.

- Приказом ФСС от 21.04.2016 № 168 создана система внутриведомственного контроля и аудита.

- Разработан и утвержден приказом ФСС от 26.04.2016 № 173 Стандарт организации и проведения контрольно-аудиторским подразделением центрального аппарата ФСС внутреннего контроля и внутреннего аудита деятельности Государственных учреждений - региональных отделений ФСС, в котором имеются предложения по совершенствованию процесса проведения внутриведомственного контроля региональных отделений ФСС.

Практика показала, что внедрение системы внутриведомственного контроля и аудита позволило выявлять недостатки в работе региональных отделений, которые не могли быть установлены ранее по результатам контрольно-ревизионных действий.

### **3.2 Оценка результатов внедрения предложений по системному внедрению государственно-общественного контроля в систему государственного социального страхования Российской Федерации**

---

<sup>115</sup> Петух А. В. Методика оценки рисков и существенности в аудите : дис. на соиск. уч. ст. канд. эконом. наук. – Краснодар : КубГАУ, 2012. – С. 98-99.

Анализ финансового контроля ФСС показал, что в нем задействовано немалое количество различных структур и ведомств, например, Счетная палата РФ, Федеральное Казначейство (Росфиннадзор), Прокуратура РФ, МВД РФ, Министерство по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации, Федеральная служба безопасности, ФНС, ФАС России, различные общественные организации инвалидов, пожарный контроль, контроль со стороны военкоматов, общественный контроль (в т. ч. «Народный фронт») и т.д. Между этими организациями практически полностью отсутствует межведомственное взаимодействие, что нередко приводит к дублированию их функций и проверок, а, следовательно, появлению излишних расходов, снижению эффективности контроля. Например, контролем прав инвалидов занимаются общественные организации инвалидов (общества глухих, слепых, ветеранов и т.д.). Одновременно контроль за закупками технических средств реабилитации и протезно-ортопедических изделий ведет «Народный фронт». Закупки контролируют территориальные органы ФАС, а в целом же контроль прав инвалидов осуществляют Прокуратура РФ и МВД РФ.

В этих условиях предложенная ранее в диссертации система государственно-общественного контроля на принципах государственно-общественного партнерства способна, по нашему мнению, создать более эффективный механизм контроля ФСС по всем направлениям его деятельности.

Рассмотрим подробнее механизм создания государственно-общественного контроля ФСС. Основными его направлениями являются: поддержка инвалидов; работа по ОСС граждан от НСиПЗ; поддержка неработающего населения по причине ВНиВМ; администрирование средств страховых взносов, поступающих от страхователей; другие функции.

Исходя из этого предлагаются возможные направления контроля за его деятельностью:

- контроль в сфере государственных закупок, в т. ч. для собственных нужд ФСС (так называемые «административные расходы», или расходы по аппарату ФСС), а также контроль финансовых операций при размещении резерва средств в депозиты кредитных организаций;
- контроль расходования средств на соблюдение прав граждан, для которых наступил социальный страховой случай;
- контроль деятельности по администрированию средств страховых взносов;
- иная финансово-хозяйственная деятельность.

Система государственно-общественного контроля ФСС будет решать следующие задачи: организация и проведение комплексного контроля деятельности ФСС в целом; создание системы взаимодействия всех органов власти и общественных организаций, участвующих в процедуре контроля; обеспечение взаимодействия проверяемых структур с ФСС.

Создание системы государственно-общественного контроля в сфере государственных закупок, осуществляемых ФСС.

Ежегодно ФСС и его территориальными органами проводится порядка 350 государственных закупок<sup>116</sup>. Следовательно, совокупный объем закупок (количество проведенных процедур) можно оценить в 30 тысяч в год.

Анализ деятельности ФСС, а также действующего законодательства в сфере закупок показывает, что при проведении государственных закупок сохраняется риск допущения следующих нарушений: процедуры проведения торгов; законодательства о защите конкуренции; завышения цен на товары, работы и услуги; коррупционной составляющей (получение «откатов», протекция аффилированных компаний) и т.д.

Территориальные органы ФАС России не способны обеспечить 100 % охват проверками всех проведенных процедур в своем субъекте, как, впрочем, и центральный аппарат ФАС России не обязан агрегировать данные о работе отдельно взятого учреждения, чьи отделения открыты по всей стране. У «Народного фронта» нет возможностей для проведения комплексного анализа организаций по структуре сопоставимой с ФСС в силу отсутствия необходимого штата сотрудников. В свою очередь, силовые структуры проверяют деятельность ФСС в основном при поступлении жалоб на его действия и/или выявления нарушения законодательства и также не выполняют комплексного анализа работы ФСС.

Создание государственно-общественного контроля позволило бы осуществить комплексный и всесторонний подход к проверке ФСС. Стало бы возможным проводить межведомственный обмен данными, а также комплексные проверки с привлечением всех заинтересованных структур. Например, при выявлении одним из субъектов контроля нарушений по отдельно взятым направлениям деятельности ФСС в любом из субъектов РФ целесообразно информировать о данном факте все заинтересованные структуры, осуществляющие контроль по данному направлению, и, как следствие, провести проверки на выявление аналогичных нарушений во всех региональных отделениях. Это позволит выявлять системные нарушения, а также осуществлять точечный и выборочный подход к проверке.

Необходимо задействовать общественные организации по профилю их деятельности. Например, контроль закупок товаров, работ и услуг для нужд инвалидов будут проводить Общественные организации инвалидов, а также созданные общественные организации глухих и слепых, которые будут участвовать в межведомственном взаимодействии. Данные организации призваны контролировать качество, своевременность и объем поставляемых инвалидам това-

---

<sup>116</sup> Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru>. (дата обращения: 10.02.2016)

ров, работ и услуг. Контроль возможен при тесном взаимодействии территориальных органов ФСС и территориальных представительств общественных организаций путем включения членов общественных организаций в разработку технических заданий для проведения государственных закупок для инвалидов. Кроме того, члены общественных организаций могут входить в комиссии по отбору победителей госзаказов (госторгов), а также комиссии по приемке товаров для инвалидов.

Появится возможность активизации профсоюзного контроля, а территориальные объединения профсоюзов смогут участвовать в контроле государственных закупок для обеспечения пострадавших на производстве и профзаболеваний. Кроме того, создание системы государственно-общественного контроля позволит активизировать комплексную работу профсоюзов по защите прав работающего населения по всей стране. Создание централизованных условий взаимодействия с ФСС позволит профсоюзам не только участвовать в расследовании НСиПЗ, но и принимать участие в профилактическом контроле за финансированием предупредительных мер по сокращению травматизма на производстве и профессиональных заболеваний. Следовательно, создание государственно-общественного контроля позволит активизировать систему профсоюзного контроля, которая в последние годы утратила свою значимость.

Функционирование предложенной системы государственно-общественного контроля возможно путем принятия соответствующего соглашения о взаимодействии, которое должно учитывать интересы каждого из субъектов контроля, определять степень и порядок их взаимодействия, а также компетенцию каждого (внутренний и внешний вневедомственный контроль, внутриведомственный контроль, а также общественный контроль). Проект указанного соглашения о взаимодействии субъектов государственно-общественного контроля, содержащий в себе регламент по взаимодействию всех субъектов контроля по различным направлениям деятельности ФСС, обмену информацией и проведению совместных проверок, разработан и представлен в диссертации.

В рамках разработанного проекта соглашения предлагается:

- создать Единый контактно-информационный и аналитический центр органов государственно-общественного контроля деятельности ФСС, где будут аккумулироваться результаты проверок (мониторинга), проведенных всеми субъектами контроля, а также все обращения и жалобы граждан и организаций (страхователей) на действия ФСС;
- сформировать рабочие группы по проверке деятельности ФСС на основе данных Единого контактно-информационного и аналитического центра, с обязательным включением в них органов общественного контроля.

Практическое применение предложенных мер позволит проводить проверки расходования средств:

- ФСС на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации органами ГФК с привлечением Всероссийских обществ инвалидов, слепых, глухих;
- на нужды аппарата ФСС проводить органами ГФК совместно с общественной организацией «Общероссийский народный фронт»;
- ФСС при обеспечении пострадавших от НСиПЗ органами ГФК совместно с профессиональными объединениями (профсоюзами).

А также позволит формировать совместные годовые отчеты о проверках деятельности ФСС для дальнейшего представления в органы государственной власти и публикаций в средствах массовой информации.

Для создания единого нормативно-правового и информационного пространства предложена следующая структура системы органов финансового контроля ФСС (Рисунок 11).



Рисунок 11 - Система органов финансового контроля ФСС

Источник: составлено автором

Предложенный способ совершенствования системы общественного контроля путем создания государственно-общественного контроля позволит повысить эффективность не только расходования бюджетных средств ФСС, но также положительно повлияет на повышение собираемости средств страховых взносов со страхователей в доходную часть его бюджета.

Рассмотрим более подробно затраты на проведение контрольных мероприятий в ФСС. Затраты бюджета РФ и бюджета ФСС на проведение проверок складываются из следующих показателей:

$R$  – затраты бюджета РФ и бюджета ФСС на проведение проверок;

$R_t$  – затраты на оплату труда проверяющих;

$R_a$  – амортизация основных фондов;

$R_m$  – материальные затраты;

$R_p$  – прочие затраты;

$R_1$  – затраты бюджета РФ и бюджета ФСС на проведение 1 проверки;

$R_{t1}$  – затраты на оплату труда 1 проверяющего;

$R_{p1}$  – прочие затраты 1 проверяющего.

Следовательно, затраты на проведение одной проверки можно представить в следующем виде (1):

$$R_1 = R_{t1} + R_{a1} + R_{m1} + R_{p1}, \quad (1)$$

$$\text{где } R_{t1} = (R_{t_{1-1}} + R_{s_{1-1}}) * C * K \quad (2)$$

где  $R_{t_{1-1}}$  – затраты на оплату труда одного проверяющего за один день работы;

$R_{s_{1-1}}$  – отчисления на социальные нужды;

$C$  – количество дней проверки;

$K$  – количество проверяющих.

Размер затрат на амортизацию основных фондов, а также материальные затраты являются несоизмеримо малы по сравнению с размером иных указанных затрат и, следовательно, могут не учитываться в расчете (3).

$$R_{p1} = R_{x1} + (R_{y_{1-1}} + R_{z_{1-1}}) * C \quad (3)$$

где  $R_{x_{1-1}}$  – затраты на проезд к месту проверки и обратно;

$R_{y_{1-1}}$  – затраты сотрудника, находящегося в командировке, на аренду жилого помещения за один день проживания;

$R_{z_{1-1}}$  – затраты на компенсацию расходов за один день нахождения в командировке (суточные).

Следовательно, общая формула расчета затрат на проведение проверок в ФСС следующая (4):

$$R_1 = (R_{t_{1-1}} + R_{s_{1-1}}) * C * K + R_{x_1} + (R_{y_{1-1}} + R_{z_{1-1}}) * C \quad (4)$$

В таблице 14 представлены статистические данные по анализу среднемесячной начисленной заработной платы гражданских служащих в 2016 году.

Таблица 14 - Среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих в 2016 году

	Всего <sup>1)</sup>		Из них в органах власти					
	тыс. рублей	в % к 2015г.	законодательной		исполнительной		судебной и прокуратуры	
			тыс. рублей	в % к 2015г.	тыс. рублей	в % к 2015г.	тыс. рублей	в % к 2015г.
<b>Среднемесячная заработная плата</b>								
<b>гражданских служащих</b>	<b>45,0</b>	<b>111,5</b>	<b>67,1</b>	<b>102,7</b>	<b>46,3</b>	<b>111,9</b>	<b>34,7</b>	<b>111,7</b>
в том числе:								
в федеральных государственных органах	40,8	115,6	-	-	41,7	116,2	35,5	114,0
в государственных органах субъектов Российской Федерации	54,5	104,2	67,1	102,7	56,5	104,1	31,1	101,5
<b>муниципальных служащих</b>	<b>37,8</b>	<b>101,8</b>	<b>45,9<sup>2)</sup></b>	<b>102,8</b>	<b>37,3<sup>2)</sup></b>	<b>101,7</b>	-	-

1) Включая другие государственные органы субъектов Российской Федерации (аппараты уполномоченных по правам человека, контрольные органы, избирательные комиссии), органы местного самоуправления с аналогичными функциями и избирательные комиссии муниципальных образований.

2) В органах местного самоуправления с соответствующими функциями.

Источник: [Электронный ресурс] / сайт Росстата, Центральная база статистических данных. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

Согласно данным Федеральной службой государственной статистики, среднемесячная выплаченная заработная плата гражданских служащих в 2016 г. составила 45,0 тыс. руб., в федеральных государственных органах исполнительной власти - 41,7 тыс. руб.<sup>117</sup>. Принимая среднее число рабочих дней в календарном месяце за 24 рабочих дня, среднедневная заработная плата 1 гражданского служащего в федеральных государственных органах составляет 1,74 тыс. руб.

Согласно действующему законодательству, отчисления на социальные нужды складывается из страховых взносов, уплачиваемых в ПФР, ФСС и ФОМС в общем размере 30,0 % от фонда оплаты труда.

Следовательно,

$$Rs_{1-1} = Rt_{1-1}/100*30, \quad (5)$$

$$Rt_1 = (Rt_{1-1} + Rt_{1-1}*0,3) *C*K, \text{ или} \quad (6)$$

$$Rt_1 = 1,3Rt_{1-1} *C*K \quad (7)$$

Исходя из анализа практики проведения проверок государственными контрольными органами количество проверок не реже 1 раза за 2 года, средняя продолжительность контрольного мероприятия не превышает 30 дней при численности группы контролеров равной 3 работникам.

Согласно данным Федеральной службой государственной статистики среднегодовая цена одного перелета в пределах РФ, сложившаяся за 2016 год, составила 6,32 тыс. руб.<sup>118</sup>. Стоимость проживания в городах РФ в однокомнатной квартире в 2016 г. составила 11,78 тыс. руб. в месяц.

Исходя из норм действующего законодательства минимальные (организация в праве производить дополнительную компенсацию расходов при нахождении в командировке, самостоятельно определяя ее размер) затраты на компенсацию расходов за один день нахождения в командировке (суточные) составляют 100,0 рублей в день<sup>119</sup>.

<sup>117</sup> Федеральная служба государственной статистики. Центральная база статистических данных [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>. (дата обращения: 02.07.2016)

<sup>118</sup> Федеральная служба государственной статистики. Центральная база статистических данных [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>. (дата обращения: 11.07.2016)

<sup>119</sup> О размерах возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам, заключившим трудовой договор о работе в федеральных государственных органах, работникам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, федеральных государственных учреждений. Постановление Правительства РФ от 02.10.2002 № 729 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 14.04.2016)

Следовательно, затраты на проведение одной проверки ФСС обходится государству в среднюю величину порядка 88,52 тыс. рублей, а одна проверка – 265,56 тыс. рублей.

Общие расходы на проведение внутриведомственного контроля ФСС оцениваются в 10622,40 тыс. рублей.

Расходы на проведение контроля несут также органы вневедомственного контроля (Казначейство и Счетная палата РФ). Однако учитывая, что проверки деятельности ФСС проводят, как правило, региональные структуры Казначейства и Счетной палата РФ, то формула расчета расходов выглядит следующим образом:

$$2 \cdot R_1 = C \cdot K \cdot (1,3R_{t_{1-1}} + R_{z_{1-1}}) \quad (8)$$

что составляет 458,70 тыс. руб. – расходы на 1 вневедомственную проверку территориального органа ФСС Казначейством и Счетной палатой РФ, или 18 348,00 тыс. рублей – в целом по РФ.

Одним из результатов внедрения предложенной системы государственно-общественного контроля является проведение совместных проверок органов вневедомственного и внутриведомственного контроля, что послужит катализатором к снижению численности проверяющих каждого из субъектов контроля на величину порядка 33,3 процентов.

Следовательно, можно утверждать, что внедрение системы государственно-общественного контроля позволит оптимизировать штат работников, осуществляющих проверки деятельности ФСС и снизить затраты на величину порядка 9 656,8 тыс. рублей (1080 трудочасов) или 33,3 %. Кроме того, на базе созданного Единого контактно-информационного и аналитического центра органов государственно-общественного контроля деятельности ФСС возможно создать систему государственно-общественного контроля и других государственных внебюджетных фондов РФ, а также других органов государственной власти, что повлечет за собой снижение затрат на проведение контроля их финансово-хозяйственной деятельности.

Кроме того, для оценки эффективности и целесообразности внедрения системы государственно-общественного финансового контроля социального страхования, применительно к проведению мониторинга и финансового контроля облагаемой взносами базы страхователей, требуется провести апробацию предложенной системы.

Для оценки эффективности предлагаемого института государственно-общественного финансового контроля социального страхования разработана модель, основанная на системном учете основных контролируемых финансовых показателей и сведения их в единый количественный критерий эффективности  $E$  (9):

$$E = \frac{D_{\text{факт}}}{D_{\text{план}}} \times \left(1 - \frac{З}{V_{\text{начис}}}\right) \times \frac{n_{\text{факт}}}{n_{\text{план}}} \times k_{\text{наруш}} \quad (9)$$

где  $D_{\text{факт}}$ ,  $D_{\text{план}}$  - фактический и плановый доход ФСС (его регионального отделения) за отчетный период (млн руб.);

$З$  – суммарная задолженность страхователей по страховым взносам (млн руб.);

$V_{\text{начис}}$  – суммарные начисленные страхователям взносы (млн руб.);

$n_{\text{факт}}$ ,  $n_{\text{план}}$  - фактическое и плановое число страхователей, уплачивающих взносы (ед.);

$k_{\text{наруш}}$  - коэффициент, учитывающий выявленные финансовые нарушения, изменяющийся в диапазоне  $0,5 \leq k_{\text{наруш}} \leq 2$ :

$$k_{\text{наруш}} = \frac{F_{\text{пред}}}{F_{\text{тек}}} \quad (10)$$

где  $F_{\text{пред}}$ ,  $F_{\text{тек}}$  – сумма убытков ФСС от финансовых нарушений страхователей в предшествующем и текущем отчетных периодах (млн руб.);

Результаты оценки эффективности системы финансового контроля до внедрения системы государственно-общественного финансового контроля, рассчитанной на основе разработанной методики представлены в таблице 15 на примере четырех региональных отделений ФСС.

Таблица 15 - Расчет эффективности финансового контроля в региональных отделениях ФСС в 2014 году

Региональные отделения ФСС	$D_{\text{факт}}$	$D_{\text{план}}$	$З$	$V_{\text{начис}}$	$n_{\text{факт}}$	$n_{\text{план}}$	$F_{\text{пред}}$	$F_{\text{тек}}$	$k_{\text{наруш}}$	$E$
по Р. Татарстан	10924,2	10827,7	261,99	10902,2	129496	135971	10,9	11,5	1,06	0,99
Оренбургская область	4489,2	4444,8	206,47	4534,6	89087	93541	11,8	11,9	1,01	0,93
по Респ. Северная Осетия (Алания)	1346,2	1373,1	102,10	1386,6	11007	11557	4,9	4,9	1,00	0,86
по Р. Ингушетия	408,0	469,2	61,30	420,2	9093	9548	4,0	4,3	1,08	0,76

Источник: составлено автором по данным Центральной базы статистических данных Росстата - [Электронный ресурс] и данных сайта ФСС - [Электронный ресурс] / сайт Росстата, Центральная база статистических данных. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>, сайт ФСС. – Режим доступа: <http://beta.fss.ru/about/fss/stats/>. (дата обращения: 02.03.2017)

Результаты оценки эффективности предложенной системы государственно-

общественного финансового контроля, рассчитанной на основе разработанной методики представлены в таблице 16.

Таблица 16 - Расчет эффективности применения в 2016 году предложенной системы государственно-общественного финансового контроля

Региональные отделения ФСС	$D_{\text{факт}}$	$D_{\text{план}}$	$Z$	$V_{\text{начис}}$	$n_{\text{факт}}$	$n_{\text{план}}$	$F_{\text{пред}}$	$F_{\text{тек}}$	$K_{\text{наруш}}$	$E$
по Р. Татарстан	13212,8	12343,8	1062,7	1609,1	144203	151413	12,5	14,3	1,14	1,08
Оренбургская область	7612,1	7409,3	144,5	7840,5	91501	96076	15,3	18,9	1,24	1,19
по Р. С.Осетия (Алания)	1612,1	1644,3	32,5	1660,5	12056	12659	5,2	6,9	1,33	1,21
по Р. Ингушетия	414,0	476,1	61,3	426,4	9093	9548	4,1	11,4	2,00	1,42

Источник: составлено автором по данным Центральной базы статистических данных Росстата - [Электронный ресурс] и данных сайта ФСС - [Электронный ресурс] / сайт Росстата, Центральная база статистических данных. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>, сайт ФСС. – Режим доступа: <http://beta.fss.ru/about/fss/stats/>. (дата обращения: 02.03.2017)

Полученные результаты оценки эффективности применения системы государственно-общественного финансового контроля показали неоднородность полученных результатов в различных регионах РФ, при этом в каждом из апробированных региональных отделений отмечен положительный эффект.

На момент написания работы официальные данные Росстата и ФСС по результатам работы региональных отделений ФСС за 2017 год в части уровня собираемости доходов, а также задолженности страхователей в разрезе регионов не опубликовались, в следствии чего рассчитать эффективность применения предложенной системы государственно-общественного финансового контроля в 2017 году не представляется возможным.

Однако анализ изменения указанных показателей говорит о сохранении полученной тенденции в 2017 году.

### **3.3 Расчет эффективности от внедрения механизма инвестирования временно свободных средств Фонда социального страхования Российской Федерации в депозиты кредитных организаций**

Будем употреблять в качестве синонимов понятия «размещение» и «инвестирование», поскольку принципы размещения страховых резервов ФСС и принципы их инвестирования не различаются.

В Бюджете ФСС, утверждаемый ежегодно федеральным законом РФ, предусмотрено формирование, размещение и расходование резерва средств на осуществление ОСС от НСиПЗ в порядке, утверждаемом Правительством РФ<sup>120</sup>. Формирование резерва за счет средств по ОСС на случай ВНиВМ ни бюджетом, ни иными нормативно-правовыми актами не предусмотрено. Кроме того, расходование средств на нужды по ОСС на случай ВНиВМ из года в год превышает доходы в виде поступления средств страховых взносов по данному виду страхования (Раздел 2.1).

Формирование резерва ФСС производится на основании отчета об исполнении его бюджета за прошедший год. Далее, данный резерв может размещаться на банковские депозиты в российские кредитные организации с целью получения дополнительного дохода.

Анализ бюджета ФСС за период с 2013 г. показал, что доля средств страхового резерва в общем объеме доходной части его бюджета не велика, однако, четко отслеживается тенденция его ежегодного роста. В соответствии с федеральными законами о бюджете ФСС по состоянию на 2013 г. резерв составил 6,6 млрд руб. (или 3,75 % от поступлений страховых взносов по данному виду страхования), 2014 г. – 13,7 млрд руб. (или 10,67 %) и 2015 г. – 10,94 млрд руб. (или 8,27 %), в 2016 г. – 18,1 млрд руб. (или 13,27 %) и в 2017 г. – 22,3 млрд руб. (или 15,11 %).

Условия размещения страхового резерва, как к самому ФСС, так и к кредитным организациям, в которых этот резерв размещен (валюта депозита, максимальный срок действия депозита, вид процентной ставки, рейтинговые требования к кредитным организациям и т.д.) установлены правилами, утвержденными постановлением правительства<sup>121</sup>. Кроме того, данные

---

<sup>120</sup> Об утверждении Правил формирования, размещения и расходования резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2015 году и плановый период 2016 и 2017 годов. Постановление Правительства РФ от 24.12.2012 № 1396 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 02.03.2016)

<sup>121</sup> Об утверждении Правил формирования, размещения и расходования резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Постановление Правительства РФ от 24.12.2012 № 1396 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 05.07.2017)

правила регламентируют также саму процедуру размещения средств, устанавливая систему отбора поступающих в ФСС заявок на участие в размещении депозита, и правила определения победителей из представленного числа участников.

Данная процедура является государственным заказом, а также весьма привлекательной для российских кредитных организаций (банков), т.к. позволяет получать во временное пользование дополнительные средства и дополнительные доходы. Процедуры проведения заказов для государственных и муниципальных нужд строго регламентируются ФЗ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - ФЗ от 05.04.2013 № 44-ФЗ).

Несмотря на критику закона о контрактной системе, следует отметить, что он гораздо более «открытый», «прозрачный» и контролируемый проверяемыми органами, чем система отбора заявок, проводимая в ФСС. Заявки от участников размещения заказов принимаются только уполномоченными людьми и фиксируются в соответствующем журнале в строго хронологическом порядке. Отбор участников, а также победителей проводит и утверждает созданная конкурсная комиссия. Кроме того, данным законом установлена персональная ответственность членов комиссии, а также ее председателя. На процедуре вскрытия конвертов проводится видео- и аудиозапись. В свою очередь, Правилами от 24.12.2012 № 1396 установлено: пункт 11 «Фонд принимает заявки от кредитных организаций...»; пункт 13 «Фонд проверяет ... соответствие кредитных организаций...»; пункт 17 «Фонд устанавливает ... значение процентной ставки отсечения...». Однако не ясно, как и кем принимаются решения, в том числе по ставке отсечения, является ли эти решения коллегиальными и на чем основываются.

В условиях существующего специализированного федерального закона о контрактной системе ФСС использует схему проведения процедуры размещения средств страхового резерва, изначально содержащую в себе признаки коррупционной составляющей. Подтверждением являются результаты проверки Прокуратурой России 2008 г., когда было установлено, что в нарушение ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» без проведения конкурса или открытого аукциона на депозиты банков были размещены временно свободные средства ФСС в размере около 2 млрд руб. под 2,0 % годовых<sup>122</sup>. В то время, по сведениям ЦБ РФ, процентные ставки составляли порядка 12,0-13,0 % годовых. Таким образом, процентная ставка была занижена более чем в 5 раз.

Размещением временно свободных средств занимается ещё один внебюджетный фонд – ФОМС. Процедура регламентируется Правилами размещения временно свободных средств

---

<sup>122</sup> [Электронный ресурс] / сайт Генеральной Прокуратуры РФ. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru>. (дата обращения: 18.12.2014)

ФОМС и территориальных фондов (ТФОМС), утвержденными постановлением Правительства РФ от 31.12.2010 № 1255. В отличие от ФСС, правила размещения средств ФОМС не утверждаются ежегодно, а действуют постоянно. Данные правила также устанавливают порядок и условия инвестирования средств, процедуру проведения и т.д., и, по сути, ничем не отличаются от правил инвестирования средств ФСС. Единственным существенным отличием является то, что у ФОМС процедуру размещения проводит не центральный аппарат, а его территориальные органы, расположенные в каждом из 85 субъектах РФ. Данное делегирование полномочий резко усложняет контроль, делая и без того коррупционную схему еще более непрозрачной. Определением параметров проводимого аукциона занимается каждый территориальный ФОМС (далее - ТФОМС) самостоятельно, т.е. устанавливает объем вложений, срок депозита и минимальную процентную ставку. Так, например, по данным ТФОМС, что в июле 2015 г. ТФОМС Ростовской области был размещен депозит со следующими параметрами: сумма – 350,0 млн руб.; дата проведения отбора заявок – 23.07.2015; срок размещения депозита – 13 календарных дней; минимальная процентная ставка – 6,5 % годовых<sup>123</sup>.

В тоже время ТФОМС Вологодской области размещал денежные средства 28.07.2015 с аналогичными параметрами, но уже под 12,27 % годовых<sup>124</sup>. Т.е. потенциальная сумма недополученного процентного дохода составила 719,3 тыс. руб.

Подобные случаи не являются редкостью и случаются постоянно на протяжении всего периода размещения средств ТФОМС.

Так, в июне 2013 г. ТФОМС Республики Коми был размещен депозит со следующими параметрами: сумма – 200,0 млн руб.; дата проведения отбора заявок – 20.06.2013; срок размещения депозита – 90 календарных дней; минимальная процентная ставка – 7,04 % годовых<sup>125</sup>.

В условиях отсутствия резкого падения индексов на мировых фондовых биржах и увеличения спроса на ликвидность, спустя два месяца ТФОМС Новгородской области размещал денежные средства с аналогичными параметрами в размере 60,0 млн руб., но под 4,45 % годовых<sup>126</sup>. Т.е. потенциальная расчетная сумма недополученного процентного дохода составила 387,4 тыс. руб.

Из анализа следует, что представленные схемы размещений имеют существенные недостатки, а также изначально содержат в себе признаки коррупционной составляющих и требуют

---

<sup>123</sup> [Электронный ресурс] / официальный сайт ТФОМС Ростовской области. – Режим доступа: <http://rostov-tfoms.ru>. (дата обращения: 14.04.2016)

<sup>124</sup> [Электронный ресурс] / официальный сайт ТФОМС Вологодской области. – Режим доступа: <http://oms35.ru>. (дата обращения: 14.04.2016)

<sup>125</sup> [Электронный ресурс] / сайт ТФОМС Республики Коми. – Режим доступа: <http://komifoms.ru>. (дата обращения: 14.04.2016)

<sup>126</sup> [Электронный ресурс] / сайт ТФОМС Новгородской области. – Режим доступа: <http://nofoms.ru>. (дата обращения: 14.04.2016)

серьезных доработок или принципиально нового подхода к инвестированию. Схема так называемого «централизованного размещения», применяемая в ФСС, выглядит немного привлекательней, так как является более доходной и легче контролируемой. Ответственность не «размывается» по 85 территориальным органам, а сконцентрирована исключительно напрямую у руководства всей организации. Кроме того, схема «централизованного размещения» позволяет реализовать комплексный и целостный подход при проведении контрольных мероприятий в рамках системы ГФК.

Сформулируем ряд предложений по совершенствованию процесса инвестирования средств ФСС на депозиты кредитных организаций, а также механизма ГФК. На наш взгляд, необходимо внести изменения в Правила формирования, размещения и расходования фондами резерва средств фондами, представленными выше фондами, сделав данную процедуру максимально «открытой» и «прозрачной». Предлагаем:

1. Внести сведения о точном адресе интернет – ресурса, на котором размещается информация о проведении процедуры размещения, что позволит увеличить круг потенциальных участников, снизить коррупционную составляющую, повысить спрос на данный продукт, и, как следствие, увеличить доход от размещения.

2. Увеличить и точно указать интервал времени от момента информирования о размещении до даты его проведения. Это позволит расширить круг участников и снизить риск попадания только аффилированных участников.

3. Предусмотреть возможность подачи электронных заявок по защищенному каналу связи с использованием системы электронного документооборота (ЭДО), а также изменить систему их подачи, сделав заявки анонимными до начала их вскрытия и опубликования, что позволит снизить риск появления инсайдерской информации.

4. Обязать фонды осуществлять аудио- и видео запись процедуры вскрытия заявок на бумажном носителе и обеспечения доступа к заявкам на электронных носителях.

5. Обязать ФСС направлять в Федеральное Казначейство, осуществляющие внутренний ГФК, отчет о каждой (состоявшейся или не состоявшейся) процедуре размещения средств на депозиты, а также итоговые и сводные квартальные отчеты нарастающим итогом, с указанием полной результирующей информации. Это позволит проводить оперативный контроль и мониторинг результатов инвестирования, сопоставление процентной ставки размещения со среднерыночной ставкой, действующей на момент размещения.

6. Осуществлять расчет и декларирование минимальной процентной ставки при подаче заявок участниками размещения, что позволит исключать возможность сговора участников процедуры с целью демпинга процентной ставки.

7. Ввести персональную ответственность (в том числе финансовую) работников за осуществление неправомерных действий при определении победителей из числа участников проведения процедуры размещения в депозиты.

Однако внесение таких изменений не гарантирует существенного повышения доходности или, скажем, исключения коррупции. Более современную и инновационную модель инвестирования средств страховых взносов удалось реализовать еще одному государственному внебюджетному фонду – ПФР. Цели и задачи размещения средств ПФР несколько отличаются от целей и задач ФСС, но и те, и другие направлены на сохранение и приумножение средств страховых взносов.

Для эффективного размещения страховых взносов и резервов ПФР совместно с Минфином России и Банком России разработал, а Правительство РФ утвердило Правила инвестирования средств страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии в течение финансового года в ПФР. Все средства страховых взносов, поступивших на финансирование накопительной части пенсии, аккумулировались по годам в соответствующих инвестиционных портфелях для дальнейшей передачи в управляющие компании (далее - УК): Государственную УК в лице Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», частные УК и негосударственные пенсионные фонды (далее – НПФ).

Инвестиционные портфели формируются за счет средств пенсионных накоплений, поступивших на финансирование накопительной части трудовой пенсии. Анализ структуры поступивших взносов показал, что по состоянию на 01.01.2014 их объем составил 1665,3 млрд руб., из которых 1388,2 млрд руб. переданы в УК (Государственную УК и Частную УК), 144,2 млрд руб. находились на временном размещении у ПФР, остальные - в НПФ<sup>127</sup>.

В связи с введением с 2014 года моратория на накопительные пенсионные взносы<sup>128</sup> инвестиционный портфель ПФР формируется из средств резерва обязательной пенсионной системы и дополнительных страховых взносов, которые на конец 2016 составляли около 27 млрд руб.<sup>129</sup>.

Законодательно установлено, что средства, направленные на накопительную часть пенсионных накоплений, могут инвестироваться в различные виды финансовых инструментов, в т. ч. государственные ценные РФ и субъектов РФ, акции, облигации и паи, ипотечные ценные бу-

<sup>127</sup> [Электронный ресурс] / официальный сайт ПФР. – Режим доступа: <http://pfrf.ru>. (дата обращения: 14.04.2016)

<sup>128</sup> [Электронный ресурс] / Сайт газеты Ведомости. - Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/07/11/648689-nakopitelnie-pensionnie-vznosi>.(дата обращения: 14.04.2016)

<sup>129</sup> [Электронный ресурс] / официальный сайт ПФР. – Режим доступа: [http://www.pfrf.ru/grazdanam/pensions/pens\\_nak/bank\\_depozit](http://www.pfrf.ru/grazdanam/pensions/pens_nak/bank_depozit). (дата обращения: 14.04.2016)

маги и т.д.<sup>130</sup>. В свою очередь, ПФР изначально мог временно размещать средства в разрешенные активы (объекты инвестирования), такие как государственные ценные бумаги в валюте РФ и иностранной валюте, а также ипотечные ценные бумаги<sup>131</sup>.

Однако, учитывая, что ПФР не является профессиональным игроком на рынке ценных бумаг, резко возрастает риск потери и обесценивания денежных средств от его инвестирования. Так, в 2009 г. ПФР вообще показал существенный убыток от инвестирования в размере 9,7 млрд руб., который распоряжением Правительства был покрыт за счет средств Федерального бюджета<sup>132</sup>. Инвестиционный горизонт портфеля 2009 г. составлял 2 года и 3 месяца, т.е. за данный период ПФР не только не получил прибыли от вложения в ценные бумаги, но и понес ощутимый убыток. Причиной убытка являлось резкое падение котировок ценных бумаг, находящихся на тот момент в инвестиционных портфелях ПФР. За период с 2008 по 2009 гг. индексы фондовой биржи РТС (далее - РТС) и Московской межбанковской валютной биржи (далее - ММВБ) показали существенное снижение, что не могло не сказаться отрицательно и на инвестиционных портфелях ПФР.

С учетом данного опыта Правительством были внесены изменения в Правила инвестирования средств ПФР и установлены существенные ограничения на инвестирование средств пенсионных накоплений. Разрешенными активами стали государственные ценные бумаги РФ в валюте РФ и иностранной валюте, а также депозиты в рублях в российских кредитных организациях, т.е. те, которые могли максимально гарантировать их сохранность.

Однако у данных ограничений были и негативные последствия. ПФР, обладая огромным финансовым ресурсом в условиях ежегодного увеличения объема средств страховых взносов, поступающих в течение финансового года, фактически получил очень ограниченные инвестиционные возможности для инвестирования средств пенсионных накоплений. И очередным постановлением Правительства были установлены новые ограничения, выделяющие следующие низкодоходные финансовые инструменты: государственные ценные бумаги РФ в валюте РФ; депозиты в валюте РФ в кредитных организациях. Данные ограничения сделали невозможными для ПФР повышение доходности от временных вложений и формирование инвестиционных портфелей по принципу диверсификации.

---

<sup>130</sup> О негосударственных пенсионных фондах. Федеральный закон от 07.05.1998 № 75. Статья 24.1 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 09.08.2016)

<sup>131</sup> Об утверждении Правил инвестирования средств страховых взносов на накопительную часть накопительной пенсии. Постановление Правительства РФ от 31.07.2002 № 652 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 09.08.2016)

<sup>132</sup> [Электронный ресурс] / сайт Минфина России – Режим доступа: [http://minfin.ru/common/upload/library/2009/05/proj\\_ppRF\\_transfert\\_PFR.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2009/05/proj_ppRF_transfert_PFR.pdf). (дата обращения: 14.04.2016)

Инвестиционные ограничения привели к тому, что ПФР на сегодняшний момент может инвестировать свои средства только в два разрешенных актива, чем оказывает существенное давление на финансовые рынки, в том числе на рынок государственных ценных бумаг.

По состоянию на 01.09.2014 г., объем средств пенсионных накоплений, находящихся на временном размещении ПФР, составлял около 330,0 млрд руб., из которых 140,0 млрд руб. инвестированы в облигации федерального займа (ОФЗ), а также государственные сберегательные облигации (ГСО). Около 120,0 млрд руб. находились в депозитах российских кредитных организаций. Остаток средств необходим для осуществления «перетоков» денег между УК, НПФ и ПФР, а также для проведения операции по переводу активов между инвестиционными портфелями при их расформировании<sup>133</sup>.

Очевидно, что ПФР осуществляет покупку ценных облигаций федерального займа (ОФЗ), а также государственных сберегательных облигаций (ГСО). ГСО не обращаются на вторичном финансовом рынке и приобретаются только по закрытой подписке путем заключения соответствующего договора с эмитентом данных ценных бумаг – Минфином России, с обязательным и эксклюзивным последующим хранением в депозитарии Сберегательного банка РФ. Эмитентом ОФЗ также является Минфин России, однако, в отличие от ГСО, данный вид ценных бумаг торгуется на рынке.

Для размещения средств в разрешенные законодательством активы ПФР обязан проводить сделки на финансовых рынках, но не является профессиональным игроком и не обладает аналитической и технической базой, а также специалистами советующей квалификации. Для устранения данных пробелов законом было предусмотрено заключение необходимых агентских договоров с агентом Правительства РФ<sup>134</sup> – Центральным банком РФ (далее – Банк России). Он должен выполнять функции по размещению, выкупу, обмену и погашению государственных ценных бумаг, обращающихся на рынке. Кроме того, в соответствии с правилами организации торгов на рынке ценных бумаг и депозитов в валюте РФ требуется договор с организатором торгов (на примере ПФР – это ПАО "Московская Биржа ММВБ-РТС" (в результате слияния в 2013 г. биржи ЗАО «Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ)» и ОАО «Фондовая биржа РТС»), а также ЗАО «Биржа «Санкт-Петербург») и депозитарием, осуществляющим ответственное хранение ценных бумаг.

---

<sup>133</sup> Ельцин А. А. Совершенствование механизма инвестирования и его контроля при размещении временно свободных средств Фондом социального страхования Российской Федерации (ФСС) // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. – 2015. – № 6(84). – С.19-25.

<sup>134</sup> Об утверждении Правил инвестирования средств страховых взносов на финансирование накопительной части накопительной трудовой пенсии, поступивших в течение финансового года в Пенсионный фонд РФ. Постановление Правительства РФ от 31.08.2002 № 652 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 12.12.2014)

Теми же Правилами инвестирования предусмотрено, что ПФР ежеквартально представляет в Банк России отчет об операциях с активами, составляющими инвестиционные портфели, а также информирует Минфин России об объеме и структуре вложений средств, а также объеме и видах ценных бумаг, подлежащих переводу между инвестиционными портфелями.

Итак, размещение ПФР в государственные ценные бумаги выглядит следующим образом:

- агентский договор с Банком России,
- договор хранения с депозитарием на хранение ценных бумаг;
- договор с валютной биржей на проведение сделок купли-продажи;
- и ограничения, указанные в Правилах инвестирования в виде запрета на обращение ценных бумаг на вторичном рынке и срока погашения, не превышающего 365 дней (так называемые «короткие» ценные бумаги, т.е. ценные бумаги с коротким сроком обращения или «инвестиционным горизонтом»);
- обязательное информирование о планах инвестирования и отчет об операциях с ценными бумагами в Минфин России и Банк России на дату приобретения.

Следовательно, функции ПФР в данном процессе размещения заключается в выработке собственного стратегического подхода к процессу инвестирования, структуре инвестиционных портфелей, а также срокам проведения их формирования и расформирования.

Другой вид разрешенного законодательством финансового инструмента - депозиты в валюте РФ в кредитных организациях. Размещение в данный вид активов регламентируется все теми же Правилами инвестирования, что и размещение в государственные ценные бумаги. ПФР разработал и внедрил систему инвестирования средств в депозиты, в корне отличающуюся от системы размещения средств ФСС и фондов ОМС, основным отличием которой стала процедура, когда размещения проходит в форме электронного аукциона в реальном времени на выбираемой ПФР торговой площадке. Весь процесс подготовки к аукциону, подача заявок, проведение аукциона и подведение его итогов проводится на площадке независимой от ПФР организации. На данный момент у ПФР заключены соответствующие агентские договора на проведение депозитных аукционов с ММВБ и Санкт-Петербургской валютной биржей (СПВБ).

ПФР, также, как и ФСС и ФОМС, проводит отбор и проверяет организации, подающие заявки на участие в депозитном аукционе, рассчитывает лимиты размещения средств для каждого банка, определяет объем средств к размещению, дату выхода на аукцион и т.д. ПФР также определяет и минимальную ставку отсечения, ниже которой заявки банков отклоняются. Однако, сам ПФР заявки банков не принимает, а, следовательно, и не информирован об их принадлежности к тем или иным кредитным организациям. Сохраняя принцип конфиденциальности,

ПФР резко снижает возможную коррупционную составляющую. Кроме того, вся процедура размещения проходит в форме электронного аукциона в реальном времени, где участники могут изменять свои заявки, повышая процентные ставки исходя из конкурентного спроса, что повышает экономическую эффективность такого размещения.

В таблице 17 приведена статистика размещения средств ФСС и ПФР в депозиты российских кредитных организаций:

Таблица 17 - Статистика размещения средств ФСС и ПФР в депозиты российских кредитных организаций

Период размещения	ФСС		ПФР	
	Ставка отсечения, % годовых	Срок размещения, дней	Ставка отсечения, % годовых	Срок размещения, дней
февраль 2014	7,5	310	6,42	34
август 2014	8,75	127	8,27	17
май 2015	12,75	115	13,1	60
май 2015	12,5	99	12,75	47
июнь 2015	12,5	88	11,5	19
июль 2015	11,5	164	11,75	32
июль 2016	9,77	167	10,25	66
январь 2017	9,2	330	9,93	66
апрель 2017	8,91	127	9,62	81
июль 2017	7,59	118	8,22	66
июнь 2018	6,45	45	6,9	95

Источник: [Электронный ресурс] / официальный сайт ПФР. – Режим доступа: <http://pfrf.ru/> и [Электронный ресурс] / официальный сайт ФСС. – Режим доступа: <http://fss.ru/>. (дата обращения: 29.06.2018)

Можно говорить о том, что объем инвестиционных средств ПФР значительно превышает даже совокупный объем средств ФСС и ФОМС, поэтому требуется более продуманный профессиональный подхода к размещению. Однако бюджетная система РФ основана на принципах эффективности использования бюджетных средств<sup>135</sup>. Правом и обязанностью органов государственной власти и органов местного самоуправления является самостоятельное обеспечение

<sup>135</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации. Статья 26 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 14.04.2016)

сбалансированности бюджетов и эффективности использования бюджетных средств<sup>136</sup>. Следовательно, ФСС, являясь государственным учреждением, обязан максимально эффективно использовать временно свободные денежные средства страхового резерва.

Дважды в 2015 г. ФСС не мог получить размещенные на депозиты средства по причине отзыва лицензий у данных банков. ФСС на 01.06.2015 г. держал на счете в АКБ «Инвестиционный торговый банк» ПАО порядка 650 млн руб. Еще 900 млн руб. у ФСС «зависли» в лишившемся в 2015 году лицензии банке «Российский кредит»<sup>137</sup>. Кроме того, отзыв лицензии у банков влечет риск невозврата средств застрахованным лицам. В связи с возникшей ситуацией ФСС инициировал изменение методики отбора банков (участников торгов), в которых потенциально могут размещаются средства и направил проект в Минтруд России<sup>138</sup>. Однако это выглядит полумерой, так как Порядок инвестирования, ежегодно утверждаемый постановлениями Правительства РФ, уже показал свою несостоятельность, а, следовательно, для устойчивой и эффективной работы требуется комплексный анализ процесса временного размещения и серьезных изменений в Порядок инвестирования.

Проведенное исследование позволило сформулировать ряд рекомендаций в данной области: рассмотреть возможность проведения ФСС депозитных аукционов в соответствии с ФЗ от 05.04.2013 № 44-ФЗ; разработать и утвердить новый порядок размещения средств, опираясь на модель ПФР. Применение каждого из предложенных вариантов позволят сделать процесс размещения в депозиты более эффективным, доходным, прозрачным и контролируемым, а, следовательно, менее коррупционным<sup>139</sup>.

Анализ исполнения бюджета ФСС показывает, что в 2012 г. его доходы от размещения временно свободных средств составили 613570,5 тыс. руб., в 2013 – 789396,6 тыс. руб. (прирост к результатам предыдущего года – 28,66 %) и в 2014 – 1725449,3 тыс. руб. (прирост к результатам предыдущего года – 118,58 %)<sup>140</sup>. Т.е. в результате временного размещения средств страховых взносов ФСС обеспечил доходность в 2013 г. – 11,96 %, в 2014 – 12,59 %, в 2015 – 14,50 %.

Общие результаты от инвестирования средств ФСС и ПФР трудно сравнивать в связи с разными условиями инвестирования. ПФР размещает средства с доходностью на 1,0-2,0 % выше, что в 2014 г. составляет сумму от 137,0 до 274,0 млн руб., а с учетом прогнозируемых дан-

<sup>136</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации. Статья 31 [Электронный ресурс] / Электронная база нормативных документов «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 14.04.2016)

<sup>137</sup> [Электронный ресурс] / сайт Ежедневной деловой газеты «Ведомости». – Режим доступа: <http://vedomosti.ru>. (дата обращения: 11.06.2017)

<sup>138</sup> [Электронный ресурс] / сайт Информационного агентства «Финмаркет». – Режим доступа: <http://finmarket.ru>. (дата обращения: 11.06.2017)

<sup>139</sup> Ельцин А. А. Совершенствование механизма инвестирования и его контроля при размещении временно свободных средств Фондом социального страхования Российской Федерации (ФСС) // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. – 2015. – № 6(84). – С.19-25.

<sup>140</sup> [Электронный ресурс] / сайт ФСС. – Режим доступа: <http://fss.ru>. (дата обращения: 11.06.2017)

ных на 2016 и 2017 гг. планируемый рост составит от 181,0 до 362,0 млн руб. в 2016 г. и от 223,0 до 446,0 млн руб. в 2017 г., в 2018 году прогнозируется в сумме 449,3 млн руб.

Следовательно, рассчитанный эффект от перехода на предложенную модель инвестирования страхового резерва оценивается в среднем в 334,5 млн. руб. по данным 2017 г. и прогнозируется в сумме 449,3 млн. руб. за 2018 г. Кроме того, переход на систему проведения размещения средств с использованием торговых площадок позволит резко снизить коррупционную составляющую данных финансовых операций.

В результате исследований была доказана необходимость усовершенствования подхода процесса временного размещения средств, проводимого ФСС. Результатом предложенных мер должно стать повышение эффективности инвестиционных процессов ФСС, увеличение доходов от временного размещения средств.

### **Выводы по третьей главе**

Представленные в разделе 3.1 обоснования необходимости внедрения системы государственно-общественного контроля в работу ФСС позволяют сделать заключения, что такая система способна повысить эффективность контроля за его деятельностью. Станет возможным создать единую эффективную систему контроля по всем субъектам РФ, в которую будут включены различные органы контроля, включая общественный и профсоюзный контроль. Результатом создания и внедрения государственно-общественного контроля станет контроль расходов по обеспечению прав инвалидов и работающих граждан. Станет возможным использование системы профсоюзного контроля, которая на данный момент почти утратила свое назначение.

Предлагается создать систему государственно-общественного контроля через формирование Единого контактно-информационный и аналитического центра органов государственно-общественного контроля деятельности ФСС, где будут аккумулироваться результаты проверок (мониторинга), проведенных всеми субъектами контроля, а также все обращения и жалобы граждан и организаций (страхователей) на действия ФСС. Кроме того, предложено сформировать рабочие группы по проверке деятельности ФСС на основе данных Единого контактно-информационного и аналитического центра, с обязательным включением в них органов общественного контроля.

Практическое применение системы государственно-общественного контроля мер позволит оптимизировать штат работников, осуществляющих проверки деятельности ФСС и снизить

затраты на 9 656,8 тыс. руб. (1080 трудочасов) (или 33,3 %). Кроме того, на базе Единого контактно-информационного и аналитического центра органов государственно-общественного контроля деятельности ФСС следует создать систему государственно-общественного контроля и других государственных внебюджетных фондов РФ, а также других органов государственной власти, что повлечет за собой снижение затрат на проведение контроля их финансово-хозяйственной деятельности.

Проведение совместных проверок позволит включить элементы общественного контроля в систему как вневедомственного контроля, так и внутриведомственного, что позволит получать дополнительную оценку деятельности ФСС со стороны общества и послужит дополнительным стимулом повышения эффективности его работы.

Приведенные результаты внедрения предложений по проведению камеральных и выездных проверок страхователей позволяют сделать вывод, что предложенные меры по совершенствованию механизма контроля за начислением и уплатой страховых взносов привели к повышению эффективности работы отдельно взятых регионов, где проходила апробация. Следовательно, данный методологический подход применим и к другим региональным отделениям ФСС, а также иным государственным внебюджетным фондам.

Предполагаемый эффект от внедрения указанных выше предложений по ФСС и его региональных отделений будет выражаться в увеличении собираемости страховых взносов путем доначисления на сумму около 2,88 млрд руб.

В работе была доказана необходимость внедрения предложений по борьбе с задолженностью страхователей по страховым взносам, уплачиваемым в ФСС.

Исходя из данных, полученных при анализе установлено, что ожидаемый результат от внедрения предложенных мер будет выражаться в виде сокращения ежегодного роста задолженности.

Кроме того, предложенные меры по проведению работы по взысканию задолженности позволят реализовать комплексный подход ее взысканию не только во всех региональных отделениях ФСС, но и других государственных внебюджетных фондах и налоговых инспекциях.

В заключительной главе на основе сравнительного анализа методологических подходов государственных внебюджетных фондов к размещению средств страховых взносов в депозиты российских кредитных организаций доказана необходимость изменения процедуры размещения средств ФСС и приведения к модели ПФР. ПФР размещает средства с доходностью на 1,0-2,0 % годовых выше, чем ФСС. Ожидаемый результат от изменения методологии размещения средств

ФСС оценивается, с учетом прогнозируемых данных на 2016 и 2017 гг., от 181,0 до 362,0 млн руб. в 2016 г. и от 223,0 до 446,0 млн руб. в 2017 г.<sup>141</sup>.

Внедрение системы внутриведомственного контроля и аудита уже на первых этапах позволило выявлять недостатки в работе региональных отделений, которые не могли быть установлены ранее по результатам контрольно-ревизионных действий. Кроме того, комплексный подход к проведению внутриведомственного контроля позволил проводить всестороннюю аналитику работы ФСС, помогая его руководству своевременно принимать решения, позволяющие повышать эффективность управления финансами ФСС.

---

<sup>141</sup> Ельцин А. А. Совершенствование механизма инвестирования и его контроля при размещении временно свободных средств Фондом социального страхования Российской Федерации (ФСС) // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. – 2015. – № 6(84). – С.19-25.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе выполнения данной диссертационной работы была обоснована необходимость и актуальность совершенствования системы ГФК ФСС.

Проведенный анализ становления современной системы ГФК как в РФ в целом, так и в ФСС в частности, а также факторов, влияющих на его развитие, подтвердил зависимость модели его развития как от зарубежных моделей контроля, так и от индивидуальных и специфических особенностей национального развития (геополитические риски, опыт плановой экономики СССР и т.д.).

Анализ существующей модели ГФК в ФСС выявил существенные недостатки в его работе, к которым можно отнести недостаточность развития нормативно-правовой базы, отсутствие взаимодействия органов, осуществляющих государственный контроль, неэффективность внутриведомственного контроля, несогласованность действий отдельных общественных организаций, деградацию системы профсоюзного контроля и т.д.

Для развития финансового контроля в системе социального страхования Российской Федерации предложены следующие направления: законодательное и нормативное правовое регулирование, институциональное (организационное), методическое, инвестиционное, антикоррупционное.

В части законодательного направления совершенствования системы финансового контроля в диссертации сформулированы предложения по внесению изменений в ст. 17 «Государство и общественные объединения» Федерального закона РФ от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», в части закрепления в ней возможности создания государственно-общественного партнёрства и определения его цели и задач. Цель создания государственно-общественного партнёрства заключается в интеграции представителей общества в систему управления финансами государства.

Предлагается внести поправки в ст. 16 «Взаимодействие органов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления» Федерального закона РФ от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части создания института государственно-общественного контроля как элемента механизма управления финансами государства.

Доказано, что законодательное закрепление финансовой ответственности страхователей перед ФСС за непредставление отчетности в государственные внебюджетные фонды в ст. 19 ФЗ от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев

на производстве и профессиональных заболеваний» усилит контрольную функцию финансов, а также обеспечит получение дополнительных средств в бюджет ФСС свыше 680 млн руб. в год.

Разработана организационная модель взаимодействия государства и общества в рамках института государственно-общественного контроля. Представлен проект соглашения, содержащий регламент по взаимодействию всех субъектов контроля по различным направлениям деятельности ФСС, обмену информацией и проведению совместных проверок, которое учитывает интересы каждого из субъектов контроля, определяет степень и порядок их взаимодействия, а также компетенцию каждого из них (внутренний и внешний вневедомственный контроль, внутриведомственный контроль, а также общественный контроль). Экономический эффект от внедрения системы государственно-общественного контроля обеспечивает сокращение трудоемкости каждого из субъектов внешнего, внутреннего и внутриведомственного контролей на 1 080 часов в год, штатной численности ФСС, расходов на проведение проверок субъектами контроля на 9,7 млн руб. в год.

Предложен комплекс мер по повышению эффективности системы ГФК ФСС.

- Уточнить структуру Департамента, ответственного за проведение внутриведомственного контроля ФСС, в части создания дополнительных отделов проверок региональных отделений по наиболее важным и существенным направлениям деятельности ФСС. Это позволит комплектовать рабочие группы проверок специалистами более узкого профиля, а, следовательно, повысить эффективность проведения проверок.
- Скорректировать методологический подход к проведению мероприятий внутриведомственного финансового контроля и включить в него финансовый аудит.
- Разработать и утвердить регламент проведения внутриведомственного контроля и финансового аудита ФСС в региональных отделениях. Данный регламент должен содержать в себе информацию, разъясняющую процедуру проведения ревизий и проверок, а также их последовательность. Регламент должен быть доведен ФСС до объектов контроля – региональных отделений.
- Разработать и утвердить Порядок проведения внутриведомственного контроля и аудита ФСС в региональных отделениях, включающий методологию проведения проверок, перечень вопросов к проверке, глубину и объем проверки, правила морально-этического поведения проверяющих, порядок ротации кадрового состава проверяющих, входящих в ревизионную группу, между профильными отделами субъекта проверок, процедуру проверок в сфере закупок на базе плановых проверок финансово-хозяйственной деятельности объекта проверок.
- Регламентировать проверки, проводимые региональными отделениями, а также привести их к единообразию. Установить, что контроль может осуществляться только лишь ра-

ботниками отдела внутреннего контроля, а проверки должны носить не разовый характер, проходить постоянно на протяжении всего года;

- В целях комплексной оценки эффективности проведения вневедомственного контроля ФСС внедрить систему ключевых показателей эффективности (КПИ). Данная система должна не только характеризовать работу отдельно взятого проверяющего, но и оценивать всю систему вневедомственного контроля.

- Объединить плановые проверки финансово-хозяйственной деятельности с плановыми проверками размещения государственного заказа ФСС. Это позволит оптимизировать работу ФСС, резко снизить расходы на проведение проверок, сократить штат проверяющих, а также существенно снизить рабочую нагрузку на проверяемые организации.

В качестве методического направления совершенствования системы финансового контроля разработаны и апробированы методические рекомендации по совершенствованию процедур камеральных и выездных проверок страхователей, а также форм межведомственного взаимодействия органов ГФК. Разработаны методические рекомендации для территориальных отделений ФСС по проведению камеральных и выездных проверок страхователей, экономический эффект от внедрения которых превышает 7,2 млрд руб. в год.

Представлен проект межведомственного соглашения органов ГФК по работе с задолженностью и недоимкой по уплачиваемым в ФСС страховым взносам. Ожидаемый результат от сокращения ежегодного роста задолженности оценивается в 33-37 % от общей суммы задолженности, т.е. от 10,06 до 11,32 млрд руб. (что составляет 30,0 % - 33,8 % от дефицита бюджета ФСС на 2016 г., или 1,65 – 1,85 % от планового показателя доходов ФСС на 2016 г.).

С целью повышения эффективности проведения внутриведомственного контроля ФСС на всех его уровнях в диссертации было предложено усовершенствовать методический подход к его проведению, а именно:

- для системы внутриведомственного контроля и аудита Центрального аппарата ФСС: внедрить систему комплексных проверок контроля финансово-хозяйственной деятельности и аудита аппарата ФСС; придерживаться положений Лимской декларации в части сохранения принципа независимости субъекта проверки, организационной, функциональной, материальной и в т.ч. по территориальному признаку; проводить обязательную ротацию кадров работников, осуществляющих проверки; добавить в систему внутриведомственного контроля и аудита проверки размещения государственных заказов центральным аппаратом ФСС.

- для системы внутриведомственного контроля и аудита Центрального аппарата ФСС в отношении его региональных отделений и подведомственных ФСС центров реабилитации: дополнить систему внутриведомственного контроля системой внутриведомственного аудита.

Разделить порядок и регламенты проведения внутриведомственных проверок ФСС; разработать и утвердить методику оценки результатов проведения проверок, а также классификатор нарушений, позволяющий определять существенность выявленных нарушений и недостатков; разработать и внедрить сбалансированную систему показателей работы проверяющих через создание ключевых показателей эффективности; объединить проверки по внутриведомственному контролю и аудиту с проверками размещения государственных заказов.

Для анализа результатов проведения проверок внутриведомственного контроля и аудита деятельности ФСС в диссертации разработан способ структурированной поэлементной компонентной оценки.

В качестве инвестиционного направления совершенствования системы финансового контроля была разработана модель инвестирования временно свободных средств ФСС на основе цифровых технологий, позволяющая повысить эффективность управления государственными финансами. Рассчитан экономический эффект от внедрения модели, заключающийся в получении дополнительного ежегодного дохода в сумме более 334,5 млн руб.

Расчетами подтверждена эффективность применения в территориальных органах ФСС системы государственно-общественного партнерства. Результаты оценки эффективности применения системы государственно-общественного финансового контроля показали положительный эффект от их внедрения.

В отношении основных выдвинутых предложений по развитию финансового контроля ФСС была проведена экспертиза антикоррупционных правонарушений и в результате чего было доказано, что указанные предложения способны резко снизить коррупционную составляющую в деятельности ФСС.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Конституция РФ: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 18.10.2015).
2. О производстве Государственным Контролем ревизий (Правила): Декрет СНК РСФСР от 26.11.1918 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 02.05.2015).
3. Об образовании комиссии советского контроля Совета Министров СССР: Постановление Совмина СССР от 15.08.1957 № 1000: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 11.12.2015).
4. О Контрольной палате СССР: Закон СССР от 16.05.1991 № 2161-[Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 30.10.2015).
5. Бюджетный кодекс РФ: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 30.10.2016).
6. О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере: Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 12.03.2017).
7. О Счетной палате РФ: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 30.10.2016).
8. О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора: Постановление Правительства РФ от 04.02.2014 № 77: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 23.02.2016).
9. Об аудиторской деятельности в РФ: Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2263: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 30.10.2016).
10. Об аудиторской деятельности: Федеральный закон от 07.08.2001 № 119-ФЗ: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 30.10.2016).

11. Об утверждении федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности: Постановление Правительства РФ от 23.09.2002 № 696: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 30.10.2016).
12. Об утверждении федеральных стандартов аудиторской деятельности: Приказ Минфина России от 17.08.2010 № 90н: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 30.10.2016).
13. Об аудиторской деятельности: Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 30.10.2016).
14. Об основах общественного контроля в РФ: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 30.10.2016).
15. Об общественном контроле за проведением выборов и референдумов и об открытости и гласности подведения итогов голосования: проект № 96700363-2: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 30.10.2016).
16. О народном контроле: проект закона № 478630-4: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 18.10.2015).
17. О страховом тарифе взносов в Фонд социального страхования РФ: Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 2126-1: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 30.10.2016).
18. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 «Аудит эффективности»: Постановление Коллегии Счетной палаты РФ от 30.11.2016 № 4ПК: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 30.10.2016).
19. О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования: Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 30.10.2016).

20. О Фонде социального страхования РФ: Постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 06.07.2016).

21. О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере: Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.11.2016).

22. Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд: Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 06.07.2016).

23. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 30.10.2016).

24. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.11.2016).

25. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: ФЗ от 05.04.2013 № 44-ФЗ: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 30.10.2016).

26. Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством: Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 06.07.2016).

27. Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ: Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 08.11.2015).

28. Об утверждении Правил формирования, размещения и расходования резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2015 году и плановый период 2016 и 2017 годов: Постановление Правительства РФ от 24.12.2012 № 1396: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 08.11.2015).

тантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 13.11.2016).

29. Об утверждении Правил инвестирования средств страховых взносов на накопительную часть накопительной пенсии: Постановление Правительства РФ от 31.07.2002 № 652: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 04.10.2015).

30. О бухгалтерском учете: Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 24.09.2016).

31. Налоговый кодекс РФ: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 22.11.2016).

### МОНОГРАФИИ И УЧЕБНИКИ

32. Архипов, А. П. Страхование. Учебник / А. П. Архипов, М. : КноРус, 2012. – 448 с.

33. Архипов, А. П. Социальное страхование. Здоровье, пенсии, профессиональные риски: учебник и практикум для академического бакалавриата. – М. : Издательство Юрайт, – серия Бакалавр. Академический курс. - 2015. – 387 с.

34. Архипов, А. П., Хоминич, И. П., Челухина, Н. Ф. Развитие медицинского страхования в Российской Федерации: монография / Архипов А. П., Хоминич И. П., Челухина Н. Ф. – М : Lambert Akademik Publishing, 2013. - 376 с.

35. Балабанов, И. Т., Балабанов, А. И., «Страхование». - СПб: Питер, 2003. – 256 с.

36. Быстряков, А. Я., Государственный финансовый контроль / Учебно-методический комплекс, Российский университет дружбы народов, Издательство, 2011. - 272 с.

37. Воронин, Ю. М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. – М. : Финансовый контроль, 2005. – 165 с.

38. Выготский, Л. С. Мышление и речь. Изд. 5, испр. — Издательство "Лабиринт", М., 1999. - 352 с.

39. Гварлиани, Т. Е. Налогообложение и финансовый контроль / Т. Е. Гварлиани, С. В. Черемшанов // Аудит и финансовый анализ - 2003. - № 4. : [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.auditfin.com>.

40. Грязнова, А. Г., Маркина, Е. В. Финансы: Учебник под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. - М. : Финансы и статистика, 2004. – 504 с.

41. Деева, А. И. Финансы: учеб. Пособие / А.И. Деева. – 2-е изд. – М. : Изд-во «Экзамен», 2004. – 288 с.
42. Крышкин, О. Настольная книга по внутреннему аудиту : Риски и бизнес процессы / Олег Крышкин. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2016. – 477 с.
43. Логвинова, И. Л. Взаимное страхование: история и современность. М. : Маркет ДС, 2009. - 152 с.
44. Резниченко, С. М., Сафонова, М. Ф., Швырева, О. И. Современные системы внутреннего контроля: Учебное пособие / Ростов н/Д : Феникс, 2016. – 510 с.
45. Рогоуленко Т.М. Аудит: учебник. М.: Экономист, 2005. – С. 15.
46. Рябова, М. А. Контроль и ревизия: учебно-практическое пособие / М. А. Рябова. – Ульяновск: УлГТУ, 2011. – 148 с.
47. Филатов, О. К. Экономика предприятий (организаций): учебник / О. К. Филатов, Т. Ф. Рябова, Е. В. Минаева. - М. : Финансы и статистика, 2008. – С. 254.
48. Разработка методики определения страхового тарифа на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на основе индивидуального уровня профессионального риска страхователя: Отчет о НИР / ФГБОУ ВПО РЭУ им. Г. В. Плеханова Министерства образования и науки Российской Федерации; рук. Хоминич И. П. - М. : 2012. – 232 с.
49. Страхование: учебник / под ред. Т. А. Федоровой. - 3-е изд., перераб. и доп. - М. : Магистр, 2008. – 1006 с.
50. Страхование: учебник / под ред. И.П. Хоминич. - М. : Магистр, 2012. – 624 с.
51. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма; ИНФРА-М, 2011. – С. 168.
52. Шохин, С. О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. - М. : Финансы и статистика, 1999. – 320 с.

## СТАТЬИ

53. Баранов, Ю.В., Полянская, С.Г. Проблемы профсоюзного движения в России / Ю. В. Баранов, С. Г. Полянская // Омский научный вестник. – 2012. – вып. № 2 (106). – С. 71-73.
54. Борисенко, М. П. Профсоюзное движение в России : каков вектор развития? / М. П. Борисенко // Журнал «Власть». – 2008. – вып. № 8. – С. 35-38.
55. Гриб, В. В. Общественная палата РФ как орган общественного контроля / В. В. Гриб // Юридический мир. - 2010. - № 3. - С. 32-39.

56. Гутцайт, Е. М. Виды финансового контроля: сущность и общие черты / Е. М. Гутцайт // Аудиторские ведомости. – 2008. – № 3. – С.9.
57. Дадашев, А. З. Теоретико-методологические основы исследования финансов /А. З. Дадашев // Финансы и кредит. - 2015. - № 29 (653). – С. 31 – 48.
58. Демидов, М. В. Некоторые актуальные проблемы реализации парламентского финансового контроля на современном этапе развития российской государственности / М. В. Демидов // Проблемы в российском законодательстве. – 2010. - № 4. – С. 17-19.
59. Дрошнев, В. В. Трансформация финансовой деятельности Фонда социального страхования / В. В. Дрошнев // Финансы : теоретический и научно-практический журнал. - 2014. - № 7. - С. 52-57.
60. Ельцин, А. А. Направления повышения эффективности расходования средств государственными внебюджетными фондами / Ельцин А. А. // Проблемы экономики и юридической практики. – 2018. – № 1. – С.28-31.
61. Ельцин, А. А. Создание государственно-общественного партнерства как механизма совершенствования системы социального страхования Российской Федерации / Ельцин А.А. // Проблемы экономики и юридической практики. – 2017. – № 2. – С. 57-62.
62. Ельцин, А. А. Анализ теоретических основ государственного финансового контроля в Российской Федерации и методов его совершенствования / Ельцин А. А. // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2016. – № 2. – С.71-77.
63. Ельцин, А. А. Совершенствование механизма инвестирования и его контроля при размещении временно свободных средств Фондом социального страхования Российской Федерации (ФСС) / Ельцин А. А. // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2015. – № 6(84). – С.19-25.
64. Ельцин, А. А. Администрирование Фондом социального страхования (ФСС) поступлений от страхователей средств страховых взносов / Ельцин А. А. // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 8 ч.2 (61-2) г. (Vol. 9 Nom. 8-2). – С.1053-1059.
65. Ельцин, А. А. Страховые и не страховые функции Фонда социального страхования Российской Федерации / Ельцин А. А. // Научный журнал "CHRONOS" Экономические науки. – 2015. – № 1. – С.22-26.
66. Ельцин, А. А. Особенности финансового контроля Фонда социального страхования Российской Федерации / Ельцин А. А. // Электронный журнал «Вестник Образовательного Консорциума «Среднерусский Университет». – 2015. – № 5. – С.70-72.
67. Ельцин, А. А. Создание системы государственно-общественного партнерства как механизма совершенствования финансового контроля в Российской Федерации: материалы

Международной научно-практической конференции / Ельцин А. А. // Актуальные вопросы экономических наук. – 2017. – С.175-182.

68. Ельцин, А. А. Совершенствование механизма управления финансами Фонда социального страхования Российской Федерации путем создания и внедрения компонентной системы оценки внутреннего контроля / Ельцин А. А. // Экономическая система современного общества: экономика и управление. – 2017. – С.122-127.

69. Зубарев, С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов / С. М. Зубарев // Административное право и процесс. 2011. - № 5. – С. 7-13.

70. Козенко, Ю. А., Федотова Г. В. Фактор эффективности в истории государственного финансового контроля / Ю. А. Козенко, Г. В. Федотова // Финансы и кредит. 2006. - № 23 (227). – С. 59-67.

71. Лосева, Н. А., Прохоров И. В. Формирование и развитие аудиторской деятельности в России / Н. А. Лосева, И. В. Прохоров // «Аудитор». 2013. - № 9. – С. 16-21.

72. Мстиславский, В. А., Ведомственный контроль: состояние и перспективы / В. А. Мстиславский // Финансы. 2005. - № 3. – С. 46-48.

73. Нестеренко, А. С. Современный механизм налогового контроля / А. С. Нестеренко // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2011. – вып. № 2. – С. 155-158.

74. Нуртдинова, А. Ф. Основные направления развития российского трудового законодательства / А. Ф. Нуртдинова // Журнал российского права. 2010. - № 2 (158). – С. 5-19.

75. Пенчук, А. В. Государственный финансовый контроль и направления его совершенствования в Российской Федерации / А. В. Пенчук // Концепт. 2014. - № 7. – С. 1-6.

76. Пронин, С. Б., Пронин, М. С., Взыскание задолженностей по налогам с организаций. 2006 г. - 216 с. : [Электронный ресурс] // <http://bookzz.orgwww.book.org/book/589412/a72d72>.

77. Рик, Т. А. Валютный контроль и административная реформа / Т. А. Рик // Финансы. 2005. - № 4. – С. 56.

78. Солодов, В. В., Михайлова Е. В. Ротация как механизм повышения эффективности правоохранительной службы Российской Федерации / В. В. Солодов, Е. В. Михайлова // Государственное управление. Электронный вестник. 2010. - № 22. – С. 7-9.

79. Чехутова, В. С., Митькина Т. В. Финансовые ресурсы социалистического обеспечения. / В. С. Чехутова, Т. В. Митькина. - М., 1986. – С.13.

80. Юдина, Я. Е., Совершенствование государственного финансового контроля в Российской Федерации / Я. Е. Юдина // «Юридическая наука и правоохранительная практика», № 1 (19)/2012, С. 114-117.
81. Asch, D. Strategic control: A problem looking for a solution / D. Asch // Long Range Planning. 1992. - т. 25. - № 2. С.105-110.
82. Charles, W. L. Hill. Corporate Control Type, Strategy, Size and Performans / W. L. Hill Charles // Journal of Management Studies. Sep. - 1988. - Vol. 25. - Issue 5. - P. 403-417.
83. Dănescu, T., Prozan M., Prozan R. D. Perspectives regarding accounting — corporate governance — internal control / T. Dănescu, M. Prozan, R. D. Prozan // Procedia Economics and Finance. 2015. - Vol. 32. - P. 588-594.
84. Ghosh, Alope, Lee Yong Gyu. Financial Reporting Quality, Structural Problems and the Informativeness of Mandated Dislosures on Internal Controls / Alope Ghosh // Journal of Business Finance & Accounting. Apr/May - 2013. - Vol. 40. Issue 3/4. - P. 318-349.
85. Harley, R. Ryan, Emery A. Trahan. Corporate Financial Control Mechanisms and Firm Performance: The Case of Value-Based Management Systems / Ryan R. Harley // Journal of Business Finance & Accounting. Jan/March 2007. - Vol. 34. Issue 1/2. - P. 111-138.

#### ЭЛЕКТРОННЫЕ РЕСУРСЫ

86. Счетная палата РФ: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://audit.gov.ru/> (дата обращения: 08.02.2016).
87. Федеральный портал: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.protown.ru/information/hidden/7113.html> (дата обращения: 08.04.2017).
88. Росфиннадзор: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.rosfinnadzor.ru> (дата обращения: 15.10.2016).
89. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения «Федеральный портал для проектов нормативных правовых актов»: вэб-ресурс [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 04.10.2015).
90. Сайт Президента РФ: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://kremlin.ru/> (дата обращения: 15.01.2017).
91. Единая информационная система в сфере закупок: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [www.zakupki.gov.ru/](http://www.zakupki.gov.ru/) (дата обращения: 04.03.2017).

92. Росстат, Центральная база статистических данных: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [www.gks.ru/](http://www.gks.ru/) (дата обращения: 15.01.2017).
93. Портал ФСС: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://fz122.fss.ru/> (дата обращения: 11.03.2017).
94. Поисково-мониторинговая система ФСС: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [w12.fz122.fss.ru/](http://w12.fz122.fss.ru/) (дата обращения: 11.03.2017).
95. Генеральная Прокуратура РФ: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 02.04.2016).
96. ФСС по Респ. Северная Осетия – Алания: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://r15.fss.ru/> (дата обращения: 02.04.2016).
97. ТФОМС Ростовской области: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://rostov-tfoms.ru/> (дата обращения: 02.04.2016).
98. ТФОМС Вологодской области: вэб-ресурс. - URL: <http://oms35.ru/> (дата обращения: 02.04.2016).
99. ТФОМС Республики Коми: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://komifoms.ru/> (дата обращения: 02.04.2016).
100. ТФОМС Новгородской области: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://nofoms.ru/> (дата обращения: 02.04.2016).
101. ПФР: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://pfrf.ru/> (дата обращения: 02.04.2016).
102. Минфин России: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://minfin.ru/> (дата обращения: 02.04.2016).
103. Ежедневной деловой газеты «Ведомости»: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://vedomosti.ru/> (дата обращения: 01.03.2017).
104. Информационное агентство «Финмаркет»: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://finmarket.ru/> (дата обращения: 01.03.2017).
105. Сайт ФСС: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://fss.ru/> (дата обращения: 01.03.2017).
106. Фонд изучения наследия П.А. Столыпина: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.stolypin.ru/> (дата обращения: 01.03.2017).
107. Общественная организация «Общероссийский Народный Фронт»: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://onf.ru/> (дата обращения: 01.03.2017).
108. Wikimedia Foundation, 2010: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://wikimediafoundation.org/> (дата обращения: 01.03.2017).

109. The U.S. Government Accountability Office: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.gao.gov>. (дата обращения: 08.04.2017).

110. Central Intelligence Agency (CIA): вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.cia.gov/> (дата обращения: 15.01.2017).

111. EUROSAI: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.eurosai.org/> (дата обращения: 10.04.2017).

112. INTOSAI: вэб-ресурс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.intosai.org/> (дата обращения: 10.04.2017).

Приложение А  
(обязательное)

Таблица А.1 - Сравнительные характеристики проверок в форме ревизии и аудита

Критерии сравнения	Проверки в форме ревизии	Проверки в форме аудита
Цели проверки	Контроль сохранности имущества учреждения, проверка законности действий отдельных сотрудников.	Оптимизация и совершенствование деятельности организации путем оценки и повышения эффективности процессов управления рисками.
Объект проверки	Финансово-хозяйственная деятельность организации на основании бухгалтерских (финансовых) отчетов и иных документов. Проверка соблюдения должностными лицами нормативно-правовых актов. Проведение инвентаризационных действий.	Исследование бизнес-процессов организации по данным бухгалтерских (финансовых) отчетов, проверка соблюдения должностными лицами нормативно-правовых актов.
Задачи проверки	Проверка и контроль финансово-хозяйственной деятельности организации.	Оценка рисков (в том числе системных) деятельности организации и эффективности бизнес-процессов организации.
Требования к проведению проверки	Установление фактов нарушений законодательства в деятельности организации на основании бухгалтерских (финансовых) отчетов и иных документов.	Проверка бухгалтерского учета на соответствие бухгалтерской (финансовой) отчетности. Проведение проверки эффективности работы. Профилактика возникновения финансовых рисков и рисков управленческих решений.
Результаты проверок	Отчет о деятельности организации с указанием выявленных нарушений законодательства.	Аудиторское заключение о бухгалтерской (финансовой) отчетности и формирование мнения о ее достоверности.

Источник: составлено автором

Приложение Б  
(обязательное)

Таблица Б.1 - Сравнительный анализ методов, видов, форм и способов проведения проверок

	Контрольно-ревизионные проверки		Аудиторские проверки		
	Комплексные	Тематические	Комплексные	Тематические	
Методы проведения проверок	Проверка финансово-хозяйственной деятельности	Проверка отдельных направлений работы	Проверка бизнес-процессов по данным бухгалтерского учета (отчетности)	Проверка отдельных вопросов деятельности организации	
Способы проведения проверок	Сплошная	Выборочная	Сплошная	Выборочная	
	Проверка всей деятельности организации за период, включая все финансовые и иные документы, в т.ч. проведение инвентаризации имущества	Проверка части деятельности организации за период, отдельных финансовых и иных документов, частичная инвентаризация имущества	Проверка всех бизнес-процессов и операций деятельности организации по данным бухгалтерского учета (отчетности)	Проверка отдельных вопросов и части бизнес-процессов и операций деятельности организации по данным бухгалтерского учета (отчетности)	
Виды проверок	Выездная		Выездная	Камеральная	Комбинированная
	Проверка, проводимая по месту фактического расположения контролируемой организации		Проверка, проводимая по месту фактического расположения контролируемой организации	Проверка, проводимая по месту фактического расположения контролирующей организации	Проверка, проводимая по месту фактического расположения как контролирующей, так и контролируемой организации
Формы проведения проверок	Последующий контроль	Текущий контроль	Последующий контроль	Текущий контроль	Предварительный контроль
	Контроль действий организации, произведенных до даты проведения ревизии	Контроль действий организации, произведенных в момент проведения ревизии	Контроль процессов и операций, произведенных до даты проведения проверки	Контроль процессов и операций, произведенных в момент проведения проверки	Проведение оперативного контроля и анализа в целях предупреждения возникновения ошибок

Источник: составлено автором

Приложение В  
(справочное)

Таблица В.1 - Задолженность страхователей перед ФСС РФ по страховым взносам за 2010 – 2015 гг.

Год	Задолженность на конец отчетного периода по страховым взносам по обязательному социальному страхованию от <u>НСИПЗ</u> , тыс. рублей	Задолженность на конец отчетного периода по страховым взносам по обязательному социальному страхованию на случай <u>ВНиВМ</u> , тыс. рублей	Задолженность по двум видам социального страхования, тыс. рублей
2010	9 605 739,0	5 222 344,8	14 828 083,80
2011	10 425 211,6	7 824 429,6	18 249 641,20
2012	11 418 358,1	10 750 844,2	22 169 202,30
2013	12 399 328,6	12 959 042,0	25 358 370,60
2014	13 103 050,7	15 287 411,7	28 390 462,40
2015	14 278 586,5	16 214 533,5	30 493 120,00

Источник: [Электронный ресурс] / сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, Центральная база статистических данных. –

Режим доступа: [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

## Приложение Г

(обязательное)

Таблица Г.1 - Статистический анализ показателей проведения финансового контроля территориальными отделениями ФСС

Федеральные округа РФ	Кол-во страхователей, шт.	Кол-во страхователей, представивших расчеты по начисленным и уплаченным страховым взносам, шт.	Проведено проверок расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам, шт.	Проведено результативных камеральных проверок уплаты страховых взносов, шт.	Процент результативных проверок, %	Проведено проверок с истребованием документов, шт.		Выявленные расходы с нарушением законодательства РФ		Охват камеральными проверками с истребованием документов, %	Количество проверенных страхователей выездными проверками, шт.	Охват выездными проверками, %
						всего	из них по возмещению расходов по ВНиВМ	выявлено расходов с нарушением законодательства РФ	из них восстановлено в бюджет ФСС, руб.			
Центральный федеральный округ	1 843 820	1 181 054	4 359 793	767 639	17,61	63 399	13 248	9 438 594,90	8 495 633,50	1,45	31 417	1,70
Южный федеральный округ	450 817	359 450	1 397 423	432 136	30,92	102 328	2 595	11 190 004,67	9 313 005,53	7,32	17 694	3,92
Северо-западный федеральный округ	648 561	453 962	1 726 297	339 007	19,64	25 004	10 442	40 171 125,35	34 719 732,96	1,45	21 350	3,29
Дальневосточный федеральный округ	217 722	165 218	665 630	159 451	23,95	5 680	2 737	1 008 101,44	954 422,75	0,85	6 222	2,86
Сибирский федеральный округ	579 906	458 003	1 858 228	544 439	29,30	35 772	7 867	10 105 479,67	8 910 688,46	1,93	26 584	4,58
Уральский федеральный округ	425 658	317 316	1 289 881	400 941	31,08	88 631	2 717	6 591 857,73	6 386 350,77	6,87	11 749	2,76
Приволжский федеральный округ	907 963	691 289	2 751 400	692 956	25,19	53 218	13 278	9 317 610,65	5 541 646,67	1,93	37 638	4,15
Северо-Кавказский федеральный округ	143 176	100 330	414 468	82 556	19,92	1 560	2 842	8 774 054,24	8 769 240,60	0,38	6 741	4,71
<b>итого по РФ</b>	<b>5 217 623</b>	<b>3 726 622</b>	<b>14 463 120</b>	<b>3 419 125</b>	<b>23,64</b>	<b>375 592</b>	<b>55726</b>	<b>96 596 828,65</b>	<b>83 090 721,24</b>	<b>2,60</b>	<b>161 184</b>	<b>3,09</b>

Источник: составлено автором по данным Центральной базы статистических данных Росстата - [Электронный ресурс] и данных сайта ФСС - [Электронный ресурс] / сайт Росстата, Центральная база статистических данных. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>, сайт ФСС. – Режим доступа: <http://beta.fss.ru/about/fss/stats/>.

Приложение Д  
(обязательное)

Таблица Д.1 - Структура недоимки по начисленным и уплаченным в ФСС страховым взносам

Территориальное отделение ФСС	Количество страхователей					Структура недоимки по страховым взносам														
	всего, тыс. шт.	имеющих недоимку				на 01.01.2016, млн руб.	на 01.01.2017, млн руб.	прирост за 2016 год, %	списанная недоимка, млн руб.	удельный вес списанной недоимки к недоимке на 01.01.2016, %	в том числе:									
		на 01.01.2016, тыс. шт.	на 01.01.2017, тыс. шт.	удельный вес страхователей, имеющих недоимку на 01.01.2017, %	прирост страхователей, имеющих недоимку, за 2016 год %						недоимка страхователей, не сдающих отчетность более года, млн руб.	удельный вес недоимки страхователей, не сдающих отчетность более года, %	недоимка страхователей, находящихся в процедуре банкротства на 01.01.2017, млн руб.	удельный вес недоимки страхователей, находящихся в процедуре банкротства, %	итого сумма урегулированной и невозможной к взысканию недоимки, млн руб.	удельный вес урегулированной и невозможной к взысканию недоимки, %	проблемная для целей взыскания недоимка страхователей, находящихся в процедуре банкротства млн руб.	удельный вес проблемной недоимки, %	сумма недоимки реальной ко взысканию, млн руб.	удельный вес недоимки, реальной к взысканию, к общей сумме недоимки, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Всего по России	5 219	481	426	8,2	-11,5	11 445,4	12 931,3	13,0	1 564,54	13,7	722,50	5,6	2 281,1	17,6	2 328,2	18,0	3 891,5	30,1	5 989,2	46,3
Центральный федеральный округ	1 844	88	85	4,6	-3,2	2 239,7	2 604,8	16,3	470,43	21,0	235,40	9,0	452,9	17,4	477,7	18,3	642,0	24,7	1 249,8	48,0
Северо-Западный федеральный округ	649	59	48	7,4	-18,8	1 010,9	1 134,3	12,2	105,59	10,	67,51	6,0	227,2	20,0	227,4	20,1	459,6	40,5	379,8	33,5
Приволжский федеральный округ	908	122	106	11,7	-13,2	2 009,5	2 384,6	18,7	206,74	10,3	147,96	6,2	431,8	18,1	436,7	18,3	490,5	20,6	1 309,5	54,9
Сибирский федеральный округ	580	69	60	10,3	-13,4	2 256,8	2 322,9	2,9	475,40	21,1	66,28	2,9	371,4	16,0	373,7	16,1	899,2	38,7	983,7	42,4
Дальневосточный федеральный округ	218	20	18	8,4	-11,1	1 229,6	1 559,1	26,8	82,13	6,7	51,70	3,3	292,9	18,8	296,3	19,0	610,2	39,1	600,9	38,5
Южный федеральный округ	451	42	43	9,6	3,2	1 027,0	1 224,2	19,2	73,71	7,2	62,80	5,1	193,5	15,8	193,7	15,8	442,5	36,1	525,3	42,9
Уральский федеральный округ	426	69	53	12,4	-23,2	1 412,9	1 407,2	-0,4	133,96	9,5	57,77	4,1	266,1	18,9	277,2	19,7	290,4	20,6	781,9	55,6
Северо-Кавказский федеральный округ	143	12	13	9,1	5,6	258,9	294,2	13,6	16,58	6,4	33,07	11,2	45,3	15,4	45,5	15,5	57,1	19,4	158,5	53,9

Источник: составлено автором по данным Центральной базы статистических данных Росстата - [Электронный ресурс] и данных сайта ФСС - [Электронный ресурс] / сайт Росстата, Центральная база статистических данных. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>, сайт ФСС. – Режим доступа: <http://beta.fss.ru/about/fss/stats/>.

## Приложение Е

(обязательное)



Рисунок Е.1 – Схема проведения выездных проверок правильности уплаты страховых взносов на обязательное социальное обеспечение

Приложение Ж  
(обязательное)

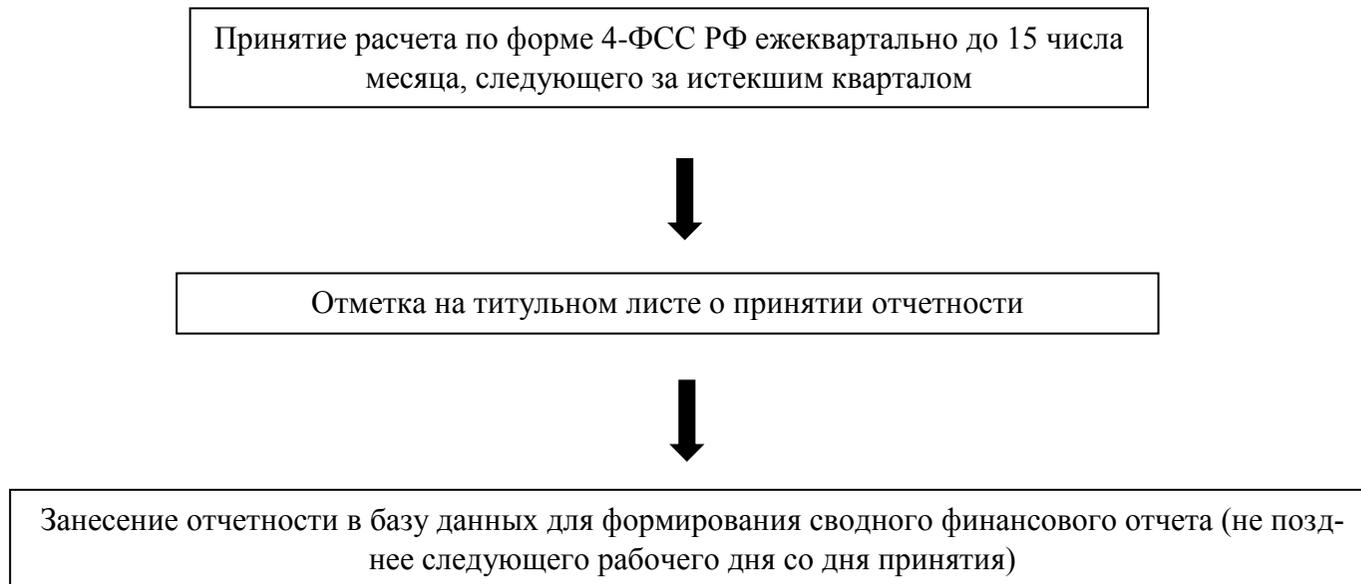


Рисунок Ж.1 - ЭТАПЫ ПРОВЕДЕНИЯ КАМЕРАЛЬНЫХ ПРОВЕРОК ПЛАТЕЛЬЩИКОВ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ И РЕАЛИЗАЦИИ МАТЕРИАЛОВ ПО ИХ РЕЗУЛЬТАТАМ ПРИНЯТИЕ ОТЧЕТНОСТИ

Источник: составлено автором