

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ИНВЕСТИРОВАНИЯ И ЕГО КОНТРОЛЯ ПРИ РАЗМЕЩЕНИИ ВРЕМЕННО СВОБОДНЫХ СРЕДСТВ ФОНДОМ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ельцин Андрей Анатольевич

заместитель начальника отдела Департамента контрольно-ревизионной работы ФСС РФ.

Адрес: Фонд социального страхования Российской Федерации, 107139, Москва, Орликов пер., д. 3а.

E-mail: aaelsin@gmail.com

В статье представлены результаты исследования процессов инвестирования средств Фонда социального страхования в разрешенные законодательством активы, проведен сравнительный анализ размещения Пенсионного фонда России (ПФР), Фонда социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ), а также Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС). Предложены методологические подходы к повышению эффективности размещения средств, в том числе на законодательном уровне. Результаты исследования могут быть использованы для повышения доходности от инвестирования средств в финансовые инструменты.

Ключевые слова: инвестирование, доходность, государственные внебюджетные фонды, финансовый контроль.

ENCHANCING AND MONITORING INVESTMENT MECHANISM WHILE PLACING TEMPORARY FREE RESOURCES BY THE FUND OF SOCIAL INSURANCE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Elsin, Andrey A.

Deputy Head of the Department for Supervision and Inspection Work of Fund of Social Insurance of the Russian Federation.

Address: Fund of Social Insurance of the Russian Federation, 3a Orlikov Lane, Moscow, 107139, Russian Federation.

E-mail: aaelsin@gmail.com

The article provides findings of the research dealing with investment by the Fund of Social Insurance in permitted by legislation assets, analyzes placing of resources by the Pension Fund of Russia, the Funds of Social Insurance of the Russian Federation and the Fund of Obligatory Medical Insurance. The author proposes methodological approaches for raising efficiency of

resource placing, including those on legislative level. Findings of this research can be used to enhance profitability of money invested in finance instruments.

Keywords: investment, profitability, state non-budget funds, finance control.

Бюджетом Фонда социального страхования, ежегодно утверждаемым федеральным законом Российской Федерации, установлено, что остаток средств на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на начало отчетного финансового года, формирующий страховой резерв Фонда социального страхования, размещается на банковские депозиты в российские кредитные организации с целью получения дополнительного дохода. Данный страховой резерв формируется по результатам отчетного финансового года на основании отчета об исполнении бюджета Фонда социального страхования.

Пополнение страхового резерва осуществляется за счет:

1) остатка средств на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на начало отчетного финансового года;

2) превышения в отчетном финансовом году доходов бюджета по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний над его расходами по данному виду страхования;

3) капитализированных платежей, поступающих в случае ликвидации юридических лиц – страхователей;

4) доходов, полученных от размещения средств страхового резерва.

Исходя из информации о структуре доходов Фонда социального страхования за период с 2013 по 2015 г. следует, что доля средств страхового резерва в общем объеме доходной части бюджета Фонда социального страхования невелика, однако четко отслеживается тенденция его ежегодного роста. В соответствии с федеральными законами о бюджете Фонда социального

страхования Российской Федерации по состоянию на 2013 г. резерв составил 6,6 млрд рублей, на 2014 г. – 13,7 млрд рублей, на 2015 г. – 10,94 млрд рублей, на плановые периоды 2016 и 2017 гг. – 18,1 млрд и 22,3 млрд рублей соответственно.

Правилами формирования, размещения и расходования резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в текущем году, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 1396, устанавливаются необходимые условия размещения страхового резерва как к самому Фонду социального страхования, так и к кредитным организациям, такие как валюта депозита, максимальный срок действия депозита, вид процентной ставки, рейтинговые требования к кредитным организациям и т. д.

Кроме того, данные правила регламентируют и саму процедуру проведения размещения средств, устанавливая систему отбора заявок, а также правила определения победителей из представленного числа участников.

Исходя из цели размещения на банковские депозиты временно свободных средств – получение дополнительных доходов в бюджет Фонда социального страхования для дальнейшего их расходования на нужды социального страхования, следует, что данная процедура является ничем иным, как государственным заказом, имея все необходимые признаки. Данные размещения взаимовыгодны и для российских кредитных организаций (банков), так как позволяют получать во временное пользование дополнительные оборотные средства и доходы.

Следует отметить, что все заказы для государственных и муниципальных нужд регламентируются Федеральным законом

от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» или ранее регламентировались утратившим силу с 1 января 2014 г. Федеральным законом от 21 июля 1995 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд».

Несмотря на несовершенство и постоянную критику действующего на сегодняшний день закона о контрактной системе, следует отметить, что он гораздо более открытый, прозрачный и контролируемый проверяемыми органами, чем система отбора заявок Фонда социального страхования. 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 только созданная конкурсная комиссия. Кроме того, данным законом установлена персональная ответственность членов комиссии, а также ее председателя. На процедуре вскрытия конвертов проводится видео- и аудиозапись.

По сравнению с Федеральными законами № 44-ФЗ и № 94-ФЗ процедура размещения средств, описанная Правилами от 24 декабря 2012 г. № 1396, менее прозрачная. Например, пункт 11 «Фонд принимает заявки от кредитных организаций...»; пункт 13 «Фонд проверяет... соответствие кредитных организаций...»; пункт 17 «Фонд устанавливает... значение процентной ставки отсечения...», при этом не ясно, как и кем принимаются решения, в том числе по ставке отсечения, а также являются ли эти решения коллегиальными. То есть в условиях существующего специализированного федерального закона о контрактной системе Фонд социального страхования использует схему проведения процедуры размещения средств страхового резерва Фонда социального страхова-

ния, изначально содержащую в себе признаки коррупционной составляющей.

Подтверждением являются результаты проверки прокуратуры 2008 г., когда было установлено, что в нарушение Федерального закона от 23 сентября 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» без проведения конкурса или открытого аукциона на депозиты банков были размещены временно свободные средства Фонда социального страхования в размере около 2 млрд рублей под 2,0% годовых. 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. Данная информация размещена на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Следует отметить, что похожая система по размещению временно свободных средств на банковские депозиты существует и используется еще одним государственным внебюджетным фондом – Фондом обязательного медицинского страхования (ФОМС), которая регламентируется Правилами размещения временно свободных средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1255. В отличие от Фонда социального страхования правила размещения средств ФОМС не утверждаются ежегодно. Данные правила также устанавливают порядок и условия инвестирования средств, регламентируют процедуру проведения и т. д. и, по сути, ничем не отличаются от правил инвестирования Фонда социального страхования. Единственным существенным отличием является то, что у ФОМС процедуру размещения проводят не центральный аппарат, а его территориальные органы, расположенные в каждом из 85 субъектов Российской Федерации. Данное делегирование столь серьезных полномочий резко усложняет возможность осуществления

контроля за данной процедурой, делая и без того коррупционную схему еще более непрозрачной. Определением параметров проводимого аукциона занимается каждый территориальный орган ФОМС (ТФОМС) самостоятельно, т. е. определяет объем вложений, срок депозита и минимальную процентную ставку. Такой несогласованный процесс размещения создает условия, при которых каждый из ТФОМС инвестирует бюджетные средства с разной эффективностью.

Так, например, по данным, расположенным на официальных сайтах различных ТФОМС, следует, что в июле 2015 г. ТФОМС Ростовской области был размещен депозит на 13 календарных дней в сумме 350,0 млн рублей под 6,5% годовых. В это же время ТФОМС Вологодской области размещал денежные средства с аналогичными параметрами, но уже под 12,27% годовых. Подобные случаи не являются редкостью и происходят постоянно на протяжении всего периода размещения средств ТФОМС.

К примеру, в июне 2013 г. ТФОМС Республики Коми был размещен депозит на 90 календарных дней в размере 200,0 млн рублей под 7,04% годовых. 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 рублей, но под 4,45% годовых. Разница составила 2,59% годовых, или 387,4 тыс. рублей за весь срок размещения.

Из анализа представленных выше данных по размещению средств Фондом социального страхования и ФОМС на депозиты кредитных организаций следует, что представленные схемы размещения имеют существенные недостатки, а также изначально содержат в себе признаки коррупционной составляющей и требуют серьезных доработок или принципиально нового подхода к проводимому процессу инвестирования. Следует также отметить, что

схема так называемого централизованного размещения, применяемая Фондом социального страхования, выглядит немного привлекательнее, так как является более доходной, легче контролируется, вследствие чего можно говорить о данной схеме как о менее коррупционной. Ответственность не размазывается по 85 территориальным органам, а сконцентрирована исключительно напрямую на руководство всей организации. Кроме того, схема централизованного размещения позволяет реализовать комплексный и целостный подход при проведении контрольных мероприятий внутреннего и внешнего государственного финансового контроля.

Если говорить о доработке действующей модели инвестирования средств Фондом социального страхования и ФОМС на депозиты кредитных организаций, необходимо:

1) внести изменения в Правила формирования, размещения и расходования резерва средств представленными выше фондами, сделав данную процедуру максимально открытой и прозрачной:

– внести информацию о точном адресе интернет-ресурса, на котором размещается информация о проведении процедуры размещения, и проводить текущий контроль за ее наполняемостью и своевременностью размещения. Данные действия позволят увеличить круг потенциальных участников, снизить коррупционную составляющую, повысить спрос на данный продукт, что может повлечь за собой увеличение доходности от размещения;

– 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;

– 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 вскры-

тия и опубликования, что позволит снизить риск появления инсайдерской информации;

– обязать фонды проводить аудио- и видеозапись осуществления процедуры вскрытия заявок на бумажном носителе и открытия доступа к заявкам на электронных носителях;

– обязать направлять в органы исполнительной власти, осуществляющие внутренний государственный финансовый контроль, отчет о каждой (состоявшейся или нет) процедуре размещения средств в депозиты, а также итоговые и сводные квартальные отчеты нарастающим итогом с указанием полной результирующей информации. Направление данной отчетности позволит проводить оперативный контроль и мониторинг результатов инвестирования, сопоставление процентной ставки размещения со среднерыночной ставкой, действующей на момент размещения;

2) осуществлять расчет и декларирование минимальной процентной ставки при подаче заявок участниками размещения, что позволит исключать возможность сговора участников процедуры с целью демпинга процентной ставки;

3) ввести персональную ответственность работников за осуществление непропорциональных действий при определении победителей из числа участников проведения процедуры размещения на депозит.

Предложенный комплекс мер по доработке действующей модели инвестирования средств Фондом социального страхования и ФОМС на депозиты кредитных организаций позволит снизить коррупционную составляющую, повысить доходность от проведения данных размещений и организовать оперативный контроль и мониторинг результатов инвестирования. Однако внесение даже таких изменений не гарантирует существенного повышения доходности или, скажем, исключения появления коррупции и является лишь полумерой.

Более современную и инновационную модель инвестирования удалось реализо-

вать еще одному государственному внебюджетному фонду – Пенсионному фонду Российской Федерации (ПФР).

ПФР совместно с Минфином России и ЦБ России разработал, а правительство Российской Федерации постановлением утвердило Правила инвестирования средств страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии в течение финансового года в Пенсионный фонд Российской Федерации.

ПФР разработал и внедрил систему инвестирования средств в депозиты, в корне отличающуюся от системы размещения средств Фондом социального страхования и ФОМС, основным отличием которой стало то, что вся процедура размещения проходит в форме электронного аукциона в реальном времени на выбираемой ПФР торговой площадке. Весь процесс подготовки к аукциону, подачи заявок, проведения аукциона и подведения его итогов проводится независимой, привлекаемой Пенсионным фондом организацией. На данный момент у ПФР заключены соответствующие договоры на проведение депозитных аукционов с Московской биржей и Санкт-Петербургской валютной биржей (СПВБ).

Таким образом, ПФР, также как и Фонд социального страхования 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., при этом он 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 про-

центные ставки исходя из конкурентного спроса, что повышает экономическую эффективность от такого размещения.

В таблице приведена статистика размещения средств Фондом социального страхования и ПФР в депозиты российских кредитных организаций.

**Размещение средств Фондом социального страхования и ПФР
в депозиты российских кредитных организаций**

Период размещения	ФСС РФ		ПФР	
	Ставка отсечения, % годовых	Срок размещения, дни	Ставка отсечения, % годовых	Срок размещения, дни
Февраль 2014	7,5	310	6,42	34
Август 2014	8,75	127	8,27	17
Май ₁ 2015	12,75	115	13,1	60
Май ₂ 2015	12,5	99	12,75	47
Июнь 2015	12,5	88	11,5	19
Июль 2015	11,5	164	11,75	32

Конечно, можно говорить о том, что объем средств ПФР значительно превышает даже совокупный объем средств Фонда социального страхования и ФОМС и требует более продуманного и аналитического инвестиционного подхода к размещению. Однако это не так. Согласно статье 26 БК РФ, бюджетная система Российской Федерации основана на принципах эффективности использования бюджетных средств. Кроме того, в статье 31 БК РФ говорится, что право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления – самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджетов и эффективность использования бюджетных средств. Следовательно, из содержания данных статей Бюджетного кодекса вытекает, что Фонд социального страхования, являясь государственным учреждением, обязан максимально эффективно использовать временно свободные денежные средства страхового резерва.

Из анализа систем размещения временно свободных средств государственных внебюджетных фондов (Фонда социального страхования, ФОМС и ПФР) следует, что Фонд социального страхования нужда-

ется в совершенствовании проводимого им инвестиционного процесса. Порядок инвестирования, ежегодно утверждаемый постановлениями правительства Российской Федерации, показывает свою несостоятельность и требует изменений.

Подтверждением также стал тот факт, что дважды в 2015 г. Фонд социального страхования не мог получить свои размещенные в депозиты средства по причине отзыва лицензий у банков. По данным, размещенным на официальном сайте газеты «Ведомости», Фонд социального страхования на 1 июня 2015 г. держал на счете в Инвестторгбанке порядка 650 млн рублей. Еще 900 млн рублей у Фонда социального страхования зависли в лишившемся лицензии банке «Российский кредит».

Глава Фонда социального страхования А. С. Кигим пояснил, что отзыв лицензии у банков влечет возможность невозврата средств застрахованным лицам. Фонд социального страхования выступил с инициативой об изменении порядка отбора банков-партнеров, в которых размещаются средства страховых резервов. Предложения на эту тему будут подготовлены и направлены в Минтруд России. Однако это

является лишь полумерой, так как порядок инвестирования, ежегодно утверждаемый постановлениями правительства Российской Федерации, уже показал свою несостоятельность, а следовательно, для устойчивой и эффективной работы требуются комплексный анализ процесса временного размещения и внесение серьезных изменений в порядок инвестирования.

В целях решения данного вопроса необходимо:

1) как минимум, рассмотреть возможность проведения Фондом социального

страхования депозитных аукционов в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ;

2) как максимум, разработать и утвердить новый порядок размещения средств, опираясь на функционирующую модель ПФР.

Применение каждого из предложенных вариантов позволит сделать процесс размещения в депозиты более эффективным, доходным, прозрачным и контролируемым, а следовательно, и менее коррупционным.

Список литературы

1. Дамодаран А. Инвестиционная оценка. Инструменты и методы оценки любых активов. – М. : Альпина Паблишер, 2008.
2. Дрошнев В. В. Трансформация финансовой деятельности Фонда социального страхования // Финансы. – 2014. – № 7. – С. 52–60.
3. Недосекин А. О. Проблемы управления накопительными инвестициями Пенсионного фонда Российской Федерации. – URL: <http://pensionreform.ru/58600>
4. Особенности формирования правовой культуры российского общества в XXI в. : сборник научных трудов / отв. ред. Е. В. Калинина. – Липецк : ООО «Принт Мастер», 2013.
5. Хабаев С. Г. Бюджетные инвестиции // Бюджетный учет. – 2011. – № 8.
6. Энциклопедия финансового риск-менеджмента / под ред. А. А. Лобанова, А. В. Чугунова. – М. : Альпина Паблишер, 2003.

References

1. Damodaran A. Investitsionnaya otsenka. Instrumenty i metody otsenki lyubykh aktivov [Assessing Investment. Instruments and Methods of Assessing any Assets]. Moscow, Al'pina Publisher, 2008. (In Russ.).
2. Droshnev V. V. Transformatsiya finansovoy deyatel'nosti Fonda sotsial'nogo strakhovaniya [Transforming Finance Work of the Fund of Social Insurance]. *Finansy* [Finance], 2014, No. 7, pp. 52–60. (In Russ.).
3. Nedosekin A. O. Problemy upravleniya nakopitel'nymi investitsiyami Pensionnogo fonda Rossiyskoy Federatsii [Managing Accumulated Investment of the Pension Fund of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <http://pensionreform.ru/58600>
4. Osobennosti formirovaniya pravovoy kul'tury rossiyskogo obshchestva v XXI v. : sbornik nauchnykh trudov [Specific Features of Shaping Legal Culture in Russian Society in the 21st Century, Collection of Scientific Works], edited by E. V. Kalinina. Lipetsk, ООО «Print Master», 2013. (In Russ.).
5. Khabaev S. G. Byudzhetye investitsii [Budget Investment]. *Byudzhetyy uchet* [Budget Accounting], 2011, No. 8. (In Russ.).
6. Entsiklopediya finansovogo risk-menedzhmenta [Encyclopedia of Finance Risk-Management], edited by A. A. Lobanov, A. V. Chugunov. Moscow, Al'pina Publisher, 2003. (In Russ.).