



2020

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка влияния перехода на прямые выплаты пособий на финансовую устойчивость Фонда социального страхования Российской Федерации»



Сергей Штогрин
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цели

1. Установить причины дефицита, который образуется при поступлении взносов по страхованию на случай временной нетрудоспособности и материнства в регионах, реализующих пилотный проект.
2. Оценить финансовую устойчивость бюджета ФСС при переходе с 2021 года с «зачетного механизма» на систему «прямых выплат».

Итоги анализа

Счетная палата провела анализ перехода ФСС с «зачетного механизма» исполнения бюджета на систему прямых выплат, которая с 2012 года реализуется в пилотном режиме. По состоянию на 1 июля 2020 года в проекте принимали участие 77 регионов России.

Суть перехода заключается в следующем: в рамках «зачетного механизма» при наступлении страхового случая (больничный, рождение ребенка и т. д.), работодатель сам выплачивал работнику положенные социальные пособия, а страховые взносы перечислял в бюджет ФСС за вычетом этих расходов. Если объем расходов работодателя превышал сумму начисленных взносов, подлежащих уплате в бюджет ФСС, он обращался в Фонд за возмещением средств на выплату пособий. По новой схеме Фонд назначает и выплачивает гражданину пособия напрямую, минуя работодателя. За работодателем осталась только функция предоставить в ФСС необходимые документы на выплату пособия его работнику.

Анализ показал, что переход с «зачетного механизма» на «прямые выплаты» несет в себе ряд очевидных преимуществ, в частности:

- возможность контролировать выплаты пособий уже на этапе их назначения;
- отсутствие взаимозачета по расходам со страхователями, что упрощает процедуру налогового контроля;

- прозрачность поступлений и начислений, упрощение процедуры формирования бюджетной отчетности ФСС;
- устранение кредиторской задолженности Фонда перед страхователем, которая регулярно образовывалась при использовании «зачетного механизма» за счет превышения расходов на выплату пособий над суммой начисленных страховых взносов.

Однако есть и определенные риски. Главный – это финансовая неустойчивость системы обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (ВНиМ), то есть образование дефицита средств на покрытие социальных обязательств Фонда. Особенно этот риск обостряется на фоне нестабильной эпидемиологической обстановки.

Как показал анализ, удельный вес пилотных регионов с дефицитом по взносам на ВНиМ постепенно снижается, но все равно остается достаточно высоким. Это говорит о том, что на протяжении всего периода реализации пилотного проекта территориальными органами ФСС не хватало средств на выполнение социальных обязательств.

Показатель	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Доля регионов с дефицитом в общем количестве пилотных регионов, %	100	87,5	87,5	78,6	90	87,9	74,4	67,8
Всего пилотных регионов	8	8	8	14	20	33	39	59
из них регионы с дефицитом	8	7	7	11	18	29	29	40

Недостающие суммы регионам с дефицитом ежегодно компенсировались из централизованного резерва ФСС, который формировался в основном за счет свободных средств регионов, не участвующих в пилотном проекте. Основными «регионами-донорами» в 2012–2019 годах выступали Московская область, Москва и Санкт-Петербург, в которых обеспеченность расходов страховыми взносами составляла более 100 %.

Также следует учесть, что значительную роль в обеспечении финансовой устойчивости бюджета ФСС при «зачетном механизме» играет кредиторская задолженность, которая образуется из-за превышения расходов страхователей над суммой начисленных страховых взносов.

Так, при «зачетном механизме» проблема недостатка средств на счетах перед ФСС стоит не так остро, поскольку фактическую выплату пособий обеспечивают работодатели, а в случае превышения расходов над суммой начисленных страховых взносов у Фонда возникает перед страхователями кредиторская задолженность.

По сути, кредиторская задолженность – это отложенные обязательства ФСС по финансированию социальных расходов в результате недостаточности начисленных страховых взносов, подлежащих уплате в бюджет Фонда. Вследствие заявительного характера ее возмещения у Фонда появляется нерегламентированная по времени отсрочка по текущим обязательствам.

При переходе на «прямые выплаты» не только исчезает возможность такой отсрочки, но и возникает необходимость погашения кредиторской задолженности, образовавшейся на дату прекращения «зачетного механизма». А это требует дополнительных средств в бюджете ФСС. Так, на 1 января 2020 года объем кредиторской задолженности перед страхователями составлял 68,01 млрд рублей; на конец 2020 года, по оценке Счетной палаты, ее объем составит не более 52 млрд рублей. Основная доля этой задолженности (56,2 %) придется как раз на территориальные органы ФСС по г. Москве, г. Санкт-Петербургу и Московской области, что не позволит им в 2021 году быть донорами средств для других регионов.

В целом ретроспективный анализ финансовой устойчивости ФСС и текущая экономическая ситуация позволяют спрогнозировать дефицит бюджета Фонда на 2020–2021 годы. Если эпидемиологическая ситуация будет благоприятной, то с начала 2022 года по страхованию на случай ВНиМ уже будет профицит.

Реализация пилотного проекта также напрямую связана с внедрением электронных листков нетрудоспособности (ЭЛН). Однако, как показал проведенный анализ, медицинские организации и страхователи пока недостаточно готовы к работе в цифровом формате. Только 39,6 % (10,11 тыс.) медицинских организаций в России оформляют ЭЛН. Доля работодателей, использующих систему информационного взаимодействия, где аккумулируется информация об ЭЛН, не превышает 14,8 %.

Выводы

Несмотря на преобладание сильных сторон нового механизма выплат по ВНиМ и его значительный вклад в реализацию «регуляторной гильотины», переход на эту систему несет в себе риски финансовой неустойчивости системы социального страхования, особенно в условиях нестабильной эпидемиологической ситуации и экономического кризиса, вызванного коронавирусом. По прогнозу Счетной палаты, в 2021 году переход на прямые выплаты приведет к снижению объема средств для покрытия расходов по страхованию от ВНиМ. Для выполнения социальных обязательств Фонду либо понадобится поддержка федерального бюджета, либо он будет вынужден использовать накопленный резерв по взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев и профессиональных заболеваний (НСиПЗ), что

в свою очередь может создать риски уже для этого вида страхования. Кроме того, возможность покрытия дефицита по одному виду страхования за счет другого законодательно сейчас не предусмотрена.

Предложения Счетной палаты

- Минфину рассмотреть вопрос о выделении ФСС межбюджетного трансферта из федерального бюджета, позволяющего обеспечить в 2021 году выплаты по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.
- Минтруду России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и ФСС проработать вопрос о внесении изменений в законодательство, позволяющих в случае нехватки денежных средств для обеспечения выплат пособий по одному виду страхования использовать для этого средства другого вида обязательного социального страхования.
- Минздраву России совместно с Минтрудом России провести мониторинг для установления причин низкой готовности медицинских организаций и страхователей к использованию электронной системы информационного взаимодействия для формирования листка нетрудоспособности в форме электронного документа. На основе полученных результатов разработать меры по устранению этих причин до конца 2021 года.
- Минздраву России совместно с Минтрудом России и ФСС утвердить порядок формирования листков нетрудоспособности в форме электронного документа.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка влияния перехода на прямые выплаты пособий на финансовую устойчивость Фонда социального страхования Российской Федерации»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 29 сентября 2020 года

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.11.0.9 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие порядок перехода с «зачетного механизма» исполнения бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации (далее – ФСС, Фонд) (механизма выплаты пособий застрахованным лицам страхователем в счет уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование в бюджет ФСС) на систему непосредственного назначения и выплаты пособий территориальными органами ФСС;
- бюджетная отчетность ФСС и его территориальных органов;
- документы, отражающие начисление и уплату страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (далее – страхование на случай ВНиМ), в том числе в территориальных органах ФСС, реализующих пилотный проект;
- документы, отражающие расходы на страховое обеспечение по страхованию на случай ВНиМ, в том числе в территориальных органах ФСС, реализующих пилотный проект;
- документы, отражающие управление средствами бюджета ФСС (в части восполнения дефицита средств по социальному страхованию на случай ВНиМ территориальным органам ФСС, реализующим пилотный проект);
- документы, отражающие кредиторскую задолженность перед страхователями, сложившуюся в сумме превышения произведенных ими расходов на выплату пособий над суммой начисленных страховых взносов.

3. Цели и вопросы экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Установить причины дефицита поступающих средств за счет страховых взносов по страхованию на случай ВНиМ в регионах, реализующих пилотный проект.

3.2. Цель 2. Оценить финансовую устойчивость бюджета ФСС при переходе с 2021 года всех территориальных органов ФСС с «зачетного механизма» исполнения бюджета ФСС на систему назначения и выплаты пособий территориальными органами ФСС.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

ФСС и его территориальные органы.

5. Исследуемый период

2012–2019 годы.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 3 февраля по 29 сентября 2020 года.

7. Краткая характеристика исследуемой сферы

Правоотношения в системе обязательного социального страхования на случай ВНиМ регулируются Федеральным законом № 255-ФЗ¹.

Государственные пособия, финансируемые за счет средств данного вида социального страхования, выплачиваются застрахованным лицам страхователем (работодателем). Одновременно страховые взносы в бюджет ФСС работодатели

1. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (далее – Федеральный закон № 255-ФЗ).

уплачивают с учетом уменьшения начисленных сумм взносов на произведенные ими расходы на выплату пособий (далее – «зачетный механизм»)².

С июля 2011 года ФСС начал реализацию «Прямые выплаты» (далее – пилотный проект), суть которого заключается в том, что в участвующих в пилоте регионах назначение и выплату пособий осуществляют не работодатели, а территориальные органы ФСС. Страховые взносы в этом случае уплачиваются в полной сумме, в которой они начислены³.

Пилотный проект был направлен на решение следующих задач:

- обеспечение гарантированного права застрахованных лиц на получение государственных пособий по обязательному социальному страхованию;
- снижение нагрузки на работодателя, минимизация его участия при выплате гражданам пособий;
- усиление контроля за расходованием средств бюджета ФСС;
- обеспечение финансовой устойчивости бюджета ФСС путем достижения прозрачности финансовых потоков;
- разработка и реализация новых технологий приема и обработки данных, в частности внедрения электронного листка нетрудоспособности.

Проведение пилотного проекта было также обусловлено необходимостью выполнения требований статей 148 и 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающих кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов.

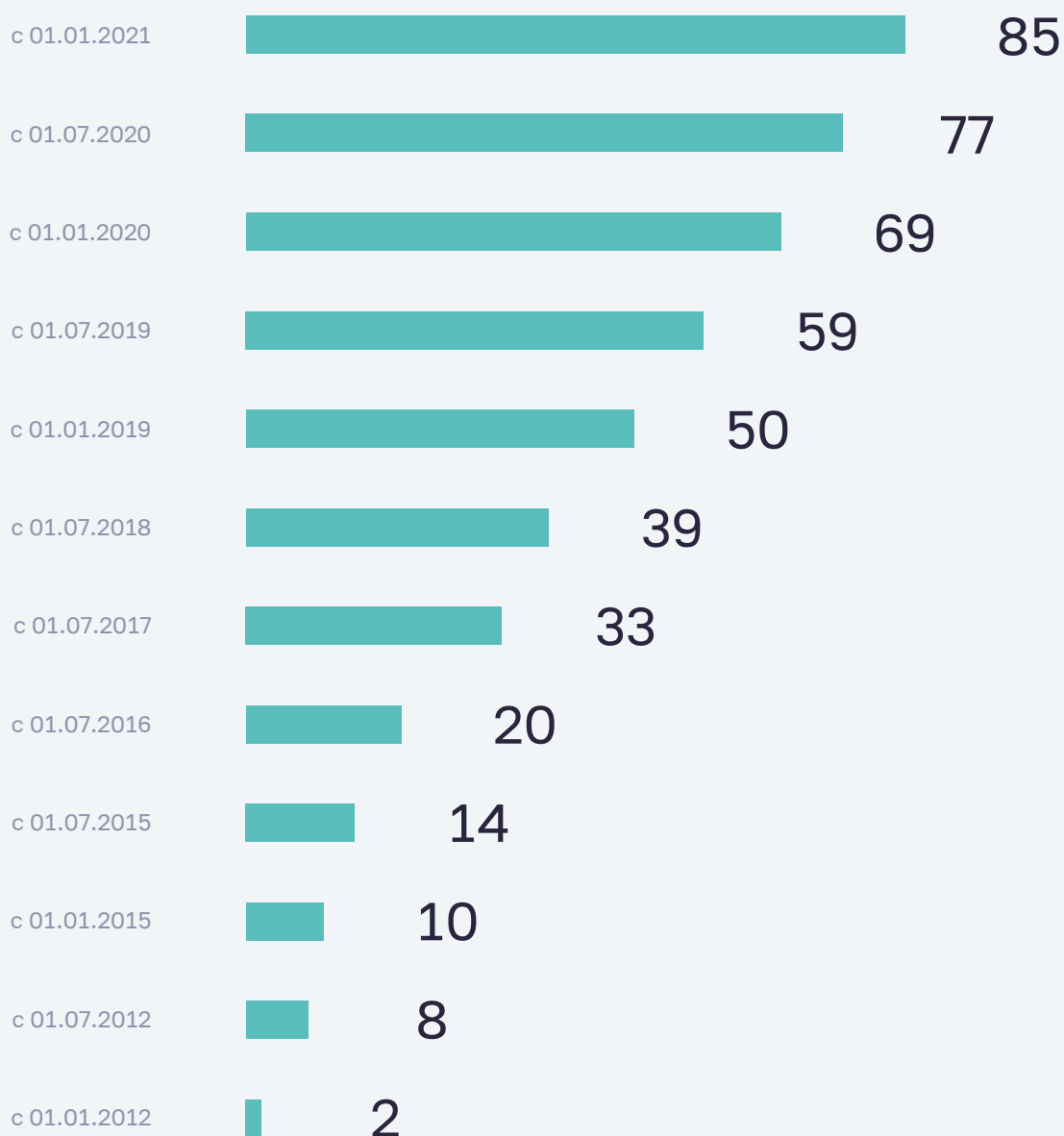
Поэтапное вступление территориальных органов ФСС в пилотный проект в порядке, установленном постановлением Правительства № 294⁴, представлено в приложении № 1 к настоящему отчету и на рисунке 1.

С 1 января 2021 года пилотный проект прекращается, с этой даты пособия будут выплачиваться только территориальными органами ФСС⁵.

-
2. Часть 2 статьи 4.6 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ. С 1 января 2017 года регулируется также пунктом 2 статьи 431 Налогового кодекса Российской Федерации.
 3. Реализация ФСС пилотного проекта ежегодно предусматривается федеральным законом о бюджете ФСС на текущий финансовый год и на плановый период.
 4. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2011 г. № 294 «Об особенностях финансового обеспечения, назначения и выплаты в 2012–2020 годах территориальными органами Фонда социального страхования Российской Федерации застрахованным лицам страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, осуществления иных выплат и возмещения расходов страхователя на предупредительные меры по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников, а также об особенностях уплаты страховых взносов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (далее – постановление Правительства № 294).
 5. Пункт 2 статьи 431 Налогового кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ) действует до 31 декабря 2020 года.

Рисунок 1

Количество территориальных органов ФСС, участвующих в пилотном проекте «Прямые выплаты», нарастающим итогом



8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

8.1. Установление причин дефицита поступающих средств за счет страховых взносов по страхованию на случай ВНиМ в регионах, реализующих пилотный проект

В начале реализации пилотного проекта предполагалось, что механизм выплаты застрахованным лицам страхового обеспечения непосредственно территориальными органами ФСС (далее – прямые выплаты) с 2014 года будет введен на всей территории Российской Федерации⁶.

В рамках пилотного проекта планировалось отработать порядок взаимодействия территориальных органов ФСС со страхователями, медицинскими организациями и получателями пособий в двух субъектах Российской Федерации (Карачаево-Черкесская Республика и Нижегородская область), определить эффективность изменений в страховом обеспечении и выявить его недостатки.

Оценка эффективности пилотного проекта и показатели достижения желаемого результата Правительством Российской Федерации не определялись.

Решения о переносе срока перехода всех регионов на новый механизм выплат Правительством Российской Федерации принимались на основании результатов ежегодного анализа реализации пилотного проекта, проводимого ФСС и его территориальными органами – участниками пилотного проекта. При этом итоги анализа, выявленные риски, факторы, влияющие на внедрение новой модели выплат, ее преимущества и недостатки ни в одном документе Правительства Российской Федерации не отражены.

Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) проведен SWOT-анализ перехода на прямые выплаты, направленный на выявление слабых и сильных сторон пилотного проекта в части страхования на случай ВНиМ (см. табл. 1).

6. Пояснительная записка к законопроекту № 607161-5 «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

Таблица 1. Результаты анализа пилотного проекта

Сильные стороны	Слабые стороны
<ol style="list-style-type: none"> 1. Благоприятные условия для контроля за исчислением размеров пособий и достоверностью предоставляемых документов. Исключение необоснованных расходов. 2. Выплата пособий не зависит от финансового положения страхователя, достигается стабильный уровень социальной поддержки граждан и положительное влияние на качество жизни граждан. 3. Застрахованные лица получают пособия своевременно и независимо от срока выплаты заработной платы. 4. Прозрачность механизма выплаты страхового обеспечения без участия посредников, перечисление пособий непосредственно застрахованным лицам. 5. Сокращение конфликтов между работодателем и застрахованным лицом по поводу получения пособий. 6. Снижение нагрузки на страхователей и упрощение расчетов по уплате страховых взносов с ФСС, сокращение количества проверок. 7. Страховщик имеет полную информацию об обеспечении пособиями застрахованного лица. 8. Отсутствие у ФСС кредиторской задолженности перед страхователями в случае превышения расходов на выплату пособий над суммой начисленных страховых взносов. 9. У страхователей нет необходимости «заимствовать» денежные средства для выплаты пособий. 10. Сформирован электронный листок нетрудоспособности, обеспечивающий прозрачную историю болезни работающего, предотвращение нецелевого расходования средств бюджета ФСС 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Внедрение системы электронных листков нетрудоспособности не исключило бумажные документы и расходы на производство бланков. 2. Участие страхователя при подготовке документов, необходимых для назначения пособий, создает риски нарушения ими сроков предоставления документов, установленных законодательством
Возможности	Угрозы
<ol style="list-style-type: none"> 1. Оптимизация расходов бюджета ФСС путем недопущения нецелевого использования средств социального страхования. 2. Ведение персонализированного учета застрахованных лиц, получивших пособия. 3. Эффективное и рациональное планирование бюджета ФСС на очередной финансовый год и плановый период, прогнозирование финансовой устойчивости системы социального страхования. 4. Отработка электронного документооборота с участниками пилотного проекта (страхователями, медицинскими организациями и другими заинтересованными органами власти и организациями). 5. Полный отказ от листка нетрудоспособности на бумажном носителе. 6. Переход на проактивное назначение государственных пособий без участия страхователя и застрахованного лица. 7. Применение современных технологий и их постоянное совершенствование 	<p>Риск финансовой неустойчивости системы обязательного социального страхования. Необходимость выделения средств из федерального бюджета на обеспечение сбалансированности бюджета ФСС или привлечение для выполнения социальных обязательств по страхованию на случай ВНиМ средств обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний</p>

При преобладающем количестве сильных сторон нового механизма выплат пособий для бюджета ФСС сохраняются риски финансовой неустойчивости в части страхования на случай ВНиМ. Данный риск подтверждается включением начиная с 2018 года в федеральные законы о бюджете ФСС на очередной финансовый год и на плановый период положений, предусматривающих использование для покрытия дефицита по страхованию на случай ВНиМ средств социального страхования от несчастных

случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Наличие данного риска также подтверждает решение Правительства Российской Федерации о переносе на последнюю очередь срока перехода на прямые выплаты территориальных органов ФСС в регионах с высокой обеспеченностью расходов доходами, таких как г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская и Магаданская области, в ряде случаев выступающих в качестве доноров для других субъектов Российской Федерации.

С начала участия территориальных органов ФСС в пилотном проекте (далее – пилотные регионы) финансовый результат исполнения бюджета Фонда по страхованию на случай ВНиМ ухудшается (см. рис. 2, 3). Значительный дефицит в 2015–2016 годах также обусловлен возвратом в федеральный бюджет межбюджетных трансфертов прошлых лет в объеме 55 млрд рублей.

Анализ показал, что в 50 пилотных регионах (85 % общего количества пилотных регионов)⁷ финансовый результат исполнения бюджета ФСС в части страхования на случай ВНиМ в первый год реализации пилотного проекта ухудшился (приложение № 2 к настоящему отчету). Рост дефицита бюджета Фонда составил от почти шестикратного в Мурманской и Костромской областях до 3,2 раза в Ульяновской области. В Рязанской и Тульской областях имевшийся ранее профицит сменился на дефицит. Еще в пяти регионах, имевших профицит, он снизился от почти двукратного в Воронежской и Сахалинской областях до десятикратного в Курской области.

Стабильный финансовый результат сохранился только в республиках Адыгея, Чувашия, Калмыкия, в Вологодской, Нижегородской и Псковской областях.

По мере реализации пилотного проекта ситуация изменилась. К концу 2019 года из 33 регионов, участвующих в пилотном проекте более 3 лет, в 14 регионах (42,4 %) сложился профицит, в 16 регионах (48,5 %) – объем дефицита уменьшился. Например, в Республике Татарстан по сравнению с 2015 годом дефицит снизился более чем в 2 раза, в Ульяновской области по сравнению с 2016 годом – почти в 6 раз.

В трех пилотных регионах ситуация ухудшилась. За 2012–2019 годы в Новосибирской области дефицит вырос в 2,2 раза (за 2019 год дефицит составил 4 901,98 млн рублей), в Карачаево-Черкесской Республике – в 1,3 раза (307,65 млн рублей), за 2015–2019 годы в Самарской области – в 1,4 раза (3 652,22 млн рублей).

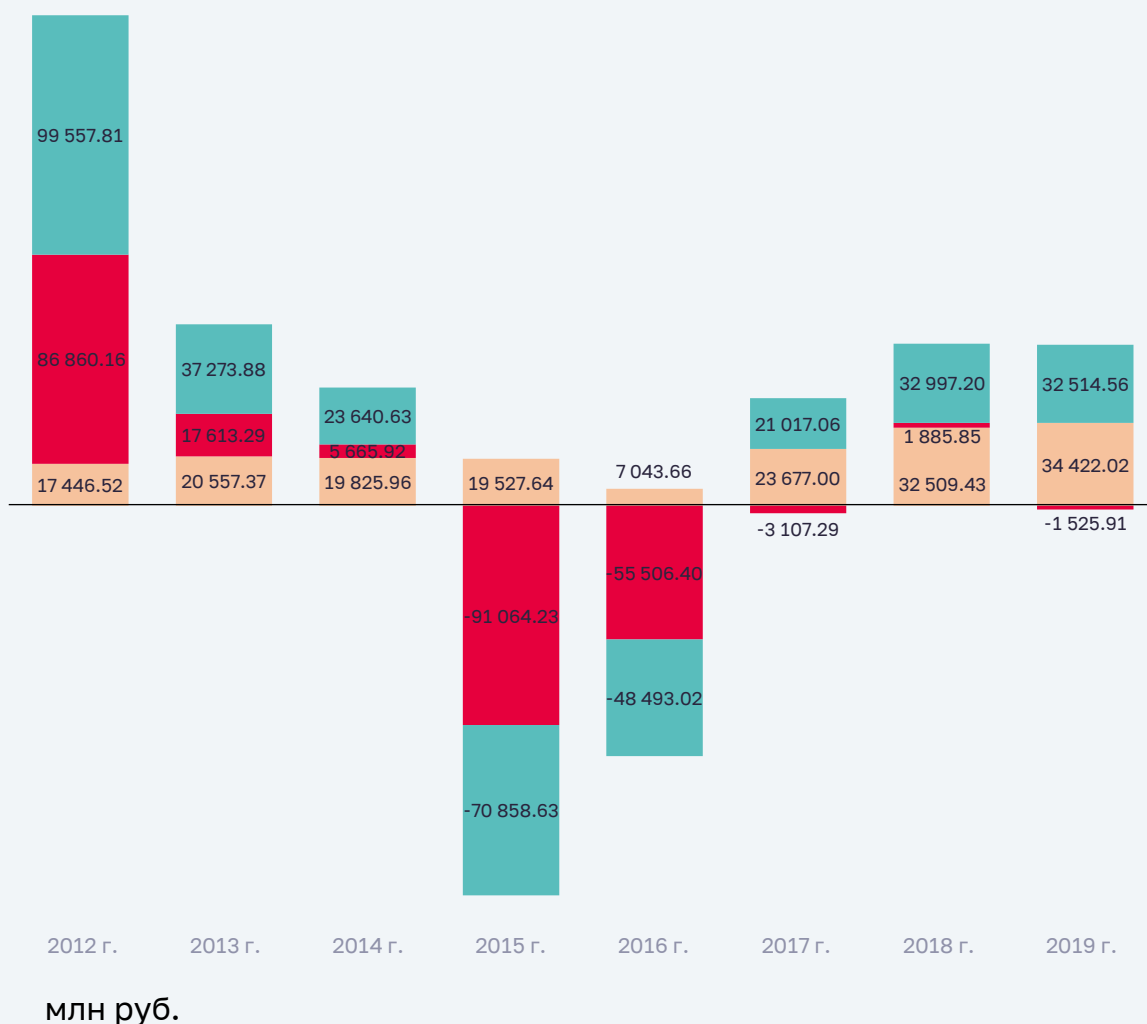
На ухудшение ситуации в Карачаево-Черкесской Республике повлияла необходимость погашения кредиторской задолженности перед страхователями, которая в 2018 году выросла в 2,3 раза. Территориальному органу ФСС в Карачаево-Черкесской Республике от территориального органа ФСС в Ставропольском крае, реализующего бюджет ФСС по «зачетному механизму», была передана кредиторская задолженность двух страхователей⁸, которые выбыли с территории Ставропольского края и зарегистрированы на территории республики.

7. Без учета Республики Крым и г. Севастополя.

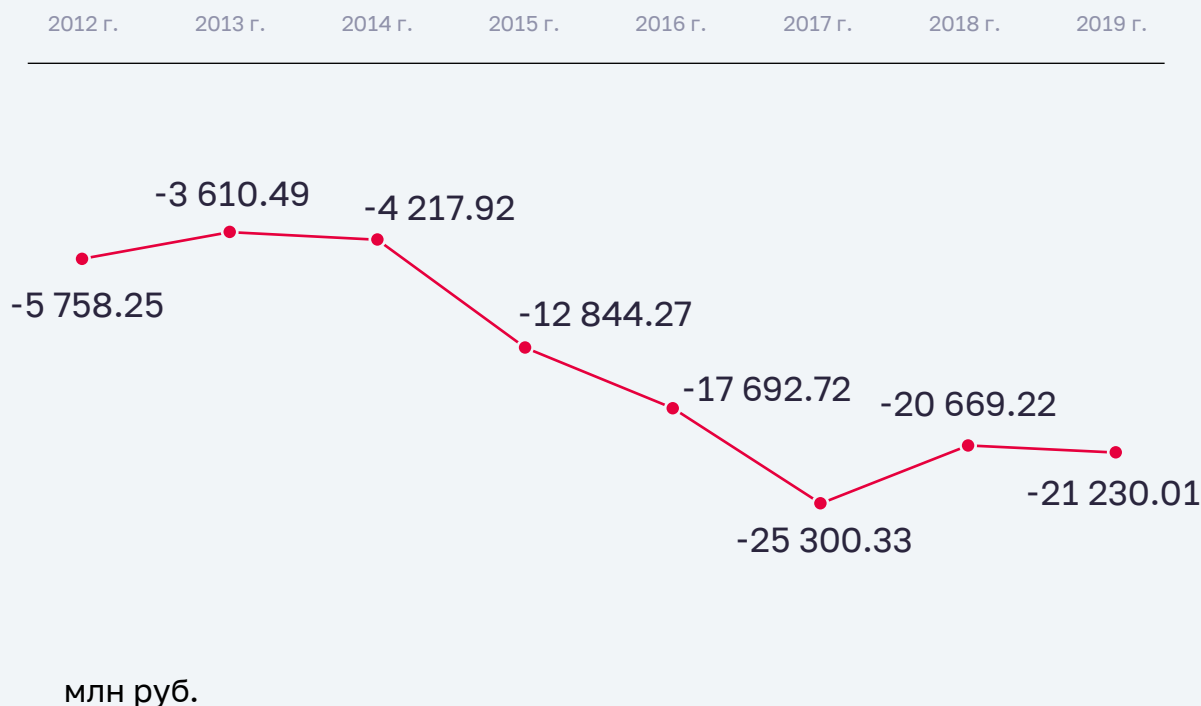
8. ИП Моллов (акт приема-передачи от 27 апреля 2018 г.) и ООО «Капитель» (акт приема-передачи от 28 марта 2018 г.).

Финансовый результат исполнения бюджета ФСС в 2012–2019 годах

- Финансовый результат исполнения бюджета ФСС
- Результат исполнения бюджета ФСС в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством
- Результат исполнения бюджета ФСС в части обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний



Исполнение бюджета ФСС в пилотных регионах в части страхования на случай ВНиМ



В Новосибирской и Самарской областях более чем в два раза выросли расходы⁹. Основной рост расходов приходится на 2017 год¹⁰ и обусловлен созданием в этом году на территории данных областей региональных центров внутрибанковского учета и отчетности ПАО «Сбербанк России» с численностью застрахованных лиц: 138,9 тыс. человек – в Самарской области и 108,3 тыс. человек – в Новосибирской области. На выплату пособий застрахованным лицам, работающим в данной организации, территориальным органом ФСС по Самарской области израсходовано 5 388,0 млн рублей (33,4 % всех расходов по страхованию на случай ВНиМ за 2017 год), территориальным органом ФСС по Новосибирской области – 3 961,3 млн рублей (24,5 %).

9. При росте расходов в среднем по Российской Федерации в 1,6 раза.

10. В Новосибирской области расходы в 2017 году по сравнению с 2016 годом выросли на 3 286,62 млн рублей, или в 1,3 раза, в Самарской области – на 4 616,13 млн рублей, или в 1,4 раза.

На протяжении всего периода реализации пилотного проекта профицит складывался только в Республике Крым, Магаданской области и г. Севастополе. В Тамбовской области профицит был на протяжении шести лет¹¹.

Таблица 2. Структура финансового результата пилотных регионов

Показатель	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Регионы с дефицитом (ед.)	8	7	7	11	18	29	29	40
Объем дефицита (млн руб.)	-5 758,25	-3 654,96	-4 314,0	-14 074,09	-18 854,31	-26 329,06	-22 337,18	-25 884,98
Регионы с профицитом (ед.)	0	1	1	3	2	4	10	19
Объем профицита (млн руб.)	0,0	44,47	96,06	1 229,83	1 161,61	1 028,24	1 667,96	4 655,01
Доля регионов с дефицитом в общем количестве пилотных регионов (%)	100,0	87,5	87,5	78,6	90,0	87,9	74,4	67,8
Всего пилотных регионов на конец года (ед.)	8	8	8	14	20	33	39	59

Как видно из таблицы 2, удельный вес пилотных регионов с дефицитом хоть и снижается, но остается достаточно высоким, что свидетельствует о постоянной недостаточности средств для выполнения территориальными органами ФСС социальных обязательств в большинстве пилотных регионов.

Объем профицита пилотных регионов не покрывает складывающегося дефицита. Так, по итогам 2019 года объем профицита в 19 пилотных регионах покрывает только пятую часть недостающих средств в оставшихся 40 пилотных регионах. Недостающие суммы регионам с дефицитом ежегодно компенсировались из централизованного резерва ФСС¹², который образовывался в основном за счет средств регионов,

11. Тамбовская область реализует пилотный проект с 2012 года.

12. Централизованный резерв ФСС формируется на федеральном уровне и входит в состав источников внутреннего финансирования дефицита бюджета Фонда в части остатков средств по страхованию на случай временной нетрудоспособности и обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (далее – централизованный резерв Фонда) (постановление ФСС от 1 апреля 2004 г. № 30 «Об утверждении порядка формирования, расходования и учета средств резерва для обеспечения финансовой устойчивости Фонда социального страхования Российской Федерации»).

не участвующих в пилотном проекте. Средства федерального бюджета на обеспечение сбалансированности бюджета ФСС выделялись только в 2012 и 2013 годах¹³.

Одним из факторов, оказывающих влияние на финансовый результат исполнения бюджета ФСС, является достаточность поступающих страховых взносов для выполнения гарантий по социальному страхованию. На рисунке 4 представлены показатели исполнения бюджета ФСС по регионам в 2012–2019 годах.

Поступления страховых взносов в разрезе субъектов Российской Федерации представлены в приложении № 3 к настоящему отчету.

Данные показывают, что риски возможного негативного влияния на поступления страховых взносов, связанные с обязанностью страхователей уплачивать их в полном объеме начисленных сумм и изменением порядка расчетов при отказе от «зачетного механизма», не подтвердились. Реализация пилотного проекта никак не отразилась на динамике поступлений страховых взносов и на ежегодном темпе их роста, который в пилотных регионах сопоставим с ростом аналогичных доходов в целом по Российской Федерации (см. табл. 3).

Таблица 3. Рост поступлений страховых взносов

Показатель	Соотношение поступлений страховых взносов к предыдущему году (%)							
	2012 г./ 2011 г.	2013 г./ 2012 г.	2014 г./ 2013 г.	2015 г./ 2014 г.	2016 г./ 2015 г.	2017 г./ 2016 г.	2018 г./ 2017 г.	2019 г./ 2018 г.
8 регионов, перешедших в 2012 г.	108,4	114,8	106,5	102,4	104,3	106,3	111,3	108,8
6 регионов, перешедших в 2015 г.	109,3	112,8	108,2	110,0	109,8	106,8	112,9	108,2
6 регионов, перешедших в 2016 г.	107,8	109,9	107,7	104,3	98,9	106,5	114,4	110,1
13 регионов, перешедших в 2017 г.	106,2	108,6	105,7	102,3	103,8	98,4	121,2	111,1
6 регионов, перешедших в 2018 г.	105,5	110,7	107,4	103,2	103,6	103,2	107,8	113,0
20 регионов, перешедших в 2019 г.	106,6	110,1	107,5	104,3	103,7	101,5	111,7	104,9
В целом по Российской Федерации	110,0	111,8	107,9	104,6	105,2	103,3	112,1	109,9

13. Межбюджетный трансферт из федерального бюджета на сбалансированность бюджета ФСС в 2012 году был предусмотрен в сумме 84 498,09 млн рублей, в 2013 году – 32 573,04 млн рублей.

Финансовый результат исполнения бюджета ФСС в 2012–2019 годах



В то же время особенностью перехода на прямые выплаты является рост текущей задолженности по страховым взносам в первый год реализации пилотного проекта. Динамика задолженности по страховым взносам в разрезе субъектов Российской Федерации представлена в [таблице 4](#) и подробнее – в [приложении № 4](#) к настоящему отчету.

Таблица 4. Динамика задолженности по страховым взносам по пилотным регионам

Пилотные регионы	Соотношение задолженности по страховым взносам к предыдущему году (%)							
	2012 г./ 2011 г.	2013 г./ 2012 г.	2014 г./ 2013 г.	2015 г./ 2014 г.	2016 г./ 2015 г.	2017 г./ 2016 г.	2018 г./ 2017 г.	2019 г./ 2018 г.
8 регионов, перешедших в 2012 г.	197,19	124,43	118,14	123,50	110,75	112,03	104,84	107,25
6 регионов, перешедших в 2015 г.	102,28	116,39	111,06	347,01	106,67	119,07	109,23	115,19
6 регионов, перешедших в 2016 г.	105,44	125,87	115,59	111,84	267,64	140,51	108,34	123,78
13 регионов, перешедших в 2017 г.	100,58	120,86	110,55	113,41	97,77	352,50	110,75	125,67
6 регионов, перешедших в 2018 г.	110,62	132,75	116,20	110,60	83,84	165,95	229,01	138,11
20 регионов, перешедших в 2019 г.	110,99	123,37	115,07	109,52	95,92	151,39	127,01	217,87
В целом по Российской Федерации (%)		120,8	114,1	129,2	105,8	141,5	110,1	125,1
В субъектах, реализующих бюджет ФСС по «зачетному механизму» (%)		115,0	113,1	104,8	93,7	134,2	106,7	97,9

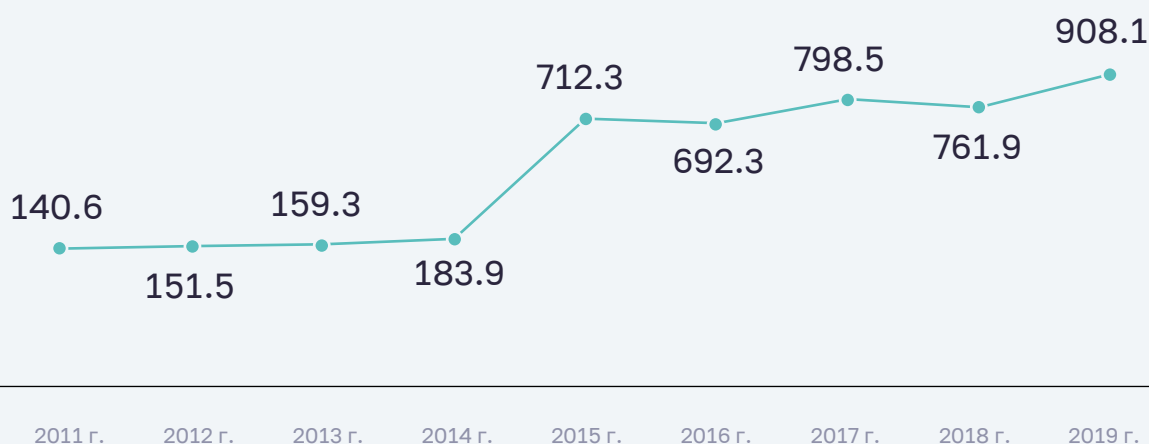
В первый год рост задолженности произошел во всех территориальных органах ФСС (от 2 раз в Калининградской, Брянской, Амурской, Костромской, Архангельской областях, Камчатском и Забайкальском краях, Кабардино-Балкарской и Чувашской республиках до 5,3 раза в Вологодской области)¹⁴.

14. Задолженность исследована на основании данных финансового отчета ФСС (ф. 6-ФСС), утвержденного приказом ФСС от 18 марта 2018 г. № 39, формируемых Фондом для контроля за финансовыми потоками бюджета ФСС в условиях взаимозачетов между страхователями и страховщиком в текущем финансовом году, на основании расчетов страхователей по начисленным и уплаченным страховым взносам (представляются в налоговые органы по форме, утвержденной приказом ФНС России от 18 сентября 2019 г. № ММВ-7-11/470@, до этой даты – приказом ФНС России от 10 октября 2016 г. № ММВ-7-11/551@) и направленных ФНС России в ФСС в соответствии с пунктом 16 статьи 431 Налогового кодекса Российской Федерации. Взаимодействие ФНС России и ФСС осуществляется в рамках соглашения об информационном обмене Федеральной налоговой службы и Фонда социального страхования Российской Федерации (№ ММВ-23-11/27@02-11-13-06-5262П от 30 ноября 2016 года).

Так, в Самарской области, перешедшей на прямые выплаты с июля 2015 года, по сравнению с 2014 годом задолженность по итогам 2015 года выросла в 3,9 раза, ее рост годом ранее составлял всего 1,1 раза (рис. 5).

Рисунок 5

Динамика задолженности в Самарской области



млн руб.

Наиболее крупные суммы задолженности на конец 2015 года в Самарской области сложились у 25 страхователей, в том числе у Поволжского банка ПАО «Сбербанк России» (51,8 млн рублей), филиала АО «РЭУ «Самарский» (17,9 млн рублей), Куйбышевской дирекции инфраструктуры Центральной дирекции инфраструктуры – филиала ОАО РЖД (далее – Куйбышевский филиал РЖД) (16,9 млн рублей).

Таблица 5. Финансовые показатели Куйбышевского филиала РЖД за 2015–2016 годы

млн руб.

Показатели	2015 г.	2016 г.
Задолженность за страхователем на начало расчетного периода	0,3	16,9
Начислено страховых взносов за текущий финансовый год	204,8	198,5
Начислено страховых взносов (плательщиком страховых взносов (страхователем) за прошлые расчетные периоды	0,3	0,6

Показатели	2015 г.	2016 г.
Начислено страховых взносов ФСС по актам проверок		3,2
Расходы на выплаты страхователем пособий (за первое полугодие 2015 г.)	95,8	
Уплачено страховых взносов за текущий финансовый год	92,7	203,5
Задолженность за страхователем на конец расчетного периода	16,9	15,7
из них:		
начислено страховых взносов (плательщиком страховых взносов за прошлые расчетные периоды)	0,3	0,0
начисления за декабрь текущего финансового года	16,6	15,7

Таблица 6. Начисления и поступления взносов в бюджет ФСС в течение финансового года от Куйбышевского филиала РЖД

млн руб.

Расчетный период	2015 г.			2016 г.		
	Начисленные страховые взносы	Поступления страховых взносов	Расходы страхователя на выплату пособий	Начисленные страховые взносы	Поступления страховых взносов	Расходы страхователя на выплату пособий
Январь	17,8	0,6	13,4	17,3	16,9	0,0
Февраль	17,0	4,3	17,1	17,2	17,4	0,0
Март	16,4	0,0	19,3	15,8	17,3	0,0
Апрель	18,8	0,0	16,4	17,8	15,8	0,0
Май	15,8	0,0	14,6	16,4	17,8	0,0
Июнь	16,6	0,3	15,2	16,3	16,3	0,0
Итого за I полугодие	102,4	5,2	96,0	100,8	101,5	0,0
Июль	18,7	1,5	-0,1	17,1	16,4	0,0
Август	16,8	18,8	0,0	16,8	17,2	0,0
Сентябрь	16,2	16,8	0,0	16,6	16,5	0,0
Октябрь	18,8	16,3	-0,1	17,5	17,0	0,0
Ноябрь	15,3	18,9	0,0	14,0	20,9	0,0
Декабрь	16,6	15,2	0,0	15,7	14,0	0,0
Всего	204,8	92,7	95,8	198,5	203,5	0,0

Из данных, приведенных в [таблицах 5 и 6](#), что рост задолженности связан с порядком уплаты страховых взносов, в соответствии с которым исчисленная сумма взносов по итогам каждого календарного месяца подлежит уплате не позднее 15-го числа следующего календарного месяца¹⁵. Таким образом, начисленные за декабрь текущего года страховые взносы фактически поступают в бюджет ФСС в следующем финансовом году, что увеличивает дебиторскую задолженность ФСС (кассовый разрыв). На примере Куйбышевского филиала РЖД видно, что в отсутствие у страхователя полномочий по выплате пособий, взносы за декабрь 2015 года учтены в полном объеме, подлежащем уплате в бюджет ФСС, в то время как годом ранее – с учетом произведенных расходов за декабрь 2014 года. При этом расходы за декабрь 2014 года, до их зачета, подлежали проверке со стороны ФСС в соответствии со статьей 4.7 Федерального закона № 255-ФЗ.

С 1 января 2017 года контроль за правильностью и своевременностью уплаты страховых взносов осуществляется налоговыми органами, а проверки расходов на выплату страхового обеспечения, заявленных страхователем в расчете по страховым взносам, представленном в налоговый орган, – ФСС. Данная ситуация усложняет не только контроль за правильностью уплаты страховых взносов, но и формирование отчетности об исполнении бюджета ФСС на отчетную дату, поскольку данные о фактических расходах учитываются только после поступления этих сведений в ФСС из налоговых органов и проведения их сверки со стороны Фонда.

За 2019 год территориальными органами ФСС проведено 187,24 тыс. камеральных и выездных проверок, в результате которых было принято 23,74 тыс. решений о непринятии к зачету расходов (12,7 % количества проведенных проверок) на общую сумму 548,3 млн рублей. При этом ФСС ежегодно в таком порядке проверяет не более 6 % расчетов страхователей. Это означает, что «зачетный механизм» не обеспечивает в полном объеме прозрачности расходов и не исключает нарушений законодательства при выплате пособий.

Отмена «зачетного механизма» меняет ситуацию. Во-первых, у Фонда появляется возможность осуществить контроль за выплатой пособий уже на этапе их назначения. Во-вторых, нет необходимости осуществлять взаимозачет по расходам со страхователями, что упрощает процедуру налогового контроля. В-третьих, поступления страховых взносов в сумме их начислений обеспечивают прозрачность денежных потоков и упрощают процедуру формирования бюджетной отчетности ФСС.

Следует отметить, что увеличение текущей задолженности повлияло и на коэффициент собираемости страховых взносов¹⁶, который в пилотных регионах складывался ниже, чем в целом по Российской Федерации, что видно из данных, представленных в [таблице 7](#).

15. Пункты 1 и 3 статьи 431 Налогового кодекса Российской Федерации.

16. Удельный вес поступивших страховых взносов по страхованию на случай ВНиМ к их начислениям в текущем финансовом году (далее – коэффициент собираемости).

Таблица 7. Изменения коэффициента собираемости страховых взносов в период 2012-2019 годов

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Коэффициент собираемости страховых взносов в целом по Российской Федерации (%)	99,9	99,9	100,0	99,6	100,0	99,0	100,1	99,4
Коэффициент собираемости страховых взносов в субъектах Российской Федерации, реализующих пилотный проект (%)	97,1	98,9	98,9	97,0	98,8	98,1	101,0	98,4

В первый год реализации пилотного проекта коэффициент собираемости снизился в 49 пилотных регионах (83,1 %) ¹⁷, причем более существенно в регионах, перешедших на прямые выплаты не с начала, а с середины финансового года (см. рис. 6, подробнее – в приложении № 5 к настоящему отчету).

Еще одной причиной снижения коэффициента собираемости в первый год могло стать то, что отдельные страхователи, несмотря на прекращение полномочий, продолжали выплачивать пособия и при расчете с ФСС уменьшать начисленные страховые взносы на сумму выплат. В связи с отсутствием в постановлении Правительства № 294 положений о переходном периоде, территориальные органы ФСС в пилотных регионах не учитывали произведенные страхователем расходы, что подтверждается судебной практикой ¹⁸.

По мнению Счетной палаты, подобная ситуация во многом была связана с недостаточной готовностью страхователей к изменению порядка уплаты страховых взносов.

В дальнейшем платежная дисциплина страхователей восстанавливалась, коэффициент собираемости и прирост текущей задолженности начинал и соотноситься либо уменьшаться по сравнению со значениями в целом по Российской Федерации ¹⁹.

В связи со сменой главного администратора страховых взносов по страхованию на случай ВНиМ Фонд передал налоговым органам 15 936,7 млн рублей задолженности, образовавшейся за расчетные периоды до 1 января 2017 года. Объем данной задолженности

17. Снижение поступлений страховых взносов по сравнению с годом, предшествующим году перехода: за 2012 год – в 6 из 8 регионов (75 %), за 2015 год – в 4 из 6 регионов (66,6 %), за 2016 год – в 5 из 6 регионов (83,3 %), за 2017 год – в 12 из 13 регионов (92,3 %), за 2018 год – в 4 из 6 регионов (66,6 %), в 2019 году – в 18 из 20 регионов (90 %).

18. Постановления Арбитражного суда Поволжского округа г. Ульяновска от 12 сентября 2018 г. № Ф06-35728/2018 и от 22 мая 2018 г. № 11АП-4843/2018.

19. Рост задолженности со второго года реализации пилотного проекта в сравнении с ростом в целом по Российской Федерации: в 8 регионах, перешедших с 2012 года, задолженность за период 2013–2019 годов выросла в 2 раза, по Российской Федерации за этот же период – в 3 раза; в 6 регионах, перешедших с 2015 года, задолженность за период 2016–2019 годов выросла в 1,5 раза, по Российской Федерации за этот же период – в 1,9 раза; в 6 регионах, перешедших с 2016 года, задолженность за период 2017–2019 годов выросла в 1,3 раза, по Российской Федерации за этот же период – в 1,4 раза; в 13 регионах, перешедших с 2017 года, задолженность за период 2018–2019 годов выросла в 1,3 раза, по Российской Федерации за этот же период – в 1,3 раза.

на 1 января 2020 года составил 5 033 млн рублей²⁰. Всего долг перед бюджетом ФСС на начало 2020 года составил 11 234,80 млн рублей, из которого 6 201,85 млн рублей (55,8 %) – задолженность за расчетные периоды начиная с 1 января 2017 года.

Рисунок 6

Примеры изменения коэффициента собираемости

Новгородская область,
реализующая пилотный проект с 2012 года



Белгородская область,
реализующая пилотный проект с 2015 года



%

Анализ отчетных данных ФНС России показал, что при росте задолженности за три последних года в целом по Российской Федерации в среднем в 2,6 раза²¹, в регионах, реализующих бюджет ФСС по «зачетному механизму», – в 2,2 раза²², в пилотных

20. Отчет ФНС России № 4-НМ «Отчет о задолженности по налогам, сборам, страховым взносам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации» (далее – отчет ф. № 4-НМ).

21. С 2 393,30 млн рублей на 1 января 2018 года до 6 201,85 млн рублей на 1 января 2020 года.

22. С 1 211,82 млн рублей на 1 января 2018 года до 2 722,84 млн рублей на 1 января 2020 года.

регионах данный рост варьируется от 2,3 раза²³ до 4 раз²⁴ (приложение № 6 к настоящему отчету).

В составе совокупной задолженности, образовавшейся на начало 2020 года, задолженность 59 пилотных регионов составляет 47,5 % на сумму 5 333,8 млн рублей. Полное погашение указанной суммы не способно оказать существенное влияние на результаты исполнения бюджета ФСС пилотных регионов, в том числе испытывающих наибольшую недостаточность в средствах по итогам 2019 года, что видно из данных, представленных на рисунке 7.

Анализ поступления страховых взносов за 2012–2019 годы показал, что рост задолженности является единственной особенностью пилотных регионов. При этом погашение задолженности по страховым взносам в пилотных регионах в 2019 году покрыло бы только четвертую часть сложившего у них дефицита (21 230,01 млрд рублей).

Наряду с доходами на финансовое обеспечение реализации ФСС полномочий оказывают влияние расходы по социальным обязательствам, которые, в свою очередь, зависят от демографической ситуации, уровня заболеваемости (случаев эпидемии гриппа и других сезонных и иных заболеваний), а также социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (число застрахованных лиц, уровень заработной платы).

За счет средств социального страхования на случай ВНиМ Фонд выплачивает²⁵ государственные пособия в связи с рождением и воспитанием детей²⁶, пособия по временной нетрудоспособности (с 4-го дня временной нетрудоспособности)²⁷ и социальные пособия на погребение²⁸.

В бюджете ФСС также ежегодно предусматриваются средства на обеспечение финансово-хозяйственной деятельности ФСС.

Несмотря на то, что организация пилотного проекта требует дополнительных административных ресурсов, рост расходов на указанные цели наблюдался только в начале его реализации²⁹. Рост расходов, в основном, был обусловлен

23. В регионах, перешедших на пилотный проект с 2012 года (с 394,85 млн рублей на 1 января 2018 года до 888,71 млн рублей на 1 января 2020 года).

24. В регионах, перешедших на пилотный проект с 2018 года (с 45,33 млн рублей на 1 января 2018 года до 180,48 млн рублей на 1 января 2020 года).

25. Статья 14 Федерального закона № 255-ФЗ.

26. Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности, пособие по беременности и родам, единовременное пособие при рождении ребенка, ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет.

27. В соответствии со статьей 3 Федерального закона № 255-ФЗ пособие по временной нетрудоспособности застрахованным лицам (за исключением застрахованных лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному социальному страхованию на случай ВНиМ) за первые 3 дня временной нетрудоспособности выплачивается за счет средств страхователя.

28. Порядок выплаты пособия на погребение регулируется Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», не подпадает под реализацию пилотного проекта, поскольку продолжает выплачиваться страхователем с последующим возмещением из бюджета ФСС.

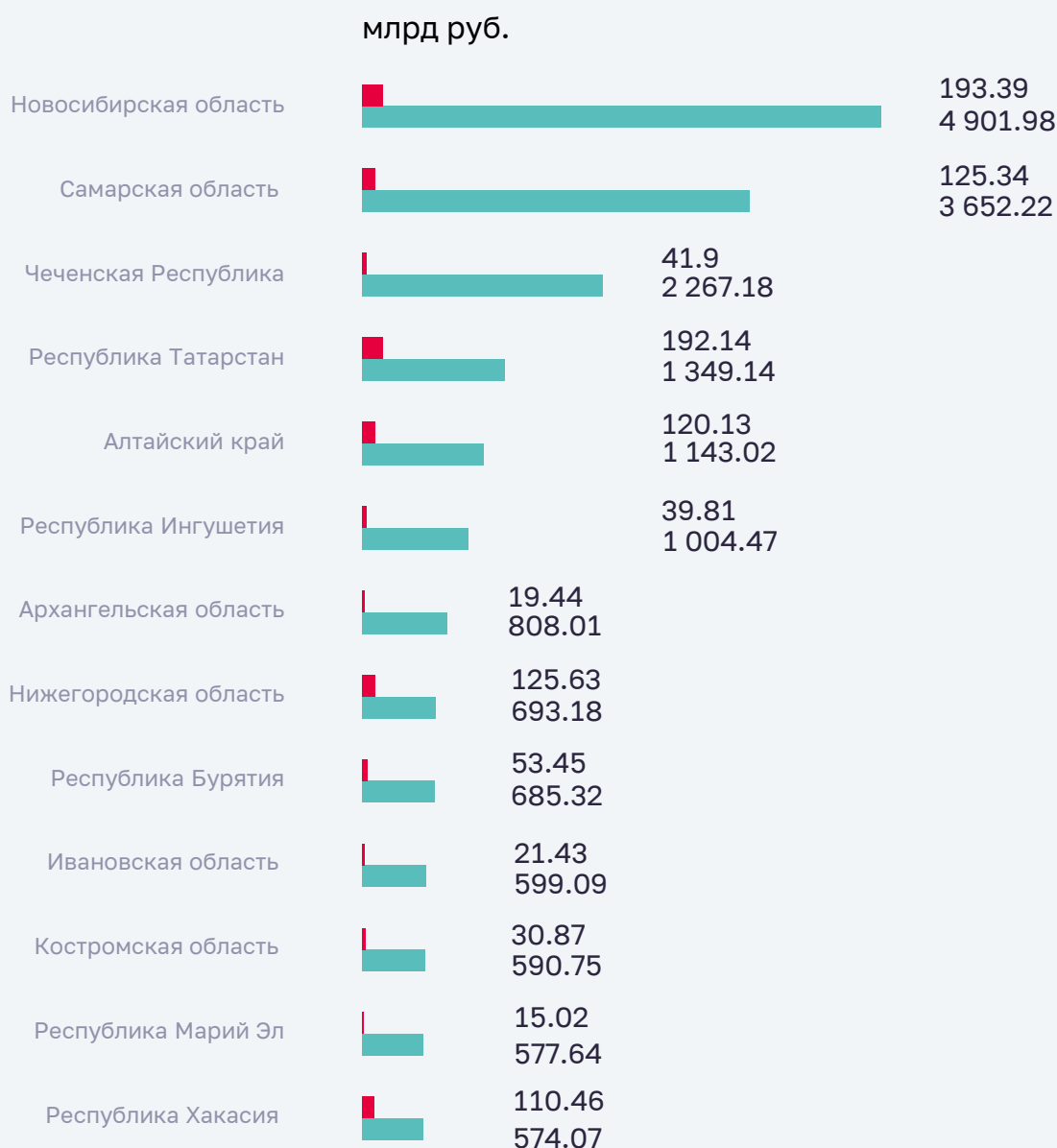
29. В 2012 году расходы на финансово-хозяйственную деятельность за год выросли на 2 087,45 млн рублей (на 33,2 %) по сравнению с 2010 годом и на 954,56 млн рублей по сравнению с 2011 годом (на 15,2 %).

необходимостью разработки новых программных продуктов. В 2019 году данные расходы в пилотных регионах составили 5 251,99 млн рублей, уменьшившись по сравнению с 2012 годом на 1 027,77 млн рублей (на 16,4 %).

Рисунок 7

Регионы с наибольшим дефицитом по страхованию на случай ВНиМ

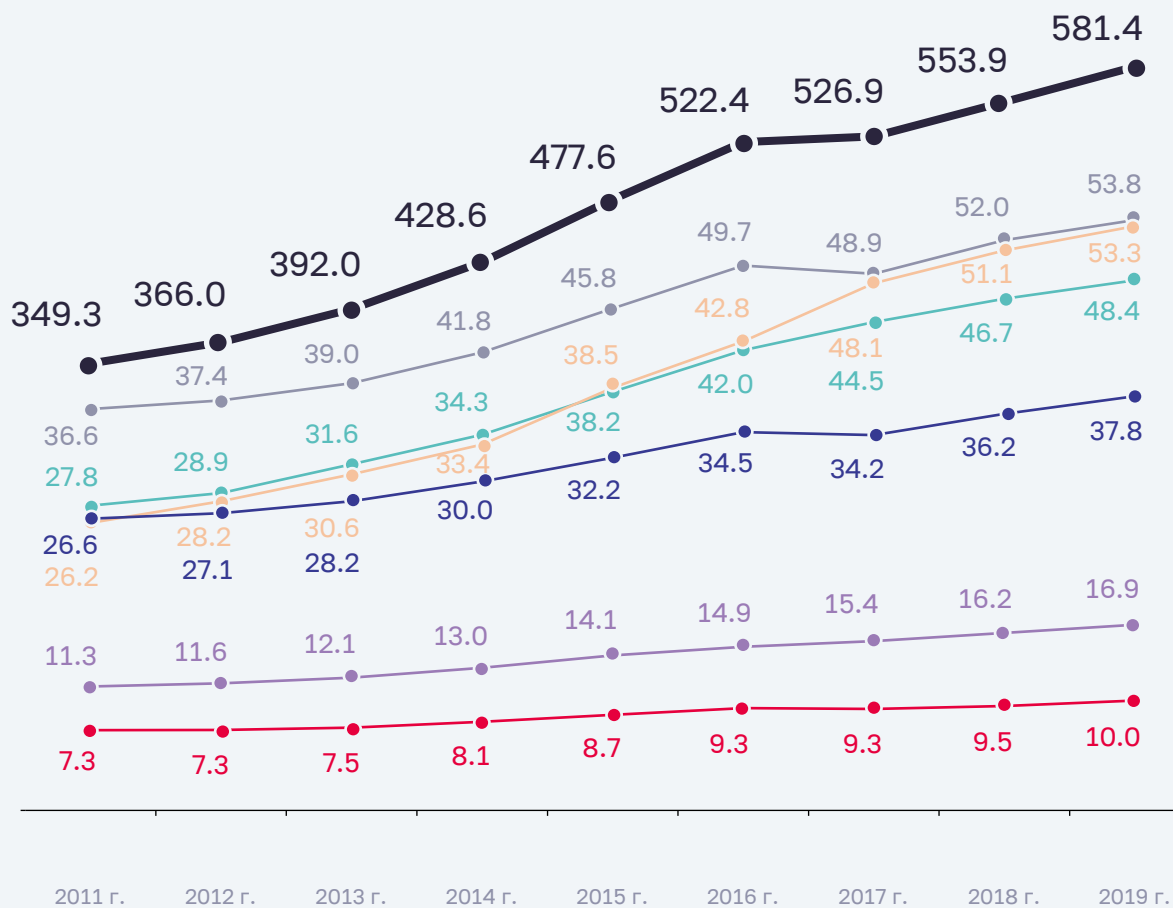
● Задолженность по уплате страховых взносов ● Дефицит по страхованию на случай ВНиМ



Динамика расходов за счет средств страхования на случай ВНиМ

● По Российской Федерации

- 8 регионов, перешедших в 2012 году
- 13 регионов, перешедших в 2017 году
- 6 регионов, перешедших в 2015 году
- 6 регионов, перешедших в 2018 году
- 6 регионов, перешедших в 2016 году
- 20 регионов, перешедших в 2019 году



млрд руб.

Как видно из графика на рисунке 8, рост расходов в пилотных регионах за 2012–2019 годы сопоставим с ростом аналогичных расходов в целом по Российской Федерации (1,6 раза), больше увеличились расходы только в шести регионах, реализующих пилотный проект с 2015 года (1,9 раза).

В разрезе субъектов Российской Федерации расходы представлены в приложении № 7 к настоящему отчету.

Ежегодное увеличение расходов обусловлено ростом среднего заработка застрахованных лиц, ростом МРОТ, на основе которых рассчитываются пособия по временной нетрудоспособности и по беременности и родам³⁰, ежегодной индексацией пособий на уровень инфляции³¹, изменением с 2013 года порядка исчисления пособия по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком³².

Таблица 8. Ежегодный рост расходов

Показатель	Соотношение расходов к предыдущему году (%)							
	2012 г./ 2011 г.	2013 г./ 2012 г.	2014 г./ 2013 г.	2015 г./ 2014 г.	2016 г./ 2015 г.	2017 г./ 2016 г.	2018 г./ 2017 г.	2019 г./ 2018 г.
8 регионов, перешедших в 2012 году	104,1	109,1	108,6	111,4	109,9	106,1	104,8	103,6
6 регионов, перешедших в 2015 году	107,5	108,7	108,9	115,5	111,0	112,4	106,2	104,4
6 регионов, перешедших в 2016 году	102,5	104,6	107,4	108,8	105,6	103,4	104,9	104,6
13 регионов, перешедших в 2017 году	101,8	104,1	106,3	107,2	107,3	99,2	105,7	104,4
6 регионов, перешедших в 2018 году	100,3	102,9	107,2	107,8	107,0	99,2	102,8	105,2
20 регионов, перешедших в 2019 году	102,1	104,2	107,2	109,6	108,6	98,5	106,2	103,5

30. МРОТ с 1 января 2014 года составлял 5 554 рубля в месяц, с 1 января 2015 года – 5 965 рублей, с 1 января 2016 года – 6 204 рубля, с 1 июля 2016 года – 7 500 рублей, с 1 января 2017 года – 7 800 рублей, с 1 января 2018 года – 9 489 рублей, с 1 мая 2018 года – 11 163 рубля, с 1 января 2019 года – 11 280 рублей, с 1 января 2020 года – 12 130 рублей.

31. Пособия с 1 января 2014 года проиндексированы на 1,05, с 1 января 2015 года – на 1,055, с 1 февраля 2016 года – на 1,07, с 1 февраля 2017 года – на 1,054, с 1 февраля 2018 года – на 1,025, с 1 февраля 2019 года – на 1,043.

32. С 1 января 2013 года средний дневной заработок для исчисления пособия по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком определяется путем деления заработка работника за два календарных года, предшествующих тому, в котором наступил страховой случай, на число календарных дней в них, за исключением календарных дней, приходящихся на некоторые периоды (пункт 3.1 статьи 14 Федерального закона № 255-ФЗ в редакции Федерального закона от 25 февраля 2011 г. № 21-ФЗ). Перечень таких периодов установлен Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 276-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и статьи 2 и 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»».

Показатель	Соотношение расходов к предыдущему году (%)							
	2012 г./ 2011 г.	2013 г./ 2012 г.	2014 г./ 2013 г.	2015 г./ 2014 г.	2016 г./ 2015 г.	2017 г./ 2016 г.	2018 г./ 2017 г.	2019 г./ 2018 г.
В регионах, реализующих бюджет ФСС по «зачетному механизму»	105,6	107,7	110,4	111,9	109,7	99,2	104,9	105,5
В целом по Российской Федерации	104,8	107,1	109,4	111,4	109,4	100,9	105,1	105,0

Данные таблицы 8 свидетельствуют о том, что, несмотря на общий ежегодный рост расходов, в первый год реализации пилотного проекта их прирост снижается. Исключение составляют только регионы, перешедшие на пилотный проект в 2015 и 2018 годах. Прирост расходов в этих регионах по сравнению с предыдущим годом вырос на 6,6 процентного пункта и на 3,6 процентного пункта соответственно.

Это объясняется добавлением в 2015 году новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и г. Севастополя. Кроме того, с 1 мая 2018 года изменился МРОТ³³, что повлекло увеличение размеров пособий и необходимость перерасчета уже назначенных пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам.

Структура расходов за счет средств страхования на случай ВНиМ представлена на рисунке 9.

Основная доля расходов приходится на выплату пособий по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам и пособие по уходу за ребенком. При этом доля расходов на выплату пособия по временной нетрудоспособности выросла от 40 % в 2012 году до 47,9 % в 2019 году.

Анализ показал, что в первый год реализации пилотного проекта снижение темпов роста расходов происходит в основном за счет пособия по временной нетрудоспособности. По сравнению с предыдущим годом рост замедлился в 38 регионах (64,4 %). В 8 пилотных регионах (14,8 %) объем расходов уменьшился от 2,2 % в Республике Адыгея до 14,9 % в Астраханской области.

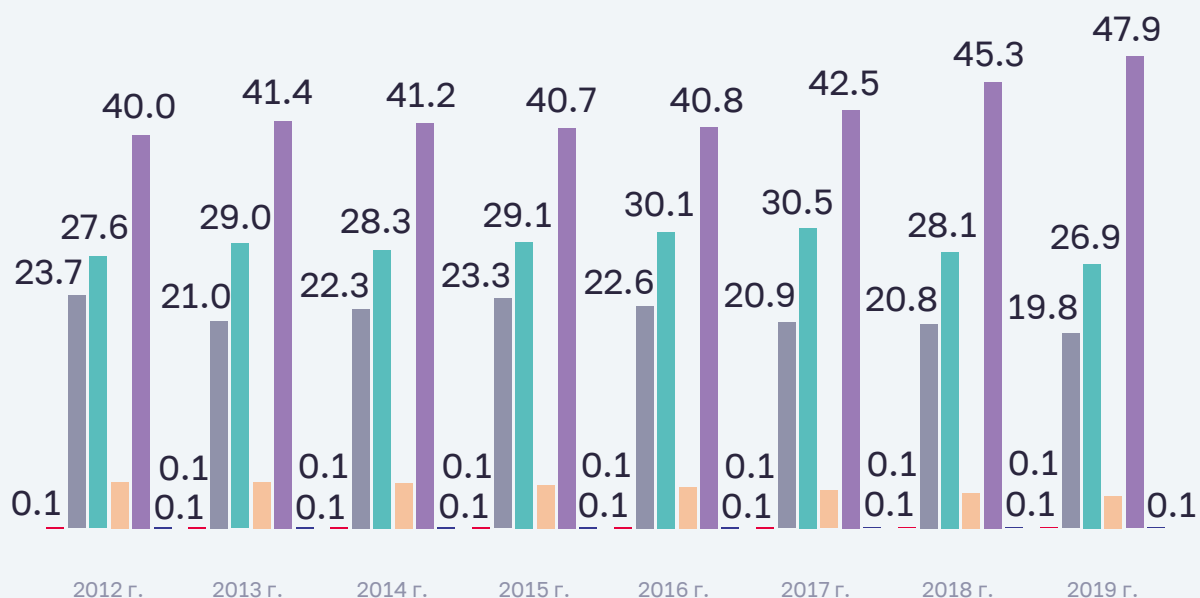
Проверка непосредственно территориальными органами Фонда документов, подтверждающих право граждан на получение пособий в условиях пилотного проекта, позволяет исключить случаи нарушения законодательства при оформлении документов на выплату пособий. В частности, информационная система Фонда модернизирована под пилотный проект таким образом, что не позволяет в автоматизированном режиме пропускать поддельные листки нетрудоспособности. Одновременно за период 2012–2019 годов в регионах, исполняющих бюджет ФСС по «зачетному механизму», Фондом было выявлено более 18,11 тыс. поддельных листков нетрудоспособности³⁴.

33. Федеральным законом от 7 марта 2018 г. № 41-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» МРОТ был повышен с 9 489 рублей до 11 163 рублей в месяц.

34. В 2012 году – 2,59 тыс. штук, в 2013 году – 2,50 тыс. штук, в 2014 году – 2,65 тыс. штук, в 2015 году – 3,06 тыс. штук, в 2016 году – 2,65 тыс. штук, в 2017 году – 2,00 тыс. штук, в 2018 году – 1,49 тыс. штук, в 2019 году – 1,17 тыс. штук.

Структура расходов за счет средств страхования на случай ВНиМ

- Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности
- Пособие по беременности и родам
- Ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет
- Пособие при рождении ребенка
- Пособие по временной нетрудоспособности
- Стоимость гарантированного перечня услуг по погребению и сумма выплат социальных пособий на погребение



% общего объема расходов

Практически у всех регионов, вступивших в пилотный проект с середины года, основная доля расходов в год перехода приходится на второе полугодие. Так, число выплат пособий по беременности и родам по сравнению с первой половиной года выросло от 33,2 % в 2017 году до 43,2 % в 2018 году. Аналогичная ситуация и с пособиями по временной нетрудоспособности и по уходу за ребенком. Учитывая, что в течение полугодия срок обращения за данными пособиями для застрахованных лиц не мог быть нарушен³⁵, нельзя исключить риск того, что страхователи не в полной мере выполняли свои социальные обязательства по выплате данных пособий, оставив эту обязанность территориальному органу ФСС.

Отсутствие основания отказа в приеме заявлений о выплате пособий, в том числе в связи с отсутствием денежных средств, исключает перенос территориальными органами ФСС срока обращения граждан на более поздний. Это является безусловным преимуществом нового порядка выплат пособий в части реализации прав и интересов застрахованных лиц.

Следует отметить, что опасения о значительном увеличении расходов бюджета ФСС при переходе на прямые выплаты, высказанные ранее экспертами и специалистами в сфере социального страхования, не подтвердились³⁶.

Вместе с тем для выполнения социальных обязательств в полном объеме при переходе на прямые выплаты возникает потребность в наличии достаточного объема средств на счетах территориальных органов ФСС, что должно достигаться эквивалентностью страхового обеспечения начисленным и поступившим страховым взносам.

Таблица 9. Обеспеченность расходов страховыми взносами в пилотных регионах

Год	Количество регионов, участвующих в пилотном проекте в текущем году	Обеспеченность страховыми взносами расходов при уплате 100 % начисленных взносов (%)	Обеспеченность страховыми взносами расходов при фактической уплате взносов (%)
2012	8	87,5	85,0
2013	8	90,4	89,5
2014	8	88,8	87,8
2015	14	87,8	85,1
2016	20	84,4	83,4
2017	33	82,5	80,9
2018	39	87,6	86,7
2019	59	93,7	92,2

35. В соответствии со статьей 12 Федерального закона № 255-ФЗ данные пособия назначаются, если обращение за ним последовало не позднее 6 месяцев со дня восстановления трудоспособности, со дня окончания отпуска по беременности и родам либо со дня достижения ребенком возраста полутора лет соответственно.

36. <https://jurist-finance.ru/pilotnyy-proekt-rossii-pryamyje-vyplaty-mifov-2019-godu/>

Расчет обеспеченности расходов страховыми взносами в пилотных регионах и в целом по Российской Федерации представлен в таблице 9 и подробнее – в приложении № 8 к настоящему отчету .

Расчеты показали, что страховые взносы на страхование на случай ВНиМ, начисленные по действующему тарифу (2,9 %) ³⁷ с фонда оплаты труда, не превышающего установленную предельную величину базы для начисления страховых взносов каждого застрахованного лица ³⁸, не покрыли в исследуемом периоде в пилотных регионах расходы на страховое обеспечение ³⁹.

На протяжении 2013–2016 годов наблюдалось отставание роста доходов за счет страховых взносов над ростом расходов, что в том числе обусловлено ростом безработицы в 2014–2015 годах, оказавшей негативное влияние на фонд оплаты труда и, соответственно, на поступление страховых взносов. Как видно из таблицы 10, ситуация изменилась с 2017 года, то есть с года, когда в Российской Федерации начала сокращаться рождаемость ⁴⁰.

Таблица 10. Прирост расходов и взносов по регионам и Российской Федерации в целом в период 2012–2019 годов

	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017	2019/ 2018
Пилотные регионы								
Прирост начисленных взносов (%)	106,5	111,2	107,1	105,9	103,9	105,0	110,9	110,8
Прирост расходов всего (%)	103,5	106,0	107,7	110,6	108,8	103,8	105,6	104,1
В целом по Российской Федерации								
Прирост начисленных взносов (%)	108,8	111,8	107,9	105,1	104,8	104,4	111,0	110,6
Прирост расходов всего (%)	104,8	107,1	109,4	111,4	109,4	100,9	105,1	105,0
Рост фонда оплаты труда, с которого начислялись страховые взносы (%)		111,0	108,6	103,5	106,3	106,3	111,3	108,8

* ФОТ в 2011 году составил 11 047,11 млрд рублей, в 2012 году – 15 501,4 млрд рублей, в 2013 году – 16 379 млрд рублей, в 2014 году – 17 795 млрд рублей, в 2015 году – 18 419 млрд рублей, в 2016 году – 19 579 млрд рублей, в 2017 году – 20 871 млрд рублей, в 2018 году – 23 170 млрд рублей, в 2019 году – 25 209 млрд рублей.

37. Статья 425 Налогового кодекса Российской Федерации.

38. Предельная величина базы для уплаты страховых взносов на случай ВНиМ на 2012 год определена в размере 512 тыс. рублей, на 2013 год – 568 тыс. рублей, на 2014 год – 624 тыс. рублей, на 2015 год – 670 тыс. рублей, на 2016 год – 718 тыс. рублей, на 2017 год – 755 тыс. рублей, на 2018 год – 815 тыс. рублей, на 2019 год – 865 тыс. рублей, на 2020 год – 912 тыс. рублей.

39. Объем страховых взносов в пилотных регионах рассчитывался без учета межбюджетного трансферта из федерального бюджета, выделяемого бюджету ФСС на компенсацию выпадающих доходов в связи с применением пониженных тарифов на страхование на случай ВНиМ, который в 2012 году составил 22 510 млн рублей, в 2013 году – 23 580 млн рублей, в 2014 году – 14 840 млн рублей, в 2017 году – 15 140 млн рублей, в 2018 году – 16 470 млн рублей, в 2019 году – 3 310 млрд рублей.

40. По данным Росстата, рождаемость в 2017 году по сравнению с 2016 годом сократилась на 192,4 тыс. человек (почти на 11 %), сокращение в 2016 году по сравнению с 2015 годом составило всего 2,6 %.

Следует отметить, что при «зачетном механизме» проблема недостатка средств на счетах перед ФСС стоит не так остро, поскольку фактическую выплату пособий обеспечивают работодатели, а в случае превышения расходов над суммой начисленных страховых взносов, подлежащих уплате в бюджет ФСС в текущем финансовом году, у Фонда возникает перед страхователями кредиторская задолженность.

Кредиторская задолженность может быть зачтена страхователю налоговым органом в счет предстоящих платежей или возмещена территориальными органами ФСС в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом № 255-ФЗ⁴¹. При этом погашению Фондом подлежит кредиторская задолженность по заявлению страхователя⁴². В случае недостаточности денежных средств на счетах страхователя в кредитных организациях для удовлетворения предъявленных требований Фонд принимает решение об отказе в выделении ему необходимых средств на выплату страхового обеспечения⁴³.

В 2019 году территориальными органами ФСС проведено 503,32 тыс. проверок страхователей, обратившихся в ФСС за возмещением ранее понесенных расходов на выплаты пособий, по результатам которых не были приняты к зачету расходы на общую сумму 634,4 млн рублей.

В силу экономической природы указанной кредиторской задолженности, которая выражается в отложенных обязательствах ФСС по финансированию социальных расходов в результате недостаточности начисленных страховых взносов, подлежащих уплате в бюджет ФСС, и заявительного характера ее возмещения у Фонда появляется нерегламентированная по времени отсрочка по текущим обязательствам.

При переходе на прямые выплаты отсрочка отсутствует, а необходимость погашения страхователям кредиторской задолженности, образовавшейся на дату прекращения «зачетного механизма», требует наличия в бюджете ФСС дополнительных средств.

8.2. Оценка финансовой устойчивости бюджета ФСС при переходе с 2021 года всех территориальных органов ФСС с «зачетного механизма» исполнения бюджета ФСС на систему назначения и выплаты пособий территориальными органами ФСС

Принятие Правительством Российской Федерации в 2016 году решения о переносе перехода всех регионов на прямые выплаты на 2021 год было обосновано необходимостью отсрочки погашения части кредиторской задолженности перед

41. Пункт 9 статьи 431 Налогового кодекса Российской Федерации.

42. Часть 2 статьи 4.6 Федерального закона № 255-ФЗ.

43. Часть 3.1 статьи 4.6 Федерального закона № 255-ФЗ.

страхователями, что позволит сократить требуемый объем средств из федерального бюджета и обеспечить сбалансированность бюджета ФСС⁴⁴.

На начало 2020 года кредиторская задолженность ФСС по страховым взносам составила 101 146,96 млн рублей (на 1 января 2012 года – 42 570,26 млн рублей). В ее структуре основная доля (65,3 %, или 68 006,12 млн рублей) – это задолженность, связанная с превышением расходов над суммой начисленных страховых взносов, подлежащих возврату страхователям⁴⁵ (далее – кредиторская задолженность перед страхователями), динамика которой представлена на рисунке 10 (на конец отчетного года).

Суммы кредиторской задолженности перед страхователями в разрезе субъектов Российской Федерации представлены в таблице 11 и подробнее – в приложении № 9 к настоящему отчету.

Основная доля кредиторской задолженности перед страхователями (95,5 %) приходится на регионы, исполняющие бюджет ФСС по «зачетному механизму». Объем кредиторской задолженности в этих регионах увеличился за 2012–2019 годы более чем в 2,7 раза⁴⁶ и составил почти 18 % объема расходов по страхованию на случай ВНиМ за 2019 год. Наибольший рост наблюдается в Республике Саха (Якутия) (в 5,5 раза), в г. Санкт-Петербурге (в 3,7 раза), в Иркутской области (в 3,1 раза). В пилотных регионах кредиторская задолженность перед страхователями, наоборот, сократилась в 2,7 раза⁴⁷.

Таблица 11. Суммы кредиторской задолженности перед страхователями по регионам в 2011–2019 годах

млн руб.

Количество регионов, реализующих пилотный проект	На 31.12.2011	На 31.12.2012	На 31.12.2013	На 31.12.2014	На 31.12.2015	На 31.12.2016	На 31.12.2017	На 31.12.2018	На 31.12.2019	Примечание
8 регионов, перешедших в 2012 г.	1 912,5	569,2	271,9	175,2	149,9	89,0	111,8	104,4	85,8	уменьшение в 22,3 раза по сравнению с 31.12.2011

44. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 15466-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование». Законопроект был снят с рассмотрения Советом Государственной Думы Российской Федерации (протокол № 42, пункт 108) 18 апреля 2017 года. Срок перехода на прямые выплаты всех территориальных органов ФСС был перенесен на 2021 год статьей 5 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ в редакции Федерального закона от 30 ноября 2016 г. № 401-ФЗ.

45. Остальная часть кредиторской задолженности – авансовые платежи или переплаты работодателей по страховым взносам.

46. С 23 653,77 млн рублей на начало 2012 года до 64 915,73 млн рублей на начало 2020 года.

47. С 8 462,32 млн рублей на начало 2012 года до 3 090,73 млн рублей на начало 2020 года.

Количество регионов, реализующих пилотный проект	На 31.12.2011	На 31.12.2012	На 31.12.2013	На 31.12.2014	На 31.12.2015	На 31.12.2016	На 31.12.2017	На 31.12.2018	На 31.12.2019	Примечание
6 регионов, перешедших в 2015 г.	1 371,0	1 799,1	1 824,5	2 131,4	665,1	304,8	170,6	155,2	156,4	уменьшение в 8,8 раза по сравнению с 31.12.2014
6 регионов, перешедших в 2016 г.	772,1	829,0	840,0	1 012,5	1 220,8	403,8	310,7	203,4	160,5	уменьшение в 4,8 раза по сравнению с 31.12.2015
13 регионов, перешедших в 2017 г.	1 666,6	1 858,1	1 709,9	1 845,3	2 227,5	2 713,7	1 452,7	887,6	594,7	уменьшение в 2,8 раза по сравнению с 31.12.2016
6 регионов, перешедших в 2018 г.	343,4	383,0	278,1	347,2	439,1	540,7	1 297,2	429,5	155,7	уменьшение в 2,2 раза по сравнению с 31.12.2017
20 регионов, перешедших в 2019 г.	2 396,8	2 597,6	2 363,2	2 662,3	3 213,1	4 218,5	6 898,1	6 432,2	1 937,3	уменьшение в 1,2 раза по сравнению с 31.12.2018

Анализ показал, что во всех регионах при переходе на прямые выплаты кредиторская задолженность перед страхователями уменьшается. Сокращение варьировалось от 1,2 раза в Республике Адыгея до почти 15 раз в Ненецком автономном округе.

Во многом данный результат был получен благодаря целенаправленной работе Фонда и его территориальных органов.

Так, территориальные органы ФСС на постоянной основе проводят встречи и совещания со страхователями, на которых обсуждается в том числе порядок погашения кредиторской задолженности. Например, в 2018 году со страхователями проведено 146 тематических семинаров, в 2019 году – 1 433 семинара, в 2020 году – более 630 семинаров и вебинаров. В Ленинградской области проведено 59 обучающих семинаров и 4 вебинара, в которых приняли участие 7 824 страхователя, в Тюменской области – 84 семинара (вебинара) с участием 11 766 страхователей, в Красноярском крае – 334 семинара с участием 17 496 страхователей.

Динамика кредиторской задолженности перед страхователями



В 2018 году Фондом разработан План мероприятий, направленных на погашение кредиторской задолженности перед страхователями⁴⁸. В рамках указанного плана в регионах, планирующих переходить на прямые выплаты, всем крупным страхователям направлены уведомления о соблюдении порядка уплаты страховых

48. Приказ ФСС от 30 ноября 2018 г. № 807 «Об утверждении Плана мероприятий по погашению кредиторской задолженности территориальных органов Фонда социального страхования Российской Федерации перед страхователями, зарегистрированными в субъектах Российской Федерации, переходящих на новый механизм выплат страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию, в период с 1 января 2019 по 1 января 2021 годов» (далее – План мероприятий по погашению кредиторской задолженности).

взносов, объемах числящейся за ФСС кредиторской задолженности и о необходимости предоставления соответствующих документов для ее погашения.

По данным Фонда, на конец 2019 года кредиторская задолженность возникла перед 93,2 тыс. страхователями. Наиболее крупные кредиторы⁴⁹ представлены в таблице 12.

Таблица 12. Сведения о кредиторах Фонда социального страхования

Рег. номер	ИНН	Наименование организации	Сумма кредиторской задолженности ФСС на конец 2019 г. (превышение расходов над начисленными страховыми взносами), млн руб.
7825003238	7825706086СС	ООО «АГРОТОРГ»	267,02
2302003801	2310031475СС	АО «ТАНДЕР»	230,57
5043006447	5047076050СС	ООО «ИКЕА ДОМ»	216,42
7707024177	7707548740СС	ООО «МВМ»	187,05
7703026759	7702764909СС	ООО «КАРИ»	185,09
7729011889	7706092528СС	ПАО БАНК «ФК ОТКРЫТИЕ» / ОАО Банк «ФК ОТКРЫТИЕ» / (из «НОМОС-БАНК» (ОАО)	157,37
5011004203	7703270067СС	ООО «АШАН»	152,63
7708015126	7709356049СС	АО «РТК»	149,81
7729014595	7710401987СС	АО КБ «СИТИБАНК»	142,22
8602000072	8602060555СС	ПАО «СУРГУТНЕФТЕГАЗ»	133,15
3201381000	3232005484СС	ПАО «ПОЧТА БАНК»	119,81
7702000014	7712040126СС	ПАО «АЭРОФЛОТ»	115,01
7706002388	7702070139СС	БАНК ВТБ (ПАО)	102,85

Погашение кредиторской задолженности перед страхователями в полном объеме запланировано Фондом до конца 2021 года. Расходы на данные цели предусмотрены в бюджете ФСС Федеральным законом № 384-ФЗ⁵⁰.

49. Кредиторы, перед которыми задолженность ФСС по итогам 2019 года составила свыше 100 млн рублей.

50. Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 384-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – Федеральный закон № 384-ФЗ).

Таблица 13. Показатели бюджета ФСС на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов в части страхования на случай ВНиМ

млн руб.

Показатели бюджета	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Доходы по страхованию на случай ВНиМ	604 356,52	604 766,63	706 985,52
Страховые взносы по страхованию на случай ВНиМ	615 181,10	655 122,90	701 507,80
Выпадающие доходы бюджета ФСС в связи с применением пониженных тарифов страховых взносов	4 310,00	4 590,00	4 920,00
Расходы по страхованию на случай ВНиМ	618 747,42	657 584,32	695 384,26
Погашение кредиторской задолженности в финансовом году	-15 565,2	-55 431,9	0,00
Доходы бюджета, всего	811 577,90	821 126,20	936 482,00

В проекте Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике, предусмотрена «реализация на всей территории Российской Федерации нового порядка «прямых выплат»⁵¹ по больничным листам и выплачиваемым в рамках социального страхования пособиям гражданам, имеющим детей» с выпадающими доходами бюджета ФСС в 2021 году в сумме 51,9 млрд рублей.

Основная финансовая нагрузка по погашению кредиторской задолженности приходится на территориальные органы ФСС, которые перешли (перейдут) на прямые выплаты в 2020 и 2021 годах.

В 2020 году экономический кризис, вызванный пандемией коронавируса, ограничения в деятельности предприятий и организаций, установление в целях снижения негативных последствий влияния пандемии коронавируса дополнительных социальных мер поддержки отдельным категориям граждан, предприятиям и отраслям экономики (приложение № 10 к настоящему отчету), по оценке Счетной палаты, приведут к недопоступлению доходов в бюджет ФСС на сумму более 65 млрд рублей.

Уже за 6 месяцев 2020 года бюджет ФСС по страхованию на случай ВНиМ исполнен с дефицитом в сумме 31 252,2 млн рублей. Как показано на рисунке 11, остатки средств по данному виду страхования, сохраняющиеся на протяжении 2012–2019 годов, за первое полугодие 2020 года израсходованы в полном объеме и на 1 июля 2020 года сложились с отрицательным значением.

51. Подраздел 3.1 «Социальная поддержка граждан» раздела 3 «Рост реальных доходов граждан, восстановление эффективной занятости и платежеспособного спроса».

Динамика остатков средств по социальному страхованию



Источником внутреннего финансирования дефицита по страхованию на случай ВНиМ в первом полугодии 2020 года явились средства страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (далее – страхование от НСПиПЗ)⁵². При этом согласно пункту 1 статьи 24 Федерального закона № 165-ФЗ⁵³ при нехватке средств для обеспечения выплат по какому-либо из видов социального страхования Правительством Российской Федерации должны предусматриваться межбюджетные трансферты из федерального бюджета. Наряду с этим использование средств

52. Часть 2 статьи 6 Федерального закона № 384-ФЗ.

53. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (далее – Федеральный закон № 165-ФЗ).

страховых взносов на страхование от НСПиПЗ не соответствует их целевому назначению, предусмотренному Федеральным законом № 125-ФЗ⁵⁴.

В течение последних двух лет около половины доходов от поступивших страховых взносов, которые учитывались в доходах ФСС путем взаимозачетов (некассовые операции), приходилось на регионы, исполняющие бюджет ФСС по «зачетному механизму» (см. табл. 14).

Таблица 14. Распределение доходов от страховых взносов по страхованию на случай ВНИМ в бюджете ФСС в 2018-2019 годах

млн руб.

Период	Всего	В том числе:			
		через финансовые органы/ банковские счета	доля в общем объеме (%)	некассовые операции	доля в общем объеме (%)
2018 г.	530 891,4	258 156,3	48,6	272 735,1	51,4
2019 г.	583 326,0	310 541,8	53,2	272 784,3	46,8

Более трети поступающих в бюджет ФСС страховых взносов приходится на три территориальных органа ФСС, которые до 2021 года исполняют бюджет ФСС по «зачетному механизму» (см. табл. 15).

Таблица 15. Субъекты РФ, обеспечивающие наибольший объем страховых взносов в бюджет ФСС

Субъект Российской Федерации	Объем поступивших страховых взносов (млн руб.)	Доля поступивших страховых взносов в общем объеме (%)
2018 г.		
г. Москва	105 853,1	19,9
Московская область	31 296,7	5,9
г. Санкт-Петербург	41 185,9	7,8
Итого	178 335,7	33,6
2019 г.		
г. Москва	119 295,8	20,5
Московская область	35 134,8	6,0
г. Санкт-Петербург	45 788,4	7,9
Итого	200 219,0	34,4

54. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (далее - Федеральный закон № 125-ФЗ).

На эти территориальные органы ФСС также приходится более 25 % ежегодного объема расходов бюджета ФСС на социальную политику и до 33 % объема расходов на выплату пособий по страхованию на случай ВНиМ.

На рисунке 12 представлена обеспеченность расходов страховыми взносами по страхованию на случай по ВНиМ (далее – обеспеченность расходов) в территориальных органах ФСС в г. Москве, г. Санкт-Петербурге и Московской области.

Обеспеченность расходов в разрезе всех территориальных органов ФСС, которые прекратят реализацию исполнения бюджета ФСС по «зачетному механизму» с 1 января 2021 года, представлена в приложении № 11 к настоящему отчету.

Как видно на диаграмме, поступившие страховые взносы в указанных трех территориальных органах ФСС обеспечивают расходы более чем на 100 %. Это позволяет Фонду перераспределять образующиеся у них свободные средства для восполнения недостающих страховых взносов в пилотных регионах, обеспечивая сбалансированность в системе страхования на случай ВНиМ в целом по Российской Федерации.

В то же время на территориальные органы в г. Москве, г. Санкт-Петербурге и Московской области приходится наибольший ежегодный объем кредиторской задолженности перед страхователями (на 1 января 2020 года – 38 352,8 млн рублей, или 56,4 % объема кредиторской задолженности перед страхователями в целом по Российской Федерации). По оценке Счетной палаты, проведенной по результатам ретроспективного анализа финансовой отчетности ФСС⁵⁵, объем кредиторской задолженности на 1 января 2021 года в этих территориальных органах ФСС составит 36 023,2 млн рублей (56,5 % объема кредиторской задолженности перед страхователями в целом по Российской Федерации).

В связи с ростом расходов и снижением поступлений страховых взносов, обусловленных пандемией коронавирусной инфекции, бюджет Фонда в системообразующих субъектах Российской Федерации в 2020 году будет исполнен с минимальным профицитом, в пределах 1 400 млн рублей.

Таким образом, в 2021 году переход на прямые выплаты и необходимость погашения кредиторской задолженности перед страхователями приведет к снижению их обеспеченности расходов, и как следствие, к снижению финансовой устойчивости бюджета ФСС по страхованию на случай ВНиМ в целом.

Дефицит бюджета в территориальных органах в г. Москве, г. Санкт-Петербурге и Московской области, по оценке Счетной палаты, проведенной совместно с ФСС, составит в 2021 году более 40 400,0 млн рублей.

55. Отчет Фонда (ф. 6-ФСС) «Информация о состоянии недоимки по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, задолженности по пеням и штрафам, принятых мерах по их взысканию, предоставленных отсрочках (рассрочках), суммах реструктурированных платежей».

Обеспеченность расходов страховыми взносами по страхованию на случай по ВНиМ



В 2021 году значительную потребность в средствах для исполнения социальных обязательств по страхованию на случай ВНиМ будут испытывать территориальные органы ФСС с низкой обеспеченностью расходов страховыми взносами, которые прекратят с этого года реализацию бюджета ФСС по «зачетному механизму» (Пермский край, Краснодарский край, Свердловская и Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ).

По итогам 2019 года обеспеченность расходов этих территориальных органах ФСС варьируется от 87,1 % в Свердловской области до 97,4 % в Челябинской области.

В целом дефицит по страхованию на случай ВНиМ на конец 2020 года может составить более 80 млрд рублей⁵⁶, в 2021 году – более 56 млрд рублей. В результате, в 2020–2021 годах при отсутствии гарантийных обязательств федерального бюджета

56. Оценка осуществлена на основании данных, представленных ФСС, в отсутствие отчета об исполнении бюджета ФСС на 1 июля 2020 года с учетом субъектов Российской Федерации, исполняющих бюджет ФСС по «зачетному механизму», который, по информации ФСС, будет сформирован не ранее середины сентября 2020 года.

для покрытия дефицита бюджета ФСС по страхованию на случай ВНиМ потребуется привлечение средств по страхованию НСПиПЗ. Резерв страховых взносов на страхование от НСПиПЗ (далее – резерв) к концу 2020 года уменьшится почти в 1,8 раза⁵⁷, к концу 2021 года – в 2,2 раза.

Учитывая, что резерв много лет остается не востребованным и на ближайшие годы по страхованию от НСПиПЗ прогнозируется профицит, его использование в сложившихся социально-экономических условиях оправдано.

Вместе с тем, чтобы избежать противоречий между практикой расходования резерва и целевой направленностью использования средств страхования от НСПиПЗ, по мнению Счетной палаты, Федеральный закон № 125-ФЗ необходимо дополнить положением, предусматривающим использование средств страхования от НСПиПЗ на цели, не связанные со страховым обеспечением по этому виду страхования, в случае принятия соответствующего решения Правительства Российской Федерации. А в целях установления возможности Правительству Российской Федерации принимать решения о финансировании дефицита по одному виду социального страхования за счет средств другого вида страхования, изменения следует внести в Федеральный закон № 165-ФЗ.

Расчеты⁵⁸ показали, что при условии погашения территориальными органами ФСС кредиторской задолженности перед страхователями в полном объеме и положительной динамике поступления страховых взносов в части страхования на случай ВНиМ, незначительный профицит возможен уже начиная с 2022 года.

Оценка исполнения бюджета ФСС в части страхования на случай ВНиМ до 2024 года представлена на рисунке 13.

При отсутствии негативной эпидемиологической ситуации бюджет ФСС в части страхования на случай ВНиМ, стабильный профицит по страхованию на случай ВНиМ будет обеспечиваться и в дальнейшие годы.

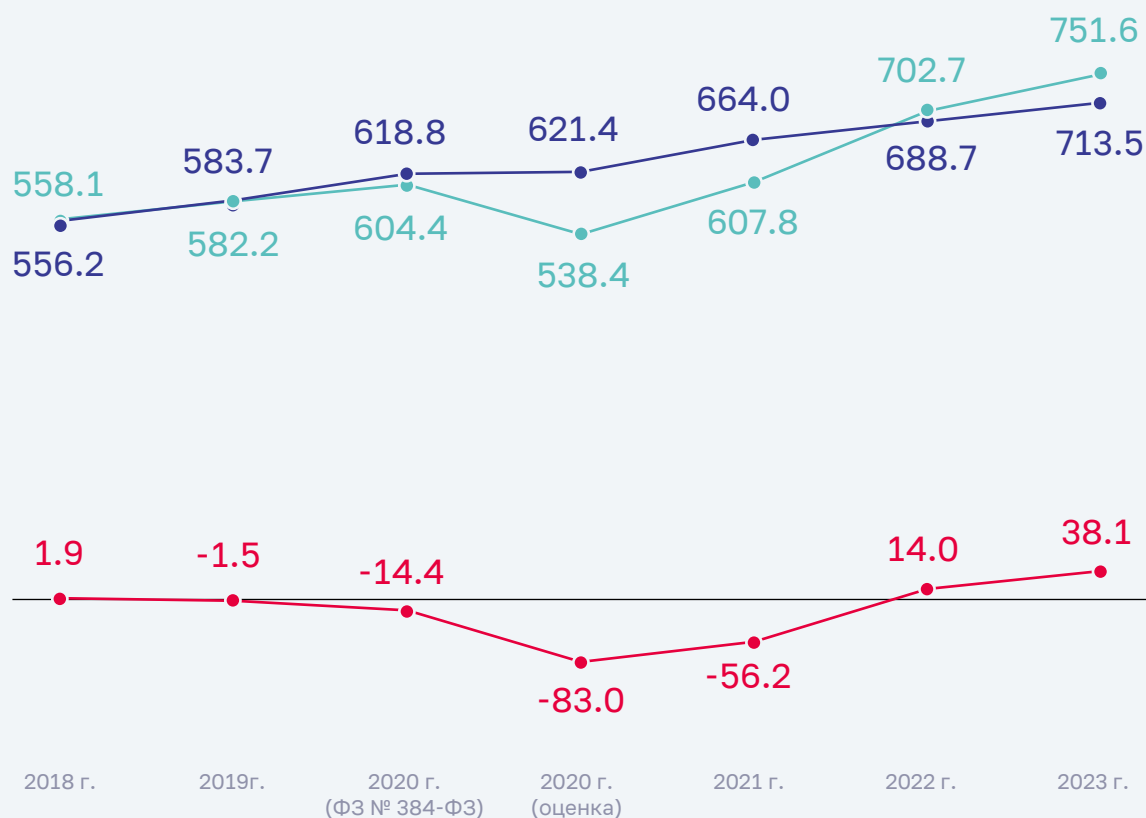
Действующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы страхового обеспечения в рамках пилотного проекта и в условиях «зачетного механизма» исполнения бюджета ФСС⁵⁹, позволяли Фонду и страхователям в полном объеме обеспечить организацию назначения и выплаты государственных пособий.

57. По состоянию на 1 января 2020 года резерв страховых взносов на страхование от НСПиПЗ составлял 196 813,85 млн рублей.

58. Расчеты произведены в соответствии с Методикой прогнозирования поступлений доходов в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденной приказом ФНС России от 23 января 2019 г. № ММВ-7-1/25@.

59. Постановление № 294, приказы Минздравсоцразвития России от 4 декабря 2009 г. № 951н «Об утверждении перечня документов, которые должны быть представлены страхователем для принятия решения территориальным органом Фонда социального страхования Российской Федерации о выделении необходимых средств на выплату страхового обеспечения», от 18 ноября 2009 г. № 908н «Об утверждении Порядка учета страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, пеней и штрафов, расходов на выплату страхового обеспечения и расчетов по средствам обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», от 23 декабря 2009 г. № 1012н «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей», от 21 декабря 2012 г. № 1345н «Об утверждении Порядка осуществления Фондом социального страхования Российской Федерации проверки соблюдения порядка выдачи, продления и оформления листков нетрудоспособности» и др.

Оценка исполнения бюджета ФСС в части страхования на случай ВНиМ до 2024 года



млрд руб.

Однако окончание с 2021 года реализации пилотного проекта требует изменений нормативно-правового регулирования правоотношений в системе страхования на случай ВНиМ между страхователем, страховщиком и застрахованным лицом, а также порядка назначения и выплаты государственных пособий.

Соответствующие изменения предусматриваются в подготовленном Правительством Российской Федерации проекте федерального закона «О внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации об обязательном социальном страховании» (далее – законопроект)⁶⁰.

Законопроект предусматривает минимальное участие страхователя в процессе назначения и выплаты страхового обеспечения. Закрепляется технология назначения и выплаты страхового обеспечения с учетом электронного обмена сведениями со страхователями, медицинскими организациями, органами государственных внебюджетных фондов, медико-социальной экспертизы и другими ведомствами.

Предлагается механизм проактивного назначения и выплаты страхового обеспечения без заявления застрахованного лица. В частности, предусматривается, что с 1 января 2022 года (дата вступления в силу изменений) основанием для назначения и выплаты пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам будет являться электронный листок нетрудоспособности.

Следует отметить, что с 1 июля 2017 года назначение и выплата пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам медицинской организацией осуществляются на основании листка нетрудоспособности в форме документа на бумажном носителе или (с письменного согласия застрахованного лица) сформированного и размещенного в информационной системе страховщика в форме электронного документа, подписанного с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи медицинским работником и медицинской организацией⁶¹. При этом формирование листка нетрудоспособности в электронном виде осуществляется в случае, если медицинская организация и страхователь являются участниками системы информационного взаимодействия по обмену сведениями в целях формирования листка нетрудоспособности в форме электронного документа (далее – система информационного взаимодействия) (рисунок 14).

С 1 июля 2017 года по 26 августа 2020 года выдано 39 180,41 тыс. листков нетрудоспособности в форме электронного документа. Несмотря на то, что за этот период их число увеличилось почти в 84 раза, доля листков нетрудоспособности, сформированных в форме электронного документа, в общем количестве выданных листков нетрудоспособности по состоянию на 26 августа 2020 года составила 58,6 % (в 2017 году – 1,22 %, в 2018 году – 12,3 %, в 2019 году – 33,7 %).

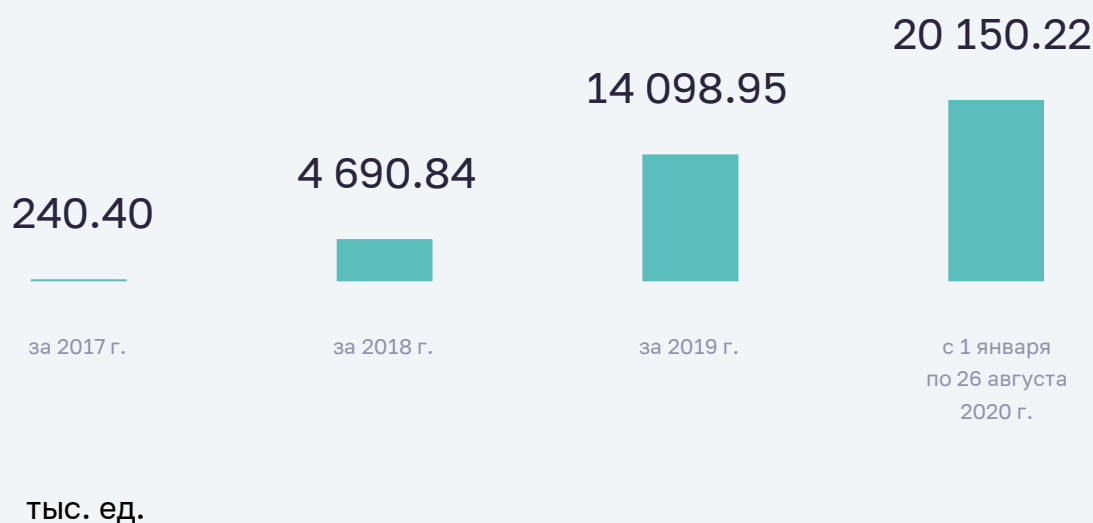
В формировании листка нетрудоспособности в форме электронного документа участвуют 10,11 тыс. медицинских организаций (39,6 % медицинских организаций в Российской Федерации⁶²). При этом медицинские организации только в 18 субъектах

60. Доработанный законопроект направлен Минтрудом России в ФСС письмом от 19 августа 2020 г. № 17-3/10/8-6892.

61. Часть 5 статьи 13 Федерального закона № 255-ФЗ (в редакции Федерального закона от 1 мая 2017 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и статьи 59 и 78 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

62. Расчет осуществлен на основании данных Росстата о количестве больничных и врачебных амбулаторно-поликлинических организаций в Российской Федерации на 1 января 2019 года (5,3 тыс. организаций и 20,2 тыс. организаций соответственно).

Динамика выдачи листков нетрудоспособности в форме электронного документа*



* На основании результатов мониторинга, проводимого ФСС

Российской Федерации⁶³ готовы к работе в цифровом формате на 100 %, в остальных 67 субъектах готовность составляет от 50 до 99,99 %. Доля страхователей, взаимодействующих с системой информационного взаимодействия, составляет 14,8 % (550,12 тыс. организаций)⁶⁴.

Результаты мониторинга могут свидетельствовать о наличии проблем у ряда медицинских организаций и страхователей, связанных с возможностью подключения к системе информационного взаимодействия, и требуют в течение 2021 года принятия решений по их решению и устранению.

63. Республики Крым, Мордовия, Бурятия, Татарстан, Северная Осетия – Алания, Калмыкия, Марий Эл, Карелия, Чувашская Республика, Пермский край, Калужская, Кемеровская, Белгородская, Магаданская, Сахалинская и Пензенская области, Ненецкий и Чукотский автономные округа.

64. Согласно отчету ф. № 1-ЮР «Сведения о работе по государственной регистрации юридических лиц» по состоянию на 1 января 2020 года (размещен в ИАС УВГА Счетной палаты), на 1 января 2020 года число юридических лиц в Российской Федерации составляет 3 715,29 тыс. единиц.

По мнению Счетной палаты, в нормативно-правовом регулировании нуждается порядок формирования электронного листка нетрудоспособности в форме электронного документа, установление которого предусмотрено частью 5 статьи 13 Федерального закона № 255-ФЗ. Действующий в настоящее время Порядок выдачи листков нетрудоспособности, утвержденный приказом Минздравсоцразвития России от 29 июня 2011 г. № 624н, не предусматривает порядка формирования листков нетрудоспособности в форме электронного документа.

9. ВЫВОДЫ

9.1. С 1 января 2021 года прекращает действие пункт 2 статьи 431 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым сумма страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай ВНиМ уменьшается плательщиками страховых взносов на сумму произведенных ими расходов на выплату страхового обеспечения по указанному виду обязательного социального страхования («зачетный механизм»).

9.2. С 2012 года ряд регионов участвуют в реализации пилотного проекта, меняющего «зачетный механизм» исполнения бюджета ФСС на систему непосредственного назначения и выплаты пособий застрахованным лицам территориальными органами ФСС (пилотный проект, прямые выплаты).

По состоянию на 31 декабря 2019 года в пилотном проекте участвовали 59 субъектов Российской Федерации, на 1 января 2020 года – 69 субъектов Российской Федерации, на 1 июля 2020 года – 77 субъектов Российской Федерации.

9.3. Основные задачи пилотного проекта, которые заключались в обеспечении гарантированности осуществления застрахованным лицам страховых выплат независимо от финансово-экономического состояния страхователей, а также контроля за назначением выплат и расходованием средств бюджета ФСС, достигнуты.

9.4. При ухудшении в первый год реализации пилотного проекта финансовых показателей, характеризующих исполнение бюджета ФСС в большинстве пилотных регионов, а именно: снижение коэффициента собираемости страховых взносов по страхованию на случай ВНиМ, увеличение текущей задолженности по данным страховым взносам, наличие кредиторской задолженности перед страхователями – в дальнейшем ситуация в лучшую сторону изменилась в 30 регионах (90,9 %), участвующих в пилотном проекте более трех лет.

9.5. Доходы и расходы бюджета ФСС по страхованию на случай ВНиМ начиная со второго года сопоставимы с аналогичными показателями в целом по Российской Федерации.

Основной особенностью исполнения бюджета ФСС в пилотных регионах является увеличение задолженности по уплате страховых взносов. При этом ее погашение

в полном объеме (на 1 января 2020 года – 5,33 млрд рублей, или 47,5 % общего объема задолженности по страхованию на случай ВНиМ) покрыло бы только четвертую часть сложившегося дефицита пилотных регионов, который за 2019 год составил 21,23 млрд рублей.

9.6. Несмотря на увеличение поступлений страховых взносов по страхованию на случай ВНиМ, их объем не покрывает в пилотных регионах расходов по страховому обеспечению.

Недостающие суммы пилотным регионам с дефицитом ежегодно компенсировались из централизованного резерва, формируемого Фондом, в основном за счет свободных средств регионов, не участвующих в пилотном проекте.

В целом сбалансированность бюджета ФСС по страхованию на случай ВНиМ в 2012–2019 годах обеспечивали три системообразующих территориальных органа, исполняющих бюджет ФСС по «зачетному механизму» (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область), в которых обеспеченность расходов страховыми взносами составляла более 100 %.

9.7. Значительная роль в обеспечении финансовой устойчивости бюджета ФСС в регионах, исполняющих бюджет Фонда по «зачетному механизму», отведена кредиторской задолженности, связанной с превышением расходов страхователей над суммой начисленных страховых взносов по страхованию на случай ВНиМ.

При переходе на прямые выплаты необходимость погашения кредиторской задолженности, образовавшейся на дату прекращения «зачетного механизма», требует в бюджете ФСС наличия дополнительных средств.

На 1 января 2020 года объем кредиторской задолженности перед страхователями составлял 68,01 млрд рублей.

На конец 2020 года, по оценке Счетной палаты, ее объем составит не более 52,0 млрд рублей, из которой основная доля (56,2 %) будет приходиться на территориальные органы ФСС по г. Москве, г. Санкт-Петербургу и Московской области, что не позволит данным территориальными органами ФСС в 2021 году выступить в качестве доноров средств для других территориальных органов.

Кроме того, в 2021 году значительную потребность в средствах по страхованию на случай ВНиМ будут испытывать территориальные органы ФСС в Пермском и Краснодарском краях, Свердловской и Челябинской областях, Ханты-Мансийском автономном округе, которые прекратят с этого года реализацию бюджета ФСС по «зачетному механизму».

9.8. Экономический кризис, вызванный в 2020 году ограничением деятельности предприятий и организаций в период пандемии коронавирусной инфекции, а также дополнительные расходы бюджета ФСС в части страхования на случай ВНиМ, направленные на поддержку отдельных категорий граждан в период пандемии,

по оценке Счетной палаты, приведут к дефициту бюджета ФСС к концу 2020 года в объеме более 80,0 млрд рублей, к концу 2021 года – около 56 млрд рублей.

За 6 месяцев 2020 года бюджет ФСС по страхованию на случай ВНиМ исполнен с дефицитом в сумме 31,25 млрд рублей. Источником финансирования этого бюджета явились средства страховых взносов по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (НСПиПЗ).

В то же время данный подход не соответствует статье 24 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования», согласно которой в случае нехватки в финансовой системе обязательного социального страхования денежных средств для обеспечения выплат пособий Правительство Российской Федерации предусматривает межбюджетные трансферты из федерального бюджета.

Наряду с этим использование средств страховых взносов на страхование от НСПиПЗ не соответствует их целевому назначению, предусмотренному Федеральным законом «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

При отсутствии решений о предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для покрытия дефицита бюджета ФСС по страхованию на случай ВНиМ к концу 2020 года резерв страховых взносов по страхованию от НСПиПЗ, который на 1 января 2020 года составлял 196,81 млрд рублей, уменьшится почти в 1,8 раза, а к концу 2021 года – в 2,2 раза.

В сложившихся социально-экономических условиях использование резерва, который много лет остается невостребованным, по мнению Счетной палаты, является целесообразным.

Вместе с тем, для применения Правительством Российской Федерации данного подхода к финансированию дефицита по страхованию на случай ВНиМ требуется внесение соответствующих изменений в специальное законодательство в сфере обязательного социального страхования.

9.9. По оценке Счетной палаты, в части страхования на случай ВНиМ профицит возможен уже с 2022 года. Отсутствие негативной эпидемиологической ситуации позволит сохранить профицит бюджета ФСС в части страхования на случай ВНиМ в среднесрочной перспективе, что обеспечит стабильный уровень страхового обеспечения.

9.10. Действующие нормативные правовые акты позволяли Фонду осуществлять в полном объеме реализацию пилотного проекта.

Вместе с тем окончание проекта с 2021 года требует изменений соответствующего нормативно-правового регулирования.

Анализ подготовленного Правительством Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации об обязательном социальном страховании» показал, что его

положения предусматривают в качестве основания для выплаты пособий по беременности и родам и по временной нетрудоспособности – листок нетрудоспособности, формируемый в форме электронного документа.

Однако недостаточно высокая готовность медицинских организаций и страхователей к работе в цифровом формате свидетельствует о необходимости выявления и устранения проблем до вступления в силу указанного законопроекта.

9.11. До настоящего времени не установлен порядок формирования электронного листка нетрудоспособности в форме электронного документа, предусмотренный частью 5 статьи 13 Федерального закона № 255-ФЗ.

10. Предложения

Предложить Правительству Российской Федерации поручить:

- Минфину России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и ФСС в соответствии с пунктом 1 статьи 24 Федерального закона № 165-ФЗ при формировании проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов рассмотреть вопрос о выделении бюджету ФСС межбюджетного трансферта из федерального бюджета, позволяющего обеспечить в 2021 году установленные Федеральным законом № 255-ФЗ выплаты по обязательному социальному страхованию на случай ВНиМ.
- Минтруду России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и ФСС проработать вопрос о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части установления возможности в случае нехватки в финансовой системе обязательного социального страхования денежных средств для обеспечения выплат пособий использовать средства другого вида обязательного социального страхования в размерах, позволяющих обеспечить установленные федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования выплаты по обязательному социальному страхованию.
- Минздраву России совместно с Минтрудом России провести мониторинг в целях установления причин низкой готовности подключения медицинских организаций и страхователей к электронной системе информационного взаимодействия по обмену сведениями в целях формирования листка нетрудоспособности в форме электронного документа, на основании которого разработать меры по их устранению до конца 2021 года.
- Минздраву России совместно с Минтрудом России и ФСС утвердить порядок формирования листков нетрудоспособности в форме электронного документа, предусмотренный частью 5 статьи 13 Федерального закона № 255-ФЗ.

Приложения:

- № 1. Информация о вступлении территориальных органов ФСС в пилотный проект в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации № 294, на 2 л. в 1 экз.
- № 2. Финансовый результат исполнения бюджета ФСС по доходам в части обязательного социального страхования на случай ВНиМ субъектов Российской Федерации, участвующих в пилотном проекте, на 2 л. в 1 экз.
- № 3. Информация о поступлении страховых взносов по обязательному социальному страхованию на случай ВНиМ в разрезе субъектов Российской Федерации на 3 л. в 1 экз.
- № 4. Сведения о текущей задолженности по страховым взносам на обязательное социальное страхование на случай ВНиМ по отчетным данным ФСС в разрезе субъектов Российской Федерации, по данным ФСС, на 3 л. в 1 экз.
- № 5. Информация о соотношении начисленных и уплаченных страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай ВНиМ (коэффициенте собираемости) в разрезе субъектов Российской Федерации на 3 л. в 1 экз.
- № 6. Данные о совокупной задолженности по уплате страховых взносов по страхованию на случай ВНиМ в разрезе субъектов Российской Федерации по отчетным данным ФНС России за период с 1 января 2017 года по 31 декабря 2019 года на 4 л. в 1 экз.
- № 7. Информация о расходах за счет средств обязательного социального страхования на случай ВНиМ в разрезе субъектов Российской Федерации на 3 л. в 1 экз.
- № 8. Информация об обеспеченности расходов страховыми взносами по страхованию на случай ВНиМ в разрезе пилотных регионов на 2 л. в 1 экз.
- № 9. Информация об объемах кредиторской задолженности бюджета ФСС перед страхователями в разрезе субъектов Российской Федерации на 3 л. в 1 экз.
- № 10. Особенности исполнения бюджета ФСС в 2020 году в условиях, вызванных распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, на 3 л. в 1 экз.
- № 11. Обеспеченность расходов страховыми взносами по социальному страхованию на случай ВНиМ в территориальных органах ФСС, переходящих на прямые выплаты с 1 января 2021 года, на 2 л. в 1 экз.
- № 12. Перечень используемых при проведении экспертно-аналитического мероприятия материалов, полученных по результатам ранее проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий, на 2 л. в 1 экз.

