

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 9 сентября 2005 года № 31 (448) «О заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год»:

Утвердить заключение Счетной палаты на проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год» с учетом состоявшегося обсуждения.

Направить заключение Счетной палаты на проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год» в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год»

Общие положения

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год», представленный Правительством Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, подготовлено в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» на основании:

- результатов проверки и анализа обоснованности проекта бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации (далее - ФСС, Фонд) на 2006 год;
- анализа соответствия показателей проекта федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год» критериям, определенным Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), реализации положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2006 году».

Формирование проекта федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год» (далее - Законопроект) в целом проводилось в соответствии с принципами бюджетной системы Российской Федерации, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации (бюджет ФСС является самостоятельным бюджетом, в структуре Законопроекта полностью отражены предполагаемые источники доходов и направления расходования средств бюджета ФСС, источники внутреннего финансирования дефицита бюджета ФСС).

Принятые в 2004-2005 годах в рамках проведения административной, социальной и бюджетной реформы федеральные законы, нормативные правовые акты продолжают оказывать влияние на определение новых подходов к формированию проекта бюджета ФСС на 2006 год.

Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» изменен порядок внесения проекта бюджета ФСС в Правительство Российской Федерации. Данным Указом на Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (далее - Минздравсоцразвития России) возложена координация деятельности ФСС. В рамках определенных полномочий федеральный министр по представлению руководителя Фонда вносит в Правительство Российской Федерации проект федерального закона о бюджете Фонда на очередной год.

Разработка проекта бюджета ФСС на 2006 год осуществлялась на основании действующего налогового и бюджетного законодательства, федеральных законов от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (далее - Федеральный закон № 125-ФЗ), от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и других законодательных и нормативных правовых актов.

При подготовке Законопроекта использовались следующие нормативные правовые акты:

- Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

- постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2005 года № 118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» и др.

Кроме того, при составлении проекта бюджета ФСС на 2006 год учитывались данные динамики основных показателей по формированию и расходованию средств ФСС, данные по исполнению бюджета ФСС за 2004 год, статистические данные ФСС по показателям, характеризующим расходы на обеспечение по обязательному социальному страхованию.

В целом наличие действующего законодательства, правовой и нормативно-методической базы позволило сформировать проект бюджета ФСС на 2006 год, отвечающий основным задачам бюджетной и социальной политики, сформулированным в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2006 году».

Основные характеристики и особенности проекта федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год»

Бюджет ФСС на 2006 год включает средства на обязательное социальное страхование и на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, учтенные в его доходах и расходах отдельно.

В представленном Законопроекте сумма доходов ФСС на 2006 год составляет 180215624,6 тыс. рублей, или 97,1% к уровню 2005 года в действующих условиях и 90,8% - в сопоставимых условиях (при расчетах в сопоставимых условиях применялся индекс потребительских цен в размере 107,0%). Расходы ФСС установлены в сумме 185495732,2 тыс. рублей, или 97,2% к ассигнованиям, утвержденным в бюджете Фонда на 2005 год в действующих условиях и 90,9% - в сопоставимых условиях.

В пояснительной записке к Законопроекту отмечается, что в целом планируемые доходы бюджета ФСС, с учетом входящих остатков средств на начало 2006 года, позволят сохранить все виды обеспечения, предусмотренные бюджетом ФСС на 2005 год.

Доходы ФСС по обязательному социальному страхованию предусмотрены Законопроектом в сумме 138113849,2 тыс. рублей, по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 36957581,4 тыс. рублей, расходы, соответственно, - 140853252,1 тыс. рублей и 39498286,1 тыс. рублей.

Для сбалансированности системы обязательного социального страхования будут привлекаться остатки средств ФСС на начало 2006 года по обязательному социальному страхованию в сумме 2739402,9 тыс. рублей, по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 2540704,7 тыс. рублей.

Учитывая целевой характер образования и расходования средств по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, положения статьи 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющей, что доходы бюджета и поступления от источников финансирования его дефицита могут быть увязаны с определенными расходами бюджета только в форме целевого бюджетного фонда, а также положения пункта 2 статьи 20 Федерального закона № 125-ФЗ, предусматривающие отражение средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в доходной и расходной частях бюджета ФСС, утверждаемого федеральным законом, отдельными строками, Счетная палата Российской Федерации подтверждает ранее изложенную позицию о целесообразности образования в составе бюджета ФСС целевого бюджетного фонда обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Анализ соответствия проекта федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год» Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации

Фонд социального страхования Российской Федерации, как участник бюджетного процесса (статьи 152 и 164 Бюджетного кодекса Российской Федерации), осуществлял разработку проекта бюджета ФСС на 2006 год в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс).

Структура доходной и расходной частей Законопроекта составлена в соответствии с требованиями Федерального закона от 23 декабря 2004 года № 174-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» и Бюджетный кодекс Российской Федерации».

Статьей 148 Бюджетного кодекса установлено, что исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством. В соответствии с положениями статьи 150 (пункт 1) указанного Кодекса контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов должен осуществляться органами, обеспечивающими контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации, в порядке, установленном Кодексом для соответствующих бюджетов. Согласно статье 6 Федерального закона от 9 июля 1999 года № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» нормы, предусмотренные указанными выше статьями Бюджетного кодекса Российской Федерации, вводятся федеральным законом, который до настоящего времени не принят.

Счетной палатой Российской Федерации неоднократно ставился вопрос о необходимости введения в действие норм Бюджетного кодекса, предусматривающих казначейское исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов (статья 148) и единый порядок осуществления контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (пункт 1 статьи 150).

Статьей 215 Бюджетного кодекса установлено императивное требование в отношении казначейского исполнения всех бюджетов, в связи с чем затягивание введения в действие статьи 148 Бюджетного кодекса фактически вступает в противоречие с данной нормой Бюджетного кодекса.

В связи с отсутствием федерального закона о введении в действие нормы Бюджетного кодекса о казначейском исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Федеральное казначейство не осуществляет финансовый контроль за исполнением бюджета ФСС.

До настоящего времени не исполнены требования статьи 143 Бюджетного кодекса в части принятия федерального закона, определяющего правовой статус, порядок создания, деятельности и ликвидации ФСС.

В представленном Законопроекте при расчете поступлений единого социального налога в доходы ФСС учтены нормы проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 241 Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающего снижение ставки единого социального налога, зачисляемого в ФСС, с 3,2% по действующему законодательству до 2,9% по вышеназванному проекту. Следует отметить, что в соответствии со статьей 180 Бюджетного кодекса составление проекта бюджета должно осуществляться на основе налогового законодательства, действующего на момент составления проекта бюджета.

В последние годы сложилась практика (на недопустимость которой обращала внимание Счетная палата Российской Федерации в заключениях на проекты федеральных законов о бюджетах ФСС на 2004 и 2005 годы) включения в федеральные законы о бюджетах ФСС на очередной финансовый год норм, устанавливающих порядок исчисления и размеры отдельных пособий и выплат из средств обязательного социального страхования.

Как следует из материалов, представленных с Законопроектом, в 2006 году от этой практики предполагается отказаться.

В Законопроекте расчет расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности и страхового обеспечения по несчастным случаям на производстве осуществлен в соответствии с проектом федерального закона «Об отдельных вопросах выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», который включает в себя правовые нормы, касающиеся определения порядка расчета и размеров ряда пособий и выплат из средств бюджета ФСС.

Однако в указанном Законопроекте предлагается установить также и размеры выплат по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, в том числе размер единовременной страховой выплаты по этому виду обязательного социального страхования, размер расходов на посторонний уход за застрахованным. Представляется, что при наличии в действующем законодательстве специального федерального закона, посвященного регулированию вопросов обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (Федеральный закон № 125-ФЗ), включение соответствующих норм в иные законодательные акты нецелесообразно.

Кроме того, положения проекта федерального закона «Об отдельных вопросах выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» противоречат отдельным положениям Федерального закона № 125-ФЗ. Статьей 11 указанного Федерального закона установлено, что размер единовременной страховой выплаты определяется в соответствии со степенью утраты застрахованным профессиональной трудоспособности исходя из шестидесятикратного минимального размера оплаты труда, установленного Федеральным законом на день такой выплаты. Следует отметить, что действие указанной нормы приостанавливалось на 2003-2005 годы и размеры этой выплаты устанавливались федеральными законами о бюд-

жетах ФСС на очередной финансовый год, а на 2006 год ее предполагается приостановить в соответствии со статьей 4 проекта федерального закона «Об отдельных вопросах выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». Согласно названной выше норме, размер единовременной страховой выплаты должен составлять с учетом Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 198-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» до 1 мая 2006 года - 48,0 тыс. рублей, а с 1 мая 2006 года - 66,0 тыс. рублей. Проектом же федерального закона «Об отдельных вопросах выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» размер указанной выплаты предусмотрен в сумме 43,2 тыс. рублей.

Проектом федерального закона «Об отдельных вопросах выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» предлагается установить также размер расходов на посторонний уход за застрахованным, оплачиваемый за счет средств обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (специальный медицинский уход - 900 рублей в месяц, расходы на посторонний бытовой уход - 225 рублей в месяц). Следует отметить, что в соответствии с пунктом 2 статьи 8 Федерального закона № 125-ФЗ условия, размеры и порядок оплаты таких расходов определяются Правительством Российской Федерации. Однако Правительством Российской Федерации такие размеры ранее не устанавливались и определялись федеральными законами о бюджетах ФСС на очередной финансовый год.

Вопросы предоставления отсрочек (рассрочек) уплаты задолженности по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и пеням регулируются нормами федеральных законов о бюджетах ФСС. Так, в представленном Законопроекте на 2006 год в статье 8 предполагается продлить действие статьи 10 Федерального закона от 11 февраля 2002 года № 17-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» о порядке предоставления отсрочек (рассрочек) по уплате задолженности по страховым взносам и пеням. При этом следует отметить, что практически все вопросы администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний регулируются Федеральным законом № 125-ФЗ. Представляется, что вопросы предоставления отсрочек (рассрочек) по уплате задолженности по этим взносам также должны регулироваться положениями указанного Федерального закона.

Проектом федерального закона «Об отдельных вопросах выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» предполагается повысить в 2006 году максимальный размер пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам за полный календарный месяц до 15000 рублей, однако обоснования повышения этого пособия именно в таком размере в материалах к Законопроекту отсутствуют.

Согласно Законопроекту общие расходы Фонда по вновь принимаемым обязательствам по выплате единовременных пособий при рождении ребенка и пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, связанные с увеличением размеров пособий, оцениваются в сумме 5324,0 млн. рублей.

Расчет расходов на выплату пособий по материнству и детству в представленном Законопроекте произведен в соответствии с нормами проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», в котором предусмотрено увеличение единовременного пособия при рождении ребенка с 6000 рублей (действующих в 2005 году) до 8000 рублей, пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет - с 500 до 700 рублей.

Учитывая величину прожиточного минимума по Российской Федерации для детей в размере 2394,0 рублей в месяц, внесенные предложения об увеличении размеров пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет мало влияют на уровень достатка лиц, имеющих детей.

В соответствии со статьей 217 Налогового кодекса Российской Федерации предусматривается взимание налога на доходы физических лиц с пособий по временной нетрудоспособности (включая пособие по уходу за больным ребенком), выплачиваемых из средств ФСС. Уплата налога на доходы физических лиц с пособий по временной нетрудоспособности представляет собой опосредованную форму изъятия части средств обязательного социального страхования в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что противоречит положениям статьи 16 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165 «Об основах обязательного социального страхования» и статьи 143 Бюджетного кодекса, в которых определено, что средства государственных внебюджетных фондов не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и изъятию не подлежат. Пособие по временной нетрудоспособности является единственным видом государственных пособий, облагаемых налогом на доходы физических лиц.

Законопроектом расходы на выплату пособий по временной нетрудоспособности определены в сумме 82026000,0 тыс. рублей, или 44,2% от общей суммы планируемых расходов ФСС на 2006 год. При ставке налога на доходы физических лиц 13% через этот налог в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2006 году будет изъято около 5,7% расходов ФСС (10,7 млрд. рублей). Фактически, застрахованный получает указанное пособие в размере меньше установленного законодательством.

Представляется, что указанная практика должна быть изменена. Очевидно, что оптимальным (в первую очередь для получателей пособий по временной нетрудоспособности) было бы отменить взимание налога на доходы физических лиц с пособий по временной нетрудоспособности при сохранении их размера. Расходы человека, временно потерявшего трудоспособность, увеличиваются в связи с необходимостью ее восстановления (дополнительные затраты на лекарства, реабилитационные процедуры и пр.).

Доходы проекта бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год

Общий объем доходов ФСС (без учета остатка средств на начало года) определен в размере 180215624,6 тыс. рублей, или 97,1% к уровню 2005 года в действующих условиях и 90,8% - в сопоставимых условиях, из них на обязательное социальное страхование - 138113849,2 тыс. рублей, на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 36957581,4 тыс. рублей.

В представленном Законопроекте предусмотрены поступления в доходы ФСС по коду классификации доходов бюджетов Российской Федерации «Налоги и взносы на социальные нужды» в объеме 168646022,7 тыс. рублей, или 93,6% всех доходов.

Основным источником формирования доходов бюджета ФСС (73,9%) являются поступления единого социального налога. При подготовке Законопроекта учтены нормы проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 241 Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающего снижение ставки единого социального

налога, зачисляемого в ФСС, с 3,2% по действующему законодательству до 2,9% по вышеназванному проекту (недопоступление в ФСС этого налога в связи с понижением ставки составит 13759747,4 тыс. рублей). В 2006 году предусмотрены поступления этого налога в бюджет ФСС в сумме 133152441,3 тыс. рублей, или 101,2% к уровню 2005 года в действующих условиях. В сумме этого налога учтены поступления в счет погашения задолженности по налогу (недоимка), пени и штрафы в размере 1940000,0 тыс. рублей. Объем поступлений этого налога рассчитан исходя из прогноза Минэкономразвития России по фонду заработной платы на 2006 год в сумме 5917,0 млрд. рублей (скорректированного на суммы: не подлежащие налогообложению, налоговых льгот, выплат, не уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль организаций и доходы физических лиц, разницы фонда оплаты труда, с которого уплачивается налог, начисляемый в декабре 2006 года по отношению к декабрю 2005 года) и предусмотренного уровня сбора в размере 98,0%. В сумме этого налога также учтена величина потерь, связанных с применением налогоплательщиками специальных налоговых режимов.

Следует отметить, что сумма налога, подлежащая уплате в ФСС, подлежит уменьшению налогоплательщиками на сумму произведенных ими самостоятельно расходов на цели государственного социального страхования, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Такая «зачетная система» позволяет повысить размер среднегодового уровня сбора единого социального налога на 1% против предусмотренного на 2006 год размера среднегодового уровня сбора единого социального налога, поступающего в федеральный бюджет (97 процентов).

Страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, являющиеся основным источником формирования доходов ФСС по указанному виду социального страхования (96,1%), отражены в сумме 35493581,4 тыс. рублей, или 103,8% к уровню 2005 года и 97,0% - в сопоставимых условиях. В общем объеме страховых взносов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний учтены поступления от взыскания недоимки по страховым взносам, а также пени и штрафы в сумме 970747,6 тыс. рублей.

Расчет отчислений в доходы ФСС страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2006 год произведен на основе фонда оплаты труда - 5917,0 млрд. рублей, скорректированного на 3,57% за счет разницы сумм фонда оплаты труда, с которого уплачиваются страховые взносы по этому виду страхования, начисленного в декабре 2006 года по отношению к декабрю 2005 года, и в связи с неначислением страховых взносов на некоторые виды оплаты труда и вознаграждений за труд по договорам гражданско-правового характера. Среднегодовой уровень сбора страховых взносов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний принят в размере 98,0% с учетом поступлений в счет погашения задолженности по страховым взносам (недоимки).

Представленный к Законопроекту расчет страховых тарифов осуществлялся на принципе эквивалентности обязательств страхователя и страховщика, то есть величина всех страховых взносов должна покрывать объемы всех выплат, связанных с возмещением вреда пострадавшим на производстве. Расчетный среднеотраслевой страховой тариф на 2006 год определен в размере 0,63%. Следует отметить, что в соответствии с проектом федерального закона «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2006 год» для страхователей предлагается установить на 2006 год страховые взносы в соответствии с видами экономической деятельности по 32 классам профессионально-

го риска в диапазоне от 0,2 (по 1 классу) до 8,5 (по 32 классу) процента к начисленной оплате труда по всем основаниям (доходу) застрахованных, а в соответствующих случаях - к сумме вознаграждения по гражданско-правовому договору (в 2005 году было 22 класса профессионального риска).

Доходы от налогоплательщиков, применяющих специальные налоговые режимы, зачисляемые в ФСС в соответствии со статьей 146 Бюджетного кодекса, определены в сумме 3939027,9 тыс. рублей, или 134,3% к утвержденным показателям в 2005 году. Из них: 2180216,4 тыс. рублей - поступления единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, 1696811,5 тыс. рублей - поступления единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, 62000 тыс. рублей - поступления единого сельскохозяйственного налога.

Поступления недоимки, пеней и штрафов по взносам в ФСС определены в сумме 590000,0 тыс. рублей, или 60,2% к уровню 2005 года. Эти средства предполагается получить в результате мобилизации просроченной задолженности страхователей по страховым взносам в ФСС, сложившейся на 1 января 2001 года.

В представленном Законопроекте в доходах бюджета ФСС учтены также доходы, полученные от размещения временно свободных средств ФСС, сформированных за счет поступления страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, в сумме 135000,0 тыс. рублей, доходы от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении ФСС (в части реализации основных средств по указанному имуществу), в сумме 1250,0 тыс. рублей, денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства Российской Федерации о государственных внебюджетных фондах и о конкретных видах обязательного социального страхования, бюджетного законодательства (в части бюджетов государственных внебюджетных фондов), зачисляемые в ФСС, в сумме 200000 тыс. рублей.

Прочие неналоговые доходы определены в Законопроекте в сумме 1740130,0 тыс. рублей. Из них: поступления в доходы бюджета ФСС капитализированных платежей предприятий в сумме 1300000,0 тыс. рублей, или 141,3% к уровню 2005 года, и прочие неналоговые поступления в ФСС в сумме 440130,0 тыс. рублей.

В представленном Законопроекте по группе доходов «Безвозмездные поступления» предусмотрены средства федерального бюджета, перечисляемые ФСС в сумме 5144194,0 тыс. рублей.

Расходы проекта бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год

Общая сумма расходов предусмотрена в объеме 185495732,2 тыс. рублей, или 97,2% к ассигнованиям, утвержденным в бюджете ФСС на 2005 год в действующих условиях и 90,9% - в сопоставимых условиях, из них на обязательное социальное страхование - 140853252,1 тыс. рублей, на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 39498286,1 тыс. рублей.

Структура расходов ФСС сформирована из трех разделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации: 0100 «Общегосударственные вопросы» в сумме 3700,0 тыс. рублей (0,002% общего объема расходов ФСС), 0700 «Образование» - 13864931,9 тыс. рублей (7,5%), 1000 «Социальная политика» - 171627100,3 тыс. рублей (92,5 процента).

Затраты ФСС по разделу «Общегосударственные вопросы» предусмотрены в Законопроекте в сумме 3700,0 тыс. рублей на уплату ежегодного членского взноса в Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2002 года № 891 «Об участии ФСС в деятельности Международной ассоциации социального обеспечения».

В Законопроекте по разделу «Образование» предусмотрены средства на переподготовку и повышение квалификации кадров в сумме 424152,7 тыс. рублей, в том числе в соответствии со статьей 14 представленного Законопроекта из этой суммы передается 384465,0 тыс. рублей Минздравсоцразвития России для осуществления мероприятий по обучению по охране труда отдельных категорий застрахованных граждан, указанных в подпункте 12 пункта 2 статьи 17 Федерального закона № 125-ФЗ. Также статьей 14 Законопроекта предусмотрено, что ФСС передает в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения и социального развития, средства обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на финансирование научно-исследовательских работ по вопросам охраны труда в размере 48735,0 тыс. рублей. Действующим законодательством основание для осуществления передачи указанных средств не предусмотрено.

На оздоровление детей и подростков предусмотрены средства в сумме 13440779,2 тыс. рублей, или 107,0% к расходам 2005 года в действующих условиях, 100,0% - в сопоставимых условиях.

Затраты ФСС, связанные с финансированием расходов в связи со страховым обеспечением по отдельным видам обязательного социального страхования, отражены по разделу 10 «Социальная политика» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Основным видом расходов ФСС на 2006 год (77,3%) остаются расходы на выплату пособий по социальному страхованию. На их финансирование предполагается направить 120402125,2 тыс. рублей (без учета субвенций федерального бюджета), или 96,6% к ассигнованиям на эти цели по бюджету ФСС на 2005 год. Большая часть этих средств (69,5%) будет израсходована на выплату пособий по временной нетрудоспособности (включая страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, беременности и родам) - 83683617,5 тыс. рублей. Это составит 91,1% к данному виду расходов по бюджету ФСС на 2005 год.

Затраты ФСС на выплату пособий по беременности и родам предусмотрены в Законопроекте в сумме 15870000 тыс. рублей, или 96,4% к данному виду расходов по бюджету 2005 года, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет - 8624000,0 тыс. рублей, или 138,3%, при рождении ребенка - 11440000,0 тыс. рублей, или 123,8 процента.

Расчет средств на выплату пособий и компенсаций (единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, пособие при усыновлении ребенка, оплата четырех дополнительных выходных дней в месяц в связи с уходом за детьми-инвалидами и социального пособия на погребение) произведен исходя из действующих норм и составляет 784507,7 тыс. рублей, или 95,1% к уровню 2005 года.

На финансирование затрат по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний предполагается направить 39498286,1 тыс. рублей. Из них на пособия по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 1657617,5 тыс. рублей, или 100,8% к уровню этих затрат по бюджету ФСС на 2005 год; единовременные страховые выплаты - 590995,4 тыс. рублей, или 120,0%; ежемесячные страховые выплаты - 22582350,0 тыс. рублей, или 95,6%; расходы по доставке и пересылке страховых выплат - 389312,2 тыс. рублей, или 89,7%; затраты на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию - 8511931,5 тыс. рублей, или 190,0 процента.

В соответствии со статьей 9 Законопроекта на санаторно-курортное обслуживание граждан предусмотрены ассигнования в сумме 3300000,0 тыс. рублей (в первоначальном варианте Законопроекта на эти цели было предусмотрено 15000000,0 тыс. рублей). Эти средства будут направлены на оплату полной стоимости 154280 путевок для застрахованных на долечивание в санаторно-курортных учреждениях после стационарного лечения по перечню заболеваний, утвержденному Правительством Российской Федерации.

До 2003 года за счет средств бюджета ФСС оплачивались путевки работникам на санаторно-курортное лечение в связи с необходимостью санаторного долечивания и на санаторно-курортное лечение и оздоровление для профилактики заболеваний. Начиная с 2003 года в федеральные законы о бюджетах ФСС на очередной финансовый год включается норма, устанавливающая, что средства обязательного социального страхования, предусматриваемые для оплаты стоимости путевок на санаторно-курортное лечение, направляются на оплату полной стоимости путевок, предоставляемых застрахованным гражданам на долечивание в санаторно-курортных учреждениях после стационарного лечения в соответствии с перечнем заболеваний, утвержденным Правительством Российской Федерации.

Вместе с тем важно подчеркнуть, что подпунктом 14 пункта 2 статьи 8 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» предусматривается страховое обеспечение по виду обязательного социального страхования «Оплата путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей». Однако положения этого Федерального закона не содержат конкретного перечня случаев, при которых работник вправе претендовать на оплату санаторно-курортного лечения и оздоровления; федерального закона об обязательном социальном страховании в этой сфере нет, поэтому обстоятельства, определяющие права работника на санаторно-курортное лечение, устанавливаются федеральными законами о бюджетах ФСС.

Счетная палата Российской Федерации неоднократно обращала внимание на наличие устойчивой тенденции разрушения сложившейся ранее системы санаторно-курортного обслуживания граждан, отсутствие государственной концепции санаторно-курортной и оздоровительной деятельности. Следует отметить, что существует возможность существенно увеличить финансирование расходов на этот вид социального обеспечения за счет привлечения остатков средств ФСС, складывающихся на 1 января 2006 года в значительном объеме (в том числе в результате перехода на оплату первых двух дней временной нетрудоспособности за счет собственных средств страхователя). Экономия от такого изменения порядка финансирования пособий по временной нетрудоспособности составит в 2006 году 10748556,0 тыс. рублей. Свертывание санаторно-курортного обслуживания населения также позволяет поставить вопрос о возврате к решению о снижении с 2006 года ставки единого социального налога, зачисляемого в бюджет ФСС, с 3,2% до 2,9 процента.

По виду расходов «Аппараты органов управления государственных внебюджетных фондов» в Законопроекте предусматривается сумма 9463613,0 тыс. рублей, или 127,7% к уровню этих затрат в 2005 году, включающая все расходы ФСС по центральному аппарату, по региональным отделениям ФСС, связанные с осуществлением обязательного социального страхования и обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

По целевой статье «Непрограммные инвестиции в основные фонды» в бюджете ФСС на 2006 год (согласно пояснительной записке к Законопроекту) предусматриваются средства в сумме 30000,0 тыс. рублей на социальное развитие системы ФСС. Счетная палата

Российской Федерации полагает необходимым отметить, что законодательная база для включения таких расходов в бюджет ФСС представляется недостаточной.

Взаимоотношения федерального бюджета с бюджетом Фонда социального страхования Российской Федерации

В представленном Законопроекте по группе доходов «Безвозмездные поступления» предусмотрены средства федерального бюджета, перечисляемые ФСС в сумме 5144194,0 тыс. рублей. В том числе средства федерального бюджета, передаваемые ФСС на выплату пособий гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, определены в сумме 164400,0 тыс. рублей, на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, - в сумме 4979794,0 тыс. рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 122-ФЗ), начиная с 2005 года из средств федерального бюджета предусмотрено выделение ассигнований ФСС на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно. В 2005 году эти расходы составляли 9569455,0 тыс. рублей.

В представленном Законопроекте средства на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, отражены не только в доходах ФСС в сумме 0,0 тыс. рублей, но и в расходах - в сумме 0,0 тыс. рублей. Согласно пояснительной записке к Законопроекту в дальнейшем при доработке бюджета на 2006 год будут предусмотрены соответствующие суммы поступлений и расходов на предоставление льготным категориям граждан социальных услуг в виде санаторно-курортного лечения в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ.

Выводы

1. Проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год» разработан на основании Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации, законодательных актов и нормативно-методических документов по социальному обеспечению, а также с учетом положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2006 году», других нормативных правовых актов и с учетом требований Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

В целом, объем средств бюджета ФСС, с учетом входящих остатков средств на начало 2006 года, позволит сохранить все финансируемые в 2005 году виды социального обеспечения.

2. Из-за отсутствия федерального закона о введении в действие нормы Бюджетного кодекса о казначейском исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Федеральное казначейство не осуществляет финансовый контроль за исполнением бюджета Фонда.

3. До настоящего времени не исполнены требования статьи 143 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части принятия федерального закона, определяющего статус, порядок создания, деятельности и ликвидации ФСС.

4. Учитывая целевой характер образования и расходования средств по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, Счетная палата Российской Федерации подтверждает ранее изложенную позицию о целесообразности образования в составе бюджета ФСС целевого бюджетного фонда обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

5. В нарушение статьи 180 Бюджетного кодекса, предусматривающей составление проекта бюджета на основе налогового законодательства, действующего на момент составления проекта бюджета, в представленном Законопроекте при расчете поступлений единого социального налога в доходы ФСС применяется норма проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 241 Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающая снижение ставки единого социального налога, зачисляемого в ФСС.

6. При наличии в действующем законодательстве специального федерального закона, посвященного регулированию вопросов обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (Федеральный закон № 125-ФЗ), нецелесообразно включение в иные законодательные акты норм, регулирующих вопросы установления размера единовременной страховой выплаты обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, размера расходов на посторонний уход за застрахованным по этому виду социального обеспечения, а также вопросы предоставления отсрочек (рассрочек) уплаты задолженности по страховым взносам обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

7. Уплата налога на доходы физических лиц с пособий по временной нетрудоспособности представляет собой опосредованную форму изъятия части средств обязательного социального страхования в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что противоречит положениям статьи 16 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165 «Об основах обязательного социального страхования» и статьи 143 Бюджетного кодекса, в которых определено, что средства государственных внебюджетных фондов не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и изъятию не подлежат. Пособие по временной нетрудоспособности является единственным видом государственных пособий, облагаемых налогом на доходы физических лиц.

8. В связи с тем, что в Законопроекте предусмотрены ассигнования только на оплату полной стоимости путевок для застрахованных на долечивание в санаторно-курортных учреждениях после стационарного лечения по перечню заболеваний, утвержденному Правительством Российской Федерации, ФСС как страховщик не имеет возможности исполнить свои обязательства перед застрахованными лицами в части реализации положения подпункта 14 пункта 2 статьи 8 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», предусматривающего оплату путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей.

9. Существует возможность увеличения финансирования на санаторно-курортное обслуживание граждан за счет привлечения остатков средств ФСС, складывающихся на 1 января 2006 года, в том числе и за счет экономии средств Фонда от перехода на оплату первых двух дней временной нетрудоспособности за счет средств страхователя.

10. В представленном Законопроекте не определена сумма передаваемых в 2006 году бюджету ФСС средств федерального бюджета на финансирование реализации мер соци-

альной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно.

Предложения

1. При рассмотрении представленного Законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным следующее:

1.1. Рассмотреть вопрос о целесообразности создания в составе бюджета ФСС целевого бюджетного фонда обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

1.2. Рассмотреть возможность увеличения финансирования санаторно-курортного обслуживания граждан за счет привлечения остатков средств ФСС, складывающихся на 1 января 2006 года;

1.3. Определить объем средств федерального бюджета, выделяемых бюджету ФСС в 2006 году в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно.

2. Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным обратить внимание на необходимость рассмотрения и решения в ближайшей перспективе следующих вопросов:

- законодательное определение в соответствии со статьей 143 Бюджетного кодекса организационно-правового статуса ФСС;

- скорейший переход на казначейское исполнение бюджета ФСС;

- включение норм, определяющих размеры и порядок исчисления выплат по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также регулирующих вопросы представления отсрочек (рассрочек) уплаты задолженности по страховым взносам обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, в Федеральный закон № 125-ФЗ;

- возможность изменения налогового законодательства в части освобождения от обложения налогом на доходы физических лиц пособий по временной нетрудоспособности в целях исполнения положений статьи 16 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165 «Об основах обязательного социального страхования» и статьи 143 Бюджетного кодекса, в которых определено, что средства государственных внебюджетных фондов не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и изъятию не подлежат;

- скорейшее принятие в целях законодательного обеспечения прав граждан в области обязательного социального страхования (в том числе в части санаторно-курортного лечения) соответствующего отраслевого федерального закона.

Учитывая вышеизложенное, Счетная палата Российской Федерации полагает, что Законопроект может быть принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении с учетом замечаний и предложений, содержащихся в настоящем Заключение.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ