

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 сентября 2006 года № 30К (497) «О заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год»:

Утвердить заключение Счетной палаты на проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год».

Направить заключение 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 2007 год»**

Общие положения

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 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 проведенного Счетной палатой Российской Федерации экспертно-аналитического мероприятия «Экспертиза проекта федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год»;

- анализа соответствия показателей проекта федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год» (далее - Законопроект) критериям, определенным Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы) и основным параметрам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год и на период до 2009 года; положениям Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 года и Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2007 году» от 30 мая 2006 года, в которых сформулированы общие задачи социальной и бюджетной политики в 2007 году;

- результатов иных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации.

Формирование проекта федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год» проводилось в соответствии с общими задачами социальной и бюджетной политики, принципами бюджетной системы Российской Федерации, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации (самостоятельность бюджета; сбалансированность по доходам и расходам, с учетом источников финансирования его дефицита).

В рамках полномочий, определенных Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Министром здравоохранения и социального развития Российской Федерации по представлению Председателя Фонда социального страхования Российской Федерации Законопроект установленным порядком внесен на рассмотрение Правительства Российской Федерации.

Разработка Законопроекта осуществлялась на основании действующего 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» (далее - Федеральный закон № 122-ФЗ) 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»;

- Методические указания по формированию перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007-2009 годы по субъектам бюджетного планирования Минфина России от 28 апреля 2006 года № 02-02-14/1026;

- Методические указания по формированию бюджетных проектировок на 2007-2009 годы Минфина России от 29 июня 2006 года № 02-02-14/1700 на базе основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год и на период до 2009 года, разработанных Минэкономразвития России.

Кроме того, при составлении Законопроекта учитывались данные динамики основных показателей по формированию и расходованию средств Фонда социального страхования Российской Федерации (далее - ФСС), данные по исполнению бюджета ФСС за 2005 год, статистические данные ФСС по показателям, характеризующим расходы на обеспечение по обязательному социальному страхованию и обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В целом наличие правовой и нормативно-методической базы позволило сформировать Законопроект, отвечающий основным задачам бюджетной и социальной политики, сформулированным в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Основные характеристики и особенности проекта федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год»

В соответствии со статьей 181 Бюджетного кодекса Российской Федерации Законопроект содержит основные характеристики бюджета (общий объем доходов, общий объем расходов и дефицит бюджета).

Бюджет ФСС на 2007 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. Кроме того, доходы бюджета ФСС формируются за счет средств, направляемых из федерального бюджета и Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

В представленном Законопроекте сумма доходов ФСС на 2007 год составляет 251731027,7 тыс. рублей, или 121,6 % к уровню 2006 года в действующих условиях и 112,6 % в сопоставимых условиях (при расчетах в сопоставимых условиях применялся индекс роста потребительских цен в размере 108,0 %). Расходы ФСС установлены в сумме 278918664,7 тыс. рублей, или 131,0 % к ассигнованиям, утвержденным в бюджете Фонда на 2006 год, в действующих условиях и 121,3 % в сопоставимых условиях.

Доходы ФСС по обязательному социальному страхованию предусмотрены Законопроектом в сумме 169264828,5 тыс. рублей, по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 44730708,0 тыс. рублей, расходы - соответственно, 198104134,6 тыс. рублей и 43079038,9 тыс. рублей.

Кроме того, средства, поступившие от внесения страхователями капитализированных платежей, в сумме 1300000,0 тыс. рублей будут направлены на пополнение резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В пояснительной записке к Законопроекту отмечается, что в целом планируемые доходы бюджета ФСС, с учетом входных остатков средств на начало 2007 года, позволят обеспечить финансирование всех расходных обязательств, предусмотренных проектом бюджета ФСС на 2007 год.

Текущий дефицит по обязательному социальному страхованию в 2007 году в сумме 28839306,1 тыс. рублей покрывается за счет остатка средств на начало 2007 года по данному виду страхования, который прогнозируется в сумме 35093176,0 тыс. рублей. Остаток средств Фонда на конец 2007 года по этому виду страхования может сложиться на уровне 6253869,9 тыс. рублей.

Остатки средств на начало 2007 года по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний прогнозируются в объеме 1854890,3 тыс. рублей, на конец 2007 года - 2206559,4 тыс. рублей.

В представленном Законопроекте обособлены доходы и расходы бюджета ФСС в части обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Однако, учитывая целевой характер образования и расходования средств по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в увязке с положениями статьи 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс), определяющими, 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 положениями пункта 2 статьи 20 Федерального закона № 125-ФЗ, предусматривающими отражение средств на осуществление указанного вида социального страхования 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.

В 2007 году Фондом, в отличие от 2006 года, не будет производиться финансирование расходов на оплату услуг по дополнительной диспансеризации работающих граждан в рамках реализации национального проекта «Здоровье», осуществляемое ФСС в 2006 году за счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

В соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 года (далее - Послание Президента Российской Федерации) в целях реализации задачи по качественному улучшению системы поддержки материнства и детства в 2007 году статьей 9 Законопроекта предполагается

осуществлять за счет средств федерального бюджета в сумме 13171500,0 тыс. рублей финансирование расходов на выплату ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию.

**Анализ соответствия проекта федерального закона «О бюджете
Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 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), осуществлял разработку проекта бюджета ФСС на 2007 год в соответствии с положениями Бюджетного кодекса.

Структура доходной и расходной частей Законопроекта отвечает требованиям Федерального закона от 22 декабря 2005 года № 176-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, 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).

В связи с отсутствием федерального закона о введении в действие нормы Бюджетного кодекса о казначейском исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Федеральное казначейство не осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджета ФСС.

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

В представленном Законопроекте расчет расходов ФСС на выплату пособий по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию и на выплату пособий по беременности и родам произведен в соответствии с положениями проекта федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию», который направлен на установление с 1 января 2007 года нового порядка правового регулирования предоставления пособий по временной нетрудоспособности (отмена зависимости размера пособия по временной нетрудоспособности от продолжительности непрерывного трудового стажа), упорядочение условий определения размера пособия по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию.

В настоящее время в соответствии с действующими нормативными правовыми актами размер пособия по временной нетрудоспособности зависит от продолжительности непрерывного трудового стажа. Согласно определению Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2006 года № 16-О соответствующие положения нормативных правовых актов, увязывающие право застрахованных лиц на получение пособия по временной нетрудоспособности с продолжительностью непрерывного трудового стажа, с 1 января 2007 года не подлежат применению, как противоречащие Конституции Российской Федерации, а федеральному законодателю надлежит урегулировать порядок и условия реализации конституционного права каждого на социальное обеспечение в случае болезни и обеспечить введение нового правового регулирования в срок не позднее 1 января 2007 года.

Вышеназванный законопроект заменяет и корректирует отдельные положения действующих нормативных правовых актов, в том числе Федерального закона от 22 декабря 2005 года № 180-ФЗ «Об отдельных вопросах исчисления и 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 в 2006 году», Правил исчисления непрерывного трудового стажа рабочих и служащих при назначении пособий по государственному социальному страхованию, утвержденных постановлением Совета Министров СССР от 13 апреля 1973 года № 252, Основных условий обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию, утвержденных постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 года № 191, Положения о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию, утвержденного постановлением Президиума ВЦСПС от 12 ноября 1984 года № 13-6, и других.

Законопроект содержит перечень случаев обеспечения застрахованных лиц пособиями по временной нетрудоспособности, определяет продолжительность выплаты пособия, основания для отказа в его назначении и снижения размера. Закрепляется порядок назначения и выплаты пособий, исчисления общего трудового стажа.

Пособие по временной нетрудоспособности, пособие по беременности и родам исчисляются из средней заработной платы застрахованного лица за последние 12 календарных месяцев, предшествующих месяцу наступления временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам.

При этом следует отметить, что в законопроекте предлагается выплачивать пособие по временной нетрудоспособности и пособие по беременности и родам застрахованному лицу, имеющему общий трудовой стаж менее 6 месяцев, в размере, не превышающем за полный месяц минимального размера оплаты труда (в настоящее время такое ограничение применяется в отношении работников, которые в последние 12 календарных месяцев перед наступлением страхового случая проработали фактически менее 3 месяцев).

Для определения размера пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам в общий трудовой стаж включаются периоды работы застрахованного лица по трудовому договору, а также периоды иной деятельности, которая выполнялась на территории Российской Федерации, при условии, что за эти периоды уплачивались налоги и (или) страховые взносы в ФСС на обязательное социальное страхование.

Размер пособия по временной нетрудоспособности определяется в зависимости от продолжительности общего трудового стажа: 100 % среднего заработка - застрахованному лицу, имеющему общий трудовой стаж 8 лет и более; 80 % - имеющему общий трудовой стаж от 5 до 8 лет; 60 % - имеющему общий трудовой стаж до 5 лет (ранее размер пособия определялся в зависимости от продолжительности непрерывного трудового стажа).

Размер пособия по беременности и родам выплачивается застрахованной женщине в размере 100 % среднего заработка.

Максимальный размер пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам предлагается сохранить в размере, установленном в 2006 году, - 15000 рублей за полный календарный месяц, т. е. без учета уровня инфляции в 2006 году. Однако указанным Законопроектом не определен механизм индексации в дальнейшем максимального размера указанных пособий.

Сохраняется порядок выплаты пособия по временной нетрудоспособности за первые два дня временной нетрудоспособности за счет средств работодателя; с третьего дня - за счет средств ФСС.

По-прежнему 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 97184505,0 тыс. рублей, или 34,8 % от общей суммы планируемых расходов ФСС на 2007 год. При ставке налога на доходы физических лиц 13 % через этот налог в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации будет изъято 12,6 млрд. рублей, что составляет 4,5 % от расходов ФСС в 2007 году. Тем самым, фактически застрахованный получает указанное пособие в размере меньше установленного законодательством.

Представляется, что указанная практика должна быть изменена. Очевидно, что оптимальной (в первую очередь для получателей пособий по временной нетрудоспособности) была бы отмена взимания налога на доходы физических лиц с пособий по временной нетрудоспособности при сохранении их размера. Расходы человека, временно потерявшего трудоспособность, увеличиваются из-за необходимости ее восстановления в связи с дополнительными затратами на лекарства, реабилитационные процедуры, улучшенное питание и прочее.

В соответствии с Посланием Президента Российской Федерации с 1 января 2007 года будут реализовываться мероприятия в области демографической политики, направленные на улучшение материального обеспечения семей с детьми.

В целях реализации Послания Президента Российской Федерации в области демографической политики подготовлен и внесен в Государственную Думу (распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июля 2006 года № 967) проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», предусматривающий с 2007 года увеличение размеров ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет всем женщинам. При этом для неработающих женщин (не подлежащих обязательному социальному страхованию) пособие устанавливается в размере 1500 рублей по уходу за первым ребенком и 3000 рублей по уходу за вторым ребенком и последующими детьми.

Для работающих женщин пособие повышается с 700 рублей до размера, равного 40 % среднего заработка за последние 12 календарных месяцев, предшествующих месяцу наступления отпуска по уходу за ребенком. Максимальный размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет согласно статье 15 этого Законопроекта не может превышать за полный календарный месяц 6000 рублей (40 % от максимального размера пособия по временной нетрудоспособности).

Согласно Законопроекту общие расходы Фонда по вновь принимаемым обязательствам по выплате пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, связанные с увеличением размеров пособий, оцениваются в сумме 36533338,7 тыс. рублей. Кроме того, за счет средств федерального бюджета предполагается выплата этих пособий гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию, в сумме 12928200,0 тыс. рублей и гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий, - 898200,0 тыс. рублей.

Вместе с тем следует отметить, что в соответствии с положениями вышеназванного Законопроекта в составе затрат на обеспечение выплат пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет за счет средств ФСС предусматривается направить средства в сумме 665436,0 тыс. рублей на пособия гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию (матерям, обучающимся по очной форме обучения в образовательных учреждениях начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования; матерям, уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет в связи с ликвидацией организаций). При этом Федеральным законом «Об основах обязательного социального страхования» предусматривается обеспечение по данному виду обязательного социального страхования только застрахованных граждан.

В связи с этим, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении в проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» норм, предусматривающих осуществление выплаты пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет названным выше категориям матерей, не подлежащим обязательному социальному страхованию, за счет средств федерального бюджета.

В представленном Законопроекте на 2007 год в пункте 4 статьи 6 предполагается разрешить ФСС предоставлять плательщикам страховых взносов отсрочки (рассрочки) погашения сумм задолженности по платежам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний с учетом их финансового состояния и при условии своевременной уплаты ими текущих платежей в ФСС на основе соответствующих соглашений, заключаемых на срок не более одного года. При этом Счетная палата Российской Федерации в заключениях на проекты федеральных законов о бюджетах ФСС на 2004-2006 годы обращала внимание на некорректность включения в федеральные законы о бюджетах ФСС на очередной финансовый год норм, регулирующих вопросы администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Практически все вопросы администрирования этих страховых взносов регулируются Федеральным законом № 125-ФЗ. Представляется, что вопросы предоставления отсрочек (рассрочек) по уплате задолженности по этим взносам также должны регулироваться положениями указанного Федерального закона.

Кроме того, следует отметить, что статьей 11 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» предусмотрено право страховщика предоставлять страхователям отсрочку уплаты страховых взносов в установленных федеральными законами случаях. Впервые такая норма, предусматривающая, что ФСС вправе

предоставлять плательщикам страховых взносов отсрочки (рассрочки) погашения сумм задолженности по обязательным перечислениям в ФСС по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, которая ежегодно продлевалась федеральными законами о бюджетах ФСС на очередной финансовый год, была включена в Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год».

Правовая природа страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний была исследована Конституционным Судом Российской Федерации в определении от 10 июля 2003 года № 291-О.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по своей социально-правовой природе не могут быть отграничены от налогов.

При этом законодательное регулирование вопросов предоставления отсрочек (рассрочек) для целей страховых взносов не соответствует понятийному аппарату, используемому для аналогичных целей налоговым законодательством. Согласно статье 61 Налогового кодекса Российской Федерации, изменением срока уплаты налога и сбора (в том числе путем предоставления отсрочки (рассрочки) признается перенос установленного срока уплаты налога и сбора на более поздний срок. Таким образом, налоговым законодательством предусмотрено изменение срока уплаты текущих налоговых платежей, которое осуществляется, в том числе, в форме отсрочки и рассрочки. Однако относительно страховых взносов установленное налоговым законодательством понятие отсрочки (рассрочки) трансформировалось и применяется к суммам образовавшейся задолженности по их уплате, являясь по существу одной из форм реструктуризации задолженности.

Доходы проекта бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год

Общий объем доходов ФСС (без учета остатка средств на начало года) определен в размере 251731027,7 тыс. рублей, или 121,6 % к уровню 2006 года в действующих условиях и 112,6 % в сопоставимых условиях, из них на обязательное социальное страхование - 169264828,5 тыс. рублей, на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 44730708,0 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 204222255,2 тыс. рублей, или 81,1 % всех доходов.

Основным источником формирования доходов бюджета ФСС (63,9 %) являются поступления единого социального налога (далее - ЕСН). При подготовке Законопроекта учтены нормы Федерального закона от 6 декабря 2005 года № 158-ФЗ «О внесении изменения в статью 241 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающего ставку ЕСН, зачисляемого в ФСС, в размере 2,9 %. В 2007 году предусмотрены поступления этого налога в бюджет ФСС в сумме 160848061,2 тыс. рублей, или 120,8 % к уровню 2006 года в действующих условиях и 111,9 % в сопоставимых 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 2007 год в сумме 7289,0 млрд. рублей (при определении налоговой базы для исчисления ЕСН фонд оплаты труда, прогнозируемый Минэкономразвития России, снижен на 11,18 %, включая суммы, не подлежащие налогообложе-

нию; суммы выплат, не уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль организаций и на доходы физических лиц; на вознаграждения по договорам гражданско-правового характера; сумму разницы фонда оплаты труда, с которого уплачивается налог, начисляемый в декабре 2007 года и в декабре 2006 года; сумму налоговых льгот организациям, использующим труд инвалидов) и предусмотренного уровня сбора в размере 98,0 процента.

При оценке доходов ЕСН не учитывались возможные потери Фонда от введения в действие Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», которым не предусматривается уплата ЕСН в части, зачисляемой в Фонд, а также Федерального закона от 27 июля 2006 года № 144-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части создания благоприятных условий налогообложения для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, а также внесения других изменений, направленных на повышение эффективности налоговой системы», предусматривающего создание льготных условий налогообложения для организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий.

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 (97,0 %), отражены в сумме 43374194,4 тыс. рублей, или 122,2 % к уровню 2006 года в действующих условиях и 113,2 % в сопоставимых условиях.

Расчет отчислений в доходы ФСС страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2007 год произведен исходя из фонда оплаты труда - 7289,0 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 и в декабре 2007 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.

Представленный к Законопроекту расчет страховых тарифов осуществлялся исходя из принципов 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 2007 год определен в размере 0,63 процента.

В соответствии с проектом федерального закона «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2007 год» для страхователей предлагается в 2007 году сохранить действующие в 2006 году 32 страховых тарифа, дифференцированных по видам экономической деятельности в зависимости от класса профессионального 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.

Также сохраняются льготы для некоторых категорий страхователей (общественных организаций инвалидов; страхователей, использующих труд инвалидов и некоторых других), предусматривающие уплату ими страховых взносов в размере 60 % от установленных тарифов.

Следует отметить, что задолженность по платежам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

в целом по Российской Федерации по состоянию на 1 января 2006 года составляла 9275548,3 тыс. рублей, или 21,4 % к сумме страховых взносов, планируемой в бюджете ФСС на 2007 год.

В действующем законодательстве имеются многочисленные пробелы и противоречия, мешающие эффективному администрированию страховых взносов, в том числе законодательно не определены механизмы осуществления страховщиком контроля за соблюдением страхователями порядка исчисления и уплаты страховых взносов; механизмы принудительного взыскания задолженности урегулированы недостаточно (например, в законодательстве отсутствует положение о необходимости направления требования страхователю при наличии у него задолженности, не определены соответствующие сроки и т. д.); исполнительные органы страховщика осуществляют контроль за деятельностью страхователей и взыскание задолженности в соответствии с методическими документами, утвержденными ФСС и практически повторяющими соответствующие положения законодательства о налогах и сборах; в законодательстве отсутствуют положения, позволяющие исполнительным органам ФСС применять для целей администрирования страховых взносов положения законодательства о налогах и сборах, вступившие в силу с 1 января 2006 года и упрощающие механизм взыскания задолженности с индивидуальных предпринимателей (Федеральный закон от 4 ноября 2005 года № 137-ФЗ); отсутствует механизм возврата излишне уплаченных страхователями страховых взносов, а также не предусмотрена возможность зачета переплаты страховых взносов в счет погашения задолженности по иным платежам, поступающим в бюджет ФСС (и наоборот); законодательно не определен порядок списания безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (списание такой задолженности осуществляется исполнительными органами страховщика в соответствии с ведомственным актом).

Доходы от налогоплательщиков, применяющих специальные налоговые режимы, зачисляемые в ФСС в соответствии со статьей 146 Бюджетного кодекса, определены в сумме 7048732,0 тыс. рублей, или 178,9 % к утвержденным показателям в 2006 году в действующих условиях и 165,7 % в сопоставимых условиях. Из них: 3631948,3 тыс. рублей - поступления единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, 3351249,7 тыс. рублей - поступления единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, 65534,0 тыс. рублей - поступления единого сельскохозяйственного налога.

Поступления недоимки, пеней и штрафов по взносам в ФСС определены в сумме 500000,0 тыс. рублей, или 84,7 % к уровню 2006 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 от размещения временно свободных средств ФСС, сформированных за счет поступления ЕСН в сумме 210183,0 тыс. рублей и за счет поступления страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в сумме 2717,0 тыс. рублей; доходы от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении ФСС (в части реализации основных средств по указанному имуществу), в сумме 8700,0 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 30597 тыс. рублей.

Прочие неналоговые доходы определены в Законопроекте в сумме 1972352,3 тыс. рублей. Из них: поступления в доходы бюджета ФСС капитализированных платежей предприятий в сумме 1300000,0 тыс. рублей (на уровне 2006 года) и прочие неналоговые поступления в ФСС в сумме 672352,3 тыс. рублей.

В представленном Законопроекте по группе доходов «Безвозмездные поступления» предусмотрены средства федерального бюджета и Федерального фонда обязательного медицинского страхования, перечисляемые ФСС, в сумме 37735491,2 тыс. рублей, в том числе средства федерального бюджета - 20235491,2 тыс. рублей и средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования - 17500000 тыс. рублей.

Расходы проекта бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год

Общая сумма расходов предусмотрена в объеме 278918664,7 тыс. рублей, или 131,0 % к ассигнованиям, утвержденным в бюджете ФСС на 2006 год в действующих условиях и 121,3 % в сопоставимых условиях, из них на обязательное социальное страхование - 198104134,6 тыс. рублей, на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 43079038,9 тыс. рублей.

Структура расходов ФСС сформирована из трех разделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации: 01 «Общегосударственные вопросы» - 9732,5 тыс. рублей (0,003 % общего объема расходов ФСС), 07 «Образование» - 15470415,6 тыс. рублей (5,5 %), 10 «Социальная политика» - 263438516,6 тыс. рублей (94,4 процента).

Затраты ФСС по разделу «Общегосударственные вопросы» предусмотрены в Законопроекте в сумме 3032,5 тыс. рублей на уплату ежегодного членского взноса в Международную ассоциацию социального обеспечения (МАСО) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2002 года № 891 «Об участии Фонда социального страхования Российской Федерации в деятельности Международной ассоциации социального обеспечения» и 6700,0 тыс. рублей на частичное финансирование расходов на проведение 29-й Генеральной ассамблеи МАСО.

В Законопроекте по разделу «Образование» предусмотрены средства в сумме 15470415,6 тыс. рублей, в том числе в соответствии со статьей 17 представленного Законопроекта из этой суммы передается 457700,5 тыс. рублей (на 19,0 % больше, чем в 2006 году) 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 17 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 52146,5 тыс. рублей. Действующим законодательством основание для осуществления передачи указанных средств Минздравсоцразвитию России не предусмотрено, но проектом федерального закона «О внесении изменений в статьи 11 и 18 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» предлагается внести соответствующие изменения в подпункт 5 пункта 2 статьи 18 названного федерального закона.

Вместе с тем в материалах, представленных к Законопроекту, отсутствует финансово-экономическое обоснование объемов средств, передаваемых на вышеназванные цели.

На оздоровление детей и подростков предусмотрены средства в сумме 14973027,4 тыс. рублей, или 111,4 % к расходам 2006 года в действующих условиях и 103,1 % 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 2007 год (62,0 %) остаются расходы на выплату пособий по социальному страхованию. На их финансирование предполагается направить 173063025,3 тыс. рублей (без учета средств, направляемых из федерального бюджета), или 143,7 % к ассигнованиям на эти цели по бюджету ФСС на 2006 год. Большая часть этих средств (57,1 %) будет израсходована на выплату пособий по временной нетрудоспособности (включая страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний) - 98787448,1 тыс. рублей. Это составит 118,0 % к данному виду расходов бюджета ФСС на 2006 год.

Затраты ФСС на выплату пособий по беременности и родам предусмотрены в законопроекте в сумме 23760236 тыс. рублей, или 149,7 % к данному виду расходов по бюджету 2006 года, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет - 36533338,7 тыс. рублей, или более чем в 4 раза больше, при рождении ребенка - 13147200,0 тыс. рублей, или 114,9 %, и другие пособия и компенсации - 834802,5 тыс. рублей, или 106,4 процента.

На финансирование затрат по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний предполагается направить 43079038,9 тыс. рублей. Из них на пособия по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 1602943,1 тыс. рублей, или 96,7 % к уровню этих затрат по бюджету ФСС на 2006 год; единовременные страховые выплаты - 561085,8 тыс. рублей, или 94,9 %; ежемесячные страховые выплаты - 26095342,0 тыс. рублей, или 115,6 %; расходы по доставке и пересылке страховых выплат - 386518,2 тыс. рублей, или 99,3 %; затраты на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию - 9358503,1 тыс. рублей, или 111,1 % к уровню 2006 года.

Расчеты затрат ФСС на единовременные страховые выплаты осуществлялись с учетом положений проекта федерального закона «О внесении изменений в статьи 11 и 18 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Согласно статье 1 вышеназванного законопроекта пункт 1 статьи 11 Федерального закона № 125-ФЗ предлагается изложить в следующей редакции: «Размер единовременной страховой выплаты определяется в соответствии со степенью утраты застрахованным профессиональной трудоспособности исходя из максимальной суммы, установленной федеральным законом о бюджете ФСС на очередной финансовый год. В случае смерти застрахованного единовременная страховая выплата устанавливается в размере, равном максимальной сумме».

Однако указанным законопроектом не определен механизм индексации в дальнейшем максимального размера единовременной страховой выплаты.

Согласно нормам действующей редакции Федерального закона № 125-ФЗ 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 оплаты (с 1 мая 2006 года по настоящее время максимальный размер этой выплаты мог быть 66,0 тыс. рублей).

Однако федеральными законами о бюджете ФСС с 2003 года приостанавливалось действие пункта 1 статьи 11 Федерального закона № 125-ФЗ в части определения размера единовременной страховой выплаты по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и устанавливался размер этой страховой выплаты. В 2006 году размер единовременной страховой выплаты определялся Федеральным законом от 22 декабря 2005 года № 180-ФЗ «Об отдельных вопросах исчисления и 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 в 2006 году» в соответствии со степенью утраты профессиональной трудоспособности застрахованного лица из максимальной суммы 46900 рублей. Этот же максимальный размер предполагается сохранить и на 2007 год.

Бюджетом ФСС на 2006 год, утвержденным Федеральным законом от 22 декабря 2005 года № 173-ФЗ, предусмотрено финансирование расходов на оплату полной стоимости путевок для застрахованных граждан на долечивание в санаторно-курортных учреждениях после стационарного лечения по перечню заболеваний, утвержденному Правительством Российской Федерации (статья 9), и дополнительное финансирование расходов на санаторно-курортное лечение работников, осуществляемое в случаях получения дополнительных доходов за счет привлечения остатков средств по обязательному социальному страхованию на 1 января 2006 года по результатам исполнения бюджета Фонда за 2005 год, поступления в бюджет Фонда доходов по обязательному социальному страхованию сверх установленных сумм и снижения фактических расходов на финансирование пособий по обязательному социальному страхованию (статья 11).

Статьей 10 Законопроекта предусмотрены ассигнования в сумме 3676192,5 тыс. рублей, или 111,4 % к уровню 2006 года, на оплату полной стоимости путевок, предоставляемых застрахованным гражданам только для долечивания в санаторно-курортных учреждениях после стационарного лечения по перечню заболеваний, утвержденному Правительством Российской Федерации. Финансирование расходов на санаторно-курортное лечение работников в 2007 году не предусмотрено. В представленный Законопроект не включена текстовая статья, аналогичная имеющейся в Федеральном законе от 22 декабря 2005 года № 173-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год» (статья 11), предусматривающая дополнительное финансирование расходов на санаторно-курортное лечение работников.

Следует отметить, что 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 стра-

хования «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 неоднократно обращала внимание на наличие устойчивой тенденции разрушения сложившейся ранее системы санаторно-курортного обслуживания граждан, отсутствие государственной концепции санаторно-курортной и оздоровительной деятельности.

По виду расходов «Аппараты органов управления государственных внебюджетных фондов» в Законопроекте предусматривается сумма 10891953,0 тыс. рублей, или 109,3 % к уровню этих затрат в 2006 году в действующих условиях и 101,2 % в сопоставимых условиях, включающая все расходы ФСС по центральному аппарату и исполнительным органам 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 2007 год в соответствии со статьей 6 Законопроекта предусматриваются средства в сумме 669600,0 тыс. рублей на капитальное строительство административных зданий для исполнительных органов Фонда, в том числе 70000,0 тыс. рублей - на социальное развитие системы ФСС.

Анализ межбюджетных отношений с участием бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации

В представленном Законопроекте по группе доходов «Безвозмездные поступления» предусмотрены средства федерального бюджета и Федерального фонда обязательного медицинского страхования, перечисляемые ФСС в сумме 37735491,2 тыс. рублей, в том числе средства федерального бюджета в сумме 20235491,2 тыс. рублей (почти на 40 % больше, чем в 2006 году) и средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования - 17500000 тыс. рублей (на уровне 2006 года).

Следует отметить, что в целях реализации Послания Президента Российской Федерации в части демографической политики Российской Федерации в Законопроекте предусмотрены средства федерального бюджета на выплату пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию, - 12928200,0 тыс. рублей, а также средства на выплату пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий, - 898200,0 тыс. рублей.

Кроме того, в 2007 году за счет средств федерального бюджета ФСС будет финансировать:

- выплату пособий гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, - 30500,0 тыс. рублей;
- обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, - 6378591,2 тыс. рублей.

Следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 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 представленном Законопроекте не определена сумма передаваемых на указанные цели в 2007 году бюджету ФСС средств федерального бюджета.

Объем ассигнований на эти цели в бюджете ФСС предполагается определить при подготовке Законопроекта к рассмотрению во втором чтении в Государственной Думе. Однако такой механизм составления бюджета ФСС затрудняет оценку обоснованности объема средств, выделяемых на эти цели.

В статье 4 Законопроекта установлено, что в 2007 году ФСС осуществляет финансирование расходов на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации и услугами и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями в пределах средств, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год» и перечисленных в Фонд, в сумме 6378591,2 тыс. рублей, включая административные расходы в сумме 408441,0 тыс. рублей.

Вместе с тем Законопроектом, первоначально представленным ФСС на рассмотрение и согласование в Минздравсоцразвития России письмом от 5 июля 2006 года, средства федерального бюджета на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации и услугами, а также отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами, протезно-ортопедическими изделиями предусматривались в сумме 10186021,0 тыс. рублей.

Ассигнования были определены исходя из фактической потребности средств по данным за 2005 год (по состоянию на 1 января 2006 года было не исполнено более 329 тыс. заявок из 1523,8 тыс. заявок инвалидов), и соответствующие расчеты направлены в Минфин России письмом ФСС от 11 мая 2006 года № 02-08/03-1112П (по материалам мероприятия Счетной палаты Российской Федерации).

При формировании бюджета на 2006 год не был учтен значительный рост количества инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов, имеющих право на обеспечение техническими средствами реабилитации (на 1 января 2006 года - 15 млн. инвалидов), а также обратившихся за техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий (за I полугодие 2006 года - 957,3 тыс. заявок, а за I полугодие 2005 год - 679,4 тыс. заявок).

Бюджету ФСС уже в 2006 году на обеспечение инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, дополнительно из федерального бюджета требуется выделить к предусмотренным 4979794,0 тыс. рублей средства в сумме 2739189,9 тыс. рублей (по материалам мероприятия Счетной палаты Российской Федерации).

В целях реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» проектами федеральных законов о бюджетах Фонда социального страхования Российской Федерации и Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее - ФОМС) на 2007 год предусмотрено перечисление из бюджета ФОМС в бюджет ФСС средств в сумме 17500,0 млн. рублей.

Статьей 19 Законопроекта предусматривается, что Фонд в 2007 году за счет средств, перечисленных из бюджета ФОМС, осуществляет дополнительную оплату амбулаторно-поликлинической помощи, оказанной работающим гражданам в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования, в пределах суммы 3000000 тыс. рублей.

Статьей 18 Законопроекта предусматривается, что Фонд в 2007 году осуществляет оплату государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения услуг в части медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности в сумме 3,0 тыс. рублей; в период родов - в сумме 6,0 тыс. рублей за каждую женщину, получившую

указанные услуги, и 1,0 тыс. рублей предполагается направлять на оплату услуг по диспансерному наблюдению ребенка в течение первого года жизни.

Выводы

1. Проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год» разработан на основании Бюджетного кодекса, законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам социального обеспечения и социального страхования, а также с учетом положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2007 году», Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

2. Законопроект составлен с учетом положений проектов федеральных законов «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию», «О внесении изменений в статьи 11 и 18 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2007 год».

3. Несмотря на то, что средства на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в доходной и расходной частях бюджета ФСС обособлены, остаются нереализованными положения статьи 35 Бюджетного кодекса в части возможности увязки в составе бюджета конкретных доходов с определенными расходами только в форме целевого бюджетного фонда.

4. В связи с отсутствием федерального закона о введении в действие нормы Бюджетного кодекса о казначейском исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Федеральное казначейство не осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджета ФСС.

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

6. Законодательно не определены механизмы осуществления страховщиком (ФСС) контроля за соблюдением страхователями порядка исчисления и уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, недостаточно урегулированы механизмы принудительного взыскания задолженности. Исполнительные органы ФСС осуществляют контроль за деятельностью страхователей и взыскание задолженности в соответствии с методическими документами, утвержденными ФСС и практически повторяющими соответствующие положения законодательства о налогах и сборах. Среди недостатков законодательного регулирования процедур администрирования названных выше страховых взносов следует отметить отсутствие:

- норм, позволяющих исполнительным органам ФСС применять для целей администрирования страховых взносов положения законодательства о налогах и сборах, вступившие в силу с 1 января 2006 года и упрощающие механизм взыскания задолженности с индивидуальных предпринимателей (Федеральный закон от 4 ноября 2005 года № 137-ФЗ);

- механизма возврата излишне уплаченных страхователями страховых взносов, а также возможности зачета переплаты страховых взносов в счет погашения задолженности по иным платежам, поступающим в бюджет ФСС;

- порядка списания безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам. Списание такой задолженности осуществляется исполнительными органами страховщика в соответствии с ведомственным актом.

7. Положение статьи 11 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» в части возможности предоставления страхователям отсрочек уплаты страховых взносов в установленном Федеральным законом порядке (в части текущих платежей) в системе обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний до настоящего времени не реализовано. Относительно страховых взносов установленное налоговым законодательством понятие отсрочки (рассрочки) уплаты текущих платежей трансформировалось и применяется к суммам образовавшейся задолженности по их уплате, являясь по существу одной из форм реструктуризации задолженности.

8. В проекте федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» максимальный размер пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам предлагается сохранить в размере, установленном в 2006 году, - 15000 рублей за полный календарный месяц, т. е. без учета уровня инфляции в 2006 году.

9. Остается нерешенным вопрос об отмене уплаты налога на доходы физических лиц с пособий по временной нетрудоспособности, представляющего собой опосредованную форму изъятия части средств обязательного социального страхования в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что противоречит положениям статьи 16 Федерального закона «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; фактически, застрахованный получает указанное пособие в размере меньше установленного законодательством. При ставке налога на доходы физических лиц 13 % через этот налог в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации будет изъято 12,6 млрд. рублей, что составляет 4,5 % от расходов ФСС в 2007 году.

10. В соответствии с положениями проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» в составе затрат на обеспечение выплат пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет за счет средств ФСС предусматривается направить 665436,0 тыс. рублей на пособия гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию (матерям, обучающимся по очной форме обучения в образовательных учреждениях начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования; матерям, уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет в связи с ликвидацией организаций). При этом Федеральным законом «Об основах обязательного социального страхования» предусматривается обеспечение по данному виду обязательного социального страхования только застрахованных граждан.

11. В представленных материалах к Законопроекту отсутствуют расчеты, обосновывающие размеры объемов средств, передаваемых Фондом Минздравсоцразвития России на финансирование обучения по вопросам охраны труда отдельных категорий застрахованных граждан в сумме 457700,5 тыс. рублей и на финансирование научно-исследовательских работ по вопросам охраны труда в сумме 52146,5 тыс. рублей.

12. В проектах федеральных законов «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» и «О внесении изменений в статьи 11 и 18 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», устанавливающих максимальный размер пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, а также единовременной страховой выплаты по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, не определен механизм индексации указанных выплат.

13. Статьей 10 Законопроекта предусмотрены ассигнования в сумме 3676192,5 тыс. рублей на оплату полной стоимости путевок, предоставляемых застрахованным гражданам только для долечивания в санаторно-курортных учреждениях после стационарного лечения; осуществление Фондом в 2007 году финансирования расходов на санаторно-курортное лечение работников, как это было предусмотрено в 2006 году статьей 11 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год», не предполагается.

В связи с тем, что в Законопроекте не предусмотрены ассигнования на санаторно-курортное лечение работников, ФСС как страховщик не имеет возможности исполнить свои обязательства перед застрахованными лицами в части реализации положения подпункта 14 пункта 2 статьи 8 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования», предусматривающего оплату путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей.

14. В Законопроекте не определена сумма передаваемых в 2007 году бюджету ФСС средств федерального бюджета на финансирование реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно. Объем ассигнований на эти цели в бюджете ФСС предполагается определить при подготовке Законопроекта к рассмотрению во втором чтении в Государственной Думе. Однако такой механизм составления бюджета ФСС затрудняет оценку обоснованности объема средств, выделяемых на эти цели.

15. В Законопроекте не в полном объеме учтена потребность ФСС в средствах, выделяемых из федерального бюджета, на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий.

16. Положения статьи 18 Законопроекта не соответствуют Посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в котором предлагалось увеличить стоимость родовых сертификатов в части оплаты медицинской помощи женщинам в период родов с 5,0 до 7,0 тыс. рублей. Названной выше статьей Законопроекта предусматривается, что Фонд в 2007 году осуществляет оплату государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения услуг в части медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности в сумме 3,0 тыс. рублей; в период родов - в сумме 6,0 тыс. рублей за каждую женщину, получившую указанные услуги, и 1,0 тыс. рублей предполагается направлять на оплату услуг по диспансерному наблюдению ребенка в течение первого года жизни.

Предложения

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

1.1. С учетом положений статьи 35 Бюджетного кодекса 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. При рассмотрении проекта федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» установить максимальный размер пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам с учетом уровня инфляции в 2006 году.

1.3. Обосновать размеры объемов средств, передаваемых Фондом Минздравсоцразвития России на финансирование обучения по вопросам охраны труда отдельных категорий застрахованных граждан и на финансирование научно-исследовательских работ по вопросам охраны труда.

1.4. В проектах федеральных законов «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» и «О внесении изменений в статьи 11 и 18 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», устанавливающих максимальный размер пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, а также единовременной страховой выплаты по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, предусмотреть механизм индексации указанных выплат.

1.5. В соответствии с Федеральным законом «Об основах обязательного социального страхования», устанавливающим обеспечение пособием по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет только застрахованных граждан, рассмотреть вопрос о внесении в проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» норм, предусматривающих осуществление выплаты пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет матерям, не подлежащим обязательному социальному страхованию (обучающимся по очной форме обучения в образовательных учреждениях начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования; матерям, уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет в связи с ликвидацией организаций), за счет средств федерального бюджета.

1.6. В целях реализации положений статьи 8 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования», предусматривающей страховое обеспечение по виду обязательного социального страхования «Оплата путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей», изыскать возможность осуществления финансирования санаторно-курортного лечения работников.

1.7. Рассмотреть вопрос об увеличении объема средств федерального бюджета, выделяемых в 2007 году ФСС, на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий;

1.8. В соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации увеличить стоимость родовых сертификатов в части оплаты медицинской помощи женщинам в период родов с 5,0 до 7,0 тыс. рублей.

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

2.1. Законодательного определения в соответствии со статьей 143 Бюджетного кодекса правового статуса ФСС в целях совершенствования системы управления обязательным социальным страхованием.

2.2. Перехода на казначейское исполнения бюджета ФСС.

2.3. Возможности изменения налогового законодательства в части освобождения от обложения налогом на доходы физических лиц пособий по временной нетрудоспособности.

2.4. Принятия в целях законодательного обеспечения прав граждан в области санаторно-курортного лечения соответствующего отраслевого федерального закона.

2.5. Внесения изменений в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» в части устранения пробелов в вопросах администрирования страховых взносов путем включения соответствующих положений в указанный Федеральный закон либо путем включения в текст закона нормы, позволяющей применять к правоотношениям, связанным с администрированием страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, законодательство Российской Федерации о налогах и сборах по вопросам:

- осуществления страховщиком контроля за соблюдением страхователями порядка исчисления и уплаты страховых взносов;

- принудительного взыскания задолженности (в части направления требований об уплате задолженности, сроков осуществления соответствующих процедур и др.);

- представления отсрочек (рассрочек) по уплате страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- распространения на отношения, связанные с администрированием страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, положений законодательства о налогах и сборах, вступивших в силу с 1 января 2006 года и упрощающих механизм взыскания задолженности в части индивидуальных предпринимателей (Федеральный закон от 4 ноября 2005 года № 137-ФЗ);

- возврата (зачета) уплаченных страхователями страховых взносов;

- списания безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам.

Учитывая вышеизложенное, Счетная палата Российской Федерации полагает, что Законопроект может быть принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ