

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 сентября 2008 года № 34К (611) «О заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов»:*

*Утвердить заключение Счетной палаты на проект федерального закона о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов.*

*Направить заключение Счетной палаты в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации.*

## **Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»**

### **1. Общие положения**

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», 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 (далее - Счетная палата) экспертно-аналитического мероприятия «Экспертиза проекта федерального закона о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»;

- анализа соответствия показателей проекта федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (далее - Законопроект) положениям Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2009-2011 годах» от 23 июня 2008 года, основным параметрам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, рассчитанным Минэкономразвития России;

- результатов иных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой в Фонде социального страхования Российской Федерации (далее - Фонд, ФСС).

Законопроект составлялся на основании действующего бюджетного и налогового законодательства, федеральных законов от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (с учетом дополнений и изменений, внесенных Федеральным законом от 1 марта 2008 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения размеров отдельных видов социальных выплат и стоимости набора социальных услуг»), 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», 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», от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию», от 24 июня 2008 года № 91-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» и иных законодательных и нормативных правовых актов, регламентирующих расходные обязательства Российской Федерации в сфере социальной политики, обязательного социального страхования и обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Кроме этого, составление Законопроекта осуществлялось в соответствии с порядком, установленным следующими нормативными актами:

- постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период»;

- основными параметрами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов, рассчитанными Министерством экономического развития Российской Федерации;

- проектом основных направлений бюджетной политики на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов и основных характеристик федерального бюджета на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов, одобренных на заседании Правительства Российской Федерации 30 июня 2008 года (протокол № 24);

- методическими указаниями по составлению плановых реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов Минфина России;

- методическими рекомендациями по учету отраслевых (ведомственных) особенностей планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов Минздравсоцразвития России.

При составлении Законопроекта также использовались отчетные данные по исполнению бюджета Фонда за 2007 год, данные об ожидаемом исполнении бюджета Фонда за 2008 год и статистические данные Фонда 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 Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

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 Законопроект согласован с Минфином России, Минэкономразвития России, Минюстом России и в установленном порядке внесен на рассмотрение Правительства Российской Федерации.

## **2. Общая характеристика проекта федерального закона о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов**

Представленный Законопроект соответствует требованиям, установленным статьями 145-147, 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс), о порядке составления, представления и утверждения бюджетов государственных внебюджетных фондов.

При составлении Законопроекта соблюдались принципы бюджетной системы Российской Федерации в части единства, разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, самостоятельности бюджетов, полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов, сбалансированности бюджета, общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, прозрачности (открытости), достоверности, адресности и целевого характера, и подведомственности расходов бюджета.

Законопроектом в соответствии с действующим законодательством предусмотрены все расходы по выплатам социальных пособий и компенсаций по обязательному социальному страхованию, оплате путевок на санаторно-курортное лечение и детский оздоровительный отдых, по осуществлению страховых выплат (с учетом расходов по их доставке и пересылке) по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний.

Законопроектом сохраняются расходные обязательства по обеспечению Фондом государственных функций, которые будут производиться за счет передаваемых средств федерального бюджета и бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее - ФОМС).

Основные характеристики Законопроекта ориентированы на выполнение положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2009-2011 годах».

В этой части, прежде всего, при составлении Законопроекта предусмотрены бюджетные ассигнования на регулярную индексацию государственных пособий гражданам, имеющим детей.

Развиваются межбюджетные отношения на основе последовательной реализации принципа взаимных обязательств участвующих в них органов публичной власти при осуществлении социальных расходов.

Следуя соблюдению положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации, при составлении Законопроекта впервые применены принципы делегирования исполнения федеральных полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации с предоставлением субвенций из федерального бюджета. Так, с 2009 года правительству Москвы передаются полномочия по предметам ведения расходных обязательств Российской Федерации по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации, включая ремонт и изготовление протезно-ортопедических изделий, и, соответственно, в связи с этим в бюджете Фонда не предусмотрены бюджетные ассигнования на эти цели для г. Москвы в 2009 году в сумме 612,2 млн. рублей, в 2010 году - 655,0 млн. рублей, в 2011 году - 699,6 млн. рублей.

Также в связи с этим в бюджете Фонда не предусмотрены бюджетные ассигнования на обеспечение санаторно-курортным лечением отдельных категорий граждан г. Москвы, включая проезд к месту лечения и обратно, в 2009 году в сумме 455,9 млн. рублей.

В соответствии со статьями 145-147 Бюджетного кодекса Законопроект содержит основные характеристики бюджета Фонда (общий объем доходов, общий объем расходов и источники покрытия дефицита бюджета).

Законопроект предусматривает уточнение основных параметров бюджета Фонда на 2009 и 2010 годы, утвержденных Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 183-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», и добавление к ним параметров 2011 года (второго года планового периода проекта бюджета).

При составлении проекта бюджета Фонда на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов использованы уточненные Минэкономразвития России основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов (во втором варианте), из них:

- фонд оплаты труда на 2009 год - 12888 млрд. рублей, на 2010 год - 15200 млрд. рублей, на 2011 год - 17708 млрд. рублей;

- индекс потребительских цен на 2009 год - 108,5 %, на 2010 год - 107,0 %, на 2011 год - 106,8 процента.

Кроме этого, в Законопроекте изменены в сторону увеличения с учетом индексации максимальные размеры пособий по временной нетрудоспособности (за исключением пособий по временной нетрудоспособности в связи с несчастными случаями на производстве или профессиональными заболеваниями), государственных пособий гражданам, имеющим детей, максимальный размер ежемесячной страховой выплаты по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также размеры сумм, из которых исчисляется размер единовременной страховой выплаты по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Законопроект содержит следующие особенности.

В отличие от Федерального закона от 21 июля 2007 года № 183-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» (далее - Федеральный закон о бюджете Фонда), состоящего из 20 текстовых статей, представленный Законопроект состоит из 10 укрупненных статей, из них 3 имеют отсылочные нормы, предусматривающие принятие 8 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

В Законопроекте исключены нормы статьи 8 Федерального закона о бюджете Фонда, которой устанавливалось, что поступившие в Фонд суммы единого сельскохозяйственного налога, единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, направляются на обеспечение по обязательному социальному страхованию лиц, работающих по трудовым договорам в организациях и у индивидуальных предпринимателей, применяющих указанные налоговые режимы.

В связи с завершением в I квартале 2008 года расчетов с амбулаторно-поликлиническими учреждениями по дополнительной оплате за оказанную первичную медико-санитарную помощь работающим гражданам в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования за счет средств ФОМС, передаваемых бюджету Фонда, в Законопроекте в отличие от предыдущих законов о бюджете Фонда не предусматриваются расходные обязательства Фонда на указанные цели.

Исключены нормы статьи 19 Федерального закона о бюджете Фонда в части финансового обеспечения на основании вступивших в законную силу решений судов по исковым требованиям организаций по взысканию расходов на оплату услуг по дополнительной диспансеризации работающих граждан, в связи с тем, что с 2008 года данный вид расходных обязательств Фондом не осуществляется.

В соответствии с Бюджетным кодексом в Законопроекте (статья 4, часть 3) выделены общие объемы бюджетных ассигнований, направляемых Фондом на исполнение публичных нормативных обязательств, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом разме-

ре или имеющие установленный порядок его индексации перед физическими лицами, на 2009 год в сумме 363326957,4 тыс. рублей, на 2010 год - 417516021,3 тыс. рублей и на 2011 год - 477488508,6 тыс. рублей.

В Законопроекте исключена текстовая статья, которой устанавливался размер суммы средств по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, передаваемых Фондом в Минздравсоцразвития России для осуществления мероприятий по обучению по охране труда отдельных категорий застрахованных и проведению научно-исследовательских работ по охране труда. Соответствующие суммы средств указаны по годам только в Приложении № 4 к Законопроекту.

### **3. Доходы проекта бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов**

В соответствии со статьей 146 Бюджетного кодекса доходы бюджета Фонда на 2009-2011 годы сформированы за счет налоговых доходов, неналоговых доходов, межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджета ФОМС, передаваемых Фонду, и прочих поступлений.

Параметры общего объема доходов бюджета Фонда предусмотрены:

- на 2009 год в сумме 445133616,5 тыс. рублей (123,9 % к 2008 году), из них: на обязательное социальное страхование - 309597708,6 тыс. рублей, обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 66787713,0 тыс. рублей и передаваемые бюджету Фонда средства на исполнение государственных функций из федерального бюджета - 51748194,9 тыс. рублей и из бюджета ФОМС - 17000000,0 тыс. рублей;

- на 2010 год в сумме 520578769,1 тыс. рублей (116,9 % к 2009 году), из них: на обязательное социальное страхование - 371599043,5 тыс. рублей (71,4 % от общей суммы доходов); обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 75640006,0 тыс. рублей (14,5 %) и передаваемые бюджету Фонда средства на исполнение государственных функций из федерального бюджета - 54839719,6 тыс. рублей (10,5 %) и из бюджета ФОМС - 18500000,0 тыс. рублей (3,6 процента);

- на 2011 год в сумме 591387924,3 тыс. рублей (113,6 % к 2010 году), из них: на обязательное социальное страхование - 426731219,2 тыс. рублей (72,2 % от общей суммы доходов); обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 84508977,0 тыс. рублей (14,3 %) и передаваемые бюджету Фонда средства на исполнение государственных функций из федерального бюджета - 60897728,1 тыс. рублей (10,3 %) и из бюджета ФОМС - 19250000 тыс. рублей (3,3 процента).

Увеличение доходов в Законопроекте по сравнению с предусмотренным в Федеральном законе о бюджете Фонде обусловлено ростом фонда оплаты труда в 2009 году с 12444,0 млрд. рублей до 12888,0 млрд. рублей (3,6 %), в 2010 году - с 14683,0 млрд. рублей до 15200,0 млрд. рублей (3,5 процента).

В соответствии с основными параметрами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов предусматривается увеличение фонда оплаты труда в 2009 году к 2008 году на 123,9 %, в 2010 году к 2009 году - на 117,9 % и в 2011 году к 2010 году - на 116,5 процента.

В соответствии с данными, представленными в приложении «Параметры по статьям классификации доходов бюджета Фонда на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов» к Законопроекту, предусматриваются поступления налогов (включая недоимки, пени и штрафы) в 2009 году в сумме 289965033,9 тыс. рублей (65,1 % от всех доходов), в 2010 году - в сумме 336222490,8 тыс. рублей (64,5 %) и в 2011 году - в сумме

372548223,8 тыс. рублей (62,9 %), в том числе по единому социальному налогу - соответственно, 277388273,5 тыс. рублей (62,3 % от всех доходов и 133,6 % к 2008 году), 321864239,4 тыс. рублей (61,8 % и 116,0 % к 2009 году) и 356302247,3 тыс. рублей (60,2 % и 110,7 % к 2010 году).

При определении налоговой базы для исчисления единого социального налога (далее - ЕСН) фонд оплаты труда, прогнозируемый Минэкономразвития России, снижен в соответствии с расчетом на суммы, не подлежащие налогообложению, суммы выплат, не уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль организаций и доходы физических лиц, на вознаграждения по договорам гражданско-правового характера по трем годам в одном размере 7,4 % и на сумму налоговых льгот организациям, использующим труд инвалидов, что составляет в 2009 году 105,89 млрд. рублей, в 2010 году - 124,88 млрд. рублей и в 2011 году - 145,49 млрд. рублей.

Также сумма ЕСН в соответствии с расчетом уменьшена на величину потерь, связанных с применением налогоплательщиками специальных налоговых режимов, оценочно в 2009 году на сумму 26007308,7 тыс. рублей, в 2010 году - 32210490,2 тыс. рублей и в 2011 году - 39835190,8 тыс. рублей и, в связи с представлением льгот налогоплательщикам, осуществляющим свою деятельность в особых экономических зонах, в 2009 году на сумму 255210,0 тыс. рублей, в 2010 году - 260360,0 тыс. рублей и в 2011 году - 260360,0 тыс. рублей.

Среднегодовой коэффициент полноты сбора (с учетом недоимки, пени и штрафов) принят на 2009 год в размере 0,986 и на 2010 и 2011 годы - в одинаковом размере 0,985.

Эффективная ставка (при изменении влияния налоговых льгот) составит согласно расчетам в 2009 году 2,51 %, в 2010 году - 2,48 % и в 2011 году - 2,37 процента.

Отставание роста доходов ЕСН от роста фонда оплаты труда связано с действием регрессивной шкалы налогообложения, а также в связи с динамикой увеличения страхователей-налогоплательщиков, применяющих специальные режимы налогообложения. На начало 2008 года насчитывалось 1568432 страхователя, применяющих специальные налоговые режимы налогообложения (в 2007 году - 1351081 страхователь).

Законопроектом доходы в бюджет Фонда по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний предусмотрены в 2009 году в сумме 65831548,0 тыс. рублей, в 2010 году - 74293500,0 тыс. рублей и в 2011 году - 82715432,0 тыс. рублей.

При расчете страховых взносов по данному виду обязательного социального страхования на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов рассчитывались к фонду оплаты труда, установленному Минэкономразвития России, то есть в том же размере, что и при расчетах доходов по ЕСН.

Средний страховой тариф по видам экономической деятельности определен на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов в размере 0,5 % к начисленной оплате труда, что с учетом планируемого остатка средств по данному виду страхования на 1 января 2009 года обеспечивает финансовую устойчивость системы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на весь планируемый период.

Среднегодовой коэффициент полноты сбора страховых взносов по данному виду обязательного социального страхования определен в размере 0,98.

В соответствии с законопроектом доходы по налогам на совокупный доход по страхователям, применяющим специальные налоговые режимы, предусмотрены:

- по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в 2009 году - 8016967,4 тыс. рублей (1,8 % от всех доходов и 137,4 % к 2008 году), в 2010 году - 9247251,2 тыс. рублей (1,7 % и 115,3 % к 2009 году) и в 2011 году - 10636521,2 тыс. рублей (1,7 % и 115,0 % к 2010 году);

- по единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности в 2009 году - 4329061,7 тыс. рублей (0,9 % от всех доходов и 128,6 % к 2008 году), в 2010 году - 4895603,1 тыс. рублей (0,9 % и 113,0 % к 2009 году) и в 2011 году - 5396204,9 тыс. рублей (0,9 % и 110,2 % к 2010 году);

- по единому сельскохозяйственному налогу в 2009 году - 160731,3 тыс. рублей (0,04 % от всех доходов и 137,7 % к 2008 году), в 2010 году - 185397,1 тыс. рублей (0,04 % и 115,3 % к 2009 году) и в 2011 году - 213250,4 тыс. рублей (0,04 % и 115,0 % к 2010 году).

Расчет налогов на совокупный доход производился с применением индекса потребительских цен в 2009 году в размере 1,085, в 2010 году - 1,07, в 2011 году - 106,8 и индекса-дефлятора ВВП в 2009 году в размере 1,095, в 2010 году - 1,078 и в 2011 году - в размере 1,077.

Поступления в счет погашения задолженности по недоимкам, пеням и штрафам, образовавшейся по состоянию на 1 января 2001 года, предусмотрены в 2009 году в сумме 70000,0 тыс. рублей, в 2010 году - в сумме 30000,0 тыс. рублей.

На 2011 год не планируются поступления в доход бюджета в счет погашения задолженности страхователями по недоимкам, пеням и штрафам. Администратором (ФНС России) по этому виду доходов прогнозируемые данные поступлений недоимок, пеней и штрафов в Фонд не направлялись.

В то же время, по данным Фонда, остаток задолженности страхователей по страховым взносам по государственному страхованию на 1 января 2001 года, переданный в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 года № 1462-р для взыскания в МНС России, составляет более 9,0 млрд. рублей.

Согласно Законопроекту Фонд вправе осуществлять формирование, размещение и расходование резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в соответствии с правилами, утвержденными Правительством Российской Федерации. В связи с этим доходы от размещения временно свободных средств Фонда в 2009-2011 годах предусматриваются в суммах 174000,0 тыс. рублей, 597000,4 тыс. рублей и 1176000,5 тыс. рублей, соответственно.

Предусматривается разместить резерв средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2009 году в сумме 20853,7 млн. рублей, в 2010 году - 25353,7 млн. рублей и в 2011 году - 30353,7 млн. рублей в банковские депозитные вклады на 3 года по ставке 5,5 % годовых и в государственные ценные бумаги по планируемой процентной ставке 2,5 % годовых в 2010 году и 5,0 % годовых в 2011 году. При расчете предполагаемого дохода учтен налог на прибыль в размере 24 процентов.

Доходы от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении Фонда (в части реализации основных средств по указанному имуществу), в 2009, 2010 и 2011 годах предусматриваются, соответственно, в суммах 4550,0 тыс. рублей, 2450,0 тыс. рублей и 5685,0 тыс. рублей.

Законопроектом предусматриваются доходы от денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации о государственных внебюджетных фондах и о конкретных видах обязательного социального страхования, бюджетного законодательства (в части бюджета Фонда) в суммах: 243000,0 тыс. рублей - в 2009 году, 260000,0 тыс. рублей - в 2010 году и 278000,0 тыс. рублей - в 2011 году.

Поступления капитализированных платежей предприятий предусматриваются в 2009, 2010 и 2011 годах, соответственно, в суммах 500000,0 тыс. рублей, 450000,0 тыс. рублей и 300000,0 тыс. рублей.

Расчеты по 3 вышеназванным статьям производились с учетом исполнения бюджета Фонда за 2007 год и ожидаемых результатов исполнения бюджета за I квартал 2008 года.

Доходы по прочим неналоговым поступлениям в Фонд предусматриваются в суммах: 847120,6 тыс. рублей - в 2009 году, 883717,6 тыс. рублей - в 2010 году и 919759,9 тыс. рублей - в 2011 году.

При расчетах параметры прочих неналоговых поступлений предусматриваются за счет следующих источников: возврат расходов прошлых лет, неустраиваемая кредиторская задолженность, соответственно, по годам - 301306,6 тыс. рублей, 303205,6 тыс. рублей и 305136,9 тыс. рублей, и доходы от уплаты страховых взносов отдельными категориями страхователей в соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2002 года № 190-ФЗ «Об обеспечении пособиями по обязательному социальному страхованию граждан, работающих в организациях и у индивидуальных предпринимателей, применяющих специальные налоговые режимы, и некоторых других категорий граждан», соответственно, по годам - 545814,0 тыс. рублей, 580512,0 тыс. рублей и 614623,0 тыс. рублей.

В доходах бюджета Фонда предусмотрены безвозмездные поступления из федерального бюджета (с учетом средств федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета Фонда) и бюджета ФОМС на выполнение государственных функций в суммах: 87568364,0 тыс. рублей - в 2009 году, 107869210,7 тыс. рублей - в 2010 году и 133444323,6 тыс. рублей - в 2011 году.

#### **4. Расходы проекта бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов**

Общий объем расходов бюджета Фонда определен с соблюдением норм, установленных статьей 147 Бюджетного кодекса.

Параметры общего объема расходов бюджета Фонда предусмотрены:

- на 2009 год в сумме 447188618,9 тыс. рублей (138,1 % к 2008 году), в том числе: по обязательному социальному страхованию - 321512100,3 тыс. рублей и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 56928323,7 тыс. рублей;

- на 2010 год в сумме 506313991,5 тыс. рублей (113,2 % к 2009 году), в том числе: по обязательному социальному страхованию - 371599043,5 тыс. рублей и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 61375228,4 тыс. рублей;

- на 2011 год в сумме 572307730,7 тыс. рублей (113,0 % к 2010 году), в том числе: по обязательному социальному страхованию - 426731219,2 тыс. рублей и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 65428783,4 тыс. рублей.

В абсолютном размере в сравнении с показателями Федерального закона о бюджете Фонда в Законопроекте общий объем расходов, прогнозируемый на 2009 год, увеличен на сумму 91121238,9 тыс. рублей (25,6 %) и на 2010 год - на сумму 116850384,0 тыс. рублей (30 процентов).

Распределение расходов бюджета Фонда по разделам бюджетной классификации предусматривается следующим образом.

По разделу 01 «Общегосударственные вопросы» 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» предусмотрены ассигнования на уплату ежегодных членских взносов в Международную ассоциацию социального обеспечения 3700,0 тыс. рублей в 2009 году (119,0 % к 2008 году), 4000,0 тыс. рублей - в 2010 году (108,1 % к 2009 году) и 4200,0 тыс. рублей - в 2011 году (105,0 % к 2009 году).

По разделу 07 «Образование» предусмотрены ассигнования на переподготовку и повышение квалификации кадров, на осуществление мероприятий по обучению по ох-

ране труда отдельных категорий застрахованных и на оздоровление детей по годам: 20165814,0 тыс. рублей (125,4 % к 2008 году), 22373306,3 тыс. рублей (111,0 % к 2009 году), 24715330,0 тыс. рублей (110,5 % к 2010 году), из них:

- на переподготовку и повышение квалификации кадров предусматриваются расходы в 2009 году в сумме 46075,5 тыс. рублей (108,5 % к 2008 году), в 2010 году - 49300,7 тыс. рублей (107,0 % к 2009 году) и в 2011 году - 52653,1 тыс. рублей (106,8 % к 2010 году). По расчетам Фонда количество работников, которых предполагается направить в 2009-2011 годах на переподготовку и повышение квалификации, составляет 271235 человек;

- на осуществление мероприятий по обучению по охране труда отдельных категорий застрахованных в Минздравсоцразвития России передаются средства обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на осуществление мероприятий, связанных с обучением по вопросам охраны труда отдельных категорий застрахованных граждан, предусмотренные Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», в 2009 году в сумме 581387,7 тыс. рублей (108,5 % к 2008 году), в 2010 году - 622084,8 тыс. рублей (107,0 % к 2009 году), в 2011 году - 664386,6 тыс. рублей (106,8 % к 2010 году);

- на оздоровление детей предусматривается направление средств по обязательному социальному страхованию в 2009 году в сумме 19538350,8 тыс. рублей (118,1 % к 2008 году), в 2010 году - 21701920,8 тыс. рублей (111,1 % к 2009 году) и в 2011 году - 23998290,3 тыс. рублей (110,6 % к 2010 году).

Расходы на оздоровление детей запланированы с учетом оплаты около 5,3 млн. путевок в санатории и лагеря различного типа ежегодно в 2009-2011 годах, или на уровне 2007 года.

По разделу 10 «Социальная политика» предусматриваются расходные обязательства Фонда на 2009 год в сумме 427019104,9 тыс. рублей (119,1 % к 2008 году), на 2010 год - 483936685,2 тыс. рублей (113,3 % к 2009 году) и на 2011 год - 547588200,7 тыс. рублей (113,2 % к 2010 году).

Законопроектом предусматриваются расходы на содержание системы Фонда как по центральному аппарату, так и по исполнительным органам, связанные с осуществлением обязательного социального страхования и обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2009 год в сумме 14633858,7 тыс. рублей (113,4 % к 2008 году), на 2010 год - 16281845,2 тыс. рублей (111,3 % к 2009 году) и на 2011 год - 17496508,8 тыс. рублей (107,5 % к 2010 году).

Расходы на строительство и реконструкцию административных зданий и сооружений для нужд системы Фонда предусмотрены на 2009 и 2010 годы на уровне 2007 года в суммах по 669600,0 тыс. рублей (без индексации) и на 2011 год - 697700,0 тыс. рублей (104,2 % к 2010 году).

Объемы финансирования на данные цели определены в соответствии с инвестиционной программой по строительству административных зданий и сооружений Фонда на период с 2008 по 2011 год, утвержденной Председателем Фонда.

Счетной палатой по результатам проверки исполнения бюджета Фонда за 2007 год отмечалось, что часть региональных отделений Фонда размещена в арендованных служебных помещениях общей площадью 137377,8 кв. м, или 41,0 % от общей площади всех служебных помещений, занимаемых исполнительными органами Фонда. Региональные отделения Фонда по Республике Марий Эл, Белгородской, Камчатской, Ленинградской, Липецкой, Московской, Новгородской, Псковской и Читинской областям размещены исключительно на арендованных площадях, но не включены в инвестиционную программу по строительству административных зданий и сооружений Фонда. Общая сумма расходов по оплате за арендуемые помещения и пользование имуществом

за счет средств Фонда составила за 2007 год 606221,5 тыс. рублей, или практически на уровне предусматриваемых расходов на строительство административных зданий.

В соответствии с параметрами по статьям классификации расходов бюджета Фонда на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов расходы по обязательному социальному страхованию на выплаты пособий (публичные нормативные обязательства) предусматриваются на 2009 год в сумме 287063537,2 тыс. рублей (64,2 % от общей суммы расходов), на 2010 год - 333566242,0 тыс. рублей (65,9 %) и на 2011 год - 385236100,6 тыс. рублей (67,3 процента).

Наибольший удельный вес в составе расходов на выплату пособий по обязательному социальному страхованию составляют выплаты пособий по временной нетрудоспособности, сумма которых в 2009 году составит 165157307,0 тыс. рублей (51,4 % к общим расходам по данному виду социального страхования и 123,2 % к расходам 2008 года), в 2010 году - 191613269,0 тыс. рублей (соответственно, 51,6 % и 116,0 % к расходам 2009 года), в 2011 году - 221419100,0 тыс. рублей (соответственно, 51,9 % и 115,6 % к расходам 2010 года).

Расчет расходов по обязательному социальному страхованию на выплату пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам произведен в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию», исходя из фактического исполнения за 2007 год и исполнения бюджета Фонда за I квартал 2008 года.

При определении расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности учитывались нормы минимального размера оплаты труда на 2009 год в сумме 4330 рублей. Дополнительные расходы за счет роста минимального размера оплаты труда (далее - МРОТ) определены в 2009 году в сумме 3,0 млрд. рублей. На последующие годы МРОТ рассчитывался с учетом индекса потребительских цен с увеличением на 3 процентных пункта ежегодно.

Законопроектом установлены максимальные размеры пособия по временной нетрудоспособности в 2009 году - 18720,0 рубля, в 2010 году - 20030,0 рубля, в 2011 году - 21390,0 рубля с учетом индекса потребительских цен соответствующего года.

Следует отметить, что не решен вопрос об отмене уплаты налога на доходы физических лиц с пособий по временной нетрудоспособности, что противоречит положениям статьи 16 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования». В данном случае застрахованный получает указанное пособие в размере меньше установленного законодательством, то есть происходит двойное налогообложение. С учетом рассчитанных сумм на выплаты пособий по временной нетрудоспособности по двум видам обязательного социального страхования в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации при ставке налога на доходы физических лиц в размере 13 %, поступления от уплаты указанного налога составят в 2009 году 21856360,3 тыс. рублей, в 2010 году - 25360087,5 тыс. рублей, в 2011 году - 29304178,8 тыс. рублей.

Планируемые расходы Фонда на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, определялись на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов в соответствии с нормами Федерального закона от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (с учетом внесенных изменений), в том числе на:

- выплаты пособий по беременности и родам предусмотрены расходы в суммах: 51715880,0 тыс. рублей - в 2009 году (177,4 % к 2008 году), 61167327,0 тыс. рублей - в 2010 году (118,3 % к 2009 году) и 71213805,0 тыс. рублей - в 2011 году (116,4 % к 2010 году). Указанные суммы рассчитаны с учетом установленных Законопроектом максимальных размеров пособий по беременности и родам, соответственно, на 2009 год -

25390,0 рубля, на 2010 год - 27170,0 рубля и на 2011 год - 29020,0 рубля с учетом индекса потребительских цен на соответствующий год;

- на выплаты пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию, расходы предусматриваются в суммах: 52287470,3 тыс. рублей - в 2009 году (115,6 % к 2008 году), 61127539,1 тыс. рублей - в 2010 году (116,9 % к 2009 году) и 71064621,5 тыс. рублей - в 2011 году (116,2 % к 2010 году). При расчетах учитывались нормы минимального размера пособия в сумме 1658 рублей по уходу за первым ребенком, 3315 рублей по уходу за вторым и последующими детьми и максимального размера пособия застрахованным лицам - 6630 рублей, установленные с 1 июля 2008 года Федеральным законом от 14 июля 2008 года № 110-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения размеров отдельных видов социальных выплат и стоимости некоторых социальных услуг» (с учетом индексации).

В составе расходов по выплате пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, в соответствии с представленными расчетами к Законопроекту, запланированы расходы по выплате пособий студенткам очных отделений профессиональных учебных заведений и безработным женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации, в 2009 году в сумме 1417193,8 тыс. рублей, в 2010 году - 1551351,6 тыс. рублей, в 2011 году - 1695034,5 тыс. рублей:

- на выплаты пособий при рождении ребенка расходы предусматриваются в суммах: 16363205,1 тыс. рублей - в 2009 году (121,5 % к 2008 году), 17914373,4 тыс. рублей - в 2010 году (109,5 % к 2009 году) и 19578944,0 тыс. рублей - в 2011 году (109,3 % к 2010 году). Количество выплат пособий рассчитывалось в соответствии с динамикой роста рождаемости и размера единовременного пособия. Размер единовременного пособия при рождении ребенка при расчетах применялся с учетом последующей индексации на 2009 год в сумме 9591 рубль, на 2010 год - 10262 рубля и на 2011 год - 10960 рублей;

- на выплаты единовременных пособий женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, расходы предусматриваются в суммах: 241956,0 тыс. рублей - в 2009 году (157,5 % к 2008 году), 264729,9 тыс. рублей - в 2010 году (109,4 % к 2009 году) и 289118,0 тыс. рублей - в 2011 году (109,2 % к 2010 году). Размер единовременного пособия при расчетах применялся с учетом индексации на 2009 год в сумме 360 рублей, на 2010 год - 385 рублей и на 2011 год - 411 рублей;

- на оплату четырех дополнительных выходных дней в месяц в связи с уходом за детьми-инвалидами предусматриваются расходы в суммах: 791718,8 тыс. рублей - в 2009 году (129,6 % к 2008 году), 937583,6 тыс. рублей - в 2010 году (118,4 % к 2009 году) и 1092280,6 тыс. рублей - в 2011 году (116,5 % к 2010 году). При расчетах использовался среднедневной размер пособия на 2009 год в сумме 703,75 рубля, на 2010 год - 829,72 рубля и на 2011 год - 966,62 рубля;

- на возмещение стоимости гарантированного перечня услуг и социальные пособия на погребение за счет средств Фонда расходы предусматриваются в суммах: 506000,0 тыс. рублей - в 2009 году, 541420,0 тыс. рублей - в 2010 году и 578231,5 тыс. рублей - в 2011 году. Размер социального пособия рассчитывался с учетом предусматриваемого увеличения социального пособия на погребение с 1000 рублей до 4000 рублей в соответствии с проектом федерального закона «О внесении изменений в статьи 9 и 10 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и последующей индексацией на 2010 год - 4280 рублей и на 2011 год - 4571 рубль.

При расчетах расходов на выплаты пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию, пособия при рождении ребенка, единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, и социального пособия на погребения применялся индекс районного коэффициента в размере 1,1.

В Законопроекте исключена статья «Пособие по усыновлению ребенка».

На оплату полной стоимости путевок, предоставляемых застрахованным гражданам для долечивания в санаторно-курортных учреждениях, расположенных на территории Российской Федерации, непосредственно после стационарного лечения по перечню заболеваний, утвержденному Правительством Российской Федерации, предусмотрены расходы в суммах: 4712279,0 тыс. рублей - в 2009 году (107,5 % к 2008 году), 5042133,1 тыс. рублей - в 2010 году (107,0 % к 2009 году) и 5384989,8 тыс. рублей - в 2011 году (106,8 % к 2010 году). Для расчета количество путевок принято на уровне 2008 года в размере 185,0 тыс. единиц (ежегодно) и средняя стоимость путевок, соответственно, 25477,7 рубля, 27261,1 рубля и 29114,8 рубля (с учетом районного коэффициента).

В 2009 году и плановом периоде 2010 и 2011 годов на финансирование расходов по обеспечению обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в соответствии с параметрами расходов к Законопроекту предусмотрены выплаты:

- пособий по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в суммах: 2968541,6 тыс. рублей - в 2009 году (172,5 % к 2008 году в связи с изменениями макроэкономических показателей, увеличением фонда оплаты труда и отсутствием по данному виду пособия ограничений размера выплат), 3464326,8 тыс. рублей - в 2010 году (116,7 % к 2009 году) и 3997659,8 тыс. рублей - в 2011 году (115,4 % к 2010 году). При прогнозировании расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности по данному виду обязательного социального страхования учитывалось число оплаченных дней в количестве 4820 тыс. дней без увеличения по всем годам;

- единовременных страховых выплат в суммах: 651191,6 тыс. рублей - в 2009 году (118,8 % к 2008 году), 696381,1 тыс. рублей - в 2010 году (106,9 % к 2009 году) и 743888,0 тыс. рублей - в 2011 году (106,8 % к 2010 году).

Законопроектом устанавливаются суммы (с учетом прогнозируемого индекса роста потребительских цен), из которых исчисляются размеры единовременных страховых выплат: на 2009 год - 56200 рублей, на 2010 год - 60100 рублей и на 2011 год - 64200 рублей. При расчетах расходов на выплату единовременных страховых выплат на 2009-2011 годы учитывалось количество выплат в соответствии с динамикой за ряд лет в количестве 22,24 тыс. выплат без увеличения по всем годам;

- ежемесячных страховых выплат в суммах: 32844045,0 тыс. рублей - в 2009 году (113,2 % к 2008 году), 35142825,0 тыс. рублей - в 2010 году (107,0 % к 2010 году) и 37532550,0 тыс. рублей - в 2011 году (106,8 % к 2010 году). При прогнозировании расходов на выплату ежемесячных страховых выплат принято количество выплат в соответствии с динамикой за ряд лет - 6450,0 тыс. выплат без увеличения по всем годам.

Законопроектом устанавливается максимальный размер ежемесячной страховой выплаты с учетом прогнозируемого индекса роста потребительских цен, который не может превышать в 2009 году 43230 рублей, в 2010 году - 46260 рублей, в 2011 году - 49410 рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» одной из задач данного вида страхования является обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

Законопроектом разрешается Фонду принимать решения о направлении до 20 % сумм страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, начисленных за предшествующий год, за вычетом расходов на выплату обеспечения по указанному виду страхования в предшествующем году, на финансирование предупредительных мер по сокраще-

нию производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников и санаторно-курортное лечение работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами.

В связи с этим на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию пострадавших, обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний предусматриваются расходы на 2009 год в сумме 10227481,4 тыс. рублей (127,4 % к 2008 году), на 2010 год - 11715871,0 тыс. рублей (114,6 % к 2009 году) и на 2011 год - 12512550,1 тыс. рублей (106,8 % к 2010 году).

Законопроектом на проведение углубленных медицинских осмотров работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами, предусмотрены ежегодные расходы на уровне 2007 и 2008 годов в общей сумме до 2000 млн. рублей. Расходы по финансированию проведения страхователями углубленных медицинских осмотров работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами, запланированы также на уровне 2007-2008 годов (то есть на 3448276 человек ежегодно) при затратах на одного работника по установленной Минздравсоцразвития России норме в сумме 580 рублей.

Расходы за доставку и пересылку страховых выплат предусмотрены в 2009 году в сумме 422040,0 тыс. рублей, или 1,3 % от общей суммы единовременных и ежемесячных страховых выплат, в 2010 году - 430070,5 тыс. рублей (1,2 %) и в 2011 году - 440179,0 тыс. рублей (1,15 процента).

На выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по государственным контрактам предусматриваются расходы, производимые непосредственно Фондом, в 2009 году в сумме 27464,6 тыс. рублей, в 2010 году - 29387,2 тыс. рублей и в 2011 году - 31385,6 тыс. рублей. Расходы рассчитывались с учетом последующих индексаций.

На проведение научно-исследовательских работ по охране труда предусматривается передать в Минздравсоцразвития России средства Фонда по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (с учетом индексации) в 2009 году в сумме 60539,5 тыс. рублей (108,5 % к 2008 году), в 2010 году - 64777,3 тыс. рублей (107,0 % к 2009 году) и в 2011 году - 69182,2 тыс. рублей (106,8 % к 2010 году).

На мероприятия в области социальной политики, в том числе на изготовление бланочной продукции, на информационно-разъяснительную деятельность и на прочие расходы предусмотрены расходы в 2009 году на сумму 355575,0 тыс. рублей (167,3 % к 2008 году), в 2010 году - 381390,4 тыс. рублей (107,3 % к 2009 году) и в 2011 году - 408342,7 тыс. рублей (107,1 % к 2010 году).

На осуществление мероприятий по снижению профессионального риска застрахованного по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и оптимизации страховых тарифов предусмотрены расходы за счет средств обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2009 году в сумме 567336,4 тыс. рублей. При этом расчеты реальной потребности в средствах и нормативные акты, определяющие порядок расходования средств на указанные мероприятия, отсутствуют.

Законопроектом установлено, что исполнительным органам Фонда и (или) центрам реабилитации Фонда на строительство и реконструкцию объектов передаются средства обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2009 году в сумме 1067420,0 тыс. рублей (160,2 % к 2008 году), в 2010 году - 1112116,0 тыс. рублей (104,2 % к 2009 году) и в 2011 году - 889436,0 тыс. рублей (80,0 % к 2010 году).

Предусматривается строительство двух новых центров реабилитации в Дальневосточном федеральном округе (Приморский край и Республика Саха (Якутия), соответственно, на 200 и 100 мест для создания комплексной системы реабилитации застрахованных лиц, получивших повреждение здоровья вследствие несчастного случая и профессионального заболевания на производстве. На строительство указанных центров запланированы расходы в 2009 году в сумме 280,0 млн. рублей (в том числе на проектно-изыскательские работы 50000,0 тыс. рублей), в 2010 году - 350,0 млн. рублей и в 2011 году - 130,0 млн. рублей.

#### **5. Межбюджетные трансферты проекта закона о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов**

Законопроектом предполагается направить в Фонд межбюджетные трансферты, получаемые из федерального бюджета и бюджета ФОМС, в 2009 году в объеме 87568364,0 тыс. рублей, или 19,7 % от общих доходов бюджета Фонда (в том числе трансферты из федерального бюджета - 70568364,0 тыс. рублей, из бюджета ФОМС - 17000000,0 тыс. рублей); на 2010 год - 107869210,7 тыс. рублей, или 20,7 % (в том числе 89369210,7 тыс. рублей и 18500000,0 тыс. рублей); на 2011 год - 133444323,6 тыс. рублей, или 22,6 % (в том числе 14194323,6 тыс. рублей и 19250000,0 тыс. рублей).

За счет средств, получаемых из федерального бюджета в 2009-2011 годах, Фондом будет осуществляться финансирование:

- выплаты пособий гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний;
- оказания государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в части оплаты санаторно-курортного лечения, а также проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно;
- обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий;
- выплаты пособий по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий;
- выплаты пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию.

В целях реализации Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 года 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 в сумме 38754672,0 тыс. рублей на 2009 год, в сумме 43511846,4 тыс. рублей - на 2010 год и в сумме 48766771,0 тыс. рублей - на 2011 год;
- по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий, в сумме 1004970,0 тыс. рублей на 2009 год, в сумме 1091800,0 тыс. рублей - на 2010 год и в сумме 1166042,4 тыс. рублей - на 2011 год.

В Законопроекте предусмотрена индексация в 2009-2011 годах пособий гражданам по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, исходя из прогнозного уровня инфляции на соответствующие годы (2009 год - 1,085; 2010 год - 1,07; 2011 год - 1,068).

В 2009-2011 годах за счет средств федерального бюджета также предусмотрено финансирование расходов на:

- выплату пособий гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, в сумме 40000,0 тыс. рублей на 2009 год, в сумме 42600,0 тыс. рублей - на 2010 год и в сумме 45496,8 тыс. рублей - на 2011 год;

- обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, в сумме 9404414,6 тыс. рублей на 2009 год, в сумме 10193473,2 тыс. рублей - на 2010 год и в сумме 10919417,9 тыс. рублей - на 2011 год.

В соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, начиная с 2005 года, из средств федерального бюджета предусмотрено выделение бюджетных ассигнований на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в части оплаты санаторно-курортного лечения, а также проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

В Законопроекте в 2009 году предусмотрено выделение трансфертов бюджету Фонда на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, в объеме 2544138,3 тыс. рублей. Указанная сумма не является окончательной в связи с тем, что в соответствии с частью 4 статьи 6.3 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» гражданин, имеющий право на получение указанной социальной услуги, может ежегодно (до 1 октября) отказываться от ее получения, подав соответствующее заявление. В результате указанные бюджетные ассигнования не могут быть определены в сроки, установленные для подготовки и утверждения Законопроекта.

По аналогичной причине не определены бюджетные ассигнования на указанные цели на 2010-2011 годы.

В целях реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» в бюджет Фонда на 2009-2011 годы предусмотрено перечисление из бюджета ФОМС средств в 2009 году в сумме 17000000,0 тыс. рублей, в 2010 году - 18500000,0 тыс. рублей и в 2011 году - 19250000,0 тыс. рублей, предназначенных на оплату услуг государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности, родов и послеродовом периоде, а также в части диспансерного наблюдения ребенка.

#### **6. Источники финансирования дефицита бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов**

Предусмотренные в Законопроекте доходы обеспечивают все расходные обязательства по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, но в части обязательного социального страхования наблюдается динамика роста средств федерального бюджета, передаваемых на покрытие дефицита бюджета Фонда.

В результате бюджет Фонда на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов является напряженным. Сбалансированность доходов и расходов бюджета Фонда произведена с учетом финансирования его дефицита за счет средств федерального бюджета, а также за счет внутренних источников Фонда.

Покрытие дефицита бюджета Фонда в 2009 году будет обеспечиваться за счет средств внутренних источников Фонда в сумме 11914391,7 тыс. рублей и средств федерального бюджета в размере 18820169,1 тыс. рублей (4,2 % от общих доходов бюджета Фонда). Внутренним источником финансирования дефицита бюджета Фонда в 2009 году будет являться изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета Фонда в течение 2008 года по состоянию на 1 января 2009 года.

В 2010-2011 годах покрытие дефицита бюджета Фонда будет обеспечиваться исключительно за счет средств федерального бюджета в суммах, соответственно, 34529491,1 тыс. рублей (6,6 % от общих доходов бюджета Фонда) и 53296595,5 тыс. рублей (9,0 %), что свидетельствует о снижении автономности бюджета Фонда и наличии тенденции отхода системы социального страхования от страховых принципов.

Указанный дефицит бюджета Фонда в части обязательного социального страхования обусловлен, прежде всего: увеличением дефицита средств на обязательное социальное страхование по страхователям, перешедшим на специальные налоговые режимы; увеличением (с учетом индексации) максимальных размеров пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам; государственных пособий гражданам, имеющим детей; социального пособия на погребение.

### **Выводы**

1. Проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» подготовлен на основании Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам социального обеспечения и социального страхования, с учетом положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 года «О бюджетной политике в 2009-2011 годах», других нормативных правовых актов и методических документов.

Основные характеристики проекта бюджета ФСС на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов ориентированы на дальнейшее обеспечение государственных гарантий перед гражданами по социальному страхованию.

2. Параметры бюджета Фонда предусмотрены по общим объемам доходов на 2009 год в сумме 445133616,5 тыс. рублей, на 2010 год - 520578769,1 тыс. рублей, на 2011 год - 591387924,3 тыс. рублей и по общим объемам расходов на 2009 год в сумме 447188618,9 тыс. рублей, на 2010 год - в сумме 506313991,5 тыс. рублей и на 2011 год - в сумме 572307730,7 тыс. рублей.

В соответствии с основными характеристиками бюджета Фонда в 2009 году прогнозируется предельный объем дефицита в сумме 2055002,4 тыс. рублей, а в 2010 и 2011 годах прогнозируется профицит бюджета, соответственно, в суммах 14264777,6 тыс. рублей и 19080193,6 тыс. рублей. Профицит бюджета предусматривается за счет обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Вместе с тем по обязательному социальному страхованию имеется тенденция к значительному увеличению дефицита, покрытие которого будет обеспечиваться за счет остатка средств Фонда по данному виду страхования на начало 2009 года в сумме 11914391,7 тыс. рублей и средств федерального бюджета - в сумме 18820169,1 тыс. рублей, а в 2010 и 2011 годах покрытие дефицита будет обеспечиваться только за счет средств федерального бюджета в суммах 34529491,1 тыс. рублей и 53296595,5 тыс. рублей, соответственно.

В складывающейся ситуации согласно расчетам уменьшается эффективная ставка ЕСН, являющегося основным видом доходов по обязательному социальному страхованию, которая составит в 2009 году 2,51 %, в 2010 году - 2,48 % и в 2011 году - 2,37 % при предельной ставке, установленной Налоговым кодексом Российской Федерации - 2,9 процента.

Отставание размера доходов ЕСН в части, зачисляемой в Фонд, в сравнении с увеличением фонда оплаты труда вызвано действием регрессивной шкалы налогообложе-

ния и значительным ростом количества страхователей-налогоплательщиков, переходящих на специальные режимы налогообложения.

**3.** Сохраняется устойчивая тенденция увеличения доли трансфертов из федерального бюджета в общих доходах Фонда, а также расходов средств федерального бюджета на финансирование дефицита бюджета Фонда, свидетельствующая о постепенном отходе системы социального страхования от страховых принципов и возврату к модели государственного социального обеспечения, основанной на постоянных трансфертах из федерального бюджета.

**4.** Предусматриваемые доходы от размещения средств резерва на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в банковские депозитные вклады и государственные ценные бумаги по планируемым процентным ставкам не обеспечивают покрытие установленных показателей индекса потребительских цен на 2009-2011 годы.

**5.** В бюджете Фонда на 2011 год не планируются поступления в доход бюджета в счет погашения задолженности по недоимкам, пеням и штрафам в связи с тем, что Федеральной налоговой службой, являющейся администратором по данному виду доходов, прогнозируемые поступления недоимок, пеней и штрафов на 2011 год в Фонд не представлялись. В то же время, по данным Фонда, остаток указанной задолженности страхователей на 1 января 2008 года составляет более 9,0 млрд. рублей.

**6.** Значительно сокращаются планируемые доходы от поступлений капитализированных платежей ликвидированных предприятий с 500,0 млн. рублей в 2009 году до 300,0 млн. рублей в 2011 году, предназначенных для ежемесячных страховых выплат гражданам, пострадавшим на производстве. В данном случае нормативно не урегулирован вопрос перехода к Российской Федерации обязательств по возмещению вреда здоровью гражданам вне рамок обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в случае ликвидации страхователя.

**7.** В Законопроекте предусмотрено выделение в 2009 году бюджету Фонда трансфертов на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, в объеме 2544138,3 тыс. рублей. Указанная сумма не является окончательной в связи с тем, что в соответствии с Федеральным законом «О государственной социальной помощи» гражданин, имеющий право на получение указанной социальной услуги, может ежегодно (до 1 октября) отказываться от ее получения. В результате указанные бюджетные ассигнования не могут быть определены в сроки, установленные для подготовки и утверждения Законопроекта.

По аналогичной причине не определены бюджетные ассигнования на указанные цели на 2010-2011 годы.

В результате не обеспечивается выполнение одной из поставленных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации задач в части необходимости полноценного использования преимуществ трехлетнего бюджета и минимизации внесения поправок в утвержденный бюджет.

**8.** Законопроектом предусмотрены все расходные обязательства Фонда по обязательному социальному страхованию и обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний.

При этом значительно увеличиваются (с 427019,1 млн. рублей в 2009 году до 547588,2 млн. рублей в 2011 году) объемы бюджетных ассигнований, направляемых Фондом на обеспечение социальной политики, в том числе на выплаты пособий по временной нетрудоспособности, государственных пособий гражданам, имеющим детей, единовременных и ежемесячных страховых выплат застрахованным гражданам по

обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в связи с их индексацией и увеличением максимальных размеров указанных пособий и выплат.

**9.** До настоящего времени не решен 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 от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», согласно которой средства государственных внебюджетных фондов не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и изъятию не подлежат. При ставке налога на доходы физических лиц в размере 13 % от взимания этого налога с пособий по временной нетрудоспособности в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2009 году поступит 21856360,3 тыс. рублей, в 2010 году - 25360087,5 тыс. рублей и в 2011 году - 29304178,8 тыс. рублей.

**10.** В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «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 Фонда предусматривается направить в 2009-2011 годах 4663579,9 тыс. рублей на пособия студенткам очных отделений профессиональных учебных заведений и женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организаций. При этом Федеральным законом от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» предусматривается обеспечение по данному виду страхования только застрахованных граждан.

**11.** Законопроектом предусмотрены ассигнования на оплату полной стоимости путевок для застрахованных только на долечивание в санаторно-курортных учреждениях после стационарного лечения, что не позволяет Фонду, как страховщику, в полном объеме исполнять обязательства перед застрахованными лицами, установленные Федеральным законом «Об основах обязательного социального страхования» и предусматривающие оплату путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей.

**12.** В проект бюджета Фонда по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2009 году включены расходы в сумме 567336,4 тыс. рублей на разработку и обеспечение реализации системы мероприятий по снижению профессионального риска застрахованного по данному виду страхования и оптимизации страховых тарифов. При этом расчеты о реальной потребности в средствах и нормативные акты, определяющие порядок расходования средств на указанные мероприятия, отсутствуют.

### **Предложения**

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

- рассмотреть вопрос о внесении дополнений в бюджет Фонда на 2011 год с учетом предполагаемых дополнительных доходов бюджета за счет погашения страхователями задолженности перед Фондом по недоимкам, пеням и штрафам;

- 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 лиц, рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», предусматривающих осуществление выплаты пособий по уходу за ре-

бенком до достижения им возраста полутора лет незастрахованным лицам (студенткам очных отделений профессиональных учебных заведений и женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации) за счет средств федерального бюджета либо бюджетов субъектов Российской Федерации;

- 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 и членов их семей;

- в связи с отсутствием расчетов о реальной потребности в средствах и нормативных актов, определяющих порядок расходования средств обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на обеспечение реализации системы мероприятий по снижению профессионального риска от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и оптимизации страховых тарифов, рассмотреть вопрос об исключении из бюджета Фонда расходов на указанные мероприятия.

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

- увеличения в налоговом законодательстве ставки единого социального налога, зачисляемого в бюджет Фонда, с целью уменьшения его дефицита;

- принятия нормативных правовых актов по передаче обязательств от ликвидируемых предприятий к Российской Федерации по возмещению вреда здоровью гражданам вне рамок обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- изменения налогового законодательства в части освобождения от налогообложения доходов физических лиц по пособиям по временной нетрудоспособности.

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**

**В. С. КАТРЕНКО**