

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 июля 2004 года № 26 (396) “О результатах проверки исполнения Федерального закона “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год” с подготовкой заключения Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2003 год”:*

*Утвердить заключение Счетной палаты на проект федерального закона “Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2003 год”.*

*Направить представление Счетной палаты председателю Фонда социального страхования Российской Федерации...*

*Направить информационное письмо в Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.*

*Направить заключение Счетной палаты на проект федерального закона “Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2003 год” в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2003 год”**

### **Общие положения**

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2003 год”, внесенный Правительством Российской Федерации, подготовлено в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) и статьей 9 Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ “О Счетной палате Российской Федерации”.

Заключение подготовлено на основе результатов проверки исполнения бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации (далее - бюджет Фонда), утвержденного Федеральным законом от 8 февраля 2003 года № 25-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год”, проведенной в соответствии с пунктом 1.3.4.2 плана работы Счетной палаты на 2004 год и результатов финансового контроля, осуществляемого Фондом социального страхования Российской Федерации (далее - Фонд).

### **Общая характеристика исполнения Федерального закона от 8 февраля 2003 года № 25-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год”**

Проект федерального закона “Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2003 год” (далее - Законопроект) отражает деятельность органов государственного управления Российской Федерации, Фонда и других субъектов обязательного социального страхования по исполнению Закона о бюджете Фонда и управлению средствами государственного социального страхования.

Структура представленного Законопроекта в части перечня источников формирования доходов и направлений расходования средств Фонда соответствует Федеральному закону от 8 февраля 2003 года № 25-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год” (далее - Закон о бюджете Фонда). Результаты проверки исполнения доходных и расходных статей бюджета Фонда за 2003 год, прове-

денной Счетной палатой, подтверждают отчетные данные, содержащиеся в представленном Законопроекте.

Действующее законодательство Российской Федерации, нормативные правовые акты по обязательному социальному страхованию в основном позволяли решать задачи обязательного социального страхования и управления средствами на их осуществление. Процесс формирования законодательной базы, регулирующей отношения в системе обязательного социального страхования, не завершен. Не принят федеральный закон, определяющий правовой статус, порядок создания, деятельности и ликвидации государственных внебюджетных фондов, в частности Фонда, предусмотренный требованиями статьи 143 Бюджетного кодекса. Фонд в своей деятельности руководствуется "Положением о Фонде социального страхования Российской Федерации", утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 года № 101.

До настоящего времени не введена в действие статья 148 Бюджетного кодекса о казначейском исполнении бюджета Фонда, что осложняет проведение текущего контроля и значительно снижает качество последующего контроля за исполнением его бюджета.

Противоречия, имеющиеся в отдельных законодательных актах, регулирующих деятельность Фонда по вопросам обязательного социального страхования, создают условия, при которых Фонд вынужден направлять средства на финансирование мероприятий, не связанных с прямым назначением обязательного социального страхования. Согласно положениям Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" указанные денежные средства могут расходоваться на конкретные виды страхования работников и членов их семей (статьи 1, 8 и 19). Наряду с этим Закон о бюджете Фонда предписывал использование средств на оздоровление детей и частичное содержание детско-юношеских спортивных школ, тогда как данное направление отсутствует в вышеуказанном перечне видов страхования.

Имеет место несогласованность в работе Фонда и Федеральной налоговой службы, а также их территориальных органов.

#### **Анализ исполнения доходных и расходных статей бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации в 2003 году**

Бюджет Фонда утвержден на 2003 год по доходам в сумме 134525,9 млн. рублей, по расходам - 143185,4 млн. рублей. В соответствии со статьей 2 Закона о бюджете Фонда источником внутреннего финансирования дефицита бюджета Фонда в 2003 году являются остатки средств на начало года в сумме 8659,5 млн. рублей.

Статья 3 Закона о бюджете Фонда, устанавливающая источники формирования доходов и их размер, исполнена в сумме 137249,8 млн. рублей (102,0%), перевыполнение составило 2723,9 млн. рублей. Из 9 источников, по которым формировалась общая сумма доходов, только по 3 (единый социальный налог, единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения и поступления капитализированных платежей) показатели выполнены с превышением, по 6 - запланированные доходы не достигнуты.

Налоговые доходы от всех поступлений составили 108050,2 млн. рублей (78,7%), неналоговые доходы - 27105,8 млн. рублей (19,7%), безвозмездные перечисления из федерального бюджета - 899,3 (0,7%) и недоимки, пени и штрафы в Фонд - 1194,5 млн. рублей (0,9 процента).

Налоговые доходы утверждены в сумме 104131,1 млн. рублей, исполнены в сумме 108050,2 млн. рублей, что составило 103,8% к запланированному объему. От основного источника доходов - единого социального налога - при утвержденной сумме 106325,9

млн. рублей в доходы бюджета поступило 106325,9 млн. рублей (103,6%), что на 3703,9 млн. рублей больше, чем предусмотрено бюджетом Фонда.

Доходы от единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, при утвержденной сумме 243,3 млн. рублей исполнены в сумме 877,6 млн. рублей (360,7 процента). Дополнительные доходы получены из-за роста количества страхователей, применяющих упрощенную систему налогообложения.

Не выполнен утвержденный объем поступлений от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности. При предусмотренных в бюджете Фонда 1169,8 млн. рублей поступило 784,6 млн. рублей (67,1 процента).

Сборы от единого сельскохозяйственного налога при утвержденной сумме 96,0 млн. рублей составили 62,1 млн. рублей (64,7%), в том числе от единого сельскохозяйственного налога, уплачиваемого организациями - 50,2 млн. рублей, от единого сельскохозяйственного налога, уплачиваемого крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями, - 11,9 млн. рублей.

При планировании бюджета Фонда величина поступления доходов от данных видов налогов определялась МНС России.

Не поступили в запланированном объеме недоимки, пени и штрафы по задолженности по страховым взносам в Фонд, переданным МНС России по состоянию на 1 января 2001 года, в связи с введением единого социального налога. При утвержденной сумме 1577,8 млн. рублей поступило 1194,5 млн. рублей (75,7 процента).

Отделениями Фонда совместно с территориальными органами МНС России на основании постановления Правительства Российской Федерации от 1 октября 2001 года № 699 "О порядке проведения реструктуризации задолженности по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, начисленным пеням и штрафам, имеющимся у организаций по состоянию на 1 января 2001 года" проведена реструктуризация задолженности 16,5 тысяч организаций на сумму 4728,8 млн. рублей, в том числе по страховым взносам - 2578,8 млн. рублей, по пеням и штрафам - 2168,4 млн. рублей. Фактически поступило в бюджет Фонда в погашение задолженности 1047,4 млн. рублей по страховым взносам и 173,6 млн. рублей по пеням и штрафам. Задолженность за страхователями по единому социальному налогу увеличилась за 2003 год против прошлого года на 1039,3 млн. рублей (на 1 января 2002 года - 2843,2 млн. рублей), или на 36,6%, и на 1 января 2004 года составила 3882,5 млн. рублей.

Неналоговые доходы утверждены в сумме 27887,0 млн. рублей, выполнение составило 27105,8 млн. рублей, или 97,2% от показателя, утвержденного бюджетом Фонда.

Прочие поступления от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, и от деятельности государственных и муниципальных организаций при утвержденной сумме 968,0 млн. рублей составили 707,4 млн. рублей (73,1%), из них прибыль в сумме 345,3 млн. рублей получена от операций с ценными бумагами и размещения средств обязательного социального страхования в банковских вкладах (депозитах).

Сумма страховых взносов, включая недоимки, пени и штрафы, на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний предусмотрена в законе о бюджете Фонда в размере 26869,0 млн. рублей, в доход Фонда поступило 24013,4 млн. рублей (89,4%), недополучено 2855,6 млн. рублей. Законом о бюджете Фонда суммы недоимки страховых взносов, пеней и штрафов учтены в общей сумме поступивших страховых взносов, что не позволяет сделать точную оценку результатов деятельности Фонда по обеспечению поступлений страховых взносов. Проверкой установлено, что фактически поступили в течение года недоимки страховых взносов, пеней и штрафов в сумме 542,1 млн. рублей.

В ходе проверки выявлено, что эти страховые платежи собираются не в полной мере, задолженность по уплате страховых взносов за 2003 год увеличилась на 964,8 млн. рублей (на 10,8%) и составила на 1 января 2004 года 9881,4 млн. рублей (в 2002 году - 8916,6 млн. рублей). Указанная сумма составляет 40,6% к начисленным страховым взносам. Просроченная задолженность возросла на 462,9 млн. рублей и составила 6459,9 млн. рублей, или 65,4% к общей сумме задолженности, что показывает низкую работу Фонда по взысканию задолженности.

Рост задолженности отмечен в 31 региональном отделении Фонда. В доходы бюджета Фонда не поступили начисленные пени по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в сумме 347,9 млн. рублей.

В течение года страхователям предоставлялись скидки и надбавки к страховому тарифу на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Всего установлено скидок к страховым тарифам 751 страхователю на сумму 285,9 млн. рублей, надбавок - 5682 страхователям на сумму 183,9 млн. рублей. Сумма скидок к страховым тарифам превышает сумму надбавок на 102,0 млн. рублей, что привело к потере доходов в целом по системе Фонда.

Среднеотраслевой страховой тариф на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний фактически сложился 0,72% против 0,98%, запланированного в расчетах к бюджету Фонда в связи:

- с отнесением страхователей, которые финансируются из бюджетов всех уровней и приравненных к ним источников вне зависимости от основного вида деятельности к 1 классу профессионального риска с минимальным размером тарифа страховых взносов;
- с изменением основного вида деятельности некоторых страхователей, их перераспределением по отраслям (подотраслям) экономики и классам профессионального риска;
- с установлением подразделениям страхователя, выделенным в самостоятельные квалификационные единицы, отдельных страховых тарифов в соответствии с их видом деятельности.

За счет снижения среднеотраслевого страхового тарифа по отношению к планируемому страховому тарифу упущены возможности в получении дохода по страховым взносам в сумме 7571,7 млн. рублей. Фонду необходимо более обоснованно определять среднеотраслевой страховой тариф и добиваться его выполнения.

Законом о бюджете Фонда размер поступлений капитализированных платежей (средств, предназначенных для удовлетворения требований граждан, перед которыми ликвидируемое предприятие несет ответственность за причинение вреда) был установлен в сумме 50,0 млн. рублей. Фактически в 2003 году поступило для возмещения вреда на производстве 1035,6 млн. рублей (в 20,7 раза больше). Кроме того, во исполнение представления Счетной палаты по итогам ревизии исполнения бюджета Фонда за 2002 год зачислены в доход Фонда платежи предприятий на сумму 1349,4 млн. рублей, учтенные в 2002 году на балансовом счете "Средства целевого назначения". Общая сумма капитализированных платежей составила 2385,0 млн. рублей (4770,0 процента). Фонду при планировании этого показателя необходимо опираться на сборы капитализированных платежей в предыдущие годы.

В Законопроекте представлены расходы бюджета Фонда за 2003 год в сумме 136161,4 млн. рублей (95,1 процента). Из 8 целевых статей по 7 статьям расходы произведены в суммах, ниже утвержденных бюджетом Фонда, и по 1 статье - с превышением. Из 27 видов расходов по 1 из них расходы произведены в объеме, установленном бюджетом Фонда, по 5 - с превышением и по 21 - ниже утвержденных сумм. Это свидетельствует о серьезных просчетах Фонда в планировании и исполнении

бюджета, а также во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и отделениями Фонда.

В структуре расходов бюджета Фонда наибольшую долю составили расходы на социальное страхование - 129478,6 млн. рублей (95,3% от утвержденных Законом о бюджете). Неиспользование средств составило 6390,1 млн. рублей, что показывает недостаточную работу Фонда по организации и исполнению бюджета. По целевой статье "Социальное страхование" расходы утверждены в сумме 135868,7 млн. рублей, исполнены в сумме 129478,6 млн. рублей (95,3%), неиспользованы 6390,1 млн. рублей.

Пособия по временной нетрудоспособности запланированы в сумме 72720,0 млн. рублей, затраты на эти цели составили 69844,9 млн. рублей (96,0 процента). На выплату данного вида пособий неиспользовано 2875,1 млн. рублей. На выплату пособий по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний утверждено в бюджете Фонда 1153,7 млн. рублей, расходы составили 1020,6 млн. рублей (88,4%), неиспользовано 133,3 млн. рублей.

Экономия средств образовалась за счет снижения продолжительности сроков временной нетрудоспособности, а также за счет ограничения пособия в размере 11700 рублей за полный календарный месяц. Общее количество оплаченных дней временной нетрудоспособности по сравнению с 2002 годом снизилось на 12,5 млн. и составило 385,5 млн. дней.

Из утвержденных бюджетом Фонда 1764,0 млн. рублей на санаторно-курортное лечение и долечивание после стационара Фондом распределено и доведено до отделений 1118,8 млн. рублей (63,4%), фактически израсходовано - 1077,0 млн. рублей (61,1% от утвержденных). До Республики Дагестан, Чеченской Республики и Брянской области средства на эти цели вообще не доведены. Помимо этого, по 20 регионам доведенные средства использованы только на 3-70% (Магаданская область - 3,1%, Республика Коми - 11,7%, Республика Мордовия - 30,5%, Архангельская область - 33,7%, Белгородская область - 48,5%, Москва - 65,6%), что является нарушением статьи 295 Бюджетного кодекса. Внутриведомственная роспись расходов по виду "Оплата путевок на санаторно-курортное лечение работников за счет средств Фонда" не соответствовала утвержденному бюджету Фонда.

Недостаточный уровень координации между Фондом и Минздравом России также является причиной неиспользования бюджетных средств. Кроме того, оплата путевок за счет средств Фонда только на долечивание существенно сужает возможности застрахованных граждан пользоваться одним из видов страхового обеспечения, предусмотренным Федеральным законом от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования", которым является оплата путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей (статья 8 пункт 2 подпункт 14).

На оздоровление детей за счет средств Фонда в бюджете утверждено 11566,8 млн. рублей, израсходовано 11485,3 млн. рублей (99,3 процента). Фонд во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 года № 169 выделил из централизованного резерва 130,6 млн. рублей отделению по Чеченской Республике на оздоровление детей, проживающих в Республике, тогда как в соответствии с Федеральным законом от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" страховым случаем является оздоровление детей застрахованных граждан.

Бюджетом предусмотрено на частичное содержание детско-юношеских спортивных школ за счет средств Фонда 950,0 млн. рублей, израсходовано - 745,5 млн. рублей (78,5%), неиспользовано - 204,5 млн. рублей. В 2003 году было профинансировано 393 детско-юношеские спортивные школы, в которых занимались более 212 тыс. детей.

В бюджете Фонда предусмотрены расходы на выплату пособий сверх установленных норм и санаторно-курортное лечение по программам ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (на Чернобыльской АЭС, ПО "Маяк", ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне) в сумме 930,0 млн. рублей. Фактически затраты составили 828,4 млн. рублей (89,1 процента). Остатки неиспользованных средств в сумме 101,6 млн. рублей перечислены на текущий счет ГУФК Минфина России. Причинами неисполнения статьи бюджета в полном объеме являются:

- введение норм на право получения денежной компенсации взамен путевки в размере значительно меньше их стоимости;
- сокращение перечня заболеваний, при наличии которых гарантируется первоочередное бесплатное обеспечение путевкой;
- сокращение расходов на оплату доли стоимости путевки сопровождающих лиц.

По обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в бюджете Фонда предусмотрены:

- расходы на единовременные страховые выплаты в сумме 526,1 млн. рублей, израсходовано 412,2 млн. рублей (78,4 процента);
- на ежемесячные страховые выплаты в сумме 20526,2 млн. рублей, израсходовано 18223,5 млн. рублей (88,8 процента);
- на доставку и пересылку страховых выплат в сумме 509,5 млн. рублей, израсходовано 334,5 млн. рублей (65,7 процента).

Это говорит о просчетах в планировании расходов на эти цели.

Предусмотренные Законом о бюджете Фонда капитальные вложения в сумме 1084,0 млн. рублей использованы в объеме 1081,8 млн. рублей (99,8%), из них 594,8 млн. рублей - на дальнейшее строительство, развитие и укрепление материально-технической базы отделений.

По состоянию на 1 января 2004 года общая площадь служебных помещений отделений составляет 251,0 тыс. кв. м, из которых 116,1 тыс. кв. м (46,3%) находятся на балансе Фонда и 134,9 тыс. кв. м (53,7%) арендуются.

На капитальное строительство центров реабилитации пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, находящихся в ведомственном подчинении Фонда, в 2003 году направлено 487,0 млн. рублей, которые освоены полностью, что подтверждается актами аудиторских проверок реабилитационных центров.

За 2003 год возросли объемы незавершенного строительства административных зданий отделений и центров реабилитации Фонда на 90,3 млн. рублей и на 1 января 2004 года составили 524,7 млн. рублей, что свидетельствует о плохом планировании вводов объектов в эксплуатацию.

Приобретение компьютеров и телекоммуникационного оборудования для централизованной поставки в исполнительные органы Фонда на сумму 317,8 млн. рублей осуществлялось не путем проведения конкурса, а на основании сравнительного анализа технических и стоимостных характеристик указанного оборудования от 4 фирм поставщиков.

Ведомственные расходы на образование в бюджете Фонда предусмотрены в сумме 375,2 млн. рублей, расходы составили 370,3 млн. рублей (98,7 процента). На подготовку и повышение квалификации кадров, проведение региональных совещаний и конференций запланировано 28,2 млн. рублей, израсходовано 26,4 млн. рублей (93,6 процента). На осуществление мероприятий по обучению по охране труда отдельных категорий застрахованных за счет средств Фонда запланировано 347,0 млн. рублей, использовано 343,9 млн. рублей (99,1%), обучено 327 тыс. застрахованных граждан.

В нормативно-правовой базе, регулирующей взаимодействие Фонда и Минтруда России, имеют место недостатки, не позволяющие Фонду:

- участвовать в определении квот и численности обучающихся по регионам;
- на регулярной основе участвовать в проведении конкурсов среди организаций на право проведения обучения по охране труда;
- направлять на обучение категории застрахованных граждан с наиболее высоким производственным травматизмом.

По целевой статье расходов “Аппарат органов государственных внебюджетных фондов” запланировано 4360,4 млн. рублей, средства израсходованы в сумме 3696,8 млн. рублей (84,8 процента). Из них на денежное содержание аппарата при утвержденной сумме 2433,5 млн. рублей израсходовано 2401,0 млн. рублей (98,7%), расходы на содержание аппарата при плане 1926,9 млн. рублей составили 1295,8 млн. рублей (67,2 процента).

По данной статье в течение 2003 года Фонд финансировал содержание аппарата Центрального отраслевого отделения железнодорожников и транспортных строителей в сумме 2,4 млн. рублей и аппарата Центрального отраслевого отделения трудящихся горно-металлургической промышленности в сумме 0,4 млн. рублей, которые в соответствии с приказом Фонда от 21 апреля 1999 года № 62 должны быть ликвидированы, что является нецелевым расходованием средств.

В результате заниженных прогнозов рождаемости и роста средней заработной платы работающих, доведенных до Фонда при планировании бюджета Минэкономразвития России и Госкомстатом России, при исполнении бюджета сложилось превышение расходов на выплату пособий по беременности и родам на 163,8 млн. рублей, пособий при рождении ребенка - на 736,5 млн. рублей и пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет - 382,6 млн. рублей. По сравнению с 2002 годом количество выплат по пособиям при рождении ребенка возросло на 161,8 тыс. (15,2 процента). На погашение задолженности за 1999-2002 годы по выплатам единовременного пособия при рождении ребенка в Чеченской Республике было израсходовано 50,0 млн. рублей в нарушение Закона о бюджете Фонда. Выплаты по другим социальным пособиям за счет Фонда (оплата дополнительных дней для ухода за детьми-инвалидами, пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, пособия при усыновлении ребенка) составили 452,3 млн. рублей, перерасход - 3,0 млн. рублей.

По целевой статье расходов “Прочие ведомственные расходы в области социальной политики” бюджетом запланировано 474,3 млн. рублей, израсходовано 621,1 млн. рублей (131,0 процента). Перерасход допущен за счет списания дебиторской задолженности в сумме 409,0 млн. рублей, что не было предусмотрено Фондом при формировании бюджета.

Из сформированного централизованного резерва Фонда для обеспечения финансовой устойчивости в течение года было выделено 13360,3 млн. рублей, что на 4943,7 млн. рублей меньше, чем в 2002 году.

Установлено, что денежные средства, утвержденные Фондом к перечислению на выравнивание финансовых условий, выделялись отделениям не в полном объеме. Алтайскому отделению при плановой потребности средств в сумме 567,4 млн. рублей фактически было выделено 393,5 млн. рублей (69,4%), Архангельскому отделению при плане 525,3 млн. рублей - 263,0 млн. рублей (50,1%), Иркутскому отделению при плане 317,9 млн. рублей - 70,2 млн. рублей (22,1%), Новосибирскому отделению при плане 242,7 млн. рублей - 25,8 млн. рублей (10,6 процента). При этом все указанные отделения имеют дефицит бюджетного остатка средств. В то же время неиспользованные остатки средств централизованного резерва на 1 января 2004 года составили 16115,4 млн. рублей. Наряду с этим в 3,1 раза больше запланированного перечислено средств из централизованного резерва Фонда Краснодарскому отделению, что указывает на слабую организацию планирования в Фонде.

Выборочной проверкой соблюдения договорной дисциплины было установлено, что в отдельных хозяйственных договорах стоимость работ и услуг определялась приложениями к данным договорам. Отдельные договора на предоставление работ и услуг заключены в иностранной валюте.

Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обязательного социального страхования не всегда производилось Фондом в соответствии с “Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд”, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305, Федеральным законом от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд”. Эти нарушения допускались при размещении заказов на выполнение научно-исследовательских работ (на сумму 5,9 млн. рублей), приобретение компьютеров и телекоммуникационного оборудования для централизованной поставки в исполнительные органы Фонда (на сумму 317,8 млн. рублей).

Фондом не предъявлялись своевременно иски в арбитражные суды по погашению задолженности к данным организациям и предприятиям. По состоянию на 1 января 2004 года 52 организации и предприятия имели перед Фондом дебиторскую задолженность на общую сумму 10,5 млн. рублей, что подтверждается результатами проведенной годовой инвентаризации финансовых обязательств, из них за 11 организациями и предприятиями числится задолженность на сумму 1,5 млн. рублей, срок исковой давности которой истек.

Кроме того, на разных счетах по расчетам с прочими организациями, расчетам по претензиям и забалансовом счете 007 “Списана в убыток задолженность неплатежеспособных дебиторов” числится задолженность за 46 организациями и предприятиями на общую сумму 184,4 млн. рублей, что свидетельствует о недостаточной работе Фонда по возмещению задолженностей.

Руководством Фонда до настоящего времени не приняты меры по взысканию поступлений в счет погашения числящейся задолженности на общую сумму 150,7 млн. рублей по долгам прошлых лет от ООО “Балчуг-Девелопмент” - 68,0 млн. рублей, АОЗТ АМО “ЗИЛ” - 56,9 млн. рублей, КБ “Инкомбанк” - 17,6 млн. рублей, ООО “Созидатель века” - 3,9 млн. рублей, ООО “Юнионинвестгрупп” - 3,8 млн. рублей, КБ “Акомбанк” - 0,5 млн. рублей.

За 2003 год списана в убыток задолженность неплатежеспособных дебиторов на общую сумму 409,0 млн. рублей, в том числе наибольшая задолженность списана с КБ “Реформа” - 368,9 млн. рублей, с АКБ “Царскосельский” - 22,1 млн. рублей, произведено списание 18,0 млн. рублей в отделениях Фонда. Списание произведено в соответствии с пунктом 78 Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, а также в связи с вынесением арбитражными судами определений о завершении конкурсного производства и ликвидации банков.

В отделениях Фонда по состоянию на 1 января 2003 года краткосрочные финансовые вложения по отчетным данным сводного баланса составили общую сумму 638,2 млн. рублей. В течение 2003 года возвращено в бюджет Фонда краткосрочных финансовых вложений на сумму 603,3 млн. рублей, или 94,5% от общей суммы.

Отделениями Фонда не приняты меры по погашению векселей и возврату доли уставного капитала. По состоянию на 1 января 2004 года остатки краткосрочных финансовых вложений по 8 отделениям Фонда составляли 35,0 млн. рублей, из них финансовые вложения отделения по Республике Саха (Якутия) - 30,8 млн. рублей (векселя АК “Алроса” - 25,0 млн. рублей, векселя ОАО “Якутуглестрой” - 3,8 млн. рублей (доля в уставном капитале), акции “ЖД Якутии” - 2,0 млн. рублей) и по остальным отделениям

Фонда - 4,2 млн. рублей, что является нарушением статьи 23 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ “Об основах обязательного социального страхования”.

В ходе исполнения Закона о бюджете Фонда вследствие нарушения налогового и бюджетного законодательства допущены потери доходов бюджета Фонда в сумме 3918,5 млн. рублей, в том числе: по налоговым доходам - 802,4 млн. рублей; по страховым взносам - 2855,6 млн. рублей (из них за счет предоставления скидок и надбавок - 102,0 млн. рублей); по поступлениям от имущества, находящимся в муниципальной собственности - 260,6 млн. рублей.

#### **Анализ исполнения и реализации текстовых статей Закона о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации**

В Федеральном законе от 8 февраля 2003 года № 25-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год” содержится 27 текстовых статей, кроме того, статьей 8 вышеназванного закона продлено на 2003 год действие статей 8, 9, 13 и 15 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 7-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2001 год”, а также статьи 7, части 1, 2 и 4 статьи 8, статей 10, 11, 15, 16, 19, 20 и 21 Федерального закона от 11 февраля 2002 года № 17-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год”.

В процессе исполнения бюджета Фонд и его отделения в полном объеме исполнили положения 16 текстовых статей Закона о бюджете Фонда (1, 4, 6, 7, 11-18, 22, 23, 25 и 26), а также положения 6 статей (11, 15, 16, 19, 20, 21) Федерального закона от 11 февраля 2002 года № 17-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год”, действие которых было продлено на 2003 год.

Положения 4 текстовых статей (9, 19, 20 и 21) Закона о бюджете Фонда, а также статей 8, 9, 13 и 15 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 7-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2001 год”, статей 8 и 10 Федерального закона от 11 февраля 2002 года № 17-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год” применялись Фондом для обеспечения взаимодействия со страхователями, банками и иными организациями - субъектами обязательного социального страхования в процессе исполнения бюджета.

Положение статьи 10 Закона о бюджете Фонда в ходе исполнения бюджета не реализовано в связи с тем, что Фонд и его отделения не обеспечили в полном объеме сбор страховых взносов, а также Фондом не получены дополнительные средства на пополнение резерва по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, положения 2 текстовых статей 24 и 26 вышеназванного Закона находились за пределами полномочий Фонда, поскольку их исполнение находилось в компетенции Правительства Российской Федерации.

Анализ исполнения текстовых статей Закона о бюджете Фонда приведен в приложении 6 (приложения в Бюллетене не публикуются).

#### **Анализ выполнения представления Счетной палаты, направленного в Фонд по результатам предыдущих контрольных мероприятий**

В соответствии с решением Коллегии Счетной палаты по результатам проверки исполнения Федерального закона “О бюджете Фонда социального страхования на 2002 год” было направлено представление Счетной палаты Председателю Фонда социального страхования Российской Федерации Ю.А. Косареву.

Фондом был утвержден комплексный план мероприятий по устранению недостатков, отмеченных Счетной палатой в ходе ревизии. Председатель Фонда Ю.А. Косарев

информировал Счетную палату о принимаемых мерах (письма от 21 августа 2003 года № 02-08/06-1680П, от 2 сентября 2003 года № 02-06/06-1807П).

В ходе проверки установлено, что предложения Счетной палаты были реализованы в 2003 году при исполнении бюджета.

Фондом было направлено письмо от 19 августа 2003 года № 02-10/06-5687 отделениям о прекращении проведения зачетов, а также отделениям было дано указание при размещении заказов на выполнение работ и оказание услуг применять в обязательном порядке установленные нормативно-правовой базой положения. В 2003 году проведено совещание с руководителями структурных подразделений центрального аппарата Фонда по усилению контроля за соблюдением поставщиками договорных обязательств и созданию единого реестра договоров.

В 2003 году отделениями Фонда не использовались средства обязательного социального страхования на частичное содержание санаториев-профилакториев высших и средних специальных учебных заведений.

Результаты комплексной ревизии исполнения доходных и расходных статей бюджета Фонда за 2002 год, а также тематических проверок отделений (по Республике Татарстан, Вологодской области и Краснодарскому краю) в Фонде рассмотрены, приняты меры по устранению выявленных недостатков и нарушений.

В отделении по Республике Татарстан приведены в соответствие с нормативными правовыми актами порядок назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, финансирования средств на оздоровление детей, а также организации конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг). В соответствии с решением Арбитражного суда Вологодской области, принятого в пользу Вологодского отделения Фонда, перечислена задолженность Департамента образования Вологодской области за оздоровление детей-сирот в сумме 90,8 тыс. рублей и сумма штрафа в размере 4,5 тыс. рублей. В Краснодарском отделении усилен контроль за расходованием средств по статьям бюджета, в 2003 году погашена дебиторская задолженность за детским оздоровительным комплексом “Лукоморье” в сумме 429,5 тыс. рублей, детским оздоровительным лагерем “Криница” - 80,0 тыс. рублей и оздоровительным центром “Южный” - 40,8 тыс. рублей, принимаются меры по ликвидации задолженности обучающих организаций по охране труда.

Капитализированные платежи, поступившие от ликвидируемых предприятий в 2002 году, в сумме 743,8 млн. рублей учтены в консолидированном балансе Фонда на текущих счетах отделений. Законом о бюджете Фонда в доходах отдельной статьей предусмотрено поступление капитализированных платежей от предприятий. Сумма поступлений капитализированных платежей за 2002 год (1349,4 млн. рублей) фактически зачислена в доходы бюджета в 2003 году.

Во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 октября 2000 года № 1462-р и в целях обеспечения полноты поступления единого социального налога и сумм, поступающих к погашению задолженности по платежам в государственные внебюджетные фонды, подписано Соглашение по информационному взаимодействию между МНС России и Фондом (№ БГ-16-05/113 и № 02-08/06-1907П от 19 августа 2003 года).

## **Выводы**

1. Проект федерального закона “Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2003 год” отражает деятельность органов государственного управления Российской Федерации, Фонда и других субъектов обяза-

тельного социального страхования по исполнению Закона о бюджете Фонда и управлению средствами государственного социального страхования.

Структура представленного Законопроекта в части перечня источников формирования доходов и направлений расходования средств Фонда в целом соответствует Федеральному закону от 8 февраля 2003 года № 25-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год”.

**2.** Действующее законодательство Российской Федерации, нормативные правовые акты по обязательному социальному страхованию и обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в основном позволяли решать задачи обязательного социального страхования и управления средствами на их осуществление.

**3.** Процесс формирования законодательной базы, регулирующей отношения в системе обязательного социального страхования, не завершен. Не выполнены в отношении Фонда социального страхования Российской Федерации требования статьи 143 Бюджетного кодекса Российской Федерации о принятии федерального закона, определяющего организационно-правовой статус, порядок создания, деятельности и его ликвидации.

До настоящего времени не введена в действие статья 148 Бюджетного кодекса Российской Федерации о казначейском исполнении бюджета Фонда, что осложняет проведение текущего контроля и значительно снижает качество последующего контроля за исполнением бюджета Фонда.

Имеются противоречия в отдельных положениях Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ “Об основах обязательного социального страхования” и Закона о бюджете Фонда в части финансирования конкретных видов страхования работающих застрахованных граждан, санаторно-курортного лечения и оздоровления работников и членов их семей, использования средств на оздоровление детей и частичное содержание детско-юношеских спортивных школ.

**4.** Доходы бюджета Фонда утверждены в сумме 134525,9 млн. рублей, исполнены в сумме 137249,8 млн. рублей, то есть с превышением на 2723,9 млн. рублей.

Из 9 источников, по которым формировалась общая сумма доходов, только по 3 (едининый социальный налог, единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения и поступления капитализированных платежей) показатели выполнены с превышением, по 6 - запланированные объемы доходов не достигнуты.

При планировании бюджета Фонда совместно с Федеральной налоговой службой, другими федеральными органами исполнительной власти необоснованно определялись суммы поступлений от налогов и страховых взносов. Росла задолженность за страхователями по единому социальному налогу, которая увеличилась за 2003 год на 1039,3 млн. рублей и на 1 января 2004 года составила 3882,5 млн. рублей. Не приняты действенные меры по сокращению задолженности по уплате страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, которая на 1 января 2004 года составила 9881,4 млн. рублей, в том числе просроченная задолженность - 6459,9 млн. рублей, или 65,4% к общей задолженности.

**5.** Расходы бюджета Фонда утверждены в сумме 136161,4 млн. рублей, произведены в сумме 136161,4 млн. рублей (95,1 процента).

Из 8 целевых статей по 7 статьям расходы произведены в суммах, ниже утвержденных Федеральным законом о бюджете Фонда и по 1 статье - с превышением. Из 27 видов расходов по 1 виду расходы произведены в объеме, установленном бюджетом Фонда, по 5 видам - с превышением и по 21 виду - ниже утвержденных сумм. Это свидетельствует о

серьезных просчетах Фонда в планировании и исполнении бюджета и во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и отделениями Фонда.

Внутриведомственная роспись расходов по виду “Оплата путевок на санаторно-курортное лечение работников за счет средств Фонда” не соответствовала утвержденному бюджету Фонда, что является нарушением статьи 295 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Фондом не завершена ликвидация Центрального отраслевого отделения железнодорожников и транспортных строителей и Центрального отраслевого отделения трудящихся горно-металлургической промышленности, финансирование которых в 2003 году в объеме 2,8 млн. рублей является нецелевым использованием средств Фонда.

При исполнении бюджета Фонда допускалось финансирование расходов, произведенных в предшествующие годы, например, на выплаты единовременных пособий неработающим лицам при рождении ребенка в Чеченской Республике за 1999-2002 годы было израсходовано 50,0 млн. рублей.

Объемы незавершенного строительства за 2003 год возросли на 90,3 млн. рублей и на 1 января 2004 года составили 524,7 млн. рублей. Фондом не планировались своевременные вводы объектов в эксплуатацию с целью сокращения объемов незавершенного строительства.

Размещение заказов на выполнение работ и оказание услуг не всегда производилось в соответствии с требованиями “Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд”, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305. Нарушения допускались при размещении заказов на выполнение научно-исследовательских работ на сумму 5,9 млн. рублей при приобретении компьютеров и телекоммуникационного оборудования на сумму 317,8 млн. рублей. Не организован должный контроль за правомерностью заключения договоров и соблюдением договорных обязательств исполнителями заказа, допускалось заключение договоров в иностранной валюте.

По целевой статье расходов “Прочие ведомственные расходы в области социальной политики” бюджетом запланировано 474,3 млн. рублей, израсходовано 621,1 млн. рублей (131,0 процента). Перерасход допущен за счет списания дебиторской задолженности в сумме 409,0 млн. рублей.

Выполнение обязательств в области социального страхования за счет средств бюджета Фонда становится все более напряженным. По сравнению с 2002 годом сумма доходов уменьшилась на 3285,2 млн. рублей, а расходы возросли на 10553,6 млн. рублей.

6. По состоянию на 1 января 2004 года остатки краткосрочных финансовых вложений составляли 35,0 млн. рублей, из них финансовые вложения отделения по Республике Саха (Якутия) - 30,8 млн. рублей, в 7 отделениях Фонда - 4,2 млн. рублей. Это является нарушением статьи 23 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ “Об основах обязательного социального страхования”.

7. Не приняты достаточные меры по взысканию поступлений в счет погашения числящейся задолженности на общую сумму 150,7 млн. рублей по долгам прошлых лет по ООО “Балчуг-Девелопмент” на сумму 68,0 млн. рублей; АОЗТ АМО “ЗИЛ” - 56,9 млн. рублей; КБ “Инкомбанк” - 17,6 млн. рублей; ООО “Созидатель века” - 3,9 млн. рублей; ООО “Юнионинвестгрупп” - 3,8 млн. рублей; КБ “Акомбанк” - 0,5 млн. рублей.

8. В процессе исполнения бюджета Фонд исполнял положения и требования 27 текстовых статей Закона о бюджете Фонда или применял их для обеспечения взаимодействия с субъектами обязательного социального страхования. Кроме того, статьей 8 Закона о бюджете Фонда продлено на 2003 год действие 13 статей федеральных законов о бюджете Фонда на 2001 и 2002 годы.

Положение статьи 10 Закона о бюджете Фонда в ходе исполнения бюджета не реализовано в связи с тем, что Фонд и его отделения не обеспечили в полном объеме сбор страховых взносов, соответственно, не получены дополнительные средства на пополнение резерва по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

9. Предложения Счетной палаты Российской Федерации по итогам ревизии исполнения доходных и расходных статей бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2002 год реализованы при исполнении бюджета в 2003 году.

#### **Предложения**

1. Направить информационное письмо Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации М.Ю. Зурабову.

2. Направить представление Председателю Фонда социального страхования Российской Федерации Г.Н. Кареловой.

3. Направить заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2003 год” в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. А. АГАПЦОВ**