

Утверждено
решением Коллегии Контрольной
Палаты Республики Абхазия,
оформленным Протоколом
заседания Коллегии Контрольной
Палаты Республики Абхазия
от «10» декабря 2019 г. №15.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Контрольной палаты Республики Абхазия
на проект Закона Республики Абхазия «О бюджете
Фонда социального страхования и охраны труда
Республики Абхазия на 2020 год»

Общие положения

Заключение на проект Закона Республики Абхазия №938 - VI «О бюджете Фонда социального страхования и охраны труда Республики Абхазия на 2020 год» (далее - проект Закона), представленного Народным Собранием – Парламентом Республики Абхазия вх. №277 от 06.11.2019 г., подготовлено Контрольной палатой Республики Абхазия в соответствии ст. 2 Закона Республики Абхазия от 5 ноября 2010 года №2749-с-IV «О Контрольной палате Республики Абхазия»; ч. 3 ст. 25 Закона Республики Абхазия от 14 мая 2014 года №3513-с-V «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Абхазия».

Проект Закона представлен без учета положений Стратегии социально-экономического развития Республики Абхазия до 2025 года, утвержденной Указом Президента Республики Абхазия от 02.03.2016 года № 49.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствует нормативно-правовая база, которая должна была быть принята в соответствии с Законом Республики Абхазия от 14.05.2014 г. № 3513-с-V «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Абхазия», что значительно осложняет бюджетный процесс, а именно, Кабинетом Министров Республики Абхазия в части утверждения:

- порядка составления, рассмотрения и утверждения бюджетов государственных внебюджетных фондов Республики Абхазия;

- порядка представления отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Республики Абхазия, а также проектов законов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Республики Абхазия и иной бюджетной отчетности об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- порядка размещения средств республиканского бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Республики Абхазия в кредитных организациях.

Целью проведения экспертизы проекта Закона является определение соответствия законопроекта требованиям действующего законодательства, а также определение обоснованности содержащихся в нем доходных и расходных показателей.

Фонд социального страхования и охраны труда Республики Абхазия (далее – Фонд) осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Республики Абхазия, иными нормативными правовыми актами Республики Абхазия, а также Положениями «О Фонде социального страхования и охраны труда Республики Абхазия», утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Абхазия № 237 от 29.05.2003 г. и «О порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию», утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Абхазия от 27.12.2006 г. №297. Бюджет Фонда формируется в соответствии с Законами Республики Абхазия от 14.05.2014 г. № 3513-с-V «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Абхазия» и от 29.12.2012 г. № 3243-с-V «О страховых взносах и платежах во внебюджетные социальные фонды Республики Абхазия».

Следует отметить, что в соответствии с Указом Президента Республики Абхазия от 28.10.2019 года № 284 «Об утверждении структуры Кабинета Министров Республики Абхазия» Фонд реорганизован в государственное учреждение Министерства здравоохранения и социального обеспечения Республики Абхазия. Однако, вместе с проектом бюджета Фонда не

представлено новое Положение Фонда. Также *необходимо отметить*, что при формировании проекта бюджета Фонда не был учтен пункт 12 Указа Президента Республики Абхазия от 28 октября 2019 г. №284, Распоряжения Премьер-министра Республики Абхазия от 07 ноября 2019 г. №433-р и от 12 ноября 2019 г. №441-р в части оптимизации общей штатной численности центральных органов государственного управления.

Согласно ст. 2 Закона Республики Абхазия от 29.12.2012 г. №3243-с-V «О страховых взносах и платежах во внебюджетные социальные фонды Республики Абхазия» установлен тариф страховых взносов в Фонд социального страхования и охраны труда Республики Абхазия:

а) для организаций и индивидуальных предпринимателей (за исключением бюджетных организаций), в размере 2 процента;

б) для бюджетных организаций в размере 1 процента по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям.

Согласно Закону Республики Абхазия № 3243-с-V от 29 декабря 2012 года «О страховых взносах и платежах во внебюджетные социальные фонды Республики Абхазия» Министерство обороны Республики Абхазия, Министерство внутренних дел Республики Абхазия, Служба государственной безопасности Республики Абхазия, Государственная служба охраны Республики Абхазия, Противопожарная служба, а также суды и органы прокуратуры Республики Абхазия освобождаются от уплаты страховых взносов с денежного довольствия военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, с заработной платы судей, прокуроров и следователей в Фонд социального страхования и охраны труда Республики Абхазия.

Для оценки обоснованности показателей, содержащихся в представленном законопроекте, используются данные доходной и расходной частей бюджета Фонда на 2019 год, утвержденные Законом Республики Абхазия от 29.12.2018 г. N 4723-с-VI «О бюджете Фонда социального страхования и охраны труда Республики Абхазия на 2019 год».

В нарушение п. 1, п. 3, п. 5 ч. 1 ст. 94 Закона Республики Абхазия от 14.05.2014 г. № 3513-с-V «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Абхазия» вместе с проектом Закона не представлены расчеты по статьям классификации доходов и оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год.

Следует отметить, что в Приложении №1 к законопроекту доходы не дифференцированы по кодам видов доходов в соответствии с Указанием о порядке применения бюджетной классификации Республики Абхазия, утвержденными Приказом Министерства финансов Республики Абхазия от 29.09.2014 г. №85н. Так, например, не указаны поступления по следующим видам доходов:

- «Страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды от юридических лиц» - 1 07 01 020 00 0000 160;

- «Страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды от индивидуальных предпринимателей» - 1 07 01 030 00 0000 160;

- «Задолженности по страховым взносам и платежам во внебюджетные фонды» 1 09 02 011 00 0000 110;

Также следует отметить, что в соответствии с бюджетной классификации в Приложении №1 к проекту Закона необходимо указать код вида дохода по «Специальный налог на отдельные виды деятельности» - 1 05 02 010 03 0000 110, а также в Приложении №1 и Приложении №3 Законопроекта указаны разные КБК доходов Фонда от специальной системы налогообложения и от патентной системы налогообложения.

Анализ доходной и расходной частей бюджета Фонда

В соответствии со ст. 1 проекта Закона общий объем доходов и расходов Фонда на 2020 год сбалансирован и прогнозируется в сумме **109 434,6** тыс. руб., в сравнении с прогнозом на 2019 год данный показатель увеличился на **273,3** тыс. руб.

Согласно представленному Приложению №1 к проекту Закона доходная часть бюджета Фонда в 2020 году будет состоять из:

- поступлений страховых взносов и платежей во внебюджетные социальные фонды от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сумме **69 513,0** тыс. руб., в сравнении с прогнозом на 2019 год сократилось на **1 142,2** тыс. руб.;

- отчислений страховых взносов и платежей во внебюджетные социальные фонды от бюджетных организаций Республики Абхазия в сумме **28 926,4** тыс. руб., в сравнении с прогнозом на 2019 год сократилось на **320,6** тыс. руб.;

- поступлений страховых взносов и платежей во внебюджетные социальные фонды от специального налога на отдельные виды деятельности в сумме **1 650,4** тыс. руб., в сравнении с прогнозом на 2019 год увеличилось на **27,6** тыс. руб.,

- поступлений страховых взносов и платежей во внебюджетные социальные фонды от плательщиков патентной системы налогообложения в сумме **190,8** тыс. руб., в сравнении с прогнозом на 2019 год увеличилось на **54,5** тыс. руб.;

- поступлений по задолженности, недоимкам по налоговым и неналоговым платежам, перерасчетам по отмененным налогам и сборам в сумме **9 154,0** тыс. руб., в сравнении с прогнозом на 2019 год увеличились на **1 654,0** тыс. руб., при этом не представлена информация по просроченной задолженности.

В проекте Закона предусматривается незначительное уменьшение поступлений от страховых взносов и платежей во внебюджетные социальные фонды от бюджетных организаций Республики Абхазия, при этом в проектах законов о бюджетах Пенсионного фонда Республики Абхазия, Фонда репатриации Республики Абхазия и Фонда инвалидов Отечественной войны народа Абхазии 1992-93 гг. отмечается увеличение поступлений по данному виду дохода. Пояснительная записка к проекту закона не содержит информации по данному факту.

Следует отметить, что в проекте Закона Республики Абхазия № 935-VI «О Республиканском бюджете на 2020 год» по подразделу 0110 «Другие общегосударственные вопросы» раздела 01 00 «Общегосударственные расходы» предусмотрены расходы в сумме 453 100,0 тыс. руб. для реализации Соглашения между Республикой Абхазия и РФ о порядке и условиях софинансирования за счет средств РФ повышения заработной платы основных категорий работников государственных учреждений Республики Абхазия в сфере здравоохранения, образования, науки, культуры спорта и социального обслуживания граждан от 14 апреля 2015 г. (социального блока). Таким образом, исходя из вышеуказанных прогнозируемых расходов Республиканского бюджета, в Фонд должны поступить дополнительные средства от бюджетных организаций в сумме **3 957,2 тыс. руб.**, соответственно «Страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды от бюджетных организаций РА» должны составить **32 883,6 тыс. руб.**, а доходная часть - **113 391,8 тыс. руб.**

Необходимо отметить, что отсутствует установленный порядок по определению суммы мобилизации просроченной задолженности, а также с законопроектом не предоставлена информация о существующей задолженности по страховым взносам и платежам перед Фондом, в связи с чем обоснованность и реалистичность прогнозируемой суммы мобилизации просроченной задолженности определить не представляется возможным.

В соответствии со ст. 5.1 Закона Республики Абхазия от 29 декабря 2012 года № 3243-с-V «О страховых взносах и платежах во внебюджетные социальные фонды Республики Абхазия» страховые взносы и платежи устанавливаются по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям, за выполнение работ (оказание услуг) по гражданско-правовым договорам.

В связи с этим Контрольная палата Республики Абхазия предлагает данные платежи отражать отдельным видом дохода, для возможности

детального анализа доходов, что будет положительно отражаться на эффективности планирования доходной части бюджета Фонда.

Структура доходной части бюджета Фонда отражена в таблице №1:

Таблица №1

Тыс. руб.

№ п/п	Наименование статей доходов	Закон на 2019г.	Проект на 2020г.	Отклонение от Закона на 2019г.	Удельный вес, %
2	Всего	109 161,3	109 434,6	273,3	100,0
3	Страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды	99 902,2	98 439,4	-1 462,8	90,0
4	Страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	70 655,2	69 513,0	-1 142,2	63,5
5	Страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды от бюджетных организаций Республики Абхазия	29 247,0	28 926,4	-320,6	26,4
6	Специальные системы налогообложения	1 759,1	1 841,2	82,1	1,7
7	Специальный налог на отдельные виды деятельности	1 622,8	1 650,4	27,6	1,5
8	Патентная система налогообложения	136,3	190,8		
9	Другие налоги и сборы, задолженности, недоимки по налоговым и неналоговым платежам	7 500,0	9 154,0	1 654,0	8,4
10	Другие налоги и сборы, задолженности, недоимки по налоговым и неналоговым платежам, перерасчеты по отмененным налогам и сборам	7 500,0	9 154,0	1 654,0	8,4

Расходная часть бюджета Фонда сформирована в соответствии с положениями «О Фонде социального страхования и охраны труда Республики Абхазия» от 29.05.2003 г. №237 и «О порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию» от 27.12.2006 г. №297, а также иными нормативными правовыми актами Республики Абхазия, устанавливающими виды и размеры социальных выплат за счет средств бюджета Фонда.

В соответствии со ст. 1 проекта Закона общий объем расходов фонда на 2020 год прогнозируется в сумме **109 434,6** тыс. руб., в сравнении с прогнозом на 2019 год увеличился на **273,3** тыс. руб.

Проектом Закона определена структура расходов бюджета Фонда, которая отражена в таблице №2:

Таблице №2
Тыс. руб.

№ п/п	Наименование статей расходов	Закон на 2019г.	Проект на 2020г.	Откл.	Удел. вес, %
1	ВСЕГО	109 161,3	109 434,6	273,3	100,0
2	Общегосударственные вопросы	8 002,4	7 809,0	-193,4	7,1
3	Функционирование органов исполнительной власти	8 002,4	7 809,0	-193,4	7,1
4	Социальная политика	101 158,9	101 625,6	466,7	92,9
5	Социальная защита-всего:	101 158,9	101 625,6	466,7	92,9
6	- по временной нетрудоспособности	9 158,9	12 025,6	2 866,7	11,0
7	- по беременности и родам	33 000,0	34 000,0	1 000,0	31,1
8	- женщинам, ставшим на учет в медучреждениях в ранние сроки беременности	500,0	300,0	-200,0	0,3
9	- при рождении ребенка	23 000,0	20 000,0	-3 000,0	18,3
10	- по уходу за ребёнком до полутора лет	25 000,0	25 000,0	0,0	22,8
11	- на погребение	500,0	300,0	-200,0	0,3
12	- санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей	5 000,0	10 000,0	5 000,0	9,1
13	- оздоровление детей	5 000,0	0,0	-5 000,0	0,0

По разделу **01 00 «Общегосударственные вопросы»** предусмотрены расходы в сумме **7 809,0** тыс. руб., что составляет 7,1 % от всех расходов Фонда на 2020г., эта сумма в полном объеме направлена на финансовое обеспечение деятельности аппарата управления Фонда. Отмечается, что на функционирование аппарата Фонда расходы будущего года сокращаются на **193,4** тыс. руб., расходы направлены на:

- по КОСГУ 210 «Оплата труда и начисления на оплату труда» - 6 009,0 тыс. руб., что на 766,6 тыс. руб. больше показателя 2019 г. или на 15%. При этом в утвержденном штатном расписании 7 штатных единиц – работники отдела бухгалтерского учета, отчетности и выдачи пособий (отсутствует

обоснование необходимости такого количества штатных единиц в части учета доходов и расходов фонда).

- по КОСГУ 220 «оплату работ, услуг» предполагаются в сумме 700,0 тыс. руб., в т. ч.: на работы, услуги по содержанию имущества (КОСГУ 225) – 250,0 тыс. руб.; на прочие работы, услуги (КОСГУ 226) – 300,0 тыс. руб., расшифровка расходов не представлена.

В тоже время, в смете расходов аппарата Фонда по КОСГУ 310 «Увеличение стоимости основных средств, нематериальных активов» планируется 510,0 тыс. руб., по КОСГУ 340 «Увеличение стоимости материальных запасов нематериальных активов» – 490,0 тыс. руб., расшифровки не представлены.

Таким образом, в рамках планируемых расходов «обеспечение выполнения функций аппаратом Фонда» не представлены расшифровки на планируемые расходы в общей сумме 1 800,0 тыс. руб.

Следует отметить, что согласно утвержденному штатному расписанию должностной оклад Председателя составляет – **17 550,0 руб.**, заместителя Председателя – **16 575,0 руб.** При этом Законом Республики Абхазия №3676-с-V «О должностном соответствии в оплате труда в структурах высших органов государственной власти Республики Абхазия и органов местного самоуправления Республики Абхазия» должностной оклад Министра, руководителя аппарата Кабинета Министров, председателя государственного комитета установлен на уровне **10 962,0 руб.**

В таблице №3 представлены должностные оклады Председателей (директоров) и заместителей Председателей (зам. директоров) государственных внебюджетных фондов.

Таблица №3
(руб.)

Наименование должности	Месячный ФЗП					
	Фонд репатриации	ФССиОТ	ФИОВНА	Пенсионный фонд	ФОМС	Дорож.
Председатель (Директор)	20 250	17 550	13 500	13 500	13 500	

Зам. Председателя (зам. Директора)	19 125	16 575	12 750	12 750	12 750
------------------------------------	--------	--------	--------	--------	--------

Из таблицы №3 следует, что отсутствует единая система определения должностного соответствия в оплате труда сотрудникам аппаратов государственных внебюджетных фондов. Аналогичная ситуация и по должностным окладам остальных работников аппаратов государственных внебюджетных фондов.

По разделу 11 00 «Социальная политика» расходы направлены на выплату пособий и финансирование социальных программ в сумме **101 625,6** тыс. руб., в том числе:

- по временной нетрудоспособности - **12 025,6** тыс. руб., расшифровки, обосновывающие данный объем расходов не представлены;

- по беременности и родам - **34 000,0** тыс. руб., расшифровки, обосновывающие данный объем расходов не представлены;

- женщинам, ставшим на учет в медицинских учреждениях на ранних сроках беременности - **300,0** тыс. руб., расшифровки, обосновывающие данный объем расходов не представлены;

- при рождении ребенка - **20 000,0** тыс. руб., расшифровки, обосновывающие данный объем расходов не представлены;

- по уходу за ребёнком до достижения возраста полутора лет - **25 000,0** тыс. руб., расшифровки, обосновывающие данный объем расходов не представлены;

- на погребение - **300,0** тыс. руб., расшифровки, обосновывающие данный объем расходов не представлены;

- на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей - **10 000,0** тыс. руб., расшифровки, обосновывающие данный объем расходов не представлены;

- на оздоровление детей, следует отметить, что данная статья расходов отражена, но объем расходов не указан.

Анализируя структуру расходов Фонда, можно отметить, что основными статьями расходной части бюджета являются выплаты пособий по беременности и родам, при рождении ребенка и по уходу за ребёнком до достижения возраста полутора лет. Согласно Пояснительной записке расходы по данным видам пособий определяются исходя из результатов проводимого анализа наступлений страхового случая, выплат страхового обеспечения и количества обратившихся страхователей.

Проведя экспертизу законопроекта на предмет установления соответствия данного законопроекта действующему законодательству Контрольная палата Республики Абхазия сделала следующие выводы:

1. Отсутствует нормативно-правовая база, которая должна была быть принята Кабинетом Министров Республики Абхазия в соответствии Законом Республики Абхазия от 14.05.2014 г. № 3513-с-V «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Абхазия»;

2. В нарушение п. 1, п. 3, п. 5 ч. 1 ст. 94 Закона Республики Абхазия от 14.05.2014 г. № 3513-с-V «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Абхазия» вместе с проектом Закона Республики Абхазия «О бюджете Фонда социального страхования и охраны труда Республики Абхазия на 2020 год» не представлены расчеты по статьям классификации доходов и оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;

3. С проектом бюджета Фонда не представлено новое Положение Фонда, при формировании проекта бюджета Фонда не был учтен пункт 12 Указа Президента Республики Абхазия от 28 октября 2019 г. №284, Распоряжения Премьер-министра Республики Абхазия от 07 ноября 2019 г. №433-р и от 12 ноября 2019 г. №441-р в части оптимизации общей штатной численности центральных органов государственного управления.

4. В Приложении №1 к законопроекту доходы не дифференцированы по кодам видов доходов в соответствии с Указанием о порядке применения

бюджетной классификации Республики Абхазия, утвержденными Приказом Министерства финансов Республики Абхазия от 29.09.2014 г. №85н.

5. В соответствии с бюджетной классификации в Приложении №1 к проекту Закона необходимо указать код вида дохода по «Специальный налог на отдельные виды деятельности» - 1 05 02 010 03 0000 110.

6. Приложении №1 и Приложении №3 Законопроекта указаны разные КБК доходов Фонда от специальной системы налогообложения и от патентной системы налогообложения.

7. Общий объем доходов и расходов Фонда на 2020 год сбалансирован и прогнозируется в сумме **109 434,6 тыс. руб.**, в сравнении с прогнозом на 2019 год данный показатель увеличился на 273,3 тыс. руб.

8. В проекте закона предусматривается **уменьшение поступлений** от страховых взносов и платежей во внебюджетные социальные фонды от бюджетных организаций Республики Абхазия, **при этом в проектах законов о бюджетах Пенсионного фонда Республики Абхазия, Фонда репатриации Республики Абхазия и Фонда инвалидов Отечественной войны народа Абхазии 1992-93 гг. отмечается увеличение поступлений** по данному виду дохода. **Пояснительная записка к проекту закона не содержит информации по данному факту.**

9. Из прогнозируемых расходов Республиканского бюджета на 2020 г., в Фонд должны поступить дополнительные средства от бюджетных организаций в сумме **3 957,2 тыс. руб.**, соответственно «Страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды от бюджетных организаций РА» должны составить **32 883,6 тыс. руб.**, а доходная часть должна составить **113 391,8 тыс. руб.**

10. Отсутствует установленный порядок по определению суммы мобилизации просроченной задолженности, а также с законопроектом не предоставлена информация о существующей задолженности по страховым взносам и платежам перед Фондом, в связи с чем обоснованность и

реалистичность прогнозируемой суммы мобилизации просроченной задолженности определить не представляется возможным.

11. Контрольная палата Республики Абхазия предлагает страховые взносы и платежи устанавливающиеся по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям, за выполнение работ (оказание услуг) по гражданско-правовым договорам в соответствии со ст. 5.1 Закона Республики Абхазия от 29 декабря 2012 года № 3243-с-V «О страховых взносах и платежах во внебюджетные социальные фонды Республики Абхазия» отражать отдельным видом дохода, для возможности детального анализа доходов, что будет положительно отражаться на эффективности планирования доходной части бюджета Фонда.

12. По КОСГУ 210 «Оплата труда и начисления на оплату труда» - 6 009,0 тыс. руб., что на 766,6 тыс. руб. больше показателя 2019 г. или на 15%. При этом в утвержденном штатном расписании 7 штатных единиц – работники отдела бухгалтерского учета, отчетности и выдачи пособий (отсутствует обоснование необходимости такого количества штатных единиц в части учета доходов и расходов фонда).

13. Согласно утвержденному штатному расписанию, должностной оклад Председателя составляет – **17 550,0 руб.**, заместителя Председателя – **16 575,0 руб.** При этом Законом Республики Абхазия №3676-с-V «О должностном соответствии в оплате труда в структурах высших органов государственной власти Республики Абхазия и органов местного самоуправления Республики Абхазия» должностной оклад **Министра, руководителя аппарата Кабинета Министров, председателя государственного комитета** установлен на уровне **10 962,0 руб.**

14. Отсутствует единая система определения должностного соответствия в оплате труда сотрудникам аппаратов государственных внебюджетных фондов.

15. В рамках планируемых расходов «обеспечение выполнения функций аппаратом Фонда» не представлены расшифровки на планируемые расходы в общей сумме 1 800,0 тыс. руб.

16. По разделу 11 00 «Социальная политика» расходы направлены на выплату пособий и финансирование социальных программ в сумме 101 625,6 тыс. руб. расшифровки, обосновывающие данный объем расходов не представлены.

Исполнитель: гл. инспектор информационно-аналитического отдела Аршба Т.К.