

О.В. Касачева

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ ФОНДА СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Современное состояние Фонда социального страхования Российской Федерации характеризуется отсутствием сбалансированности государственных обязательств и финансовых ресурсов, направляемых на их покрытие. В целях обеспечения сбалансированности финансовых потоков Фонда социального страхования в условиях реформирования системы страховых платежей проведен анализ действующего законодательства и практики деятельности Фонда, систематизированы его недостатки и предложены направления увеличения доходов и пути сокращения расходов. Представлены соответствующие корректировки в действующее законодательство.

Ключевые слова: обязательное социальное страхование, сбалансированность, финансовый поток.

Фонд социального страхования Российской Федерации (далее – Фонд, ФСС), являясь специализированным некоммерческим финансово-кредитным учреждением в структуре органов Министерства здравоохранения и социального развития РФ, осуществляет обязательное страхование социальных рисков, связанных с утратой или уменьшением заработка или иного дохода застрахованного лица от трудовой и приравненной к ней деятельности вследствие временной нетрудоспособности, профессионального заболевания, несчастного случая на производстве, беременности, рождения ребенка.

Анализ исполнения бюджета Фонда за ряд лет свидетельствует об устойчивом ухудшении сбалансированности его доходов и расходов (табл. 1).

Таблица 1

Анализ исполнения бюджетных показателей Фонда социального страхования РФ по всем видам деятельности с 2000 по 2010 г. в соответствии с утвержденными на отчетный период бюджетами, млрд руб.

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Доходы Фонда по всем видам деятельности	86,6	89,1	116,4	137,3	159,3	186,7	218,9	295,4	360,5	440,0	463,8
Расходы Фонда по всем видам деятельности	70,0	93,7	125,6	136,2	140,6	165,3	208,2	303,1	379,4	448,5	491,2
Финансовый результат профицит (+) / дефицит (–)	16,6	–4,6	–9,2	1,1	18,7	21,4	10,7	–7,7	–18,9	–8,5	–27,4

Тенденция дефицита бюджета ФСС обозначилась уже с 2001 г. Исключение из системы обязательного социального страхования различных категорий работников, поэтапное сворачивание определенных видов деятельности, ог-

раничение выплат по ряду обязательств – все эти и другие меры не позволили обеспечить сбалансированность финансовых ресурсов и обязательств Фонда по настоящее время.

С целью определения направлений увеличения источников доходов и оптимизации расходов представляется целесообразным проведение анализа действующего законодательства и практики деятельности ФСС РФ в части порядка исчисления и уплаты страховых взносов.

Замена ЕСН на страховые взносы, отмена регрессивной шкалы налогообложения, отмена специальных налоговых режимов для целей обязательного социального страхования дали следующие положительные результаты: возврат к страховым принципам формирования целевых фондов денежных средств (возможность соотнесения размера страховых выплат с объемами уплаченных страховых взносов), установление единого для всех работодателей порядка исчисления и уплаты страховых взносов, частичное упрощение процедуры исчисления страховых взносов (взносы начисляются до достижения доходов работника предельной облагаемой базы нарастающим итогом с начала года), аккумулирование страховых платежей непосредственно на счета страховщика, повышение ответственности как страхователя, так и страховщика.

При этом выявлены и существенные недостатки. Систематизируем их.

Во-первых, это низкий порог установленной предельной облагаемой базы для начисления страховых взносов. С одной стороны, зарубежная практика свидетельствует, что большинство государств устанавливает предельный уровень заработной платы, при достижении которого страховые взносы не уплачиваются и из расчета которого определяется максимальный размер пособия. Россия пошла по этому пути с 2010 г., когда была введена предельная облагаемая база на уровне 415000 руб. в год (в 2011 г. – 463000 руб. в год, в 2012 г. – 512000 руб. в год). Если перевести эту базу из рублевого эквивалента в евро, то получится, что в 2010 г. предельная база составляла €9548 (курс евро на 01.01.2010 г. – 43,4605), в 2011 г. – €11436 (курс евро на 01.01.2011 г. – 40,4876), в 2012 г. – €12287 (курс евро на 01.01.2012 г. – 41,6714), что существенно ниже, чем в зарубежных странах. С другой стороны, нехитрый расчет показывает, что при зарплате в 42,7 тыс. руб. (512000 руб./12 мес) за год будет перечислено взносов в ФСС 14848 руб. Этих взносов хватит для оплаты 10 дней временной нетрудоспособности в год, а чтобы накопить на пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет, нужно будет отработать не менее 17 лет.

Кроме того, при определении предельной облагаемой базы не учитываются региональные особенности субъектов РФ, в связи с чем не применяется районный коэффициент. Это приводит к тому, что северные, южные, дальневосточные районы Российской Федерации имеют один и тот же уровень компенсации утраченного дохода.

Во-вторых, не начисляются взносы на выплаты по договорам гражданско-правового характера. Работники, осуществляющие трудовую деятельность по договорам гражданско-правового характера, никаких выплат в случае временной нетрудоспособности не получают, что фактически означает нарушение их конституционных прав.

Далее, ФСС является страховщиком по двум видам обязательного социального страхования: на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством [1], от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний [2]. В настоящее время отсутствует возможность проведения взаимозачетов по данным видам страхования, которая особенно важна для организаций, испытывающих финансовые сложности. Как правило, у проблемных страхователей накапливается долг по взносам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, в результате чего появляется недоимка и начисляется пеня, а по обязательному социальному страхованию по временной нетрудоспособности и в связи с материнством, наоборот, задолженность ФСС за счет превышения расходов над взносами. Взаимозачет мог бы реально снизить задолженность как страхователя перед Фондом, так и Фонда перед страхователем.

Таблица 2

Авторские предложения по корректировке Федерального закона от 24.09.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»

№ п/п	Содержание предложений	Статья нормативного акта	Примечание
1	Установить базу для начисления страховых взносов в отношении каждого физического лица в сумме, не превышающей 900000 ¹ руб. нарастающим итогом с начала расчетного периода. В районах, где применяется районный коэффициент при начислении заработной платы, предельную величину базы для начисления страховых взносов установить с учетом районного коэффициента	Ст. 5	В настоящее время районный коэффициент не применяется, размер предельной величины базы для начисления страховых взносов низок (463000 руб. в 2011 г., 512000 руб. в 2012 г.)
2	Начисление взносов на вознаграждения, выплачиваемые физическим лицам по договорам гражданско-правового характера	Ст. 9	Взносы в ФСС не начисляются
3	По решению руководителя территориального органа ФСС РФ проведение зачета излишне уплаченных взносов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в счет уплаты взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и наоборот	Ч. 21 ст. 26	Невозможен зачет излишне уплаченных взносов по одному виду обязательного социального страхования в счет платежей другого
4	Предоставление расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам в территориальные органы ФСС РФ ежеквартально не позднее 15 числа второго календарного месяца, следующего за отчетным периодом	Ст.15	Разные сроки предоставления отчетов во внебюджетные фонды
5	Возврат задолженности страхователю, образовавшейся за ФСС РФ, рассматривать и осуществлять без деления ее на задолженность в связи с переплатой страховых взносов и задолженность в связи с превышением расходов над страховыми взносами	Ст. 26	Осуществляется разбивка на два вида задолженности с разной схемой возврата

¹ Обоснование проводилось по результатам анализа международной практики организации финансирования обязательного социального страхования.

И наконец, остается сложной процедура возврата Фондом излишне перечисленных страховых взносов. При несвоевременном осуществлении возврата таких платежей на ФСС возлагается ответственность по оплате пени. В случае возникновения задолженности за Фондом она делится на два вида: за счет превышения расходов над доходами (финансирование идет с расчетного счета ФСС, открытого в ГУ ЦБ), за счет переплаты страховых взносов (возврат идет уже через отделения Федерального казначейства).

Авторские предложения по решению обозначенных проблем представлены в табл. 2.

Дополнительные административно-финансовые проблемы могут возникнуть в деятельности Фонда социального страхования с введением в действие с 1 января 2014 г. ст. 148 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В соответствии с данной статьей предполагается введение кассового исполнения бюджета Фонда органами Федерального казначейства, что разрушит действующую зачетную систему обязательного социального страхования. Кроме того, это приведет к временному разрыву между получением документа, который подтверждает право на получение пособия, и фактической его оплатой, к росту нагрузки на работников исполнительных органов Фонда, а также к значительному увеличению их численности. Увеличатся и материально-технические затраты на администрирование выполнения этих функций.

Автором предлагается внести соответствующие изменения в Бюджетный кодекс, учитывающие специфику деятельности Фонда социального страхования и специфику кассового исполнения его бюджета (табл. 3).

Таблица 3

Авторские предложения по корректировкам законодательства Российской Федерации в области обязательного социального страхования, направленные на сохранение оптимальных условий функционирования ФСС РФ

№ п/п	Содержание предложения	Нормативный акт	Примечание
1	Корректировка ст. 148 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части введения кассового исполнения бюджета ФСС РФ	Ст. 148 БК РФ	Сохранение зачетного принципа для ФСС РФ
2	Принятие федерального закона о Фонде социального страхования Российской Федерации		В настоящее время ФСС функционирует на основании Постановления Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 [3]

Следующим шагом изыскания внутренних финансовых ресурсов ФСС является изменение порядка обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи материнством, так как расходы на данные выплаты составляют более 50% всех расходов Фонда.

На основе анализа практики исчисления и уплаты пособий по временной нетрудоспособности автором исследования выявлено следующее:

1) наблюдается тенденция сокращения размеров пособия по временной нетрудоспособности за счет ужесточения формулы расчета среднего заработ-

ка (доходы за два предыдущих календарных года делятся на количество календарных дней – 730);

2) увеличился объем работы у бухгалтеров, связанный с обработкой документов, получаемых от других работодателей. При этом отсутствует гарантия легитимности данных справок, существует реальная сложность в проверке их достоверности;

3) отсутствует персонифицированный учет поступающих платежей, что не позволяет реализовать понятие «страховой стаж» в обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в той же мере, как в пенсионном страховании. При расчете пособий могут включаться «нестраховые» периоды, в течение которых гражданин не подлежал обязательному социальному страхованию;

4) законодательно не установлен минимальный размер пособия по временной нетрудоспособности. Его размер на практике может оказаться ниже размера МРОТ;

5) нарушаются нормы оплаты временной нетрудоспособности за первые 3 дня за счет средств работодателя;

6) оплата больничного листа по всем местам работы провоцирует необоснованное завышение заработной платы при небольшом периоде работы, в том числе по совместительству, особенно женщинам перед декретным отпуском.

Таблица 4

Предложения по усовершенствованию порядка исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности и в связи с материнством

№ п/п	Изменения в нормативные акты	Нормативный акт	Комментарии
1	1.1. Листки временной нетрудоспособности выдаются для граждан, работающих как по основному месту работы, так и по одному из мест работы на условиях внешнего совместительства	Приказ Минздрава от 29.06.2011 № 624н «О порядке выдачи и оформления листков временной нетрудоспособности»	Нормы 1.1 и 1.2 ограничивают количество выдаваемых листков нетрудоспособности. Согласно ст. 284 Трудового кодекса РФ продолжительность рабочего времени при работе по совместительству не должна превышать половины месячной нормы рабочего времени, установленной для соответствующей категории работников
	1.2. Пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по уходу за ребенком до 1,5 лет для застрахованных граждан, работающих на условиях внешнего совместительства, оплачиваются, если гражданин работает у работодателя по совместительству не менее 4 часов в день (или не менее 20 часов в неделю)	Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ [1]	Данные нормы направлены на ограничение злоупотреблений, связанных с правом руководителей частных фирм самостоятельно устанавливать заработную плату, особенно для женщин перед уходом в отпуск по беременности и родам
2	Для граждан, работающих на условиях внешнего совместительства, пособия по беременности и родам, по уходу за ребенком до 1,5 лет оплачиваются из расчета заработной платы при условии, если период фактической работы по данному совместительству составляет не менее 6 месяцев. Если период фактической работы по данному совместительству менее 6 месяцев, выплата пособий осуществляется из расчета не более МРОТ+РК за полный календарный месяц		

В целях устранения злоупотреблений и сокращения необоснованных расходов при оплате пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам автором предлагаются некоторые корректировки в действующее законодательство (табл. 4).

Следующим направлением сокращения расходов ФСС на выплату пособий по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний является увеличение сроков действия правил финансирования предупредительных мер. Кроме того, получение разрешения на финансирование данных мер для многих предприятий служит одним из способов погашения просроченной задолженности по обязательным платежам.

Основная цель предупредительных мероприятий – это предотвращение травматизма и сокращение профзаболеваний за счет создания нормальных условий труда.

Отметим, что перечень предупредительных мероприятий, осуществляемых за счет средств ФСС, ежегодно утверждается Министерством здравоохранения и социального развития. Однако сложившаяся практика ежегодного принятия на текущий год порядка и условий финансирования предупредительных мероприятий не способствует стабильности в работе страхователя по их внедрению, ограничивает сроки получения разрешения на финансирование. Так, изменения в Правилах финансирования предупредительных мероприятий по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний на 2009 г. были утверждены только 6 августа 2009 г., что затруднило работу исполнительных органов ФСС по распределению данных средств в 2009 г.

В связи с изложенным выше предлагается увеличить сроки действия правил финансирования предупредительных мероприятий с 1 года до 3 лет.

Таким образом, предложенные направления увеличения доходов и пути сокращения расходов будут способствовать обеспечению сбалансированности финансовых потоков ФСС.

Литература

1. *Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством* [Электронный ресурс]: Федер. закон от 29.12. 2006 г. № 255-ФЗ: (в ред. от 01.07 2011 г. № 169-ФЗ) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф, сетевая. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
2. *Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний* [Электронный ресурс]: Федер. закон от 24.07. 1998 г. № 125-ФЗ: (в ред. от 09.12.2010 г. № 350-ФЗ) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф, сетевая. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
3. *О Фонде социального страхования Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 12.02. 1994 г. № 101 (ред. от 19.11. 2008 г. № 862) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф, сетевая. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.