

## Страхование

УДК 368.042

### ОБОСНОВАНИЕ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ФОНДА СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

*Л. С. ГРИНКЕВИЧ,  
доктор экономических наук,  
профессор кафедры  
налогов и налогообложения  
E-mail: Nasty\_saturn@mail.ru*

*О. В. КАСАЧЕВА,  
аспирант кафедры  
налогов и налогообложения  
E-mail: kisa130182@sibmail.com  
Томский государственный университет*

---

*В статье на основе анализа зарубежной и российской практики реализации социальной защиты наемных работников обоснован состав функциональных расходных обязательств Фонда социального страхования Российской Федерации. Предложена их авторская классификация (на страховые и нестраховые) с позиции адекватности сущности социального страхования. Проведено обоснование источников дополнительного финансирования предлагаемых страховых функциональных обязательств.*

**Ключевые слова:** социальная защита, обязательное социальное страхование, функциональное расходное обязательство, обеспечение, пособие, санаторно-курортное лечение.

---

Одной из важных функций современного развитого государства является социальная защита населения. Степень ответственности государства за поддержание определенного стандарта жизни своих граждан выражается в доле социальных расходов в ВВП. Данный показатель отражает не только

различия в уровне жизни, в демографических, экономических, социальных и институциональных структурах, но и свидетельствует об отсутствии единообразия национальных систем социальной защиты населения. Объем средств, направляемых на цели социальной защиты населения, в странах Евросоюза в 2006 г. находился в диапазоне от 20 до 30% ВВП [7].

Избираемые системы социальной защиты населения отличны друг от друга в первую очередь вследствие особенностей аккумулирования денежных средств на социальные расходы:

- на основе налоговых поступлений;
- на основе страховых взносов;
- смешанное.

Однако, несмотря на отсутствие единства в организации финансирования социальной защиты населения в развитых зарубежных странах, обязательное социальное страхование является основной составной ее частью: удельный вес расходов на

обязательное социальное страхование в процентах к ВВП в 2006 г. составлял от 15 до 21 % ВВП [7].

В Российской Федерации объем расходов на социальную защиту населения, гарантированную государством, в 2006 г. составлял 9,22 % ВВП (табл. 1). Сравнительные данные показывают, что в Российской Федерации в 2006–2010 гг. наблюдался рост доли социальных расходов в ВВП почти в 1,5 раза. Однако данный показатель все равно остается низким и существенно отстает от аналогичных показателей социально развитых стран.

Характерной чертой зарубежных подходов к организации обязательного социального страхования является его трехканальное финансирование. Сторонами, участвующими в генерировании финансовых потоков, являются:

- трудящиеся граждане;
- работодатели;
- государство.

Доли участия каждого субъекта в формировании целевых фондов денежных средств для реализации обязательного социального страхования различны. Анализ результативности систем обязательного социального страхования в развитых зарубежных странах (Германия, Австрия, Франция и др.) позволяет сделать вывод, что наиболее эффективными являются следующие пропорции участия каждого из субъектов социального страхования в формировании целевых фондов денежных средств:

- работодатель покрывает 40–60 % страховых расходов;
- работник – 10–30 %;

– государство – 20–40 % [1] (табл. 2).

В Российской Федерации, по мнению авторов, в этом плане имеются свои особенности:

1) работник (т. е. тот, кто должен быть заинтересован в своем здоровье и благосостоянии) не участвует в формировании страховых фондов денежных средств. Как следствие – он не имеет возможности влиять на их эффективное использование, не может управлять обязательным социальным страхованием;

2) нагрузка по уплате страховых взносов, возложенная на работодателя, в целом соответствует уровню развитых стран. Однако работодатель, интерес которого в государственном социальном страховании своих работников минимален, практически отстранен от управления в деятельности государственных внебюджетных социальных фондов. Это провоцирует искусственное занижение налогооблагаемой базы с целью уменьшения страховых отчислений. Отчасти это выражается в снижении доли работодателя в источниках формирования финансовой базы обязательного социального страхования (55,97 % – в 2006 г.; 48,48 % – в 2010 г.);

3) удельный вес государства в финансировании обязательного социального страхования в Российской Федерации выше, чем в развитых странах. Выполнение государством не только функций координатора в сфере аккумулирования и распределения ресурсов по приоритетным направлениям, но и обязанностей «главного финансиста» социальных программ обусловлено низким уровнем «страховой заработной платы» работников, а также освобождением их от ответственности за внесение страховых

Таблица 1

**Соотношение основных элементов системы социальной защиты населения Российской Федерации в 2006 и 2010 гг., %**

Социальная защита населения, гарантированная государством	2006		2010	
	Доля в ВВП	Доля в системе социальной защиты населения	Доля в ВВП	Доля в системе социальной защиты населения
Государственное социальное обеспечение	2,28	24,73	2,78	20,55
Государственная социальная помощь	0,01	0,11	0,01	0,07
Обязательное социальное страхование	6,93	75,16	10,74	79,38
<b>Всего...</b>	<b>9,22</b>	<b>100,00</b>	<b>13,53</b>	<b>100,00</b>

Таблица 2

**Распределение нагрузки между субъектами обязательного социального страхования в зарубежных странах и Российской Федерации, %**

Субъекты обязательного социального страхования	Зарубежные страны	Российская Федерация	
		2006 г.	2010 г.
Работодатель (страхователь)	40–60	55,97	48,48
Работник (застрахованный)	10–30	–	–
Государство (страховщик)	20–40	44,03	51,52

платежей. В связи с этим государство берет на себя дополнительную нагрузку.

Государственная политика Российской Федерации в социальной сфере реализуется большей частью через обязательное социальное страхование. На его долю приходится более 75% всех расходов на социальную защиту населения.

Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС) является основным участником обязательного страхования социальных рисков, связанных с потерей или утратой заработка или иного дохода работника, по следующим причинам:

- временная нетрудоспособность;
- профессиональное заболевание;
- несчастный случай на производстве;
- беременность;
- рождение ребенка.

Основные направления деятельности ФСС, выражающие его сущность и социальное назначение, раскрываются через *функциональные расходные обязательства*. Они представляют собой, с одной стороны, обусловленные нормами законодательства и имеющие жесткое соответствие установленным видам деятельности направления расходования централизованных денежных средств, а с другой – конкретное описание социальных гарантий государства, ответственность за реализацию которых возложена на ФСС и которые требуют соответствующего финансирования за счет централизованных денежных средств.

Социально значимыми расходными обязательствами ФСС являются выплаты установленных и гарантированных государством пособий и компенсаций.

По составу выплат ФСС обеспечивает минимальные мировые стандарты. Однако в перечне функциональных расходных обязательств национальных (государственных, общественных) организаций развитых зарубежных стран, аналогичных обязательствам ФСС, есть обязательства, ориентированные на профилактику и снижение социальных трудовых рисков, что ведет к сокращению страховых случаев, уменьшению потерь рабочего времени и повышению воспроизводства и качества рабочей силы.

В Российской Федерации превентивные меры осуществляются только в обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и в сокращенном объеме. Отмечается также низкий уровень профилактики рисков.

На основании анализа качества выплат ФСС (по степени компенсации утраченного заработка и с точки зрения покупательской способности по количеству наборов прожиточного минимума) установлено, что по нормативно установленному объему компенсации утраченного заработка Российская Федерация тоже соответствует мировым стандартам. Но на практике получается, что фактические размеры выплат ФСС не соответствуют уровню минимальных государственных гарантий.

Авторами предложена группировка выплат по принципу их соответствия функциональному назначению ФСС (табл. 3).

Страховые выплаты характеризуют реальную меру компенсации доходов вследствие действия трудового социального риска или направлены на его профилактику, предупреждение. Кроме страховой компоненты (зависимость объема выплат от размера уплаченных взносов) они отражают меру государственного участия в возмещении утраченного заработка. Выплаты, размер которых имеет фиксированную величину и не зависит от размера заработка, с которого уплачивались взносы, представляют собой социальное обеспечение (или социальную помощь) работнику.

Предлагаемая авторами классификация выплат позволяет обосновать целесообразность совершенствования механизма использования финансовых ресурсов ФСС и упорядочить его функциональные расходные обязательства.

Расходы на санаторно-курортное лечение работников и оздоровление их детей классифицируются как страховые. Будучи неотъемлемой частью системы социального страхования, представляющие собой ее профилактическое направление данные расходы направлены на снижение заболеваемости среди работников и их детей. За счет этого обеспечивается экономия средств на выплату пособий по временной нетрудоспособности.

Для изыскания внутренних средств в бюджете ФСС на восстановление санаторно-курортного лечения работников и их детей предложено два варианта.

*Первый* возможный вариант – это освобождение от уплаты налога на доходы физических лиц с пособий по временной нетрудоспособности, которые являются единственным видом государственных пособий, облагаемых в соответствии с Налоговым кодексом РФ данным налогом. Необходимо освободить суммы пособий по временной нетрудоспособности от налога на доходы физических лиц

Таблица 3

**Авторская классификация выплат, осуществляемых  
Фондом социального страхования Российской Федерации в 2001–2010 гг. [4]**

Вид выплат	2001–2006	2007–2009	С 2010	Характеристика
Пособие по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию	+	+	+	«+» страховые выплаты, направлены на компенсацию утраченного дохода вследствие действия
Пособие по беременности и родам	+	+	+	трудового социального риска или на его профилактику, предупреждение
Единовременное пособие при рождении ребенка	–	–	–	«–» нестраховые выплаты, представляют собой форму социального обеспечения работника. Размер выплат имеет фиксированную величину и не зависит от размера заработной платы, с которого уплачивались взносы
Пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности	–	–	–	
Социальное пособие на погребение	–	–	–	
Дополнительные дни по уходу за ребенком-инвалидом	–	–	–	С 2010 г. финансируются за счет федеральных средств
Ежемесячное пособие до 1,5 лет	–	+	+	До 2007 г. размер не зависел от утраченного заработка
Пособия по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	+	+	+	Особенностей нет
Ежемесячные и единовременные страховые выплаты по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	+	+	+	Особенностей нет
Предупредительные меры по сокращению производственного травматизма	+	+	+	Особенностей нет
Углубленные медосмотры работников, работающих во вредных и/или опасных условиях труда	+	+	+	Особенностей нет
Санаторно-курортное лечение застрахованных	+	+	+	В 2003–2009 гг. осуществлялось в форме долечивания С 2010 г. – не предусмотрено
Оздоровление детей	+	+	+	С 2010 г. в бюджете ФСС данные расходы не предусмотрены
Социальное обеспечение льготной категории граждан по оплате установленных законодательством социальных услуг за счет трансфертов из Федерального бюджета	–	–	–	Дополнительные (непрофильные, нестраховые) функции ФСС, возложенные на него в рамках реализации действующего законодательства
Посредничество при оплате медицинских услуг медучреждениям за счет трансфертов из Федерального фонда обязательного медицинского страхования	–	–	–	Дополнительные (непрофильные) функции ФСС, возложенные на него в связи с участием в национальном проекте «Здоровье»

(НДФЛ), соответственно снизив пособия до 87% среднего заработка. При этом работник ничего не теряет. Но эти 13% останутся в бюджете ФСС и их можно направить на санаторно-курортное лечение застрахованных, которое оказывает существенное влияние на восстановление, поддержание и профилактику трудоспособности человека [6].

Анализ данных табл. 4 показывает, что сумма удержанного налога на доходы физических лиц с выплат по больничным листкам сопоставима с

расходами ФСС на санаторно-курортное лечение работающих граждан.

*Второй* возможный вариант заключается в следующем. Минимальный (базовый) уровень пособий по уходу за ребенком до 1,5 лет гарантирован и работающим, и неработающим гражданам, имеющим детей. Этот размер пособия не зависит от размера заработка и страховых платежей. Поэтому у него должен быть один источник выплаты – средства Федерального бюджета.

Таблица 4

**Данные исполнения бюджета государственного учреждения –  
Томского регионального отделения ФСС РФ в 2000–2009 гг., млн руб.**

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Расходы, всего	550,2	825,9	1 149,5	1 115,6	1 169,6	1 405,4	1 732,1	2 760,1	3 318,6	4 006,5
Расходы на оздоровление детей	41,8	63,2	74,4	89,8	108,9	123,0	101,0	130,8	147,5	177,5
Оплата путевок на санаторно-курортное лечение застрахованных*	84,6	71,9	64,9	5,3	4,9	6,9	43,9	33,1	40,2	16,2
Доля расходов на санаторно-курортное лечение застрахованных в общем объеме расходов, %	15,4	8,7	5,6	0,5	0,4	0,5	2,5	1,2	1,2	0,4
Расходы на пособия по временной нетрудоспособности	294,5	456,6	605,8	620,6	626,2	594,2	705,2	956,1	1 220,8	1 449,9
Налог на доходы физических лиц с пособий по временной нетрудоспособности	38,3	59,4	78,8	80,7	81,4	77,2	91,7	124,3	158,7	188,5

\*В 2003–2005 гг. и 2007–2010 гг. – санаторно-курортное лечение только в форме долечивания.

Данные анализа расходов ФСС в 2009 г. на выплату пособий по уходу за ребенком до 1,5 лет приведены в табл. 5 (выделены суммы, которые составляли выплаты на пособия из расчета минимальных размеров на первого ребенка 1 873,1 руб., на второго – 3 746,2 руб. (без районного коэффициента). Для Томской области с учетом районного коэффициента 30% размеры пособий составляли 2 435,03 руб. и 4 870,06 руб. соответственно.

По мнению авторов, сумма 38 759,5 млн руб., израсходованная ФСС на выплату данного пособия, должна рассматриваться как сумма в бюджете ФСС, подлежащая компенсации со стороны государства за счет средств федерального бюджета. В 2001 г. за счет средств социального страхования было приобретено

на санаторно-курортное лечение работающих граждан путевок на сумму 9 996 млн руб. С учетом инфляции в 2009 г. эта сумма могла бы составлять (коэффициент 2,82) – 28 188,7 млн руб. То есть, если бы расходы ФСС на базовые размеры пособий по уходу за ребенком были компенсированы из федерального бюджета, то появилась бы возможность в бюджете Фонда социального страхования РФ сохранить ассигнования для санаторно-курортного лечения застрахованных.

Финансирование социальных услуг в рамках исполнения ФСС Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Феде-

Таблица 5

**Расходы ФСС РФ на пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет за 2009 г. [5]**

Показатель	Первый ребенок	Второй ребенок и далее	Итого (ст. 2 + ст. 3)
<i>Российская Федерация</i>			
Количество выплат	7 806 423	6 443 145	–
Минимальный размер пособия, руб.	1 873,1	3 746,2	–
Расходы на пособия, тыс. руб.	31 440 581,9	29 893 323,8	61 333 905,7
В том числе сумма из расчета минимальных размеров, тыс. руб.	14 622 210,9	24 137 309,8	38 759 520,7
<i>Томская область</i>			
Количество выплат	96 649	50 773	–
Минимальный размер пособия, руб.	2 435,03	4 870,06	–
Расходы на пособия, тыс. руб.	249 273,1	274 550,3	523 823,4
В том числе сумма из расчета минимальных размеров с учетом районного коэффициента (30%), тыс. руб.	235 343,2	247 267,6	482 610,8

\*Сумма без учета выплат студентам, имеющим детей. С 2010 г. данные выплаты осуществляются за счет федерального бюджета через систему социальной защиты.

ральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» (далее – Федеральный закон № 122-ФЗ) [4] и национального проекта «Здоровье», по мнению авторов, относится к непрофильным (дополнительным) направлениям деятельности. В связи с этим данные функциональные обязательства ФСС классифицируются как нестраховые.

Следует отметить, что существенным недостатком законодательства в области реализации действующего законодательства в данной сфере является возможность получения социального обеспечения одной и той же льготной категорией граждан за счет разных источников финансирования:

- федерального уровня;
- регионального уровня;
- муниципального уровня (табл. 6).

Подобный механизм исполнения федеральной программы приводит к следующим последствиям:

- нерациональное расходование государственных средств;
- двойное (многократное) финансирование социальных услуг одним и тем же бенефициаром;
- сложность планирования, организации, учета и контроля финансовых ресурсов.

Для устранения данных пробелов законодательства представляется целесообразным аккумулировать финансовые средства, выделяемые на

исполнение данной программы, в бюджете местного уровня. Работа с льготной категорией граждан всегда была прерогативой органов социальной защиты. Более того, в доступе структурных подразделений государственной власти местного уровня имеется вся база персональных данных получателей соответствующих социальных услуг.

Реализация этого предложения позволит достичь ряда важных целей.

1. Экономический эффект за счет:

- обеспечения точного учета объемов фактически предоставленных социальных услуг;
- усиления контроля за использованием бюджетных средств, направляемых в социальную сферу;
- повышения полноты, достоверности и оперативности учета лиц, имеющих право на получение социальных услуг;
- повышения точности прогнозирования бюджетных расходов на социальные программы.

2. Социальный эффект за счет:

- удобства для получателей социальных услуг (в одном месте);
- упрощения информационного взаимодействия граждан с органами социального обеспечения, а также самой процедуры идентификации граждан и подтверждения их прав на получение социальной поддержки;
- обеспечения юридически значимого электронного взаимодействия граждан с государством.

Участие ФСС в национальном проекте «Здоровье» связано с прохождением денег, направляемых Федеральным фондом обязательного медицинского

Таблица 6

**Источники получения социального обеспечения льготной категории граждан в рамках Федерального закона № 122-ФЗ**

Льготная категория граждан	Возможные варианты получения услуги				
	Федеральный бюджет (через ФСС)	Областной бюджет	Департамент здравоохранения	Общественные организации	Муниципальные образования
<i>Санаторно-курортное лечение и проезд</i>					
Участники и инвалиды Великой Отечественной войны	+	+	–	+	–
Дети-инвалиды	+	+	+	–	+
Граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС	+	Материальная помощь	–	+	–
<i>Технические средства реабилитации</i>					
Инвалиды	+	Материальная помощь		+	Материальная помощь

страхования РФ Фонду социального страхования РФ для оплаты услуг медицинским учреждениям по оказанию медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, диспансерному наблюдению детей в течение первого года жизни. Схема прохождения данных денег вызывает много вопросов, при этом ФСС стал заниматься функциями, свойственными не ему, а фондам обязательного медицинского страхования. В рамках реализации проекта «Здоровье» представляется разумным освободить ФСС от не свойственных ему функций либо увеличить процент отчислений в ФСС и соразмерно уменьшить его в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ.

Таким образом, перегруженность ФСС нестраховыми (в том числе дополнительными, непрофильными) выплатами, сочетание им функционально неоднородных расходных обязательств создают определенные трудности в организации и финансировании его деятельности как страховщика.

Анализ российской практики функционирования Фонда социального страхования Российской Федерации, деятельности аналогичных фондов обязательного социального страхования за рубежом, изучение работ ученых-экономистов [1, 2, 3] позволяют утверждать, что ФСС с учетом своего назначения и решаемых задач должен выполнять вполне определенные функции:

- 1) аккумулировать финансовые ресурсы по двум видам обязательного социального страхования:
  - на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;
  - от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- 2) обеспечивать механизм дотаций региональным отделениям ФСС, которые нуждаются в средствах для исполнения своих обязательств;
- 3) выплачивать нормативно установленные и гарантированные государством социальные пособия и компенсации по двум видам обязательного социального страхования;

- 4) заниматься администрированием страховых платежей;
- 5) осуществлять финансирование мероприятий по улучшению условий труда на производстве и заботы о здоровье;
- 6) обеспечивать проведение профилактических и превентивных мероприятий.

#### Список литературы

1. *Гильдова В. Л.* Социальное страхование наемных работников в системе социальной защиты. М. 2004.
2. *Гречко В.* Модернизация социального страхования не закончена, она только начинается // Вестник государственного социального страхования. 2010. № 9.
3. *Гречко В.* Система социальной защиты населения: необходимо выходить на новые рубежи // Вестник государственного социального страхования. 2010. № 8.
4. 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»: Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ.
5. Статистические данные Фонда социального страхования Российской Федерации URL: <http://www.fss.ru>.
6. *Удод Т. В., Гринкевич Л. С., Касачева О. В.* Основные направления повышения качества страхового обеспечения в период временной нетрудоспособности // Финансы и кредит. 2009. № 21.
7. Eurostat // European Commission Official website. The electronic text data. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat>.