

Серия «Учебные издания для бакалавров»

В. Г. Павлюченко

СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ

Учебник

2-е издание, переработанное и дополненное

Рекомендовано уполномоченным учреждением
Министерства образования и науки РФ —
Государственным университетом управления в качестве
учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по направлениям подготовки «Экономика»,
«Социальная работа», «Государственное и муниципальное
управление» (квалификация (степень) «бакалавр»)

Регистрационный номер рецензии 257 от 6 июля 2014 г.
(Федеральный институт развития образования)

Москва

Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»
2015

УДК 369
ББК 65.272
П12

Рецензенты:

В. Н. Бобков — доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

В. В. Куликов — доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

А. С. Матвеев — доктор экономических наук, профессор, академик Международной академии информатизации.

Павлюченко В. Г.

П12 Социальное страхование: Учебник для бакалавров / В. Г. Павлюченко, предисл. А. С. Матвеева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2015. — 480 с.

ISBN 978-5-394-02422-1

Учебник создан на основе авторского лекционного курса, разработанного и читаемого в Российском государственном социальном университете. Это первое и единственное систематизированное изложение теории и практики социального страхования.

В первой части учебника изложены теоретические и методологические основы социального страхования как особого института социальной защиты населения в рыночных условиях. Раскрыты его сущность, содержание, функции, принципы, основные категории, понятия и особенности. Во второй части рассмотрена реально действующая в России система обязательного социального страхования (ОСС). Показаны существующие формы ОСС, его организационные основы, законодательная база, система управления, механизмы финансирования. Подробно рассмотрены крупномасштабные изменения в обязательном пенсионном обеспечении, обязательном медицинском страховании, страховании временной нетрудоспособности, материнства и детства в связи с проведенной в 2010–2014 гг. модернизацией системы ОСС. Проанализированы проблемы, нерешенные вопросы и возможные пути дальнейшего развития социального страхования.

Для студентов бакалавриата, обучающихся по направлениям подготовки «Экономика», «Социальная работа», «Государственное и муниципальное управление», а также работников фондов социального страхования, предприятий и организаций.

ISBN 978-5-394-02422-1

© Павлюченко В. Г., 2014

© Матвеев А. С., 2014

© ООО «ИТК “Дашков и К°”», 2014

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	9
Часть I. ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ	14
Глава 1. СТРАХОВАЯ ФОРМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ	14
1.1. Необходимость формирования системы социального страхования в рыночной экономике	14
1.2. Социальное страхование в системе социальной защиты населения	22
1.3. Классификация форм социального страхования	28
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	33
Глава 2. СОЦИАЛЬНЫЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ РИСКИ ...	34
2.1. Понятие риска	34
2.2. Социальные и профессиональные риски	36
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	41
Глава 3. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ	42
3.1. Методологические основы выявления сущности социального страхования	42
3.2. Сущность социального страхования	52
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	59
Глава 4. ОСНОВНЫЕ КАТЕГОРИИ И ПОНЯТИЯ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ	60
4.1. Фонды социального страхования и их правовой статус ...	61
4.2. Собственность фондов социального страхования	63
4.3. Страховые выплаты	67
4.4. Страховой взнос	70
4.5. Страховой тариф	74
4.6. Понятия и термины, используемые в социальном страховании	81
4.6.1. Понятия и термины, отражающие порядок формирования финансовой базы социального страхования	81

4.6.2. Понятия и термины, отражающие общие условия и порядок страховых выплат	82
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	84
Глава 5. ПРИНЦИПЫ, ФУНКЦИИ, ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ	86
5.1. Основные принципы социального страхования	86
5.2. Функции социального страхования	100
5.3. Основные факторы развития социального страхования ...	105
5.3.1. Потребности	106
5.3.2. Ресурсная база	109
5.3.3. Социально-экономический фактор	111
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	117
Глава 6. СУБЪЕКТЫ (УЧАСТНИКИ) СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ	118
6.1. Застрахованные лица	118
6.2. Страховщики	120
6.3. Страхователи	124
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	128
Глава 7. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ	129
7.1. Необходимость государственного регулирования социального страхования	129
7.2. Сущность государственного регулирования обязательного социального страхования	135
7.3. Действующая система регулирования развития социального страхования	144
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	152
Часть II. НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИИ	153
Глава 8. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИИ	156
8.1. Социально-экономические условия формирования системы обязательного социального страхования России ...	157
8.2. Особенности формирования системы социального страхования в России	172
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	181

Глава 9. ДЕЙСТВУЮЩАЯ СИСТЕМА ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ: ХАРАКТЕРИСТИКА, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ	182
9.1. Основные вехи становления системы обязательного социального страхования	182
9.2. Понятие системы обязательного социального страхования	188
9.3. Характеристика действующей системы обязательного социального страхования	191
9.4. Финансовый механизм системы обязательного социального страхования	196
9.5. Уровень и качество страхового обеспечения	203
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	209

Глава 10. СТРУКТУРА И МЕХАНИЗМЫ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИИ	210
10.1. Фонды обязательного социального страхования и основные направления их деятельности	210
10.2. Организационно-правовой статус фондов обязательного социального страхования	211
10.3. Пенсионный фонд	213
10.3.1. Механизм формирования и правила расчета пенсии по старости по формуле 2002 г.	220
10.3.2. Пенсионная реформа 2014 г. Новая пенсионная формула	232
10.3.2.1. Причины неудач ранее проведенных пенсионных реформ	232
10.3.2.2. Формирование пенсионных прав и назначение страховой пенсии по старости по формуле 2015 г.	243
10.3.2.3. Недостатки пенсионной формулы 2002 г., потребовавшие проведения новой пенсионной реформы ...	244
10.3.2.4. Основные положения и параметры новой пенсионной формулы	247
10.4. Накопительное пенсионное страхование	273
10.4.1. Место и роль накопительного компонента обязательного пенсионного страхования в социальной и экономической сферах	274
10.4.2. Накопительная пенсия	276

10.4.3. Условия, порядок назначения и выплаты накопительной пенсии	281
10.4.4. Порядок финансирования страховых выплат	284
10.4.5. Система гарантирования прав застрахованных в накопительном пенсионном страховании	291
10.5. Обязательное медицинское страхование	296
10.5.1. Специфические социальные риски, страхуемые в ОМС	296
10.5.2. Оргструктуры обязательного медицинского страхования	299
10.5.3. Механизмы реализации обязательного медицинского страхования	303
10.5.4. Финансовый механизм ОМС	314
10.5.5. Деятельность фонда ОМС на примере Московской области	316
10.6. Содержание и основные направления деятельности Фонда социального страхования	320
10.6.1. Организация деятельности ФСС	320
10.6.2. Пособия, выплачиваемые Фондом обязательного социального страхования	328
10.7. Система управления социальным страхованием	340
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	348

Глава 11. ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ 350

11.1. Финансовая система: содержание и функции	350
11.2. Бюджет фондов обязательного социального страхования: понятие и основные характеристики	356
11.3. Бюджетная система обязательного социального страхования	361
11.4. Формирование доходной части бюджетов фондов ОСС	370
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	380

Глава 12. СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ
 381 |

12.1. Проблемы формирования финансовых ресурсов ОСС ...	382
12.2. Родовые недостатки действующей системы ОСС	387

12.2.1. Низкий уровень страхового обеспечения и ненадежность ОСС	388
12.2.2. Деформация системообразующих базовых элементов ОСС	392
12.3. Придание ОСС подлинно страхового характера	399
12.4. Переход системы ОСС на подлинно страховые принципы	406
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	412
Глава 13. НЕОБХОДИМОСТЬ УЧАСТИЯ РАБОТНИКОВ В ФИНАНСИРОВАНИИ ОСС	413
13.1. Условия уплаты страховых взносов из личных заработков работников	414
13.2. Варианты участия работников в формировании финансовой базы пенсионного страхования	417
13.3. Социально-экономические последствия личного участия работников в формировании финансовой базы ОСС	418
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	426
Глава 14. РАЗВИТИЕ НОВЫХ ВИДОВ И НАПРАВЛЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ	427
14.1. Обязательное территориальное пенсионное страхование	428
14.1.1. Необходимость формирования обязательного территориального пенсионного страхования	428
14.1.2. Территориальный (региональный) аспект в практике обязательного пенсионного страхования России	434
14.1.3. Страховые риски территориального пенсионного страхования	435
14.1.4. Сущность и особенности территориального пенсионного страхования	436
14.1.5. Финансовые основы обязательного территориального пенсионного страхования	441
14.1.6. Источники и механизмы финансирования системы обязательного территориального пенсионного страхования	446

14.1.7. Социально-политическая целесообразность формирования территориального пенсионного страхования	451
14.2. Обязательное социальное страхование лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой (самозанятого населения)	454
14.2.1 Состояние социальной защиты самозанятого населения	454
14.2.2. Законодательная база обязательного социального страхования самозанятого населения	456
14.2.3. Действующий порядок социального страхования самозанятого населения	458
14.2.4. Схема включения самозанятого населения в систему обязательного социального страхования	459
14.2.5. основополагающие принципы социального страхования самозанятого населения	461
14.2.6. Круг лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, подлежащих обязательному социальному страхованию	466
14.2.7. Социальные и профессиональные риски, по которым следует страховать самозанятое население ...	467
14.2.8. Источники и порядок формирования финансовой базы страхования самозанятого населения.....	470
14.2.9. Варианты оргструктур, осуществляющих обязательное государственное социальное страхование самозанятых	473
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	474
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	476
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	477

ПРЕДИСЛОВИЕ

Историческая практика показывает, что в любом обществе (феодалном, капиталистическом, социалистическом и т. п.), с одной стороны, постоянно существуют риски, угрожающие социальному и экономическому положению любого человека (отсутствие средств существования, болезней, травма и т. п.), а с другой — действует в той или иной форме система социальной защиты, составляющая неотъемлемое звено общественных отношений.

Если с этой позиции посмотреть на постсоветскую Россию, то коренные социально-экономические изменения, вызванные ее вступлением на капиталистический путь развития, обусловили необходимость перехода к формам социальной защиты населения, адекватным рыночным общественным отношениям.

И дело здесь не в чьих-то субъективных пожеланиях или трудностях переходного периода (самых по себе неизбежных при смене социально-экономического строя), а в объективных внутренних закономерностях развития экономики рыночного типа. Этим и определяется направленность реформирования социальной защиты в постсоветской России, основу которой, в отличие от советского общества, составляют не социальное обеспечение или помощь, а социальное страхование.

В соответствии с этим за годы реформ были введены: обязательное пенсионное страхование, медицинское страхование, страхование безработицы, страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; реорганизовано страхование временной нетрудоспособности, материнства и детства; расширен круг лиц, охваченных социальным страхованием; созданы необходимые его организационные структуры

(внебюджетные страховые фонды, их филиалы, отделения на местах, страховые компании и т. д.).

Одновременно разработана законодательная база, определяющая основы, условия и порядок социального страхования и регулирующая страхование основных социальных и профессиональных рисков.

Система социального страхования стала важнейшим и необходимым элементом социально-экономических отношений современной России. Его роль и значимость трудно переоценить: на 1 января 2013 г. пенсионным страхованием охвачено более 40,2 млн человек, медицинским — 142,4 млн человек (98,0% населения), социальным страхованием — более 35,8 млн человек. Кроме того, организационные структуры ПФР (Пенсионный фонд России) и ФСС (Фонд социального страхования) выполняют большой объем работы в связи с осуществлением ими социальных выплат нестрахового характера, финансируемых за счет средств федерального бюджета (единовременные денежные выплаты, выплаты материнского капитала, выплаты на социальную поддержку отдельных категорий граждан и т. д.).

В системе обязательного социального страхования также концентрируются значительные финансовые ресурсы. Их общая сумма составила в 2012 г. порядка 6 трлн 162 млрд руб., или 8,8% ВВП. За счет страховых средств покрывается более половины (58%) выплачиваемых пенсий, 39% расходов на медицинские услуги, 100% социальных выплат по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка и уходу за ним до достижения им полутора лет, расходы на санаторно-курортное лечение отдельных категорий больных и проезда их к месту лечения и обратно.

В свою очередь, надежность и эффективность функционирования указанной системы во многом зависят от наличия высококвалифицированных специалистов, занятых прежде всего в сфере ее правового и экономического обеспечения. Предлагаемый учебник ориентирован на подготовку именно таких специалистов. Во-первых, в нем предпринята попытка дать общее, доступное для широкой аудитории представление о национальной системе социального страхования России,

истории ее становления, современных проблемах и тенденциях развития. Во-вторых, его цель — помочь формированию у будущих специалистов надлежащих теоретических знаний и практических навыков в области социального страхования.

Первое издание учебника вышло шесть лет назад. Это было первое и единственное систематизированное изложение теории и практики социального страхования. Жизнь не стоит на месте: за прошедшие годы теория и практика социального страхования получили дальнейшее развитие. И это закономерно: изжившее себя отмирает, новое приходит на смену. За годы после выхода первого издания, которое благосклонно было встречено читателями, в российской системе социального страхования произошли существенные изменения. Осуществлена реформа пенсионного страхования, проведена модернизация обязательного медицинского страхования, внесены поправки в законодательство о страховании временной нетрудоспособности, материнства и детства. Все эти изменения напрямую касаются в той или иной мере каждого человека от рождения до смерти, определяют его социальное положение как сегодня, так и в будущем. Преобразования в системе социального страхования рассмотрены автором в настоящем издании учебника. Знание и понимание природы и содержания реализованных и предстоящих новаций в системе социального страхования в России, как нам представляется, позволяет каждому человеку лучше ориентироваться при реализации и отстаивании своих социальных прав.

Учебник состоит из двух частей. В первой части рассматриваются общие теоретические и методологические вопросы страхования, действующая система обязательного социального страхования в целом. Здесь раскрыты: необходимость страховой формы социальной защиты населения как наиболее адекватной рыночным условиям, сущность обязательного социального страхования, природа собственности, на которой базируется обязательное социальное страхование, и финансово-экономические механизмы его формирования, основополагающие принципы, функции и факторы его развития. Проведен анализ таких категорий, как страховой взнос, страховой тариф,

страховая выплата, социальные и профессиональные риски, ролевые функции участников страхового процесса.

Во второй части книги дана объективная характеристика реально действующей в России системы обязательного социального страхования, рассмотрены содержание и основные направления ее модернизации, проведенной в 2010–2011 гг., и пенсионной реформы 2014 г.

Показаны социально-экономические условия и особенности формирования системы обязательного социального страхования, возникшие деформации ее сущности, принципов и содержания. Особое внимание уделено раскрытию функций, специфических особенностей основных форм и направлений социального страхования: пенсионного, профессионального, территориального, обязательного медицинского страхования, страхования несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, временной нетрудоспособности, материнства и детства, его негосударственных форм. Каждая из этих форм базируется на собственной законодательной базе, отличается от других характером страхуемых рисков, сущностью, содержанием, выполняемыми функциями, принципами. Формы страхования различаются также порядком и условиями страхования, финансово-экономическими механизмами, условиями страхового обеспечения и т. д. Все эти проблемы подробно изложены в учебнике.

Рассмотрены законодательная база, организационные основы, структура и принципы управления, механизм финансирования, условия страхования, порядок страхового обеспечения в каждом направлении и виде обязательного социального страхования. В книге нашли всестороннее освещение не решенные в ходе модернизации проблемы и даны возможные пути дальнейшего развития социального страхования. В этой связи автором не просто показаны родовые недостатки, деформации системообразующих базовых элементов обязательного социального страхования и противоречия действующей национальной системы обязательного социального страхования, но и предлагаются пути придания этой системе подлинно страхового характера, повышения его эффективности в обеспечении

социальной защиты населения. Большое внимание уделено обоснованию необходимости и возможности введения обязательного территориального страхования, страхования профессиональных рисков, участия работников в уплате страховых взносов, включения в обязательное социальное страхование самозанятого населения на подлинно страховых принципах.

Не остались в стороне и вопросы прикладного характера, такие как методика и порядок расчета размера страховых выплат (пенсий, пособий по временной нетрудоспособности и т. д.), величина страховых тарифов, коэффициент замещения утраченного заработка, базовая программа обязательного медицинского страхования и др.

Учебник предназначен для студентов образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, а также преподавателей, осуществляющих подготовку специалистов по социальному страхованию, пенсионному обеспечению, социальной работе, юриспруденции, экономике и финансам. Учебник может быть использован при преподавании таких учебных дисциплин, как: “Обязательное социальное страхование”, “Пенсионное обеспечение”, “Обязательное медицинское страхование”, “Страхование временной нетрудоспособности, материнства и детства”, “Социальный менеджмент”, “Социальная работа”, “Финансовое регулирование экономических и социальных процессов” и др.

Материалы учебника могут найти применение в фондах обязательного социального страхования, в региональных и муниципальных органах управления, а также при переподготовке и повышении квалификации их сотрудников.

В целом работа представляет большой интерес, теоретическую и практическую ценность для всех, кто занимается проблемами социального страхования.

Знание и понимание природы социального страхования, механизмов его функционирования, как представляется, позволяет каждому человеку лучше ориентироваться при реализации и отстаивании своих социальных прав.

А. С. Матвеев, доктор экономических наук,
профессор, академик Международной академии информатизации

Часть I

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

Глава 1. СТРАХОВАЯ ФОРМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

1.1. Необходимость формирования системы социального страхования в рыночной экономике

Известно, что в повседневной жизни любого человека возможны такие ситуации, когда в силу тех или иных причин он утрачивает источник средств своего существования. Так, его материальная необеспеченность может наступить в связи с утратой им трудоспособности вследствие наступления старости, инвалидности, в связи с потерей работы, болезнью, получением производственной травмы и т. д. При этом подобные угрозы (или социальные риски) в условиях капитализма приобретают массовый характер, охватывая огромные массы населения и прежде всего лиц наемного труда. Достаточно сказать, что массовая безработица стала неотделимой частью капиталистической системы.

Формы и способы защиты от подобных угроз в обществе используются разные: взаимопомощь работников предприятий, отраслей; установленное обычаем или законом материальное обеспечение пожилых людей, инвалидов; социальное страхование; социальная помощь; благотворительность и др. Они объединены общим названием “социальная защита” насе-

ления, которая составляет неотъемлемый элемент социально-экономических отношений общества социально ориентированных стран. В этой связи рассмотрим, что понимается под социальной защитой и каковы ее основные характеристики.

Обычно под социальной защитой понимается совокупность разнообразных мер, осуществляемых государством, обществом, корпорациями, общественными организациями по защите граждан от различного рода социальных угроз, уже отмеченных ранее (безработицы, бедности, болезни и т. д.).

Характер и масштабы таких форм защиты, которые объединены общим названием “социальная защита”, определяются конкретными социально-экономическими условиями каждой страны. Это означает, что со сменой социально-экономического строя меняется и система социальной защиты населения. В СССР основной ее формой являлось социальное обеспечение, при котором социалистическое государство за счет централизованных ресурсов обеспечивало выплату пенсий, бесплатное медицинское обслуживание, выплату разного рода социальных пособий населению. Поэтому вполне естественно, что социально-экономические преобразования в России осуществлялись с переходом к качественно новой системе социальной защиты. За годы реформ были созданы основы такой системы, стержнем которой является социальное страхование.

Вполне закономерно может возникнуть вопрос, имеющий принципиальное значение: не является ли социальное страхование, введенное в России, случайным, искусственным явлением, обусловленным условиями и трудностями переходного периода? Вопрос этот далеко не праздный. Ответ на него предопределяет стратегию и тактику социальной политики государства, практические его действия по обеспечению социальной защиты человека и развитию социальной сферы. В самом деле, если сформированная система обязательного социального страхования (государственного и негосударственного) — мера временная, вызванная к жизни случайными обстоятельствами (трудностями перехода к рыночным отношениям, ошибками или непродуманными действиями

реформаторов), то и отношение к нему может быть лишь как к чему-то случайному, временному, заслуживающему внимания лишь на ограниченный период времени. И, наоборот, если социальное страхование составляет неотъемлемый элемент рыночной экономики, то государство обязано разработать не только стратегию его развития, но и обеспечить необходимые для этого условия (правовые, организационные, финансово-экономические и др.).

Итак, какой же тип социальной защиты должен был быть принят в постсоветской России — социальное страхование, социальное обеспечение или социальная помощь? Или должно быть их сочетание? При ответе на этот вопрос следует иметь в виду следующее. Как уже отмечалось, в любом обществе (буржуазном, социалистическом, тоталитарном и проч.) в той или иной форме действует определенная система социальной защиты населения. Она составляет необходимый и существенный параметр общественного устройства. Функция ее заключается в оказании помощи человеку, попавшему в трудное материальное положение, или в том, чтобы предупредить возможные трудности. И это в принципе не зависит от экономического и политического строя общества. Что же касается причин возникновения таких трудностей, возможностей их предупреждения или компенсации, то здесь они, наоборот, находятся в прямой зависимости от экономического и политического строя государства. Скажем, отсутствие безработицы в советском обществе вообще снимало проблему необходимости социальной защиты безработных. Что же касается капиталистического строя, даже с социально ориентированной рыночной экономикой, то безработица для него является постоянной и наиболее острой из социальных проблем. Словом, характер и уровень социальной защиты населения находятся в тесном взаимодействии с экономикой, политическими и общественными условиями жизнедеятельности общества, они не могут быть вне существующего в стране общественного строя. Из всего этого можно сделать вывод: постсоветская Россия должна иметь систему социальной защиты (социального обеспечения) населения, соответствующую новым экономическим и политическим реалиям.

За годы реформ в российском обществе произошли глубокие изменения в экономике, политике, социальной структуре общества и т. п. Суть этих перемен, в какие бы идеологические одежды они ни рядились (построение демократического общества, создание либеральной экономики и т. д.), заключается в одном — демонтаж системы социалистических отношений и переход к системе товарно-капиталистических отношений. **Поэтому эти изменения в первую очередь коснулись отношений собственности.** Сегодня основная масса предприятий и организаций (почти 90%) находится в частных руках. При этом более половины от общего количества хозяйствующих субъектов составляют предприятия, учрежденные отдельными гражданами.

В целом в Российской Федерации распределение предприятий и организаций по формам собственности характеризуется следующими данными на 1 января 2013 г. (табл. 1.1).

Таблица 1.1

**Распределение предприятий и организаций
по формам собственности, %**

Показатель	Процент от общего числа предприятий и организаций
Всего	100
В том числе по формам собственности:	
в собственности государства	2,3
в собственности муниципальных образований	4,7
в собственности общественных организаций и религиозных организаций	3,0
в частной собственности	85,9
в собственности иностранцев, смешанные формы собственности	4,1

Источник: Россия в цифрах. 2013: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2013. С. 206.

О чем говорят эти данные? Во-первых, о том, что экономика реально стала многоукладной, во-вторых, негосударс-

твенные формы собственности сделались преобладающими и, в-третьих, частная собственность и частнопредпринимательская деятельность оказались ведущими, или базовыми, в экономической жизни страны.

Радикальные изменения за годы реформ произошли в трудовой сфере. Прежде всего они связаны с превращением рабочей силы в товар, возникновением рынка труда (с его законами функционирования и развития), с новыми экономическими отношениями между работниками и работодателями. Если в 1990 г. в государственных и муниципальных организациях было занято 82,6% всех занятых в народном хозяйстве, то в 2012 г. их доля составляла 28,8%¹. Словом, более 70% работников сегодня трудится на частных предприятиях.

Радикальные изменения характера трудовых отношений, естественно, предопределили формирование принципиально новой системы социальной защиты. Для нее характерно то, что, во-первых, центр тяжести по социальной защите работников в этих условиях неизбежно должен переместиться и перемещается от государства (оно перестало быть основным работодателем) к частному работодателю и, во-вторых, **социальная защита перестала быть монополией государства и приобрела многосубъектный характер.** Ее субъектами, помимо государства (федерального центра и регионов), становятся муниципальные органы, работодатели, сами работники, общественные организации, внебюджетные организации и объединения, благотворительные фонды, коммерческие организации-спонсоры, отдельные меценаты.

Объективной основой приобретения социальной защитой многосубъектного характера является процесс разгосударствления и приватизации собственности, сопровождающийся децентрализацией средств, расходуемых обществом на цели социальной защиты. Было бы неправомерным и непонятным, если бы расходы по обеспечению наемного работника в случае наступления у него материальных или иных трудностей продолжало нести общество в лице государства за счет

¹ См.: Россия в цифрах. 2013: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2013. С. 103.

средств налогоплательщиков, а не работодатель, на которого он трудится.

Финансовые возможности государства в новых экономических условиях существенно уменьшились. Связано это с тем, что в результате реформирования отношений собственности, трудовых отношений **претерпели глубокие изменения и распределительные отношения**. Суть их в перераспределении финансовых и материальных ресурсов в пользу новых собственников. Следовательно, сформированный в России социально-экономический строй по своей сути идентичен капиталистическому, базирующемуся на частной собственности на средства производства, на купле-продаже рабочей силы как особого товара, подчинении производства получению максимально высокой прибыли и т. п. А если это так, то и основу социальной защиты населения в рыночных условиях (в отличие от социалистического общества) может и должно составлять социальное страхование. И в этом нет ничего случайного. Во-первых, как показывает мировой опыт, несмотря на различия в объеме, характере и порядке социального страхования в странах с рыночной экономикой, все же социальное страхование — типичный для них вариант социальной защиты. Соответствующие данные приведены в табл. 1.2.

Таблица 1.2

Количество стран, имеющих различные программы социального страхования, по годам

Наименование программы	1940	1949	1958	1967	1977	1990
Все программы	57	58	80	120	129	146
В том числе:						
пенсии по старости	33	44	58	92	114	138
пособия по временной нетрудоспособности, связанные с болезнью или рождением ребенка	24	36	59	65	72	86
пособия по временной нетрудоспособности, связанные с производственным травматизмом	57	57	77	117	129	139
пособия по безработице	21	22	26	34	38	64
семейные пособия	7	27	38	62	65	63

Во-вторых, социальное страхование в этих странах обусловлено не случайными обстоятельствами, а внутренними закономерностями рыночной экономики.

Рассмотрим это подробнее.

Отличительной чертой рыночной экономики является высокая степень ответственности каждого человека за формирование условий своей жизни. Он сам принимает решение, каким образом ему участвовать в экономическом процессе (организовать свое дело, стать наемным работником, работать самостоятельно без образования юридического лица и т. п.). Полученные в результате производственной, торговой или иной деятельности доходы обеспечивают удовлетворение его материальных и культурных потребностей, восстановление трудоспособности, содержание семьи и т. д., т. е. обеспечивают процесс воспроизводства рабочей силы. Но в жизни каждого человека могут возникнуть ситуации, угрожающие его существованию, с которыми в одиночку он справиться не может. В этих условиях в странах с рыночной экономикой получила развитие система социального страхования. Ее принципиальное отличие от других видов страхования (страхования имущества, транспортных средств и т. п.) состоит в том, что она обеспечивает защиту человека от материальной необеспеченности в связи с невозможностью участия в трудовой деятельности. Поэтому социальным страхованием в первую очередь охвачены наемные работники и люди, живущие за счет собственного труда, основным источником существования которых является заработная плата или доход.

К числу страховых рисков, которые угрожают самому существованию человека и которые подлежат страхованию в рамках данной системы, **относятся: риски материальной необеспеченности в силу болезни, старости, инвалидности, смерти кормильца, безработицы, несчастного случая на производстве, временной нетрудоспособности, в том числе женщин в период беременности, родов и ухода за ребенком.** При этом следует особо подчеркнуть, что риски эти носят не единичный, а массовый, т. е. социальный характер, поскольку

ку обусловлены они не только личными обстоятельствами, а социально-экономическими условиями, господствующими в обществе. В то же время данные риски имеют объективный характер, поскольку безработица или утрата трудоспособности вследствие старости, несчастного случая и т. п. — возникновение страхового случая, — часто мало зависит от самого человека.

Если с этих позиций сравнить Россию советского периода и сегодняшнюю, то мы видим, что некоторые социальные риски существовали и тогда, но действовавшая в то время социально-экономическая система обеспечивала социальную защиту на иных основах. Государство являлось основным работодателем и собственником средств производства, одновременно обеспечивало и определенные гарантии социальной защищенности и безопасности, т. е. брало на себя ответственность за материальное обеспечение работника при наступлении страхового случая. В рыночной экономике положение совершенно иное: экономика носит многоукладный характер; при многообразии форм собственности доминирующими являются частная собственность на средства производства и частнопредпринимательская деятельность, распределительные отношения в значительной мере децентрализованы. В этих условиях роль и возможность государства по социальной защите населения носят другой характер. Центр тяжести в ее обеспечении теперь переносится на самого работника и работодателя. Это достигается переходом к страховой форме социальной защиты населения, что предполагает непосредственное (прямое или косвенное) участие в формировании финансовой базы социального страхования как самих работников, так и работодателей, а также установление прямой зависимости размера страховых выплат от размера страховых взносов, внесенных застрахованным или в его пользу работодателем.

Формирование такой базы позволяет обеспечить социальную защиту индивида при наступлении страхового случая за счет общих средств, или, другими словами, путем расклада причиненного материального или финансового ущерба на всех участников страхового сообщества. Конечно, форма такой раскладки в социальном страховании имеет специфичес-

кий характер, но от этого солидарно-распределительный ее характер не меняется.

Следовательно, в рыночной экономике имеет место сочетание личной ответственности каждого за формирование условий своей жизни и солидарной его поддержки страховым сообществом при наступлении страховых случаев, угрожающих самому существованию человека. Однако принцип солидарности только дополняет усилия, которые прикладываются самими индивидами, что проявляется в их участии в финансировании своего социального обеспечения. Все это дает основание сделать вывод, что институт социального страхования в условиях рыночной экономики явление не случайное и не произвольное. Необходимость его обусловлена внутренними законами рынка и предполагает непосредственное участие в социальной защите человека и работодателя, и самого работника. Представление, что социальная защита — это только забота государства, уже не отвечает сегодняшним реалиям. Более того, она может быть достаточно эффективной при объединении усилий работников, работодателей и государства.

1.2. Социальное страхование в системе социальной защиты населения

Многообразие социальных и профессиональных рисков предопределяет и разнообразные формы социальной защиты населения, поэтому было бы ошибкой свести ее лишь к социальному страхованию. На практике система социальной защиты имеет довольно сложную структуру, для каждого элемента которой характерна своя специфика и определенная роль в обеспечении социальной безопасности человека. К их числу относятся:

- социальное страхование,
- социальное обеспечение, осуществляемое за счет средств государственного бюджета,
- социальная помощь.

Наряду с этими формами социальная безопасность индивида может быть обеспечена также за счет личных сбереже-

ний, частного личного страхования, некоторых других форм (благотворительность, меценатство и т. п.).

Действительно, в реальной практике имеют место все эти виды социальной защиты, но определяющей формой из них в условиях рыночной экономики является социальное страхование. Обусловлено это следующими обстоятельствами. Во-первых, и личное частное страхование, и личные сбережения, и благотворительность в состоянии охватить лишь весьма ограниченный контингент граждан. Ведь уровень доходов значительной части населения, даже в индустриально развитых странах, не позволяет сделать необходимые и достаточные сбережения на старость, на случай болезни и т. п.

Кроме того, сбережение как способ защиты человека от материальной необеспеченности при наступлении страхового случая не всегда достигает цели, поскольку индивид не в состоянии в точности предвидеть время его наступления, учесть его масштабы и, следовательно, может не успеть накопить нужную сумму денежных средств. Наконец, нельзя не учитывать безответственное отношение отдельных лиц к своему будущему, собственному здоровью, которые никаких сбережений на “черный день” не делают.

В такой же мере это относится и к социальному обеспечению. Возьмем для примера социальное обеспечение при рождении ребенка или при погребении. Социальные выплаты в этом случае производятся в фиксированных размерах, отдельным категориям граждан, независимо от их дохода и положения (работающие, неработающие, застрахованные, незастрахованные). Поэтому эти формы социальной защиты не в состоянии обеспечить социальную безопасность больших масс населения. Функционирование же рыночной экономики воспроизводит социальные и профессиональные риски постоянно и в больших масштабах, обуславливая необходимость защиты не отдельных групп населения, а его основной массы. Счет здесь (применительно, скажем, к России) идет на миллионы, десятки миллионов граждан. Причем наличие социальных угроз имеет объективный характер и мало зависит от самого человека. И если для отдельного индивида наступление

социального или профессионального риска дело действительно случайное, то в рамках совокупного общественного труда эти риски носят устойчивый характер. Более того, с большей или меньшей вероятностью эти риски количественно прогнозируемы. В частности, с большой мерой точности можно подсчитать количество человек, ежегодно выходящих на пенсию, среднее количество заболеваний в год, продолжительность заболевания и т. п.

Все это дает основание говорить о том, что риски, связанные с жизнедеятельностью индивида, приобретают общественный характер, что и предопределяет необходимость солидарных действий всех участников производственной деятельности по социальной защите работника. Это позволяет материальный и финансовый ущерб, возникающий при наступлении страхового случая, разложить на всех участников страхового процесса и тем самым обеспечить защиту пострадавших в результате наступления страхового случая за счет общих ресурсов. Применительно к системе социального страхования такой порядок означает, что обеспечение социальной безопасности индивида в кризисной ситуации осуществляется за счет финансовых ресурсов, формируемых путем отчисления страховых взносов как работодателями, так и работниками, а в отдельных случаях и государством. Отчисления носят обязательный характер. Объем их обычно устанавливается в виде определенного процента от оплаты труда (дохода) работника, отчисляемого в страховой фонд. В разных странах размер страховых взносов, соотношение между взносами, вносимыми работодателем и работником, неодинаковые. По данным Международной организации труда (МОТ) и Росстата, например, в Австрии работодатель вносит страховые взносы в размере 22,45% от фонда оплаты труда, работник — 16,95%, в Германии, соответственно, 21,2 и 19,8%, в Италии — 41,1 и 7,45%, Франции — 28,9 и 11,04% и т. д.

Источником формирования необходимых финансовых ресурсов в системе социального страхования, как уже отмечалось, являются страховые взносы, или часть оплаты труда (дохода) работника. В странах с социально ориентированной

экономикой, таких как Швеция, Франция, Германия, Италия и др., 60–70% расходов работодателя на рабочую силу составляют расходы на текущую зарплату работникам, а 20–30% — расходы на уплату взносов в страховые фонды. Внешне страховые взносы сходны с налогом, взимаемым по тем или иным основаниям с физических или юридических лиц. Но было бы ошибкой на этом основании их отождествлять. Позже мы рассмотрим это более подробно. Здесь же отметим, что по своей социально-экономической сущности это совершенно разные экономические категории. Страховые взносы расходуются на обеспечение жизнедеятельности застрахованного при наступлении страхового случая. За их счет выплачиваются страховые пособия, пенсии, осуществляется оплата других страховых услуг, т. е. средства, внесенные работником, к нему же возвращаются. Это означает, что они носят, во-первых, возмездный и, во-вторых, строго целевой характер. Налоги этими качествами не обладают. Их государство может потратить на оборону, сельское хозяйство, науку и т. д. О возмездности налогов и речи быть не может. Страховые же средства аккумулируются и направляются на страховые выплаты не на основе внеэкономического принуждения (хотя и в соответствии с установленным законом порядком), а на основе внутренних закономерностей функционирования рыночной экономики. В результате сама экономическая система выделяет необходимые ресурсы для системы социального страхования.

Все это означает, что, во-первых, страховая система объективно охватывает страхованием основную массу населения и, во-вторых, формирование ее финансовой базы осуществляется за счет “зарабатывания” необходимых средств самими работниками, аккумулируемых в виде страховых средств. Поэтому в системе страхования страховые выплаты производятся только при условии уплаты самим работником (или за него работодателем) страховых взносов. В силу этого социальное страхование и является основной формой социальной защиты населения в условиях рынка.

Другой важной формой социальной защиты населения является социальное обеспечение (иногда его называют

“социальное содержание”). Оно предоставляется лишь определенным категориям граждан, например участникам Великой Отечественной войны, или ветеранам труда и военной службы, или такой категории, как “чернобыльцы”, и т. п. В этом случае социальные выплаты производятся за счет бюджета, т. е. общих налогов со всего населения. Они осуществляются независимо от уплаты страховых взносов. При этом виды и размеры такой помощи заранее определены.

Естественно, что при финансировании социальных выплат за счет средств налогоплательщиков они в решающей степени зависят от состояния бюджета государства и от политических целей находящегося у власти правительства. Действительно, если в основе системы социальной защиты лежит принцип “социального обеспечения”, а не “социального страхования”, то в напряженные для бюджета страны моменты, как правило, имеет место снижение уровня социальных расходов вопреки всяким социальным соображениям. Это говорит о противоречивости и ограниченности в условиях рыночной экономики данной формы социальной защиты, хотя в определенных областях ее применение целесообразно и необходимо.

Определенное место в системе социальной защиты населения занимает социальная помощь. Она так же, как и социальное обеспечение, предполагает финансирование из бюджета, но в отличие от последнего ориентировано на индивидуальную нуждаемость. Размер помощи, естественно, никак не связан с наличием или отсутствием страховых взносов, и предоставляется она в случае неспособности нуждающихся самостоятельно выйти из бедственного положения за счет собственных доходов и имущества. Наиболее типичным примером здесь является пособие по бедности. Это, по существу, последняя “подстраховочная сетка” в обеспечении социальной безопасности человека. Ее особенностью, так же как и социального обеспечения, является выключенность работника из активной роли в формировании условий собственной социальной безопасности.

Существование различных форм социальной защиты обусловлено тем, что ни одна из них не может быть столь

всеобъемлющей, чтобы гарантировать социальную защиту при наступлении страховых событий. Один из таких пробелов и призвана восполнить социальная помощь с ее ориентацией на индивидуальную нуждаемость. Различия между социальным страхованием, социальным обеспечением и социальной помощью сгруппированы в табл. 1.3.

Таблица 1.3

**Основные характеристики социального страхования,
социальной помощи и социального обеспечения**

Социальное страхование	Социальная помощь	Социальное обеспечение
1. Финансирование осуществляется за счет работодателей, работников и государства. Их участие в финансировании является обязательным	1. Финансирование за счет региональных и местных бюджетов, внебюджетных средств (благотворительности, меценатства и т. п.)	1. Финансирование за счет государственного и региональных бюджетов
2. Выплаты производятся только застрахованным лицам на основе законодательства	2. Выплаты производятся только определенным категориям населения на основе законодательства	2. Выплаты производятся лишь определенным категориям населения на основе законодательства
3. Страховые выплаты осуществляются независимо от имущественного положения и уровня доходов за счет страховых средств	3. Выплаты производятся на основе критерия нуждаемости. При оценке нуждаемости учитываются доходы и размеры собственности соответствующих лиц	3. Выплаты производятся независимо от уровня доходов, за счет бюджетов всех уровней
4. За счет страховых выплат обеспечивается возмещение затрат на воспроизводство работника при наступлении страхового случая	4. Цель выдачи пособия — доведение уровня доходов человека до определенного законом минимума с учетом таких факторов, как размер семьи, уровень дохода и т. д. Размер пособия не связан с предшествующими уровнями заработной платы или дохода	4. Дополнительное социальное обеспечение за особые заслуги перед государством (ветераны ВОВ, ветераны труда и военной службы, участники ликвидации последствий крупномасштабных катастроф, аварий, военнослужащие, государственные служащие и т. п.)

Социальное страхование	Социальная помощь	Социальное обеспечение
5. Право человека на страховое пособие базируется на основе уплаты страховых взносов без учета нуждаемости, но с учетом размера уплаченных взносов	5. Социальная помощь предоставляется на основании исследования благосостояния нуждающихся и ориентируется на его относительное повышение	5. Социальное обеспечение производится в виде денежных пособий, различных льгот в соответствии и на основании особых заслуг перед государством
6. Система страхования несчастных случаев на производстве обычно полностью финансируется работодателем с возможным участием государства	—	—

В целом структуру социальной защиты населения в России в условиях рынка можно представить в виде схемы (рис. 1.1).

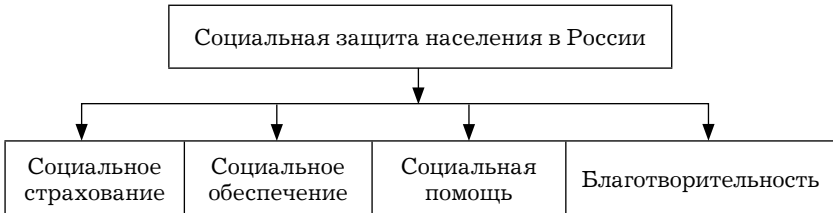


Рис. 1.1. Структура социальной защиты населения в России в условиях рынка

1.3. Классификация форм социального страхования

Социальное страхование имеет довольно сложную и разветвленную структуру. Это означает, что в реальной жизни оно осуществляется через различные формы. Многообразие форм социального страхования не является случайным, оно обусловлено объективными причинами:

1) многообразием задач, которые оно решает при обеспечении социальной защиты населения. Спектр этот весьма

широк — от пенсионного обеспечения человека в старости до страховой защиты работников при болезни, производственном травматизме и т. п. Многообразие задач, естественно, предполагает многообразие форм страхования;

2) возможностью и необходимостью участия в социальном страховании, наряду с государством, иных структур общества (корпораций, объединений, ассоциаций работников и проч.).

Сложность структуры социального страхования предполагает необходимость классификации его форм. Это важно не только с теоретической, но и с практической точки зрения.

Такая классификация осуществляется по ряду критериев:

- 1) по юридическому статусу;
- 2) по организационно-правовому положению;
- 3) по организационным формам;
- 4) по страхуемым рискам.

В соответствии с юридическим статусом различают:

- обязательное страхование;
- добровольное страхование.

В соответствии с организационно-правовым положением выделяют:

- государственное страхование;
- негосударственное страхование.

На основе организационного критерия различают:

- профессиональное страхование;
- территориальное страхование;
- корпоративное страхование;
- личное страхование.

Выделение форм социального страхования по видам социальных и профессиональных рисков в страховой форме защиты населения занимает особое место. К этим рискам, как уже отмечалось, относятся: риски материальной необеспеченности в случае болезни, старости, инвалидности, смерти кормильца, несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, безработицы и др.

Вместе с тем мировой опыт свидетельствует, что защита от конкретных видов социальных и профессиональных рисков наиболее эффективно может быть организована в рамках отдельных направлений социального страхования. Только в этом случае обеспечивается максимальный учет природы риска, точный расчет финансовых средств, необходимых для страхования отдельных их видов, исключается угроза необоснованного перераспределения финансовых средств в пользу одних видов социального страхования за счет других. Последнее, как известно, неизбежно в объединенных системах. Таким образом, существование отдельных направлений социального страхования — одно из важных условий для обеспечения финансовой прозрачности и экономической эффективности системы. Далее, весомым аргументом в пользу введения отдельных направлений социального страхования является идентичность интересов лиц, застрахованных в соответствии с конкретными видами социальных рисков, в противоположность разнородности интересов лиц, застрахованных в объединенной системе (пенсионеры, безработные, временно нетрудоспособные и т. п.). Однородность и общность интересов страхуемых — определяющее условие для солидарного перераспределения средств, когда материальное обеспечение отдельного человека при наступлении страхового случая осуществляется за счет общих средств страхового сообщества.

На основании данного критерия в системе социального страхования существуют следующие его направления (формы):

- пенсионное страхование (по старости, инвалидности, по причине потери кормильца, выслуги лет);
- страхование безработицы;
- медицинское страхование;
- страхование временной нетрудоспособности (по болезни, материнству, уходу за ребенком);
- страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В целом основные формы социального страхования показаны на рис. 1.2.



Рис. 1.2. Основные формы социального страхования в России

Структура национальной системы социального страхования России сформирована с учетом опыта зарубежных стран и собственных социально-экономических, культурно-исторических особенностей.

Уже стало хрестоматийным выделение двух концептуально отличающихся друг от друга вариантов социальной защиты населения — шведского и американского. Для *шведской* модели характерны: социальное обеспечение, включающее в себя социальное страхование и социальную помощь, а также

здравоохранение и образование, гарантируемые всем на одинаковых условиях (социальное обеспечение). Рынок в эту сферу не допускается. Это означает, что государство непосредственно обеспечивает социальную безопасность граждан, концентрируя для этих целей (само или через систему публично-правовых учреждений — страховые кассы и т. п.) необходимые финансовые и материальные ресурсы. В основе же *американского* варианта рыночной модели социальной защиты населения лежит иной принцип: государство восполняет гражданину лишь то, что не могут для удовлетворения его потребностей сделать рынок и семья. Прямым следствием таких различных подходов является, во-первых, разный характер участия государства в социальной защите населения и, во-вторых, различный объем социальных расходов, которые несет государство. Но как в первом, так и во втором случае право работника на обязательное социальное страхование возникает лишь при уплате им самим или работодателем за него страховых взносов в определенном размере. Это определяет, с одной стороны, минимальные обязательства работодателя по социальной защите работника, а с другой — стимулирует работника к активному участию в формировании своих пенсионных прав.

Правовое регулирование отношений ОСС следует рассматривать как регулирование хотя и самостоятельной, но одной из сторон трудовых отношений между работником и работодателем, или как их составляющей. Применительно к России шведский вариант оказался наиболее целесообразным. Для этого имеется ряд причин и прежде всего то, что в условиях неразвитости рыночных механизмов, слабой организованности населения (и в первую очередь рабочего класса) с точки зрения защиты и отстаивания своих интересов уход государства из социальной сферы привел бы к непредсказуемым последствиям. Поэтому сегодня в национальной системе социального страхования России преимущественное развитие получили его государственные формы. В частности, были созданы четыре государственных фонда социального страхования:

- Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР). Осуществляет обязательное пенсионное страхование;

- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) и территориальные фонды обязательного медицинского страхования (ТФОМС) в регионах;

- Фонд социального страхования (ФСС), который осуществляет страхование временной нетрудоспособности, материнства и детства, а также несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- Фонд занятости, осуществлявший страхование безработных и их материальное обеспечение (упразднен в 2001 г.).

В то же время определенное развитие получило и негосударственное социальное страхование, а также его частные формы. Данная структура сохраняется и сегодня.

Вопросы для самоконтроля

1. Почему необходима и что собой представляет система социальной защиты населения?

2. Какова роль социальной политики в социальной защите человека? Назовите ее основные направления в современной России.

3. Какие социально-экономические изменения произошли в России при переходе к рынку? Каково их влияние на систему социальной защиты населения?

4. Как изменилась роль государства, работодателя и работника в обеспечении социальной защиты человека с переходом к рынку?

5. Структура социальной защиты, сравнительная характеристика ее основных форм.

6. Почему в условиях рынка основной формой социальной защиты работника является обязательное социальное страхование?

7. Основные критерии классификации форм социального страхования. Основные формы социального страхования.

8. Чем отличаются друг от друга шведский и американский варианты модели социальной защиты?

9. Какие фонды социального страхования были созданы в России? Назовите сферы их ответственности.

Глава 2. СОЦИАЛЬНЫЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ РИСКИ

2.1. Понятие риска

В современном обществе почти каждый человек имеет дело с тем или иным видом страхования. Одни страхуют имущество, другие — транспортные средства, третьи — перевозки грузов и т. п. Всеобщим является обязательное социальное страхование. При этом участники страхования вступают друг с другом в определенные экономические отношения, принимают друг перед другом определенные обязательства.

В этой связи вполне закономерно возникает вопрос, какие обстоятельства заставляют людей осуществлять страхование?

При ответе на этот вопрос со всей определенностью можно сказать, что предпосылкой возникновения отношений страхования служат различного рода угрозы имуществу, жизни человека, его материальной обеспеченности и т. п. как природного, техногенного, так и социального характера, или риски. По своей роли в любом виде страхования риски относятся к его базовым, т. е. основополагающим элементам. Это означает, что риски составляют те опорные точки, на которых строится каждая форма страхования, в том числе и социальное страхование. В силу этого научно-обоснованное определение понятия “риск” приобретает особую актуальность, так как система страхования (как, впрочем, и любая иная), построенная на сомнительных теоретических основаниях, не может быть жизнеспособной и эффективной. Важно это и с точки зрения изучения теории и практики социального страхования. Итак, что же вкладывается в понятия “риск” вообще и “социальный” и “профессиональный риск” в частности? Прежде всего отметим, что понятие “риск” используется

довольно широко как в науке, так и обыденной жизни. Оно входит в научный аппарат как естественных, технических, так и общественных наук.

Нередко “риск” понимается как возможная опасность, угроза (например, наводнения, пожара), ожидаемая неудача и т. п. Такие представления о риске характерны, как правило, для обыденного сознания, но они имеют место и в науке. Однако они ненаучны.

Дело в том, что в данном случае в основу определения риска положены субъективные ощущения человека. В то же время риск — явление объективное, т. е. независимое (или практически независимое) от человека. Из этого следует, что сущность риска может определяться и определяется реальными природными, техническими или социально-экономическими процессами. Поэтому для понимания природы риска, в том числе социального и профессионального, следует иметь в виду следующее. Во-первых, в основе его лежит определенное событие. Таким событием могут быть пожар, дорожно-транспортное происшествие, болезнь, потеря работы и др. Во-вторых, наступление такого события ведет к финансовому, материальному, имущественному ущербу либо для отдельного человека, либо для организации, предприятия. В-третьих, риск характеризуется большой степенью неопределенности с точки зрения момента его наступления, размера возможного ущерба. Так, заболеть, потерять работу, получить производственную травму может каждый человек. Однако для отдельного конкретного индивида это может случиться, а может и нет. Но вместе с тем вероятность наступления такого события существует постоянно. Исходя из этого, **под риском следует понимать вероятность наступления события, ведущего к материальному, финансовому ущербу или материальной необеспеченности.** Формой же защиты от рисков является страхование, охватывающее основные сферы деятельности человека.

Из вышесказанного вытекают следующие выводы, имеющие принципиальное значение для понимания природы риска. Во-первых, вероятность наступления определенного собы-

тия, несущего угрозу для человека, организации, составляет предпосылку возникновения страховых отношений. Поэтому страхуется не само событие (пожар, болезнь, старость и т. п. — от них застраховаться невозможно), а ущерб, обусловленный этим событием. Во-вторых, данное выше определение понятия “риск” является общим. В нем отражена его сущность как особого явления реальной действительности. Однако было бы ошибкой на этом основании сделать вывод, что во всех сферах деятельности человека смысл и содержание риска одинаковы. На деле это не так. Несмотря на общую природу, предмет риска в разных областях деятельности человека различен. В-третьих, риск как особое явление имеет определенные количественные измерения. К ним относятся: частота риска, его масштабы, размер последствий.

2.2. Социальные и профессиональные риски

Среди различных видов риска особое место занимают социальные и профессиональные риски, защита от которых и осуществляется социальным страхованием. В их основе лежат не природные или техногенные явления, а социально-трудовые и экономические отношения, т. е. общественные условия жизнедеятельности человека. Определяющим из этих условий является превращение рабочей силы в товар, или наемный характер труда основной массы работников, а также возникновение значительной когорты работников, самостоятельно обеспечивающих себя работой.

В свою очередь, это означает: для наемного работника единственным источником существования является заработная плата, для самозанятого — его доход. Поэтому лишить их этих источников существования — значит обречь на гибель. И если по тем или иным причинам становится невозможным участие работника в трудовой деятельности, то возникает риск его материальной необеспеченности. Невозможность трудовой деятельности работника может быть вызвана болезнью, отсутствием спроса на труд, инвалидностью, старостью и т. п.

Таким образом, **под социальным риском понимается вероятность наступления материальной необеспеченности**

работника в связи с невозможностью его участия в трудовом процессе. Следовательно, социальным рискам присущи: во-первых, то, что они носят массовый характер, поскольку им подвержены большие массы работников, во-вторых, они представляют постоянное явление рыночной экономики. Для примера сошлемся хотя бы на такое явление, как хроническая безработица (масштабы ее постоянно меняются), присущая рыночному хозяйству. Словом, наличие социальных рисков обусловлено не случайными обстоятельствами, а тем, что они постоянно воспроизводятся самой рыночной экономикой.

В качестве реакции общества и самих работников по защите от таких социальных рисков и возникло социальное страхование как особый общественный институт рыночной экономики. При этом особо необходимо отметить, что страховая форма первоначально создавалась для социальной защиты наемных работников. Практика же механического включения в нее других категорий населения (самозанятых, индивидуальных предпринимателей, лиц свободных профессий и др.), которую стала применять Россия, вместо создания самостоятельных страховых систем для их защиты, породила немалые трудности в развитии обязательного социального страхования и обеспечении надлежащего уровня и качества защиты застрахованных.

К специфическим социальным рискам, обусловленным трудовой деятельностью человека, относятся также риски несчастных случаев и профессиональных заболеваний. Что для них характерно?

Известно, что производственная среда и производственные процессы всегда несут потенциальную опасность утраты работником трудоспособности (временно или постоянно), а следовательно, и средств существования из-за производственных травм или профессиональных заболеваний. Развитие технического прогресса не только не снимает такие опасности, но нередко повышает их уровень (ядерные технологии, химические производства и т. п.), создает неблагоприятные условия труда даже в относительно благоприятных сферах. Скажем, канцелярский труд, который все больше насыщается

компьютерной, телекоммуникационной техникой, становится опасным для здоровья. Этим рискам сегодня подвергаются огромные массы работников. Наглядное представление об их массовом характере дают статистические данные о среднегодовой численности пострадавших от несчастных случаев на производстве. В 2007–2012 гг. она составляла в среднем 52,4 тыс. человек в год.

Обычно данный вид страхования называют *страхованием от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний*. Однако это не совсем корректное название. Как от травм, так и от профзаболеваний застраховаться нельзя, и поэтому страхуется не само событие (повреждение здоровья, несчастный случай), а материальная необеспеченность работника, возникающая в результате утраты им трудоспособности (полностью или частично, постоянно или временно) по причине травмы или профзаболевания. Страховые выплаты в данном случае возмещают: утраченный заработок, расходы на лечение, реабилитацию. Нередко данный вид страхования отождествляют с профессиональным страхованием. Но такое отождествление неправомерно уже хотя бы потому, что страхование несчастных случаев и профзаболеваний охватывает всех наемных работников, а профессиональное — только отдельные категории работников, занятых на тяжелых работах и с вредными условиями труда. Ниже этот вид социального страхования мы рассмотрим подробнее.

Страхование рисков несчастных случаев и профзаболеваний имеет свои специфические особенности. Прежде всего формирование его финансовой базы осуществляется только за счет страховых взносов работодателя. Работники взносы непосредственно из своей зарплаты не вносят, как в России, так и в странах с развитыми системами социального страхования. Таким образом, затраты на данный вид страхования составляют непосредственно часть цены рабочей силы.

Другой его особенностью является тесная взаимосвязь с техникой безопасности и охраной труда на предприятиях. Собственники предприятий всеми правдами и неправдами стремятся к снижению расходов на охрану труда. Но это вовсе

не означает, что часть страховых средств работодатели могут расходовать на технику безопасности. К сожалению, в России сегодня такая практика имеет место, тем самым сужается финансовая база, предназначенная для выплат пострадавшим при несчастном случае и профзаболевании.

Важной особенностью социальных рисков при страховании несчастных случаев и профзаболеваний является также разный уровень их интенсивности по отраслям. В настоящее время (2013 г.) в целях социального страхования в народном хозяйстве выделено 32 класса профессионального риска, в каждом из которых объединены предприятия, имеющие примерно одинаковый уровень риска. Оценка профессиональных рисков производится по специальным методикам на основе соответствующих показателей (частоты риска, масштабов последствий и др.). Отличаются эти риски и с точки зрения составляющих элементов (структуры) возмещаемого ущерба, причиненного работнику. Они включают в себя не только возмещение утраченного заработка, но и затрат на восстановление поврежденного здоровья (лечение, профессиональная реабилитация и др.).

Таким образом, риски несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний можно определить как вероятность наступления материальной необеспеченности из-за производственной травмы или профессионального заболевания.

Рассматривая вопрос о социальных и профессиональных рисках, следует иметь в виду следующее обстоятельство. Как уже отмечалось, эти риски носят массовый характер. Их особенностью является и то, что они не наступают одновременно для всех застрахованных, всего населения. Тогда как существуют риски, обусловленные социально-экономическими условиями, которые, как, например, инфляция, дефолт, могут одновременно наступить для всего населения. Подобные риски к страхованию социальным страхованием не принимаются.

Социальные риски, как уже отмечалось, весьма многочисленны. Естественно, для каждого из них создать свою отдельную форму социального страхования — дело нереаль-

ное. Разрешение этого противоречия практикой социального страхования было найдено путем их объединения на основе определенных критериев, в отдельные группы.

В первую очередь выделяются риски, страхуемые в обязательном и добровольном порядке. В *обязательном порядке* страхуются риски, носящие массовый характер. Это риски выпадения из производственного процесса по возрасту, состоянию здоровья, болезни и т. д. Этим видам рисков подвержено либо все население, либо его большие группы. Поэтому в этом случае страхование осуществляется на основе усредненных условий. Например, при назначении общеустановленной пенсии практически не учитываются особенности труда в тех или иных производствах, на тех или иных территориях. Размер выплачиваемых пособий ориентирован как бы на усредненного получателя. В рамках обязательного социального страхования в отдельные группы выделились страхование профессиональных и территориальных рисков.

Профессиональные риски — это риски, обусловленные тяжелыми и опасными условиями труда (труд шахтеров, металлургов, работников химических производств и т. д.). Особенность данных рисков в том, что они касаются не всех работников, а лишь отдельных категорий из них, работающих в неблагоприятных условиях. Поэтому их страхование производится с учетом характера и особенностей профессиональных рисков, например, риска преждевременной утраты трудоспособности и необходимости досрочного выхода на пенсию в сравнении с общеустановленным возрастом.

Особую группу рисков составляют *территориальные риски*. Они касаются всего населения, проживающего и работающего в неблагоприятных природно-климатических условиях (северные территории, высокогорные, засушливые районы и т. д.). Их страхование осуществляется с учетом особенностей территорий. Это относится и к возрасту выхода на пенсию, и к трудовому стажу, и к размерам страховых выплат, и т. д.

Социальные риски, страхуемые добровольно, отличаются от рисков, страхуемых в обязательном порядке, пре-

жде всего локальным охватом отдельных групп населения. Это риски, обусловленные особыми условиями работы на отдельных предприятиях (например, алмазодобывающих), заинтересованностью работодателя в сохранении квалифицированной рабочей силы и т. п. Примером страхования таких рисков является корпоративное страхование. Оно распространяется на работников (или работников и членов их семей) только данного предприятия (группы предприятий, являющихся членами данной корпорации). Условия и порядок страхования таких рисков определяется финансовыми возможностями организаций.

Особую группу рисков, связанных с человеком, занимают *риски частного страхования*. Виды таких рисков, их характер определяются лицом, подлежащим страхованию, и его платежеспособностью. Здесь возможны самые разные варианты — от страхования жизни до экзотического страхования от развода.

Вопросы для самоконтроля

1. Какова роль риска в страховании?
2. Обыденное и научное понимание риска. В чем разница между ними?
3. Отличительные особенности и содержание социальных рисков.
4. Какова природа профессиональных рисков?

Глава 3. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

3.1. Методологические основы выявления сущности социального страхования

Выявление сущности любого явления — это ключ к пониманию закономерностей его развития и ориентир для практических действий. В обыденной, повседневной практике человек имеет дело с теми или другими событиями, явлениями. Возьмем пример из области социального страхования. Работник при болезни получает не заработную плату, а оплату больничного листа, при достижении пенсионного возраста — пенсию. Явление, как говорят, налицо, но сущность, природа его, почему, на каком основании выплачиваются эти пособия, как определяется их размер и т. д., из самого факта существования этого явления непонятна. В полной мере данное положение относится и к социальному страхованию. Поэтому выявление его сущности, т. е. экономических отношений, которые оно выражает, раскрытие противоречий рыночной экономики, формой движения которых оно является, составляет необходимое условие создания высокоэффективной системы социального страхования. Без этого ее построение будет идти вслепую, методом проб и ошибок. Негативные последствия таких действий известны: это волюнтаризм и субъективизм, постоянное возникновение тупиковых ситуаций, отсутствие научно обоснованных программ (не путать с набором тех или иных “мероприятий”, громко именуемых “программами”). И результат при таком подходе не может быть иным, чем “хотели как лучше, а получилось как всегда”.

Ответ на вопрос о сущности социального страхования создает также предпосылки для плодотворного анализа его отдельных (частных) проблем и выработки научно обоснованных практических рекомендаций. Оснований для отказа от положения, что без предварительного решения общих вопросов невозможно решение частных, равным счетом нет никаких. Конечно, разработка только теоретических проблем автоматически не гарантирует построения научно обоснованной модели социального страхования. Она создает для этого лишь предпосылки, которые должны дополняться политической волей государства для реализации их на практике.

Исходным моментом в понимании сущности социального страхования является отнесение его к тому или иному классу явлений. Поскольку социальное страхование охватывает экономические отношения, возникающие между участниками страхового процесса, то оно представляет собой определенное социально-экономическое явление. Какие же выводы из этого следуют?

Во-первых, было бы ошибкой сущность социального страхования свести к правовым и организационным формам, ибо в таком случае отождествлялись бы его форма и сущность.

Во-вторых, ответ о его сущности нужно искать в системе экономических и прежде всего в сфере трудовых отношений капиталистического общества. В этой связи кратко напомним экономические основы этого общества. К ним относятся:

- частная собственность на средства производства. Иными словами, социально ориентированное рыночное хозяйство — это строй частных собственников;
- товарная форма экономической связи, рыночное регулирование общественного производства;
- купля-продажа рабочей силы;
- свободное ценообразование;
- свобода выбора рода деятельности и полная ответственность каждого индивида за формирование условий своей жизни;
- конкуренция и свобода инициативы хозяйствующих субъектов;

- экономическая целесообразность, предполагающая максимизацию наиболее прибыльного приложения капитала.

Для понимания сущности (природы) социального страхования, принципов его формирования и функционирования в рыночной экономике имеют значение следующие обстоятельства. Известно, что целью деятельности каждого предпринимателя является получение прибыли. Если он не получает прибыли, деятельность эта утрачивает для него всякий смысл. В то же время основным условием получения прибыли является купля капиталистом рабочей силы и ее потребление. Рабочая сила, хотя и специфический товар, но, как и любой другой товар, имеет стоимость и, соответственно, цену. Стоимость рабочей силы — это стоимость товаров, услуг, жизненных средств, необходимых работнику для поддержания нормальной жизнедеятельности, включая содержание членов его семьи, а также затраты на образование, профессиональную подготовку, на охрану здоровья, на удовлетворение его культурных потребностей. Величина стоимости рабочей силы с развитием общества меняется, но в конкретный исторический период она имеет определенную величину, вокруг которой и колеблется оплата труда. Если наемные работники (рабочий класс) сплочены и организованы, то они добиваются установления зарплаты на уровне стоимости рабочей силы. Если этого нет, то капиталу удастся платить работникам на уровне лишь минимального удовлетворения их потребностей.

Из этого вытекает, что одним из основополагающих законов рыночной экономики является **закон стоимости рабочей силы**. На его основе, во-первых, осуществляется ее воспроизводство, и, во-вторых, закон этот выступает как один из регуляторов в сфере трудовых отношений между работодателями и наемными работниками, или трудом и капиталом. При этом данное экономическое отношение является не только основополагающим, но и, что особенно важно, постоянно воспроизводимым в процессе функционирования рыночной системы. В результате, с одной стороны, воспроизводится та система экономических отношений, при которой наемный работник вновь и вновь предлагает на рынке особый товар — рабочую

силу, а с другой стороны, осуществляется воспроизводство физических и духовных сил самого работника. Характерной чертой данного экономического отношения является взаимобусловленность его двух сторон: ни капитал, ни наемный труд друг без друга существовать не могут.

При этом принципиальное значение имеет то, что поддерживается такое единство не какими-либо внешними факторами, а внутренними силами рыночной системы на основе ее внутренних законов развития. В случае же нарушений в функционировании одной из его сторон неизбежно возникают сбои в производстве либо на уровне отдельного предприятия, либо в масштабе всего общественного производства. Производство и присвоение прибыли становятся невозможными. Однако из этого вовсе не вытекает, что логика поведения и движения труда и капитала совершенно идентичны. Движение каждого из них имеет свои особенности, преследует свои определенные цели и интересы. В частности, для наемного работника единственным источником его существования является заработная плата (оплата труда). Поэтому невозможность участия наемного работника по тем или иным причинам в трудовой деятельности обуславливает его материальную необеспеченность, и тем самым создается реальная угроза его существованию. В то же время в процессе трудовой деятельности работника возможно возникновение ситуаций (болезнь, инвалидность, безработица и т. п.), в силу которых он не может участвовать в производственном процессе. Другими словами, возникает материальная необеспеченность в силу утраты им заработка и, как следствие, необходимость защищать себя от этой опасности. Пути обеспечения такой защиты известны (обеспечение своего существования на период нетрудоспособности):

- 1) за счет личных сбережений;
- 2) за счет частного личного страхования или корпоративного страхования;
- 3) за счет социального страхования;
- 4) социальное обеспечение.

В практике социальной защиты населения используются и такие ее формы, как социальная помощь, благотворительность и т. п.

В реальной практике, как уже было рассмотрено, имеют место все эти виды социальной защиты, но определяющей формой из них в условиях рыночной экономики является социальное страхование. Дело в том, что ни личное частное страхование, ни корпоративное, ни личные сбережения эту роль выполнять не могут. Они в состоянии охватить весьма ограниченный контингент граждан. Движение же рыночной экономики воспроизводит социальные риски, угрожающие основной массе населения.

Последние обуславливаются факторами двоякого рода:

1) экономическими:

- угроза потерять работу по причине несоответствия спроса и предложения рабочей силы в результате структурной перестройки экономики, экономического кризиса, реструктуризации, оптимизации производства и т. п.;

- угроза нетрудоспособности в силу профзаболевания, производственной травмы, являющихся обычно следствием нежелания предпринимателей вкладывать средства в обеспечение техники безопасности и создание благоприятных условий труда. В этих случаях причины риска не зависят или мало зависят от самого работника;

2) непосредственно связанными с жизнедеятельностью индивида (старость, перерыв в трудовой деятельности по болезни, в связи с беременностью и родами).

На первый взгляд, риск материальной необеспеченности в этом случае носит частный характер и защита от него является якобы личным делом каждого работника. Однако это далеко не так. Дело в том, что рабочая сила по своей природе двойственна: с одной стороны, она выступает как элемент производительных сил общества, а с другой, является носителем экономических отношений. В силу последнего обстоятельства она приобретает определенные общественные свойства. В частности, в данном случае отдельные виды трудовой деятельности фактически реализуются как неотъемле-

мые звенья совокупного общественного труда. В то же время уровень обобществления производства достигает уже той степени, когда нарушение воспроизводственных процессов в каком-либо одном звене становится реальной угрозой нарушения воспроизводственного процесса в экономике в целом. Все это дает основание говорить о том, что риски, связанные с жизнедеятельностью индивида, приобретают общественный характер. И это предопределяет необходимость солидарных действий всех участников производства по обеспечению воспроизводства рабочей силы в момент наступления страхового случая. Это в равной степени относится как непосредственно к самому работнику, так и к работодателю. Первый заинтересован в обеспечении своего существования в период вынужденной нетрудоспособности, второй заинтересован в поддержании физического и профессионального уровня работника, недопущения его деградации в этот период. Нельзя сбрасывать со счетов заинтересованность бизнеса в сохранении стабильности, в преодолении социальной напряженности и катаклизмов в обществе.

Таким образом, в реально функционирующей рыночной экономике имеет место объективное противоречие. С одной стороны, она постоянно воспроизводит наступление социальных или профессиональных рисков для значительной части населения, создавая угрозу их материальной необеспеченности из-за потери заработка вследствие выведения из процесса производства, с другой стороны, необходимость ее воспроизводства выступает в качестве неотъемлемого (и одного из основных) элемента воспроизводства рыночных отношений. Единство и взаимообусловленность труда и капитала — именно тот фундамент, на котором зиждется вся система рыночно-капиталистических отношений. Формой разрешения данного внутреннего противоречия рыночной экономики явилось обязательное социальное страхование, гарантирующее материальное обеспечение работнику при наступлении страхового случая.

Итак, обязательное социальное страхование составляет неперемнную часть трудовых отношений наемного работника

и работодателя. И вполне правомерно, что оно получило законодательное закрепление в виде права работника на обязательное социальное страхование и, соответственно, его права на страховое возмещение при наступлении страхового случая.

Принципиально важно, что это право порождается не идеологическими или политическими соображениями, а социально-экономическими отношениями рыночной экономики. Следовательно, данная законодательная норма имеет не декларативный, а реальный характер. Ведь подобно тому, как “не платье делает человека монахом”, так и название само по себе не может определять характер и содержание правовой нормы. Оно определяется системой экономических отношений. Что здесь необходимо иметь в виду?

Стержнем трудовых отношений между работником и работодателем, как уже отмечалось, являются отношения по поводу использования рабочей силы. Но этим они не исчерпываются. Ведь использование рабочей силы в процессе производственной деятельности неизбежно сопровождается различного рода социальными и профессиональными рисками, носящими массовый характер, постоянно воспроизводимыми рыночной экономикой и угрожающими работнику. Поэтому при наступлении страхового случая (болезнь, невостребованность рабочей силы, травма, беременность и роды и т. д.) в первую очередь возникает угроза материальной обеспеченности работника (или существенного ее снижения) из-за невозможности его участия в трудовой деятельности. В одиночку обеспечить свою защиту от подобных угроз, как показала практика, работник не в состоянии. Возникает необходимость в солидарной защите. Формой обеспечения интересов работника и работодателя стало **обязательное социальное страхование, выступающее как экономический метод воспроизводства рабочей силы при наступлении страхового случая.**

Какие выводы следуют из этого?

Во-первых, в системе трудовых отношений между работником и работодателем имеет место органическое единство отношений как по поводу социального страхования работ-

ника, так и по поводу использования его труда в процессе производства. Известно, что стержнем трудовых отношений являются отношения по поводу использования рабочей силы, которая для работодателя является источником прибыли. Но этим они не исчерпываются, ведь работник подвергается различного рода рискам — социальным, профессиональным, производственным. Как следствие, обязательной частью трудовых отношений является защита работника от рисков. В силу этого факт найма работника одновременно означает его вступление с работодателем в отношения социального страхования. Результатом такой двусторонности трудовых отношений является то, что социальное страхование приобретает обязательный и всеобщий характер, а работник получает право на обязательное социальное страхование. И не случайно страхование является общепризнанным на международном уровне наряду с такими неотъемлемыми правами человека, как право на труд, оплату труда без какой-либо дискриминации, охрану труда, отдых и др., что нашло правовое закрепление в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах человека (1966).

Таким образом, данная законодательная норма базируется на реальных отношениях между работником и работодателем, и, следовательно, расходы работодателя на социальное страхование, производимые в виде страховых взносов в систему социального страхования непосредственно за работника, составляют часть его расходов на рабочую силу. Причем размер взносов должен обеспечить работнику возможность нормальной жизнедеятельности и при наступлении страхового случая (после выхода на пенсию, при болезни и др.). Вместе с тем работодатель стремится снизить свои расходы на рабочую силу (в частности, минимальный размер уплачиваемых страховых взносов) либо вообще уклониться от их уплаты. В этих условиях государство законодательно устанавливает минимальный размер страховых взносов, вносимых за работника, обеспечивающих ему страховую защиту (например, в пенсионном страховании в 2013 г. общеустановленный тариф страховых взносов составлял 22% (общеустановленный

тариф) от двух МРОТ в месяц (МРОТ составлял 5205 руб.). Таким образом, в законодательстве о пенсионном страховании основание возникновения права работника на обязательное социальное страхование конкретизируется путем установления уплаты страховых взносов в определенном размере. Это определяет, с одной стороны, минимальные обязательства работодателя, а с другой — стимулирует работника к активному участию в формировании своих пенсионных прав.

Во-вторых, правовое регулирование отношений ОСС следует рассматривать как регулирование хотя и самостоятельной, но не единственной составляющей трудовых отношений между работников и работодателем. Поэтому исключение из Трудового кодекса РФ, принятого в 2001 г., раздела о правовом регулировании отношений обязательного социального страхования, на наш взгляд, является ошибочным. Оно проистекает из непонимания законодателем неразрывного единства двух сторон трудовых отношений. На неправомерность этого шага и его контрпродуктивный характер справедливо указывают специалисты в области социального страхования¹.

В-третьих, поскольку отношения социального страхования являются частью трудовых отношений, постольку у работодателя должны быть определенные обязательства перед работником и ответственность за их исполнение. Отсутствие в действующем законодательстве эффективных правовых норм, устанавливающих такие обязанности и ответственность работодателя (как финансовую, так юридическую, вплоть до уголовной), ставит работника в неблагоприятные условия в случае нарушения их работодателем, в частности при неуплате страховых взносов. Составной частью страховых отношений являются также экономические, организационные, правовые отношения, обеспечивающие страховую защиту работника. Их совокупность и представляет механизм, реализующий право работника на обязательное социальное страхование.

¹ См.: Тучкова Э. Г. Обеспечение права работников на обязательное социальное страхование // Аналитический вестник Совета Федерации. 2004. № 5 (225).

Такое понимание характера трудовых отношений позволяет:

- во-первых, избежать ошибочного представления о роли государства и бизнеса в обеспечении социальной защиты населения. В частности, из наличия реального противоречия между необходимостью обеспечить высокую эффективность производства и необходимостью выделять ресурсы на социальные нужды делается вывод, что первую проблему якобы должен решать капитал, а вторую должно брать на себя государство. Однако с этим согласиться нельзя. Действительно, отрицать наличие такого противоречия невозможно, оно реально имеет место. И капитал не был бы капиталом, если бы не стремился переложить часть своих затрат на социальные нужды на общество или на государство, а проще говоря, от них избавиться. В российской действительности это выражается прежде всего в попытках (кстати, небезуспешных) добиться снижения социальной нагрузки на капитал, в массовой передаче частными предпринимателями социальных объектов муниципальным органам власти. Это действительно имеет место. Однако в отношении социального страхования такая постановка вопроса требует уточнения. Если ее принять, то необходимо признать следующее:

- 1) социальное страхование выступает лишь как нечто внешнее к системе рыночных отношений, внедряемое в эти отношения только силой государства;

- 2) сама рыночная система никаких ресурсов на обеспечение социальной безопасности не выделяет.

В этих условиях источником средств страхования являются лишь налоговые поступления. Но как было показано выше, отношения социального страхования порождаются и воспроизводятся внутренними противоречиями рыночного хозяйства. Разрешение их происходит на основе внутренних законов рыночной экономики, а не навязывается извне. В силу этого социальное страхование — явление объективное, а государство может либо способствовать его развитию, либо, наоборот, тормозить. Поэтому для предпринимателя забота

о своих наемных работников — это не альтруизм, а забота о поддержании их работоспособности, так как она рентабельна;

- во-вторых, достичь теоретической определенности относительно источников финансовых ресурсов социального страхования, которые формируются прежде всего за счет страховых взносов — части отложенной зарплаты работников.

3.2. Сущность социального страхования

Известно, что основу страхования как особого экономического явления составляет принцип участия в распределении материального и финансового ущерба, возникающего при наступлении страхового случая, на всех участников страхового процесса. Это позволяет защитить пострадавших в результате наступления страхового случая за счет общих ресурсов. Применительно к системе социального страхования это означает, что обеспечение жизнедеятельности человека, т. е. воспроизводства рабочей силы, в страховой ситуации осуществляется за счет финансовых ресурсов, формируемых путем отчисления страховых взносов как работодателями, так и работниками, а в отдельных случаях и государством. При этом каждый субъект страхования реализует свой интерес:

- работники получают солидарную социальную защиту при наступлении старости, болезни, при получении травмы, профзаболевания, в случае беременности и родов и т. п.;

- работодатели, как уже отмечалось, сохраняют физический и интеллектуальный потенциал рабочей силы, не допуская ее деградации;

- государство добивается социальной и политической стабильности в обществе на основе социального партнерства.

Из этого вытекает, что:

- во-первых, социальное страхование, как уже не раз отмечалось, является неотъемлемой стороной трудовых отношений;

- во-вторых, оно имеет дело со специфической формой движения части необходимого продукта.

Принципиально важно здесь то, что страховые взносы, вносимые работниками или за них работодателями, есть не что иное, как часть необходимого продукта. Другими словами, это часть созданного работником продукта, используемого для обеспечения его жизнедеятельности при наступлении страхового случая (временной нетрудоспособности, безработицы и т. д.). Учитывая, что категория “необходимый продукт” играет ключевую роль в раскрытии сущности социального страхования, сделаем некоторые пояснения.

Человек, даже далекий от экономической науки, знает, что булки на деревьях не растут. Они, как и любые другие материальные и духовные блага, за исключением даров природы, являются результатом производственной деятельности. В свою очередь, для осуществления производства необходимы:

- 1) материалы, станки, оборудование, электроэнергия и т. д.;
- 2) рабочая сила.

Что касается второго, то необходимо иметь в виду следующее обстоятельство: рабочая сила есть способность к труду индивида. Следовательно, существование последнего составляет предпосылку сохранения рабочей силы. В свою очередь, для поддержания жизнедеятельности работника необходима определенная сумма жизненных средств.

В процессе производственной деятельности и первое, и второе расходуется или потребляется. Поэтому для поддержания непрерывности производства (а всякая нация погибла бы, если бы она прекратила его хотя бы на неделю) эти его элементы должны постоянно воспроизводиться. В этой связи определенная часть стоимости произведенного продукта расходуется для обеспечения жизнедеятельности работника и поддержания его работоспособности, включая затраты на содержание и подготовку нового поколения работников, заменяющих тех, кто утратил способность к труду. Эта часть изготовленного продукта получила название “**необходимый продукт**”. Необходимый продукт покрывает расходы на питание, одежду, содержание жилья, удовлетворение сложившихся культурных и социальных потребностей как в трудоспособном, так и нетрудоспособном возрасте. Стои-

мость необходимого продукта и является стоимостью рабочей силы. Получаемая работником заработная плата и страховые выплаты есть денежное выражение стоимости необходимого продукта, или стоимость рабочей силы. В стоимостной структуре продукта стоимость рабочей силы обычно выражается буквой *V*.

Аккумуляция этой части необходимого продукта в системе социального страхования посредством внесения страховых взносов не меняет и не может изменить его социально-экономической природы, так как в конечном счете он потребляется работником. Все сказанное в полной мере относится и к взносам работодателей, для которых они составляют в условиях социально ориентированной рыночной экономики необходимый элемент издержек на рабочую силу. Поэтому страховые взносы и, соответственно, страховые выплаты представляют собой издержки по воспроизводству рабочей силы. Данное обстоятельство имеет принципиальное значение. Оно означает, что при страховой форме социальной защиты работника необходимые ресурсы на воспроизводство рабочей силы при наступлении страхового случая выделяет сама рыночная система. В этом случае страховые средства аккумулируются и направляются на страховые выплаты не на основе внеэкономического принуждения (хотя и в соответствии с установленным законом порядком), а на основе внутренних закономерностей функционирования рыночной экономики. Поэтому страховые взносы по своей социально-экономической природе не носят и не могут носить налогового характера. Следовательно, социальное страхование базируется на иной финансово-экономической основе, нежели социальная помощь или социальное обеспечение, осуществляемые, как известно, за счет средств налогоплательщиков.

В силу этих обстоятельств **социальное страхование населения выступает в качестве экономического метода воспроизводства рабочей силы при наступлении страхового случая.** Естественно, что в данных условиях и страховые выплаты не могут не отражать этого его содержания. В частности, они представляют собой не выплаты сверх оплаты труда, а выплата-

ты отложенной работником зарплаты на случай материальной необеспеченности при его выпадении из производственного процесса по тем или иным социальным рискам. В известном смысле можно говорить об этих выплатах как о некой иррациональной форме оплаты труда, а точнее, о наличии двух форм возмещения стоимости рабочей силы: в виде текущей оплаты труда, которая выплачивается при нормальном течении производственного процесса, и в виде страховых выплат при наступлении страховых случаев. Следовательно, стоимость рабочей силы определяется не только ценой “живого” труда в период его функционирования непосредственно в процессе производства, но и включает другие оплачиваемые периоды: болезнь, пенсионный период и т. п. Поэтому одним из элементов стоимости рабочей силы являются страховые выплаты. Другими словами, характер и формы распределения необходимого продукта в данном случае определяются социально-экономической целесообразностью, регулируемой законами рыночной экономики. Соображения гуманности, благотворительности или иного внеэкономического характера здесь существенной роли не играют. Исходя из этого, можно со всей определенностью сказать, что страховые выплаты представляют собой часть издержек производства, обусловленную наемным характером рабочей силы.

Таким образом, **социальное страхование как экономическая категория представляет собой совокупность экономических отношений, обеспечивающих воспроизводство рабочей силы при наступлении страхового случая, т. е. с возникновением угрозы материальной необеспеченности работника из-за невозможности его участия в производственном процессе по причине болезни, безработицы, старости, травмы и других страховых рисков.** Естественно, это должно быть определяющим моментом для построения всей системы социального страхования, а ее эффективность должна оцениваться тем, насколько обеспечивается достижение данной цели. В частности, защита от угрожающих существованию человека социальных и профессиональных рисков предполагает материальное обеспечение застрахованного, гарантирующее нормальное

воспроизводство рабочей силы, т. е. жизнедеятельности работника и членов его семьи. Это не популистский лозунг, не надуманное требование, а объективное экономическое явление, развивающееся по своим внутренним законам. Основой его реализации является установление размера страхового пособия и, следовательно, его выплаты в соответствии со стоимостью жизнедеятельности индивида. При этом следует иметь в виду, что последняя, как отмечалось выше, не сводится только к стоимости товаров и услуг, удовлетворяющих физиологические потребности человека в пище, одежде, жилье, тепле и т. п., в него включаются также расходы на удовлетворение духовных запросов, поддержание здоровья, получение образования, профессиональную подготовку, содержание членов семьи.

Значительное влияние на уровень и структуру потребностей человека оказывает экономический и культурный уровень развития страны, исторические условия формирования ее трудового потенциала и прежде всего рабочего класса. Далее, следует иметь в виду, что общественный прогресс в целом ведет к изменению качества жизни людей и, соответственно, повышению стоимости рабочей силы. Эти положения общеизвестны, но о них приходится говорить, поскольку в российской действительности в процессе реформирования социального страхования сплошь и рядом имеет место ориентация лишь на прожиточный минимум. Ориентация страховых выплат на стоимость рабочей силы для России важна еще и вот с какой точки зрения. Известно, что уровень затрат на воспроизводство рабочей силы в различных странах из-за существенно различающихся природно-климатических, социально-экономических, культурно-исторических и других условий разный. Значит, и уровень страховых выплат не может быть одинаковым. Без учета этого обстоятельства в России невозможно построить эффективную систему социального страхования с ее существенными различиями по регионам. И, наконец, система социального страхования, ориентированная на воспроизводство рабочей силы при наступлении страхового случая является общей по своим принципам, независимо от государственного

устройства, для стран с социально ориентированной рыночной экономикой. Из этого следует, что эффективное функционирование социального страхования невозможно без приведения страховых выплат в соответствие со стоимостью рабочей силы. Следовательно, их величина не может быть произвольной. Она должна определяться потребностями обеспечения нормального воспроизводства рабочей силы в соответствии с ее стоимостью, а не на уровне физиологического выживания индивида. Учитывая же, что стоимость рабочей силы категория объективная и экономически определенная, то и страховые выплаты и страховые взносы также определены.

Конечно, было бы наивно предполагать, что страховые выплаты достигают соответствия стоимости рабочей силы автоматически, так сказать, по воле “невидимой руки рынка”. На деле их величина, с одной стороны, результат упорной борьбы работающего населения и прежде всего рабочего класса за свои интересы, а с другой — результат компромисса с работодателями при активной роли государства. Степень вмешательства последнего в регулирование социальной защиты населения вообще и социального страхования в частности, как показывает практика в различных странах, разная. Причины для этого в каждой стране свои. Но главное в другом — без участия государства невозможно обеспечение эффективной социальной безопасности населения. К сожалению, ситуация в переходный период в России со всей определенностью свидетельствует, что государство пока не в состоянии обуздать российский капитал. Более того, капитал всеми правдами и неправдами стремится переложить на государство, общество часть своих расходов на социальные нужды, т. е. на рабочую силу.

Стремлению молодого хищнического российского капитала уйти от социальных расходов, в том числе страховых выплат, ради сиюминутных выгод должна быть противопоставлена воля рабочего класса, всего общества и государства.

Обеспечение нормального функционирования системы социального страхования предполагает, что воспроизводственный подход должен быть принят и при определении

размера страховых взносов. Другими словами, их величина должна быть достаточной, чтобы обеспечить воспроизводство рабочей силы на социально приемлемом уровне. Поэтому величина стоимости рабочей силы должна составлять ту базу, вокруг которой может колебаться размер страховых взносов. Без этого обеспечение страховых выплат на воспроизводственном уровне становится невозможным.

В свете изложенного неприемлемы представления о компенсационном характере страховых выплат. Они неверны теоретически и непродуктивны практически. При компенсационном подходе страховые выплаты классифицируются как компенсация утраченного заработка. На деле же:

1) хотя страховые выплаты и видоизмененная, модифицированная форма оплаты труда работника, но тем не менее заработанная и зарезервированная им самим;

2) накопленные средства на страховые выплаты — это или ассоциированная собственность застрахованных (при солидарно-распределительной системе страхования), или собственность работника (при накопительной системе страхования).

Поэтому странно говорить об их компенсационном характере. Ведь компенсация — это возмещение кем-то кому-то чего-то утраченного. Следовательно, источником компенсации являются не собственные средства, а средства из других источников. При социальном страховании этот принцип не действует. Застрахованному в случае наступления страхового случая обеспечивается существование за счет его собственных сбережений, аккумулированных страховыми фондами.

Неприемлем компенсационный подход и с практической точки зрения. В этом случае размер страховых выплат устанавливается не на основе экономически определенной категории — стоимости рабочей силы, а произвольно, исходя из финансовых возможностей государства, уровня собираемости взносов и прочих критериев. Иными словами, такой подход составляет теоретическую основу волюнтаризма в социальном страховании. Само по себе это недопустимо, так как речь идет о благополучии миллионов людей.

Вопросы для самоконтроля

1. Методологические предпосылки для выявления сущности страховой формы социальной защиты населения.
2. Особенности трудовых отношений в рыночной экономике.
3. Какие факторы в процессе движения рыночной экономики постоянно воспроизводят социальные риски?
4. Какое противоречие капиталистического производства обуславливает необходимость социального страхования? Почему в его разрешении заинтересованы работник, работодатель и государство?
5. Что составляет экономическую основу любого вида страхования?
6. Стоимость рабочей силы и факторы, ее определяющие.
7. В каких формах происходит возмещение стоимости рабочей силы?
8. Что такое отложенная зарплата, какова ее экономическая роль?
9. Почему неприемлем компенсационный подход к социальным выплатам? Преимущества воспроизводственного подхода.

Глава 4. ОСНОВНЫЕ КАТЕГОРИИ И ПОНЯТИЯ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

В данной главе предполагается рассмотреть основные категории и понятия социального страхования, или тот понятийный аппарат, который используется в данной дисциплине. Необходимость в этом определяется тем, что свободное владение страховой терминологией и умение пользоваться ею на практике является одним из важных и необходимых условий высокого профессионализма работника социальной сферы. В то же время это создает предпосылки успешного изучения учебного материала.

Социальное страхование как любое социально-экономическое явление имеет свойственную ему структуру. Последняя представляет совокупность определенных элементов. В соответствии с принятой терминологией эти элементы получили название “категории”. Имеет место и другое название — “понятия”, но в принципе они идентичны.

Необходимо также иметь в виду следующие обстоятельства.

Первое. Любая категория (понятие) социального страхования отражает определенные экономические отношения, связанные с осуществлением страховой формы социальной защиты населения. В конечном счете каждая из них является формой проявления, или реализации, сущности социального страхования.

Второе. Все категории социального страхования взаимосвязаны и взаимообусловлены. Поэтому представляют собой не случайную, механическую совокупность, подобно мешку крупы или картошки, а нечто диалектически единое, хотя внешне разделенное в пространстве и времени.

Третье. В совокупности все категории, как уже отмечалось, составляют понятийный аппарат данной дисциплины. При этом часть из них являются общими для всех направлений и видов социального страхования, а часть — лишь для отдельных из них.

В этой связи предлагается в первую очередь изучить основные категории, используемые в социальном страховании и относящиеся только к нему в целом. Поэтому терминология, характерная для отдельных его видов и направлений, здесь не рассматривается.

Используемые в социальном страховании категории в целях их систематизации выделены в следующие группы:

- категории, отражающие общие условия и механизмы функционирования системы социального страхования;
- категории, отражающие порядок формирования финансовой базы социального страхования;
- категории, отражающие общие условия страховых выплат.

4.1. Фонды социального страхования и их правовой статус

Отличительной чертой социального страхования является то, что оно представляет особую форму коллективной самозащиты работников от **социальных и профессиональных рисков, носящих массовый характер**. Коллективный характер защиты предполагает необходимость объединения работников в страховые союзы (объединения, ассоциации и т. д.), формирования за счет их взносов необходимых финансовых ресурсов для обеспечения нормальной жизнедеятельности каждого из участников страхового союза при наступлении страхового случая. Создание таких союзов страховой защиты на определенных этапах развития социального страхования происходило стихийно, по инициативе прежде всего самих работников, а затем с участием работодателей, профсоюзов. С ростом численности рабочего класса, когда социальные и профессиональные риски стали реальной угрозой для значительной части населения, возникла потребность форми-

рования национальных систем обязательного социального страхования. Их организатором в первую очередь могло выступить государство, поскольку оно не только представляет интересы общества в целом, но и обладает необходимым административным ресурсом. Однако и в этом случае один из основополагающих принципов национальных страховых объединений — обеспечение социальной защиты своих членов за счет их страховых взносов, т. е. собственных средств, — остается неизменным.

В современной России такие национальные объединения получили название *государственных фондов обязательного социального страхования*. В настоящее время обязательное социальное страхование осуществляют три фонда: Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР), Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) и Фонд социального страхования (ФСС).

Каков же их статус? Отправной точкой в его определении являются следующие особенности страховых фондов. Во-первых, они были учреждены государством как внебюджетные организации. Это означает, что фонды не входят в бюджетную систему государства. Во-вторых, определяющим моментом их деятельности являются не коммерческие, а социальные цели: защита застрахованных от массовых социальных и профессиональных рисков. В-третьих, они являются самостоятельными кредитно-финансовыми учреждениями, формирующими свою материально-финансовую базу за счет средств застрахованных и осуществляющими управление ими в целях социального обеспечения застрахованного населения.

Из этого вытекает, что статус фонда (фондов) обязательного социального страхования можно определить как внебюджетное, некоммерческое, самостоятельное кредитно-финансовое учреждение, осуществляющее свою деятельность в целях обеспечения обязательного социального страхования. По своей сущности фонды являются публично-правовыми организациями гражданского общества.

В настоящее время в российских условиях фонды социального страхования таким статусом в полном объеме не

обладают. Причин тут несколько: от необходимости постепенного движения к этой цели, что определяется условиями переходного периода, до преодоления косности и инерции государственных чиновников, считающих, что только они в состоянии осуществлять функции управления различными системами.

4.2. Собственность фондов социального страхования

Для осуществления своей деятельности фонды социального страхования располагают определенными финансовыми и материальными ресурсами, или собственностью. Категория собственности в любой системе экономических отношений составляет глубинную их основу. Не является исключением в этом и собственность фондов социального страхования. Поэтому она, являясь одной из базовых категорий, определяет целевую направленность деятельности фондов, характер движения страховых ресурсов, принципы их формирования и использования. Одним словом, собственность фондов социального страхования — это экономический фундамент страховой формы защиты населения. А значит, выявление ее сути и конкретного состояния — ключ к повышению эффективности обязательного социального страхования.

Собственность фондов социального страхования как любое экономическое явление имеет свою форму и содержание. В этой связи целесообразно в первую очередь изучить вопрос о ее сущности, что предполагает прежде всего выявление источника формирования материальной и финансовой базы обязательного социального страхования. Такой методологический подход характерен не только для рассматриваемого случая, но и необходим при изучении любой формы собственности. Так, для феодальной собственности ее источником был труд крепостных крестьян, для капиталистической — труд наемных работников, для мелких товаропроизводителей или, как сейчас говорят, предпринимателей без найма работников — их собственный труд и т. д. Опираясь на этот методологический прием, рассмотрим вопрос об источни-

ке формирования материальной и финансовой базы фондов обязательного социального страхования.

Вспомним отличия страховой формы защиты населения от социальных и профессиональных рисков по сравнению с другими ее формами. Во-первых, страхование — это коллективная самозащита работников. Во-вторых, материальная необеспеченность застрахованных при наступлении страхового случая покрывается из общего страхового фонда, формируемого путем резервирования части заработной платы в виде страховых взносов. Какие выводы из этого мы сделали? Прежде всего средства, поступающие в фонды социального страхования, не являются государственными. Не вносит страховые средства за счет прибыли и работодатель. Основным источником формирования материальных и финансовых ресурсов страховых фондов, т. е. их собственности, являются страховые взносы застрахованных, представляющие часть фонда оплаты их труда. Здесь необходимы два замечания, которые мы сформулируем чуть ниже.

В практике социального страхования России непосредственно сами работники страховые взносы не уплачивают, т. е. подобно подоходному налогу они из заработной платы работников не удерживаются. Но вносит ли их непосредственно сам работник или это делает работодатель, выполняя чисто бухгалтерскую функцию перечисления части фонда оплаты труда своих работников, суть дела не меняет. Поэтому собранные (аккумулированные) страховые средства в фондах обязательного социального страхования по своей экономической сущности являются собственностью застрахованных граждан. Ни государство, ни работодатель собственником страховых средств (материальных и финансовых) являться не могут, поскольку источником их является необходимый продукт.

В силу этого, как уже указывалось, неизменным элементом цены рабочей силы, наряду с затратами бизнеса на непосредственную оплату труда, являются также расходы на социальное страхование работника. Обычно в странах с социально ориентированной рыночной экономикой заработная плата работника распределяется по следующей модели:

60–70% идет на текущую зарплату, а 30–40% составляет отложенная зарплата на социальное страхование (Германия, Франция, Италия, Швеция и др.). В совокупности текущая зарплата и отложенная зарплата составляют 50–60% ВВП.

Таким образом, замечания следующие. Во-первых, формирование финансовой базы социального страхования никакого отношения к налоговым ресурсам государства не имеет. В подлинно страховых системах, в отличие от недостаточно развитых или деформированных, участие государства в формировании материальных и финансовых ресурсов возможно лишь в качестве плательщика взносов за те или иные категории населения. Во-вторых, необходимые ресурсы (и это принципиально важно) для формирования собственности страховых фондов выделяются экономикой на основе ее внутренних законов, в частности закона стоимости рабочей силы.

Поэтому ресурсная база страховых фондов, в отличие от налоговой, имеет строго целевой и возмездный характер.

Дело в том, что поскольку страховые организации создаются для строго определенных целей — социальной защиты застрахованных от социальных и профессиональных рисков, постольку их ресурсы, естественно, имеют строго целевое назначение: обеспечение застрахованных при наступлении страхового случая. Иное их использование противоречит природе необходимого продукта, используемого для воспроизводства работника. Саккумулированные в страховых фондах страховые взносы и представляют собой часть необходимого продукта, обеспечивающего жизнедеятельность застрахованного при наступлении страхового случая.

Что касается возвратного характера отчислений в фонды социального страхования, то здесь необходимо иметь в виду следующие обстоятельства: внесенные застрахованными средства возвращаются к ним в виде страховых выплат. Иных источников выплат у фондов нет, кроме средств, полученных ими от самих работников. Однако возвратный характер в солидарно-распределительных системах не предполагает полной эквивалентности внесенных взносов и выплат для

каждого застрахованного. Так, скажем, лечение больного при обязательном медицинском страховании осуществляется не только за счет средств, внесенных самим застрахованным, но и средств, внесенных всеми застрахованными. Здесь действует принцип: здоровые платят за больного.

Теперь рассмотрим вопрос о формах собственности фондов социального страхования. **В классических солидарно-распределительных системах вносимые страховые взносы приобретают форму ассоциированной индивидуальной собственности застрахованных.** Обобществление в такой форме может быть в масштабе страны, отдельных отраслей (например, при пенсионном страховании летных экипажей воздушных судов гражданской авиации), группы отраслей, отдельных территорий (в частности, территории с неблагоприятными условиями для жизни и работы населения) и т. д. Другими словами, она формируется за счет передачи застрахованными (собственниками) страховых взносов, т. е. своей собственности, в страховую систему с одновременной передачей ей прав владения, пользования и распоряжения ими для обеспечения страховой защиты застрахованных при наступлении страхового события. В этом случае страховая защита строится на принципах солидарности. Учет участия каждого в формировании индивидуально-групповой собственности осуществляется в форме персонифицированного учета внесенных страховых взносов. С этой целью для каждого застрахованного вводится индивидуально-лицевой счет.

Второй формой собственности в системе социального страхования является индивидуальная собственность застрахованных. Она используется в накопительных страховых системах. Ее особенностью является то, что накопленные страховые средства полностью возвращаются застрахованному.

Поскольку материально-финансовые ресурсы системы обязательного социального страхования по своей экономической сущности являются собственностью застрахованных граждан, постольку являться собственностью государства они не могут. Это, естественно, предполагает автономность бюджетов фондов социального страхования от госбюджета.

Однако следует отметить, что юридически собственность на материальные и страховые ресурсы фондов социального страхования в России принадлежит государству. Это как раз тот пример, когда форма и содержание не совпадают. Содержание — индивидуально-групповая собственность застрахованных — оказалось втиснутым в несвойственную, чуждую ему юридическую форму государственной собственности. Снятие данного противоречия лишь вопрос времени.

4.3. Страховые выплаты

К числу базовых категорий социального страхования также относятся страховые выплаты. Внешне они просты и понятны. Это определенная сумма денежных средств, выплачиваемых застрахованному лицу при возникновении страхового случая. Условия и порядок страховой выплаты, как правило, устанавливаются федеральным законом, а в отдельных случаях постановлением правительства. Для страховых выплат характерно многообразие как с точки зрения источника (отчисления работодателей, работников, госбюджетные средства), так и с точки зрения их видов: пенсионные, по временной нетрудоспособности, на детей и т. д. Часть пособий в обязательном социальном страховании предоставляется в натуральном виде. Это медицинские, санаторно-курортные и некоторые другие услуги.

Все эти характеристики страховых выплат важны, но они не дают представления об их природе (сущности). Более того, в обыденном представлении категория “страховые выплаты” имеет толкования, далекие от действительного, научного ее описания. К их числу в первую очередь относится бытующее мнение, что страховые выплаты — это вычеты из ВВП на содержание иждивенцев (пенсионеров, инвалидов и т. д.), т. е. прямые потери экономики. Причем данная точка зрения имеет хождение и в коридорах власти, нередко служа оправданием чиновников для установления позорно низких страховых выплат в современной России: что же, мол, можно поделывать, если иждивенцев (как подсчитали при монетизации льгот) 100 млн человек при населении 143 млн. Однако подоб-

ные утверждения неверны, так как основаны на суждениях о внешних формах проявления страховых выплат и незнании экономической их природы.

Думается, описанная ситуация — один из достаточно веских аргументов в пользу необходимости раскрытия природы страховых выплат. Кроме того, поистине научное понимание их сущности — важное и необходимое условие построения подлинно страховой системы социальной защиты населения и выявления реальных функций страховых выплат в материальном обеспечении застрахованных. В свою очередь, это составляет основу методологии установления их величины, условий, формы и порядка выплаты страховых пособий.

Что необходимо иметь в виду, или чем руководствоваться, или какие методологические принципы следует взять на вооружение для выявления сущности страховых выплат? Отправной точкой здесь является экономическая природа источника таких выплат — им в страховых системах могут быть только финансовые ресурсы фондов социального страхования (другими словами, они могут финансироваться лишь за счет собственных средств застрахованных). Из этого вытекают два принципиальных вывода. Во-первых, экономическая природа этих выплат определяется сущностью собственности застрахованных граждан, а не наоборот. Данный методологический подход позволяет избежать встречающейся иногда путаницы, будто от трактовки природы страховых выплат зависит ответ на вопрос о том, кто является собственником страховых ресурсов. Ответ здесь может быть один: не страховая выплата определяет характер собственности на эти ресурсы, а экономическая природа этих ресурсов определяет сущность страховой выплаты. Во-вторых, что касается природы страховых взносов, за счет которых осуществляются страховые выплаты, то это, как уже отмечалось, ассоциированная индивидуальная собственность самих застрахованных. Почему? Ответ на этот вопрос подробно был рассмотрен ранее. Здесь только напомним: страховые ресурсы формируются за счет собственных средств самими работниками (застрахованными) в виде отложенной “на черный день” заработной платы. Аккумуляция этих

средств осуществляется через механизм страховых взносов. В то же время пользование, владение и распоряжение этими ресурсами передается в страховую систему. Из этого следует, что страховая система производит страховые выплаты за счет собственных средств самих застрахованных. Это их средства, ими заработанные и отложенные. Поэтому ни о каком содержании работающими неработающих (пенсионеров и др.) речи идти не может. То, что аккумулирование отложенной зарплаты может происходить через социальный налог (что имело место в период 2005–2010 гг.) или может огосударствляться, суть дела не меняет, хотя и ведет к деформации основ и принципов социального страхования.

Страховые выплаты качественно определены и с точки зрения их роли в обязательном социальном страховании. Эта качественная определенность обусловлена природой социального страхования. Оно по своей сущности, как уже неоднократно отмечалось, представляет систему экономических отношений, обеспечивающих воспроизводство работника в случае наступления страхового случая. Обеспечение этой цели достигается через механизм страховых выплат. Поэтому страховая выплата — это не защита от бедности, не вспомоществование (помощь) попавшим в беду из-за природных или техногенных катастроф, а обеспечение жизнедеятельности работника, его воспроизводство при наступлении страхового случая в течение всего жизненного цикла человека. Вместе с тем это общее положение, что социальное страхование обеспечивает социальную защиту от социальных и профессиональных рисков, которые сопровождают человека всю его жизнь, в страховой выплате приобретает количественную определенность: размер страхового пособия должен обеспечить нормальное воспроизводство работника, т. е. социально приемлемый уровень его жизнедеятельности.

В то же время сказать, что сегодня действующая в России система социального страхования обеспечивает реализацию этого требования в полной мере, значит покрывать против истины. Согласно оценкам научной общественности и экспертов, она является (и в первую очередь это относится

к пенсионному обеспечению) инструментом борьбы с бедностью. Причины этого кроются в ее незрелости и допущенных деформациях, грубых нарушениях прав застрахованных, что в дальнейшем будет рассмотрено подробнее.

4.4. Страховой взнос

В повседневной практике страховой взнос (взносы) представляет собой платеж в фонды социального страхования. Тем самым он является одним из инструментов (причем основным) формирования их финансовой базы. Взносы уплачиваются прямыми участниками страхового процесса: непосредственно самими работниками и работодателями. Это общемировая практика. Типичной пропорцией распределения вносимых взносов является: $\frac{2}{3}$ вносят работодатели и $\frac{1}{3}$ — работники. В российских условиях они уплачиваются только работодателями. В чем причины этого явления?

1) Невысокий уровень оплаты труда работников. Так, по данным Росстата, доля работников с оплатой труда не выше прожиточного минимума в 2012 г. составляла более 11,5%, из них даже ниже прожиточного минимума — почти 8% их общей численности. Сегодня как по уровню средней зарплаты, так и уровню минимального размера оплаты труда Россия резко отстает от индустриально развитых стран. В 2012 г. средняя зарплата в месяц по экономике составляла 26 822 руб., или 670 долл. США, в то время как в США средняя зарплата в месяц равнялась 4100 долл., т. е. в пять с половиной раз больше. Если сравнить минимальные размеры оплаты труда в России и европейских странах, то и здесь картина не радостная. С 2013 г. минимальная зарплата законодательно установлена на уровне 5205 руб. (170 долл. США), до этого она составляла 4611 руб. Для сравнения: во Франции минимальная зарплата составляет 1952 долл. США, в Бельгии — 2064, в Нидерландах — 2052 долл. США и т. д.¹ В результате минимальная

¹ Россия в рейтинге европейских стран по размеру минимальных зарплат занимает 23-е место из 29. Сравнение, как видим, далеко не в нашу пользу.

зарплата в России в 2012 г. составляла 77,4% прожиточного минимума. Только к 2009 г. заработная плата основной массы работников в России, согласно экспертным оценкам, достигла лишь предреформенного уровня. В России сегодня сложился новый класс бедных — “работающие бедные”, уровень доходов которых не обеспечивает нормальных условий их жизнедеятельности. Но низкий уровень оплаты труда характерен не только для этой категории работников, но и основной их массы в целом. В сравнении с индустриально развитыми и социально ориентированными странами почасовая оплата труда россиян в 11–14 раз меньше. Такой низкий уровень оплаты труда, естественно, не позволяет работнику нести дополнительную финансовую нагрузку.

2) Определенную роль играет консерватизм населения, которое, несмотря за 20 лет рыночных реформ, все еще считает, что социальные выплаты им осуществляет государство из собственных ресурсов. На деле же все наоборот: в страховой системе это средства самих застрахованных, за исключением отдельных категорий работников (например, военнослужащих срочной службы), страховые взносы за которых обязано вносить государство, и в этом случае оно выступает как работодатель. Кроме того, при субсидиарной ответственности государства, в случае возникновения у фондов социального страхования (скажем, пенсионного) дефицита собственных средств, государство его покрывает за счет бюджета.

Однако это лишь внешние формы, которые не совпадают с сущностью страховых взносов, да и не могут совпадать. В противном случае и наука не была бы нужна. Без выявления их природы невозможно понять место и роль страховых взносов в системе экономических отношений социального страхования, их особенности, функции, механизм реализации.

Принципиальное теоретическое и методологическое значение здесь имеют следующие положения. Поскольку финансовые ресурсы системы социального страхования формируются самими работниками из своих доходов, постольку их отчисления в виде страховых взносов могут составлять лишь только часть их зарплаты. Иных источников доходов

(ренты, предпринимательского дохода и т. д.) у наемных работников, как правило, просто нет. Эта часть зарплаты, как уже было рассмотрено ранее, получила название отложенной, или зарезервированной, зарплаты. Поэтому **с экономической точки зрения страховые взносы — это часть стоимости необходимого продукта, за счет которого осуществляется удовлетворение потребностей работника при наступлении страхового случая.** Следовательно, для работодателя страховые взносы — это часть его издержек на оплату труда, для работника — материальная основа обеспечения защиты от социальных и профессиональных рисков (вместе с тем, хотелось бы еще раз подчеркнуть, созданная им своим трудом). Поэтому в качестве базы отчисления страховых взносов выступает фонд оплаты труда (ФОТ) работников. В силу этого величина страховых взносов по определению должна коррелироваться с размерами страховых выплат. В частности, размер страховых выплат в целом в системе социального страхования не может превышать величину внесенных страховых взносов, а для отдельного работника их размер должен находиться в зависимости от объема внесенных им (или за него работодателем) страховых взносов.

Теперь рассмотрим вопрос об особенностях категории “страховой взнос”. Внешне он схож с налогом. Но налог и страховой взнос, и, соответственно, налоговые и страховые ресурсы, при некоторой внешней их схожести по своей природе качественно разные категории. Они отличаются друг от друга по характеру выражаемых ими экономических отношений, механизмам функционирования, роли в социальной защите населения, юридическим формам. Если по своему экономическому содержанию страховой взнос — это часть заработной платы работника, то налог — часть прибавочной стоимости. По своей сущности страховой взнос — необходимый продукт, налог — прибавочный продукт. Далее, как уже отмечалось, страховой взнос привязан к определенным страховым выплатам: взносы на пенсионное обеспечение, взносы на медицинское обслуживание и т. д. Налог же привязки к определенным расходам не

имеет, т. е. для бюджетных расходов характерна неопределенность. Связано это с тем, что расходы государства весьма подвижны, поскольку в значительной мере определяются политической и экономической конъюнктурой. Сегодня это увеличение расходов на национальные проекты, завтра — на оборону, послезавтра — на ликвидацию последствий стихийных бедствий и т. д. Расходы бюджетов социального страхования имеют строго целевую привязку, а поэтому их назначение не зависит от тех или иных конъюнктурных обстоятельств. Следует также отметить возмездный (эквивалентный) характер страховых взносов в отличие от налогов, которые носят безвозмездный характер. Отличаются страховые взносы от налогов и тем, что в страховой системе они не смешиваются. Каждый вид (направление) социального страхования формирует свою финансовую базу независимо от других за счет установленных законом для каждого из них соответствующих взносов. Нельзя сбрасывать со счетов и то, что застрахованные включены (иной вопрос, в какой мере) в процесс социальной защиты, налог же воспринимается как просто присвоение государством части дохода работника.

И, наконец, последнее, страховые взносы — это материальная основа гарантии прав застрахованного независимо от бюджетной политики государства.

Все это обуславливает необходимость автономного финансового механизма для аккумуляции денежных средств в бюджетах фондов социального страхования. В классических, недеформированных системах функционируют именно такие механизмы. В России же с 2001 г. для аккумуляции страховых средств вместо страховых взносов был введен социальный налог. Его введение не отличалось какой-либо серьезной аргументацией и, как показала практика, с точки зрения повышения эффективности работы страховой системы было необоснованным.

Социальный налог, введение которого привело к деформациям в системе социального страхования и вызвало ее сползание к социальному обеспечению, в 2010 г. был отменен.

4.5. Страховой тариф

Страховой тариф, так же как и рассмотренные выше категории, относится к числу базовых категорий социального страхования. **Категория страхового тарифа неразрывно связана с категорией страхового взноса. Тариф является количественной мерой взноса.** Он устанавливается в определенном проценте от фонда оплаты труда, дохода или зарплаты работника. Величина тарифа определяется федеральным законом. С 2010 г., когда единый социальный налог был заменен страховыми взносами, были установлены новые, более высокие тарифы в государственные фонды социального страхования. Суммарно они составляют 31% от фонда оплаты труда (ФОТ), в том числе в пенсионный фонд — 22%, в фонд обязательного медицинского страхования — 5,1%, фонд социального страхования — 2,9% и на страхование несчастных случаев на производстве и профзаболеваний — 1%. Так как тариф является количественной мерой отчислений страховых взносов, важно, чтобы его величина была экономически обоснована. Ведь от величины страхового тарифа в непосредственной зависимости находятся уровень социального обеспечения застрахованных граждан, финансовая устойчивость внебюджетных страховых фондов, налоговая нагрузка на производителей и т. д. Все это придает огромную значимость степени его обоснованности.

На величину страхового тарифа определяющее влияние оказывает целый ряд взаимосвязанных и взаимообусловленных факторов. В первую очередь к ним относится объем финансовых ресурсов, необходимых для выполнения обязательств системы социального страхования перед застрахованными. Что здесь необходимо иметь в виду?

Для определения необходимого объема средств в целях обеспечения социальных выплат в соответствии с действующим законодательством по системе социального страхования в целом, а также по его основным направлениям (что составляет необходимую предпосылку установления размера страховых тарифов) ключевое значение имеет вопрос о целевом назначении этих средств. Здесь, в принципе, возможны два подхода: компенсационный и воспроизводственный.

При компенсационном подходе страховые взносы аккумулируются в целях частичной компенсации утраченного заработка (дохода) при наступлении страхового случая. И тогда размер компенсаций может определяться в большей или меньшей мере произвольно на базе либо прожиточного минимума, либо его определенного процента (например, минимальный размер пенсии может устанавливаться на уровне 80% прожиточного минимума пенсионера, с 2008 г. — на уровне прожиточного минимума), либо каких-либо иных нормативов. Определяющим моментом при этом является способность государства сформировать финансовую базу.

Воспроизводственный подход предполагает, что за счет страховых взносов должна быть обеспечена нормальная жизнедеятельность человека, т. е. воспроизводство рабочей силы при наступлении страхового события в любой период жизненного цикла индивида. При этом еще раз и особо подчеркнем, что речь идет не только о затратах на товары и услуги, обеспечивающие удовлетворение лишь физиологических потребностей (“порог абсолютной бедности”), но и о затратах на удовлетворение других необходимых потребностей, обеспечивающих социально приемлемый жизненный уровень застрахованных.

Преимущества такого подхода очевидны. Во-первых, устраняется произвол в установлении размера страховых выплат при наступлении страхового события. Размер выплат определяется как доля заработной платы. В этом случае определение величины страховой выплаты (соответственно, страхового тарифа) производится не на основе расчетной категории (“прожиточный минимум” и др.), а на основе реальной экономической категории. Такая привязка позволяет установить тариф страховых взносов на базе реальных экономических процессов. Опыт зарубежных стран подтверждает преимущества такого подхода. Например, в Швеции размер пенсии устанавливается на уровне 65% от заработной платы, в Германии — 45–60% от полученного последнего чистого дохода и т. д. Во-вторых, известно, что уровень затрат на воспроизводство рабочей силы различается в разных регио-

нах России. Естественно, при воспроизводственном подходе это обстоятельство не может не учитываться. В полной мере сказанное относится и к профессиональным системам социального страхования. Из этого следует, что количественные параметры страховых взносов, во-первых, не могут быть произвольными и, во-вторых, должны определяться потребностями обеспечения нормального воспроизводства рабочей силы при наступлении страхового случая в соответствии с ее стоимостью, а не на уровне физиологического выживания индивида.

Кроме того, на объем средств, необходимых для обеспечения социальных выплат, прямое влияние оказывают:

- количество социальных рисков, по которым обеспечивается социальная защита;
- количество социальных групп населения, на которые распространяется социальное страхование;
- объем и уровень предоставляемых страховых услуг.

Рассматривая вопрос о социальных и профессиональных рисках, охватываемых действующей системой обязательного социального страхования, следует отметить, что перечень их может изменяться. В частности, с 2013 г. из общей системы пенсионного страхования, по существу, было выведено страхование работников, занятых на вредных и тяжелых работах (или так называемые списки № 1 и № 2), поскольку ресурсная база для страховой защиты этих категорий работников формируется за счет дополнительных страховых взносов, вносимых на эти цели работодателем, хотя в организационном отношении они продолжают оставаться в фонде обязательного пенсионного страхования. Требуется также уточнения страхования территориальных рисков, санаторно-курортного лечения и др. Ведь все это оказывает прямое влияние на необходимый объем страховых средств, а тем самым и размер страхового тарифа.

Зависит величина страхового тарифа и от уровня охвата обязательным социальным страхованием населения страны. В связи с тем что различные группы населения занимают неодинаковое место в экономическом процессе, весьма раз-

лично и степень их потребности в обязательном социальном страховании. Поэтому для каждого вида обязательного социального страхования важно определить:

а) какие группы населения должны быть непременно включены в обязательное страхование;

б) каким группам надо предоставить возможность добровольного социального страхования;

в) какие группы могут быть в принципе исключены из системы обязательного социального страхования.

В частности, в действующей системе социального страхования не до конца решен вопрос о включении в нее лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой. Общеизвестно, что в настоящее время эта категория экономически активного населения либо уклоняется от социального страхования, либо участвует в нем частично. В то же время их численность уже превысила 20 млн человек.

Прямое влияние на величину страхового тарифа оказывает также практика установления льгот для отдельных категорий плательщиков взносов. Она имеет место в отношении индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, лиц свободных профессий и других категорий плательщиков взносов. Социально-экономических оснований для установления льготных тарифов нет никаких. Более того, это ведет к потерям миллиардов рублей страховой системой и к нарушению одного из основополагающих принципов социального страхования — «соответствие выплат взносам». Льготники платят взносов меньше, а страховые выплаты у них одинаковые со всеми.

Для определения количества получателей страховых пособий (пенсионеры, инвалиды, безработные и т. д.) по каждому виду (направлению) социального страхования производятся необходимые прогнозные (актуарные) расчеты. Определив количество получателей и в соответствии с этим объемы страховых выплат, определяемых как необходимые затраты на воспроизводство рабочей силы, устанавливается объем страховых выплат по каждому направлению и по социальному страхованию в целом.

В решении назревшей проблемы в ходе модернизации системы обязательного социального страхования сделаны первые шаги по установлению более высоких тарифов для льготных категорий. Переход на новые тарифы будет осуществляться постепенно.

Следующим социально-экономическим фактором, в решающей мере определяющим уровень тарифов страховых взносов, является ресурсная база социального страхования, или фонд оплаты труда застрахованных. При этом принципиально важно, чтобы величина ее была максимально реальной, или экономически обоснованной. Это предполагает высокие требования к точности прогнозных оценок макроэкономического и демографического развития как основы ее расчетов. В составе макроэкономических показателей в первую очередь необходим прогноз фонда оплаты труда и средней заработной платы. В 2012 г. в России ФОТ составил 11,71 трлн руб.

Решающее влияние на формирование этих показателей оказывают:

- 1) динамика ВВП;
- 2) динамика стоимости рабочей силы и на ее основе изменение доли заработной платы в структуре ВВП.

Отметим сразу, что в силу низкой стоимости рабочей силы на российском рынке труда доля оплаты труда (без учета страховых взносов) составила в 2012 г. 28% ВВП (против 60% в индустриально развитых странах), со всеми вытекающими отсюда последствиями для социальных выплат.

Для определения ресурсной базы социального страхования требуется также прогноз численности работающего населения, уплачивающего страховые взносы. Это необходимо по причинам двоякого характера: во-первых, для корректировки фонда оплаты труда, от которого устанавливается процент страховых взносов, путем его уменьшения на сумму зарплаты работников, не входящих в систему обязательного социального страхования (застрахованных в рамках обязательных профессиональных систем и др.); во-вторых, для определения объемов государственного финансирования за отдельные категории населения (неработающие, “чернобыльцы” и др.) в соответствии с действующим законодательством.

Неотделимым звеном определения ресурсной базы социального страхования является ее корректировка с учетом уровня собираемости взносов, льготности. Естественно, в расчет должны быть приняты затраты на обеспечение функционирования страховой системы (содержание аппарата управления, доставка страховых выплат, создание резерва и т. п.).

На базе данных, с одной стороны, о необходимом объеме средств, который должен быть аккумулирован в виде страховых взносов, а с другой — о ресурсной базе национальной системы социального страхования, соответственно устанавливаются тарифы страховых выплат в процентах от фонда оплаты труда (ФОТ), в целом, а также по отдельным ее направлениям. При этом необходимо учитывать следующие обстоятельства:

1) было бы неправомерно устанавливать тарифы страховых взносов в действующие внебюджетные фонды в отрыве друг от друга. Функционирование единой национальной системы социального страхования предполагает, что тариф для каждого его направления устанавливается в рамках единой системы страховых тарифов. Иной подход создает угрозу возникновения необоснованных диспропорций в распределении финансовых ресурсов между различными фондами социального страхования, и в то же время угрозу экономически неприемлемой нагрузки на производителей по финансовым обязательствам перед ними;

2) при установлении тарифов страховых взносов влияние политических факторов, сиюминутных ситуаций и других подобных явлений должно быть минимизировано.

Расчет размера страхового тарифа производится по формуле

$$T = \frac{\sum v}{\sum \text{ФОТ}} \times 100, \quad (4.1)$$

где $\sum v$ — объем финансовых ресурсов, необходимый для выполнения обязательств перед застрахованными;

$\sum \text{ФОТ}$ — фонд оплаты труда.

Устанавливаемые размеры страховых тарифов не являются неизменными. Однако их пересмотр должен носить не волюнтаристский характер, а опираться на реальные экономические процессы. Из формулы расчета тарифа видно, что без ухудшения финансовой обеспеченности страховой системы и, соответственно, материального положения застрахованных уменьшение размера страхового тарифа, а следовательно, налоговой нагрузки на работодателя возможно лишь на основе повышения эффективности общественного производства как основы значительного роста фонда оплаты труда, т. е. расширения ресурсной базы социального страхования. Такой же эффект достигается и в случае сокращения числа получателей страховых выплат.

Волюнтаристские действия властей, снизивших в 2005 г. тариф единого социального налога с 36,5 до 26,0%, привели к резкой финансовой дестабилизации всех фондов социального страхования. Только на покрытие возникшего дефицита пенсионного фонда правительство вынуждено было выделить из стабилизационного фонда 111 млрд руб. Углубление финансового кризиса пенсионной системы продолжалось и последующие годы. Наибольшие трудности возникли в пенсионном страховании. В 2012 г. доля трансфертов пенсионному фонду из федерального бюджета составила 48,4% расходов ПФР, в 2010 г. — 52,8%. Как показывает анализ, возникший кризис был спровоцирован прежде всего произвольным установлением тарифов.

Все это дает основание сделать вывод: снижение налоговой нагрузки на работодателей за счет снижения тарифов страховых взносов возможно, но оно должно опираться на рост оплаты труда, увеличение ее доли в ВВП либо путем снижения количества получателей страховых выплат, например, вследствие увеличения возраста выхода на пенсию.

4.6. Понятия и термины, используемые в социальном страховании

Рассмотрев подробно базовые категории социального страхования, на остальных его понятиях и терминах остановимся кратко.

4.6.1. Понятия и термины, отражающие порядок формирования финансовой базы социального страхования

Средства социального страхования — денежные средства и имущество, которые находятся в оперативном управлении страховщика конкретных видов социального страхования. Источником их являются отчисления работодателей и работников из их заработков на цели социального страхования.

Различают **обязательные и добровольные платежи**. К числу обязательных относится уплата страховых взносов. Их обязательность, величина, порядок уплаты определяются законодательством.

Страховой взнос — индивидуально возмездный обязательный платеж, уплачиваемый в фонд социального страхования и имеющий персонально-целевое назначение — обеспечение права застрахованного на обязательное материальное обеспечение при наступлении страхового случая. По своему экономическому содержанию это отложенная (зарезервированная) часть заработной платы работника.

Добровольные платежи (взносы) уплачиваются в страховую систему каждым застрахованным добровольно на основе договора со страховщиком, которым устанавливается размер платежа и его условия, обязательства сторон и т. д. Договорные отношения составляют основу добровольного социального страхования. В качестве примера можно привести договор накопительного пенсионного страхования застрахованного лица с негосударственным пенсионным фондом.

Страховой тариф — величина страхового взноса в процентах от фонда оплаты труда, дохода или заработной платы работника.

Плательщики страховых взносов при обязательном социальном страховании — страхователи, определяемые в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, к которым относятся:

1) лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам:

а) организации;

б) индивидуальные предприниматели;

в) физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями;

2) индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой, и иные лица, занимающиеся в установленном законодательством порядке частной практикой (далее — плательщики страховых взносов, не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам), если в федеральном законе о конкретном виде обязательного социального страхования не предусмотрено иное.

Объект обложения (расчетная база) для исчисления страховых взносов — начисленная заработная плата по всем основаниям в пользу работника.

Предельная величина базы для начисления страховых взносов — сумма выплат и иных вознаграждений, с которой начисляются страховые взносы за расчетный период в пользу физического лица.

Бюджет фонда социального страхования — форма образования и расходования денежных средств на цели социального страхования. Каждый фонд обязательного социального страхования имеет свой автономный, т. е. независимый от других фондов и государства, бюджет.

Стоимость страхового года — сумма денежных средств, которые должны поступить за застрахованное лицо в бюджеты конкретных видов обязательного социального страхования в течение одного финансового года для выплаты этому лицу обязательного страхового обеспечения в размере, установленном законодательством.

Инвестиционный доход — дивиденды и проценты от инвестирования временно свободных страховых средств.

Финансовая устойчивость фонда социального страхования — ежемесячное соответствие его доходов с ежемесячными обязательствами по страховым выплатам, а также соответствие доходов и расходов фонда в долгосрочном периоде.

4.6.2. Понятия и термины, отражающие общие условия и порядок страховых выплат

Страховая выплата — денежная выплата застрахованному лицу, право на получение которой определяется по условиям и нормам, установленным законодательством или договором.

Страховое обеспечение — исполнение страховщиком своих обязательств перед застрахованным лицом при наступлении страхового случая в виде денежных выплат, натуральных услуг, установленных законами или договорами для конкретных видов риска.

Социальное пособие — денежная выплата в целях материального обеспечения застрахованного лица, имеющего соответствующее право, установленное законом или иным правовым документом: в социальном страховании наиболее значимыми являются пособия по безработице, по временной нетрудоспособности, по беременности и родам.

Гарантии минимальные — гарантии, обеспечивающие удовлетворение жизненно важных потребностей человека на минимально допустимом уровне.

Государственные минимальные социальные стандарты — единые минимальные социальные нормы и нормативы, установленные государством и гарантирующие соответствующий уровень потребления. Устанавливаются в законодательном порядке.

Прожиточный минимум — стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы. Определяется в целом по стране, а также в каждом субъекте Федерации один раз в квартал исполнительными органами власти по соответствующим возрастным категориям граждан.

Потребительская корзина — минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека. Устанавливается один раз в пять лет законодательным органом власти по возрастным категориям граждан. С 2013 г. рассчитывается по новой методике.

Минимальный потребительский бюджет (МПБ) — бюджет, обеспечивающий удовлетворение потребностей человека на минимально допустимом уровне, необходимом для воспроизводства рабочей силы, духовного и физического развития детей, поддержания активного социального и физического состояния пожилых людей. МПБ соответствует более высо-

кому уровню потребления, чем прожиточный минимум (количественно примерно в 2—2,5 раза).

Трудовой стаж — суммарная продолжительность периодов трудовой и иной деятельности, которые засчитываются в страховой стаж для получения страховой выплаты (выплат).

Страховой стаж — суммарная продолжительность уплаты страховых взносов в фонды социального страхования, а также иных периодов, засчитанных в страховой стаж, учитываемая при определении права на страховую выплату.

Социальный риск — вероятность наступления материальной необеспеченности застрахованного в связи с невозможностью участия его в трудовом процессе.

Страховой случай — совершившееся и задокументированное событие, представляющее собой реализацию страхового риска, с наступлением которого возникает обязанность страховщика осуществлять обеспечение по социальному страхованию.

Индивидуальный (персонифицированный) лицевой счет — совокупность сведений о поступивших страховых взносах за застрахованное лицо, а также иные сведения, учитывающие права застрахованного лица.

Актuarные расчеты — специальные математико-экономические расчеты, используемые в управлении социальным страхованием с применением теории вероятностей, законов больших чисел, страховой статистики и проч.

Вопросы для самоконтроля

1. Понятный аппарат социального страхования.
2. Что представляют собой фонды социального страхования?
3. Кто является собственником страховых средств в социальном страховании? Какова их экономическая природа?
4. Охарактеризуйте социально-экономическую природу страховых выплат в социальном страховании.
5. Каково экономическое содержание страховых взносов и их роль в формировании финансовой базы социального страхования?

6. Что такое страховой тариф? Почему важна его обоснованность и от чего зависит его величина?
7. По какой формуле производится расчет страхового тарифа?
8. Что понимается под средствами социального страхования?
9. Понятие “прожиточный минимум”.
10. Дайте определение потребительской корзины.

Глава 5. ПРИНЦИПЫ, ФУНКЦИИ, ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

5.1. Основные принципы социального страхования

Выявление сущности социального страхования — условие необходимое, но не достаточное для формирования и обеспечения эффективного функционирования системы социального страхования. Не меньшее значение имеет определение принципов, на основе которых оно строится. Прежде чем рассмотреть вопрос по существу, остановимся на понятии “принцип”.

Под принципом обычно понимается руководящая идея в политике, теории или основное правило деятельности. Возьмем в качестве простого примера принцип толерантности в межнациональных и межрелигиозных отношениях. Он предполагает, что основным правилом отношений между людьми в этой сфере должна быть взаимотерпимость. Следуя этому принципу должны строиться политика государства, отношения на бытовом уровне и т. п.

В процессе развития социального страхования сформировались свои особые принципы его построения и деятельности. Они не являются ни случайными, ни произвольными, так как, во-первых, выработаны практикой и, во-вторых, определяются его сущностью как специфической формы социальной защиты населения.

Конечно, при этом необходим учет социально-экономического положения современной России, трудностей переходного периода, но тем не менее система социального страхования должна строиться таким образом, чтобы она соответствовала требованиям рыночного хозяйства. И поэтому вопрос о принципах ее функционирования имеет не только научный, но и практический интерес. Они по существу являются ориентирами для

практических действий по ее формированию и ее деятельности. Другими словами, принципы социального страхования составляют тот каркас, на котором строится эта система. И чем полнее они будут учтены, чем удачнее адаптированы к российской действительности, тем надежнее и эффективнее будет функционировать система социального страхования.

К основополагающим принципам социального страхования относятся следующие:

1. Принцип солидарности. По формальным признакам (объединение страховых средств, формирование страховых фондов за счет взносов, солидарное распределение ущерба и т. п.) принцип солидарности в социальном страховании совпадает с аналогичным по названию принципом общего страхования. Однако в данном случае имеется в виду особый вид солидарности. В отличие от классовой солидарности он не преследует политических целей. В отличие от профессиональной солидарности участниками социального страхования являются работодатели и даже государство. Функциональным назначением солидарности в данном случае является взаимоподдержка и взаимопомощь всех участников социального страхования. Возможность осуществления этой задачи предполагает аккумулирование необходимых финансовых ресурсов за счет взносов субъектов страхования. Процесс их аккумуляции осуществляется не на основе внешнеэкономического принуждения, а на основе внутренних закономерностей движения рыночной экономики.

В каждом виде социального страхования принцип солидарности имеет свою специфику. Так, в обязательном пенсионном страховании солидарность — это прежде всего поколенческая солидарность: работающее поколение за счет страховых взносов, вносимых в систему пенсионного страхования, формирует финансовые ресурсы, идущие на выплаты пенсий работникам, вышедшим на пенсию. Следующее поколение будет обеспечивать содержание тех, кто, образно говоря, завтра выйдет на пенсию. При обязательном медицинском страховании взносы уплачивает каждый застрахованный, а лечебные услуги за счет общих средств получают только нуждающиеся в лечении.

Естественно, принцип солидарности предполагает перераспределение средств между различными социально-экономическими и демографическими группами застрахованных (например, здоровый платит за больного, работающий за безработного и т. д.). Особое значение он имеет при солидарной поддержке поколений, составляя основу солидарно-распределительной пенсионной системы. В накопительных пенсионных системах принцип солидарности практически не используется.

В этой связи хотелось бы также подчеркнуть, что принцип солидарности включает в себя и перераспределение финансовых ресурсов между территориями, или субъектами, Российской Федерации. Территории-доноры, естественно, недовольны, что им приходится отдавать часть средств дотационным регионам, и стараются всеми правдами и неправдами уйти от этой “повинности”. Однако отказаться от принципа солидарности, от перераспределения финансовых ресурсов между территориями, значит разрушить единую систему социального страхования, допустить ее распад на автономные структуры, выживающие в одиночку. Иной вопрос, что такое перераспределение должно быть минимизировано.

То, что принцип солидарности в социальном страховании является одним из основополагающих — явление не случайное. Оно объективное. И в основе такой объективности лежат обстоятельства по меньшей мере двоякого рода: во-первых, реальные закономерности развития рыночной экономики и, во-вторых, неспособность иных форм защиты индивида в условиях рынка обеспечить ему социальную безопасность.

Законом движения рыночной экономики, как свидетельствует история, является процесс ее централизации и обобществления. Известны и их последствия: на смену индивидуально-частному производству в основных сферах экономики пришли его ассоциированные формы — коллективно-капиталистические или государственно-капиталистические. Отличительной их чертой является высокий уровень диверсификации производства и капиталов. В результате участники таких ассоциированных предприятий уже

выступают не просто как хозяйственные партнеры, а как ассоциированные собственники. В этих условиях обеспечение непрерывности воспроизводственных процессов, в том числе и воспроизводства рабочей силы, становится их общим делом. Последняя, соответственно, воспроизводится как интегрированная часть совокупного работника. В результате социальное страхование становится не просто солидарным, но всеобщим и обязательным. Это означает, что никто не может избежать участия в солидарном покрытии социальных рисков, даже если он застрахован по личному страхованию. Без этого нормальное воспроизводство совокупной рабочей силы становится невозможным.

Всеобщий и обязательный характер социального страхования означает также, что оно распространяется и на ненаемных работников, или на так называемый средний класс. Корни этого явления также лежат в экономике. Дело в том, что в индустриально-развитых странах процесс обобществления производства принял такие формы и масштабы, что работники (мелкий бизнес, лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, и т. п.), формально самостоятельно ведущие производственно-хозяйственную деятельность, фактически составляют неотъемлемое звено единого общественного процесса производства. Они встроены в него, и поэтому, с одной стороны, их деятельность подчинена его движению, а с другой стороны, их нормальное функционирование — необходимое условие бесперебойного движения экономики в целом. Таким образом, самозанятые работники составляют также интегрированную часть совокупного работника и, как следствие, несут солидарную ответственность по обеспечению нормального воспроизводства рабочей силы при наступлении страховой ситуации. При этом существо дела не меняется от того, осуществляется ли социальное страхование через государственные, профессиональные или какие-либо иные страховые системы.

Процессы централизации и обобществления производства составляют ту экономическую основу, которая обуславливает солидарность, всеобщность и обязательность страховой

формы социальной защиты практически всего населения. Однако этот фактор не является единственным, действуют и другие причины: процессы гуманизации, социальное партнерство, успехи и пример других стран в социальной защите населения, процессы глобализации в социальной и экономической сферах и т. п. В ряду таких причин также находится и неспособность других форм социальной защиты, что подробно было рассмотрено ранее, обеспечить социальную защиту от угрожающих существованию человека рисков, таких как болезнь, безработица, старость и т. п.

В частности, личному страхованию не под силу решение этой задачи прежде всего в силу заложенных в нем внутренних ограничений. Определяющим из них является то, что конечной целью деятельности страховой организации является получение прибыли. Капитал, не приносящий прибыли, уже не капитал. Этим определяется логика поведения частного страховщика, она не может быть иной. Поэтому он может принять или не принять тот или иной предложенный к страхованию риск или принять его на определенных условиях, в то время как при обязательном социальном страховании страховщик не вправе выбирать риски для страхования. При личном страховании объем выплат (покрытия) определяется индивидуально, тогда как в социальном страховании объем выплат, как правило, не учитывает специфику рисков отдельного индивида и определяется массовыми рисками, которым подвергается население (безработица, профзаболевания, травматизм на производстве и т. п.).

Существенным является и то обстоятельство, что при личном страховании далеко не все граждане располагают достаточными ресурсами для уплаты страховых взносов. В этом случае часть населения вообще осталась бы без социальной защиты при наступлении страхового случая. Не решает проблемы и использование личных сбережений в качестве средства борьбы с социальными опасностями (болезнь, инвалидность, несчастный случай, потеря кормильца и др.). Поскольку последние носят случайный характер, постольку заранее индивидуумы не в состоянии определить ни время наступления, ни продолжительность страхового события. Неопределенна и возможность

накопления необходимых страховых средств по времени: будет ли он вообще иметь время для накопления этих сбережений? Более того, вновь вступающие в экономическую деятельность лица оказались бы вообще без социальной защиты. Все это вместе взятое позволяет сделать вывод, что принцип солидарности составляет неотъемлемый элемент рыночной модели социального страхования, обеспечивающий реализацию его сущности на практике.

Вместе с тем, следует иметь в виду, что при определенном уровне доходов необходимость в обязательном социальном страховании отпадает, так как индивид в состоянии сам позаботится о том, чтобы предупредить наступление критической ситуации. Практика стран с развитой системой социального страхования выработала здесь определенные правила страхования лиц с высокими доходами. Они либо выходят из системы обязательного социального страхования, либо для них устанавливается верхний потолок доходов, с которых ими уплачиваются страховые взносы. С зарплаты выше установленного уровня взносы, как правило, не взимаются. Тем самым обеспечивается соблюдение принципа солидарности и принципа социальной справедливости.

В то же время при доходах ниже определенного уровня страховые взносы также не взимаются и эти категории населения могут исключаться из систем социального страхования, если за них не вносит взносы государство.

В этой связи в молодой российской системе социального страхования эти подходы берутся на вооружение, что предполагает необходимость определения, какие группы населения должны быть в обязательном порядке обеспечены социальным страхованием, а какие могут быть в принципе исключены из него или переведены в систему социального обеспечения (помощи). Критерием, основой такой дифференциации является уровень доходов, при достижении которого социальное страхование перестает быть необходимостью для отдельных категорий граждан.

2. Принцип личной ответственности. Содержание принципа личной ответственности в условиях рыночной экономики применительно к социальному страхованию опреде-

ляется необходимостью личного участия застрахованного в формировании финансовой базы страховых фондов. Поэтому право на получение страховых выплат и оказание услуг при наступлении страхового случая получают лишь те, кто платит страховые взносы, или те, за кого платят страховые взносы. Более того, размер страховых выплат ставится в прямую зависимость от величины уплаченных страховых взносов. В свою очередь, устанавливается дифференциация величины страховых взносов в зависимости от оценки уровня социальных и профессиональных рисков. В действующей в России системе социального страхования этот принцип пока практически не работает. В страховые фонды работники взносов из личных заработков не уплачивают. Уже в этом сказывается неполноценность существующей системы. Пока действует лишь принцип солидарности. Тогда как в развитых системах социального страхования имеет место их сочетание, и это не случайно. Ведь личный вклад работника в страховые фонды не на словах, а на деле должен повышать заинтересованность каждого застрахованного в эффективной и надежной их деятельности. Страхование тем самым становится для них не “чужим”, а их кровным делом, а страховые взносы — не дополнительным налогом, а средствами, предназначенными для оказания им действенной помощи при наступлении страхового случая.

Осуществление принципа личной ответственности при социальном страховании важно и с точки зрения изменения менталитета россиян в отношении роли и значения обязательного социального страхования. Оно позволит преодолеть стереотип мышления, что государство обо всем и обо всех позаботится, что оно обеспечит и пенсию необходимого уровня, и бесплатное медицинское обслуживание, и выплаты детских пособий и т. п. Насколько живуч этот стереотип, говорят данные опроса, проведенного в 51 регионе России: 80% опрошенных считают, что государство должно обеспечить их в старости. Это означает, что имеет место разрыв общественного сознания и экономической и социальной действительности.

Для понимания новых процессов в социальной сфере необходимо уяснить, что одним из последствий перехода к рыноч-

ному хозяйству является уменьшение финансовых возможностей государства по социальной защите. При этом хотелось бы подчеркнуть, что речь идет не о возможностях общества, а именно государства. И вопрос здесь не в кризисном состоянии экономики в тот или иной период ее развития (это явление временное), а в принципе. Дело в том, что переход к частной собственности на средства производства и многоукладной экономике с преобладанием частного сектора коренным образом изменил саму систему распределения общественного продукта и роль государства в этом процессе. Оно из монопольного собственника общественного продукта превратилось в одного из ряда других собственников (банки, финансовые группы и т. п.).

В этих условиях государство может выступать и фактически выступает гарантом социального обеспечения лишь на минимальном уровне. Поэтому бесплатность значительной части услуг становится невозможной, их платность превращается в норму. А это означает необходимость перехода к социальному страхованию на базе такого основополагающего принципа, как личная ответственность индивида за формирование условий своей жизни. В классических системах социального страхования наряду с работодателями расходы на финансирование выплат страховых пособий по безработице, болезни, материнству, пенсий по старости, инвалидности, потере кормильца несут и работники. Доля их взносов в разных странах различная, по данным за 2012 г. колеблется от 6,30% их общей величины в Испании до 39,5% в Нидерландах (самая высокая). Соответственно, и доля в общем страховом взносе работодателя в различных странах неодинаковая. Наиболее высокая она в Италии и Франции — соответственно 41,1 и 39,2%, наименьшая в Канаде — 8,25%.

3. Принцип страховых выплат только при наличии взносов в страховую систему. В этом принципиальное отличие страховой системы от иных форм социальной защиты (социальной помощи, социального обеспечения и др.), в которых такой жесткой зависимости нет. Поэтому, если человек не участвует в формировании финансовой базы страхового

сообщества, т. е. не застрахован, он и не может претендовать на социальное (материальное) обеспечение при возникновении материально-финансовых трудностей в результате наступления страхового случая. В качестве же плательщиков страховых взносов выступает либо сам работник, либо его работодатель, а в отдельных случаях государство. Но это одна сторона этого принципа. Другая же состоит в том, что размер выплачиваемых выплат (пенсий, пособий по временной нетрудоспособности, по безработице и др.) должен быть адекватен уровню внесенных страховых взносов. Конечно, речь в этом случае идет не о полной эквивалентности выплаты и взноса (особенно в солидарно-распределительных системах), а лишь о соответствующей зависимости размера пособий от размера внесенных страховых взносов каждым застрахованным. В противном случае нарушается заинтересованность и работника, и работодателя в уплате страховых взносов со всей зарплаты застрахованного. Показателем адекватности размера страховых выплат размеру страховых взносов является *коэффициент замещения утраченной заработной платы страховым пособием в случае наступления страхового случая* (Кз). Чем выше Кз, тем выше степень соответствия размера пособия величине внесенных взносов застрахованным. Сегодня в российских условиях такая взаимозависимость двух категорий отсутствует: при высоких и средних зарплатах Кз составляет 5–25% от утраченной зарплаты.

4. Принцип трехсторонности. Данный принцип предполагает участие в социальном страховании всех трех субъектов: работодателя, работника и государства. Его соблюдение важно с точки зрения социально справедливого распределения ответственности между ними при финансировании социального страхования. Решение этой проблемы на практике не так просто. Оно прежде всего упирается в меру ответственности каждой из сторон при наступлении страхового случая. Что касается работодателя и работника, то мировая практика здесь уже выработала определенные правила. Обычно по всем видам социального страхования, кроме страхования несчастных случаев на производстве и профессиональных

заболеваний, страховые взносы вносят и работодатели, и работники. В европейских странах усредненная пропорция распределения страховой нагрузки выглядит следующим образом: $\frac{2}{3}$ ее величины вносит работодатель, а $\frac{1}{3}$ — работник. Соответствующие данные о размерах отчислений на программы социальной защиты в отдельных странах представлены в табл. 5.1.

Таблица 5.1

**Величина отчислений на программы социальной защиты
в некоторых странах мирового сообщества (2010 г.), %**

Страна	Все программы социальной защиты		
	Застрахованные лица	Работодатель	Всего
Австралия	1,50	0	1,50 ¹
Австрия	17,20	27,70	44,90
Бельгия	13,07	17,87	30,94
Канада	6,05	8,25	14,30 ²
Чехия	12,50	35,00	47,50 ²
Финляндия	11,70	15,74	27,44 ²
Франция	15,66	34,23	49,89
Германия	19,90	21,30	41,20 ²
Греция	11,95	23,90	35,85
Венгрия	12,50	38,00	50,50 ²
Гренландия	4,00	11,38	15,38
Ирландия	6,75	12,25	19,00
Италия	8,89	33,91	42,80
Япония	13,47	14,53	28,00
Корея	6,13	17,79	23,92
Люксембург	15,17	13,17	28,34 ²
Мексика	6,57	9,10	15,68
Нидерланды	45,62	19,85	65,47
Новая Зеландия	0	0	0,2
Норвегия	7,80	14,10	21,90 ²
Польша	25,71	20,88	46,59 ²
Португалия	11,00	26,75	37,75
Испания	6,30	33,78	40,08
Швеция	6,95	15,28	22,24 ²

Страна	Все программы социальной защиты		
	Застрахованные лица	Работодатель	Всего
Швейцария	6,40	8,44	14,84
Турция	14,00	20,50	34,50
Великобритания	10,00	12,20	22,20 ²
США	7,65	10,50	18,15

¹ Государство оплачивает большинство программ из бюджетных средств.

² Государство полностью оплачивает семейное пособие.

Страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний полностью возлагается на работодателя. Что касается государства, то здесь вопрос сложнее, хотя это не означает, что оно не должно участвовать в финансировании социального страхования. Ведь и его деятельностью может быть обусловлено возникновение тех или иных страховых рисков (например, структурная перестройка промышленности может вызвать безработицу; производственная деятельность может привести к загрязнению окружающей среды и, соответственно, к повышенной заболеваемости населения). В этой связи важно обеспечить сбалансированность ответственности государства, работодателя и работника в финансировании социального страхования. Она зависит от многих факторов, но наиболее важными из них являются: состояние экономики, направленность социальной политики государства, политическая стабильность в обществе, сложившиеся в стране традиции. Но только баланс интересов всех трех участников (субъектов) системы страхования способен обеспечить ее нормальное функционирование. Поэтому неучастие государства в формировании финансовой базы страхования в принципе неприемлемо. Такое положение возможно, но только как исключение, а не правило, т. е. временно, в особых, кризисных условиях. Стратегически же государство должно принимать участие в формировании ресурсов системы социального страхования.

Если рассмотреть реализацию принципа трехсторонности в действующей системе социального страхования в России, то можно сказать, что он работает слабо.

Во-первых, работники, как уже отмечалось, участия в формировании финансовой базы страховых фондов непосредственно из личных заработков не принимают. Более того, уровень реальной оплаты труда таков, что введение страховых взносов из личных заработков значительную часть работников поставило бы в тяжелое материальное положение или даже отбросило за черту бедности. Налицо реальное противоречие. Радикальное его разрешение лежит на путях создания условий, позволяющих основной массе работников за счет доходов, и в первую очередь за счет роста оплаты труда, обеспечивать себя и свою семью на социально приемлемом уровне. Для этого необходимо изменить уровень оплаты труда. Вектор этого изменения один — заработанная плата должна быть адекватна рыночной стоимости физического и интеллектуального воспроизводства человека. Обеспечение этого условия предполагает, что удельный вес заработной платы (как показывает опыт экономически развитых стран) в себестоимости продукции должен составлять 60–75%. В Российской Федерации в 1991 г. он составлял 30%, сейчас 20–25%, т. е. с каждого рубля произведенной продукции работник получает лишь 20–25 копеек.

С точки зрения квалификации наш работник не намного уступает, скажем, американскому или канадскому работнику. Поэтому и стоимость его физического и интеллектуального воспроизводства должна быть адекватной. Для сравнения заметим, что в 2012 г. по данным Росстата, как уже отмечалось, среднемесячная зарплата наемных работников России составляла 760 долл. США, в то время как в США 4100 долл. Среднестатистический российский работник на каждый доллар заработной платы производит в три раза больше конечной продукции, чем аналогичный работник США. Цена труда в России занижена не только по сравнению с уровнем оплаты труда в странах с развитой рыночной экономикой, но и по сравнению с фактической производительностью труда.

Это сравнение дает ориентир для изменения уровня оплаты труда работников в России.

Во-вторых, участие государства в финансировании социального страхования предусмотрено законодательством (социальные пенсии, взносы в Фонд обязательного медицинского страхования за неработающих граждан и др.). Однако фактически государство (как на федеральном, так и на местном уровне) не только зачастую не вносит платежей в фонды социального страхования, но допускает безвозвратное заимствование средств на свои нужды из этих фондов.

5. Принцип самоуправления. Важность этого принципа очевидна. Его осуществление означает в первую очередь выведение из непосредственного государственного управления внебюджетных страховых фондов. Кроме того, оно предполагает реальное отделение бюджетов страховых фондов от государственного и региональных бюджетов. Но здесь возникают два вопроса. Почему целесообразно построение системы социального страхования как самоуправляемой системы? Каково ее взаимоотношение с государством? Обоснованные ответы на эти вопросы имеют принципиальное значение для определения направлений дальнейшего развития системы как на федеральном, так и на региональном уровне.

Прежде всего, как показывает практика, если социальное страхование проводится непосредственно самим государством, то оно вступает в прямую конкуренцию с другими многочисленными задачами и целями, решаемыми им. И в частности, одной из причин того, что социальная сфера в советский период всегда находилась в положении Золушки, можно сказать, являлась ее неконкурентоспособность, например, с задачами развития военно-промышленного комплекса или сельского хозяйства. Нельзя сбрасывать со счетов и обстоятельства сиюминутного и политического характера, определяющие деятельность государства. Отделение бюджетов страховых фондов от госбюджета затрудняет доступ государства к финансовым средствам, выделяемым на социальные нужды, не позволяет отчуждать их для своих надобностей, а таковых, как известно, у государства немало, и оснований для

изъятия страховых средств всегда предостаточно. Исходя из этих соображений, социальное страхование целесообразно осуществлять через соответствующие юридически и финансово самостоятельные страховые организации.

Вместе с тем самоуправление предполагает, что все участники системы страхования, т. е. застрахованные, страхователи и страховщики несут в равной мере ответственность за управление соответствующим страховым фондом. Участие же застрахованных и работодателей в управлении страховыми фондами, несомненно, может способствовать ослаблению общественных конфликтов в социальной сфере. Осуществление такого сотрудничества социальных партнеров в органах самоуправления, естественно, предполагает формирование соответствующих объединений (объединения наемных работников, объединения работодателей).

Экономической основой самоуправления в социальном страховании является характер собственности страхового сообщества. Страховые средства по своей социально-экономической природе, как уже отмечалось, это отложенная часть заработной платы работника. Следовательно, страховые средства — это собственность застрахованного работника (работников) независимо от того, в какую юридическую форму эти средства облечены. Государство не может быть их собственником по сути. Поэтому все действия с этими средствами должны осуществляться самими застрахованными, т. е. на основе самоуправления, или, в отдельных случаях, передаваться в доверительное управление, например государству.

Говоря о самоуправлении страховых фондов, было бы неправомерно на этом основании отрицать важную роль государства в организации социального страхования.

В настоящее время регулирование социального страхования представляет собой своеобразное сочетание непосредственного (прямого) государственного управления и отдельных элементов самоуправления. (Действующая система его регулирования подробно будет рассмотрена позже.)

Вместе с тем по мере развития системы социального страхования необходим постепенный переход к самоуправле-

нию. Что касается роли государства, то оно должно создавать правовую основу, на которой базируются отношения между участниками страхового процесса, принимать решения об образовании учреждений социального страхования или регулировать их возникновение.

Рассмотренные принципы социального страхования являются тем фундаментом, на котором строится система социального страхования. В то же время необходимо, чтобы она отвечала и другим требованиям. Одним из них является обеспечение реальной возможности для застрахованных и членов их семей в реализации своих прав по социальному страхованию в рамках действующего законодательства. Другим, не менее значимым требованием является гарантированность определенного уровня материальной обеспеченности застрахованных при наступлении страхового случая. Это достигается путем установления государством минимальных социальных гарантий застрахованным гражданам, поступления в их распоряжение определенного количества материальных благ и услуг (доходов) для удовлетворения личных потребностей. Например, гарантированный законом минимальный размер пенсий, пособий по безработице, выплат по беременности и родам, пособий по уходу за детьми и т. п.

Система социального страхования населения должна обладать также способностью предотвращать или существенно смягчать последствия реализации рисков. При этом необходимо отметить, что касается функций социального страхования, то они должны смягчать удары рынка по жизненному уровню населения. Это предполагает индексацию страховых пособий, использование компенсационных выплат и других мер, в соответствии с ростом стоимости жизни. Важно также, чтобы система не порождала иждивенческих настроений.

5.2. Функции социального страхования

Сущность любого экономического явления находит свое проявление и реализацию через его функции. Данное методологическое положение довольно полно проанализировано

в имеющейся научной литературе. В этой связи возникает необходимость, как нам представляется, рассмотреть лишь некоторые аспекты проблемы.

Обычно в качестве определяющей функции социального страхования называют функцию защиты индивида перед такими общими опасностями, как болезнь, инвалидность, старость, безработица, несчастный случай, смерть кормильца. В принципе, это положение не вызывает возражения. Но недостаток такого подхода заключается в том, что оно носит общий характер. Ведь, скажем, социальная помощь также выполняет функцию социальной защиты населения. И это тоже верно. Однако как в первом, так и во втором случае не раскрывается качественная определенность каждой из них. Поэтому необходимо это общее положение конкретизировать. Применительно к социальному страхованию такая конкретизация означала бы, что основной его функцией является **функция обеспечения воспроизводства рабочей силы** при наступлении страхового случая. Соответственно, и ее эффективность должна оцениваться с точки зрения того, насколько достигается эта цель.

Другой важнейшей функцией является **функция перераспределения доходов**. Механизм такого перераспределения связан с образованием страховых фондов, которые формируются за счет стоимости необходимого продукта, а не прибыли. Что же касается их социально-экономической природы, то они представляют собой, как уже отмечалось, ассоциированную форму собственности. Уровень обобществления здесь может быть разный (общенациональные системы страхования; профессиональные системы, системы отдельных организаций или корпоративные системы). Эти обстоятельства необходимо иметь в виду при рассмотрении содержания функции перераспределения доходов. Для нее характерны следующие особенности. Во-первых, в данном случае осуществляется перераспределение необходимого продукта. Во-вторых, перераспределяются собственные средства застрахованных, что позволяет тем, которые не затронуты наступившим риском, поддерживать тех, кто им затронут. Тем самым реализуется

принцип солидарности. И в этом случае функция перераспределения является инструментом обеспечения социальной защиты индивида на основе взаимопомощи застрахованных или использования общих финансовых ресурсов, сформированных за счет страховых взносов всехзастрахованных для поддержки оказавшихся в беде. В силу этого по определению недопустимо изъятие государством средств из страховых фондов.

Ресурсы, выделяемые рыночной системой для обеспечения воспроизводственного процесса, не могут перераспределяться для решения других социальных целей, например, для уменьшения дифференциации доходов, поддержания беднейших слоев населения и т. п. Если такие действия имеют место, то неизбежно возникает нарушение нормального хода общественного воспроизводства.

Все это позволяет сделать вывод, что функция перераспределения обеспечивает воспроизводство рабочей силы в условиях наступления страховой ситуации. Именно данной цели подчинено движение средств внебюджетных страховых фондов.

К функциям социального страхования относится также **аккумуляция страховых ресурсов**. Ее назначение состоит в накоплении необходимых средств для материального обеспечения застрахованных при наступлении страховых случаев. Естественно, что для осуществления данной функции необходимы соответствующие организационные структуры и финансовые механизмы. Они, как вполне понятно, не могут быть совершенно одинаковыми в разных системах социального страхования в силу различных политических, экономических, социальных условий, исторических особенностей развития стран, демографических, этнокультурных и других факторов. Но для нас сейчас важна не эта сторона вопроса, а исходные условия и факторы, определяющие возможность реализации функции аккумуляции средств. Что здесь необходимо иметь в виду? Социальные внебюджетные страховые фонды, из которых осуществляются страховые выплаты, как

известно, формируются за счет страховых взносов. Но это не произвольно образованная сумма средств: их аккумуляция подчинена строго определенным целям, которые обусловлены сущностью и содержанием социального страхования.

Прежде всего аккумуляция ресурсов, их движение подчинено строго определенной цели создания финансовой базы для материального обеспечения застрахованных при наступлении страхового случая. В свою очередь этим определяются источники аккумулируемых средств, их объем, экономический механизм их формирования. Таковыми, как уже отмечалось, являются страховые взносы. Конкретные размеры и качественная их характеристика (они могут быть прогрессивными или регрессивными, пропорциональными, льготными и т. д.) могут варьироваться по видам социального страхования, отдельным странам. Прямое или косвенное влияние на политику тарифообразования оказывает множество факторов и в первую очередь состояние экономики, уровень оплаты труда, направленность и содержание социальной политики государства, бизнеса, сплоченность и организованность работников в отстаивании своих интересов.

Что же касается общей величины страхового взноса, то она определяется необходимостью обеспечения воспроизводства индивида. При этом нижняя ее граница не может быть ниже уровня, не позволяющего обеспечить физиологическое выживание работника.

В этой связи необходимы, во-первых, надлежащий контроль со стороны государства за исполнением законов в сфере социального страхования, во-вторых, наличие заинтересованности у самих работников в социальном страховании. Последнее обстоятельство имеет особое значение для лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой (ЛСР — лица свободных и творческих профессий, фермеры, индивидуальные предприниматели и т. п.); в-третьих, дифференциация страховых взносов при страховании некоторых видов рисков (профзаболевания, производственный травматизм). Кроме того, успешность осуществления функции аккумуляции

страховых ресурсов зависит от таких факторов, как уровень занятости населения, уровень оплаты труда, уровень доходов, темпы их изменения, соотношение между работающим населением и нетрудоспособным, уровень собираемости страховых взносов.

В число функций социального страхования входит и **функция страховых выплат**, которая занимает особое место, так как завершает страховой цикл. Она не сводится лишь к чисто технической операции — выплате пособий. Целевое назначение этой функции — обеспечение финансовыми средствами при наступлении страхового случая на уровне, обеспечивающем нормальную жизнедеятельность работника и членов его семьи. Именно этому должно быть подчинено расходование страховых средств. Всякое иное отвлечение средств, носящее нестраховой характер, является нарушением основ социального страхования. Ведь его суть и смысл, как уже подчеркивалось, заключается в том, что оно осуществляется за счет собственных средств застрахованных (аккумулированные страховые взносы). Открытое или скрытое их перераспределение на нужды государства (к чему оно может прибегнуть), неизбежно ведет к снижению уровня социальной защиты. Но это одна сторона дела. Другая же состоит в том, что величина страховых выплат должна быть такой, чтобы обеспечить данную целевую функцию, т. е. воспроизводство рабочей силы. При этом социальное право застрахованного на страховую выплату определяется не его нуждаемостью или необходимостью обеспечения минимальных потребностей, а размером уплаченных страховых взносов. Иных оснований при социальном страховании нет и быть не может. Из этого следует вывод, имеющий ключевое значение для социального страхования: страховые выплаты должны соответствовать внесенным страховым взносам. Несоблюдение этого принципа — одна из основных причин сбоев в функционировании социального страхования. В случае разрыва между уплаченными взносами и выплатами предполагается гарантированность минимального уровня социальной защиты застрахованных со стороны государства.

И еще одно. При социальном страховании выплаты производятся двумя способами: либо в форме денежных выплат, либо в форме товаров и услуг. Первые применяются, когда система страхования должна возместить утрату заработка вследствие безработицы, старости, болезни, профессионального заболевания или травмы. В условиях же, когда нет уверенности, что выделенные средства будут потрачены именно на те товары и услуги, на приобретение которых уплачивались взносы, предоставляется помощь в виде натуральных услуг. Типичным примером здесь может служить оплата медицинских услуг, лекарств и других товаров, предоставляемых застрахованному.

Среди функций социального страхования называют и такие, как обеспечение социальной справедливости, сглаживание противоречий между социальными группами капиталистического общества, инвестиционная и др. Конечно, эти и подобные им явления имеют место. Но все дело в том, что они определяются не сущностью социального страхования как определенного экономического явления, а иными факторами. Так, например, превращение страховых средств в инвестиции (что действительно имеет место) вытекает из денежной их формы, а точнее, из способности стоимости к самовозрастанию.

5.3. Основные факторы развития социального страхования

Функционирование и развитие социального страхования как любого сложного явления находится под влиянием многообразных факторов. И от того, насколько полно учитывается их воздействие, во многом определяется качество и эффективность страховой формы социальной защиты населения. Все многообразие факторов, воздействующих на систему социальной защиты населения и ее основу — социальное страхование, можно сгруппировать в три блока:

- 1) факторы, проистекающие из потребностей;
- 2) факторы, проистекающие из ресурсной базы их удовлетворения;

3) факторы социосистемы, обеспечивающие соответствующую форму единства, взаимосвязь и взаимообусловленность между потребностями и реальными ресурсами.

Комплекс этих факторов позволяет получить представление о структуре, взаимосвязи и взаимодействии факторов с системой в целом, а также друг с другом. Вместе с тем для понимания закономерностей влияния каждого фактора на систему социального страхования населения, его места и роли в этом процессе принципиальное значение имеет выделение их составляющих. Рассмотрим это подробнее.

5.3.1. Потребности

Назначение социального страхования как основной формы защиты работников в страховой ситуации состоит в обеспечении жизнедеятельности или удовлетворении потребностей застрахованных. А это означает, что собственник рабочей силы, т. е. работник, и при наступлении страхового случая должен располагать достаточным количеством жизненных средств, чтобы поддерживать нормальную (социально приемлемую) жизнедеятельность. В этой связи объем и качество потребностей индивида, подлежащих удовлетворению, определяют величину необходимых ресурсов системы социального страхования. При этом следует иметь в виду, что уровень и характер потребностей и собственно размер страхового обеспечения всегда определены. В частности, трудно не согласиться, что уровень такого обеспечения в значительной мере определяется уровнем и качеством жизни населения в целом или величиной стоимости рабочей силы. В свою очередь ее величина, во-первых, исторически конкретна и, во-вторых, не одинакова для стран с различным уровнем развития, национальными особенностями, разными природно-климатическими условиями. Поэтому уровень и качество социальной защиты населения сегодня и на заре развития капитализма совершенно различны, так же как в индустриально развитых и в развивающихся странах. Из этого вытекают следующие выводы:

1) уровень жизни экономически активного занятого населения является отправной точкой при определении норм социального обеспечения;

2) возникновение страхового случая не должно вести к снижению жизненного уровня человека.

Такой подход означает, что если система социальной защиты не обеспечивает нормального, социально приемлемого уровня удовлетворения материальных и культурных потребностей индивида, то она является неэффективной и подлежит реформированию.

Сегодня в российской действительности такой уровень социальной защиты пока в полной мере не обеспечен. Достаточно сказать, что значительное количество пенсионеров получает доплаты к пенсии до прожиточного минимума. В 2011 г. число таких пенсионеров составило 4,8 млн человек (13% их общего числа).

Составляющие фактора “потребности” весьма разнообразны. Прежде всего к ним относятся потребности в питании и здравоохранении, одежде, жилье, домашней обстановке, отдыхе. Непосредственное влияние на физиологические потребности оказывают и условия природной среды — климат, растительность, водообеспеченность, стихийные бедствия. Достаточно сказать, что затраты населения на одежду, обувь, коммунальные услуги (свет, тепло и т. д.) на юге и на северных территориях России далеко не одинаковые. Многие потребности связаны с жилищной обеспеченностью, в комплекс которой входят затраты на коммунальные услуги (отопление, освещение и т. п.), ремонт жилищ, благоустройство населенных пунктов, в том числе их озеленение, на торговую и транспортную инфраструктуру.

Существенное значение имеют условия отдыха, не только времени сна и дней отдыха, но и соответствующих благоприятных условий, комфортной обстановки, развлечений, поездок на курорты, спорт, туризм и т. п.

Немаловажную роль среди факторов, проистекающих из потребностей людей, играют потребности, обусловленные историко-бытовыми традициями, а также модой. Это относится к особым требованиям, которые устанавливают люди к питанию, одежде, жилью, семье, домашним занятиям, исполь-

зованию свободного времени. К числу этой группы факторов относятся: праздники и обряды, спорт, туризм, имеющие позитивный характер, а также негативные привычки, как, например, пьянство.

Возрастающая роль характерна для культурных потребностей, т. е. потребностей в образовании, печати, радио и телевидении, театрах и других учреждениях культуры.

В последние годы большое значение придается историко-политическим факторам, к которым относятся последствия войны, политические события, рост преступности, загрязнение окружающей среды самим человеком.

Характерной чертой факторов, связанных с потребностями, формирующих систему социальной защиты населения, является их функциональная определенность. Это позволяет установить как направленность, так и характер воздействия каждого из них на эту систему.

Возьмем, например, фактор природно-климатических условий. Он, естественно, в первую очередь оказывает влияние на уровень затрат на воспроизводство рабочей силы. В неблагоприятных для проживания человека природно-климатических условиях требуются повышенная калорийность питания, более высокие расходы на одежду, обувь, коммунальные услуги (отопление, воду и т. п.), на нормальное физическое и социальное развитие детей и подростков, поддержание активного социального и физического состояния пенсионеров. Наглядное представление об этом дает сравнение уровня прожиточного минимума (в процентах) на отдельных северных территориях в сравнении со среднероссийским. В 2009 г. стоимость минимального набора продуктов питания в Камчатском крае составляла 211%, Чукотском автономном округе — 210, в Республике Саха (Якутия) — 168, в Магаданской области — 170, Хабаровском крае — 160% от среднероссийского уровня.

Конечно, было бы некорректным величину прожиточного минимума ставить в зависимость только от природно-климатических условий. На него оказывают влияние и другие факторы: социальные, экономические, этнокультурные, демо-

рафические и т. п. Все это так. Однако уровень минимально допустимого потребления (так называемый физиологический уровень) находится в непосредственной зависимости от условий среды обитания.

5.3.2. Ресурсная база

Ресурсная база определяет экономические возможности общества по социальному обеспечению населения. Это материальная основа, которая выделяет соответствующие ресурсы для социальной системы. Проще сказать, что этот фактор определяет размер той “одежки”, по которой, если переиначить поговорку, “протягивают ножки”. Следовательно, в числе факторов он занимает центральное место, поскольку именно ему принадлежит определяющая роль в выделении объема необходимых финансовых и материальных ресурсов, их источников. В число его составляющих входят:

- объем и структура национального богатства;
- уровень, характер развития и эффективность экономики;
- численность, половозрастная структура населения, его динамика, рождаемость, смертность, расселение (село, город, плотность населения), миграция, типы и состав семей;
- трудовые ресурсы и уровень занятости населения;
- уровень реальных доходов и заработной платы;
- уровень и структура душевого потребления;
- состояние здоровья населения (продолжительность жизни, динамика заболеваний, уровень травматизма и т. п.);
- социальная структура общества (наемные работники, самозанятые, бедные, богатые и т. п.);
- уровень образования, профессиональной подготовленности, культуры населения, т. е. уровень качества человеческого капитала;
- состояние инфраструктуры социальной сферы;
- уровень и характер организованности рабочего класса, населения в целом в борьбе за свои права;
- экологическая безопасность.

Влияние каждого из этих факторов по-разному сказывается на формировании ресурсной базы социального страхования. Так, например, экономика, базирующаяся на современной технике и технологиях, способна выделить и выделяет больший объем ресурсов, нежели экономика материально-техническая, база которой физически и морально устарела. И это понятно, поскольку величина производимого валового внутреннего продукта (ВВП) в первом случае как по общему объему, так на душу населения превосходит соответствующие показатели во втором случае. Или возьмем динамику численности занятых, половозрастную структуру населения. Сокращение занятых в экономике при прочих неизменных условиях означает прямое сужение ресурсной базы системы социального страхования, так как сокращается численность плательщиков взносов. Если одновременно имеет место рост иждивенческой нагрузки на одного работающего (ситуация, характерная сегодня для России), то финансовая система социального страхования оказывается дефицитной. Прямое влияние на формирование ресурсной базы фондов социального страхования оказывает уровень оплаты труда (доходов). И это закономерно, поскольку страховые взносы уплачиваются с заработной платы и размер поступлений средств в систему социального страхования непосредственно зависит от величины фонда оплаты труда (ФОТ).

В отличие от этих и других подобных факторов, оказывающих прямое влияние на формирование ресурсной базы социального страхования, иные воздействуют косвенно (опосредовано). Так, от уровня и характера организованности рабочего класса, населения в борьбе за свои права в значительной мере зависит уровень оплаты труда. Думать, что работодатели добровольно способны платить работникам достойную заработную плату, значит верить в сказку, что они исповедуют принцип “и волки сыты, и овцы целы”. Вся история капитализма, в том числе и российского, говорит об одном: отстаивая свои права на достойную зарплату, рабочие добиваются успеха тогда, когда едины и сплочены.

Рассматривая влияние факторов “потребности” и “ресурсы” на развитие социального страхования, следует также отметить следующее. При всей их кажущейся автономности, независимости друг от друга было бы ошибкой не видеть единства этих двух составляющих, определяющих динамику страховой формы защиты населения. С этой точки зрения социальное страхование можно охарактеризовать, с одной стороны, как потребность страховой системы в определенном количестве жизненных благ, необходимых для поддержания жизнедеятельности застрахованных при наступлении страхового случая (“потребности”), а с другой стороны, как ресурсную базу, которая обеспечивает удовлетворение на социально приемлемом уровне потребности застрахованных. Единство это хотя и неразрывное, но внутренне противоречивое: потребности имеют тенденцию к расширению (это закономерно вытекает из поступательного движения человечества, или прогресса), а рост ресурсной базы имеет свои объективные ограничения. Разрешение противоречия и формы движения обеспечивает социосистема. Рассмотрим этот вопрос подробнее в следующем разделе.

5.3.3. Социально-экономический фактор

Прежде всего уточним понятие.

Применительно к рассматриваемой теме под социально-экономическим фактором понимается *система социально-экономических отношений общественного строя, воздействующая на систему социальной защиты и обеспечивающая ее функционирование, в том числе и социальное страхование*. Другими словами, это социосистема, в которой функционирует страховая форма социальной защиты. Воздействие этой социосистемы является определяющим и проявляется по разным направлениям. Так, социосистеме принадлежит основная роль в установлении форм и методов социальной защиты, ее механизмов, порядка создания соответствующих организационных структур, в разработке необходимого законодательства и т. п. Тем самым обеспечивается соответствующая форма единства между потребностями и реальными ресурсами.

Практическая реализация обеспечения единства потребностей и ресурсов осуществляется через социальную политику, разрабатываемую и проводимую государством. Ее цель и задача — обеспечить эффективную и надежную социальную защиту каждого человека. Успешность же ее решения в решающей степени определяется состоянием экономики страны, ее эффективностью. Вполне понятно, что чем больше производится обществом благ, тем больше возможностей для повышения уровня и качества удовлетворения потребностей застрахованных при возникновении страхового случая, и, наоборот, неизбежно их сужение при низком уровне общественного производства. Ведь, как говорится, там, где ничего нет, и император теряет свое право.

Поэтому виды и объемы социального обеспечения граждан в решающей мере зависят от эффективности общественного производства. И только на базе роста последней становится возможным, как показывает мировой опыт, развитие системы социального обеспечения, расширение и повышение его качества. Но здесь имеется и обратная сторона медали: в случае непомерно высоких темпов роста расходов на социальные нужды (превышающие темпы роста ВВП) подрывается конкурентоспособность экономики, возникает дефицит госбюджета, бюджетов фондов социального страхования и другие негативные явления.

Наконец, особое значение имеют факторы системы распределения и перераспределения доходов, в которую входят и социальные трансферты¹ как способ социальной защиты населения.

Результатом распределительных и перераспределительных процессов является формирование совокупного дохода системы социальной защиты населения, на основе которого осуществляется практическая реализация взаимосвязи пот-

¹ Социальные трансферты — это безвозмездная передача средств, главным образом в денежной форме, государственными и некоммерческими организациями (профсоюзными, религиозными, благотворительными и т. п.) населению.

ребностей и ресурсов и тем самым обеспечивается для определенной страны и для определенного периода определенный уровень и качество жизни населения, его отдельных групп и семей. Именно в этом звене социосистемы реализуется ее функция социальной защиты и конкретные цели.

Естественно, что учет воздействия этих факторов и характер системы социальной защиты населения предполагает систему их оценки (в том числе количественной). Особенно это важно для оперативного принятия решений в случае развития неблагоприятной ситуации в области социальной безопасности (неуправляемый рост безработицы, длительное и резкое падение доходов населения, в том числе у пенсионеров, инвалидов и других категорий граждан, резкое увеличение заболеваемости, травматизма и проч.). В этой связи как в Российской Федерации в целом, так и в отслеживающих эти процессы регионах в социальной сфере ведется мониторинг уровня доходов, пенсионного обеспечения, здоровья населения, проводятся выборочные обследования и другие мероприятия подобного рода. Такой учет имеет принципиальное значение при разработке и установлении минимальных государственных социальных гарантий.

В социальном страховании действуют следующие государственные минимальные социальные гарантии:

- прожиточный минимум пенсионеров;
- минимальный размер пенсионной выплаты по потере кормильца;
- социальные пенсии;
- единовременное пособие при рождении каждого ребенка;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- ритуальные пособия.

Особым направлением социальной политики государства является социальная защита работающего населения. Главным источником удовлетворения потребностей основной его массы в современном российском обществе является заработная плата. Кроме того, в рыночной экономике часть населения получает

доходы от предпринимательства, собственности, финансовых операций. В то же время, поскольку природа рыночной экономики и выше указанных форм доходов работников, предпринимателей и т. д. такова, что неизбежны экономические кризисы, безработица, колебание и дифференциация доходов по группам населения, постольку возникают ситуации, когда не обеспечивается даже минимальный социально допустимый уровень жизни той или иной части населения. Тем самым нарушаются элементарные права людей, закрепленные Конституцией Российской Федерации и международными декларациями. Действенным средством смягчения таких последствий является система социальных трансфертов в денежной и натуральной формах (доплаты к пенсии за счет федерального бюджета, если она меньше среднероссийского прожиточного минимума, выплата пособий по безработице и т. д.).

Требует особого внимания также фактор цен и тарифов. Как известно, для населения имеют значение не номинальные денежные доходы, а реальные, с учетом динамики цен на товары и тарифов на услуги. Эти цены в рыночной экономике непостоянны. Кроме того, цены и тарифы в России существенно различаются по регионам и внутри них, что обуславливает соответствующую дифференциацию доходов, в том числе оплаты труда и социальных выплат. Нельзя не учитывать, что динамика оплаты труда и социальных трансфертов автоматически не связана с динамикой цен, поэтому неизбежно возникают разрывы между ними во времени и пространстве. Это значит, что одной из функций социальной защиты населения является защита от роста цен в условиях экономического кризиса, от инфляции. Этот фактор весьма усложняет управление системой социальной защиты населения, требует ее гибкости и оперативности в пересмотре ее нормативов.

В процессе управления социальной защитой в таких условиях необходимо ее взаимодействие и согласие с системой оплаты труда. Ведь фактор цен и тарифов приводит к закономерной дифференциации заработной платы, к надбавкам, которые в равной и во многих случаях даже большей степени должны распространяться и на социальные трансферты.

В развитии системы социальной защиты в Российской Федерации большую роль играет региональный фактор. Это обусловлено, во-первых, тем, что существует определенное распределение полномочий, прав и ответственности в области социальной защиты между федеральным центром и регионами, и, во-вторых, наличием существенных различий между регионами в природно-климатических, социально-экономических, культурно-исторических и других особенностях. Поэтому субъекты Федерации не могут строить свою социальную политику без учета финансово-экономических возможностей регионов. Такой подход имеет принципиальное значение, поскольку он позволяет:

- выработать научно обоснованную и практически целесообразную социальную политику в регионе;
- обеспечить создание социально обоснованной системы льгот, гарантий и компенсаций для населения с учетом региональных факторов;
- выявить узкие места в социальной сфере регионов, выделить приоритетные направления ее развития;
- определить действительные потребности в финансовых ресурсах для обеспечения социальной защиты населения, распределить их между федеральным и региональными бюджетами, внебюджетными социальными фондами;
- распределить ответственность по социальной защите населения и развитию социальной сферы между федеральным центром и государственными органами управления в регионах.

Основные факторы развития социального страхования представлены на рис. 5.1.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем сущность и какова экономическая основа принципа солидарности?
2. Раскройте содержание принципа личной ответственности.
3. Почему важна уплата страховых взносов самим работником непосредственно из личных заработков?

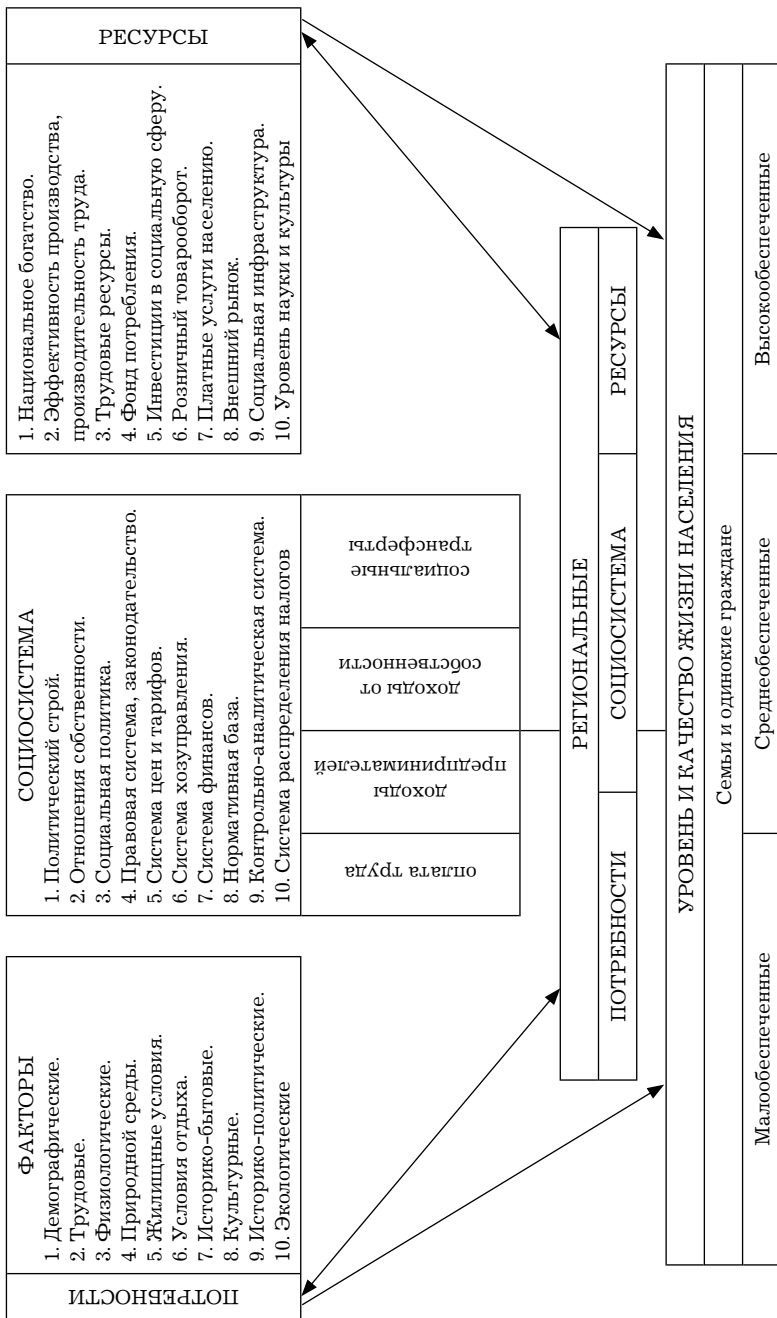


Рис. 5.1. Комплекс факторов, определяющих систему социальной защиты

4. Почему принцип “взнос — выплата” характерен только для страховой формы социальной защиты?

5. Охарактеризуйте принцип трехсторонности. В силу каких причин участниками социального страхования должны быть работники, работодатели и государство?

6. Каково содержание принципа самоуправления? Действует ли он в социальном страховании в России?

7. Какие функции выполняет социальное страхование и в чем их содержание?

8. Какова роль фактора потребностей в развитии социального страхования? Расскажите о влиянии динамики и структуры потребностей на социальное страхование.

9. От чего зависят экономические возможности общества по развитию социального страхования?

10. Назовите составляющие элементы социосистемы. Каково их влияние на развитие социального страхования?

11. Какова роль государственной политики в развитии социальной защиты населения? Какие экономические и финансовые механизмы используются государством в этих целях?

Глава 6. СУБЪЕКТЫ (УЧАСТНИКИ) СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

Социальное страхование независимо от того, является ли оно обязательным или добровольным, всегда осуществляется в рамках страхового сообщества и за счет его средств. Его участниками, или субъектами социального страхования, являются юридические и физические лица. Юридические лица — это предприятия, организации, учреждения независимо от формы собственности, на которых заняты работники. В процессе осуществления страхования они вступают в определенные экономические, правовые, организационные отношения.

К числу основных субъектов социального страхования относятся:

- 1) застрахованные лица;
- 2) страховщики;
- 3) страхователи.

Каждый из них является носителем определенных экономических отношений и интересов. В них эти отношения и интересы персонифицируются, или, что одно и то же, олицетворяются. Соответственно, каждый субъект социального страхования (либо на основании закона, либо на основании договора страхования) наделяется необходимыми правами и обязанностями, позволяющими выполнять их функции.

6.1. Застрахованные лица

К застрахованным лицам относятся лица, в пользу которых осуществлено социальное страхование. Такими лицами являются: граждане Российской Федерации, а также иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации.

ранные граждане и лица без гражданства, работающие по трудовым договорам; лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой; члены крестьянских фермерских хозяйств, даже родовых общин малочисленных общин народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. При наступлении страхового случая их обеспечение осуществляется за счет страховых средств.

Застрахованные лица как участники социального страхования наделены определенными правами и несут определенные обязанности. При обязательном страховании они устанавливаются законами, при добровольном — договорами страхования.

В соответствии с действующим законодательством РФ **застрахованные лица имеют право:**

- на своевременное и полное получение страхового обеспечения. Его условия и порядок устанавливаются федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. В отдельных случаях (например, при потере кормильца) страховое обеспечение распространяется и на членов семьи застрахованного, а также лиц, находящихся на его иждивении. Правила такого обеспечения устанавливаются федеральными законами;

- на защиту ими лично или через представителя своих прав, в том числе и в суде. В качестве представителя застрахованных могут выступать их доверенные лица, профсоюзы;

- на участие через своего представителя или профсоюз в управлении социальным страхованием. Однако следует отметить, что данное право осуществляется недостаточно активно, условия для его реализации не созданы. Оно, скорее, продекларировано, чем выполняется, так как не созданы механизмы его реализации;

- на получение информации о деятельности других субъектов социального страхования — страховщиков и страхователей. С вступлением в 2002 г. в силу закона о пенсионном обеспечении это право приобрело особую значимость. Оно дает основание и позволяет получать информацию о наличии и движении пенсионных средств на накопительном счете и на индивидуальном лицевом счете страховой части пенсии;

- на внесение предложений о тарифах страховых взносов страховщикам и в правительство. Реализация этого права может осуществляться либо через представителя застрахованного лица, либо через профсоюз;

- защищать свои права, в том числе в судебном порядке.

Обязанности застрахованных лиц:

- своевременно предъявлять страховщику документы, содержащие достоверные сведения для назначения и выплаты страхового обеспечения. Перечень и характер предоставляемых документов определяются соответствующими федеральными законами по конкретным видам социального страхования, подзаконными актами Правительства РФ, инструкциями соответствующих ведомств;

- соблюдать условия, установленные для назначения (перерасчета) и выплаты обязательного страхового обеспечения;

- сообщать страховщику обо всех изменениях, влияющих на выплату обязательного страхового обеспечения;

- вносить страховые взносы, если такая обязанность установлена федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования;

- возмещать причиненный ущерб страховщику в результате противозаконных действий.

6.2. Страховщики

К страховщикам относятся те участники страхового процесса, которые непосредственно осуществляют страхование и обеспечивают права застрахованных лиц при наступлении страхового случая. В обязательном социальном страховании в качестве страховщика для конкретных его видов создаются специальные организации. В настоящее время страховщиками являются: в пенсионном и медицинском страховании — Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР), Федеральный и территориальные фонды ОМС (ФОМС и ТФОМС), в социальном страховании — Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ). В соответствии с действу-

ющим законодательством в обязательном социальном страховании страховщики являются некоммерческими страховыми организациями. Данное положение имеет принципиальное значение, так как оно четко устанавливает, что деятельность страховщиков не может быть направлена на получение прибыли для них самих. В то же время использование свободных страховых средств для получения инвестиционных доходов в пользу застрахованных возможно. Более того, в накопительной пенсионной системе размещение пенсионных средств с целью их прироста является обязательным. Для этого создан соответствующий механизм их инвестирования.

Права страховщика. Для выполнения своих функций страховщик наделяется соответствующими правами. К числу его прав относятся:

- при необходимости назначать и проводить экспертизу с целью проверки наступления страхового случая. Это право позволяет, с одной стороны, пресекать сокрытие наступления страхового случая и тем самым обеспечивать защиту прав застрахованного, а с другой стороны, блокировать необоснованные выплаты. В практике социального страхования имеются нарушения как первого рода (сокрытие несчастных случаев на производстве, например), так и второго рода (необоснованные выплаты пособий и др.);

- проводить у страхователей проверки документов, связанных с назначением (перерасчетом) и выплатой обязательного страхового обеспечения, представлением сведений индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц; требовать и получать от плательщиков страховых взносов необходимые документы, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе указанных проверок, за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну, определяемую в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

- требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемых организаций, а также от физических лиц, которые самостоятельно уплачивают обязательные платежи, устранения выявленных нарушений законодательства

Российской Федерации об обязательном социальном страховании;

- получать у налоговых органов необходимую для осуществления обязательного социального страхования информацию о страхователях и застрахованных лицах, включая налоговую декларацию, и иные сведения, составляющие налоговую тайну;

- осуществлять управление средствами бюджета фонда обязательного социального страхования и контроль за их расходованием в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации;

- представлять интересы застрахованных лиц перед страхователями;

- осуществлять возврат страховых взносов страхователям в случае, если невозможно установить, за каких застрахованных лиц указанные платежи уплачены;

- взыскивать со страхователей недоимки по страховым взносам, налагать штрафы, начислять пени за несвоевременную уплату страховых взносов и другие нарушения. Порядок взимания недоимок, наложения штрафов и т. п. устанавливается законодательством. Это очень важное право. Оно позволяет страховщикам, с одной стороны, повышать платежную дисциплину и тем самым усиливать финансовую устойчивость системы, а следовательно, обеспечивать своевременность и полный объем страховых выплат, с другой стороны, пополнять доходы своих бюджетов. Достаточно сказать, что в 2012 г. мобилизация просроченной задолженности по пенсионному фонду составила порядка 15 млрд руб., по фонду социального страхования — не менее 1,5 млрд руб.;

- обращаться в суд с исками о защите своих прав и возмещении причиненного вреда. Такое право страховщик имеет не только по отношению к работодателю, но и застрахованным лицам.

Обязанности страховщика. Обязанности страховщика определяются его функциями. Круг их довольно широк. Центральное место среди них занимают обязанности по формированию финансовой базы каждого конкретного вида социального страхования. В их число входит:

- обоснование размера тарифов страховых взносов. Здесь недопустимо как необоснованное завышение тарифов, так и занижение. Поэтому необходимо, чтобы учитывалось мнение и работодателей (страхователей), и организаций, представляющих интересы работников (профсоюзов, их объединений и др.);

- подготавливать обоснование размера тарифов страховых взносов;

- осуществлять контроль за обоснованностью представления документов для назначения (перерасчета) сумм обязательного страхового обеспечения, в том числе на льготных условиях в связи с особыми условиями труда;

- составлять проект бюджета соответствующего фонда социального страхования и обеспечивать исполнение указанного бюджета;

- обеспечивать целевое использование средств обязательного социального страхования, а также осуществлять контроль за их использованием;

- осуществлять учет средств, поступающих по обязательному социальному страхованию;

- вести учет страховых взносов физических лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному социальному страхованию;

- вести государственный банк данных по всем категориям страхователей, в том числе физических лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному социальному страхованию, индивидуальный (персонифицированный) учет сведений о всех категориях застрахованных лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации об индивидуальном (персонифицированном) учете;

- обеспечивать организацию своевременного учета дохода от инвестирования средств обязательного пенсионного страхования в соответствующих специальных частях индивидуальных лицевых счетов;

- организовывать через свои территориальные органы бесплатные консультации застрахованным лицам по вопросам обязательного социального страхования.

- регулярно информировать в установленном порядке страхователей, застрахованных лиц, государственные общественные организации о своем финансовом состоянии и принимать необходимые меры по обеспечению своей финансовой устойчивости.

Ряд обязанностей страховщика связан с *обеспечением прав застрахованных*. В их число входит:

- своевременное и правильное назначение (перерасчет) страхового обеспечения, а также его выплата застрахованным лицам при возникновении страхового случая;
- обеспечение своевременной выплаты работодателями страховых пособий независимо от назначения экспертиз для проверки наступления страхового случая.

У страховщика имеются также *организационные обязанности*, в частности:

- осуществлять регистрацию страхователей;
- осуществлять ведение единого учета застрахованных лиц и страхователей, поступления и расходования средств обязательного социального страхования;
- бесплатно предоставлять страхователям и застрахованным лицам либо их представителям, а также государственным и общественным организациям информацию о своей деятельности, за исключением конфиденциальной информации, порядок передачи которой устанавливается законодательством Российской Федерации;
- бесплатно информировать и консультировать страхователей о нормативных правовых актах по вопросам обязательного социального страхования;
- развивать международные связи в области социального страхования.

6.3. Страхователи

К страхователям относятся те участники социального страхования, которые осуществляют уплату страховых взносов в пользу застрахованных. Это означает, что “страхователь” и “плательщик страховых взносов” — можно сказать,

понятия идентичные. Основная их функция — формирование финансовой базы, или доходной части бюджета, фондов социального страхования.

Действующим законодательством РФ уплата страховых взносов возложена на предприятия и организации независимо от организационно-правовых форм. Сюда входят как государственные предприятия, так и частные, как применяющие наемный труд, так и не применяющие.

Обычно в организациях (предприятиях), применяющих наемный труд, страхователями выступают их собственники или работодатели. Они обязаны осуществлять социальное страхование своих работников от социальных и профессиональных рисков, носящих массовый характер (выпадение из трудового процесса по возрасту, болезни, в случае безработицы и т. п.), внося на эти цели установленные законом страховые взносы.

Напомним, что страхователями также могут быть и отдельные граждане, уплачивающие страховые взносы из личных заработков в фонды социального страхования; лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой; индивидуальные предприниматели; фермеры и др. В этом случае страхователь и застрахованный совмещены в одном лице. В современной России в силу низкого уровня оплаты труда наемные работники страховых взносов непосредственно из своей зарплаты в фонды социального страхования не вносят.

В качестве страхователя выступает и государство. Эту роль оно выполняет, во-первых, внося страховые взносы в пользу работников, занятых на государственных предприятиях и в государственных организациях. В отдельных случаях оно выступает как плательщик страховых взносов по некоторым рискам. В настоящее время, в частности, государство уплачивает страховые взносы за неработающее население при обязательном медицинском страховании.

Размер уплачиваемых страховых взносов, или страховой тариф, при обязательном социальном страховании устанавливается Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Для различных социальных рисков он разный.

Для страхователя особое значение имеет время начала возникновения страховых отношений, или время начала возникновения обязательств по уплате страховых взносов. В государственном социальном страховании для работодателей оно возникает с момента заключения с работником трудового договора, у иных страхователей — с момента регистрации их страховщиком. Регистрация работодателя в качестве страхователя является обязательной.

Права и обязанности страхователя при обязательном социальном страховании определяются федеральным законодательством, при добровольном страховании — договором страхования. Их объем и содержание устанавливаются такими, чтобы обеспечить выполнение страхователем своих функций в страховом процессе. Поэтому они не могут быть раз и навсегда данными. С изменением и уточнением функций страхователя корректируются его права и обязанности.

Права страхователя. В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации страхователь имеет право:

- участвовать через своих представителей в управлении обязательным социальным страхованием;
- вносить предложения о тарифах страховых взносов на конкретные виды обязательного социального страхования страховщикам и в Правительство Российской Федерации;
- бесплатно получать у страховщиков информацию о нормативных правовых актах по вопросам обязательного социального страхования и размерах страхового обеспечения, выплаченного застрахованным лицам, за которых страхователь уплачивал страховые взносы;
- участвовать через своих представителей в проведении расчетов по определению обоснованности тарифов страховых взносов;
- обращаться в суд для защиты своих прав.

Обязанности страхователя:

- ходатайствовать перед соответствующими фондами об отсрочке уплаты страховых взносов (обязательных платежей)

и пользоваться предоставленными в соответствии с законодательством Российской Федерации льготами;

- обращаться в суд для защиты своих прав.

Закон устанавливает и некоторые **специфические обязанности страхователя**. Сегодня в их число входит:

- обязанность вставать на учет и сниматься с учета у страховщика в качестве плательщика страховых взносов в сроки, установленные федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. Внешне это выглядит лишь как техническая операция. Вместе с тем она носит далеко не формальный характер. Ведь постановка и снятие с учета означает начало или прекращение обязательств страхователя по социальной защите работника;

- осуществлять в установленные законом сроки и в установленных законодательством размерах уплату страховых взносов. Экономическую значимость данной обязанности трудно переоценивать. Только ее выполнение в полном объеме и своевременно обеспечивает финансовую устойчивость фондов социального страхования, позволяет выплачивать страховые пособия без сбоев и задержек. В целях повышения ответственности страхователя за уплату страховых взносов, в случае нарушения им этой обязанности, законодательством предусмотрены к нарушителям штрафные санкции (штрафы, пени);

- предоставлять страховщику достоверные сведения, необходимые ему для ведения индивидуального (персонифицированного) учета. В первую очередь это относится к сведениям об уплате страховых взносов (обязательных платежей). Отсутствие такого учета или его недостоверность ведут к нарушению прав застрахованных и основополагающих принципов страхования, таких как: обеспечение соответствия страхового взноса страховой выплате, личная ответственность работника за свое материальное положение при наступлении страхового случая. Порядок осуществления персонифицированного учета устанавливается федеральным законом;

- вести учет и предоставлять страховщику отчет о начисленных страховых взносах в установленные законода-

тельством сроки; предоставлять страховщику для проверки документы по учету и перечислению страховых взносов (платежей), а также их расходованию;

- непосредственно выплачивать определенные виды страховых пособий застрахованным лицам при наступлении страховых случаев в соответствии с законодательством. В частности, речь идет о выплатах пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам и некоторым другим, которые выплачивают непосредственно работодатели.

Вопросы для самоконтроля

1. Кто относится к застрахованным лицам?
2. Перечислите основные права застрахованных. Раскройте их содержание.
3. Каковы обязанности застрахованных?
4. Кто в соответствии с действующим законодательством является страховщиком? Какая его основная функция?
5. Какими правами наделен страховщик?
6. В чем состоят обязанности страховщика?
7. Кто в соответствии с законом является страхователем и в чем заключаются его обязанности?
8. Какими правами пользуется страхователь?

Глава 7. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

С переходом от государственной экономики советского образца к рынку объективно встала проблема роли государства в новых социально-экономических условиях. В полной мере она относится к социальной сфере вообще и к социальному страхованию в частности.

Крайних позиций в этом вопросе придерживаются либеральные демократы, считающие, что роль государства должна быть сведена к минимуму, а “невидимая рука рынка” (метафора, примененная А. Смитом) все расставит по своим местам и обеспечит нормальное функционирование как экономики, так и социальной сферы. Однако на практике выяснилось, что это далеко не так. Ослабленное государство в экономике оказалось слабым и в социальной сфере, что катастрофически сказалось на эффективности действующей системы социальной защиты населения, в том числе и обязательного социального страхования.

В этой связи нам предстоит уяснить: необходимо ли вмешательство государства в сферу социального страхования в условиях рынка, и если да, то в какой мере и в каких формах? Данный вопрос и будет рассмотрен в этой главе.

7.1. Необходимость государственного регулирования социального страхования

По своей природе система социального страхования является самоуправляемой и самодостаточной. Однако это вовсе не означает, что она полностью автономна и независима от государства. При этом речь идет не о разовых вмешательствах государства, вызванных какими-либо экстремальными

событиями (например, временные финансовые трудности системы), а о постоянных его управленческих функциях. Первые случайны, вторые — объективно необходимы.

Что здесь показывает практика?

В любом индустриально развитом обществе государство выполняет определенные управленческие функции. Степень вмешательства государства в деятельность системы социального страхования в разных странах разная. Диапазон здесь довольно широк: от мягких форм регулирования страховой деятельности до фактического ее огосударствления.

Обычно характер отношений государства с системой социального страхования характеризуется как государственное регулирование (воздействие, вмешательство и т. д.). Но как бы оно ни называлось (хотя, на наш взгляд, более точное название “государственное регулирование”), суть в том, что эти отношения представляют собой определенный вид управленческих отношений. Такое регулирование является не чем-то произвольным и случайным, а реально необходимым. Необходимость эта обуславливается рядом объективных обстоятельств.

Во-первых, социальное страхование нуждается в государственном регулировании из-за потребности обеспечения сочетания частных, групповых интересов и интересов общества в целом. Ведь рассматриваемый нами институт представляет определенные групповые интересы, которые, естественно, далеко не всегда совпадают с интересами других слоев населения и общества в целом. Возьмем, например, проблему размера выплат страховых пособий. Государство устанавливает и гарантирует их обязательный минимальный уровень. Если эту функцию полностью передать в ведение страховых фондов, то здесь могут возникнуть серьезные нарушения, связанные с их финансовым положением, приоритетами в расходовании средств, с собственными интересами и т. д. Обеспечение сочетания интересов групповых и всего общества в этом случае должно достигаться не прямым государственным управлением, а путем установления регулируемых государством норм. И тогда государственное регулирование выступает как форма разрешения одного из глубинных противоречий

рыночной экономики — противоречия между интересами частными, групповыми и интересами всего общества в сфере социального страхования. Но целью такого регулирования является не ограничение самоорганизации и самоуправления системы, а ее дополнение в тех случаях, когда оказывается, что система социального страхования не в состоянии преодолеть внутренние противоречия рыночной экономики.

Во-вторых, необходимость государственного регулирования обуславливается тем, что сама система социального страхования не в состоянии преодолеть свои отдельные внутренние противоречия, например противоречие, возникающее из желания работодателей минимизировать размер взносов или уклониться от их уплаты вообще, а также переложить расходы по страховым выплатам на других. В этом случае государственное регулирование выступает как форма разрешения данного противоречия, что позволяет реализовать интерес каждого участника страхового процесса: застрахованные получают материальное обеспечение, необходимое для воспроизводства их рабочей силы при наступлении страхового случая, а работодатели обеспечивают себя дееспособной рабочей силой, не допуская ее деградации. Противоречивость поведения работодателей вполне закономерно. Если взять работодателей в целом, то, конечно, все они вместе заинтересованы в обеспечении нормального воспроизводства рабочей силы, здесь их интересы совпадают. Что же касается каждого отдельного работодателя, то капитал не был бы капиталом, если бы не стремился к максимальной прибыли за счет уменьшения затрат на рабочую силу, не исключая и уклонение от уплаты страховых взносов, и получение всеми правдами и неправдами льгот по выплате взносов.

О том, что это противоречие не надуманное, а реальное, говорят следующие факты. По итогам 2012 г. задолженность по страховым взносам во внебюджетные фонды социального страхования и госбюджет составила более 170,7 млрд руб. До 37% работодателей взносов в пенсионный фонд не вносят вообще. Широкое распространение получила практика использования различных скрытых форм оплаты труда,

чтобы минимизировать уплату страховых взносов. По данным Росстата объем скрытой оплаты труда в 2012 г. превысил 8 трлн 450 млрд руб. (более 14% ВВП), что привело к недоплате взносов только в пенсионный фонд порядка 1 трлн 400 млрд руб.

Без последовательного и жесткого воздействия государства на работодателей сама система социального страхования это противоречие снять не в состоянии. Только при таком подходе солидарная форма покрытия страховых расходов в состоянии снять угрозу материальных потерь застрахованными при наступлении страховых случаев на неблагоприятных предприятиях и организациях или при их банкротстве, а следовательно, отсутствии средств на уплату страховых взносов.

В то же время солидарная форма создает возможность недобросовестным плательщикам взносов покрывать страховые выплаты за счет других. Характерный пример можно привести из практики ФСС. При отсутствии средств на выплату заработной платы, а следовательно, и на страховые взносы, работников отправляют на “больничные листы”, которые, естественно, оплачиваются ФСС. Подобные явления имеют место и в других фондах.

Приводя эти примеры, мы хотим обратить внимание не на всякого рода нарушения, а на внутреннюю противоречивость страховой формы социальной защиты населения. Это противоречие реально, и сама система социального страхования не в состоянии его разрешить без участия государства. Только путем целенаправленных действий государства по обеспечению обязательного финансового покрытия страховых рисков на необходимом уровне возможно разрешение противоречия между общими и частными интересами работодателей — реального противоречия страховой формы социальной защиты населения.

Государство, как выразитель общих интересов обеспечивает разрешение и другого внутреннего противоречия социального страхования. Массовый и постоянный характер социальных и профессиональных рисков, воспроизводимых рыночной экономикой, предопределяет необходимость осу-

ществления всеобщего и обязательного социального страхования как наемных работников, так и других слоев населения. В противном случае это привело бы к тому, что значительная его часть оказалась бы социально незащищенной от этих рисков при наступлении страховых случаев. Однако, с одной стороны, при этом должен быть обеспечен всеобщий охват страхованием всего населения, а с другой стороны, имеют место определенные социальные и экономические факторы, препятствующие тому.

Прежде всего это реализация одного из основополагающих принципов рыночной экономики — принципа личной ответственности человека за обеспечение условий своей жизни, что предполагает участие каждого застрахованного в уплате страховых взносов. Текущие экономические интересы и потребности работников могут вызвать стремление отдельных индивидов уклониться от уплаты страховых взносов. Конечно, неплательщиков в этом случае можно было бы вывести из системы страхования, но тогда нарушается всеобщность страхования. Нельзя не учитывать и другие обстоятельства. Так, хотя по своему экономическому содержанию страховые взносы и составляют часть необходимого продукта, но на поверхности они выступают как вычеты из заработной платы и в сознании застрахованных отождествляются с дополнительной налоговой нагрузкой. Призыв “заплати страховые взносы и живи спокойно” на уровне массового сознания имеет тот же смысл, что и “заплати налоги и живи спокойно”. И, наконец, многие индивиды склонны недооценивать опасность рисков и проявляют беспечность в отношении своей социальной безопасности. Система социального страхования сама преодолеть это противоречие также не может. “Невидимая рука рынка” здесь бессильна. Разрешение данного противоречия возможно только с помощью государства через установление всеобщего и обязательного страхования наемных работников и лиц, живущих за счет собственного труда.

Система государственного регулирования развития социального страхования включает в себя и обеспечение сбалансированности взаимодействия всех ее структурных

элементов с позиции интересов всего общества. Это относится и к определению общей страховой нагрузки на работодателей, и к установлению размера страховых тарифов для отдельных направлений социального страхования, и т. д.

Все это вместе взятое дает основание, как представляется, сделать следующие выводы.

Государственное регулирование социального страхования представляет собой особую форму управленческих отношений, реализующихся через различные действия государства (законодательные, контролирующие, экономические, организационные и т. д.) в социальной сфере. Их качественная определенность характеризуется тем, что, во-первых, они обеспечивают сочетание групповых интересов и интересов общества в целом при страховой форме социальной защиты; во-вторых, они являются формой движения и разрешения определенных внутренних противоречий самого социального страхования, с которыми оно справиться самостоятельно, без государственного вмешательства, не может; в-третьих, эти отношения не являются чужеродными в рыночной модели социальной защиты, а составляют неотъемлемую ее часть. Поэтому, несмотря на то, что социальное страхование имеет статус самоорганизующейся и самоуправляемой общественной структуры, государственное регулирование социального страхования не только правомерно, но и необходимо. Более того, эффективная социальная защита населения без основной регулирующей роли государства невозможна. Иной вопрос, каковы должны быть масштабы этого регулирования, его формы и методы? На наш взгляд, на разных этапах социально-экономического развития страны они должны быть разными. Кроме того, они не одинаковы по странам. И это закономерно, так как в них находят отражение исторические особенности развития государства, его традиции, культура и т. д. В полной мере это относится и к функциям государственного регулирования социального страхования. Их развитие, обогащение и уточнение — процесс неизбежный и необходимый. Они не могут быть раз и навсегда данными.

7.2. Сущность государственного регулирования обязательного социального страхования

Вопрос о сущности государственного регулирования социального страхования как особого социально-экономического явления рыночной экономики, бесспорно, имеет существенное значение как для теории, так и для практики страховой формы социальной защиты населения. Вместе с тем становится все очевиднее, что без системного анализа сущности и содержания государственного управления социальным страхованием невозможно создание высокоэффективной, надежной и динамичной системы государственного регулирования социального страхования. К тому же системный анализ составляет теоретические предпосылки для анализа его отдельных (частных) проблем — функций, форм, методов и т. д. В основе такого подхода лежит проверенное на опыте методологическое положение: без предварительного теоретического решения общих вопросов невозможно решение частных. Поэтому четкое представление о сущности явления было и остается важнейшим условием плодотворного анализа соответствующей научной проблемы и механизмов ее реализации. (Без этого, добавим от себя, неизбежно скольжение по поверхности явления, описание лишь его внешних форм.)

Кроме того, трудно переоценить значение выявления сущности государственного регулирования развития социального страхования и с точки зрения потребностей практики. Вряд ли есть особая необходимость в доказательствах того, что формирование рыночной модели государственного регулирования без четких представлений о его сущности и закономерностях функционирования не может быть успешным. Конечно, было бы наивно полагать, что сама разработка теоретических проблем уже автоматически гарантирует формирование научно обоснованной системы регулирования. Речь идет о другом — о создании научных предпосылок, которые должны быть дополнены целенаправленной деятельностью государства, чтобы реализовать их на практике.

В этой связи хотелось бы подчеркнуть: отказ от такого подхода означал бы, что двигаться к намеченной цели при-

шло бы вслепую, без должной опоры на знание закономерностей развития такого общественного института, как государственное регулирование социального страхования, без должного учета внутренних противоречий рыночной экономики, обуславливающих его необходимость. Негативные последствия таких действий известны: это субъективизм, волюнтаризм, неразбериха. За примерами здесь далеко ходить не надо. Именно ошибочные представления радикалов-реформаторов о закономерностях и противоречиях развития рыночной экономики в России обусловили их действия по вытеснению государства из экономики и социальной сферы. Разрушительные последствия этого сегодня очевидны.

Естественным и правомерным шагом при анализе сущности государственного регулирования страховой формы социальной защиты населения является рассмотрение имеющихся на этот счет взглядов и представлений. Оценивая в целом уровень разработанности данного вопроса, сразу следует отметить, что общепризнанного понимания сущности (природы) государственного регулирования развития социального страхования в научной литературе не достигнуто. Каждый автор вкладывает свой смысл в это понятие. Да и работ, посвященных специально исследованию этой проблемы, практически нет. В той или иной мере проблемы государственного регулирования социального страхования, в том числе и рассмотрение его сущности, содержания, функций и т. п., различными авторами исследовались при рассмотрении вопросов государственного регулирования экономики вообще, проблем социальной политики, социального страхования в целом и отдельных его направлений. Причины такого положения кроются, во-первых, в относительной новизне для российских исследователей проблемы государственного регулирования социального страхования (как и в целом проблем страховой формы социальной защиты населения), которые стали особенно актуальны лишь в период перехода к рыночной экономике; во-вторых, в практических действиях реформаторов (из-за ошибочных представлений о роли государства в регулировании социальных процессов)

по демонтажу государственного управления экономической и социальной сферами (это, естественно, не могло не ослабить на какое-то время внимание науки к этой проблеме); в-третьих, в неизбежном выдвигании на передний план разработки конкретных мер по регулированию социального страхования в период ускоренного формирования системы социальной защиты населения, адекватной новым социально-экономическим условиям. Именно в этом ключе, что называется, на злобу дня, и вышло большинство публикаций по данной проблеме.

Однако вернемся к взглядам исследователей на проблему сущности государственного регулирования социального страхования. Вряд ли можно возразить против его понимания как *особой формы государственного управления социальными процессами в условиях социально ориентированной рыночной экономики*. В этом случае государственное регулирование характеризуется как особый вид отношений управления. В принципе это правильно. Но такое понимание носит слишком общий характер. Оно не отражает специфические сущностные свойства и качества государственного регулирования социального страхования. И поэтому не может быть признано исчерпывающим. Ведь, например, непосредственно государственное управление экономикой или социальной сферой, характерное для социализма, тоже представляет собой определенную систему управленческих отношений. Но государственное регулирование и непосредственно государственное управление — вещи разные, хотя и относятся к однопорядковой группе общественных отношений. Правильно, в принципе, также положение, что госрегулирование — это *особая форма государственного управления, представляющая собой систему организационных, юридических и экономических отношений, обеспечивающих социальную безопасность населения*. Однако ближайшее рассмотрение этого определения показывает его недостаточность, так как в нем отражена лишь структура отношений регулирования, но не раскрыта их сущность, специфика. Вместе с тем для выявления сущности государственного регулирования

обязательного социального страхования (ОСС) необходимо исходить из следующих положений.

1. Социальное страхование как особый социально-экономический институт рыночной экономики находится во взаимосвязи и взаимодействии с различными социально-экономическими структурами общества. В систему общественных отношений вплетены отношения социального страхования с государством, с ассоциациями, объединениями работодателей, работников, с профсоюзами, с финансовыми, налоговыми и другими структурами. Особое место в системе этих отношений занимают отношения с государством. Характер их определяется сущностью, особенностью и ролью социального страхования в обществе. В этой связи принципиальное значение имеет методологическое положение, что в социально ориентированной рыночной экономике государственное регулирование — явление объективное, неслучайное и неизбежное. Из этого, напомним, вытекает следующее:

- данная категория обобщает реальные социально-экономические процессы;
- является формой движения определенных внутренних противоречий страховой формы социальной защиты населения.

При таком подходе государственное регулирование рассматривается не как антипод рынку, не как нечто привнесенное случайными обстоятельствами, а как неотъемлемый компонент социально ориентированной рыночной экономики.

2. Анализ сущности (природы) этого социально-экономического явления (госрегулирование) предполагает рассмотрение двух вопросов:

1) Характер и особенности отношений, выражаемых данной категорией и придающих ей качественную определенность, обуславливающих ее отличия от других социально-экономических категорий и отношений.

2) Формой разрешения и движения каких внутренних противоречий самого социального страхования является его государственное регулирование?

Что касается первой позиции, то здесь следует иметь в виду следующие моменты.

Прежде всего государственное регулирование ОСС представляет собой управление специфической системой экономических отношений — отношений страховой формы социальной защиты населения. Для нее характерны такие черты:

а) негосударственный характер, т. е. она носит публично-правовой статус;

б) ее экономическую основу составляет индивидуально-групповая собственность самих застрахованных;

в) она опирается на собственную финансовую базу, формируемую вне государственного бюджета, соответствующие организационные структуры, не находящиеся в прямом управлении органов государственной власти.

Следовательно, по своей природе эта система самоуправляемая и самодостаточная. Поэтому **государственное регулирование ОСС является системой организационных, экономических и правовых отношений по управлению особым самодостаточным и самоуправляющимся социальным институтом.** Система этих отношений неизбежно принимает форму сочетания косвенного государственного управления и самоуправления.

Что касается второй позиции, то противоречия ОСС, которые разрешает государственное регулирование, уже были рассмотрены ранее.

Особый интерес представляет изучение вопроса о формах государственного регулирования ОСС сегодня.

В постсоветской России сложилась и функционирует определенная система государственного регулирования социального страхования. Обычно она рассматривается как переходная модель. Это означает, что процесс формирования ее рыночной модели еще не закончен. Данное обстоятельство накладывает свой отпечаток на характер регулирования этой системы.

Прежде всего с полной определенностью можно сказать, что она представляет собой *своеобразное сочетание*

непосредственного (прямого) государственного управления, государственного регулирования и отдельных элементов самоуправления. И как бы на первый взгляд это ни казалось странным или даже противоестественным, но такое сочетание стало не только возможным, но даже и необходимым на данном этапе развития системы социального страхования. И вся проблема и теоретически и практически состоит в том, чтобы создать условия для достижения наиболее высокого уровня эффективности этого сочетания для обеспечения социальной защиты населения и вместе с тем развивать новые формы и методы государственного регулирования, присущие социально ориентированной рыночной экономике. Это одна сторона проблемы.

Другая сторона проблемы состоит в том, что это явление требует объяснения, понимания причин такого сочетания. Здесь, на наш взгляд, сыграли свою роль следующие обстоятельства.

Во-первых, переходное состояние российского общества, в котором рядом соседствуют и взаимодействуют социально-экономические формы централизованного управления социальной сферой и переходные формы ее регулирования, вызванные к жизни рыночной экономикой.

Во-вторых, как свидетельствует практика, самоорганизация и самоуправление в полной мере присущи лишь устойчивым, сложившимся социально-экономическим системам. В период же перехода от одной системы к другой они малоэффективны. Сформировавшаяся в процессе рыночных реформ система социального страхования как раз и находится в состоянии такой трансформации. В силу этих обстоятельств и существует естественная необходимость в активной роли государства в прямом управлении ее развитием. Причем речь идет не просто о регулировании, осуществляемом путем определения целей деятельности участников страхового процесса, установления законодательных основ их функционирования, “правил поведения” и подобных регулирующих действий, а о прямом государственном управлении отдельными сторонами социального страхования. Логика здесь простая: на данном

этапе развития без непосредственного участия государства в управлении социальным страхованием оно как полностью самоорганизующаяся система функционировать пока не может.

В-третьих, нельзя сбрасывать со счетов устоявшиеся за годы советской власти стереотипы мышления, связанные с представлениями о надежности и эффективности только прямого государственного управления социальной сферой. Отражением такого понимания являются постоянные попытки вернуться к огосударствлению социального страхования. Живучесть подобных стереотипов составляет ту почву, на которой произрастают идеи прямого государственного управления социальным страхованием, и этим тормозится становление рыночной модели государственного регулирования социальным страхованием.

Другой характерной особенностью действующей системы государственного регулирования развития социального страхования является то, что *прямое государственное управление приобрело гипертрофированные масштабы*. Проявляется это по разным направлениям, но первооснову такого положения составляет законодательное закрепление статуса государственной собственности на средства внебюджетных страховых фондов, а за самими фондами — статуса государственных фондов социального страхования. Это явно противоречит его сущности. Ведь по своей природе страховые средства представляют собой индивидуально-групповую собственность застрахованных и уже в силу этого не должны находиться в полном распоряжении государства.

Гипертрофированная роль государства в системе социального страхования проявляется и в финансовой сфере. Связано это по меньшей мере с двумя обстоятельствами:

а) с огромной зависимостью социального страхования от бюджетной системы;

б) возможностью изъятия государством страховых средств на свои нужды.

В соответствии с действующим законодательством государство обязано вносить средства на выплату социальных

пенсий, пенсий военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению гражданам, нести расходы на повышение пенсий участникам ВОВ и вдовам военнослужащих, погибших в ВОВ, и на другие виды пенсий. Кроме того, за счет средств федерального бюджета, предоставляемых ПФР, осуществляются ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ), выплаты дополнительного материального обеспечения (инвалидам, ветеранам, Героям Советского Союза, Героям России и другим категориям граждан), выплаты материнского капитала и т. д. В бюджете ПФР на 2013 г. эти выплаты составили 5,8% расходов. С учетом же средств федерального бюджета, выделяемых на валоризацию (дооценку) пенсионного капитала, на компенсацию выпадающих доходов в связи с установлением для отдельных категорий плательщиков страховых взносов по пониженным тарифам, на покрытие дефицита бюджета ПФР, общая величина госбюджетных средств составила 44,5% от всех доходов Фонда. При такой финансовой зависимости системы социального страхования от государства любая нехватка средств в государственном бюджете неизбежно ведет к ее дестабилизации, невыплате пенсий и пособий.

Практика последних лет давала этому постоянные подтверждения. Именно хроническая задолженность государства перед страховыми фондами не раз провоцировала кризис в социальной защите населения (невыплата пенсий, детских пособий и т. д.).

В отношении действующих фондов социального страхования (ПФР, ФОМС и ТФОМС, ФСС РФ) законом определено, что они являются самостоятельными кредитно-финансовыми учреждениями, имеющими свои бюджеты, отдельные от госбюджета. Это в определенной мере создает противовес попыткам государства изъять страховые средства на покрытие своих нужд. В реальной практике, к сожалению, такие изъятия имеют место как со стороны федерального правительства, так и со стороны органов власти субъектов Федерации. Наиболее часто они осуществляются за счет средств пенсионного фонда, фонда социального страхования и фонда обязательного

медицинского страхования. Скрытой формой изъятий средств страховых фондов является перекалывание государством, при невыполнении им своих обязательств перед фондами, осуществления страховых выплат за счет их средств.

Следующая особенность государственного регулирования развития социального страхования состоит в том, что оно представляет *совмещение функций и полномочий центра и субъектов Федерации по управлению социальной сферой вообще, страховой формой социальной защиты населения в частности*. Основа такого совмещения связана со становлением в России федеративной формы государственности. Переход от унитарного к федеративному устройству государства, естественно, вызвал изменение баланса прав и обязанностей федерального центра и регионов в обеспечении социальной защиты населения. Вектор этих изменений направлен не просто на повышение роли субъектов Федерации в регулировании социальных процессов, а придание этой роли качественно иного характера. Обусловлено это тем, что в условиях делегирования центром многих полномочий в регионы у центра была ослаблена и даже утрачена часть властных функций, что сделало невозможным обеспечить эффективную социальную защиту населения, повышение ее уровня и качества без активной и целенаправленной деятельности органов власти субъектов Федерации в социальной сфере. В основе этого лежит как разграничение сфер деятельности между федеральными и региональными органами, так и новые финансовые возможности в решении социальных проблем в результате децентрализации, расширения прав и полномочий регионов. Нельзя не учитывать и того обстоятельства, что при громадных различиях в экономическом, историческом, культурном развитии, разнообразии природно-климатических условий общие подходы нуждаются в конкретизации применительно к каждому региону.

Определенные особенности государственного регулирования социального страхования обусловлены *объектом регулирования*. Дело в том, что сегодня социальное страхо-

вание как объект регулирования состоит из автономно функционирующих фондов социального страхования, механизмы их взаимодействия, по существу, отсутствуют. И, наконец, нельзя не отметить, что государственное регулирование в данном случае имеет дело с *незавершенной системой социального страхования*.

7.3. Действующая система регулирования развития социального страхования

За годы рыночных реформ накоплен определенный опыт государственного регулирования социальной сферы вообще и социального страхования в частности, выработаны соответствующие формы и методы регулирования.

Особое место в действующей системе государственного регулирования развития социального страхования занимают *правовые нормы*. Без преувеличения можно сказать, что они составляют тот каркас, на котором держится и организуется вся система страховой формы социальной защиты населения. Обычно правовое регулирование понимается как установление правил поведения участников страхового процесса. Это, бесспорно, правильный подход, но, как нам представляется, недостаточный. Законодательные акты государства не просто определяют правила поведения. Через законы государство, с одной стороны, регламентирует деятельность системы социального страхования, а с другой стороны, выступает гарантом соблюдения установленных правил. Тем самым вводится в правовое поле регулирование возникающих противоречий в процессе социального страхования, чтобы они не стали разрушительными для общества.

Исходя из этого, регулирующие действия государства включают в себя целый ряд мер, оформленных в виде законодательных актов. В условиях осуществления радикальных социально-экономических реформ создание учреждений социального страхования осуществлялось непосредственно государством. Им были приняты соответствующие законодательные акты и проведена необходимая организационная

работа. Введение новых видов социального страхования также устанавливается законом. Так, в 1998 г. принят, а с 2000 г. введен в действие Федеральный закон “Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний”.

В 1999 г. принят Федеральный закон “Об основах обязательного социального страхования”, в 1990 — Закон РФ “О государственных пенсиях в Российской Федерации” (утратил силу в связи с принятием в 2001 г. Федерального закона “О трудовых пенсиях в Российской Федерации”), в 2001 — Федеральный закон “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”. Начало реформированию пенсионной системы положил и ряд других законодательных актов.

Государство определяет *содержание, направление и правила деятельности фондов социального страхования, рамки их компетенции и задачи* в соответствующих законах и подзаконных актах. Самостоятельность и свобода действия страховых организаций имеют существенные ограничения, хотя определенная автономия им предоставляется во внутренних, кадровых и других вопросах (инвестиции временно свободных средств, кадровые решения и т. д.). Но сами страховые фонды не имеют право принятия решений о повышении выплат страховых пособий (пенсий, пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по уходу за детьми и т. д.) даже при наличии финансовых ресурсов. Следует также отметить, что при действующей системе государственного регулирования развития социального страхования государство осуществляет прямое финансирование части расходов страховых фондов.

В действующей системе широкое применение получил и такой метод управления социальной защитой населения, как *разработка и реализация государственных федеральных и региональных социальных программ*. Определенное место среди них занимает разработка программ развития отдельных направлений социального страхования. Они могут разраба-

тываться либо как самостоятельные, либо в виде разделов общероссийских или региональных программ социально-экономического развития.

Примером разработки программы развития отдельных направлений социального страхования может служить “Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации”, принятая Правительством РФ в 1995 г. Она послужила основой разработки конкретных законодательных актов по реформированию действующей пенсионной системы, утвержденных в 2001 г. (“Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” и “О трудовых пенсиях в Российской Федерации”), с учетом новых требований к пенсионному обеспечению застрахованных, необходимости повышения его уровня и качества. В рамках “Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года” (или так называемой Стратегии-2020) в 2014 г. проведена реформа обязательного пенсионного страхования.

Всеохватывающий характер государственного регулирования развития социального страхования проявляется по разным направлениям. В первую очередь это относится к порядку формирования финансовой базы фондов социального страхования. В действующей системе пока имеет место *прямое установление государством размера страховых тарифов для каждого страхового фонда*. При этом, можно сказать, отсутствуют демократические процедуры обсуждения и согласования их величины с участниками страхового процесса и прежде всего с работодателями.

Большой проблемой является регулирование общей нагрузки страховых выплат на страхователей и установление экономически обоснованных размеров страховых тарифов по отдельным фондам социального страхования. Дело в том, что установление их происходило стихийно, без взаимоувязки друг с другом, без должной оценки общей страховой нагрузки на предприятия и организации — плательщиков страховых взносов.

В недавнем прошлом в тарифной политике государство, стремясь уменьшить налоговую нагрузку на бизнес, провело беспрецедентное снижение страховых тарифов (ставки единого социального налога), что привело к дефициту всех фондов ОСС и вызвало необходимость покрытия его за счет средств федерального бюджета, или за счет сокращения страховых услуг. Отсюда сегодня практически ликвидировано санаторно-курортное лечение для основной массы населения, введены предельные размеры страховых выплат по временной нетрудоспособности, беременности и родам и т. д.

Все это предопределило необходимость пересмотра размера страховых тарифов для отдельных фондов социального страхования в сторону их увеличения.

В 2009–2011 гг. с принятием Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования” повышен общий размер страхового тарифа на 4 процентных пункта (т. е. с 26% от фонда оплаты труда до 30%, а с 2015 г. — до 34%). Соответственно были повышены страховые тарифы в ПФР и на обязательное медицинское страхование.

В действующей системе регулирования социального страхования, наряду со страховыми тарифами, государство устанавливает базу, с которой ведется начисление страховых взносов. Здесь также имеются свои нерешенные проблемы. В частности, ФСС РФ имеет свой перечень выплат, установленный еще при советской власти и включаемый в базу для начисления взносов, отличающийся от других фондов.

В сферу государственного регулирования социального страхования входит *определение видов и размеров страховых выплат*. Практика их установления различна: либо на основе принятых федеральных законов, либо на основе указов президента, либо специальными постановлениями правительства.

В системе нормативного регулирования уровня и качества жизни населения особое место занимают федеральные законы “О прожиточном минимуме в Российской Федерации”,

“О потребительской корзине в целом по Российской Федерации”. Они взаимосвязаны и взаимообусловлены. В частности, основой для определения прожиточного минимума (ПМ) является потребительская корзина. Она устанавливает минимальный состав и объемы потребления продовольственных и непродовольственных товаров, а также услуг на одного человека в год для основных социально-демографических групп населения (трудоспособное население, пенсионеры, дети). Срок ее действия — пять лет.

С 1 января 2013 г. потребительская корзина по Российской Федерации сформирована в новом составе и объемах. Одновременно принята новая методика ее расчета (см. Федеральный закон от 03.12.2012 № 227-ФЗ “О потребительской корзине в целом по Российской Федерации”).

С целью повышения качества питания увеличена норма потребления в среднем на одного человека в год в отношении мясопродуктов, рыбопродуктов, молокопродуктов, яиц, овощей, бахчевых и свежих фруктов, и снижена норма потребления по хлебным продуктам, картофелю, маслу растительному, маргарину и другим жирам. Также установлены соотношения стоимости непродовольственных товаров и услуг со стоимостью продуктов питания (в процентах от стоимости продуктов питания). Ранее непродовольственные товары устанавливались в натуральных показателях.

Вместе с тем состав российской потребительской корзины вообще, мягко говоря, вызывает недоумение. Судите сами. В день каждый трудоспособный россиянин может потреблять 350 г хлеба (с учетом круп, макарон и бобовых), 270 г картофеля, 300 г овощей, 160 г фруктов и 61 г сахара, чуть больше половины яйца, 38 г растительного масла, маргарина и других жиров, 160 г мясопродуктов, 50 г рыбопродуктов. Необходимо еще раз подчеркнуть, что объемы потребления, заложенные в корзину, являются не среднестатистическими, а минимальными. В каждом регионе Российской Федерации с учетом местных условий, культурно-бытовых традиций и т. д. разрабатываются и утверждают законодательными органами власти регионов

свои потребительские корзины. Но ее состав и объем не должен быть ниже соответствующих показателей в целом по Российской Федерации. Другими словами, потребительская корзина в целом по Российской Федерации — это минимальный стандарт для регионов.

Стоимостная оценка потребительской корзины в текущих ценах (обычно в средних ценах за квартал) и является показателем прожиточного минимума либо в целом по России (для трудоспособного населения, для пенсионеров, для детей), либо по отдельным регионам по этим же категориям населения. Так, величина прожиточного минимума в 2013 г., установленная на базе потребительской корзины 2013 г., составила для всего населения в целом по году 7306 руб., для трудоспособного — 7871 руб., для пенсионеров — 5998, для детей — 7022 руб.¹ Показатель прожиточного минимума выполняет важнейшие социальные функции. Обусловлено это тем, что ПМ является, во-первых, инструментом установления минимально допустимого гарантированного денежного дохода и, во-вторых, границей так называемого порога бедности как для населения в целом, так и отдельных его социальных групп (трудоспособные, пенсионеры, дети). В Федеральном законе от 24.10.1997 № 134-ФЗ “О прожиточном минимуме в Российской Федерации” эти принципы нашли юридическое закрепление. Согласно его нормам величина прожиточного минимума, определяемая в целом по РФ, является основой для установления минимального размера оплаты труда (МРОТ), а также определения устанавливаемых на федеральном уровне размеров стипендий, пособий и других социальных выплат. Принципиальное значение имеют и положения закона, устанавливающие правовую норму такого порядка: “семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой размер дохода

¹ Величина прожиточного минимума по основным социально-демографическим группам населения // Федеральная служба государственной статистики [сайт]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/# (дата обращения: 01.07.2014).

которой (доход которого) ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, считается малоимущей (малоимущим) и имеет право на получение социальной поддержки” (ст. 6).

Само по себе установление данной законодательной нормы определения прожиточного минимума в субъектах Федерации, несомненно, с точки зрения повышения эффективности социальной защиты населения — мера прогрессивная. В то же время следует отметить, что уже принятые и действующие законы о прожиточном минимуме в субъектах Федерации характеризуются значительными различиями в методологии определения его величины, в критериях назначения или прекращения социальной помощи, что сказывается на уровне социальной защиты населения. В этой связи в рамках повышения эффективности регулирующих функций государства хотелось бы обратить внимание на следующее обстоятельство.

Учитывая мировой опыт, важно не допускать (под влиянием финансово-экономических трудностей) занижения уровня прожиточного минимума. В противном случае создадутся предпосылки для недооценки уровня и глубины бедности населения в стране, а следовательно, и для принятия ошибочных решений, что неизбежно подрывает доверие к правительству и проводимым реформам.

Анализ новой потребительской корзины 2013 г. дает основание сделать вывод, что правительство пошло по пути явного занижения прожиточного минимума. Есть основания сказать, что новая корзина, как и старая, и, соответственно, прожиточный минимум — это даже не черта бедности, а черта нищеты. Более того, в последние годы прослеживается тенденция к снижению нормативного регулирования государством уровня и качества жизни граждан. В частности, с принятием Федерального закона от 24.08.2004 № 122-ФЗ (о монетизации льгот) из сферы правового регулирования пенсионного обеспечения были исключены понятия “минимальный размер пенсии по старости” и “прожиточный минимум”.

Накопилось много и других проблем. В частности, необоснованность размеров социальных пособий, произвольный по времени и масштабам характер их пересмотра способствовали обесценению их значения для нуждающихся: в отдельные периоды, например, размеры пособия на ребенка составляли 10–15% прожиточного минимума ребенка.

В области социального страхования на государстве лежат также *контрольные функции*. Осуществляются они при утверждении бюджетов соответствующих фондов социального страхования, а также при утверждении их отчетов. И в первом и во втором случаях Государственная дума по каждому из них принимает отдельный закон. Ради объективности надо отметить, что до 2010 г. федеральные законы об исполнении бюджетов страховыми фондами принимались с большим опозданием и в силу этого носили формальный характер. В 2010 г. этот порядок был изменен: закон об исполнении бюджетов рассматривается и принимается до утверждения федерального бюджета на очередной финансовый год.

Заканчивая эту главу, нам еще раз хотелось бы обратить внимание, что в основе государственного регулирования должна лежать модель, обеспечивающая не замещение процессов рыночной самоорганизации институтами государственного регулирования, а их диалектическое единство.

В качестве выводов можно отметить:

1) действующая система регулирования развития социального страхования в постсоветской России представляет собой сочетание прямого государственного управления и отдельных элементов самоуправления при явно гипертрофированной роли прямого управления федерального центра, проявляющейся в непосредственном управлении им страховым процессом, при внешней самостоятельности фондов социального страхования;

2) разрешение этого противоречия лежит на путях обеспечения диалектического единства широкой самостоятельности страховых организаций и обеспечения государством защиты интересов участников страхового процесса.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие внешние противоречия системы ОСС не могут быть решены без государства?
2. Какие внутренние противоречия системы ОСС может разрешить только государство?
3. Почему необходимо государственное регулирование системы ОСС?
4. Охарактеризуйте сущность государственного регулирования.
5. Особенности государственного регулирования системы ОСС в России.
6. Какие факторы обуславливают специфику государственного регулирования ОСС?
7. Охарактеризуйте формы и методы государственного регулирования прожиточного минимума и потребительской корзины.

Часть II

НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИИ

В первой части учебника рассмотрены теоретические и методологические основы социального страхования. Такой шаг был естественным и необходимым в познании его основополагающих категорий, принципов, функций и т. д. Однако эти общие понятия дают характеристику социального страхования независимо от конкретных форм, в которых оно существует в тех или иных странах. Последние же в каждой из них имеют свои специфические особенности, обусловленные конкретными социально-экономическими условиями той или иной страны. Поэтому во второй части учебника предполагается рассмотреть реально существующую систему обязательного социального страхования в России. Причем речь идет не об отдельных его направлениях (пенсионное страхование, медицинское страхование и т. д.), а о системе обязательного социального страхования России как некой органической целостности. Тем самым мы переходим в изучении нашего предмета от общих, абстрактных категорий к реально существующей в России системе обязательного социального страхования, другими словами, от общих понятий к конкретным формам их бытия в российской действительности. Такая логика — логика движения от абстрактного к конкретному — с методологической и практической точек зрения вполне обоснованна и составляет один из основополагающих научных принципов. Она позволяет, опираясь на знание сущностных категорий

социального страхования, его основных качеств и принципов, понять те формы и механизмы, в которых и через которые оно реализуется в России.

Сразу необходимо отметить, что формы и механизмы социального страхования в России весьма своеобразны и существенно отличаются от классических. В этом нет ничего сверхъестественного, и это вполне объяснимо теми конкретными условиями — экономическими, политическими, историческими, социальными и др., в которых происходило становление и развитие страховой формы защиты населения России и в которых она фактически действует сегодня.

Рассмотрение реально существующей системы обязательного социального страхования предполагает необходимость изучения конкретных ее механизмов, используемых финансовых, экономических инструментов, законодательных основ. Мы познакомимся с такими категориями, как минимальные социальные гарантии (минимальный размер оплаты труда, минимальный размер пенсии и др.), прожиточный минимум пенсионера, потребительский бюджет (потребительский бюджет минимальный, рациональный, высокого достатка), потребительская корзина и т. д. Особое внимание будет уделено финансовым основам обязательного социального страхования, общим принципам и порядку формирования бюджетов фондов социального страхования.

Для каждого изучающего тему страховой формы социальной защиты населения несомненный интерес представляют вопросы о недостатках такой формы и путях их устранения в целях повышения эффективности защиты населения от социальных и профессиональных рисков, а также перспективы развития. Ответы на эти вопросы предполагается рассмотреть вместе с вами. Анализ и изучение указанных проблем, знание особенностей действующей системы обязательного социального страхования дают каждому специалисту ключ для принятия оптимальных практических решений.

Уже после выхода первого издания книги, которую вы держите в руках, в системе социального страхования были

осуществлены значительные изменения и в настоящее время они реализуются. Приняты новые законодательные акты, внесено большое количество поправок в действующее законодательство, регулирующие отношения обязательного социального страхования. В первую очередь это относится к обязательному пенсионному страхованию (проведена очередная пенсионная реформа) и обязательному медицинскому страхованию, а также страхованию временной нетрудоспособности, материнства и детства. Поскольку этими видами страхования охвачено практически все население России, постольку введенные новации реально касаются каждого отдельного человека. В этой связи во втором издании учебника изменения в обязательном социальном страховании, уже введенные в действие или осуществляемые, нашли подробное рассмотрение. Авторские комментарии к этим изменениям позволят, как представляется, каждому эффективнее отстаивать свои права на социальную защиту. Это тем более актуально, что, к сожалению, ущемление прав застрахованных сегодня еще до конца не изжито.

Глава 8. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИИ

В начале 90-х гг. минувшего столетия в постсоветской России были сформированы основы принципиально новой системы социальной защиты населения в сравнении с существовавшей в СССР. В период с 1990 по 1995 г. был осуществлен переход от системы государственного социального обеспечения советского образца, с развитой системой общественных фондов потребления, к новым формам социальной защиты, основу которых составила страхование. Были созданы, напомним, Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР), Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) и его территориальные отделения (ТФОМС), Государственный фонд занятости населения Российской Федерации (упразднен) и Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ). Созданная система фондов и соответствующих социально-экономических отношений получила название системы обязательного социального страхования России. Помимо этого получило сравнительно скромное развитие негосударственное социальное страхование, в том числе добровольное и корпоративное. В 2011 г. численность получателей негосударственных пенсий составляла 3,7% от общей численности пенсионеров.

Говоря о системе обязательного социального страхования России, в первую очередь необходимо отметить, что она имеет ряд специфических особенностей, существенно отличающих ее от классических систем социального страхования, получивших развитие в странах с социально ориентированной рыночной экономикой (Германии, Франции, Италии, Швеции и др.). Эти особенности обусловлены как объективными факторами, так и

ошибками, допущенными реформаторами в процессе ее создания. К числу объективных факторов прежде всего относятся *особые социально-экономические условия*, в которых проходило формирование страховой формы социальной защиты населения. Их специфический характер проистекал из тех форм и методов, которые использовались в процессе реформирования экономического базиса СССР, состояния российского общества, целей и задач проводимых рыночных реформ.

Вместе с тем определяющее влияние социально-экономических условий на процесс становления системы социального страхования России, на выбор ее модели, а также на ее содержание не является каким-то исключением. Скорее, наоборот, оно подтверждает общую закономерность развития человеческого общества. Как право, так и социальные формы не могут быть выше экономики. Что касается субъективных ошибок, то в своей основе они определялись тем, что реформаторы имели нечеткие, а вернее, устаревшие, скроенные по лекалам XIX в., представления о той системе социальной защиты населения, которую они хотели создать вместо социального обеспечения советского образца, о ее сущности и принципах функционирования.

В этой связи следует рассмотреть:

- 1) особый характер тех условий, в которых шло формирование системы социального страхования;
- 2) какую специфику они придали самому процессу перехода к страховой форме социальной защиты населения.

В конечном счете такой подход составляет необходимый шаг в объяснении природы и особенностей действующей системы социального страхования и, соответственно, в определении реальных, действительно необходимых, а не прожектерских путей ее совершенствования.

8.1. Социально-экономические условия формирования системы обязательного социального страхования России

Анализ условий формирования системы обязательного социального страхования России представляет двоякий интерес. Во-первых, он позволяет понять, какие особенности,

недостатки, противоречия действующей системы порождены особыми обстоятельствами того времени и в силу этого имеют случайный, временный характер, а значит, в новых условиях могут и должны быть устранены. Это само по себе правомерно и оправданно, ибо позволяет на нынешнем этапе развития социального страхования устранить все то, что было привнесено в него особыми обстоятельствами начала перехода к рынку. Во-вторых, он создает предпосылки для более глубокого понимания особенностей действующей модели страховой формы социальной защиты населения, научно обоснованного диагноза ее противоречий, недостатков, для устранения которых уже необходимо ее радикальное реформирование.

Начало становления системы обязательного социального страхования в России охватывает период примерно в пять лет — с 1990 по 1995 г. Он совпал с первой ступенью радикальных и масштабных преобразований всей системы государственного, политического и экономического устройства России. Кроме того, произошел распад СССР, начался процесс политической и экономической дезинтеграции.

Другими словами, возникновение новой системы социальной защиты населения происходило не в условиях сложившихся, устоявшихся социально-экономических отношений, а в период их ломки и перестройки. В силу этого процесс создания рыночных отношений и процесс формирования системы социального страхования шли параллельно. Это обстоятельство, естественно, не могло не наложить и наложило свой отпечаток на ее развитие.

Центральным и определяющим звеном начавшихся преобразований, или рыночных реформ, являлось реформирование отношений собственности. Суть этих изменений заключалась в переходе от государственной (общественной) собственности к частной. Передача в частные руки фабрик, заводов, сельхозпредприятий, предприятий транспорта, связи, строительства, общепита, торговли и т. д., получившая название “приватизация”, приобрела беспрецедентный характер как по содержанию, так и своим масштабам. Причем в отличие от индустриально развитых стран она была под-

чинена не целям повышения эффективности производства, а целям радикального изменения отношений собственности.

Приватизация охватила все сферы и отрасли народного хозяйства, т. е. носила всеобщий, массовый характер. В 1992 г. в России насчитывалось 349 381 государственное и муниципальное предприятие, из них в федеральной собственности находилось 80 809 предприятий. Динамика приватизационных процессов приведена в табл. 8.1.

Таблица 8.1

Общее число приватизированных предприятий в 1993—1997 гг.

	1993	1994	1995	1996	1997	Всего
Число приватизированных предприятий — всего	42 924	21 905	10 152	4997	2743	82 021
Процент от общего числа предприятий	12,28	7,15	3,58	1,63	1,02	23,5
Из них федеральных — всего	7063	5685	1875	928	374	15 925
Процент от числа приватизированных	16,5	25,9	18,5	18,6	13,6	19,4

Источник: Российский статистический ежегодник. 1997: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1997.

Из приведенных данных следует, что начало массовой приватизации приходится на 1993 г. В 1992 г. 95,8% предприятий являлись еще государственными и лишь 4,2% — частными. Если в 1991–1992 гг. было приватизировано 46,8 тыс. государственных предприятий, то в 1993 г. их число возросло до 88,6 тыс., в 1994 — до 112, 6 тыс. За 1993–1994 гг. было приватизировано 74,5% от общего числа предприятий, приватизированных в течение 1993–2003 гг.¹

Вместе с тем появился и стал развиваться слой мелких собственников, прежде всего в общественном питании, торговле, сфере услуг и т. п. В 1995 г. число малых предприятий

¹ См.: Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы / С. В. Степашин и др. М., 2004. С. 106.

уже составило 896,9 тыс., где было занято около 8,5 млн человек. В обществе также стал бурно формироваться особый социальный слой — лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, лица свободных профессий (юристы, нотариусы и т. д.), ведущих свое дело самостоятельно. В этот же период возникли различные другие формы собственности: акционерные, смешанные, собственность общественных организаций, иностранных граждан и т. д. Все это означало рост количества субъектов экономических отношений, усложнение последних, изменение их структуры. **В результате монопольное положение государства как собственника средств производства было разрушено, началось формирование многообразия форм собственности.** Господствующая роль государства в экономике по этой причине была утрачена.

Одновременно произошли качественные изменения и в других сферах: финансовой, бюджетной, социально-трудовой и т. д. Не останавливаясь на них подробно, отметим лишь наиболее существенные.

В финансовой сфере появились сотни новых финансово-кредитных учреждений: частные банки, акционерные банки, ссудные кассы, товарищества на паях и т. п. Их число к 1995 г. достигло 2500, в том числе имеющих право на осуществление банковских операций около 1700. Кроме того, на территории России действовало более 6,3 тыс. филиалов банков. В результате финансовая система приобрела децентрализованный характер. Значительные финансовые ресурсы оказались в частных руках. Следствием этого, естественно, стало резкое падение доли государственного бюджета в ВВП. Если в 1989 г. доля государственного бюджета в ВВП составляла 52,2%, то к 1995 г. она упала до 26,1%, т. е. в два раза. В силу этого возможности государственного финансирования социальной защиты населения значительно уменьшились. Сравним два показателя: если доля государственного бюджета в общих расходах социального обеспечения и социального страхования в последние 15 лет в СССР составляла 95%, то в первые годы рыночных реформ в постсоветской России его доля упала до 40%. При этом расходы государства на социальную политику,

т. е. на социальное обеспечение населения, в 1995 г. составили лишь 16,3% от его общих расходов в социальной сфере. Такая ситуация вполне объяснима: изменение отношений распределения общественного продукта, когда значительная часть его оседает в карманах капиталистов, мелких товаропроизводителей и т. п. резко снижает финансовые возможности государства. Это процесс объективный и неизбежный в условиях рынка. Поэтому было бы ошибкой расценивать уменьшение возможностей государства в финансировании социальной защиты населения как явление случайное или временное. Конечно, спад в экономике, кризис финансовой системы и т. д. могут еще сильнее уменьшить возможности государства по социальному обеспечению. Но это временные факторы. Суть же проблемы состоит в том, что с переходом к рынку в принципе государство становится лишь одним из участников социальной защиты населения, наряду с работодателями, самими работниками, корпорациями и т. д.

В ходе рыночных реформ также произошли глубокие перемены и в социально-трудовой сфере: рабочая сила стала товаром, т. е. объектом купли и продажи. В новых, рыночных условиях ее оплата, воспроизводство, наем подчинены уже законам рынка — закону стоимости рабочей силы, закону конкуренции, эксплуатации и т. д. В 1995 г. численность наемных работников на частных предприятиях составила в России порядка 24 млн человек. В новых экономических условиях наемный работник трудится не на государство, а на работодателя. Поэтому участие последнего в обеспечении социальной безопасности работника объективно необходимо. Без вложения в человеческий капитал, если оставить в стороне сиюминутные его интересы (получить более высокую прибыль), невозможно ни повышение эффективности производства, ни внедрение новых технологий, ни обеспечение производства высококвалифицированной рабочей силой. Забегая несколько вперед, скажем, что эта истина, хотя и медленно, но пробивает себе дорогу в сознании работодателей сегодняшней России.

Изменение социально-экономического положения работников нашло свое проявление и в том, что возросла их личная ответственность за свое материальное и социальное благо-

получие. Принцип “каждый сам за себя в ответе” как некое теоретическое представление стал проявляться в реалиях жизни. Возникла новая ситуация и с занятостью работников. В стране появилась массовая безработица. К концу 1994 г. она уже превысила рубеж 5 млн человек (это только официально зарегистрированная). С учетом незарегистрированных безработных, занятых неполный рабочий день, формально числящихся на работе, число выброшенных на улицу составило не меньше 15 млн человек.

В 90-е годы существенным образом были перестроены и бюджетные отношения. Была создана многоуровневая бюджетная система. В нее вошли бюджеты следующих уровней: федеральный бюджет, региональные бюджеты, муниципальные бюджеты. Законом за каждым из них были закреплены налоговые источники их формирования, расходные обязательства, установлены принципы межбюджетных отношений и т. п. Пропорции распределения финансовых ресурсов между федеральными и региональными бюджетами по годам имели некоторые колебания, но в целом они соотносились как 51% (федеральный бюджет) к 49% (региональные бюджеты).

Структура распределения доходов и расходов в консолидированном бюджете России с 1991 по 1995 г. показана в табл. 8.2.

Таблица 8.2

Структура распределения доходов и расходов в консолидированном бюджете Российской Федерации по уровням бюджетной системы (% от консолидированного бюджета)

Год	Доходы		Расходы	
	Федеральный бюджет	Бюджеты территорий	Федеральный бюджет	Бюджеты территорий
1991	57	43	67	33
1993	51	49	50	50
1994	47	53	49	51
1995	53	47	49	51

Источник: Российский статистический ежегодник. 1997: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1997. С. 521.

Многоуровневая структура государственного бюджета позволила часть расходов в социальной сфере, в том числе и в социальном страховании, осуществлять за счет местных бюджетов.

Подведем некоторые итоги. Происшедшая перестройка экономических отношений привела:

- к утверждению частной собственности в качестве господствующей;
- радикальному изменению распределительных отношений, что привело к сосредоточению в руках частных предпринимателей основной доли материальных и финансовых ресурсов общества;
- превращению рабочей силы в товар, подчинение ее движения и функционирования законам рыночной экономики;
- разрушению монопольного положения государства в экономике и на этой основе формированию многообразных форм собственности хозяйствования;
- коренному изменению межбюджетных отношений;
- изменению роли государства в социальной защите населения.

Возникшая качественно новая система экономических отношений определила необходимость перехода к соответствующей иной форме социальной защиты населения и прежде всего наемных работников, адекватной новой системе экономических отношений.

Старая система в рыночных условиях оказалась недееспособной. Достаточно сказать, что в период рыночной перестройки государство могло финансово обеспечить социальную сферу лишь на уровне 40% ее потребностей. Это говорит о том, что оно уже не располагало реальными возможностями по обеспечению социальной защиты населения. И в этой связи необходимо еще раз подчеркнуть, что связано это в первую очередь не с экономическим кризисом, поразившем страну, а с глубинными, существенными изменениями экономических отношений. Поскольку их базовые основы стали другими, постольку должна была прийти и другая система социальной защиты. Общетеоретические положения об адекватности форм социальной защиты

человека экономическим отношениям самой жизнью были поставлены на повестку дня. Действительно, доходы российского государства резко сократились, ресурсы общественных фондов потребления, за счет которых покрывались расходы государства на бесплатное для человека медицинское обслуживание, пенсионное, социальное обеспечение и т. д., ушли в предпринимательский доход. Нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что в новых условиях обеспечение социальной безопасности наемных работников государством за счет средств налогоплательщиков вступило в противоречие с интересами общества: человек работает на предпринимателя, приносит ему прибыль, а затраты на его обеспечение в случае болезни, безработицы, старости, потери кормильца должно нести общество. Конечно, попытки со стороны работодателя переложить бремя затрат на социальную защиту наемного работника на плечи государства в реальной жизни не исключены. Однако противостоять этому должно государство.

Как уже отмечалось, основной формой социальной защиты человека в условиях рынка, выработанной практикой стран с рыночной экономикой, является социальное страхование. Поэтому и в России, вступившей на путь товарно-капиталистических отношений, в 90-х годах началось ее становление. В данном факте нашлось прямое подтверждение одной из основополагающих объективных закономерностей развития капиталистического общества — необходимости формирования адекватной рыночным отношениям системы социальной защиты населения. Россия и здесь не стала исключением.

Другим фактором, характеризующим условия формирования в России системы социального страхования, является то, что проходило оно в условиях системного политического и экономического кризиса. Наиболее характерной его чертой явились: резкий спад производства практически во всех отраслях, фактический развал финансовой системы, неуправляемый рост инфляции, массовое обнищание населения.

Для оценки общего состояния экономики обычно используется показатель (произведенного) внутреннего валового про-

дукта (ВВП). ВВП выражает совокупную стоимость созданного всеми отраслями народного хозяйства продукта¹. Наряду с показателем ВВП состояние экономики оценивается по динамике конечного потребления и объема валового накопления. Именно эти показатели позволяют реально оценить масштабы и темпы спада производства в начале 90-х годов в постсоветской России. Соответствующие данные приведены в табл. 8.3.

Таблица 8.3

Динамика валового внутреннего продукта, расходов на конечное потребление и валового накопления (в % к предыдущему году, 1990 г. — 100%)

Показатель	1991	1992	1993	1994	1995
Валовый внутренний продукт (ВВП)	95	85,5	91,3	87,3	95,8
Фактическое конечное потребление	93,9	94,8	99	96,9	96,3
Валовое накопление	85	60	88	76	90

Источник: Статистический ежегодник. 1996: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1997. С. 30.

Приведенные данные говорят сами за себя: ежегодно экономика страны уменьшалась, как шагреновая кожа. Если в 1991 г. объем ВВП сократился по отношению к предыдущему году на 5%, то в 1992 — уже на 19–20%, в 1993 — на 12% и т. д. К 1996 г. валовый внутренний продукт Российской Федерации сократился на 38% по отношению к 1991 г. Причем в этот период происходило опережающее снижение темпов и доли валового накопления по сравнению с совокупными расходами на конечное потребление.

Спад производства в 90-е носил всеобщий характер. Им были охвачены все отрасли экономики, включая и те, которые непосредственно работали на потребительский рынок. Данные на этот счет приведены в табл. 8.4.

¹ Исчисляется ВВП обычно в рыночных ценах. Для выявления его динамики используются постоянные цены. Они устанавливаются методом дефлятации, или снижением рыночных цен на уровень инфляции.

**Динамика физического объема промышленного
производства в 1990–1996 гг. (в % к предыдущему году)**

Показатель	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Промышленность, всего	99,9	92,0	82,0	85,9	79,1	96,7	94,5
Электроэнергетика	102,0	100,3	95,3	95,3	91,2	96,8	98,4
Топливная промышленность	96,7	94,0	93,0	88,4	89,8	99,2	97,3
Черная металлургия	98,1	92,6	83,6	83,4	82,7	109,6	95,5
Цветная металлургия	97,6	91,3	74,6	85,9	91,1	102,8	94,6
Химическая и нефтехимическая промышленность	97,8	93,7	78,3	78,5	75,5	107,6	89,0
Машиностроение и металлообработка	101,1	90,0	85,1	84,4	69,2	90,9	88,9
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	98,8	91,0	85,4	81,3	69,5	99,3	77,7
Промышленность строительных материалов	99,1	97,6	79,6	84,0	72,7	—	74,7
Легкая промышленность	99,9	91,0	70,0	77,0	54,0	—	72,4
Пищевая промышленность	100,4	90,5	83,6	91,0	82,5	91,8	90,8

Источник: Российский статистический ежегодник. 1997: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1997.

Охвативший Россию системный экономический кризис самым пагубным образом сказался на материальном положении населения, как работающего, так и неработающего. Ситуацию еще усугубило и то обстоятельство, что сильно ослабло государство. Оно оказалось неспособным обеспечить соблюдение законов, сбор налогов, социальную защиту на социально приемлемом уровне.

К числу важнейших показателей социального благополучия граждан относятся:

- минимальные социальные гарантии;
- уровень реальной заработной платы;
- уровень реальных доходов;
- уровень выплачиваемых пенсий;
- размер пособий на детей;

- прожиточный минимум;
- уровень безработицы;
- средняя продолжительность жизни (интегральный показатель).

Какова их динамика в 1991–1995 г.? Если охарактеризовать ее в целом, то здесь имели место: обвал в оплате труда, резкое снижение реальных доходов населения, в том числе размеров пенсий, пособий на детей, уменьшение расходов на социальную сферу, рост задолженностей по заработной плате и др. И, как следствие этих процессов, массовое обнищание народа, дикая дифференциация в уровне доходов различных групп населения, сокращение рождаемости и рост смертности, ухудшение здоровья нации.

Проследим динамику основных показателей жизненного уровня населения.

Среди них особое место занимает показатель изменения уровня оплаты труда. И это не случайно. Для большинства граждан в нашей стране заработная плата составляет основную статью доходов. Доходы от собственности, личного подсобного хозяйства, социальные выплаты и т. д. занимают в их материальном обеспечении, как правило, незначительное место. Кроме того, уровень оплаты труда прямо сказывается и на финансовом обеспечении страховых выплат, ибо фонд оплаты труда составляет ту базу, с которой отчисляются страховые взносы в фонды социального страхования.

Перераспределение валового внутреннего продукта в пользу негосударственного сектора (как следствие приватизации) и экономический кризис объективно привели в начале 90-х гг. к резкому падению заработной платы. Статистические данные наглядно это демонстрируют: **реальная начисленная зарплата в процентах к предыдущему году** выглядела следующим образом:

1991	1992	1993	1994	1995
97	67	100,4	92	72

Источник: Российский статистический ежегодник. 1996. Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1996.

В сравнении с 1991 г. средняя заработная плата в 1995 г. снизилась в три раза. В целом же в ряде отраслей народного хозяйства (сельское хозяйство, наука, образование, культура и т. д.) ее снижение было более заметным. Если в 1996 г. средняя зарплата составляла около 120 долл. США, то у работников науки и образования она была на треть меньше.

Для характеристики уровня оплаты труда несомненный интерес представляет ее соотношение с прожиточным минимумом.

Показатель прожиточного минимума (ПМ) является важнейшим для оценки жизненного уровня населения. Напомним, он устанавливается правительством страны и выражает стоимостную оценку потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы. В свою очередь, потребительская корзина включает в себя минимальный набор продуктов питания, а также непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности.

Отношение средней зарплаты к прожиточному минимуму работающего населения менялось следующим образом (в процентах):

1990	1991	1992	1993	1994	1995
442	316	281	254	226	159

Источник: Статистический ежегодник. 1997: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1997.

Образно эти статистические данные можно прокомментировать так: если в 1990 г. до черты бедности у работника было четыре с половиной шага, то в 1995 — всего лишь полтора.

Не лучше обстояло дело и с пенсионным обеспечением. Начиная с 1991 г. реальный размер пенсии с каждым годом падал в сравнении с предыдущим. В 1997 г. он составлял 97% от уровня 1990 г., в 1992 — 53% от уровня 1992, в 1993 г. эта неблагоприятная тенденция была прервана, но в 1994 реальная пенсия составила от уровня 1993 г. уже 97%, в 1995 — 81% от уровня 1994 г. В 1995 г. средний размер пенсии составлял лишь

44,1% от уровня 1990 г. Более того, своевременную выплату даже таких мизерных пенсий, обрекавших пенсионеров на нищету, государство не смогло обеспечить.

Неблагоприятная динамика заработной платы, пенсионного обеспечения, неспособность государства обуздать инфляцию (когда, например, в 1992 г. цены выросли сразу в 26 раз) и т. д. привели к резкому падению реальных доходов всего населения. Этому в немалой мере способствовало также появление в массовом порядке убыточных предприятий. По данным Госкомстата РФ, удельный вес убыточных предприятий в 1994 г. составлял 32%, в 1995 — 34,2, в 1996 — 50,6%. В отдельных отраслях он оказался выше: в сельском хозяйстве — 76,5%, в легкой промышленности — 60,5% и т. д.

Негативное влияние на жизненный уровень населения оказала безработица. В 1992 г. число безработных составило 3,6 млн человек, в 1994 — 5,4 млн, в 1995 — 6,4 млн человек. Если учесть всех иждивенцев у лиц, потерявших работу, то станут ясными масштабы обнищания населения. Вместе с тем наличие огромной армии безработных до предела обострило вопросы оплаты труда, конкуренцию за рабочие места, что позволяло работодателям сводить к минимуму оплату труда, нередко даже ниже прожиточного минимума. Особенно сложное положение создалось в ряде регионов, где производство просто рухнуло. Эти так называемые депрессивные регионы без дотаций федерального центра оказались не в состоянии выполнять социальные обязательства государства. Например, в таких регионах, как Бурятия, Тыва, Калмыкия, республики Северного Кавказа, и других территориях пенсионные выплаты не обеспечивались без огромного перераспределения страховых средств, проще говоря, дотаций из центра. Статистика этих лет об изменении реальных доходов населения неутешительна. Динамика их характеризуется большим падением, ухудшением их соотношения с прожиточным минимумом, нарастанием дифференциации, и, как следствие, резкий скачок бедности. Сводные данные об изменении жизненного уровня населения приведены в табл. 8.5.

**Изменение показателей жизненного уровня населения
(в % к предыдущему году)**

Показатель	1991	1992	1993	1994	1995
Реальные денежные доходы	16	53	116	112	84
Соотношение среднедушевых доходов с прожиточным минимумом		210	219	238	195
Соотношение денежных доходов 10% наиболее обеспеченного и 10% наименее обеспеченного населения	4,5	8,0	11,2	15,1	13,5
Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума, млн человек		50,2	46,9	33,3	36,6

Источник: Статистический ежегодник. 1997: Стат. сб. / Госкомстат. — М., 1997.

Особая роль в социальной защите населения принадлежит *минимальным государственным социальным гарантиям*. По своей сути они представляют единые социальные нормы и нормы на предоставление населению социально значимых благ и услуг. Важнейшими из них являются минимальная оплата труда, минимальный размер пенсии, минимальный размер социальных пособий, минимальный потребительский бюджет и др. Это последняя подстраховочная сетка, которая должна не позволить гражданину опуститься ниже черты бедности. Поэтому размеры минимальной оплаты труда, пенсии и социальных пособий не должны опускаться ниже прожиточного минимума. Гарантом здесь является государство, тем более, как установлено Конституцией Российской Федерации, оно социальное. Однако, несмотря на явно заниженный уровень прожиточного минимума, государство не смогло из-за дефицита финансовых ресурсов обеспечить реализацию им же установленных гарантий. Так, если минимальный размер заработной платы в 1991 г. составлял 85,7% ПМ, то в 1994 г. он скатился к 12,5%, в 1995 г. поднялся до 15,5%. Соотношение минимального размера пенсии с ПМ пенсионера соответственно составляло: в 1991 г. — 227%, 1992 — 76,7, 1993 — 87,2, 1994 — 52,8, в 1995 г. — 47,1%.

Все это вместе взятое позволяет сделать следующий вывод: становление системы обязательного социального страхования происходило в чрезвычайно неблагоприятных условиях:

- Распад Советского Союза привел к разрыву связей, началась массовая миграция населения, прежде всего русскоязычного населения из вновь возникших государств, которая усугубила и так нелегкое положение социальной сферы.

- Системный экономический и политический кризис: спад экономики (не менее чем на 50%), небывалый уровень инфляции, резкое снижение жизненного уровня основной массы населения (порядка 50%).

- Бюджетный кризис: в 1992—1993 гг. дефицит федерального бюджета составил 20% ВВП, в 1994 — 10,4, в 1995 г. — 8%. Общий дефицит госбюджета и фондов социального страхования в 1994 г. составлял 9,9% ВВП, в 1995 г. — 7,3%.

- Кризис платежей российских предприятий. В эти годы он поразил всю страну, бартерные сделки, т. е. натурализация экономических связей, стали системой. Общий размер неплатежей составил 6% ВВП.

- Социально-демографический кризис. В эти годы резко подскочила смертность населения. Если в 1990 г. на 100 тыс. населения умерших приходилось 488,2, то в 1994 г. — 840,8, т. е. рост произошел почти в два раза. С 1991 г. уровень смертности стал превышать уровень рождаемости, т. е. начался процесс депопуляции населения, уменьшилась продолжительность жизни.

- Кризис в сфере трудовых отношений. Российское общество реально столкнулось с массовой безработицей населения, различными суррогатными формами трудовой занятости, в том числе с занятостью неполный рабочий день, фактической незанятостью без увольнения с работы и т. д. К 1996 г. общее число незанятых и полужанятых, формально занятых достигло 10,4 млн человек.

В этих условиях создание системы социального страхования диктовалось не только природой рыночных отношений, но и системным социально-политическим кризисом, составной

частью которого являлся развал системы социального обеспечения, действовавшей в СССР.

8.2. Особенности формирования системы социального страхования в России

Первой особенностью формирования системы социального страхования в России, без всякого сомнения, можно назвать то, что **оно происходило в условиях всеобщего социально-экономического и политического кризиса**. В этих условиях пришедшая к власти новая правящая элита, ввергшая страну в тяжелейшие бедствия, лихорадочно искала пути социальной защиты, хотя бы на уровне физиологического выживания, десятков миллионов людей. Ведь только согласно официальным данным Госкомстата России от 50% населения в 1992 г. до 36,6% в 1995 находились ниже черты бедности. Здесь уже было не до классических моделей социального страхования. Поиск форм и методов обеспечения их социальной защиты шел методом проб и ошибок.

Реорганизация системы социального обеспечения началась уже в 1991 г. Постановлением Совета министров — Правительства РСФСР и ФНПР от 25.12.1990 № 600 “О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР” было предписано с 1 января 1991 г. образовать Фонд социального страхования РСФСР и возложить управление фондом на Совет Федерации независимых профсоюзов России. Изначально фонд был заявлен как кредитно-финансовое учреждение, а его денежные средства не должны были входить в состав бюджета РСФСР и других бюджетов. Временным положением фонд был определен как носящая общественный характер публично-правовая организация, управляемая профсоюзными органами.

В августе 1992 г. последовал Указ Президента РФ “О Фонде социального страхования Российской Федерации”. Этим нормативно-правовым актом управление фондом было возложено на Правительство РФ при участии общероссийских объединений профсоюзов. В указе также отмечалось, что

Фонд социального страхования РФ является самостоятельным государственным финансово-кредитным учреждением Российской Федерации. То есть фактически произошел переход к государственному управлению социальным страхованием. Финансовые средства системы социального страхования были объявлены государственной собственностью.

Возник вопрос и о принципах организации Фонда социального страхования РФ: каким ему быть, отраслевым или территориальным? В конечном итоге возобладал территориальный принцип, отраслевые отделения фонда были ликвидированы.

В различных нормативно-правовых актах и документах того времени вопрос о финансовой системе государственного социального страхования получал то или иное решение. Так, согласно Временному положению о Фонде социального страхования РСФСР от 29.05.1991 средства фонда образовывались:

- за счет взносов на государственное социальное страхование предприятий, учреждений, колхозов, кооперативов и других организаций, расположенных на территории РСФСР, а также предпринимателей и лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью;

- сумм, полученных в установленном порядке от трудящихся, за выданные профсоюзными организациями путевки всех видов;

- прочих доходов (от применения тарифных санкций и проч.).

Расходы фонда были первоначально регламентированы Временным положением о Фонде социального страхования РСФСР от 29.05.1991. Они шли:

- на выплату пособий (по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, при рождении ребенка, на погребение);

- оплату путевок на лечение, отдых, туризм и диетическое питание;

- содержание санаториев-профилакториев;

- оплату новогодних подарков детям;

- содержание санаторных и оздоровительных лагерей для детей и юношества;
- содержание детско-юношеских школ, студенческих оздоровительно-спортивных лагерей и внешкольное обслуживание;
- создание резерва для покрытия непредвиденных расходов по выплате пособий.

Начиная с 1996 г. было отменено формирование резервного фонда страхователями.

В начале 1990-х гг. союзным законодателем было принято решение о разделении системы государственного социального страхования на систему пенсионного страхования и систему социального страхования (в узком смысле).

Пенсионный фонд должен был аккумулировать финансовые средства на осуществление пенсионного обеспечения. Закон СССР от 15.05.1990 “О пенсионном обеспечении граждан в СССР” и Закон РСФСР от 20.11.1990 № 340-1 “О государственных пенсиях в Российской Федерации” прямо определили, что главная цель создаваемого Пенсионного фонда — “обеспечение финансирования расходов на выплату пенсий... а также выплату пособий на детей”. Предполагалось разделить тариф страховых взносов на государственное социальное страхование на две части — на государственное пенсионное страхование и собственно государственное социальное страхование и направлять их, соответственно, в Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ.

По мере становления и развития внебюджетных фондов изменялись и страховые тарифы. С 1991 по 2005 г. тариф страховых взносов в ПФР снизился с 31,5 до 20%, а в ФСС РФ — соответственно с 5,4 до 2,9%. Страховые тарифы (в зависимости от класса профессионального риска различных отраслей экономики) были установлены в 2000 г. в связи с введением обязательного социального страхования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Класс профессионального риска определялся величиной интегрального показателя профессионального риска.

В начале 1990-х гг. децентрализация в сфере социального страхования означала прежде всего отмену прежней системы финансирования и установление новых, внебюджетных отношений. Существовавшая в период СССР жесткая связь между бюджетом социального страхования и государственным бюджетом была разорвана и взамен этого введена децентрализованная внебюджетная система с дифференцированными тарифами страховых взносов. По мере того как внебюджетные фонды приобретали опыт работы в качестве самостоятельных финансовых структур, они также становились все более обособленными и как административные учреждения.

К середине 1990-х гг. перечисленные выше фонды прочно укрепились как преимущественно финансовые организации, призванные обеспечивать сбор и аккумуляцию средств на социальное страхование. Одновременно с этим фонды предприняли попытку преобразоваться в самостоятельные институты социального страхования. Это намерение конкретизировалось в виде принятых законодателем изменений и дополнений законодательства РФ, регулирующего соответствующие отношения и позволяющего преобразовывать финансово-кредитные учреждения в независимые публично-правовые финансовые организации. Однако на практике реализация данных нормативных положений успеха не имела.

Принятый в 1999 г. Федеральный закон № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» возложил управление системой социального страхования в России на Правительство РФ. Осуществление обязательного социального страхования было отнесено к компетенции страховщиков, которые создаются Правительством РФ на основании федеральных законов о конкретных видах обязательного социального страхования.

Второй особенностью формирования системы обязательного социального страхования являлось также то, что **она не развивалась естественным путем снизу, а была создана государством сверху**. Обычно, как свидетельствует историческая практика, отношения социального страхования первоначально возникали спонтанно на отдельных предприятиях, в отде-

льных корпорациях. Это обуславливало то, что из отдельных страховых организаций самой жизнью отбирались наиболее эффективные формы и методы социального страхования. Они по существу являлись творчеством самих работников. Поиск, выбор наиболее эффективных форм и методов носил коллективный характер. Поэтому фонды страхования, страховые кассы и т. п. были понятны работникам. Они действительно связывали с ними свои надежды на обеспечение социальной защиты в старости, в случае болезни, безработицы, производственной травмы, потери кормильца. Поэтому членство в страховых организациях для них было осознанной необходимостью. Более того, нередко им приходилось отстаивать в жесткой борьбе свое право на страховую защиту. И лишь на определенном этапе развития социального страхования государство придало этому процессу организованный характер, введя его в определенные законодательные рамки, обеспечив его обязательный характер. Распространялось социальное страхование в первую очередь на наемных работников, поскольку из всех слоев населения они в наибольшей мере подвержены риску материальной необеспеченности при наступлении таких страховых случаев, как старость, болезнь и др. В подавляющей своей массе, как известно, у наемных работников отсутствуют доходы от собственности, малого бизнеса, ценных бумаг и т. п. Единственным их источником является продажа рабочей силы, т. е. заработная плата.

В условиях же современной России система социального страхования создавалась сверху. Государство в лице своих законодательных и исполнительных органов, опираясь на свои властные рычаги, ввело социальное страхование. Какие-либо демократические нормы и процедуры при создании страховой формы социальной защиты (обсуждение условий и порядка страхования, учет мнения граждан и т. п.) отсутствовали. Все это имело, несомненно, отрицательные последствия, многие из которых не изжиты и сегодня.

Во-первых, не было почвы для творчества самих граждан, опоры на их коллективный опыт. Глубинные изменения в системе социальной защиты, введение принципиально новой

ее формы — социального страхования большинством граждан воспринималось как некие формальные акты правительства. Отсюда их отчуждение от страховых организаций, созданных сверху, которое не удалось преодолеть и до сегодняшнего дня. Для основной массы населения социальное страхование не стало неотъемлемым компонентом личной ответственности за свое благополучие при наступлении страхового случая. Поэтому еще широко распространено уклонение от уплаты страховых взносов, уплаты их с неполной суммы заработка. Для них социальное страхование идентифицируется не как их собственное детище, способное обеспечить им социальную защиту, а лишь как еще один из способов изъятия государством денег у населения, на этот раз в виде страховых взносов.

Во-вторых, насаждение социального страхования сверху отрицательно сказалось на созданной системе, так как позволяло его формировать не опираясь на научно обоснованные и выверенные практикой положения, а исходя из субъективных представлений либерал-демократов. Последние же на практике оказались весьма далекими от научного понимания природы, принципов, функций социального страхования, закономерностей его развития. Другими словами, командные начала при создании страховой формы защиты населения создали предпосылки волюнтаризма и субъективизма. Они же кроме вреда ничего не приносили.

Говоря об особенностях формирования системы обязательного социального страхования в России, нельзя не отметить и такой момент, как **короткие сроки формирования ее основ. Это обусловило третью особенность формирования системы обязательного социального страхования.** Если в странах развитого капитализма на их создание уходили десятилетия, то Россия вынуждена была пройти этот путь за 3–5 лет. Поэтому многое при ее построении делалось в спешке, исправлялось на ходу, без достаточных обоснований и расчетов социально-экономических последствий. Такой подход определялся общей стратегией рыночных реформ: быстро и радикально разрушить все советское, не считаясь ни с экономическими, ни с социальными издержками. Вместо

постепенной, четко продуманной стратегии по налаживанию принципиально новой системы социальных отношений, тонкой ее настройки (а от этого зависело благополучие миллионов людей, оказавшихся в нищете не по своей вине) возобладал неконструктивный подход — все изменить радикально и немедленно. Прямым последствием этого стали низкий уровень социального обеспечения населения, существенные деформации созданной системы. Многие принципы, на которых она была построена, оказались весьма далекими от принципов социального страхования. Преодолеть часть из них, к сожалению, не удалось и до настоящего времени.

К четвертой особенности формирования системы социального страхования следует отнести то, что создавалась она на базе социального обеспечения советского образца. Известно, что всякие аналогии условны. Но, перефразируя известное высказывание, что вся российская литература вышла из “Шинели” Гоголя, можно сказать, что новая российская система социальной защиты населения вышла из советского соцобеспечения. Поэтому действующая система сохранила многие его “родимые пятна”. Это относится и к возможности получения страховых выплат без внесения страховых взносов, и к порядку финансирования социального страхования, и к характеру выплачиваемых социальных пособий, и т. п. Скажем прямо, изживаются нестраховые компоненты в социальном страховании крайне медленно.

Пятой особенностью формирования российской системы социального страхования явилось нарушение принципа комплексного подхода. Комплексный подход предполагает, что система должна формироваться как органическая целостность. Это означает:

- необходимость обеспечения единства всех входящих в нее относительно автономных направлений и видов социального страхования, т. е. ее подсистем;
- подчинение всех видов социального страхования общей цели воспроизводства индивида при наступлении страхового случая, что должно обеспечивать его социальную защиту в течение всей его жизни;

- охват социальным страхованием всех массовых социальных и профессиональных рисков;
- построение всех направлений и форм социального страхования на единых принципах.

В процессе создания социального страхования практика его формирования пошла не по пути создания целостной системы, где все подсистемы взаимосвязаны и взаимообусловлены, а по пути создания автономных, зачастую базирующихся на разных принципах, самостоятельных его направлений. К числу действий, мешавших построению обязательного социального страхования как органической целостности, являлись:

- нарушение единого правового пространства для различных его видов и направлений. Например, деятельность ПФР регулируется федеральным законом, а деятельность ФСС РФ — постановлением правительства; профессиональное страхование вообще не имеет никакой законодательной базы;

- практическое отсутствие механизмов взаимодействия фондов социального страхования;

- отсутствие социального страхования таких рисков, как безработица, профессиональных и территориальных рисков.

Результатом отсутствия комплексного подхода при создании страховой формы социальной защиты населения явилась ее недостроенность. Многие виды обязательного социального страхования либо не были созданы, либо не получили надлежащего развития. В этой связи говорить о действующем обязательном социальном страховании как о системе можно лишь с определенной натяжкой. Это, скорее, аванс на перспективу.

Шестой характерной особенностью формирования ОСС является непоследовательность действий государства. В качестве примера можно привести судьбу обязательного социального страхования безработицы. В 1993 г. такое страхование было создано, в 2001 г. — ликвидировано. Материальное обеспечение безработных было передано в бюджет, что неизбежно привело к значительному снижению его уровня, изменило статус выплачиваемых пособий. Из страховых пособий

они превратились, по существу, в пособия по нуждаемости. В то время как риск безработицы является неизбежным спутником рынка, носит массовый характер и во всех развитых странах осуществляется его страхование, в России же он был выведен из системы социального страхования. Сделано это было в целях снижения налоговой нагрузки на бизнес, переложения обязательств на все общество.

Особо хочется обратить внимание на такую особенность формирования системы социального страхования России, как ее огосударствление. Сама по себе активная роль государства в построении страховой формы социальной защиты населения правомерна и, более того, объективно необходима. Как правило, она предполагает разработку государством необходимой законодательной базы, контроль за соблюдением принятых законов. В остальном страховые организации (фонды, ассоциации, страховые кассы и т. д.) самостоятельны и независимы от государства. Российская же практика пошла по другому пути: фонды социального страхования были огосударствлены, т. е. они являются одним из видов государственных организаций.

И последнее. Известно, что бизнес в борьбе за повышение своих прибылей, как правило, стремится к сокращению социальных затрат, в том числе и расходов на социальное страхование. В период формирования системы обязательного социального страхования государство активно поддерживало бизнес в этом стремлении. А это означало, что оно стремилось создавать для него благоприятные условия за счет социальной сферы. Именно в эти годы **предприятиями был осуществлен “сброс социалки” на местные органы власти** (которые сами были полунищие), систематически снижалась налоговая нагрузка за счет уменьшения тарифов страховых взносов, выведения из системы социального страхования ряда массовых рисков.

В заключении необходимо отметить, что рассмотренные особенности формирования системы обязательного социального страхования в постсоветской России по своей форме и содержанию исключительны. Это во многом предопределило ее своеобразие и уникальность.

Вопросы для самоконтроля

1. Почему важно рассмотрение условий формирования системы ОСС? В чем их особенности?
2. Какое звено социально-экономических преобразований было в России центральным? Как эти преобразования повлияли на систему социальной защиты населения?
3. Охарактеризуйте изменения в социально-трудовой сфере.
4. В чем заключается системный экономический и политический кризис, охвативший в начале 1990-х гг. постсоветскую Россию, и его влияние на жизненный уровень населения?
5. Каковы особенности формирования системы ОСС в постсоветской России?
6. Каким образом была реформирована система социальной защиты?
7. Почему формирование системы ОСС проводилось сверху и какие негативные последствия это имело?
8. Какие последствия имело отсутствие комплексного подхода при формировании страховой формы социальной защиты населения?

Глава 9. ДЕЙСТВУЮЩАЯ СИСТЕМА ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ: ХАРАКТЕРИСТИКА, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ

9.1. Основные вехи становления системы обязательного социального страхования

Сформированные в начале 1990-х гг. основы обязательного социального страхования в ходе рыночных реформ в последующие годы получили дальнейшее развитие. За это время в страховой форме социальной защиты населения осуществлены крупные изменения (как со знаком плюс, так и со знаком минус).

С 1 января 2002 г. была введена новая система пенсионного страхования, радикально изменившая порядок и условия пенсионного обеспечения в России. В 2001 г. был введен новый вид социального страхования — страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, но при этом было ликвидировано обязательное социальное страхование безработицы и т. д.

Существенные изменения в обязательном социальном страховании произошли в 2010–2011 гг., как в системе в целом, так и в каждом его направлении — пенсионном, медицинском и социальном страховании. В эти годы приняты и введены в действие федеральные законы “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования” (№ 212-ФЗ); “Об обязательном медицинском страховании” (№ 326-ФЗ); “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации” (№ 323-ФЗ), “Об обязательном социальном страховании

на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством” (№ 255-ФЗ) и др. В 2014 г., как известно, проведена радикальная реформа пенсионного обеспечения. Таким образом была создана законодательная база модернизации, которая, с одной стороны, явилась ответом на новые условия и требования к социальной защите населения, а с другой стороны, использовала новые экономические и социальные возможности в обеспечении и ее более высоких стандартов.

Следует также отметить, что модернизация 2010–2011 гг. занимает особое место в развитии обязательного социального страхования, в придании ему подлинно страхового характера, укреплении его финансовой базы. Обусловлено это в первую очередь тем, что в отличие от большинства вносимых изменений предшествующих лет, регулировавших либо отдельные параметры страховой защиты, либо отдельные частные вопросы социального страхования, в процессе модернизации были реформированы базовые, основополагающие экономические и финансовые отношения ОСС. Направленность этих изменений определялась потребностью в укреплении и развитии страховых принципов и механизмов в обязательном социальном страховании, выведения из ОСС нестраховых форм и методов социальной защиты граждан, обеспечения долговременной и устойчивой ее финансовой самостоятельности, устранения допущенных деформаций страховых отношений. В конечном счете все это создало предпосылки повышения эффективности деятельности системы ОСС.

Рассматривая вопрос о **характере модернизации 2010–2011 гг.**, необходимо особо отметить такую ее особенность, как **целостность и комплексность**. В чем это проявляется?

Модернизация одновременно охватила все направления обязательного социального страхования — пенсионное, медицинское страхование, страхование временной нетрудоспособности, материнства и детства. При проведении всех других реформ отдельные направления социального страхования реформировались независимо друг от друга (например, пенсионная реформа 2002 г.) или изменения в них вносились подобным же образом. В процессе же рассматрива-

емой модернизации все направления ОСС реформировались одновременно как неотъемлемые составляющие единого целого. В качестве аналогии (конечно, весьма условной) этого процесса можно привести ремонт коммунальной квартиры: либо ремонт осуществляется как нечто единое целое, т. е. по единому замыслу, одинаковым требованиям и принципам и т. д. (аналог проведенной модернизации), либо каждый ремонтирует свое помещение на свой вкус и в соответствии со своими возможностями.

Заложенный в основу модернизации принцип комплексности позволил не на словах, а на деле обеспечить взаимосвязь и взаимообусловленность изменений, а также осуществить модернизацию по единому плану, на основе единых принципов. Вместе с тем такой подход позволил снять противоречие, а точнее, найти компромиссные решения по согласованию интересов системы ОСС и бизнеса при определении страховой нагрузки на бизнес. Важно отметить и такой положительный момент, как то, что модернизация создала благоприятные условия для дальнейшего развития каждого направления ОГСС, сохраняя его как систему, т. е. как “единство многообразия”.

Другой важной особенностью проведенной модернизации ОСС является то, что **в ходе нее объектами реформирования прежде всего стали базовые элементы системы ОСС.** В результате не просто осуществлены отдельные параметрические изменения в каждом из его направлений, а проведены преобразования глубинных отношений социального страхования. Это в первую очередь обусловлено упразднением единого социального налога (ЕСН) и заменой его страховыми взносами. Тем самым, во-первых, фонды ОСС были выведены из числа участников налоговых правоотношений¹, во-вторых, коренным образом изменился характер формирования финансовой базы ОСС и, следовательно, природа собственности соци-

¹ Частично они сохранились для отдельных категорий застрахованных, осуществляющих выплаты в систему ОСС по упрощенной схеме налогообложения. Но их роль в формировании финансовой базы ОСС незначительна.

ального страхования. Ее источником становятся не налоговые поступления государству (собственность последнего), а страховые взносы, являющиеся частью зарплаты работников (необходимого продукта), которая резервируется ими для собственного материального обеспечения при наступлении страхового случая.

Страховые взносы (собственность работника) могут выступать в форме ассоциированной собственности работников в солидарно-распределительной системе или в форме его индивидуальной собственности в накопительной системе. И в том и другом случае это собственность застрахованных (но не фонда, не работодателя, не государства). Это придает страховым отношениям и роли государства в них принципиально новые черты. Во-первых, они утрачивают патерналистский характер, поскольку государство в значительной мере утрачивает функции патернализма (обеспечение потребностей граждан за государственный счет): социальная защита теперь осуществляется не за счет налогов, им аккумулируемых, а за счет средств самих застрахованных. Во-вторых, за государством сохраняется прежде всего задача обеспечения условий эффективного функционирования системы ОСС, и лишь в случае сбоев в ее работе возникает необходимость оказания финансовой поддержки. Поэтому было бы ошибкой рассматривать замену единого социального налога как источника формирования финансовой базы ОСС как просто техническую операцию. В этой связи естественной является необходимость изменения в законодательстве и юридического статуса этой собственности. Сохранение за страховыми взносами статуса государственной собственности базируется на старых представлениях о природе обязательного социального страхования и допущенных деформациях источника формирования финансовой базы системы ОСС.

Следует также принимать в расчет, что упразднение ЕСН и замена его страховыми взносами обуславливает повышение роли и ответственности работодателя (бизнеса) по обеспечению социального страхования работников. В первую очередь это относится к выполнению обязательств по уплате

страховых взносов. При этом следует иметь в виду следующие обстоятельства. Во-первых, необходимость такого подхода вытекает из сущности трудовых отношений между работодателем и работником. Стержнем их, как известно, являются отношения по поводу использования рабочей силы. Но этим они не исчерпываются: поскольку, как уже показано ранее, работник подвергается различного рода рискам — социальным, производственным, профессиональным, постольку неотъемлемой частью этих отношений является обеспечение защиты от них работника. Из этого вытекает, что и социальное страхование является необходимой частью трудовых отношений между работодателем и работником. Поэтому, напомним, вступление в трудовые отношения одновременно означает возникновение отношений и обязательств по защите работника от материальной необеспеченности при наступлении нетрудоспособности по старости, инвалидности, болезни и т. д., в том числе и в первую очередь по уплате страховых взносов работодателем за застрахованного.

Существенные изменения внесены в тарифную политику. Во-первых, произведено повышение размера как общего тарифа взносов в систему обязательного социального страхования, так и в Пенсионный фонд и Фонд обязательного медицинского страхования. Переход на новые тарифы, в частности, в пенсионном страховании, предполагается осуществлять постепенно. Эта мера, несомненно, позволит значительно увеличить поступление финансовых ресурсов в систему ОСС.

Во-вторых, определен новый порядок уплаты страховых взносов, в соответствии с которым они уплачиваются в каждый из фондов социального страхования отдельно.

В-третьих, важной новацией тарифообразования явилось установление *предельной величины базы для начисления страховых взносов в государственные внебюджетные фонды*, другими словами, предельной суммы выплаченной работнику зарплаты и иных вознаграждений, с которой уплачиваются взносы за каждое лицо в страховые фонды в размере полного тарифа. С сумм, превышающих предельную величину базы, страховой тариф уплачивается в размере 10%

(страховой взнос только на обязательное пенсионное страхование). Величина предельной базы подлежит ежегодной индексации в учетом роста средней зарплаты по стране.

В-четвертых, принципиальное значение для развития и укрепления страховых принципов и механизмов в деятельности ОСС имеет ликвидация льготных тарифов при уплате страховых взносов. В этой связи для плательщиков страховых взносов, имевших пониженные тарифы (сельскохозяйственные товаропроизводители, организации народных художественных промыслов и семейных родовых общин коренных малочисленных народов, организации и индивидуальные предприниматели, применяющие единый сельскохозяйственный налог и др.), тарифы постепенно повышаются, переход к ним осуществляется поэтапно: если в 2010 г. для них еще сохранялся пониженный тариф (от 10,3 до 20,0% для отдельных категорий плательщиков), то в 2011–2012 гг. общий тариф страховых взносов в ОСС для них повысился до 20,2%, в 2013–2014 гг. — до 27,1%, а с 2015 г. он составит 34,0%.

В рамках проведенной модернизации существенные содержательные изменения внесены в каждое из направлений обязательного социального страхования: пенсионное, медицинское страхование и страхование временной нетрудоспособности, материнства и детства. Эти изменения конкретизировали меры и механизмы совершенствования страховой защиты застрахованных в каждом из них, укрепления их финансовой базы, уточнили параметры этих направлений. Это позволило синхронизировать меры, направленные на повышение эффективности страховой защиты населения, проведенные как в системе в целом, так и в каждом из ее направлений. С проведенной пенсионной реформой произошли радикальные изменения в условиях и порядке пенсионного обеспечения граждан. Вопросы модернизации и пенсионной реформы предметно будут рассмотрены далее.

Таким образом, к настоящему времени в России действует определенная национальная система социального страхования. Бесспорно, она далека от совершенства, но она есть и обеспечивает (хорошо или плохо — другой вопрос) защиту

застрахованных от социальных и профессиональных рисков, носящих массовый характер. Эта реально существующая система социального страхования и составит предмет нашего изучения.

9.2. Понятие системы обязательного социального страхования

Для характеристики действующей в России системы обязательного социального страхования, как представляется, принципиальное значение имеет рассмотрение этой системы не как совокупности независимых форм и направлений страховой защиты населения, механически объединенных под одной крышей, а как некой органической целостности. Можно по-разному оценивать степень (уровень) этой целостности, но отрицать ее наличие невозможно. Проявляется и обеспечивается такая целостность определенными качествами и свойствами действующей системы социального страхования. К числу элементов, объединяющих систему обязательного социального страхования в единое целое, относятся:

1. Единство цели. Деятельность системы в целом и отдельно каждого направления (пенсионного, социального, медицинского страхования, страхования несчастных случаев на производстве) подчинено единой цели — обеспечению социальной защиты застрахованных от социальных и профессиональных рисков в течение всей их жизни (от рождения до смерти).

Содержание этой защиты также едино. Оно, напомним, заключается в обеспечении воспроизводства работника и членов его семьи при наступлении страхового случая. При этом каждое направление ОСС решает эту задачу по отношению к определенной группе рисков, страхование которых оно осуществляет. И в этом ничего случайного нет. Ведь каждому из отдельных направлений социального страхования в одиночку справиться с задачей обеспечения воспроизводства рабочей силы невозможно. Так, пенсионное страхование обеспечивает социальную защиту в старости, в случае инвалидности, потери кормильца, социальное страхование — при временной

нетрудоспособности, несчастных случаях на производстве и т. д.; медицинское страхование — в случае болезни.

Казалось бы, можно сосредоточить все направления социальной защиты в одной страховой организации, в каком-то одном “фонде-монстре”. Но, как показала практика нашей страны и национальных страховых систем развитых стран, это делать нецелесообразно. Очень многое говорит о том, что страхование от определенных видов рисков надо сосредоточивать в самостоятельных направлениях в общей системе социального страхования. Только таким образом предоставляется четкая возможность просчитать финансовые средства, необходимые для страхования отдельных рисков, только так можно не допустить перераспределения средств при страховании различных рисков, уйти от котлового метода их использования.

Таким образом, единство цели, которое объединяет все направления обязательного социального страхования, конституирует систему социального страхования как органическую целостность.

2. Единство принципов, на которых построены все направления и виды системы социального страхования России. Можно спорить, насколько они полно отвечают подлинно страховым принципам, но отрицать их наличие невозможно. Они едины в действующей системе социального страхования.

3. Единый правовой статус фондов социального страхования. В Российской Федерации все они являются государственными внебюджетными фондами, осуществляющими обязательное социальное страхование.

Описанные элементы вместе взятые и дают основание сделать вывод о правомерности рассмотрения системы обязательного социального страхования России как органической целостности, все компоненты которой, являясь звеньями одной цепи, взаимосвязаны, несмотря на внешнюю их самостоятельность. Исходя из этого и предполагается рассмотрение системы в целом, в единстве всех ее подсистем (направлений, форм и видов страхования). Оправдан ли такой подход? Безусловно, да! Он позволяет получить характеристику дей-

ствующей системы в целом, рассмотреть ее проблемы, перспективы развития, а также реальные принципы, на которых она построена, действующие в ней финансовые механизмы и инструментарий, фактические ее организационные формы, правовые основы. Это очень важный и необходимый аспект. Ведь органическая система формируется, как известно, не путем механического складывания целого из частей, а путем конструирования целостной системы, состоящей из взаимосвязанных и взаимообусловленных компонентов. Опираясь на данный методологический принцип, легче понять особенности конкретных форм социального страхования, существующих в России.

И еще одно обстоятельство. Любая система находится в постоянном взаимодействии с окружающей средой. Характер такого взаимодействия либо ограничивает и препятствует ее нормальному функционированию, либо, наоборот, создает благоприятные условия. Например, отрицательное отношение в 50-е гг. прошлого столетия к генетике и кибернетике в СССР, когда они были объявлены лженауками, в значительной мере затормозили их развитие. Не являются исключением в этом отношении и социально-экономические системы вообще, системы социального страхования в частности. Более того, этот аспект их функционирования оказывает не только опосредованное, но и, как правило, прямое, непосредственное влияние на их эффективность. Возьмем, например, фонд обязательного пенсионного страхования. Сегодня через него осуществляется большой объем выплат нестрахового характера: социальная доплата к пенсии, единовременная денежная выплата, выплата материнского капитала, социальная поддержка Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, Героев Социалистического труда, полных кавалеров ордена Славы и полных кавалеров ордена Трудовой Славы, выплаты “чернобыльцам” и др.

Думается, не нужно объяснять жизненную важность для системы обязательного социального страхования четкого взаимодействия с соответствующими структурами соцобеспечения, налоговыми органами и др.

Из всего сказанного можно сделать следующие выводы.

1. Изучение реальной системы социального страхования России как органической целостности, ее проблем и т. д. составляет важное условие понимания особенностей, действующих принципов, недостатков отдельных ее направлений.

2. Необходимым элементом этого изучения является уяснение своеобразия действующей системы социального страхования, насколько она соответствует сущности и принципам социального страхования, какова природа ее недостатков. Без четкого понимания того, с какой системой общество сегодня имеет дело, невозможна ее эффективная модернизация. Знание этого необходимо, чтобы не получилось то, чего не хотелось бы иметь.

3. Поскольку система социального страхования действует не в безвоздушном пространстве, постольку понимание характера ее взаимодействия с другими (политическими, экономическими, социальными и др.) структурами имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение.

9.3. Характеристика действующей системы обязательного социального страхования

Действующее обязательное социальное страхование представляет собой, как уже отмечалось, некую органическую систему. Ей присущи определенные качества (свойства), структура, система управления. Она опирается на соответствующую финансовую и законодательную базу.

Рассматривая свойства обязательного социального страхования, следует учесть важный момент: важно не само по себе перечисление свойств, а реальная оценка состояния каждого из них. Это позволит понять характер действующей системы социального страхования, ее соответствие сущности и принципам социального страхования. К числу свойств системы социального страхования относятся:

1. Целостность системы. Можно с полной уверенностью говорить, что действующая в России система социального страхования органической целостности не достигла ни с точки зрения необходимого уровня взаимодействия, ни с точки зре-

ния полноты охвата социальным страхованием социальных и профессиональных рисков, носящих массовый характер (достаточно сказать, что не охвачено обязательным социальным страхованием страхование безработицы).

2. Сложность системы. Бесспорно, действующая в России система социального страхования является одной из наиболее сложных страховых систем. Обусловлено это тем, что наряду со страхованием рисков, носящих массовых характер, государство включило в систему множество социальных обязательств, не имеющих никакого отношения к страховой форме социальной защиты населения, которые должны финансироваться за счет средств бюджета. Кроме того, на фонды социального страхования возлагаются и другие, несвойственные им функции. Так, например, с 2005 г. в связи с монетизацией льгот ПФР осуществляет ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ) взамен натуральных льгот.

3. Экономичность системы. Данное свойство отражает уровень и динамику затрат на обеспечение деятельности фондов социального страхования. Они включают в себя расходы:

- 1) на содержание аппарата фондов и обеспечение условий его деятельности;
- 2) международную деятельность;
- 3) подготовку и переподготовку кадров;
- 4) научно-исследовательскую работу;
- 5) пересылку пособий;
- 6) собственное строительство и др.

Осуществляются эти расходы за счет страховых взносов. Государство на эти цели средства не выделяет. Поэтому, естественно, фонды социального страхования должны стремиться к их минимизации. Уровень таких расходов у них разный. Так, в 2010 г. расходы на эти цели составили: ПФР — 1,61%, ФСС — 2,98, в бюджете Федерального фонда ОМС — 0,3% от всех расходов фонда. В 2012 г. расходы на эти цели составили соответственно 1,7%; 4,2 и 0,07%. Относительно низкий их удельный вес в ФОМС объясняется тем, что в его расходы не входят затраты на финансовое и материальное обеспечение деятельности территориальных фондов ОМС.

4. Финансовая устойчивость системы. Данное свойство отражает способность системы устойчиво выполнять финансовые обязательства перед застрахованными. Оно для системы обязательного социального страхования является одним из важнейших. С ним напрямую связана регулярность выплачиваемых страховых пособий, сохранение их от инфляционного обесценивания, недопущение снижения расходов на социальное обеспечение застрахованных. Эти качества в значительной степени определяются обоснованностью страховых тарифов, социально-экономической политикой государства, состоянием администрирования страховых взносов.

В целом говорить о финансовой устойчивости системы социального страхования в России сегодня нет оснований. Обусловлено это прежде всего невысокой эффективностью российской экономики, низким уровнем оплаты труда (в 4–5 раз ниже, чем в индустриально развитых странах, что сужает финансовую базу, с которой уплачиваются страховые взносы), неблагоприятной демографической ситуацией (ведущей в росте страховой нагрузки на занятых работников) и другими факторами. Немалую отрицательную роль здесь играет непоследовательность тарифной политики государства. Снижение в 2005 г. ставки ЕСН привело к дефициту бюджетов обязательного социального страхования, по оценке экспертов, порядка 300 млрд руб. Покрыть этот дефицит государство вынуждено было за счет средств федерального бюджета. Дополнительные доходы бизнеса в размере 280 млрд руб. в результате сокращения страховых взносов в фонды социального страхования были обеспечены за счет всего населения, как застрахованного, так и незастрахованного. В этом ряду стоит и решение правительства об изъятии пенсионных накоплений (собственность застрахованных) из накопительной системы, которые были направлены в распределительную систему для выплаты пенсий действующим пенсионерам. По своим гарантиям государство расплатилось чужими деньгами.

К финансовой неустойчивости системы обязательного социального страхования ведет и система льготных тарифов

страховых взносов для отдельных категорий граждан (фермеров, индивидуальных предпринимателей и т. п.).

Непоследовательность в тарифной политике не удалось преодолеть и при проведении в 2010–2011 гг. модернизации ОСС: отмена льготных тарифов для отдельных категорий плательщиков взносов одновременно сопровождалась введением льгот для других, срок перехода на полный тариф для них с 2014 г. отодвинут на 2027 г. В настоящее время примерно еще 13% застрахованного населения уплачивают тариф в пониженном размере.

5. Надежность системы заключается в ее способности сохранять длительное время неизменными юридические нормы, условия и порядок страхования, финансирования и другие нормативы деятельности. Действующая система характеризуется тем, что в ней еще не устоялись законодательные нормы и нормативы, регулирующие права застрахованных, условия, порядок и нормы их страхового материального обеспечения, правовой статус самих фондов социального страхования, функционирование финансового механизма и т. д. Следствием этого являются постоянные изменения условий и порядка страховой защиты застрахованных. Так, с 1990 по 2010 г. они четырежды радикально менялись в пенсионном страховании, неоднократно уменьшались размеры страховых выплат в Фонде социального страхования, уже длительное время сокращается объем и качество медицинских услуг населению по обязательному медицинскому страхованию. Все это позволяет сделать вывод о недостаточной надежности, или недостаточной финансовой, организационной и параметрической устойчивости социального страхования в России. Не способствуют надежности системы обязательного социального страхования и некоторые действия Правительства РФ (например, с 2005 по 2010 г. дважды менялся порядок администрирования сбора страховых взносов).

6. Адаптивность системы, или ее способность приспосабливаться к изменяющимся условиям ее деятельности. Нужно сказать прямо, что действующая система обязательного социального страхования России способна достаточно оперативно

реагировать на изменения социально-экономических условий. Так, ей удалось довольно быстро (хотя и не без финансовых потерь) преодолеть дефолт 1998 г. В то же время федеральный бюджет оказался не в состоянии выполнять свои финансовые обязательства, финансовая система государства просто рухнула.

7. Структурная стабильность системы. Данное свойство предполагает неизменность создаваемых организационных структур, наличие у системы иммунитета против необоснованных их реорганизаций и изменений. В целом, за исключением ликвидации страхования безработицы в 2001 г. и введения страхования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2000 г., структура системы обязательного социального страхования в России оставалась неизменной. Крупномасштабных структурных перемен и реорганизаций (типа попытки слияния фондов социального и медицинского страхования) за эти годы удалось избежать.

8. Единое правовое и социальное пространство действия системы. Обязательное социальное страхование осуществляется по всей территории страны на единой законодательной базе и из него выведены все нестраховые формы социальной защиты. Объективно оценивая ситуацию, необходимо отметить, что сделано для этого немало. Вместе с тем реализация этого свойства в российской системе обязательного социального страхования не доведена до конца. Это в первую очередь относится к обязательному медицинскому страхованию, где действуют разные модели медицинского обслуживания населения, начиная от страховых и заканчивая моделями с сохранением предоставления бесплатных медицинских услуг без уплаты страховых взносов, т. е. по аналогии с доперестроечным периодом. Что касается законодательной базы обязательного социального страхования (область ответственности ФСС РФ), то она похожа на лоскутное одеяло, где одновременно уживаются как законодательные акты и нормы социального страхования, так и нормы социального обеспечения, перекочевавшие из советского прошлого в рыночное настоящее.

Подведем некоторый итог. Основные свойства действующей в России системы обязательного социального страхования

находятся еще в недостаточно развитом состоянии, что, во-первых, естественно, снижает ее эффективность, а во-вторых, предполагает необходимость создания соответствующих условий для их развития и совершенствования.

9.4. Финансовый механизм системы обязательного социального страхования

В процессе создания системы обязательного социального страхования были определены источники и механизмы ее финансирования. Финансовые ресурсы стали формироваться за счет страховых взносов. Это явилось решительным шагом перехода от социального обеспечения, которое, как известно, финансируется за счет средств государственного бюджета, к страховой форме социальной защиты населения. Введение страховых взносов предполагало:

- 1) определение плательщиков страховых взносов;
- 2) определение объекта обложения;
- 3) установление базы, с которой взимаются страховые взносы;
- 4) определение общего размера страхового тарифа и для каждого направления в отдельности;
- 5) определение сумм, не подлежащих обложению, и т. д.

В соответствии с действующим законодательством к **плательщикам страховых взносов** относятся:

1) физические лица и организации, осуществляющие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, другими словами, работодатели;

2) плательщики страховых взносов, не являющиеся работодателями (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой, и т. п.). Эта категория плательщиков уплачивает взносы в размере, определенном из стоимости страхового года. Следует иметь в виду, что плательщики взносов в соответствующие фонды ОСС определяются федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

В качестве **базы**, с которой уплачиваются взносы работодателями, являются выплаты и иные вознаграждения физи-

ческим лицам в рамках их трудовых отношений. На выплаты физическим лицам, не подлежащие тарифообложению (перечень их устанавливается законом), взносы не уплачиваются. Тем самым устанавливается взаимозависимость зарплаты работника, размера уплаченных взносов и размеров пенсий. Поэтому применение всяких схем, минимизирующих размер уплачиваемых взносов в систему ОСС, в сиюминутном плане выгодно работодателю (меньше затраты на рабочую силу), но в конечном счете невыгодно работнику. В этом случае начисление пенсий осуществляется с меньшей суммы взносов, аккумулированных на лицевом счете работника.

Кроме того, для каждого физического лица, в пользу которого работодателем уплачивается страховой взнос в ПФР, ФСС и ОМС, ежегодно устанавливается предельная величина базы, с которой взимаются страховые взносы. Она плательщиком страховых взносов определяется отдельно в отношении каждого физического лица с начала расчетного периода по истечении каждого календарного месяца нарастающим итогом. В 2012 г. эта база составляла 512 тыс. руб., в 2013 — 568 тыс., в 2014 — 624 тыс. руб. Величина базы устанавливается Правительством РФ путем индексации ее размера за предыдущий год в соответствии с ростом средней зарплаты в стране.

Вторая категория плательщиков взносов, т. е. лица, не использующие наемных работников и, соответственно, не производящие никаких выплат другим лицам, как уже отмечалось, страховые взносы в фонды ОСС уплачивает в фиксированных размерах.

Фиксированный размер страхового взноса по обязательному пенсионному страхованию для уплаты в Пенсионный фонд РФ (ФРВ) в 2013 г. рассчитывался по формуле

$$C_r = \text{МРОТ} \times T_c \times 12, \quad (9.1)$$

где C_r — стоимость страхового года соответствующего фонда;

T_c — страховой тариф для соответствующего фонда, в 2014 г. он составляет: в ПФР — 26%, в ОМС — 5,1%;

МРОТ — минимальный размер оплаты труда.

При этом следует иметь в виду следующее:

1) в зависимости от экономической ситуации количество альных размеров оплаты труда, используемых в формуле при расчете стоимости страхового года, может меняться. Так, в 2013 г. расчет производился исходя из двух МРОТ, в 2014 г. — одного МРОТ (в соответствии с изменениями в законодательстве). Размер МРОТ устанавливается федеральным законом, как правило, ежегодно. На 2013 г. он составлял 5205 руб., на 2014 г. — 5554 руб.

2) С 2014 г. также изменены условия установления стоимости страхового года — она зависит от размера дохода, получаемого плательщиком страховых взносов. В этой связи **стоимость страхового года при годовом доходе до 300 тыс. руб.** рассчитывается по формуле

$$C_r = 1 \text{ МРОТ} \times T_c \times 12. \quad (9.2)$$

Тогда сумма страхового взноса в Пенсионный фонд в 2014 г. составит $C_r = 5554 \times 0,26 \times 12 = 17\,328$ руб., в ФОМС $C_r = 5554 \times 0,051 \times 12 = 3399$ руб. Сумма страховых взносов (в форме стоимости страхового года) в фонды ОСС для плательщиков, доходы которых не превышают 300 тыс. руб. в месяц, составит 20 727 руб.

Если же **доход плательщика взносов превышает 300 тыс. руб.**, то с суммы превышения в ПФР дополнительно уплачивается 1%, но не более суммы 8 МРОТ. В этом случае стоимость страхового года определяется по формуле

$$C_r = (1 \text{ МРОТ} \times T_c \times 12) + 1,0\% \text{ от суммы превышения } 300 \text{ тыс. руб. (но не более } 8 \text{ МРОТ} \times 12). \quad (9.3)$$

На исчисление размера взноса в ОМС эта норма (стоимость страхового взноса) не распространяется.

Определяющим фактором формирования финансовой базы государственных фондов обязательного социального страхования является **страховой тариф**, а также его размер. В тарифной политике государства вопрос этот занимает, бесспорно, центральное место, поскольку необходимо учитывать интересы как страховой системы, так и бизнеса. Поиск ком-

промисса, позволяющего учесть интересы каждой из сторон, никогда не бывает легким. В результате в тарифной политике государства допускаются серьезные колебания, не всегда обоснованные компромиссные решения. Так, первоначально общая величина страхового взноса в систему ОСС была установлена в размере 39,5% от ФОТ, кроме того, с 1996 г. по 2001 г. 1% отчислялся в ПФР непосредственно с заработной платы работника. В дальнейшем в целях уменьшения нагрузки на работодателя тариф бы снижен, а взнос в размере 1% переведен в подоходный налог работника. В 2005 г. страховой тариф был заменен единым социальным налогом (ЕСН). Его величина была определена в размере 26% от ФОТ. С 2009 г. предполагалось установить общий размер страховых взносов в размере 34%. Однако в 2013 г. страховой тариф в ОСС все еще составлял 30% (без учета тарифа на страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний).

В отличие от других стран, как уже отмечалось, в России страховые взносы уплачиваются только работодателями. Это одна из особенностей российской системы ОСС и одновременно ее серьезный недостаток. Из-за этого прежде всего снижаются возможности увеличения доходов ОСС.

Если сравнить размер совокупного тарифа (тариф работника плюс тариф работодателя) в индустриально развитых странах с тарифами в российской системе обязательного социального страхования, то можно проследить явно заниженные возможности ОСС по формированию ее финансовой базы. Так, в 2011 г. общий тариф взносов в Австрии составлял 42,2%, в Италии — 39,8, Франции — 49,4, Нидерландах — 54,5%. В России же в 2014 г., напомним, общий тариф составлял 30%, а с учетом взносов на страхование несчастных случаев и профессиональных заболеваний — 31%. Как видно из приведенных данных, общая страховая нагрузка в европейских странах значительно превышает соответствующую нагрузку в России. А если учесть, что в этих странах страховые взносы уплачиваются с заработной платы, в 3–10 раз превышающей российский уровень, то, естественно, их системы социального

страхования концентрируют в страховых фондах ресурсы, многократно превышающие таковые в России.

Другая особенность российской системы ОСС, и это главное, у работника слабая заинтересованность в страховании, так как он не ощущает сопричастности и не чувствует ответственности за свое материальное обеспечение в случае наступления страховых случаев. Для него ОСС существует как-то независимо от его усилий. Поэтому не случайно в странах с социально ориентированной рыночной экономикой, где во взносах участвуют работники, попытки государства внести изменения в условия социального страхования (повысить взносы, возраст выхода на пенсию и т. д.) встречают мощное сопротивление населения, а в России его практически нет, в лучшем случае “пошумит” пресса.

Говоря о финансовых механизмах ОСС в странах с рыночной экономикой, следует иметь в виду, что там устанавливается верхний предел заработка, выше которого страховые взносы не взимаются, и нижний предел доходов работников, которые теряют право участия в ОСС.

Россия до 2010 г. шла по другому пути. Нижняя граница доходов, не позволяющая участвовать в ОСС, отсутствовала. Что касается верхней границы, то здесь действовала регрессивная шкала. Суть ее заключалась в том, что чем выше зарплата работника, тем меньше размер уплачиваемого страхового взноса. С 2010 г. этот порядок был изменен: регрессивная шкала была отменена, установлен верхний предел заработной платы, с которой взимается страховой взнос по полному тарифу. В 2012 г. он составлял 512 тыс. руб., в 2013 г. — 568, в 2014 г. — 624 тыс. руб. С сумм, превышающих эту сумму, уплачиваются взносы в размере 10%.

Следует также иметь в виду ряд существенных факторов, отрицательно влияющих сегодня на укрепление финансового состояния системы обязательного социального страхования. К ним относятся следующие:

- 1) значительная часть занятых в стране (по оценкам, порядка 20 млн человек) имеют теневой доход, взносы за них работодатели или не вносят, или вносят в пониженном размере;

2) значительное число работников трудится не по найму (более 22%), т. е. самостоятельно обеспечивают себя работой (индивидуальные предприниматели без найма рабочей силы, адвокаты, нотариусы, фрилансеры, няни, домработницы и т. п.). Эта категория работающих, прямо скажем, ограничивается минимальными размерами уплачиваемых взносов или не уплачивает их совсем;

3) получила широкое распространение практика предоставления льготных тарифов для различных категорий застрахованных. Отдельного внимания заслуживает последний фактор.

Попытка радикально изменить ситуацию с льготными тарифами, повысив их размер до общеустановленного уровня, пока нужных результатов не достигла. Во-первых, для отдельных категорий плательщиков страховых взносов льготные тарифы продолжают сохраняться; во-вторых, круг льготных категорий по уплате взносов по пониженным тарифам в последние годы (уже после вступления в силу Федерального закона № 212-ФЗ) был расширен; в-третьих, срок перехода на общеустановленный тариф для отдельных категорий плательщиков взносов установлен до 2027 г. Как уже отмечалось, переход на новые тарифы будет происходить постепенно.

Так, например, **организации, осуществляющие деятельность в области информационных технологий** (разработка и реализация программ для ЭВМ) уплачивают взносы по следующим тарифам (в процентах):

Фонд	2013–2017 гг.	2018 г.	2019 г.
ПФР	8,0	13,0	20,0
ФСС	2,0	2,9	2,9
ФОМС	4,0	5,1	5,1
<i>Итого</i>	14,0	21,0	28,0

Вместе с тем отдельные категории плательщиков взносов производят их уплату не только по пониженным тарифам, но и не во все фонды обязательного социального страхования. В частности, аптечные организации, индивидуальные пред-

приниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения, и некоторые другие уплачивают взносы только в Пенсионный фонд (в 2013 г. в размере 20%), в ФСС и ФОМС взносы не вносят.

О различии **размеров уплачиваемых льготных и общеустановленных тарифов страховых взносов** можно судить по следующим данным на 2013 г. (в процентах):

Фонд	Общий тариф	Льготный тариф
ПФР	22,0	21,0
ФСС	2,9	2,4
ФОМС	5,1	3,7
<i>Итого</i>	30,0	27,1

Естественно, в результате система ОСС недополучает значительные финансовые средства. В этой связи государство вынуждено выпадающие доходы фондов социального страхования компенсировать за счет средств федерального бюджета. В 2012 г. объем трансфертов из федерального бюджета во все фонды ОСС составил 3048 млрд руб. (40,7% общей суммы их доходов, т. е. почти половину). При этом следует отметить, что имеет место тенденция наращивания объема средств, поступающих в финансовую систему из федерального бюджета. В принципе такая практика контрпродуктивна. Система ОСС должна быть самодостаточной, т. е. и ресурсы, и обязательства должны быть сбалансированы. При нынешней ситуации разрушается сама природа страховой формы защиты населения, нарушается автономия средств внебюджетных страховых фондов. Страховые выплаты в этом случае утрачивают связь с заработком застрахованного, поскольку взносы смешиваются со средствами федерального бюджета. Особо пагубно введение ЕСН сказалось на пенсионном страховании, так как получила развитие четко выраженная тенденция ослабления связи пенсии с заработной платой работника, так как обязательства перед пенсионерами в значительной мере покрываются в этой ситуации не за счет страховых взносов, а за счет средств бюджета, т. е. нестраховых ресурсов.

9.5. Уровень и качество страхового обеспечения

Характеристика действующей системы обязательного социального страхования будет неполной без ответа на вопрос об уровне и качестве страховой формы защиты застрахованных граждан. Более того, для его оценки это имеет ключевое значение. Для оценки уровня материального обеспечения застрахованных в системе обязательного социального страхования используется целый ряд показателей: соотношение получаемых страховых выплат и прожиточного минимума; коэффициент замещения утраченного заработка страховым пособием (пенсией) при наступлении страхового случая; темпы роста размера страховых выплат; доля расходов на социальное обеспечение в ВВП и в государственном бюджете и др.

Относительно уровня и качества страхового обеспечения работников в современной России следует сказать прямо, что, во-первых, они пока очень невысокие, а во-вторых, они резко отстают от стран с социально ориентированной рыночной экономикой.

Возьмем **показатель соотношения среднего размера пенсии и прожиточного минимума пенсионера**. До 2007 г. средний размер пенсии был или на уровне прожиточного минимума пенсионера, или чуть выше него. Лишь в последние годы средний размер назначенных пенсии превысил величину ПМП, о чем наглядно свидетельствуют данные Росстата по этому показателю (в процентах)¹:

2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
76,0	97,8	99,8	101,6	115,2	126,6	165,4	163,0	176,5

Принятые в 2008–2010 гг. меры по повышению уровня пенсионного обеспечения (прежде всего проведенная дооценка пенсионных прав застрахованных), несомненно, дали положи-

¹ См.: Уровень жизни населения // Социально-экономические показатели Российской Федерации в 1991–2012 гг. (приложение к сборнику “Российский статистический ежегодник. 2013”). URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13_p/Main.htm.

тельные результаты. Однако они не привели к кардинальным изменениям в пенсионном обеспечении. Во-первых, размер пенсий продолжает оставаться низким, даже не обеспечивающим социально приемлемый воспроизводственный уровень. Российский пенсионер уже более 20 лет не живет, а выживает. И, как результат, сегодня более 37% пенсионеров, получающих пенсию по старости, вынуждены продолжать трудовую деятельность. Во-вторых, у значительного числа пенсионеров размер пенсии до 2007 г. оставался низким. Поэтому государство вынуждено было с 2010 г. ввести социальные доплаты до прожиточного минимума пенсионера за счет средств федерального и региональных бюджетов. В 2011 г. число пенсионеров, получавших такие доплаты, составило 4,81 млн человек (8,2% общего числа пенсионеров), из них 2,4 млн получали федеральную доплату и 2,41 млн — региональную. Расходы федерального бюджета на социальные доплаты в 2011 г. составили 24,12 млрд руб. В результате формально бедность пенсионеров была ликвидирована или почти ликвидирована.

Одним из ключевых показателей уровня пенсионного обеспечения является **коэффициент замещения (K_3) страховой выплатой (пенсией) утраченного заработка**. Он используется как для оценки динамики изменения материального положения пенсионеров в сравнении с работающими гражданами, так и для сравнения этого показателя по регионам и странам. По своему экономическому содержанию показатель характеризует, какая доля утраченного заработка при наступлении страхового случая возмещается страховым пособием. В пенсионном обеспечении K_3 в 2000 г. составлял 35%, в 2012 г. в результате беспрецедентных по размерам трансфертов бюджетных средств в Пенсионный фонд K_3 составил 35,1% заработка¹. Вместе с тем Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации коэффициент замещения пенсией утраченного заработка прогнозируется к 2030 г. на уровне

¹ См.: Прогноз долгосрочного социально-экономического развития на период до 2030 г. (разработан Минэкономразвития России). Доступ из справочно-правовой системы “КонсультантПлюс”.

35,4%¹. Другими словами, это означает, что возмещение утраченного заработка составит лишь его одну треть. Следствием такого положения является то, что материальное положение большинства работников при выходе на пенсию снижается в среднем в 3–5 раз. Социологические исследования свидетельствуют, что сегодня почти для 90% пенсионеров размера их пенсии недостаточно для покупки одежды и обуви, для 60% — на приобретение необходимых лекарств. Все это ведет к изменению социального статуса пенсионеров, создает угрозу того, что через два-три года после выхода на пенсию люди могут стать просто нищими. Даже высококвалифицированные специалисты с заработком 30–40 тыс. руб. в месяц при выходе на пенсию не могут рассчитывать на социально-приемлемый уровень пенсионного обеспечения.

Хроническое недофинансирование обязательного медицинского страхования (в 2–2,5 раза меньше необходимого размера средств на него) ведет к низкому качеству медицинских услуг. Так, в последние годы финансирование базовой программы ОМС составляло лишь 50% от потребностей. Это привело к тому, что система ОМС оказалась не в состоянии обеспечить гарантированное Конституцией РФ бесплатное получение качественных медицинских услуг застрахованными гражданами России.

Фонд социального страхования, испытывая дефицит средств, вынужден был ввести ограничения в выплате пособий по временной нетрудоспособности, по уходу за ребенком и по беременности и родам. Так, в 2013 г. средний дневной заработок для исчисления этих пособий составлял лишь 1335,62 руб. Действуют и стажевые ограничители. В частности, на сегодняшний день при наличии страхового стажа до пяти лет для исчисления пособия по временной нетрудоспособности принимается в расчет только 60% среднего заработка, от пяти до восьми лет — 80%, от восьми лет и выше — 100%. Длитель-

¹ См.: Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

тельное время не повышались очень низкие пособия по уходу за ребенком до достижения им полутора лет. В 2010–2011 г. порядок расчета и выплат пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, по уходу за ребенком до полутора лет были изменены. Они будут рассмотрены позже.

Практически ликвидировано санаторно-курортное оздоровление работников и членов их семей за счет средств ФСС РФ. В настоящее время ФСС осуществляет санаторно-курортное лечение в основном лишь льготных категорий граждан (инвалидов и участников ВОВ, ветеранов боевых действий; членов семей погибших (умерших) инвалидов войны; участников ВОВ и ветеранов боевых действий, блокадников Ленинграда, детей-инвалидов и т. д.) за счет средств бюджета. Для основного же населения санаторно-курортное лечение за счет средств ФСС связано только с долечиванием по четырем видам заболеваний, а также после тяжелых травм и профзаболеваний.

Если оценить существующий уровень и качество социальной защиты российских граждан, то можно констатировать, что сегодня они резко отстают от международных стандартов (см. табл. 8.6).

Таблица 8.6

**Размеры социальных гарантий застрахованным в России
и по международным стандартам**

Вид выплаты, гарантии	Россия, 2012 г.	Международные стандарты, Конвенции МОТ
Пенсия	Средний размер — 35% от заработка после 40 лет уплаты взносов	Минимальный размер — 40% от заработка после 30 лет уплаты взносов
Пособие по временной утрате трудоспособности	Средний размер — 50—80% от заработка	Минимальный размер — 55% при наличии иждивенцев
Гарантии оказания медицинской помощи и компенсации расходов на оплату лекарств	10—50% от заработка	70% от заработка — при амбулаторном лечении; 100% от заработка — при стационарном лечении

Такие низкие показатели уровня социальной защиты населения России во многом объясняются недостатком выделяемых ресурсов на обязательное социальное страхование. Особенно четко это просматривается при сравнении совокупных расходов на социальное обеспечение (расходы государства и частные источники) в странах Западной Европы, Центральной Европы, США и России. Соответствующие данные приведены в табл. 8.7.

Таблица 8.7

**Совокупные уровни расходов на социальное обеспечение в 2010 г.
(государственные и частные)**

Страны	Общие расходы на социальное обеспечение, % от ВВП	В том числе на:	
		пенсии	медицинскую помощь
Страны Западной Европы	28,4	12,4	6,5
США	17,4	7,2	8,0
Страны Центральной Европы	17,1	10,2	6,9
Россия*	12,35	8,7	3,5

* Данные за 2012 г.

Источник: OECD Factbook 2011: Economic Environmental and Social Statistics. OECD, 2011.

К началу XXI века в европейских странах расходы на социальное обеспечение достигли 28% ВВП, в США — около 18%, в странах с переходной экономикой Центральной Европы — 17%, а в России лишь 11,9% ВВП, в том числе затраты на здравоохранение — 3,5% и на пенсионное обеспечение лишь 8,7% к ВВП, т. е. в 2–2,5 раза ниже, чем в развитых странах. Столь высокие финансовые ресурсы социального страхования в странах Западной Европы и США позволяют обеспечивать и высокие жизненные стандарты и уровни защиты застрахованных. Достаточно сказать, что размер пенсий составляет 65–75% от заработной платы работников при их выходе на пенсию.

Все это означает, что в России потенциал социального страхования еще только сформируется.

Расходы на социальное страхование в России за последние годы представлены в табл. 8.8.

Таблица 8.8

Расходы внебюджетных фондов социального страхования

	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ПФР млрд руб. % ВВП	341,06 4,66	1786,5 5,4	2357,8 5,7	3008 7,7	4249,2 9,4	4922 8,9	5451,0 8,7
ФСС млрд руб. %	98,8 1,35	303,0 0,3	379,4 0,9	448,5 1,15	491,2 1,08	497,6 0,9	531,2 0,85
ОМС млрд руб. %	2,105 0,03	158,2 0,5	168,7 0,4	114,07 0,3	130,4 0,3	310,4 0,5	932,1 1,3
Фонд занятости млрд руб. %	1,5 0,02	—	—	—	—	—	—
Все фонды млрд руб. %	443,46 6,0	2047,7 6,15	2905,9 7,0	3570,6 8,2	4870,8 10,7	5730 10,4	6.914,3 11,0

При этом размер отечественного ВВП в расчете на одного работника составляет от одной десятой до одной пятой соответствующего показателя по развитым странам.

Следствием этого является и размер пенсий в России, составляющий чуть больше одной трети от размера предшествующей заработной платы, которая, в свою очередь, как отмечалось, в четыре-пять раз меньше по сравнению со средними размерами заработной платы в целом по Евросоюзу.

Вместе с тем действуют и другие факторы, обуславливающие низкую эффективность действующей системы социального страхования. К ним относятся: использование в рамках социального страхования значительного объема средств для социальной помощи лицам, не имеющим права на страховые выплаты, незаинтересованность работников и работодателей в развитии социального страхования, низкий уровень оплаты труда и т. д.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте основные изменения в обязательном социальном страховании в период с 2002 по 2013 г.

2. Целостность системы ОСС: ее сущность, основные свойства и элементы.

3. В чем заключается единство цели всех направлений ОСС?

4. Какие свойства присущи системе ОСС?

5. Что понимается под финансовой устойчивостью ОСС?

6. Какие элементы составляют основу финансового механизма ОСС?

7. Роль и место страхового тарифа в формировании финансовой базы фондов ОСС.

8. Система льготных тарифов по уплате страховых взносов, их влияние на формирование финансовой базы фондов ОСС.

9. Основные показатели уровня социального обеспечения застрахованных граждан в ОСС.

10. Дайте сравнительный анализ уровня расходов на социальное обеспечение в социально ориентированных странах и в России.

Глава 10. СТРУКТУРА И МЕХАНИЗМЫ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИИ

10.1. Фонды обязательного социального страхования и основные направления их деятельности

Действующая система социального страхования России, как и любая иная система, определенным образом структурирована. Она включает в себя следующие направления обязательного социального страхования:

- **пенсионное страхование.** Оно осуществляет страхование от риска материальной необеспеченности в связи с прекращением трудовой деятельности по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца. В качестве страховщика в данном виде страхования выступает Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР);

- **страхование временной нетрудоспособности,** именуемое как “социальное страхование”. Это не совсем корректное название, но так сложилось исторически. Данный вид страхования страхует от риска материальной необеспеченности в случае временного выпадения из трудового процесса по болезни, в связи с беременностью и родами и т. д. Роль страховщика выполняет Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ);

- **обязательное социальное страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.** В этом случае страхуется риск материальной необеспеченности в связи с невозможностью участвовать в трудовом процессе из-за производственной травмы или профессионального заболевания, а также необходимости покрытия затрат на лечение,

реабилитацию, протезирование и т. д. Страховщик — Фонд социального страхования Российской Федерации;

- **обязательное медицинское страхование.** Оно осуществляет страхование от рисков, связанных с затратами на оказание застрахованному медицинской помощи, восстановление здоровья и трудоспособности. В качестве страховщика здесь выступают Федеральный (ФОМС) и территориальные (ТФОМС) фонды обязательного медицинского страхования.

Организационно эти направления обязательного социального страхования представлены тремя государственными внебюджетными страховыми фондами: пенсионным, социального страхования и обязательного медицинского страхования. В свою очередь для каждого фонда законодательно установлены виды социальных и профессиональных рисков, подлежащие страхованию каждым из этих фондов, а также размеры тарифов по уплате страховых взносов для каждого из них.

Наряду с рассмотренными фондами ОСС в действующую национальную систему страхования России входят также добровольное социальное страхование, корпоративное и частное; неразвитые формы обязательного государственного социального страхования: территориального (страхование населения территорий Крайнего Севера и приравненных к ним местностей) и профессионального (страхование людей, работающих в особо вредных и опасных условиях труда (в 2002 г. Правительством РФ были утверждены список № 1 и список № 2 производств, работ, профессий, должностей, дающих право на досрочную пенсию по возрасту, взамен таких списков, действовавших с 1991 г.).

10.2. Организационно-правовой статус фондов обязательного социального страхования

Являясь основой организационной структуры обязательного социального страхования, фонды играют ключевую роль и в его оперативном управлении. Государственные фонды обязательного социального страхования были созданы

в соответствии с нормативными актами о конкретных видах обязательного социального страхования для обеспечения прав застрахованных граждан по обязательному социальному страхованию при наступлении страховых случаев.

Рассмотрим вопрос об их организационно-правовом статусе.

Прежде всего фонды ОСС являются государственными организациями. Из этого вытекают следующие два обстоятельства. Во-первых, они входят в качестве составной части в структуру органов исполнительной власти. В настоящее время руководителем и координатором деятельности фондов обязательного пенсионного страхования, а также обязательного социального страхования является Министерство труда и социальной защиты РФ, а фонда обязательного медицинского страхования — Министерство здравоохранения РФ. Во-вторых, органы исполнительной власти определяют формы и методы оперативного управления их деятельностью (решение кадровых, бюджетно-финансовых вопросов, контроля и надзора за их работой и т. п.).

Вместе с тем в соответствии с Гражданским кодексом РФ они относятся к некоммерческим организациям, и это имеет принципиальное значение. Закон не допускает для фондов ОСС занятие любой иной деятельностью в ущерб их основной задаче — обеспечению эффективной социальной защиты населения от массовых социальных и профессиональных рисков.

Говоря о статусе фондов ОСС, нельзя не отметить, что они в соответствии с действующим законодательством являются самостоятельными финансово-кредитными учреждениями, осуществляющими текущую оперативную деятельность и управление финансами социального страхования в Российской Федерации. Следовательно, фонды ОСС, по сути, выполняют функцию страховщиков (что закреплено и законодательно), осуществляющих оперативное управление средствами обязательного (государственного) социального страхования. Они же обеспечивают назначение и выплату страховых пособий.

Итак, **страховые фонды** — это государственные некоммерческие самостоятельные финансово-кредитные учреждения, выполняющие функцию страховщиков. Каждый из фондов соответствующими нормативными актами по конкретным направлениям социального страхования наделен определенными властными полномочиями в сфере своей ответственности по каждому виду социального страхования.

10.3. Пенсионный фонд

Прежде чем рассмотреть вопрос о деятельности ПФР и используемых им механизмах по пенсионному обеспечению граждан, сделаем небольшое отступление. При проведении пенсионной реформы 2014 г. в пенсионном законодательстве произошла замена отдельных терминов. В частности, вместо понятия “трудовая пенсия” принято понятие “страховая пенсия”. Кроме того, изменены названия структурных элементов пенсии: “фиксированный базовый размер страховой части пенсии” заменен на “фиксированная выплата к страховой пенсии”, “накопленная часть трудовой пенсии” на “накопительную пенсию” и др. Приняты Федеральный закон “О страховых пенсиях” и Федеральный закон “О накопительной пенсии”, вступающие в силу с 1 января 2015 г. Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” с 1 января 2015 г. не применяется, за исключением норм, регулирующих исчисление размера трудовых пенсий, заработанных до 1 января 2002 г.

Основной ответственностью Пенсионного фонда РФ является обязательное социальное страхование материальной необеспеченности в связи с наступлением следующих **рисков**:

- наступление нетрудоспособности по возрасту;
- наступление нетрудоспособности по инвалидности;
- потеря кормильца.

С целью материального обеспечения застрахованных при наступлении страхового случая (старости, инвалидности, потери кормильца) законодательством установлены соответствующие **виды пенсий** и их структура:

- страховая пенсия по старости;
- страховая пенсия по инвалидности;
- страховая пенсия по случаю потери кормильца.

Эти пенсии выплачиваются за счет средств Пенсионного фонда, **источником** которых являются страховые взносы и средства федерального бюджета в порядке субсидиарной ответственности.

Следует иметь в виду, что отдельные категории населения (федеральные госслужащие, военнослужащие и члены их семей, граждане, не заработавшие себе пенсии, т. е. получатели социальных пенсий, и т. п.) получают пенсионное обеспечение за счет федерального бюджета. По данным ПФР, общая численность пенсионеров этой категории в 2012 г. составила более 4,6 млн человек (8,5% от общего количества пенсионеров (42,3 млн чел. в 2012 г.)¹.

Поскольку количество пенсионеров, получающих трудовые пенсии (по новой терминологии — страховые), и объем пенсионных выплат им составляют наибольший удельный вес в действующей сегодня в России пенсионной системе, остановимся подробнее на системе пенсионного обеспечения получателей страховых пенсий, заработанных ими в период до 2015 г.

Общее количество получателей страховой пенсии в 2012 г., по данным ПФР, составило 36,9 млн чел. По видам пенсионного обеспечения они распределились следующим образом (тыс. чел.):

- получатели пенсий по старости — 33 451;
- получатели пенсий по инвалидности — 2490,9;
- получатели пенсий по случаю потери кормильца — 1362.

¹ В общую численность пенсионеров включаются лица, состоящие на учете и получающие пенсию в системе Пенсионного фонда Российской Федерации, в Министерстве обороны Российской Федерации, Министерстве внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Федеральной службе исполнения наказаний Минюста России и Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, а также судьи, пребывающие в отставке, состоящие на учете в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации и получающие ежемесячное пожизненное содержание.

Теперь рассмотрим, каковы **основания для получения страховой пенсии**, т. е. условия назначения последней.

Прежде обратим внимание на следующий момент. Право на страховую пенсию имеют все граждане Российской Федерации, в том числе застрахованные по нормам Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ “О трудовых пенсиях в Российской Федерации”, иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в России и застрахованные в системе обязательного пенсионного страхования, и нетрудоспособные члены их семей. При этом если застрахованный имеет право на одновременное получение разных видов страховых пенсий, то ему устанавливается одна из них по его выбору.

Какие законодательно установленные условия дают право на страховую пенсию? Первым таким базовым условием, которое в равной мере относится к каждому из трех видов страховых пенсий, является *наличие у претендующего на пенсионное обеспечение страхового стажа*.

В солидарно-распределительной пенсионной системе, которая в России является основной формой обязательного пенсионного обеспечения, страховой стаж является одним из основных ее элементов. Это, естественно, предопределяет необходимость рассмотрения его содержания и структуры. Общепризнанной является трактовка страхового стажа как суммарной продолжительности периодов работы и иной деятельности работника, за которые начислялись и уплачивались страховые взносы в ПФР, а также иных периодов, определенных Законом, которые засчитываются в страховой стаж.

Из такого понимания следует:

1) в отличие от трудовой деятельности в страховой стаж включаются только те периоды работы, в течение которых за работника или им самим уплачивались страховые взносы. Так, например, если общий трудовой стаж у человека составляет 30 лет, а взносы в пенсионный фонд уплачивались лишь 10 лет, то при назначении пенсии в страховой стаж включаются только 10 лет;

2) Федеральным законом от 28.12.2013 № 400-ФЗ “О страховых пенсиях” определены конкретные периоды работы

или иной деятельности человека, которые засчитываются в страховой стаж без уплаты страховых взносов, и нормативы, определяющие их продолжительность, включаемую в страховой стаж. К таковым относятся:

- период прохождения военной, а также другой приравненной к ней службы (служба в органах внутренних дел, в Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы);

- период получения пособия по обязательному социальному страхованию в период временной нетрудоспособности;

- период ухода одного из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста полутора лет, но не более шести лет в общей сложности;

- период получения пособия по безработице, период участия в оплачиваемых общественных работах и период переезда или переселения по направлению государственной службы занятости в другую местность для трудоустройства;

- период содержания под стражей лиц, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности, необоснованно репрессированных и впоследствии реабилитированных, и период отбывания наказания этими лицами в местах лишения свободы и ссылке

- период ухода, осуществляемого трудоспособным лицом за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом или за лицом, достигшим возраста 80 лет;

- период проживания супругов военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, вместе с супругами в местностях, где они не могли трудиться в связи с отсутствием возможности трудоустройства, но не более пяти лет в общей сложности;

- период проживания за границей супругов дипломатов и иных работников, направленных на работу за рубеж, но не более пяти лет в общей сложности.

В соответствии с Федеральным законом “О страховых пенсиях” необходимый нормативный стаж для назначения пенсии по старости должен составлять 15 лет. Но вводиться

эта норма будет постепенно: в 2015 г. продолжительность страхового стажа, необходимого для назначения страховой пенсии по старости, составляет шесть лет, затем каждый год он увеличивается на один год и к 2024 г. достигнет 15 лет. При отсутствии у застрахованного лица необходимого страхового стажа в год выхода его на пенсию ему будет назначена только социальная пенсия.

Другим основополагающим условием для назначения страховой пенсии по старости является *достижение законодательно установленного пенсионного возраста*. Для мужчин он составляет 60 лет, а для женщин — 55 лет.

В процессе подготовки новой пенсионной реформы вносились немало предложений, в том числе и ее разработчиками, о повышении возраста выхода на пенсию. Обществом и руководством страны такие предложения не поддержаны. Вместе с тем новым законодательством предусматриваются меры, которые бы стимулировали более поздний выход на пенсию, чем установлено законом, что соответствует принятой в 2012 г. Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации.

Одновременно в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации введено новое понятие — “нормативный страховой стаж”. Это продолжительность страхового (трудового) стажа, которая обеспечивает сбалансированность прав и обязательств и гарантирует получение максимальной пенсии от государственной солидарной системы. Именно при выработке нормативного страхового стажа и при средней заработной плате в рамках новой системы должен обеспечиваться коэффициент замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка 40%. В настоящий момент Правительство РФ по поручению Президента РФ прорабатывает вопрос об установлении этого норматива на уровне 35 лет¹.

¹ См.: Стратегия долгосрочного развития вводит новое понятие — нормативный страховой стаж. Что это значит? // Пенсионный фонд Российской Федерации [офиц. сайт]. URL: http://www.pfrf.ru/reform_issues/22445.html (дата обращения: 01.06.2014).

Следует также иметь в виду, что для некоторых категорий работников, занятых на тяжелых работах и с вредными условиями труда, “чернобыльцев”, врачей, учителей, “северян” и ряда других, законом установлен льготный трудовой стаж, дающий право на досрочное назначение пенсии. И это оправдано, ведь согласно международной статистике, например, хирурги во всем мире доживают лишь до 44–56 лет. Вместе с тем уменьшение возраста выхода на пенсию по старости не может превышать 10 лет.

Третьим условием получения права на страховую пенсию по старости является *наличие величины индивидуального пенсионного коэффициента не менее 30*. Обозначенный уровень этого показателя будет достигнут постепенно. С 1 января 2015 г. страховая пенсия по старости будет назначаться при наличии величины пенсионного коэффициента не ниже 6,6 с последующим ежегодным увеличением на 2,4, до достижения величины 30.

Наряду с условиями назначения страховой пенсии по старости законодательством установлены соответствующие условия для установления пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца. Концепция этих условий идентична условиям получения права на страховую пенсию по старости, скорректированным на особенности страховых рисков этих видов обязательного пенсионного страхования.

Страховая пенсия по инвалидности назначается независимо от причины инвалидности, продолжительности страхового стажа, продолжения инвалидом трудовой или иной деятельности, а также от того, наступила ли инвалидность в период работы, до поступления на работу или после прекращения работы.

При отсутствии у инвалида страхового стажа ему назначается социальная пенсия.

Федеральным законом “О страховых пенсиях” детально регламентируются условия и порядок назначения **страховой пенсии по случаю потери кормильца**. Это обусловлено значительным числом категорий возможных получателей этого вида пенсии. Согласно действующему пенсионному законо-

дательству право на получение пенсии по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные члены семьи умершего кормильца, состоявшие на его иждивении (за исключением лиц, совершивших уголовно наказуемое деяние, повлекшее за собой смерть кормильца и установленное в судебном порядке). Кроме того, право на назначение пенсии по потере кормильца имеют отдельные члены семьи (один из родителей, супруг и некоторые другие) независимо от того, состояли они или нет на иждивении умершего кормильца. Определен круг лиц, которые признаются нетрудоспособными членами семьи и на которых распространяется право на получение пенсии по случаю потери кормильца. Это — дети, братья, сестры и внуки умершего кормильца, не достигшие 18 лет, а также обучающиеся по очной форме обучения в учебных заведениях, до окончания такого обучения, но не дольше, чем до достижения ими возраста 23 лет, и т. д.

Страховая пенсия по случаю потери кормильца устанавливается независимо от продолжительности страхового стажа, при его отсутствии назначается социальная пенсия. Страховая пенсия по случаю потери кормильца-супруга сохраняется при вступлении в новый брак.

Характеризуя действующую сегодня в России систему пенсионного обеспечения, необходимо иметь в виду, что в переходный период для отдельных категорий застрахованных (это касается тех, кто заработал свои пенсионные права в период до 2015 г.) при исчислении размера страховых пенсий будут применяться нормы Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ “О трудовых пенсиях в Российской Федерации”, т. е. формула, действовавшая в тот период. Объясняется это особенностями развития пенсионного страхования в России. Дело в том, что в ее рамках сегодня осуществляется пенсионное обеспечение значительной части граждан, которые “заработали” свои пенсии в советский период, и другой части пенсионеров, сформировавших свои пенсионные права на условиях и законодательных нормах, принятых в 2002 г. И, наконец, для тех, кто начал работать после 1 января 2015 г., действует пенсионная формула 2015 г. Эти обстоятельства

и предопределяют необходимость рассмотрения как старой, так и новой пенсионных формул.

10.3.1. Механизм формирования и правила расчета пенсии по старости по формуле 2002 г.

В любой системе пенсионных отношений формуле пенсии и ее структуре принадлежит, можно сказать, центральное место, ибо они представляют собой реальный механизм формирования и правила расчета размера пенсии каждого застрахованного. При этом:

1) ни одна из составляющих формулы: условия, баллы, коэффициенты, ограничения и т. п. — не может быть произвольно взятой; все они определяются моделью пенсионного страхования, его условиями, структурой пенсии и тарифа и др.;

2) формула должна быть простой и понятной. В этой связи вначале рассмотрим пенсионную формулу 2002 г.: условия, определившие ее содержание, основные параметры и недостатки, обусловившие ее неэффективность.

Прежде чем провести анализ пенсионной формулы 2002 г., сделаем одно небольшое замечание. Федеральным законом “О страховых пенсиях” изменены некоторые термины, использовавшиеся в законодательных актах, регулировавших пенсионные отношения до принятия этого закона. Однако в данном параграфе сохранена старая терминология. Теперь рассмотрим вопрос по существу.

Свою деятельность Пенсионный фонд РФ осуществляет в соответствии с так называемой смешанной моделью обязательного пенсионного страхования, сочетающей в себе солидарно-распределительные и накопительные принципы. В системах *обязательного* пенсионного страхования такого сочетания ни в одной стране в мире нет. Обычно накопительная часть пенсии в смешанной модели формируется на добровольных началах, а базовая часть — за счет бюджета.

Эта российская особенность нашла свое проявление как в структуре пенсии структуре страховых взносов, так и в структуре формулы исчисления пенсии.

Трудовая пенсия по старости состояла из страховой части, к которой добавлялась базовая пенсия за счет бюджетных средств, и накопительной части. Последняя охватила только лиц 1967 года рождения и моложе. С 2010 г. была изменена структура страховой части пенсии. Вместо базовой пенсии был введен фиксированный базовый размер трудовой пенсии, финансирование которого производилось за счет средств федерального бюджета.

Таким образом, трудовая пенсия по старости состояла из следующих частей:

- 1) базовой части (фиксированный базовый размер трудовой пенсии);
- 2) страховой части;
- 3) накопительной части.

Трудовая пенсия по инвалидности, как и трудовая пенсия по старости, состояла из тех же трех частей.

Трудовая пенсия по случаю потери кормильца состояла из двух частей:

- 1) базовой части;
- 2) страховой части.

Рассмотрим составные части трудовой пенсии подробнее.

Фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии. Фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии устанавливался Правительством РФ в фиксированном размере независимо от суммы уплаченных страховых взносов, т. е. одинаковый для всех застрахованных в пенсионной системе ОСС. В 2012 г. этот размер составил 3278,59 руб. в месяц, в 2013 г. — 3610,31 руб.

Вместе с тем для отдельных категорий получателей трудовых пенсий размер базовой пенсии устанавливался более высоким.

К этой категории получателей, которым устанавливался повышенный базовый размер, относятся: застрахованные граждане, достигшие 80-летнего возраста, инвалиды первой группы. Причем размер базовой пенсии различался в зависимости от наличия иждивенцев. Если достигшему 80-летнего

возраста пенсионеру, не имеющему иждивенцев, базовая пенсия в 2013 г. назначалась в размере 7720,63 руб. в месяц, то с одним иждивенцем она увеличивалась на 4813,76 руб., с двумя — на 6017,19 руб.

Были и остаются определенные особенности и в отношении установления фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии для “северян”. Так, для граждан, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по старости при наличии законодательством установленного определенного общего и северного стажа, увеличивается на соответствующий районный коэффициент. Им фиксированный базовый размер страховой части устанавливается дифференцированно с учетом возраста, наличия иждивенцев, выработанного общего и северного стажа.

Необходимо также отметить, что на основании принципа дифференциации фиксированного базового размера трудовой пенсии он устанавливается отдельно для каждого вида трудовой пенсии.

С 2015 г. введена индексация фиксированного базового размера трудовой пенсии, по новой терминологии — “фиксированная выплата к страховой пенсии” (ежегодно с 1 февраля по темпам роста прожиточного минимума пенсионера за прошлый год). Этот шаг следует расценивать как усиление страховых принципов в системе пенсионного обеспечения.

Изменился и источник финансирования фиксированного базового размера трудовой пенсии. С 2015 г. эта составная часть страховой пенсии финансируется за счет страховых взносов.

Страховая часть трудовой пенсии. Страховая часть трудовой пенсии по старости финансировалась за счет страховых взносов, уплаченных в Пенсионный фонд. Поэтому ее размер устанавливался в зависимости от суммы страховых взносов, накопленных на индивидуальном счете застрахованного. Исходя из этого, размер тарифа страхового взноса устанавливался на уровне, необходимом для финансирования

трудовой пенсии. В 2013 г. его размер составил 22% от тарифно-облагаемой базы (фонд оплаты труда и иные вознаграждения работника), из них 16% направлялись на страховую часть трудовой пенсии и 6% — на накопительную часть трудовой пенсии. Следует также отметить, что страховая часть трудовой пенсии является составной частью всех трех видов трудовой пенсии. Кроме того, необходимо учитывать, что эта часть трудовой пенсии — расчетная величина, которая, как мы уже говорили, полностью зависит от размера официальной заработной платы и длительности страхового стажа, т. е. от суммы страховых платежей, поступивших за застрахованное лицо в бюджет ПФР после 1 января 2002 г. Чем выше заработная плата, тем больше страховые платежи, тем выше размер будущей пенсии. Особенность страховой части трудовой пенсии в том, что для застрахованного это виртуальные деньги. На лицевом счете гражданина накапливаются не средства, а обязательства государства перед застрахованным лицом на получение пенсии в будущем. Накопленный объем полученных прав (пенсионный капитал) регулярно индексировался в том же порядке, что и страховая часть пенсии. Все же собранные денежные средства страховой части направлялись на выплату пенсий ныне живущих пенсионеров.

С 1 января 2002 г. пенсионный капитал формировался за счет страховых взносов, уплаченных работодателем в ПФР за каждого работника. Но у большинства граждан уже имелся определенный стаж, выработанный до указанной даты, поэтому и была проведена оценка пенсионных прав в денежном выражении, которая называется *конвертацией*.

Кроме того, в 2010 г. государство осуществило дооценку заработанных пенсионных прав (пенсионного капитала) пенсионеров.

С учетом этих особенностей формирования страховой части трудовой пенсии и была установлена формула расчета ее размера.

$$СЧ = ПК / Т + Б, \quad (10.1)$$

где СЧ — страховая часть трудовой пенсии по старости;

ПК — сумма расчетного пенсионного капитала застрахованного лица, учтенного по состоянию на день, с которого ему назначается страховая часть трудовой пенсии по старости;

T — среднестатистический ожидаемый период выплаты трудовой пенсии по старости, с 1 января 2013 г. он составил 228 месяцев (19 лет);

B — фиксированный базовый размер трудовой пенсии.

По этой же формуле в принципе определялась и страховая часть трудовой пенсии по инвалидности.

Страховая часть трудовой пенсии по случаю потери кормильца определялась по схожей схеме с той лишь разницей, что во внимание принимался расчетный пенсионный капитал умершего кормильца, который дополнительно делился еще и на количество нетрудоспособных членов семьи, являющихся получателями пенсий, установленных в связи со смертью этого кормильца по состоянию на день, с которого назначалась пенсия данному нетрудоспособному члену семьи.

Как видно из формулы расчета страховой части трудовой пенсии по старости (10.1), базой для определения ее размера является расчетный пенсионный капитал. Величина *пенсионного капитала* (ПК) определялась по специальной методике по следующей формуле:

$$ПК = ПК1 + ПК2 + СВ, \quad (10.2)$$

где ПК1 — начальный пенсионный капитал — это пенсионные права в денежном выражении, приобретенные гражданами до 1 января 2002 г. Его величина — это условная сумма уплаченных страховых взносов на пенсионное обеспечение до 01.01.2002 г.;

ПК2 — сумма страховых взносов и иных поступлений в ПФР за застрахованное лицо начиная с 01.01.2002 г. до даты назначения пенсии;

СВ — сумма валоризации.

Для определения суммы *начального пенсионного капитала* (ПК1) устанавливается расчетный размер трудовой пенсии. В этих целях определяется *зарплатный коэффициент* ($K_{зп}$), представляющий отношение среднего месячного

заработка застрахованного лица ($Z_{п}$) к среднемесячной заработной плате в РФ за тот же период ($Z_{п, \text{сред. по стране}}$):

$$K_{зп} = Z_{п} / Z_{п, \text{сред. по стране}} \quad (10.3)$$

При этом следует иметь в виду, что зарплатный коэффициент не мог превышать 1,2. Другими словами, при расчете пенсии учитывается не вся зарплата застрахованного лица, превышающая среднюю зарплату по экономике (хотя с нее уплачивались страховые взносы), а только превышающая среднюю на 20%. Законом также устанавливалось, что зарплата застрахованного лица могла приниматься в расчет за любые пять или за два года (2000–2001 гг.), если человек работал в эти годы.

Наряду с зарплатным коэффициентом для исчисления размера трудовой пенсии определялся *стажевый коэффициент пенсионера* ($K_{ст}$). Его размер был установлен законом: за 20 лет трудового стажа для женщин и 25 лет трудового стажа для мужчин он составлял 0,55, за каждый год сверх 20 и 25 лет соответственно стажевый коэффициент увеличивался на 0,01 с ограничением 40 лет. Следовательно, максимальный стажевый коэффициент составлял 0,75.

На основе этих двух коэффициентов (зарплатного и стажевого) определялся *индивидуальный коэффициент пенсионера* (ИКП) по формуле

$$\text{ИКП} = K_{зп} \times K_{ст} \quad (10.4)$$

ИКП не мог превышать 0,9 ($1,2 \times 0,75$).

Далее исчислялся начальный пенсионный капитал (ПК1). Для этого средняя зарплата по экономике, с которой взимались взносы в ПФР (за III квартал 2001 г. она составляла 1671 руб.), умножается на индивидуальный коэффициент пенсионера (ИКП). Следовательно, при максимальном размере ИКП, равном 0,9, начальный пенсионный капитал составит $1671 \times 0,9 = 1503$ руб.

Для большинства застрахованных лиц исчисление размера расчетной пенсии производилось с применением индивиду-

ального коэффициента пенсионера, установленного законами 1990 и 1997 гг.

“Чистый” пенсионный капитал, состоящий только из сумм страховых взносов, уплаченных после 01.01.2002, имеют лишь граждане, начавшие трудовую деятельность после 1 января 2002 г.

Расчет начального пенсионного капитала производится по правилам исчислений трудовых пенсий, которые применялись накануне реформы, исходя из трудового стажа и среднего заработка за определенный период. При этом величина расчетного пенсионного капитала при его определении умножалась на все индексы увеличения страховой части трудовой пенсии (за период с 1 января 2002 г. до даты определения этого капитала), а с 2010 г. — увеличивалась на процент валоризации и учитывалась на индивидуальном лицевого счете застрахованного лица в ПФР.

Накопительная часть трудовой пенсии. Средства, перечисляемые на специальную часть лицевого счета будущего пенсионера при накопительной системе по своей сути являются личными сбережениями работника, передаваемыми им в управление Пенсионного фонда РФ. Начиная с 2003 г. ПФР начал осуществлять передачу средств пенсионных накоплений по заявлениям застрахованных в доверительное управление государственной управляющей компании (Внешэкономбанк); частным управляющим компаниям, отобранным по конкурсу; негосударственным пенсионным фондам, допущенным к работе со средствами обязательного пенсионного страхования, с целью увеличения этой части пенсии за счет инвестиционного дохода.

Сегодня 54,6 млн работающих имеют специальную часть лицевых пенсионных счетов. Объем средств пенсионных накоплений на 1 января 2012 г. составил 1889 млрд руб. В 2013 г. начались выплаты пенсий в рамках накопительной системы. Их условия и порядок выплат определены специальным федеральным законом. Однако в рамках пенсионной реформы каждому застрахованному было предоставлено право либо остаться в накопительной системе с уплатой в нее

страхового взноса в установленном размере (в процентах), либо выйти из нее и уплачивать соответствующий взнос в солидарно-распределительную систему.

Для понимания особенностей российской пенсионной системы следует отдельно рассмотреть вопрос о **структуре страхового тарифа**. Сразу же отметим, что она является сложной. Обусловлено это особенностями пенсионной системы России. Как мы уже отмечали, в ней объединены две диаметрально противоположные модели пенсионного страхования — солидарно-распределительная и накопительная. Соответственно, общий страховой тариф состоит из двух частей: одна часть тарифа направляется в солидарно-распределительную систему, вторая — в накопительную. Поэтому структура общего тарифа представлена следующей формулой:

$$T_{\text{об}} = T_{\text{стр}} + T_{\text{н}}, \quad (10.5)$$

где $T_{\text{об}}$ — общий тариф страховых взносов;

$T_{\text{стр}}$ — часть тарифа, направляемого в солидарно-распределительную систему;

$T_{\text{н}}$ — часть тарифа, направляемого в накопительную систему.

В 2013 г. общий тариф, напомним, составлял 22%, из них 16% направлялись на формирование финансовой базы страховой части пенсии и 6% — на формирование финансовой базы накопительной пенсии. Те, кто не участвует в накопительной системе, вносят в солидарно-распределительную 16% на выплату страховой части пенсии. Внесенные взносы нарастающим итогом учитываются на лицевом счете каждого застрахованного.

В свою очередь та часть тарифа, за счет которой выплачивается страховая пенсия, также структурирована. В ее составе выделяются:

1) индивидуальная часть тарифа, которая учитывается на лицевом счете застрахованного (в размере 10%);

2) солидарная часть (6%), за счет которой выплачиваются фиксированная выплата к пенсии, пенсии инвалидам и по

случаю потери кормильца (она на лицевом счете застрахованного не учитывается).

Еще раз напомним, что действующая в России пенсионная система имеет такую особенность, что она одновременно предоставляет пенсионное обеспечение гражданам, получившим право на него по разному пенсионному законодательству. И это право не единиц, а внушительных когорт пенсионеров, насчитывающих миллионы человек. Часть из них вышла на пенсию по нормам советского законодательства, часть — по постсоветским законам, часть — по нормам, введенным в действие в 2002 г. Это создало немалые трудности в деятельности российской пенсионной системы, в том числе и прежде всего для граждан. В конечном счете это не могло не сказаться и на уровне пенсионного обеспечения, особенно тех категорий пенсионеров, которые вышли на пенсию до 2002 г., кто частично заработал свои пенсионные права до этого периода, учитываемые при назначении пенсий.

В силу такой чересполосицы возникли и продолжают сохраняться определенные трудности для установления размера пенсии, соответствующего реально заработанным пенсионным правам. В результате государство в целях улучшения материального положения пенсионеров и восстановления хотя бы частичной социальной справедливости в 2010 г. провело *валоризацию* (денежную дооценку) пенсионных прав граждан, вышедших на пенсию как в советское время, так и в постсоветский период до вступления в силу нового пенсионного законодательства, т. е. до 1 января 2002 г. Валоризация была осуществлена в отношении всех категорий пенсионеров, вышедших на пенсию в рамках обязательного пенсионного страхования (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца). Она охватила в 2010 г., по данным Пенсионного фонда РФ, более 36 млн человек, расходы на ее проведение составили свыше 500 млрд руб.

В результате валоризации прибавку к пенсии получили 36 млн пенсионеров. Средняя сумма прибавок у получателей трудовой пенсии по старости составила 1090 руб. При этом прибавку в размере от 1000 до 1500 руб. получили более 30%

от общего числа получателей трудовой пенсии по старости, свыше 1500 руб. — 23% от числа получателей трудовых пенсий по старости.

В результате средний размер пенсии по старости в 2010 г. достиг 7762 руб. В ходе валоризации расчетный пенсионный капитал россиян, зафиксированный в базе данных ПФР на 1 января 2002 г., был увеличен на 10%. Кроме того, расчетный пенсионный капитал для каждого пенсионера, т. е. индивидуально, был увеличен на 1% за каждый год советского трудового стажа до 1991 г.

Дооценка пенсионных прав носила индивидуальный характер. Она учитывала размер накопленного пенсионного капитала (сумма перечисленных страховых взносов на индивидуальном счете пенсионера) и трудовой стаж.

Пенсионный фонд, кроме пенсионного обеспечения в рамках обязательного пенсионного страхования, выполняет ряд других социальных функций.

Так, в соответствии с действующим законодательством (Законом РФ от 15.05.1991 № 1244-1 “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”, федеральными законами от 12.01.1995 № 5-ФЗ “О ветеранах”, от 24.11.1995 № 181-ФЗ “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”, от 10.01.2002 № 2-ФЗ “О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне” и др.) через ПФР осуществляются: ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ) ветеранам, инвалидам, гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и т. д., дополнительное ежемесячное материальное обеспечение некоторым категориям граждан, выплаты материнского капитала и др. В 2011 г. число граждан, получающих пособия, составило почти 17 млн человек.

Через ПФР осуществляется социальная поддержка и другие социальные выплаты, оплачивается стоимость проезда

к месту отдыха на территории РФ и обратно пенсионеров, являющихся получателями трудовых пенсий по старости и инвалидности и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

С 2009 г. в бюджет Пенсионного фонда РФ зачисляются страховые взносы застрахованных лиц и взносы работодателей в пользу застрахованных лиц во исполнение Федерального закона от 30.04.2008 № 56-ФЗ “О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений” (так называемый закон “О софинансировании”). Число граждан, принявших участие в этой программе, по данным ПФР, составило в 2013 г. порядка 1,5 млн человек, в том числе реально произведших платежи — более 1 млн человек.

Пенсионным фондом также осуществляется федеральная социальная доплата до величины прожиточного минимума пенсионера в целом по России в случае, если выплачиваемая пенсия ниже этого уровня. Фонд также осуществляет администрирование взносов по обязательному медицинскому страхованию.

Через ПФР идут также пенсионные выплаты отдельным категориям граждан в соответствии с Федеральным законом от 15.12.2001 № 166-ФЗ “О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации”. К ним относятся: федеральные государственные гражданские служащие; военнослужащие; участники ВОВ; граждане, награжденные знаком “Жителю блокадного Ленинграда”; граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф; граждане из числа космонавтов; граждане из числа работников летно-испытательного состава; нетрудоспособные граждане, а также члены семей указанных категорий граждан.

Пенсионный фонд обладает централизованной структурой, в которой все решения, связанные со сбором и распределением ресурсов, принимаются на федеральном уровне. Правила и инструкции задаются на федеральном уровне, ими регулируются все виды деятельности Фонда. Главной причиной такой централизации является стремление “обеспе-

чить принцип солидарности пенсионной системы”. Правовые положения ПФР определяются Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации. Структура органов управления Фондом приведена на рис. 10.1.

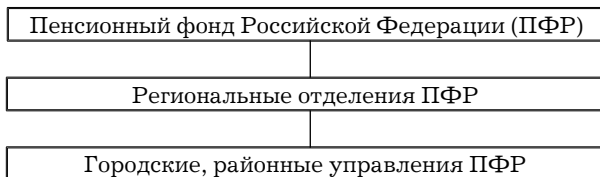


Рис. 10.1. Структура органов управления Пенсионного фонда РФ

Напомним, что ПФР обеспечивает:

1) управление средствами бюджета ПФР и контроль за их расходованием в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) назначение (перерасчет), своевременную выплату трудовых пенсий на основе данных персонифицированного учета, а также предусмотренные законодательством Российской Федерации другие виды пенсий, социальные пособия на погребение умерших неработавших пенсионеров;

3) финансовую устойчивость и сбалансированность системы обязательного пенсионного страхования, поступление обязательных платежей в объеме, предусмотренном бюджетом ПФР;

4) целевое использование средств обязательного пенсионного страхования, осуществление контроля за их использованием;

5) осуществление учета средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию;

6) регистрацию страхователей;

7) режим ведения специальной части индивидуального лицевого счета в соответствии с требованиями, установленными федеральным законом;

8) своевременный учет в соответствующих разделах специальной части индивидуального лицевого счета посту-

пивших страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, размера назначенной пенсии и выплат за счет средств пенсионных накоплений;

9) организацию своевременного учета дохода от инвестирования средств обязательного пенсионного страхования в соответствующих специальных частях индивидуальных лицевых счетов.

В ведении ПФР находятся также вопросы разработки проекта бюджета Пенсионного фонда, контрольные функции по проверке предоставляемых документов для назначения или перерасчета пенсий, подготовки обоснования размера страховых тарифов, вопросы международного сотрудничества и другие.

10.3.2. Пенсионная реформа 2014 г. Новая пенсионная формула

10.3.2.1. Причины неудач ранее проведенных пенсионных реформ

Уже более 20 лет российская пенсионная система находится в состоянии перманентного реформирования. Но, несмотря на все преобразования, проведенные за эти годы в пенсионном обеспечении, оказались нерешенными его основные фундаментальные проблемы. И поэтому была проведена новая пенсионная реформа, основные положения которой вступают в силу с 2015 года.

Сразу же отметим, что неудачи прошлых реформ пенсионной системы кроются ни в чем-то злом умысле, а в плоскости “хотели как лучше, а получилось как всегда”.

В принципе, в самом общем виде, недостатки пенсионной системы очевидны и известны. Это, во-первых, низкий уровень пенсионного обеспечения пенсионеров. Он колеблется вокруг прожиточного минимума пенсионера (ПМП), который, кстати, далеко не щедрый, на него едва ли можно прожить. Более того, пенсии значительной доли пенсионеров даже в конце первого десятилетия XXI века не дотягивали и до ПМП. Поэтому, как известно, государство вынуждено было за счет федерального и региональных бюджетов этой категории пенсионеров доплачивать до ПМП региона проживания. В 2011 г.

такие доплаты получили более 5,1 млн человек (13% общего числа пенсионеров).

Во-вторых, собственные финансовые ресурсы пенсионной системы, формируемые за счет страховых взносов, не обеспечивают выполнение ее обязательств перед застрахованными гражданами. После всех проведенных реформ продолжает сохраняться высокая зависимость финансового состояния Пенсионного фонда от дотаций из федерального бюджета.

В-третьих, не решена проблема уравниловки в пенсионном обеспечении из-за деформации одного из основополагающих принципов пенсионного страхования — прямой зависимости размера пенсии от внесенных страховых взносов за застрахованных работников в Пенсионный фонд РФ. Она еще более обострилась из-за утраты необходимости зарабатывать пенсию, если есть возможность получения доплат, льгот и др.

Кроме того что основные фундаментальные проблемы постоянно воспроизводились, действовавшая пенсионная система еще и не располагала достаточными финансовыми ресурсами для их преодоления.

Теперь остановимся на наиболее существенных (родовых) пороках созданной пенсионной модели, которые, к сожалению, сохранились до настоящего времени.

Первое. К числу основных проблем прежде всего, на наш взгляд, относится *объединение в одной модели двух диаметрально противоположных систем пенсионного страхования: обязательной солидарно-распределительной системы и обязательной накопительной*. К сожалению, эта модель сохранилась и после реформы 2014 г. И дело не только в том, что подобных объединений нет в мировой практике (здесь мы могли бы быть и первопроходцами), а в том, что такое объединение, как показала жизнь, оказалось неэффективно в обеспечении пенсионных прав застрахованных граждан и явилось одной из причин провала реформы 2002 г.

В этой связи вполне правомерен вопрос: какие факторы предопределяют недееспособность такой модели? Сразу же отметим, что перед нами не случайные, конъюнктурные,

ситуационно обусловленные обстоятельствами ошибки управления (хотя и это имело место). Причины их более глубокие и обусловлены они тем, что характер собственности в этих системах, а следовательно, и система страховых отношений, на которой они базируются, несмотря на один и тот же источник (страховые взносы за счет отложенной части заработной платы работника), разные.

В солидарно-распределительной системе собственность на финансовые ресурсы, за счет которых осуществляется пенсионное обеспечение, представляет собой ассоциированную собственность застрахованных работников. Она формируется за счет передачи застрахованными лицами (собственниками) страховых взносов (т. е. своей собственности) в страховую систему с одновременной передачей ей прав владения, пользования, распоряжения для пенсионного обеспечения нынешних пенсионеров, т. е. работников прошлых поколений. Такой характер собственности основан на принципе солидарности поколений и предполагает возможность перераспределения финансовых ресурсов в целях недопущения невыполнения обязательств перед застрахованными. Таким образом обеспечивается реализация принципа солидарности как неотъемлемый элемент солидарно-распределительной системы пенсионного страхования.

В накопительной системе пенсионного страхования каждый застрахованный, вносящий взносы в страховую систему, остается их собственником и поэтому он обеспечивает свою старость исключительно за счет собственных накоплений и полученных доходов от их инвестирования (капитализации).

Следует также иметь в виду, что у этих систем и характер гарантий пенсионного обеспечения разный. В солидарно-распределительной системе работающее поколение кормит вышедших на пенсию, в накопительной — как говорится, каждый сам кузнец своего счастья.

Различен у них и характер рисков. У солидарно-распределительной — это в основном демографические риски (особенно, если недостаточно растет производительность труда

работающих), у накопительной — финансово-экономические, связанные с проблемой, как сохранить платежеспособность сбережений.

Разная у этих систем и роль государства.

Важно и то, что одновременный обязательный характер страхования и в накопительной, и в солидарно-распределительной системе ведет к тому, что возрастает страховая нагрузка на бизнес и тогда, как известно, “Боливар не выдержит двоих”. В результате перераспределения тарифа страхового взноса между двумя обязательными системами происходит разрушение страховой системы. Вычеты на накопительную систему уменьшают тариф в солидарно-распределительную и разрушают ее. Такая ситуация имела место в течение всего периода времени после 2002 г.

Все это позволяет сделать следующие выводы. В результате диаметральной противоположности двух систем они в “обязательном варианте” не способны дополнять друг друга. На их основе невозможно сформировать единое страховое пространство — нарушается баланс: если увеличивается накопительная часть пенсии, то снижается ее солидарно-распределительная часть. Поэтому сохранение накопительной системы в обязательном варианте вместе с обязательной солидарно-распределительной невозможно. Накопительная система страхования может дополнять солидарно-распределительную только в добровольном варианте. Именно в добровольном варианте накопительная модель пенсионного страхования целесообразна и возможна, так как позволяет дополнить размер пенсии, сформированной за счет солидарно-распределительной системы, не разрушая ее.

Второе. Серьезным просчетам реформаторов, на наш взгляд, явился отказ от формирования пенсионной системы России по принципу “единство многообразия”, когда модель пенсионной системы включала бы в себя множество форм пенсионного страхования, связанных со страхованием различных категорий населения. Речь идет о создании форм пенсионного страхования для отдельных категорий работников, которые имеют существенные отличия в характере трудовой и эко-

номической деятельности, подвержены различным рискам, требуют разной степени защищенности и т. д.

Создание самостоятельных пенсионных подсистем, учитывающих эти особенности, возможно при страховании госслужащих, железнодорожников, лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, лиц свободных и творческих профессий и т. д.

Сейчас же все население России втиснуто в единую страховую систему (что сохраняется и в новой модели 2015 г.), которая в XIX веке была создана для страхования наемных работников. В такой идеологии развития пенсионной системы просматривается попытка государства обеспечить поддержку и малого бизнеса, и сельхозпроизводителей, и уменьшить бедность — и все за счет средств пенсионной системы. Однако результаты реализации такой идеологии и с точки зрения уровня социальной защиты, и с точки зрения финансового состояния пенсионной системы оказались далеко не удовлетворительными. В то же время опыт развитых стран показывает, что одним из факторов повышения пенсионного обеспечения является развитие пенсионного страхования по принципу “единство многообразия”.

Третье. Системным просчетом проведенных реформ пенсионного страхования до 2014 г. также является нечеткое законодательное закрепление норм ответственности работодателей при невыполнении ими обязательств по пенсионному страхованию работников. Контролирующая роль государства в этой сфере должна быть значительно усилена. В первую очередь это относится к выполнению обязательств по уплате страховых взносов. В случае же неуплаты страховых взносов или занижения тарифооблагаемой базы должны быть законом установлены меры ответственности как административно-правового характера, так экономико-финансового. Просто призывов соблюдения бизнесом норм по полной уплате страховых взносов, как показала практика, недостаточно.

Наглядно это видно на примере занижения тарифооблагаемой базы путем сокрытия заработной платы, с которой уплачиваются страховые взносы (табл. 10.1).

Показатели сокрытия заработной платы, с которой уплачиваются страховые взносы

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Скрытая оплата труда, млрд руб.	810	994	1249	1496	1995	2551	3450	4450	5200	5790	6450
Фонд заработной платы, млрд руб.	1367	1972	2648	3291	3973	4948	6137	7984	10242	10607	11795
Соотношение скрытой оплаты труда с фондом заработной платы, %	59,25	50,38	47,17	45,47	50,22	51,56	56,21	55,74	50,77	54,59	54,68
Доля скрытой оплаты труда в ВВП, %	11,09	11,11	11,54	11,33	11,72	11,80	12,82	13,38	12,60	14,91	14,28

Источник: Соловьев А. К. Солидарно-страховые принципы формирования пенсионных прав // Пенсия. 2013. № 3.

Начисление взносов на скрытую оплату труда в 2010 г. обеспечивало бы поступление в бюджет Пенсионного фонда порядка 1,4 трлн руб., что превысило бы его дефицит (1,3 трлн руб.). Необходимость повышения ответственности работодателей за уплату страховых взносов абсолютно очевидна.

Вместе с тем проблемы роли бизнеса, его социальной ответственности в пенсионном обеспечении, как нам представляется, должны рассматриваться шире. Это должно найти отражение как в законодательстве, так и при решении практических вопросов. Необходимость такого подхода вытекает из сущности трудовых отношений между работником и работодателем. Напомним, что стержнем их, как известно, являются отношения по поводу использования рабочей силы. Но этим они не исчерпываются. Поскольку работник при этом подвергается различного рода рискам — социальным, производственным, профессиональным, постольку неотъемлемой частью этих отношений является обеспечение его защиты от них. Отсюда вытекает, что и пенсионное страхование является неотъемлемой частью трудовых отношений между работодателем и работником. Поэтому вступление их в трудовые отношения одновременно означает возникновение отношений по защите работника от материальной необеспеченности при наступлении нетрудоспособности по старости, инвалидности, потере кормильца. И не случайно пенсионное страхование признано неотъемлемым правом человека наряду с правом на труд, оплату труда, охрану труда, отдых и т. д.

Все это означает, что правовое регулирование страховых отношений следует рассматривать как регулирование хотя и самостоятельной, но одной из сторон трудовых отношений между работником и работодателем, или как их составляющей. Поэтому исключение из Трудового кодекса РФ, принятого в 2001 г., раздела о правовом регулировании отношений обязательного социального страхования, на наш взгляд, является ошибочным. Оно проистекает из непонимания законодателем неразрывного единства двух сторон трудовых отношений. Неправомерность и контрпродуктивный характер

этой меры трудно отрицать. Исправление такой ситуации возможно путем включения в договор найма обязанностей работодателей и в области социального страхования.

Четвертое. Нельзя не отметить, что действовавшая до 2015 г. система пенсионного обеспечения отягощена нормами и положениями (независимо от мотивов их введения), прямо или косвенно нарушающими и ущемляющими права застрахованных. Это, несомненно, один из фундаментальных системных просчетов при реформировании пенсионной системы. Спектр таких нарушений довольно широк, и при этом довольно четко прослеживается тенденция их расширения. К числу наиболее существенных нарушений прав застрахованных, имеющих серьезные последствия для уровня и качества пенсионного обеспечения, относились законодательно установленные правила и условия назначения (зарабатывания) пенсий, которые не позволяли сформировать пенсию (при полной выработке стажа) в размере, адекватном сумме страховых взносов, вносимых застрахованными лицами в пенсионную систему. Введенные в формулу для назначения размера пенсий стажевые и зарплатные ограничители при расчете индивидуального коэффициента пенсионера вели к тому, что не учитывался реальный вклад работника в пенсионную систему, и, как результат, к глубокому разрыву между суммой внесенных страховых взносов и трудовым стажем и назначаемой пенсией. Последствия такого нарушения прав застрахованных были весьма губительны для мотивации зарабатывания пенсии. Это показала валоризация (дооценка) пенсионных прав, проведенная в 2009–2010 гг. Размер дооценки составил примерно 502 млрд руб.

В то же время формула, по которой рассчитывался размер первоначального пенсионного капитала на 1 января 2002 г., оставалась прежней, с теми же ограничителями и нарушениями. К первоначальному пенсионному капиталу добавляются только уплаченные страховые взносы после 2002 г., поделенные на соответствующее число лет дожития. Отсутствие мотивации и возможности заработать достойную пенсию привело к тому, что за 37% застрахованных работода-

тели не уплатили страховые взносы в пенсионную систему, а доля теневой зарплаты выросла с 45,50% в 2001 г. до 54,68% в 2010 г. Все это способствовало консервации уравниловки в пенсионном обеспечении. В результате уже в 2002 г. была нарушена дифференциация в пенсионном обеспечении, а если к этому добавить еще и компенсационные доплаты из региональных и федерального бюджетов при пенсии ниже прожиточного минимума, то становится ясным, что размер трудовой пенсии практически перестал зависеть от трудового стажа и заработка работника. Нарушение прав застрахованных имело место и по другим направлениям.

Крупным недостатком пенсионной системы являлось постоянное изменение “правил игры”: то из трудового стажа удаляются периоды учебы, то из накопительной составляющей устраняется 15 возрастов работников (пенсионеры, родившиеся в период с 1952 по 1967 г. включительно были выведены из накопительной системы) и т. д. и т. п. Все это не добавляло доверия государственной пенсионной системе и не способствовало заинтересованности в уплате страховых взносов.

Можно приводить и другие примеры, но здесь важно другое, чтобы такая практика была исключена в реформированной пенсионной системе.

Пятое. Как это ни парадоксально, но перманентное реформирование пенсионной системы сопровождалось введением различного рода льгот и преференций, которые, в принципе, к повышению уровня и качества пенсионного обеспечения граждан никакого отношения не имели. Система стажевых и тарифных льгот для отдельных категорий застрахованных определялась не потребностями развития пенсионной системы, а экономическими и политическими интересами государства, бизнеса, необходимостью решения проблемы борьбы с бедностью, поддержания рождаемости, развития фермерских хозяйств, поддержания предприятий с вредными и опасными условиями труда, закрепления учительских и медицинских кадров, создания условий для научных инновационных организаций и т. д. и т. п.

О масштабах финансовых потерь пенсионной системы в результате действовавших льгот можно судить по следующим фактам. Сегодня, по данным ПФР, более 19% пенсионеров составляют досрочно вышедшие на пенсию. Получается, что 5–10 лет за вышедших на пенсию ранее общеустановленного возраста взносы в пенсионную систему не поступают, а пенсии им выплачиваются за счет общих ресурсов пенсионной системы.

В результате имел место чрезвычайно высокий уровень перераспределения финансовых ресурсов системы (более 55%) без всяких экономических и социальных оснований. И, следовательно, такая ситуация вела к снижению общего уровня пенсионного обеспечения.

К таким же последствиям вела и система льгот для отдельных отраслей экономики и категорий застрахованных. Так, индивидуальные предприниматели вносили страховой взнос в размере стоимости страхового года, рассчитанного исходя из размера минимальной оплаты труда, умноженной на 12 месяцев, что в три раза меньше, чем вносил среднестатистический наемный работник. Льготное тарифообложение имеют и адвокаты, и нотариусы, и другие лица свободных профессий. Известно также, что из почти 20 млн самозанятого населения, по данным ПФР, страховые взносы уплачивают лишь 2,9 млн человек. Все это дестабилизировало пенсионную систему, вызывало чувство социальной несправедливости и в целом вело к деформации ее основополагающих страховых принципов.

Шестое. Несомненным системным просчетом пенсионного страхования является отказ от введения уплаты страховых взносов непосредственно самими работниками. Бесспорный эффект от такого введения для пенсионной системы очевиден. Во-первых, увеличиваются ее финансовые ресурсы; во-вторых, в глазах работников пенсионное страхование становится личным делом каждого застрахованного. Возрастает понимание, что обеспечение старости — это не только забота работодателя, государства, но и каждого застрахованного. Тем самым включается в действие один из основополагающих страховых

принципов — принцип личной ответственности работника за свое материальное обеспечение при наступлении страхового случая. И не случайно в развитых странах уплата страховых взносов непосредственно самими работниками является обязательной составляющей системы пенсионного страхования.

Седьмое. К числу системных просчетов при реформировании в 2002 г. пенсионного обеспечения относится и отказ от формирования профессиональных систем за счет повышенных взносов работодателей за работников, занятых на работах с тяжелыми и опасными условиями труда, что представляло собой скрытое субсидирование таких предприятий. Правда, следует сказать, что в целях устранения этой несправедливости с 2013 г. введены дополнительные страховые взносы и производится постепенное их повышение (для производств списка № 1 тариф повышается с 4 до 9%, списка № 2 — с 2 до 4%). Мера, в принципе, правильная, однако, на наш взгляд, не до конца последовательная в формировании профессиональных систем обязательного пенсионного страхования. Профессиональные риски занятых в различных производствах с опасными и вредными условиями труда очень разные. Поэтому целесообразно уйти от обобщенных списков № 1 и № 2, учитывать реальные риски и тарифы дифференцировать в зависимости от реальных профессиональных рисков.

Восьмое. В ходе реформ в старой системе пенсионного страхования не удалось как на законодательном уровне, так и на практике обеспечить баланс интересов бизнеса и системы социального страхования (включая пенсионное). Решение проблем бизнеса за счет ресурсов социального страхования стало устойчивой тенденцией (ликвидация страхования безработицы, льготные тарифы для ряда отраслей, низкий уровень минимальной оплаты труда и т. д.). Лоббируется сохранение обязательной накопительной компоненты в пенсионной системе, хотя практика показала низкую доходность инвестируемых страховых взносов, утрату их сохранности. По данным Пенсионного фонда, у граждан, имеющих накопительную часть трудовой пенсии, пенсионные права формируются вдвое меньшими темпами, чем в солидарно-распределительной час-

ти. Средства накопительной составляющей обесцениваются, особенно в условиях периодически возникающих национальных и мировых финансово-экономических кризисов, когда уровень социальной защиты работников резко снижается. До сих пор в России так и не удалось избежать обесценивания пенсионных накоплений в результате инфляции, превышающей уровень доходности от инвестирования пенсионных накоплений.

Девятое. Еще раз обратим внимание на льготные тарифы. Они, обеспечивая работодателям экономию затрат на рабочую силу, не только снижают поступление страховых взносов в пенсионную систему, но и приводят к массовой бедности будущих пенсионеров, поскольку размер уплачиваемых взносов не позволяет сформировать пенсию даже на уровне прожиточного минимума.

Теперь остановимся на основных положениях новой пенсионной формулы как центрального звена пенсионной реформы 2014 г.

10.3.2.2. Формирование пенсионных прав и назначение страховой пенсии по старости по формуле 2015 г.

В проведенной в 2014 г. пенсионной реформе обязательного пенсионного страхования особое место занимает новая пенсионная формула, которой устанавливается новый порядок (новые правила) формирования пенсионных прав застрахованных лиц и исчисления (назначения) трудовой пенсии по старости. Новая пенсионная формула заменила пенсионную формулу 2002 г. и, как представляется, будет действовать в ближайшем обозримом будущем. В этой связи рассмотрим:

1) почему возникла необходимость радикального изменения порядка формирования пенсионных прав застрахованных граждан в системе ОПС и изменения правил исчисления размера их пенсии?

2) каковы основные параметры, или положения, новой формулы? Чем она эффективнее формулы 2002 г.?

Сразу же отметим, что переход к новой формуле обусловлен не случайными или конъюнктурными обстоятельствами, а

насущной потребностью повышения эффективности системы обязательного пенсионного страхования. Это необходимо как с точки зрения оптимизации уровня и качества пенсионного обеспечения граждан, так и с точки зрения повышения ее финансовой устойчивости, а также создания действенных экономических механизмов, стимулирующих работника к максимизации отчислений страховых взносов с заработка и увеличению продолжительности трудовой деятельности.

Ранее мы уже в той или иной мере рассматривали недостатки формулы 2002 г. Теперь рассмотрим их в обобщенном виде, что позволит глубже понять суть новых условий и нового порядка формирования пенсионных прав застрахованных и исчисления размера пенсий по старости.

10.3.2.3. Недостатки пенсионной формулы 2002 г., потребовавшие проведения новой пенсионной реформы

О недостатках старой пенсионной формулы сказано и написано немало. Остановимся лишь на наиболее существенных из них.

В обобщенном виде фундаментальным недостатком является отсутствие экономических и страховых механизмов, способных нивелировать отрицательные последствия возрастания демографических и макроэкономических рисков, или так называемых вызовов XXI века, влияющие на формирование пенсионных прав застрахованных лиц в пенсионной системе, построенной на солидарно-распределительных страховых принципах. Многочисленные изменения и поправки после 2002 г. в пенсионном законодательстве не смогли устранить этот ее коренной недостаток, что породило постепенное сползание ОПС к социальному обеспечению.

Что до конкретизации недостатков старой пенсионной формулы (2002 г.), то к таковым относятся следующие.

1. Фактическое отсутствие учета продолжительности трудового (страхового) стажа при формировании пенсионных прав и исчислении трудовой пенсии по старости. В основном в расчет принималась лишь сумма внесенных страховых

взносов в ПФР и ожидаемая продолжительность жизни после выхода на пенсию (“время дожития”). К чему это приводило?

Во-первых, минимально необходимые стажевые требования для получения пенсионных прав оказались заниженными: достаточно было выработать страховой стаж в пять лет, чтобы получить право на трудовую пенсию. В то же время по оценкам специалистов и стандартам МОТ этот период должен быть не менее 20 лет, чтобы претендовать на трудовую пенсию. Во-вторых, поверхностный подход к реализации принципа эквивалентности накопленных пенсионных прав застрахованных размеру пенсионных обязательств не позволил сформировать экономические механизмы, стимулирующие работника к заинтересованному участию в формировании пенсионных прав, в том числе по максимизации отчисляемых в пенсионную систему страховых взносов и увеличению продолжительности трудовой деятельности.

Последствиями такого порядка формирования пенсионных прав являлись:

1) снижение размера страховых взносов, поступающих в пенсионную систему (выработав страховой стаж пять лет, застрахованный работник на протяжении дальнейшей трудовой деятельности до достижения пенсионного возраста (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин) участия в формировании финансовой базы ОПС мог не принимать);

2) уравниловка в пенсионном обеспечении: гражданам, имевшим незначительный трудовой (страховой) стаж, пенсионные выплаты осуществлялись примерно в том же объеме, что и гражданам с продолжительным стажем.

2. При формировании пенсионных прав застрахованных лиц не в полной мере учитывались уплаченные страховые взносы. В частности, не зачислялись на индивидуальные лицевые счета застрахованных лиц уплаченные страховые взносы, аккумулируемые в солидарном тарифе (в 2013 г. 6 процентных пунктов из 22, вносимых в ПФР), а также страховые взносы, уплаченные работодателем в пользу застрахованных, занятых на работах с вредными и тяжелыми условиями труда (для работников списка № 1 дополнительный тариф в 2013 г.

составлял 4%, списка № 2 — 2%). Взносы, зачисляемые в солидарную часть тарифа, не участвуют в образовании пенсионного капитала, т. е. в формировании пенсионных прав застрахованных.

3. В старой формуле активно использовались, что уже нами рассматривалось ранее, различного рода внешние ограничители размера заработка, с которого вносились взносы в ПФР (пресловутый зарплатный коэффициент 1,2, размер предельной зарплаты, с которой начисляются взносы и др.). Тем самым ущемлялись пенсионные права высокодоходных категорий застрахованных граждан.

4. В формуле 2002 г. при исчислении размера пенсии некорректно использовался показатель продолжительности времени, в течение которого пенсионер получал пенсионное обеспечение после выхода на пенсию, так называемое время дожития. Ожидаемая продолжительность жизни на пенсии при расчете ее размера определялась не на основе статистических обоснованных прогнозов, а на основе некоторых условных цифр. Последние, по данным ПФР, на четверть ниже фактического времени дожития.

5. В целях достижения финансовой сбалансированности, в силу жесткой привязанности размера пенсии к размеру тарифа имело место систематическое их изменение, что создавало нестабильность пенсионной системы, в том числе и при формировании пенсионных прав. В массовом сознании это оценивалось как манипуляции государства с пенсиями и вело к росту недоверия к нему.

6. В старой формуле был несовершенен механизм индексации получаемых трудовых пенсий, ибо он полностью не обеспечивал защиту их от инфляционного обесценивания.

7. Фундаментальным недостатком пенсионной формулы 2002 г., подрывавшим страховые принципы ОПС, плодившим уравниловку и ее финансовую необеспеченность, является также наличие льготных тарифов для целого ряда категорий застрахованных и производств.

8. Отсутствие достаточно эффективных экономических механизмов стимулирования более позднего выхода граждан

на пенсию и более активного участия в формировании своих пенсионных прав.

9. Старая формула не решила проблему дефицита бюджета ПФР. Более того, четко прослеживается тенденция его нарастания. Если в 2002 г. размер дотаций из федерального бюджета Пенсионному фонду исчислялся 49,5 млрд руб. (чуть более 6% доходов Фонда), то в 2012 г. он составил более 2815 млрд руб. (52% от общих доходов Фонда).

Все рассмотренные недостатки четко определяют невозможность на основе старой пенсионной формулы обеспечить придание пенсионной системе подлинно страхового характера, достижения более высокого уровня пенсионного обеспечения и финансовой устойчивости. Кроме того, по оценкам и расчетам ПФР, сохранение прежнего порядка и условий формирования пенсионных прав застрахованных лиц и исчисления размера трудовых (страховых) пенсий по старости неизбежно привело, во-первых, к быстрому снижению уровня материального обеспечения пенсионеров при новых назначениях трудовых пенсий, во-вторых, к снижению коэффициента замещений в солидарно-распределительной системе, в-третьих, к выравниванию размеров получаемых пенсий в силу:

- а) сохранения фиксированного размера базовой пенсии;
- б) сохранения старых правил конвертации и валоризации пенсионных прав.

10.3.2.4. Основные положения и параметры новой пенсионной формулы

Законодательная база новой пенсионной реформы

Как уже ранее отмечалось, в 2013 г. радикально изменены основания и условия обязательного пенсионного страхования (ОПС) граждан России, а также порядок назначения и исчисления размера пенсий. Новые правила и нормы пенсионного страхования установлены Федеральным законом от 28.12.2013 № 400-ФЗ “О страховых пенсиях”, Федеральным законом от 28.12.2013 № 424-ФЗ “О накопительной пенсии”, Федеральным законом от 28.12.2013 № 422-ФЗ “О гарантировании прав

застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений”. Приведены также в соответствие с этими законами нормы других законов, регулирующих отношения обязательного пенсионного страхования. Установленные этими законами нормы и правила, напомним, вводятся в действие с 1 января 2015 г. и в равной мере касаются как тех, кто уже получает пенсии, так и тех, кто будет выходить на пенсию с 2015 г. и в последующие годы.

Кроме того, следует иметь в виду следующие обстоятельства.

1. В реформированной системе ОПС сохранены две модели обязательного пенсионного страхования — солидарно-распределительная и накопительная. Это дает возможность застрахованным лицам одновременно формировать свои пенсионные права и в солидарно-распределительной системе, где формируется право на страховую пенсию, и в накопительной, где аккумулируются пенсионные накопления застрахованного лица на выплату накопительной пенсии. Эта возможность обеспечивается лишь при условии уплаты застрахованным лицом страховых взносов в накопительную систему по полному тарифу, установленному законом, в размере 6% от его заработка и иных вознаграждений, при сокращении, соответственно, на эту величину отчислений страховых взносов на формирование страховой пенсии.

Свой выбор (одновременно формировать свою будущую пенсию в солидарно-распределительной системе и накопительной или только в солидарно-распределительной) каждый застрахованный в ОПС должен сделать до 31 декабря 2014 г.

В каждой из них, в соответствии с действующим законодательством, осуществляется формирование пенсионных прав и исчисление размера страховой пенсии по своим отдельным правилам. В этой связи порядок и условия назначения пенсии по новой формуле применяется только для страховой пенсии. Что касается накопительной пенсии, то при исчисле-

нии ее размеров сохраняется прежний порядок. Она назначается независимо от страховой пенсии.

2. При переходе на новые правила пенсионного обеспечения государство гарантирует сохранение всех пенсионных прав, сформированных до перехода на новую формулу, и недопущение их уменьшения.

3. В связи с принятием Федерального закона “О страховых пенсиях” Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” также утрачивает силу с 1 января 2015 г. за исключением норм, регулирующих исчисление размера трудовых пенсий, заработанных до 1 января 2002 г.

4. Новые правила пенсионного обеспечения граждан по новой пенсионной формуле будут вводиться, напомним, постепенно в течение так называемого переходного периода (до 2025 г.).

5. В соответствии с новым пенсионным законодательством страховая пенсия назначается либо в случае достижения застрахованным лицом возраста, дающего право на пенсионное обеспечение по старости, либо по инвалидности, либо по случаю потери кормильца. При этом возможна такая ситуация, что у застрахованного лица одновременно может возникнуть право на получение страховой пенсии по разным основаниям: например, по инвалидности и по старости, по случаю потери кормильца и по старости и т. д. В этом случае пенсия назначается по одному основанию (либо по старости, либо по инвалидности и т. п.) по выбору застрахованного лица.

6. Особо следует обратить внимание на следующую норму нового пенсионного законодательства: обращение за назначением страховой пенсии возможно в любое время с момента возникновения права на ее получение, без ограничения каким-либо сроком.

Целевые ориентиры новой пенсионной формулы

Целевыми ориентирами разработки новой пенсионной формулы являлись:

- гарантировать достойный уровень пенсионного обеспечения;
- создать условия для финансовой сбалансированности пенсионной системы и в первую очередь в солидарно-распределительной ее части;
- выйти на приемлемый уровень страховой нагрузки на бизнес и федеральный бюджет;
- обеспечить адекватность пенсионных прав заработной плате, с которой уплачиваются страховые взносы, или адекватность размера пенсии реальному вкладу застрахованного лица в пенсионную систему;
- обеспечить минимальные гарантии пенсионного обеспечения гражданина на уровне не ниже прожиточного минимума пенсионера;
- повысить роль стажа при формировании пенсионных прав и расчете размера пенсии;
- создать условия заинтересованности застрахованного лица к активному участию в формировании его пенсионных прав и к более позднему выходу на пенсию;
- создание пенсионной формулы, простой и доступной для понимания каждого и обеспечивающей социальную справедливость.

Исходя из этих задач, определены и установлены базовые положения нового порядка формирования пенсионных прав застрахованных лиц и основные параметры нового порядка исчисления страховой пенсии по старости, т. е. новой пенсионной формулы:

1. Сформулированы экономические механизмы, обеспечивающие учет в страховой пенсии всех компонентов, формирующих пенсионные права застрахованных лиц, а именно страхового стажа и размера заработка (дохода), с которого вносились страховые взносы. Это положение является основополагающим, так как нацеливает работника, во-первых, на выведение зарплаты (дохода) из “тени” и уплату страховых взносов с ее полной суммы и, во-вторых, на увеличение страхового стажа, т. е. периода, в течение которого уплачиваются страховые взносы.

2. Установлены обязательные нормативы, составляющие неотъемлемую часть новой пенсионной формулы:

а) величина страхового стажа, необходимая для назначения страховой пенсии;

б) минимальный размер страховых взносов, ежегодно уплачиваемых застрахованным лицом в ПФР;

в) минимальная величина индивидуального пенсионного коэффициента при выходе его на пенсию. При невыполнении хотя бы одного из установленных нормативов застрахованные лица исключаются из системы обязательного пенсионного страхования и переводятся на социальные пенсии.

3. Определены экономические механизмы, стимулирующие работника на более поздний выход на пенсию и активное участие в формировании своих пенсионных прав за счет оптимизации вносимых страховых взносов.

4. Установлен норматив — коэффициент замещения утраченного заработка при выходе на пенсию в размере 40% при 30 и 35 годах трудового стажа.

Теперь рассмотрим параметры новой пенсионной формулы и условия формирования пенсионных прав, а также порядок исчисления страховой пенсии по старости в соответствии с ее требованиями. Дело в том, что в 2013 г. из 38,5 млн пенсионеров, получивших пенсионное обеспечение, 33,5 млн человек (95%) получали страховые пенсии по старости.

Согласно прогнозным расчетам Пенсионного фонда эти пропорции в распределении по видам получаемых пенсий останутся без существенных изменений. Наиболее распространенным источником материального обеспечения пенсионеров по-прежнему будет страховая пенсия.

Условия формирования и назначения страховой пенсии по старости в соответствии с новой пенсионной формулой

Прежде всего пенсионным законодательством устанавливается **круг лиц, имеющих право на страховую пенсию**. Речь здесь идет не о тех, кто подлежит пенсионному страхованию (ранее мы уже это рассмотрели), а именно о тех гражданах,

кто имеет право на страховую пенсию. Поэтому принятыми законами “О страховых пенсиях” и “О накопительной пенсии” прежде всего установлен круг лиц, имеющих право на страховую пенсию. К ним относятся:

1) все граждане Российской Федерации, застрахованные в системе обязательного пенсионного страхования.

Незастрахованные граждане, за исключением нетрудоспособных членов семьи при потере кормильца, права на страховую пенсию не имеют. Они могут рассчитывать лишь на социальную пенсию, которая выплачивается не за счет средств Пенсионного фонда РФ, а за счет средств федерального бюджета. В то же время, как определено пенсионным законодательством, застрахованные лица при невыполнении ими установленных законом пенсионных нормативов (как уже отмечалось) выводятся из системы обязательного пенсионного страхования и теряют право на страховую пенсию (позже это мы рассмотрим подробнее);

2) нетрудоспособные члены семьи умершего кормильца, состоявшие на его иждивении (за исключением лиц, совершивших уголовно наказуемое деяние, повлекшее за собой смерть кормильца и установленное в судебном порядке);

3) иностранные граждане и лица без гражданства при выполнении ими условий, установленных законодательством (постоянное проживание в России, уплата страховых взносов и др.).

Определяя условия получения права на страховую пенсию по старости, законодатель установил, что она назначается при достижении застрахованным в ОПС лицом возраста 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин. Это общеустановленный пенсионный возраст. Он не изменился в сравнении со старым законодательством.

Вместе с тем для целого ряда категорий населения в новом законодательстве сохранено право досрочного выхода на пенсию. К ним относятся: лица, работавшие на тяжелых и вредных работах, в горячих цехах, в геологоразведочных экспедициях, “северяне”, работники, осуществляющие педагогическую деятельность в учреждениях для детей не менее

25 лет, лечебную деятельность по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения 25 лет в сельской местности и не менее 30 лет в городах, женщинам, родившим пять и более детей и воспитавшим их до возраста восьми лет, отдельным категориям инвалидов и др. Обычно досрочные пенсии назначаются на 5–10 лет раньше общеустановленного пенсионного возраста при соблюдении определенных законом условий.

Вторым необходимым условием для назначения страховой пенсии по старости является наличие у застрахованного лица к моменту выхода на страховую пенсию страхового стажа не менее 15 лет (вместо пяти лет по старому законодательству). Если же страховой стаж окажется меньше 15 лет, то вместо страховой пенсии назначается социальная пенсия. Но она, во-первых, назначается на пять лет позже как мужчинам, так и женщинам и, во-вторых, по размеру меньше, чем страховая (для сравнения: средний размер страховой пенсии по старости в 2013 г. составлял 10 645 руб., а социальной — 6169 руб.).

Рассматривая вопрос о страховом стаже как обязательном нормативе для назначения страховой пенсии по старости, во избежание путаницы обратим внимание на несовпадение понятий “страховой стаж” и “трудовой стаж”. В страховом стаже учитываются не все время трудовой деятельности, а лишь те периоды, за которые уплачивались в Пенсионный фонд страховые взносы. Если же работодатель в какие-то годы не уплачивал достаточный уровень страховых взносов или не уплачивал вообще, то это время работы не учитывается при исчислении страховой пенсии. Поэтому те, кто работает на условиях без уплаты работодателем страховых взносов, рискует остаться без страховой пенсии. Следует также иметь в виду, что в страховой стаж включаются также так называемые иные периоды деятельности, установленные законом. Напомним, к ним относятся: период ухода одним из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста полутора лет, но не более шести лет в общей сложности; период прохождения военной службы, а также другой приравненной к ней службы (в органах внутренних дел и т. д.); период полу-

чения пособия по безработице; период проживания супругов военнослужащих в местах, где они не могли трудиться в связи с отсутствием возможности трудоустройства, и некоторые другие периоды.

Как уже отмечалось, новые условия обязательного пенсионного страхования будут вводиться постепенно. В полной мере это относится и к страховому стажу. С нынешних пяти лет к 2025 г. он достигнет 15 лет, увеличиваясь ежегодно на 1 год. Для тех, кто выходит на пенсию в 2015 г., его размер уже составляет шесть лет.

Вместе с тем необходимо отметить, что в большинстве экономически развитых и социально ориентированных стран минимальный страховой стаж составляет 20 лет.

Следует также иметь в виду, что при исчислении страхового стажа для назначения страховой пенсии периоды работы или иной деятельности, имевшие место до 2015 г. (год вступления в силу нового законодательства) и засчитывались в трудовой стаж при назначении пенсии, могут в него включаться по нормам и правилам действовавшего в то время законодательства.

Наряду с вышерассмотренными условиями получения права на страховую пенсию по старости непременным условием ее назначения также является наличие у застрахованного лица так называемого индивидуального пенсионного коэффициента (ИПК) в размере 30. Порядок его определения будет рассмотрен позже. Здесь же отметим следующее:

1) данный норматив не просто обязателен, но он играет определяющую роль в новой пенсионной системе при определении размера страховой пенсии по старости, так как, с одной стороны, отражает реальный вклад каждого застрахованного лица в формирование финансовой базы ОПС для выплаты страховой пенсии, а с другой стороны, определяет выраженные в относительных единицах (баллах) его пенсионные права в зависимости от суммы страховых взносов, уплаченных за него работодателем или им самим. На величину ИПК также влияют: продолжительность страхового стажа и отказ на

определенный период от получения страховой пенсии после ее назначения;

2) в старой пенсионной системе при исчислении размера страховой части трудовой пенсии использовался индивидуальный коэффициент пенсионера (ИКП). отождествлять их (во избежание путаницы) оснований нет, поскольку они не идентичны.

Для исчисления индивидуального пенсионного коэффициента большое значение имеет устанавливаемый ежегодно минимальный размер заработной платы (дохода), с которой уплачивается фиксированный размер страховых взносов в Пенсионный фонд на страховую пенсию. При невыполнении этого норматива застрахованные лица теряют право на страховую пенсию по старости. Поэтому для каждого застрахованного необходимо, чтобы работодатель или он сам (если, скажем, он индивидуальный предприниматель), выполняли это требование. Каждый застрахованный заинтересован постоянно держать на контроле, с какого его заработка перечисляются страховые взносы в ПФР. Но это важно не только для будущих пенсионеров, но и работающих пенсионеров. Перечисленные взносы являются реальным источником увеличения размера уже получаемых ими пенсий. Согласно пенсионному законодательству за счет перечисленных за год страховых взносов увеличивается размер страховой пенсии. Такой перерасчет проводится ежегодно 1 июля.

Таким образом, обязательными условиями, дающими право на страховую пенсию по старости, являются:

1. Достижение общеустановленного пенсионного возраста (для мужчин 60 лет, для женщин 55 лет), а для отдельных категорий застрахованных лиц достижение возраста, дающего право выхода на досрочную пенсию.

2. Наличие страхового стажа, равного 15 годам к моменту назначения пенсии будущим пенсионерам. С 2015 г. страховой стаж определен в шесть лет и ежегодно увеличивается на один год.

3. Наличие индивидуального пенсионного коэффициента, равного 30.

4. Уплата страховых взносов с зарплаты (дохода) не ниже ежегодно устанавливаемого законом норматива размера заработной платы (дохода), с которой начисляются и уплачиваются страховые взносы в ПФР на страховую пенсию, т. е. не меньше норматива фиксированного размера страхового взноса.

Как формируется и исчисляется пенсия по новому пенсионному законодательству

Пенсионная реформа 2013–2014 гг. наряду с радикальными изменениями оснований и условий обязательного пенсионного страхования, напомним, во-первых, изменила порядок установления страховых пенсий по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца. Одновременно был изменен порядок исчисления размера пенсии, другими словами, принята новая пенсионная формула, заменившая формулу 2002 г. По идее, она будет действовать не только в ближайшем, но и в более отдаленном будущем. По ней будет выходить на пенсию не одно поколение российских граждан и прежде всего те, кто частично или полностью сформировал свои пенсионные права до 2015 г.

Условия назначения пенсии по новой формуле применяются только для страховых пенсий. Что же касается накопительной пенсии, то, как уже отмечалось, при исчислении ее размеров сохраняется (с некоторыми изменениями) прежний порядок. Вопросы накопительной пенсии будут рассмотрены отдельно.

Во-вторых, в страховой пенсионной системе пенсионное обеспечение, а следовательно, и структура выплачиваемой пенсии состоит из двух частей: страховой пенсии и фиксированной выплаты к страховой пенсии. В старой формуле его аналогом являлась базовая пенсия. Размер фиксированной выплаты устанавливается при назначении страховой пенсии.

В-третьих, согласно новому пенсионному законодательству пенсионное обеспечение застрахованных лиц осуществляется путем выплаты трех видов страховых пенсий: страховой пенсии по старости, страховой пенсии по инва-

лидности и страховой пенсии по случаю потери кормильца. Их формирование базируется на одних и тех же принципах, но вместе с тем каждому виду присущи свои особенности при назначении и исчислении их размера, порядка корректировки и т. д.

Основные положения пенсионной формулы при установлении пенсии по старости

Было бы ошибкой объяснять переход к новой пенсионной формуле случайными обстоятельствами или субъективными факторами. Этот переход определялся прежде всего необходимостью преодоления родовых недостатков пенсионной формулы 2002 г. и необходимостью формирования механизмов, обеспечивающих усиление страховых принципов в деятельности ОПСС и в конечном счете повышение уровня и качества пенсионного обеспечения граждан. К числу таких механизмов, являющихся базовыми в новой пенсионной формуле, относятся:

1. Механизмы, обеспечивающие прямую зависимость размера страховой пенсии по старости от суммы страховых взносов, уплаченных работодателем или самим застрахованным лицом в Пенсионный фонд РФ, и страхового стажа. С помощью этого рычага предполагается преодолеть:

а) уход работодателей от уплаты страховых взносов за своих работников вообще или сведение их уплаты к минимуму.

Насколько острой сегодня является эта проблема, как уже отмечалось, говорят:

а) факты о доле скрытой оплаты труда, с которой не уплачиваются страховые взносы;

б) четко просматривающаяся тенденция уклонения российских граждан от участия в обязательном пенсионном страховании. По оценкам чиновников и специалистов, сегодня почти 40 млн человек из 86 млн трудоспособного населения в России заняты непонятно где и непонятно чем¹ и, естественно,

¹ См.: Труд, 2013. 5 апреля.

никаких взносов не платят, пенсионных прав не формируют. В результате чисто финансовые проблемы Пенсионного фонда (недополучение финансовых ресурсов) перерастают в острейшую социальную проблему: миллионы граждан обречены на минимальный размер пенсионного обеспечения в старости в виде социальной пенсии.

2. Механизмы повышения роли страхового стажа при формировании пенсионных прав и исчислении размера пенсии. Тем самым создана база для преодоления уравниловки в пенсионном обеспечении и постепенного отказа от льготных тарифов по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд для отдельных категорий застрахованных лиц.

3. Механизмы, стимулирующие каждого застрахованного к активному участию в формировании его пенсионных прав и к более позднему выходу на пенсию.

4. Нормативы, гарантирующие не декларативный, а реальный достойный уровень пенсионного обеспечения, который, к сожалению, продолжает оставаться низким. Достаточно сказать, что в 2013 г. коэффициент замещения пенсией утраченного заработка (K_z) после выхода на пенсию составил 35% (в 2014 г. прогнозируется еще ниже), т. е. доходы застрахованного лица после выхода на пенсию практически снижаются минимум в три раза. В частности, установлен норматив замещения пенсией утраченного заработка (K_z) при выходе на пенсию 40% при 30 и 35 годах трудового стажа.

5. Создание пенсионной формулы, простой и доступной для понимания каждого и обеспечивающей социальную справедливость. Сразу же отметим, что эта цель, мягко говоря, оказалась нереализованной. Формула получилась громоздкой и трудной для понимания.

Причин для этого много, начиная от выбранной разработчиками концепции пенсионной формулы, построенной на балльных технологиях, которые, кстати, используются в небольшом числе стран (Франция и некоторые другие), и кончая громоздкостью и сложностью действовавшей системы ОПС. Последнее обусловлено: объединением в “одном

флаконе” солидарно-распределительной и накопительной пенсионных систем, выходом на пенсию в ближайшей и среднесрочной перспективе граждан, сформировавших свои пенсионные права на разной законодательной базе в периоды: до 2002 г., после 2002 г., после 2015 г., наличием значительного количества застрахованных лиц, которым установлены особые условия пенсионного обеспечения (“северяне”, учителя, врачи и др.), наличием разных режимов уплаты страховых взносов (лица свободных профессий, индивидуальные предприниматели, лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, и т. д.).

И, наконец, использование балльных технологий преопределило новый облик пенсионной формулы, принятой в российской пенсионной системе. Исходя из вышеуказанных задач и особенностей действующего порядка пенсионного обеспечения российских граждан, были установлены **базовые параметры новой пенсионной формулы**.

1. Законодательно установленные нормативы новой пенсионной формулы. К ним, напомним, относятся:

а) наличие страхового стажа при выходе на пенсию не менее 15 лет. Правда, эта норма (как уже отмечалось) начинает действовать с 2025 года. С шести лет в 2015 г. страховой стаж постепенно увеличится до этой нормы;

б) наличие индивидуального пенсионного коэффициента (ИПК) не менее 30;

в) наличие уплаты страховых взносов в ПФР с заработной платы (дохода) не ниже минимального размера, ежегодно устанавливаемого Правительством РФ. На 2014 г. он составил 11 108 руб. (2 МРОТ) в месяц.

2. Экономические механизмы, стимулирующие работника на более поздний выход на пенсию и активное участие в формировании своих пенсионных прав за счет оптимизации вносимых страховых взносов.

Новая пенсионная формула, как уже отмечалось, базируется на балльных технологиях. Их содержание и особенность состоят в том, что при установлении пенсионных прав застра-

хованных лиц, при исчислении размера страховых пенсий используются не конкретные стоимостные (денежные) или натуральные показатели, скажем, накопленный капитал в рублях, стаж в годах и т. д., а расчетные коэффициенты, оцененные в баллах (зарплатные, стажевые и др.). Так, вклад застрахованного лица в пенсионную систему оценивается величиной индивидуального пенсионного коэффициента. Она рассчитывается по специальной методологии и может равняться единице, десяти и т. д. Поэтому и сама новая пенсионная формула предполагает целый ряд формул, по которым рассчитываются и устанавливаются соответствующие коэффициенты.

Новая пенсионная формула установлена Федеральным законом “О страховых пенсиях”. С 1 января 2015 г. и в дальнейшем страховая пенсия по старости будет устанавливаться и рассчитываться по этой формуле, независимо от периода, когда формировались пенсионные права, до или после 2015 г. Это во-первых. Во-вторых, все уже сформированные пенсионные права на страховую пенсию (полностью или частично) до 2015 г., отраженные (учтенные) на лицевом счете застрахованного лица, сохраняются. Соответственно, они будут пересчитаны в баллы и приняты в расчет при назначении страховой пенсии по старости. В-третьих, формирование пенсионных прав по новой пенсионной формуле будет осуществляться тем застрахованным лицам, которые свою трудовую деятельность начнут с 2015 г. и в последующие годы, а также которые уже частично сформировали свои пенсионные права еще на старой законодательной базе и продолжают их формирование в соответствии с новыми правилами до выхода на пенсию.

Говоря о размере страховой пенсии по старости, необходимо учитывать и то, что она, как и до реформы, состоит из двух частей:

- 1) собственно страховой пенсии, исчисляемой по новой пенсионной формуле;

- 2) фиксированной выплаты к страховой пенсии (аналог фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости). Размер выплаты установлен законом и подлежит ежегодной корректировке.

Правила формирования и исчисления страховой пенсии по старости

Федеральным законом “О страховых пенсиях” в качестве базовой установлена следующая пенсионная формула для установления страховой пенсии по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца и исчисления ее размера:

$$\text{СП} = \text{ИПК} \times \text{СПК}, \quad (10.6)$$

где СП — страховая пенсия соответственно по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца;

ИПК — индивидуальный пенсионный коэффициент;

СПК — стоимость одного пенсионного коэффициента на день, с которого назначается страховая пенсия.

Как следует из приведенной формулы, определяющим (базовым) параметром, на основе которого устанавливается страховая пенсия по старости и исчисляется ее размер, является индивидуальный пенсионный коэффициент (напомним, если он меньше 30 на момент выхода на пенсию, то страховая пенсия не назначается). Дело в том, что в реформированной пенсионной системе объем прав застрахованного лица в первую очередь определяется размером страховых взносов, уплаченных в Пенсионный фонд работодателем или им самим, на страховую пенсию, продолжительностью страхового стажа, а также отказом на определенный период от получения страховой пенсии после ее назначения. Для количественного учета объема сформированных пенсионных прав застрахованного лица и используется индивидуальный пенсионный коэффициент, одновременно устанавливающий вклад застрахованного лица в пенсионную систему. Его размер в первую очередь определяется суммой внесенных страховых взносов на страховую пенсию. В свою очередь эта сумма зависит от размера зарплаты (дохода), с которой уплачиваются взносы, и продолжительности страхового стажа, т. е. периода, в течение которого уплачиваются взносы. Тем самым в формуле реализуется один из базовых принципов пенсионного страхования: зависимость размера пенсии от размера зарплаты (дохода), с которой уплачивались страховые взносы на страховую

пенсию по старости. Логика здесь простая: больше взносов, больше пенсия.

Необходимо также отметить, что размер ИПК у каждого застрахованного лица в силу неодинакового размера заработной платы (дохода), с которой уплачивались страховые взносы в ПФР, разный.

Индивидуальный пенсионный коэффициент определяется ежегодно и учитывается на индивидуальном лицевом счете застрахованного лица. Таким образом, исходной точкой установления и исчисления страховой пенсии по старости является исчисление ИПК за каждый год трудовой деятельности застрахованного лица. Принципы и порядок его определения установлены федеральным законом.

Так, при определении величины ИПК в расчет принимаются все периоды, в течение которых формировались его пенсионные права, независимо от законодательной базы, на основе которой они устанавливались. Таких периодов выделено два: период до 2015 г. и период с 2015 г. Следовательно, у тех застрахованных лиц, которые до 2015 г. частично “заработали” свои пенсионные права и продолжают их формирование с 2015 г. до выхода на пенсию (уже по новой формуле), индивидуальный пенсионный коэффициент, используемый для исчисления страховой пенсии по старости, будет представлять сумму ИПК за период до 2015 г. и ИПК за период с 2015 г. В свою очередь этот общий ИПК увеличивается на коэффициент повышения индивидуального пенсионного коэффициента в случаях, предусмотренных законодательством. Таким образом, определение величины ИПК за конкретный год производится по формуле

$$\text{ИПК} = (\text{ИПК}_c + \text{ИПК}_n) \times K_{\text{в СП}}, \quad (10.7)$$

где ИПК_c — индивидуальный пенсионный коэффициент за период до 2015 г.

ИПК_n — индивидуальный пенсионный коэффициент за период с 2015 г.

$K_{\text{в СП}}$ — коэффициент повышения размера страховой пенсии по различным основаниям, установленным законодательством.

Данная формула будет действовать на протяжении всего переходного периода (до 2025 г.). К этому времени отпадет необходимость определения индивидуального пенсионного коэффициента за период до 2015 г., так как все застрахованные лица, частично сформировавшие свои пенсионные права ранее 2015 г., выйдут на пенсию. Формула его расчета, а следовательно, и пенсии, упростится.

Учитывая, что законодательные базы, на основе которых формировались пенсионные права застрахованных лиц в период до 2015 г. и с 2015 г., разные, то и правила, по которым устанавливается величина ИПК в каждом из этих периодов, тоже разные.

Порядок исчисления ИПК за период до 2015 г.

Вначале обратим внимание на следующие моменты. С одной стороны, целостность пенсионной реформы предполагает необходимость определения ИПК в обоих периодах формирования пенсионных прав застрахованными лицами. Без этого пенсионная реформа оказалась бы в положении, описанном в известной басне о лебеде, раке и щуке, и была бы обречена на провал. В то же время состояние статистической базы и особенности пенсионного обеспечения до 2015 г. не позволяют напрямую определить размер ИПК. Поэтому он был осуществлен косвенным путем с использованием размера страховой пенсии, исчисленной по состоянию на 31 декабря 2014 г. На этой основе и ведется расчет ИПК за период до 2015 г. В соответствии с таким подходом и установлена формула для определения величины ИПК за период до 2015 г.

$$\text{ИПК}_c = \text{П} / \text{СПК} + \sum \text{НП}_i, \quad (10.8)$$

где ИПК_c — индивидуальный пенсионный коэффициент за периоды, имевшие место до 1 января 2015 г.;

П — размер страховой части трудовой пенсии по старости;

$\sum \text{НП}_i$ — сумма коэффициентов, определяемых за каждый календарный год так называемых иных (нестраховых) периодов, засчитываемых в страховой стаж;

СПК — стоимость одного пенсионного коэффициента по состоянию на 1 января 2015 г. Она определена законом “О страховых пенсиях” в сумме 64,1 руб.

В отношении параметров этой формулы сделаем следующие уточнения.

1. Установленная застрахованному лицу страховая часть трудовой пенсии по старости, используемая при определении ИПК за период до 2015 г., учитывается не в полном размере. Из нее вычитаются:

а) фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии;

б) накопительная часть трудовой пенсии, начисленная по состоянию на 31 декабря 2014 г.

Логика здесь простая: в период до 2015 г. согласно пенсионному законодательству финансовые ресурсы на выплату фиксированного базового размера пенсии формировались не за счет страховых взносов, а за счет средств федерального бюджета. Следовательно, к формированию пенсионных прав застрахованного лица на страховую пенсию они никакого отношения не имели и не должны учитываться как его вклад в пенсионную систему. Что касается накопительной пенсии, то размер страховых взносов, уплаченных на формирование пенсионных накоплений, учтен при исчислении ее размера.

2. Иные периоды деятельности, включаемые наряду с периодами работы в страховой стаж, а также величина коэффициентов за каждый из них, учитываемых при определении размера ИПК, установлены законом “О страховых пенсиях”.

К этим периодам относятся:

1) период прохождения военной службы, службы в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (величина коэффициента 1,8).

2) период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет (за первым ребенком — коэффициент 1,8, за вторым — 3,6, за третьим или четвертым — коэффициент 5,4).

3) период проживания супругов военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, вместе с супругами в местностях, где они не могли трудиться в связи с отсутствием возможности трудоустройства, но не более пяти лет в общей сложности.

Кроме того, в страховой стаж включается ряд других периодов: период получения пособия по временной нетрудоспособности, по безработице, участия в оплачиваемых общественных работах, период проживания супругов-дипломатов за границей и др.

Теперь остановимся на **коэффициенте повышения размера страховой пенсии** ($K_{в СП}$), иными словами — повышения индивидуального пенсионного коэффициента, используемого при исчислении размера страховой пенсии по старости. Во-первых, он является неотъемлемой составляющей новой пенсионной формулы. Во-вторых, он применяется при определенных условиях и его назначение — стимулировать активность участия граждан в формировании своих будущих пенсий. В частности, речь идет о повышении их заинтересованности в более позднем выходе на пенсию (позже установленного возраста), в том числе и выходящих на пенсию досрочно. Поэтому этот коэффициент используется в случае:

1) назначения страховой пенсии по старости впервые, в том числе досрочно, позже возникновения права на эту пенсию;

2) отказа от получения назначенной страховой пенсии по старости, в том числе досрочно, на определенный период и последующего ее восстановления или назначения вновь. В применении этого коэффициента имеются и свои ограничения. Так, повышающий коэффициент не применяется, если застрахованное лицо уже получает какую-либо иную пенсию, за исключением накопительной пенсии. Величина $K_{в СП}$ установлена Федеральным законом «О страховых пенсиях» в зависимости от продолжительности неполучения страховой пенсии по старости после ее назначения. Соответствующие данные приведены в табл. 10.2.

**Коэффициент повышения индивидуального
пенсионного коэффициента при исчислении размера
страховой пенсии по старости**

Число полных месяцев, истекших со дня возникновения права на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно (со дня прекращения выплаты страховой пенсии по старости в связи с отказом от получения установленной страховой пенсии по старости, в том числе назначенной досрочно)	Повышающий коэффициент для лиц, которым назначается (восстанавливается либо назначается вновь) страховая пенсия по старости в соответствии со ст. 8 Федерального закона “О страховых пенсиях” или могла быть назначена (восстановлена либо назначена вновь) указанная пенсия при определении размера страховой пенсии по случаю потери кормильца	Повышающий коэффициент для лиц, которым назначается (восстанавливается либо назначается вновь) страховая пенсия по старости досрочно
Менее 12	1,00	1,000
12	1,07	1,046
24	1,15	1,100
36	1,24	1,160
48	1,34	1,220
60	1,45	1,290
72	1,59	1,370
84	1,74	1,450
96	1,90	1,520
108	2,09	1,600
120	2,32	1,680

Правила и порядок установления ИПК с 2015 г.

Далее рассмотрим порядок и правила установления величины индивидуального пенсионного коэффициента за период с 1 января 2015 г.

Это необходимо по следующим причинам: во-первых, важно для тех, кто начнет выходить на пенсию с 2015 г. и кто частично или полностью сформировал или формирует свои

пенсионные права в этот период. Во-вторых, хотя установление ИПК за период до 2015 г. и в период с 1 января 2015 г. базируется на одной и той же концепции, однако механизмы их определения в каждом из этих периодов существенно отличаются друг от друга.

Четкие представления о правилах и порядках, утвержденных законодательством, при формировании пенсионных прав и установлении страховой пенсии по старости, как представляется, необходимы для каждого будущего пенсионера. В первую очередь это касается правил и порядка определения величины индивидуального пенсионного коэффициента за период с 1 января 2015 г. Что здесь необходимо иметь в виду?

Величина ИПК определяется следующим образом. *Первый шаг* — исчисление индивидуального пенсионного коэффициента застрахованного лица за каждый год начиная с 2015 г. и до даты назначения страховой пенсии по старости. *Второй шаг* — суммирование индивидуальных пенсионных коэффициентов застрахованного лица за все годы его работы. *Третий шаг* — определение установленных законом за каждый год коэффициентов за иные периоды деятельности, засчитываемые в страховой стаж (военная служба, уход за ребенком до полутора лет и т. д.), их суммирование. *Четвертый шаг* — сложение суммы индивидуальных коэффициентов за каждый год и суммы коэффициентов за каждый год иных периодов, засчитываемых в страховой стаж. Итогом этого является определение величины ИПК за период с 2015 г. в соответствии с формулой, установленной законом:

$$\text{ИПК} = \sum \text{ИПК}_i + \sum \text{НП}_i, \quad (10.9)$$

где ИПК — индивидуальный пенсионный коэффициент за периоды, имевшие место с 1 января 2015 г., по состоянию на день, с которого назначается страховая пенсия по старости;

$\sum \text{ИПК}_i$ — сумма индивидуальных пенсионных коэффициентов, определяемых за каждый календарный год;

$\sum \text{НП}_i$ — сумма коэффициентов, определяемых за каждый календарный год иных (нестраховых) периодов, засчитываемых в страховой стаж.

Исчисление коэффициентов иных периодов не представляет трудности, так как перечень таких периодов, засчитываемых в страховой стаж застрахованного лица, и оценка каждого из них в баллах установлены федеральным законом. Сложнее вопрос с установлением величины индивидуального пенсионного коэффициента застрахованного лица за каждый год начиная с 2015 г. и до момента выхода его на пенсию по старости. Определяющим здесь является то, что ИПК за каждый год, с одной стороны, отражает ежегодный вклад застрахованного лица в пенсионную систему, а с другой, на основании его стоимости определяется оценка накопленных им пенсионных прав. Что касается вклада застрахованного лица в ПФР, то осуществляется он, как известно, в виде уплачиваемых страховых взносов или работодателем, или самим застрахованным, на финансирование страховой пенсии по старости. Исходными нормативами для определения размера уплачиваемых страховых взносов являются:

- 1) страховой тариф на финансирование страховой пенсии по старости;
- 2) предельная величина заработной платы (дохода), с которой взимаются страховые взносы.

Здесь необходимы следующие пояснения:

- 1) Размер тарифа уплачиваемых страховых взносов на страховую пенсию по старости не одинаков для различных категорий застрахованных лиц. Так, для тех из них, кто не участвует в накопительной пенсионной системе, он составляет 16%, а кто участвует — 10%;

- 2) Предельная величина годовой заработной платы (дохода), с которой уплачиваются страховые взносы, ежегодно устанавливается Правительством РФ, в 2013 г. она составляла 568 тыс. руб. (в среднем 47,3 тыс. в месяц), на 2014 г. определена в сумме 624 тыс. руб. (в среднем 50,3 тыс. руб. в месяц).

Для отдельных категорий плательщиков страховых взносов, в первую очередь для среднего и малого бизнеса, величина базы, с которой уплачиваются страховые взносы, установлена в размере 2 МРОТ. На основе предельной базы и вводится нормативный размер уплаты страховых взносов

в ПФР на страховую пенсию по старости. Он рассчитывается путем умножения максимального тарифа отчислений на страховую пенсию по старости (16 или 10%) на предельную базу для начисления страховых взносов в ПФР за соответствующий календарный год. Далее сумма страховых взносов, внесенных на финансирование страховой пенсии по старости, делится на установленный норматив страховых взносов для этого года. В итоге получают величину индивидуального пенсионного коэффициента за определенный год, который затем умножается в соответствии с формулой, установленной законом, на 10. Изложенный порядок исчисления ИПК отражен в следующей формуле:

$$\text{ИПК}_i = (\text{СВгод}_{,i} / \text{НСВгод}_{,i}) \times 10, \quad (10.10)$$

где $\text{СВгод}_{,i}$ — сумма страховых взносов на страховую пенсию по старости, начисленных и уплаченных за соответствующий календарный год за застрахованное лицо;

$\text{НСВгод}_{,i}$ — нормативный размер страховых взносов на страховую пенсию по старости. Он определяется как произведение максимального тарифа отчислений на страховую пенсию по старости и предельной величины базы для начисления страховых взносов в Пенсионный фонд за соответствующий календарный год.

Какие выводы можно сделать из этого?

Величина ИПК за определенный год не может быть больше 10 для застрахованных лиц, не участвующих в накопительной системе, так как сумма внесенных страховых взносов на страховую пенсию по старости эквивалента нормативу страховых взносов на страховую пенсию по старости, исчисленную и установленную законом. Соответственно, у застрахованных лиц, которые участвуют в накопительной системе, куда и уплачивают 6% индивидуального тарифа, величина ИПК за год не может превышать размера 6,25.

Размер ИПК за определенный год у разных застрахованных лиц разный, так как размер заработной платы (дохода) разный. В этой связи одно из назначений ИПК — стимулировать работников к выведению из тени взносооблагаемой заработной платы.

В целях наращивания финансовых ресурсов пенсионной системы в переходный период предусматривается постепенное повышение предельной базы начисления страховых взносов на страховую пенсию по старости, которая корректируется с учетом роста средней зарплаты (СЗП) по стране:

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1,7 СЗП	1,8 СЗП	1,9 СЗП	2,0 СЗП	2,1 СЗП	2,2 СЗП	2,3 СЗП

Для определения размера страховой пенсии по старости по новой пенсионной формуле необходимо определение не только величины индивидуального пенсионного коэффициента, но и его стоимости. При этом следует иметь в виду, что стоимость одного пенсионного коэффициента ($СПК_i$) определяется и используется только за тот год, в который застрахованное лицо выходит на пенсию. Она определяется по формуле

$$СПК_i = (ОбСС_i + ТрФБ) / \sum ИПК, \quad (10.11)$$

где $ОбСС_i$ — общая сумма страховых взносов, поступивших на выплату страховых пенсий;

$ТрФБ$ — трансферты из федерального бюджета на выплату страховых пенсий;

$\sum ИПК$ — сумма индивидуальных пенсионных коэффициентов, учитываемых для расчетов $СПК_i$.

В период с 2015 по 2020 г. максимальное учитываемое значение индивидуального пенсионного коэффициента за соответствующий календарный год определяется согласно закону. К 2021 г. она достигнет 10. Соответственно, величина $ИПК_i$ в переходный период исчисляется следующим образом:

2015	$ИПК_i = (СВ_{год_i} / НСВ_{год_i}) \times 7,39$
2016	$ИПК_i = (СВ_{год_i} / НСВ_{год_i}) \times 7,83$
2017	$ИПК_i = (СВ_{год_i} / НСВ_{год_i}) \times 8,26$
2018	$ИПК_i = (СВ_{год_i} / НСВ_{год_i}) \times 8,70$
2019	$ИПК_i = (СВ_{год_i} / НСВ_{год_i}) \times 9,13$
2020	$ИПК_i = (СВ_{год_i} / НСВ_{год_i}) \times 9,57$

Новым пенсионным законодательством также установлена фиксированная выплата к страховой пенсии, в том числе и по старости. Она является аналогом базовой пенсии в старой пенсионной системе. По своей социальной функции фиксированная выплата — это минимальное страховое обеспечение лиц, имеющих право на установление страховой пенсии. Таким образом, страховое обеспечение (страховая пенсия) по старости представляет собой сумму собственно страховой пенсии, исчисленной по новой формуле, и фиксированного размера страховой выплаты.

Федеральным законом определены основные положения о фиксированном размере страховой выплаты. Они включают в себя:

1) фиксированная выплата к страховой пенсии назначается одновременно с установлением страховой пенсии;

2) отдельным категориям застрахованных лиц, которые определены законом, например получатели пенсий по выслуге лет, за военную службу, службу в органах внутренних дел и т. п., фиксированная выплата к страховой пенсии не назначается;

3) размер фиксированной выплаты к страховой пенсии устанавливается одинаковый для всех. Он равен 3935 руб. в месяц;

4) ежегодно 1 февраля этот показатель индексируется на индекс роста цен на потребительские товары за прошедший год и с 1 апреля правительство вправе его дополнительно увеличить с учетом роста доходов Пенсионного фонда;

5) установленный размер фиксированной выплаты увеличивается для льготных категорий населения, а также и для тех, кто отказывается от получения назначенной страховой пенсии и продолжает работать после достижения пенсионного возраста (в том числе и досрочно).

Повышающий коэффициент фиксированной выплаты должен, по замыслу реформаторов, стимулировать более поздний выход на пенсию. Он устанавливается в зависимости от количества прошедших месяцев с момента возникновения права на страховую пенсию по старости и до момента обра-

щения за ее назначением либо с момента отказа от получения пенсии до дня возобновления выплаты. Кроме того, величина повышающего коэффициента устанавливается в меньшем размере для лиц, которым назначается (восстанавливается) пенсия досрочно.

Установленные законодательством коэффициенты повышения размера фиксированной выплаты приведены в табл. 10.3.

Таблица 10.3

Коэффициент повышения размера фиксированной выплаты

Число полных месяцев, истекших со дня возникновения права на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно (со дня прекращения выплаты страховой пенсии по старости в связи с отказом от получения установленной страховой пенсии по старости, в том числе назначенной досрочно)	Повышающий коэффициент для лиц, которым назначается (восстанавливается либо назначается вновь) страховая пенсия по старости	Повышающий коэффициент для лиц, которым назначается (восстанавливается либо назначается вновь) страховая пенсия по старости досрочно
12	1,056	1,036
24	1,120	1,070
36	1,190	1,120
48	1,270	1,160
60	1,360	1,210
72	1,460	1,260
84	1,580	1,320
96	1,730	1,380
108	1,900	1,450
120	2,110	1,530

Кроме того, фиксированная выплата к страховой пенсии по старости повышается на 100% лицам, достигшим 80 лет и инвалидам первой группы, на 50% — проработавшим на Севере не менее 15 лет и имеющим страховой стаж не менее 25 лет у мужчин и 20 лет у женщин, на 30% — проработав-

шим не менее 20 лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера и имеющих страховой стаж не менее 25 лет у мужчин и 20 лет у женщин, и другим льготным категориям.

В заключение этого параграфа необходимо отметить, что новая пенсионная реформа, бесспорно, создала предпосылку усиления страховых принципов в обязательном пенсионном страховании, что, в свою очередь, предопределяет необходимость повышения активности и ответственности каждого застрахованного лица за свое будущее пенсионное обеспечение. Здесь действительно каждый кузнец своего счастья. И это не просто фигуральное выражение, а суровая реальность.

10.4. Накопительное пенсионное страхование

Неотъемлемой составляющей пенсионной реформы 2014 г. явилась модернизация накопительного пенсионного страхования. В этой связи были приняты: Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ “О накопительной пенсии”, Федеральный закон от 28.12.2013 № 422-ФЗ “О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений”.

Одновременно были внесены существенные содержательные изменения в ряд действующих федеральных законов: “О негосударственных пенсионных фондах”, “О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений”, “Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации” и др.

Общая направленность этих изменений — установление правовых, финансовых и организационных мер, обеспечивающих повышение эффективности и надежности защиты прав и интересов граждан, застрахованных в накопительной пенсионной системе Российской Федерации, введение для этого новых финансовых и экономических механизмов и инструментов, правил и норм.

10.4.1. Место и роль накопительного компонента обязательного пенсионного страхования в социальной и экономической сферах

Рассмотрение вопроса о месте и роли накопительного пенсионного страхования принципиально важно, так как позволяет определить его возможности повышения уровня и качества пенсионного обеспечения граждан, достижения в этой области уровня социально ориентированных, экономически развитых стран. Вместе с тем, как представляется, есть все основания сказать: значение накопительного пенсионного страхования в нашей стране весомо. В 2013 г. накопительным страхованием было охвачено более 75 млн человек, которым за счет пенсионных накоплений прибавка к страховой пенсии по старости может составить не менее 30% утраченного заработка, что позволит довести общий размер пенсии до уровня 70–75% от заработка, получаемого перед выходом на пенсию. Это соответствовало бы уровню пенсионного обеспечения в социально ориентированных странах. Другой альтернативы решения этой проблемы у государства нет. Возможности федерального бюджета не безграничны. И совсем не случайно пенсионные накопления в 2014 г. государство вынуждено было направить на выплату страховой пенсии по старости.

Другими словами, эффективная деятельность накопительной пенсионной системы является существенным фактором решения острой социальной проблемы постсоветской России: достойное пенсионное обеспечение граждан старшего поколения. Это во-первых.

Во-вторых, нельзя недооценивать место и роль накопительной системы пенсионного страхования в экономическом развитии страны. Обусловлено это следующими обстоятельствами: 1) накопленные пенсионные средства, как уже говорилось, составившие в 2012 г. уже более 1,9 трлн руб., реально являются крупнейшим инвестиционным ресурсом. Задача и трудность заключаются в том, чтобы грамотно и эффективно его использовать. А пока, скажем прямо, доходность инвестируемых пенсионных накоплений низкая. Для сравнения: в 2011 г. в Дании она составляла 12,1%, в Нидерландах — 8,2%,

а в России (НПФ) — 3% при инфляции 6,1%. В то же время инвестиции за счет пенсионных накоплений обладают важным преимуществом перед другими инвестициями: они могут инвестироваться на длительный срок (5, 10 лет и более) в крупномасштабные объекты с длительным сроком строительства, такие, скажем, как сооружение АЭС, реконструкция БАМа, и т. д.

В-третьих, накопительная пенсионная система позволяет расширить линейку возможностей человека по обеспечению своей старости: он может участвовать в софинансировании пенсионных накоплений, направлять на пенсионные накопления материнский капитал или его часть, уплачивать страховые взносы на накопительную пенсию в пользу членов семьи (например, в пользу жены, не работающей по тем или иным причинам), вступив добровольно в накопительную систему, и т. д.

В-четвертых, участвуя в накопительном пенсионном страховании, застрахованное лицо имеет большие возможности в управлении своими пенсионными накоплениями (выбрать ту или иную управляющую компанию, тот или иной негосударственный пенсионный фонд, сменить их и т. д.). При выполнении определенных условий застрахованное лицо может передать накопленные пенсионные средства наследникам и т. д. Все это создает предпосылки более активного его участия в формировании своей накопительной пенсии. Хотя, скажем прямо, пока этими возможностями застрахованные лица пользуются не очень активно, “молчаливо” передавая их Пенсионному фонду РФ, или управляющей компании, или НПФ.

В числе мер по совершенствованию системы обязательно пенсионного страхования установлены условия и порядок добровольного пенсионного страхования. В частности, определен круг лиц, которые могут добровольно вступить в систему обязательного пенсионного страхования. К ним относятся:

- 1) граждане РФ, работающие за пределами ее территории;
- 2) физические лица в целях уплаты страховых взносов за другое физическое лицо (например, муж за неработающую жену и т. д.), которым не уплачиваются страховые взносы;

3) застрахованные граждане, уплачивающие страховые взносы в фиксированном размере, дополнительно уплачивающие взносы сверх этого размера. Правда, здесь введено ограничение: в общей сложности размер взноса не должен превышать 22%;

4) физические лица в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию сверх обязательных.

10.4.2. Накопительная пенсия

Накопительная пенсия по своей сущности и целям идентична страховой пенсии, т. е. является возмещением застрахованным лицам утраченной заработной платы и других выплат в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости. Осуществляется это возмещение в виде ежемесячной выплаты пенсии, получившей название “накопительная пенсия”. На этом сходство страховой и накопительной пенсий в принципе и заканчивается. Что же касается базовых характеристик, таких как порядок и условия назначения и выплаты пенсий, формирования их финансовой базы и т. д., то они для страховой пенсии и накопительной пенсии существенно отличаются. Рассмотрим этот подробнее.

Прежде всего они отличаются порядком формирования финансовой (ресурсной) базы для пенсионных выплат. Финансовая база для выплаты накопительной пенсии формируется в основном только за счет страховых взносов. С 2015 г. страховой взнос на накопительную пенсию установлен в размере 6% от заработка и иных вознаграждений, выплачиваемых работодателем. Для иных категорий плательщиков страховых взносов на накопительную пенсию (индивидуальные предприниматели, лица свободных профессий и т. д.) взносы уплачиваются с их дохода, или со стоимости страхового года, которая ежегодно устанавливается правительством. При этом следует иметь в виду, что в отличие от страховой пенсии страховые взносы на накопительную пенсию направляются не на выплату пенсий нынешним пенсионерам, а поступают сразу на специальные счета лиц, застрахованных в накопи-

тельной пенсионной системе, за которых уплачены взносы работодателями или ими самими. Это либо специальная часть индивидуального лицевого счета застрахованного лица, либо пенсионный счет накопительной пенсии застрахованного лица. На этих счетах застрахованных лиц аккумулируются (накапливаются) реальные денежные средства, уплаченные в ПФР. При выходе на пенсию за счет накопленных застрахованным лицом за время его трудовой деятельности денежных средств ему выплачивается накопительная пенсия. Она и является, наряду со страховой пенсией, основным источником его материального обеспечения в старости.

В этой связи обратим внимание на принципиально важные особенности одной из базовых экономических категорий накопительной пенсионной системы — “пенсионные накопления”. Здесь исключительное значение имеют ответы на два вопроса. Первый: чьей собственностью: государства, Пенсионного фонда, застрахованных лиц — являются пенсионные накопления в накопительной системе? И второй: каковы особенности этой собственности?

Что касается **характера собственности пенсионных накоплений**, то его определяют следующие факторы. Согласно действующему законодательству основным источником формирования пенсионных накоплений являются страховые взносы на накопительную пенсию, которые, как известно, представляют часть расходов работодателя на используемую им рабочую силу. Следовательно, это часть оплаты труда работника, которая выдается работнику не в руки, а перечисляется в Пенсионный фонд на индивидуальный пенсионный счет застрахованного лица в форме страховых взносов. Другими словами, пенсионные накопления формируются за счет отложенной заработной платы работника. Таким образом, застрахованное лицо откладывает часть своих доходов на старость, но не в “кубышку”, а в Пенсионный фонд РФ или негосударственный пенсионный фонд. Из этого вытекает, что пенсионные накопления являются частной (личной) собственностью застрахованных лиц.

Это особый вид частной собственности, которая основывается на собственном труде застрахованного. Участия в ее формировании других лиц нет. Она является продуктом отдельного индивидуума, сформированным им за счет личных доходов в форме пенсионных накоплений. Поэтому естественно, что накопительная пенсия выплачивается из тех средств, которые им накоплены, а ее размер зависит только от величины этих накоплений. Здесь нет солидарного перераспределения. Поэтому пенсионные накопления не могут быть в собственности ни у государства, ни у Пенсионного фонда, ни у управляющей компании или подобных структур. Право владения, распоряжения и пользования этой собственностью принадлежит застрахованным в накопительной системе лицам. Отдельные функции по управлению пенсионными накоплениями, т. е. собственностью, в той или иной форме собственниками могут передаваться на договорных началах сторонним организациям (управляющим компаниям, негосударственным пенсионным фондам и т. п.).

Необходимо также иметь в виду и другую особенность собственности на пенсионные накопления, которая состоит в том, что она имеет *индивидуальный характер*. Это означает, что каждому застрахованному лицу принадлежит только такая сумма этих накоплений, которая эквивалентна лишь размеру взносов и иных платежей, внесенных самим застрахованным лицом или за него работодателем, на накопительный счет в Пенсионный фонд или в негосударственный пенсионный фонд. Поэтому, в отличие от ассоциированной собственности застрахованных в солидарно-распределительной пенсионной системе, в накопительной она атомизирована. А это означает, что общая сумма пенсионных накоплений Пенсионного фонда состоит из совокупности отдельных сумм пенсионных накоплений, каждая из которых является собственностью отдельного застрахованного лица. Таких собственников сегодня уже насчитывается несколько миллионов. В качестве аналогии (конечно, всякая аналогия условна) пенсионные накопления можно сравнить с вкладами в банке. Последние, как известно, аккумулируют денежные средства

вкладчиков, составляющие в совокупности основную долю активов (ресурсной базы) банков. Следовательно, их активы формируются прежде всего за счет аккумуляции частных вкладов сотен и тысяч вкладчиков. При этом сохраняется их право частности собственности и одновременно они получают доход в виде процентов на вложенные деньги.

Значимой особенностью пенсионных накоплений также является *способность приносить доход*. Обусловлено это превращением (метаморфозой) накопленных денежных средств в накопительной пенсионной системе в капитал. Здесь необходимы следующие пояснения: деньги просто как деньги и деньги как капитал имеют принципиальные отличия друг от друга. И в первую очередь отличие заключается в том, что капитал представляет стоимость, в том числе и в денежной форме, способную к самовозрастанию, т. е. приносить их собственникам доход. Сегодня даже людям, далеким от финансов, известно, что свободные денежные средства должны “работать”, т. е. вкладываться в экономику и приносить доход. В полной мере это относится и к пенсионным накоплениям. Более того, если они будут лежать на счетах застрахованных лиц в Пенсионном фонде мертвым грузом, то в результате они будут обесценены и в конечном счете утрачены. Конечно, такой вариант неприемлем прежде всего с социальной точки зрения. Его реализация означала бы, что миллионы застрахованных в накопительной пенсионной системе оказались бы без пенсии, т. е. средств существования. Неприемлем он и с экономической точки зрения. В 2012 г., как уже отмечалось, пенсионные накопления превысили более 1,9 трлн руб. Не использовать этот крупномасштабный источник инвестиций для развития экономики недопустимо.

Вместе с тем было бы неправомерным подходить к инвестированию пенсионных накоплений в экономику как к чисто техническому мероприятию. На деле оно представляет сложную, многогранную систему правовых, финансовых, организационных отношений, основу которых составляет движение “капитала-собственности”.

Оставляя в стороне теоретические вопросы сущности, особенностей и т. д. данного вида капитала (это не является предметом нашего рассмотрения), лишь отметим, что доход в виде процента на инвестируемые денежные средства, т. е. на капитал-собственность, инвестор получает не в результате его предпринимательской деятельности, а как собственник. Что касается пенсионных накоплений, инвестируемых в экономику и совершающих превращение (метаморфоз) в капитал-собственность, то также необходимо иметь в виду, что здесь мы имеем дело со специфическим видом капитала-собственности как по источникам и способу его формирования, так и по конечным целям и задачам, для которых он предназначается. В этой связи необходимо специально подчеркнуть еще раз: таковыми целями и задачами является не просто получение дохода на инвестируемый капитал (пенсионные накопления), а финансовое обеспечение страховых выплат лицам, застрахованным в накопительной системе обязательного пенсионного страхования. Поэтому инвестирование пенсионных накоплений представляет лишь особую фазу в их движении с целью сохранения и получения доходов на инвестируемый денежный капитал, которые аккумулируются в виде денежных средств на пенсионных счетах собственников капитала. В связи с тем что инвестирование пенсионных накоплений осуществляется каждым застрахованным лицом на протяжении всей его трудовой деятельности, то, как говорят, это “длинные” деньги, другими словами, они используются как работающий капитал длительное время (15–30 лет).

Говоря об особенностях капитала-собственности, необходимо иметь в виду, что финансовые инструменты вложения пенсионных накоплений разнообразны. В их числе — государственные ценные бумаги, акции предприятий и организаций, ценные бумаги субъектов РФ, депозиты в рублях в кредитных организациях и т. д. Риски, представляющие угрозу для пенсионных накоплений (капитала-собственности), также весьма специфичны. Это так называемые финансовые риски. В их число входят: инфляционные риски (обесценивание

денег), риски банкротства хозяйствующих субъектов (предприятий, корпораций, банков и т. д.), в которые инвестированы пенсионные накопления, снижение доходности государственных ценных бумаг, акций, депозитов и т. п.

Финансовые риски характерны только для накопительно-пенсионного страхования, для солидарно-распределительной системы пенсионного страхования они угрозу не представляют. В то же время для солидарно-распределительной системы реальную угрозу представляют демографические риски.

Проблема обеспечения сохранности и доходности пенсионных накоплений — одна из острейших для накопительной пенсионной системы России. Это, естественно, предполагает необходимость обеспечить доходность инвестируемых пенсионных накоплений как минимум не ниже уровня инфляции.

10.4.3. Условия, порядок назначения и выплаты накопительной пенсии

Прежде чем рассмотреть условия, порядок назначения и выплаты накопительной пенсии по существу, обратим внимание на следующий момент: в новом пенсионном законодательстве введен термин “установление пенсии”, который равнозначен термину “назначение пенсии”. Это следует иметь в виду во избежание недопонимания и путаницы.

А теперь по существу. Накопительное пенсионное страхование, как мы установили, представляет особый вид страховой защиты и, что вполне естественно, со своими правилами и особенностями. Поэтому как условия и порядок назначения накопительной пенсии, так и ее выплаты имеют свою специфику. Начнем с того, что право на накопительную пенсию получают лишь те граждане, которые не только застрахованы в накопительной системе пенсионного страхования, но и при наличии у них пенсионных накоплений, учтенных либо в специальной части их индивидуальных лицевых счетов, либо на пенсионном счете накопительной пенсии. Таким образом, обязательным условием назначения (установления) накопительной пенсии является наличие у застрахованного лица пенсионных накоп-

лений. При их отсутствии накопительная пенсия не назначается. И это правомерно: нет накоплений, следовательно, и нет источника финансирования выплаты накопительной пенсии. При этом законодательством установлено, что размер пенсионных накоплений для ее назначения должен составлять более 5% от совокупного размера страховой пенсии по старости (с учетом фиксированной базовой выплаты) и накопительной пенсии, рассчитанной по состоянию на день ее назначения. В случае если размер пенсионных накоплений у застрахованного лица окажется 5% и менее по отношению к указанной сумме, то ему накопительная пенсия не назначается, а накопленные пенсионные средства выплачиваются в виде единовременной выплаты.

Важно также иметь в виду, что накопительная пенсия назначается и выплачивается независимо от получения какой-либо другой пенсии (социальной, страховой по старости, инвалидности и т. д.). Кроме того, накопительная пенсия назначается лишь гражданам, имеющим право на страховую пенсию по старости, в том числе и досрочную.

Помимо вышерассмотренных условий назначения накопительной пенсии, обусловленных особенностями накопительного пенсионного страхования, в качестве необходимых условий также являются общие условия пенсионного страхования. К ним, напомним, относятся:

1) наличие нормативного страхового стажа (в 2015 г. — 6 лет, 2016 г. — 7 лет, ..., 2025 г. — 15 лет);

2) достижение общеустановленного пенсионного возраста (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин). Для отдельных категорий работников установлены более ранние сроки выхода на пенсию. Эти нормы досрочного выхода на пенсию сохраняются и при назначении накопительной пенсии.

Что касается размера накопительной пенсии, то он определяется, исходя из величины пенсионных накоплений, сформированных застрахованным лицом за время всей его трудовой деятельности, и прогнозируемого (ожидаемого) периода выплаты накопительной пенсии. Исчисление ее размера осуществляется по формуле

$$\text{НП} = \text{ПН} / \text{Т}, \quad (10.12)$$

где НП — размер накопительной пенсии;

ПН — сумма денежных средств пенсионных накоплений застрахованного лица;

Т — количество месяцев ожидаемого периода выплаты накопительной пенсии.

Формула, как видим, простая. Вместе с тем, здесь необходимы следующие пояснения:

1. Формирование пенсионных накоплений осуществляется не только за счет страховых взносов (это основной источник), но и других источников. К ним, в частности, относятся: дополнительные взносы работодателя в пользу застрахованного лица, взносы государства на софинансирование дополнительных добровольных выплат самими работниками на накопительную пенсию (на 1 тыс. руб. работника 2 тыс. руб. государства, но не более 12 тыс. руб.), средства материнского капитала (или его части), направляемые на формирование накопительной пенсии, доходы от их инвестиций, добровольные взносы самих застрахованных. Все эти поступления средств учитываются при определении размера пенсионных накоплений для исчисления размера страховой пенсии.

2. Если застрахованному лицу по его желанию назначается срочная пенсионная выплата, то средства пенсионных накоплений, исходя из которых рассчитан размер этой выплаты, при исчислении накопительной пенсии не учитываются.

3. Что касается ожидаемого периода выплаты накопительной пенсии, то законодательством установлены следующие правила: до 1 января 2016 г. он определен в 228 месяцев (19 лет). С 1 января 2016 г. продолжительность периода выплаты накопительной пенсии будет ежегодно устанавливаться федеральным законом. Для граждан, выходящих на накопительную пенсию досрочно, законодательством предусмотрено, что начиная с 1 января 2013 г. (в дальнейшем с 1 января соответствующего года) продолжительность периода выплаты накопительной пенсии ежегодно увеличивается на один год. При этом суммарное увеличение не должно превышать общее

количество лет, недостающих до общеустановленного возраста при выходе на страховую пенсию по старости.

Практическая реализация данной нормы может привести к относительному и даже абсолютному снижению размера накопительных пенсий для каждой последующей когорты пенсионеров — “досрочников” по отношению к тем, кто вышел на пенсию годом раньше, и в конечном счете — к снижению численности застрахованных лиц, выходящих на пенсию досрочно. Следует также отметить, что при назначении накопительной пенсии предусмотрены меры, стимулирующие более поздний выход на накопительную пенсию. Так, если застрахованное лицо выходит на пенсию позже общеустановленного пенсионного возраста (напомним, для мужчин он составляет 60 лет, для женщин — 55 лет), то ожидаемый период выплаты накопительной пенсии сокращается на 12 месяцев за каждый год более позднего выхода. Тем самым размер накопительной пенсии соответственно возрастает. Эта норма распространяется и на “досрочников”.

Вместе с тем с 2015 г. ожидаемый период выплаты накопительной пенсии, используемый для расчета ее размера, не может быть меньше 168 месяцев (14 лет).

Согласно Федеральному закону от 28.12.2013 № 424-ФЗ “О накопительной пенсии” правами страховщика кроме Пенсионного фонда РФ наделены негосударственные пенсионные фонды. Это означает, что им вменено в обязанность осуществлять назначение, доставку и выплату накопительных пенсий лицам, застрахованным в этих фондах, т. е. формирующих свои пенсионные накопления в этих фондах.

10.4.4. Порядок финансирования страховых выплат

Рассмотренные ранее порядок, условия и особенности формирования пенсионных накоплений, их источник, а также особенности установления (назначения) накопительных пенсий предопределили виды и характер страховых выплат за счет средств пенсионных накоплений. Их осуществление регулируется Федеральным законом от 30.11.2011 № 360-ФЗ “О порядке финансирования выплат за счет средств пенсион-

ных накоплений". В соответствии с данным законом страховые выплаты осуществляются в виде:

- накопительной пенсии;
- срочной пенсионной выплаты;
- единовременной выплаты средств пенсионных накоплений застрахованному лицу;
- выплаты средств пенсионных накоплений правопреемнику умершего застрахованного лица.

Условия, содержание, порядок назначения и выплаты накопительной пенсии нами уже рассмотрены. Теперь остановимся на других видах выплат. Но прежде обратим еще раз внимание на то, что выплаты как накопительной пенсии, так и других ее видов осуществляются тем страховщиком, у которого застрахованное лицо производило (на момент назначения выплаты) формирование своих пенсионных накоплений.

Другим видом страховой выплаты за счет средств пенсионных накоплений является **срочная пенсионная выплата**. Особенность ее заключается в следующем. Во-первых, пенсионные накопления формируются за счет иных источников, нежели накопительная пенсия. Это средства дополнительных страховых взносов, взносов работодателя, взносов на софинансирование формирования пенсионных накоплений, дохода от их инвестирования, средств (части средств) материнского (семейного) капитала, направленных на формирование накопительной пенсии, дохода от их инвестирования. Во-вторых, застрахованное лицо вправе по своему выбору получить указанные средства в виде срочной пенсионной выплаты, выплачиваемой в течение не менее 120 месяцев (10 лет) со дня ее назначения или в составе накопительной пенсии по старости.

Следовательно, как видим:

1) взносы, уплачиваемые работодателем на формирование накопительной пенсии (6%), при назначении срочной выплаты не учитываются,

2) сроки ее выплаты устанавливаются не пожизненно, а только на срок не более 10 лет,

3) размер срочной выплаты с 1 августа каждого года подлежит корректировке, исходя из поступления новых средств

на формирование накопительной пенсии из тех источников, которые указаны выше.

Единовременная выплата средств пенсионных накоплений отличается от выплаты в виде накопительной пенсии и срочной выплаты прежде всего с точки зрения ее получателей. Она выплачивается следующим категориям лиц, застрахованных в накопительной системе:

1) лицам, получающим трудовую пенсию по инвалидности или трудовую пенсию по случаю потери кормильца либо получающим пенсию по государственному пенсионному обеспечению, которые не приобрели право на установление страховой пенсии по старости в связи с отсутствием необходимого страхового стажа, — по достижении ими пенсионного возраста;

2) лицам, размер накопительной пенсии по старости которых в случае ее назначения составил бы 5% и менее от суммы страховой пенсии по старости и накопительной пенсии, — при возникновении права на установление страховой пенсии по старости (в том числе досрочной). В первую очередь это относится к лицам, которые были выведены из накопительной системы, а также к тем, кто платил страховые взносы на накопительную пенсию в размере 2%;

3) наследникам в случае смерти застрахованного лица — выплата за счет средств пенсионных накоплений.

Важно также иметь в виду, что виды страховых выплат и условия их осуществления одинаковы как для ПФР, так и для негосударственных пенсионных фондов. Разница между этими страховщиками состоит лишь в том, что уровень доходности инвестируемых пенсионных накоплений у них может быть разный. Обычно он выше у НПФ, но и риски у них выше. В этой связи в целях расширения возможности выбора собственниками пенсионных накоплений более выгодного их вложения им предоставлено право перехода из ПФР в НПФ и обратно, из одного НПФ в другой.

За счет пенсионных накоплений наряду с уже рассмотренными выплатами накопительной пенсии, срочной и единовременной выплаты осуществляются и **выплаты**

средств пенсионных накоплений правопреемникам умершего застрахованного лица. Установлен их порядок, очередность получающих наследство. Так, например, в случае, если смерть застрахованного лица наступила до назначения ему накопительной пенсии по старости, средства, учтенные в специальной части его индивидуального лицевого счета (за исключением средств (части средств) материнского (семейного) капитала, направленных на формирование накопительной части трудовой пенсии, и дохода от их инвестирования), выплачиваются наследникам в установленном порядке. При этом застрахованное лицо вправе в любое время посредством подачи соответствующего заявления в Пенсионный фонд РФ или негосударственный пенсионный фонд определить конкретных лиц, которым может быть произведена такая выплата, а также установить, в каких долях следует распределить между ними указанные выше средства.

Неотъемлемой составляющей обязательного накопительного пенсионного страхования является система финансовых механизмов и инструментов, как в Пенсионном фонде, так и в негосударственных пенсионных фондах, обеспечивающая финансирование страховых выплат. К ним, в первую очередь, относятся:

- 1) резерв по обязательному пенсионному страхованию;
- 2) выплатной резерв. Формируются они и Пенсионным фондом, и негосударственными пенсионными фондами.

Порядок, условия, необходимые структуры и т. д. на этот счет установлены Федеральным законом от 30.11.2011 № 360-ФЗ “О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений”, а также некоторыми другими законами, внесенными в него определенные поправки.

Прежде чем рассмотреть вопрос об их функциях, обратим внимание на то, что необходимость этих видов резервов обусловлена особенностями как формирования и инвестирования, так и выплат средств пенсионных накоплений, т. е. их движением, сменой их форм. Напомним, что пенсионные накопления формируются длительное время (у “досрочников” 20–30 лет, у застрахованных лиц, выходящих на пенсию

в общеустановленные сроки, — 35–40 лет). В этой связи во избежание их обесценивания средства пенсионных накоплений, как мы уже знаем, инвестируются в экономику в реальное производство, финансовый сектор, в акции, облигации и т. д. В результате на пенсионных счетах у застрахованных лиц как в ПФР, так и в негосударственных пенсионных фондах наличных денежных средств, которые можно было бы снять и направить на финансирование выплат за счет пенсионных накоплений, нет. Они не хранятся просто, как сокровища в кубышке. В то же время для выплаты пенсий, срочных выплат или единовременных выплат необходимы наличные денежные средства. Кроме того, в процессе инвестирования средства пенсионных накоплений в процессе их движения от страховщика в управляющую компанию, из управляющей компании обратно к страховщикам и т. д. подвергаются финансовым рискам: неудачные (убыточные) или низкодоходные вложения, банкротство предприятий или организаций, использующих средства пенсионных накоплений, банальное воровство и т. п. Защита прав и интересов застрахованных лиц в подобных случаях также предполагает наличие механизмов, обеспечивающих финансирование выплат за счет средств пенсионных накоплений. Обеспечение финансирования гарантированных государством выплат застрахованным лицам в вышерассмотренных случаях осуществляется за счет средств:

- 1) резерва по обязательному пенсионному страхованию;
- 2) выплатного резерва.

За счет средств каждого из резервов осуществляется финансирование лишь тех выплат, которые ему установлены законодательством, соответственно, и источники их формирования также разные.

Резерв по обязательному пенсионному страхованию, как уже отмечалось, создается как в ПФР, так и в негосударственных пенсионных фондах. Его задачи, в принципе, идентичны: обеспечить устойчивость исполнения обязательств перед застрахованными лицами, в том числе и по финансированию установленных законом выплат средств пенсионных накоп-

лений. Так, за счет резерва средств по обязательному пенсионному страхованию осуществляются:

- восполнение недостающих средств пенсионных накоплений у застрахованного лица в случае, когда сумма средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части его индивидуального лицевого счета, при передаче этих средств в негосударственный пенсионный фонд окажется меньше общей суммы страховых взносов на накопительную пенсию и иных платежей, направленных на формирование накопительной пенсии;
- выплаты средств пенсионных накоплений правопреемникам умершего застрахованного лица;
- оплата услуг по доставке застрахованным лицам пенсионной, срочной и единовременной выплаты средств пенсионных накоплений;
- единовременные выплаты.

Резерв Пенсионного фонда формируется за счет источников, установленных законодательством. В их числе: отчисления от дохода при инвестировании средств пенсионных накоплений, отчисления от средств пенсионных накоплений (в случае недостаточности или отсутствия доходов от инвестирования средств пенсионных накоплений), не полученные правопреемниками умерших застрахованных лиц средства пенсионных накоплений, доходы от инвестирования средств резерва ПФР и др.

Нормы и правила формирования резерва по обязательному пенсионному страхованию (расчетная база для определения размера отчислений в резерв, ставка и порядок отчислений средств в резерв и т. д.) устанавливаются законодательством, по отдельным позициям Правительством РФ и Центральным банком РФ.

Выплатной резерв. Для обеспечения финансирования выплат за счет пенсионных накоплений Пенсионным фондом РФ и негосударственными пенсионными фондами создаются выплатные резервы. За счет средств, которые в них аккумулируются, производятся денежные выплаты средств пенсионных накоплений. Напомним, к ним относятся:

1) накопительная пенсия (в старой терминологии “накопительная часть трудовой пенсии”);

2) срочная выплата;

3) единовременная выплата. В соответствии с этой его функцией он получил название “выплатной резерв”. Теперь разберемся, за счет каких источников он формируется? Здесь для нас особых трудностей не должно быть: это средства, накопленные каждым застрахованным лицом за весь период своей деятельности для своего обеспечения после выхода на пенсию. Осуществлялось накопление этих средств главным образом в виде уплачиваемых страховых взносов либо им самим, либо работодателем, либо государством, скажем, в виде взноса на софинансирование пенсионных накоплений.

Исходя из этого, в выплатной резерв Пенсионного фонда подлежит включению:

1) сумма средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица на день, с которого установлена накопительная пенсия по старости, но не менее суммы гарантируемых государством средств, определяемой в соответствии с действующим законодательством;

2) сумма средств пенсионных накоплений, учтенных на счете застрахованного лица, уже после назначения ему накопительной пенсии по старости, а также чистый результат от временного инвестирования этих средств;

3) средства, направленные на выплату накопительной пенсии, но не выплаченные в связи со смертью застрахованного лица;

4) доход от инвестирования пенсионных накоплений, полученный уже после назначения накопительной пенсии, исходя из которого произведена ее корректировка, и др.

Следует также отметить, что источники формирования средств выплатного резерва для финансирования срочной выплаты законодательством установлены отдельно. Ими являются пенсионные накопления, сформированные за счет дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, взносов работодателя, взносов на софинан-

сирование формирования пенсионных накоплений, дохода от их инвестирования, средств (части средств) материнского (семейного) капитала, направленных на формирование накопительной части трудовой пенсии, дохода от их инвестирования.

Временно свободные средства выплатного резерва в установленном порядке передаются на договорной основе управляющим компаниям для инвестирования.

Передача средств пенсионных накоплений для формирования выплатного резерва и средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата, из управляющих компаний в Пенсионный фонд РФ производится путем их перечисления на отдельные счета Пенсионного фонда РФ, открытые в Центральном банке РФ. ПФР на основании данных индивидуального (персонифицированного) учета о суммах средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, достигающих в следующем году возраста, дающего право на установление пенсии по старости (в том числе досрочной), составляет план передачи средств пенсионных накоплений, предназначенных для формирования выплатного резерва, из управляющих компаний в Пенсионный фонд РФ. При составлении плана передачи средств пенсионных накоплений, предназначенных для формирования выплатного резерва, учитываются также средства пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата. Передача средств осуществляется по принятой для этих целей процедуре.

Рассмотренные условия и порядок формирования выплатного резерва Пенсионного фонда РФ в целом применяются при формировании выплатного резерва и в негосударственных пенсионных фондах с учетом их особенностей. НПФ, кстати, постепенно будут преобразованы в акционерные общества.

10.4.5. Система гарантирования прав застрахованных в накопительном пенсионном страховании

В числе основополагающих мер по модернизации накопительной системы — создание системы гарантирования прав и защиты интересов застрахованных лиц при формировании

и инвестировании средств пенсионных накоплений, назначении и осуществлении выплат за счет пенсионных накоплений. В этой связи был принят Федеральный закон от 28.11.2013 № 422-ФЗ “О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных”.

Законом установлены правовые, финансовые и организационные основы функционирования системы гарантирования прав застрахованных лиц. При этом следует подчеркнуть, что они представляют не просто совокупность разрозненных мер, а систему взаимосвязанных мероприятий, обеспечивающих гарантии прав застрахованных лиц по всем составляющим и на всех этапах накопительного пенсионного страхования. Установленные нормы и правила гарантирования прав и законных интересов застрахованных лиц распространяются как на Пенсионный фонд РФ, так и на негосударственные пенсионные фонды, которые, напомним, являются страховщиками, осуществляющими обязательное накопительное пенсионное страхование.

В основу этой системы гарантирования положены следующие принципы:

- обеспечение защиты прав застрахованных лиц при их нарушении, т. е. при наступлении так называемого гарантийного случая;
- обязательность участия страховщиков по обязательному накопительному пенсионному страхованию в системе гарантирования прав застрахованных лиц;
- накопительный характер формирования фонда гарантирования сохранности пенсионных накоплений.

Законодательством также определен круг участников этой системы. В их число входят:

- 1) застрахованные лица;
- 2) страховщики по обязательному накопительному пенсионному страхованию (ПФР и негосударственные пенсионные фонды);

3) государственная корпорация “Агентство по страхованию вкладов”;

4) Центральный банк РФ. Каждый из участников наделен определенными правами и полномочиями, и соответственно установлена зона их ответственности (подробнее это будет изложено ниже).

Принципиальное значение для эффективного функционирования системы обеспечения защиты прав застрахованных лиц имеет определение (установление), что конкретно подлежит гарантированию, в каких случаях, с помощью каких механизмов и инструментов.

Что касается **объекта гарантирования**, то страховщиком гарантируется та сумма средств пенсионных накоплений застрахованного лица, которая сформирована за определенный период. В частности, при определении сумм средств пенсионных накоплений, подлежащих гарантированию в случае, если застрахованному лицу еще не установлена выплата за счет средств пенсионных накоплений, этот период составляет пять лет. В течение трудовой деятельности таких пятилеток может быть несколько. Связано это с тем, что застрахованному лицу предоставлено право перехода из ПФР в негосударственный пенсионный фонд с возможностью дальнейшего перехода в другие негосударственные пенсионные фонды. При таких переходах накопленные средства идут за застрахованным лицом (это его собственность), что требует эквивалентности учтенных на его пенсионном счете поступивших средств пенсионных накоплений и фактически имеющихся. При недостатке вступают в силу гарантии. Определение величины гарантированных средств осуществляется по специальным формулам для различных категорий застрахованных лиц в зависимости от назначенных пенсионных выплат. Например, для тех, кому уже назначены пенсионные выплаты и их получающих — по одной формуле; для тех, кому назначены выплаты, но их не получающих — по другой и т. д.

Неотъемлемым элементом системы гарантирования прав и законных интересов застрахованных в обязательном накопительном пенсионном страховании является уста-

новление обстоятельств, предполагающих использование определенных законом гарантий. В принятой терминологии совокупность таких обстоятельств получила название “**гарантийный случай**” и означает недостаток средств пенсионных накоплений застрахованного лица по сравнению со средствами, гарантируемыми страховщиком. Правила установления недостатка средств пенсионных накоплений для типичных случаев (например при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, при назначении выплат за счет средств пенсионных накоплений, их выплате или передаче этих средств управляющим компаниям и т. д. — их более двух десятков) определены законом. Гарантийное восполнение недостающих средств пенсионных накоплений осуществляется страховщиком за счет средств резерва по обязательному пенсионному страхованию, который создается каждым из них. В денежной форме оно зачисляется на пенсионный счет застрахованного лица, а в случае недостаточности резерва — за счет имущества страховщика для обеспечения его деятельности или иных источников.

Наряду со страховщиками (ПФР и НПФ) гарантирование прав застрахованных лиц в накопительном пенсионном страховании осуществляет Агентство по страхованию вкладов (далее — Агентство). В его задачи входит:

1) формирование фонда гарантирования пенсионных накоплений, в том числе сбор гарантийных взносов и контроль за полнотой и своевременностью поступления гарантийных взносов в фонд;

2) осуществление выплаты гарантийного возмещения в предусмотренных законом случаях и в установленном порядке;

3) инвестиция средств фонда гарантирования пенсионных накоплений в установленном порядке;

4) осуществление в установленных законодательством случаях полномочий конкурсного управляющего в делах о банкротстве негосударственных пенсионных фондов, осуществляющих деятельность по обязательному пенсионному страхованию.

Говоря о системе гарантирования прав и интересов граждан, застрахованных в накопительном пенсионном страховании, необходимо отметить, что она базируется на прочной финансовой базе. Это означает, что сделан решительный шаг от деклараций о гарантиях прав застрахованных к реальным действиям по этим гарантиям на деле. Без надлежащего финансового обеспечения сделать это было бы невозможно. Центральным звеном финансовой системы гарантирования прав застрахованных лиц является **фонд гарантирования пенсионных накоплений**. Он предназначается для финансирования выплаты гарантийного возмещения. Фонд гарантирования пенсионных накоплений формируется за счет:

- 1) гарантийных взносов, уплачиваемых страховщиками;
- 2) пеней за несвоевременную и (или) неполную уплату гарантийных взносов;
- 3) денежных средств и иного имущества, полученных по требованию Агентства, на основе приобретенных прав в результате гарантийного возмещения;
- 4) средств федерального бюджета;
- 5) доходов от инвестирования денежных средств фонда гарантирования пенсионных накоплений, а также прочих доходов.

Законодательством установлены: размер гарантийного взноса (его минимальная ставка составляет 0,0125% расчетной базы), условия изменения ставки, расчетная база для исчисления гарантийных взносов, представляющая собой сумму средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, сформированных у данного страховщика и переданных в доверительное управление, по состоянию на 31 декабря отчетного года, включая средства выплатного резерва и средства пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата, и денежные средства на счете (счетах), предназначенном для операций со средствами пенсионных накоплений. Установлен также источник уплаты гарантийных взносов (доход от инвестирования средств пенсионных накоплений и др.).

Размер фонда гарантирования пенсионных накоплений после первого января 2017 г. должен составлять не более 1% суммы средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, сформированных у всех страховщиков и переданных в доверительное управление, по состоянию на 31 декабря отчетного года, включая средства выплатного резерва и средства пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата, и денежные средства на счете (счетах), предназначенном для операций со средствами пенсионных накоплений, уменьшенной на размер сформированного резерва по обязательному пенсионному страхованию.

Расходование средств фонда гарантирования пенсионных накоплений также регламентируются законом. Они направляются Агентством на выплату гарантийного возмещения, а также на финансирование расходов, связанных с обеспечением функционирования системы гарантирования прав застрахованных лиц.

Контроль за функционированием системы гарантирования прав застрахованных лиц возложен на Банк России.

10.5. Обязательное медицинское страхование

10.5.1. Специфические социальные риски, страхуемые в ОМС

Особое место в обеспечении страховой защиты населения занимает обязательное медицинское страхование. В отличие от пенсионного страхования или страхования временной нетрудоспособности данный вид обязательного социального страхования осуществляет страхование от рисков, угрожающих не просто отдельным лицам или группе лиц, а каждому человеку и всему населению. Этот риск носит всеобщий характер. Такое положение находит прямое подтверждение в показателях заболеваемости населения с тенденцией ее роста. Так, если в 2005 г. на 1000 человек населения число заболевших по данным Росстата составляло 743,7, то в 2006 г. — 760,9; 2007 г. — 767,3; 2008 г. — 767,7; 2009 г. — 797,5; в 2010 г. — 780,0, в 2011 г. — 796,9, 2012 г. —

793,9. Среднегодовое число заболевших за последние годы таково (тыс. чел.):

2007	2008	2009	2010	2011	2012
109 054	109 590	113 877	111 428	113 922	113 688

Источник: Россия в цифрах. 2013: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2013. С. 169.

О чем говорят эти цифры? Во-первых, о массовом и устойчивом характере данных рисков, угрожающих жизни и здоровью людей. Поэтому не случайно в любой развитой стране забота о сбережении народа, обеспечении лечения и профилактики заболеваний составляет важнейшую социальную функцию государства. Не случайно и то, что расходы на здравоохранение составляют значительную долю государственных расходов. По данным статистического ежегодника “Россия и страны мира. 2012”, они колеблются от 17,9% ВВП (США, 2010) до 8–12% ВВП (Швеция, Франция, Великобритания и др., 2009)¹. Для современной России проблемы здоровья населения как никогда актуальны, так как по многим параметрам (уровню заболеваний, использованию высокотехнологичных методов лечения, производству лекарств и т. п.) мы уступаем зарубежным странам.

Во-вторых, о необходимости эффективной деятельности организаций обязательного медицинского страхования по обеспечению охраны здоровья человека и оказания бесплатной медицинской помощи населению.

Следует также иметь в виду, что обязательное медицинское страхование (ОМС) обеспечивает страховую защиту от специфического социального риска. Нередко можно встретить рассуждения, что ОМС страхует от болезни, травмы. Но такой подход неправомерен, так как застраховать от них не в состоянии ни одна страховая компания. Ведь страхуется не сама болезнь, а ее последствия, а именно, отсутствие средств у человека для оплаты медицинских услуг или лечения. Стра-

¹ См.: Россия и страны мира. 2012 / Росстат. М., 2012. С. 130.

ховая организация, в частности Фонд ОМС, за счет средств, вносимых застрахованными, и обеспечивает оплату расходов на профилактику и лечение в целях восстановления здоровья и трудоспособности человека. Следовательно, при медицинском страховании в зоне его ответственности находится обеспечение социальной защиты человека не от болезни, а в случае болезни, травмы, покрытие расходов на лечение. Здесь, во-первых, расходы на лечение и профилактику заболеваний (так же, как и в пенсионном страховании, выплата пенсий) осуществляются не за счет средств государства или работодателя, а за счет средств самих застрахованных, внесенных в виде страховых взносов в Фонд обязательного медицинского страхования, и, во-вторых, действует принцип солидарности, т. е. когда здоровый платит за больного.

В соответствии с доктриной национальной безопасности Российской Федерации здоровье населения определяется как ее основа, в связи с чем сохранение и укрепление здоровья людей, а также уменьшение прямых и косвенных потерь общества за счет снижения заболеваемости и смертности населения является приоритетным направлением социальной политики государства.

Вместе с тем в новых социально-экономических условиях бюджетное финансирование оказалось не в состоянии обеспечить населению в нужном объеме и качестве гарантированную Конституцией Российской Федерации бесплатную медицинскую помощь и лечение. Достаточно сказать, что реализация этих гарантий требует немалых затрат. Так, в большинстве индустриально развитых стран, как уже отмечалось, они составляют 8–12% ВВП, в США — 17,9% (2010 г.). В России их уровень в 2010 г. составил лишь 5,2% ВВП, и только к 2030 г. прогнозируется довести долю этих расходов до 6,2% ВВП, в том числе 4,9% — за счет бюджетной системы РФ. В этой связи в решении задач предоставления гражданам России гарантированных бесплатных медицинских услуг обязательное медицинское страхование играет немалую роль, которая, как представляется, в перспективе будет только возрастать.

Сегодня обязательное медицинское страхование, являясь самостоятельным видом обязательного социального страхо-

вания, представляет систему правовых, экономических и организационных отношений, обеспечивающих при наступлении страхового случая гарантии бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи.

Правовые, организационные и экономические основы ОМС в современной России определены Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ “Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации”, введенным в действие с 1 января 2011 г. вместо действовавшего с 1993 г. Закона РФ “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации”.

В настоящее время структуры ОМС созданы во всех субъектах Российской Федерации. В 2011 г. на его долю приходилось 34,9% всех затрат на здравоохранение.

В результате в современной России наряду с сохранившимся бюджетным финансированием здравоохранения (правда, радикально урезанном в сравнении с советским периодом) осуществляется финансирование и за счет средств ОМС. Оно стало относительно стабильным источником финансирования оказания бесплатной медицинской помощи населению.

Приступая к рассмотрению содержания и механизмов деятельности системы ОМС, сразу же отметим, что действующая в России система обязательного медицинского страхования представляет одну из наиболее сложных страховых систем и с точки зрения организации, и состава участников страхового процесса, и ее структуры, и порядка формирования ее финансовой базы, и других параметров.

10.5.2. Оргструктуры обязательного медицинского страхования

В отличие от обязательного пенсионного и обязательного социального страхования в организации обязательного медицинского страхования задействованы все уровни государственной власти (федеральные, региональные и муниципальные) с соответствующими полномочиями каждого из них. Непосредственную деятельность по организации ОМС осуществляют специально созданные оргструктуры. Последние сформированы с учетом задач, которые необходимо решать, и особенностей государственного устройства Российской

Федерации. Учитывая его федеративный характер, предполагающий определенное разделение полномочий между центром и регионами, в медицинском страховании созданы Федеральный фонд ОМС и территориальные фонды ОМС в каждом регионе. Наряду с фондами непосредственное участие в организации обязательного медицинского страхования принимают страховые организации (страховые компании). Непосредственно предоставление бесплатной медицинской помощи осуществляют лечебные учреждения.

Фонд обязательного медицинского страхования в финансовом отношении обладает централизованной структурой. Территориальные фонды ОМС работают независимо от ФОМС в каждом регионе Российской Федерации только в оперативном отношении. Фонды в регионах отвечают за свою работу перед региональной администрацией и региональными парламентами. Страховые же взносы поступают в ФОМС (одноканальное финансирование ОМС).

Таким образом, в систему обязательного медицинского страхования входят: застрахованные лица, страхователи, Федеральный фонд ОМС, территориальные фонды ОМС, страховые медицинские организации и медицинские организации (лечебно-профилактические учреждения) любой предусмотренной российским законодательством организационно-правовой формы, включая индивидуальных предпринимателей, занимающихся частной медицинской практикой.

В целом структура ОМС наглядно представлена на рис. 10.2.

Каждое из этих структурных подразделений имеет законодательно установленные права и определенные обязанности и функции. Различаются они также и по статусу. Одни из них имеют статус “субъекты обязательного медицинского страхования”, другие — “участники обязательного медицинского страхования”.

К субъектам ОМС относятся:

- 1) застрахованные лица;
- 2) страхователи;
- 3) Федеральный фонд ОМС.



Рис. 10.2. Структура ОМС

Территориальные фонды ОМС, страховые медицинские организации и медицинские организации (лечебно-профилактические учреждения и др.), имеют статус участников ОМС.

Застрахованными лицами являются граждане Российской Федерации (как работающие, так и не работающие), иностранные граждане, постоянно или временно проживающие в Российской Федерации, лица без гражданства, лица, признанные беженцами.

Следует иметь в виду, что обязательное медицинское страхование имеет свои особенности при страховании различных категорий населения. В частности, для различных категорий населения законом определены свои страхователи. Так, для работающего населения страхователями являются:

1) лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам (организации, индивидуальные предприниматели, лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями);

2) индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты, арбитражные управляющие;

3) члены крестьянских (фермерских) хозяйств;

4) члены семейных (родовых) общин коренных малочисленных народов РФ. В отношении лиц, указанных в первом пункте, необходимо уточнение.

Было бы не совсем точно толковать понятие “лица” в данном случае как “отдельные индивиды”, его следует понимать шире. Наряду с физическими лицами оно включает в себя и юридические лица, т. е. предприятия, организации, различного рода объединения — акционерные общества, товарищества и т. д.). Вместе с тем эта норма относит к страхователям и отдельных лиц, которые используют наемных работников (няни, домработницы, репетиторы и т. п.), за которых они должны уплачивать страховые взносы (что на практике делается пока редко). Сейчас для этого есть юридические основания, позволяющие восстановить социальную справедливость. А пока за них платят за оказанные медицинские услуги другие.

Страховщики. Имеются некоторые особенности и в исполнении функций страховщика. В частности, статус страховщика законом определен для Федерального фонда ОМС. Но выполняет он эту функцию лишь в пределах реализации базовой программы ОМС (ее содержание и функции будут рассмотрены ниже). Что же касается территориальных фондов, то они осуществляют лишь отдельные полномочия страховщика в части реализации территориальных программ ОМС в пределах базовой программы и полномочия страховщика в части установленных территориальными программами ОМС дополнительных объемов страхового обеспечения по страховым случаям, установленным базовой программой, а также дополнительных оснований, перечней страховых случаев, видов и условий оказания медицинской помощи. Страховая медицинская организация (СМО) тоже осуществляет отдельные полномочия страховщика в соответствии с договором о финансовом обеспечении ОМС, заключенным между территориальным фондом и СМО.

Для медицинских организаций, имеющих право осуществлять медицинскую деятельность, действует заявительный порядок участия в системе ОМС. Медицинские организации любой организационно-правовой формы, а также индивидуальные предприниматели (частнопрактикующие врачи)

могут осуществлять свою деятельность в ОМС на основании договора на оказание и оплату медицинской помощи по ОМС. Указанные организации не вправе отказать застрахованным лицам в оказании медицинской помощи в соответствии с территориальной программой ОМС.

Важной нормой обязательного медицинского страхования является право застрахованного на выбор и замену страховой медицинской организации, медицинской организации (поликлиники, больницы и др., из числа участвующих в реализации территориальной программы ОМС) и врача. Данная норма направлена, с одной стороны, на освобождение застрахованного от своего рода феодальной зависимости от прикрепления к определенной медицинской организации (по закону ее можно сменить), а с другой, повысить их заинтересованность в улучшении качества медицинского обслуживания, так как страховые деньги идут за больными. Сохранить их в качестве пациентов — значит обеспечить устойчивый источник финансирования лечебно-профилактического учреждения.

В целях повышения уровня и качества предоставляемых медицинских услуг в рамках ОМС законодательством также установлено право застрахованного на возмещение ему ущерба как страховой, так и медицинской организацией. Кроме того, застрахованные имеют право получать от территориальных фондов ОМС, страховых медицинских организаций, медицинских учреждений достоверную информацию о видах, условиях и качестве предоставления медицинской помощи. Оценивая практику реализации этих норм, можно сказать прямо: они требуют серьезной корректировки.

Свои особенности имеют механизмы реализации обязательного медицинского страхования и порядок формирования финансовой базы ОМС, включая финансовые механизмы, используемые при этом.

10.5.3. Механизмы реализации обязательного медицинского страхования

Обеспечение функционирования системы обязательного медицинского страхования предполагает наличие соответствующих механизмов. Сегодня в их число входят:

- Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;
 - территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;
 - федеральная базовая программа ОМС;
 - территориальные программы ОМС;
 - система договоров;
 - финансовый механизм ОМС;
 - механизм защиты прав застрахованных.
- Рассмотрим некоторые из составляющих подробнее.

Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи

Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (далее — Программа госгарантий) является основой организации деятельности системы ОМС. Она ежегодно утверждается Правительством РФ на очередной год и следующий за ним двухлетний период. Так, постановлением Правительства РФ от 18.10.2013 № 932 утверждена Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. Она устанавливает перечень видов, форм и условий оказываемой бесплатно медицинской помощи. Одновременно определяет перечень заболеваний, при которых медицинская помощь оказывается бесплатно. И тот и другой перечни являются руководством к действию для регионов, фондов обязательного медицинского страхования и для застрахованных. Сразу же отметим, что регионы, территориальные фонды ОМС имеют право изменить эти перечни лишь в сторону их расширения (при наличии ресурсов).

В то же время следует иметь в виду, что отдельные заболевания, определенные виды медицинской помощи, некоторые виды обследований в рамках ОМС (т. е. оказываемых бесплатно) в эти перечни не входят. Приведем некоторые примеры. Так, высокотехнологичные операции в базовую

программу ОМС не входят (предполагается, что лишь с 2015 г. они частично в нее войдут), за них приходится платить самому пациенту. Или, к примеру, замену хрусталика глаза делают бесплатно, т. е. за счет средств ОМС, а стоимость самого хрусталика оплачивает пациент. Это касается и многих лекарств, особенно импортных, которые не входят в перечень оплачиваемых за счет средств ОМС.

Программой госгарантий на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. установлены следующие виды и формы предоставляемой в рамках ОМС медицинской помощи:

- первичная медико-санитарная помощь, в том числе первичная доврачебная, первичная врачебная и первичная специализированная;

- специализированная, в том числе высокотехнологичная медицинская помощь (которая в рамках ОМС, т. е. за счет средств ФОМС начнет осуществляться с 2015 г.);

- скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь;

- паллиативная (комплекс медицинских вмешательств, направленных на избавление от боли и облегчение других тяжелых проявлений заболеваний неизлечимо больных граждан) медицинская помощь в медицинских организациях.

Важной частью Программы госгарантий также являются требования к территориальным программам госгарантий по определению порядка, условий предоставления медицинской помощи, критериев ее доступности и качества. Тем самым устанавливаются обязательные общие правила и порядок деятельности по обеспечению медицинской помощи населению (порядок реализации права на выбор врача, порядок обеспечения граждан лекарственными препаратами, перечень мероприятий по профилактике заболеваний, сроки ожидания медицинской помощи и т. д. и т. п.).

Программа госгарантий также определяет источники финансирования оказания медицинской помощи, средние нормативы объема медицинской помощи, средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, средние подушевые нормативы финансирования, способы

оплаты медицинской помощи, порядок формирования и структуру тарифов на оплату медицинской помощи.

Рассматривая вопрос об **источниках финансирования** оказания медицинской помощи, следует иметь в виду, что ими являются средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов (при определенных условиях), средства ОМС. В этой связи Программа госгарантий конкретизирует перечни болезней, видов медицинских услуг, финансируемых за счет средств ОМС, за счет федерального бюджета, за счет региональных бюджетов. Например, за счет средств бюджетных ассигнований субъектов РФ осуществляется финансовое обеспечение:

1) скорой (в том числе скорой специализированной) медицинской помощи, не включенной в территориальную программу ОМС;

2) первичной медико-санитарной и специализированной медицинской помощи при заболеваниях, не включенных в базовую программу ОМС (заболевания, передаваемые половым путем, туберкулез, ВИЧ-инфекция и синдром приобретенного иммунодефицита), и др.

Наряду с определением источников финансового обеспечения оказания медицинской помощи Программа госгарантий устанавливает **средние нормативы объема медицинской помощи** по видам. Они рассчитываются в ОМС на одно застрахованное лицо в год и используются для планирования и финансово-экономического обоснования размера средних подушевых нормативов. Так, скажем, для скорой медицинской помощи вне медицинской организации, включая медицинскую эвакуацию, на 2014–2016 гг. норматив составляет 0,318 вызова на одно застрахованное лицо. Для медицинской помощи в амбулаторных условиях, оказываемой с профилактической и иными целями (включая посещения центров здоровья, посещения в связи с диспансеризацией, посещения среднего медицинского персонала) на 2014 г. — 2,27 посещения на одно застрахованное лицо, на 2015 г. — 2,35, на 2016 г. — 2,38 посещения соответственно.

Кроме того, Программа госгарантий устанавливает **средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи**, средние подушевые нормативы финансирования, способы оплаты медицинской помощи, порядок формирования и структуру тарифа на оплату медицинской помощи. Эти нормативы являются основой (базой) для формирования территориальных программ госгарантий, определения необходимого объема финансовых ресурсов в целях предоставления бесплатных услуг населению. Так, на 2014 г. средний норматив финансовых затрат на один вызов скорой помощи за счет средств ОМС установлен в размере 1507,4 руб., на 2015 г. — 1582,8 руб., на 2016 г. — 1635,6 руб. Средний норматив затрат на один случай госпитализации в стационар за счет средств ОМС на 2014 г. — 19 186,2 руб., на 2015 г. — 22 452,3 руб., на 2016 г. — 23 544,2 руб. Подобные средние нормативы установлены по всему кругу бесплатно оказываемых медицинских услуг.

Средние подушевые нормативы финансирования бесплатного оказания медицинских услуг за счет средств ОМС — это размеры расходов на одного застрахованного в год в среднем по России. На базе этого норматива производится расчет необходимого объема средств на год на оказание бесплатной медицинской помощи в рамках ОМС. Так, на 2014 г. среднедушевое финансирование на одного застрахованного определено в сумме 10 294,4 руб., на 2015 — 12 096,7 руб., на 2016 г. — 12 642,1 руб. На базе среднероссийского подушевого норматива в каждом субъекте Федерации региональными органами власти устанавливается свой подушевой норматив. Подушевые нормативы в регионах предусматривают различный объем затрат на оказание медицинской помощи отдельным группам населения, т. е. они дифференцированы в зависимости от пола, возраста и некоторых других показателей. Расчет подушевых затрат производится по специальной методике Фондом ОМС. В течение года они могут корректироваться.

Следующим звеном механизма реализации обязательно медицинского страхования является федеральная базовая программа ОМС (далее — базовая программа ОМС).

Базовая программа ОМС

Являясь составной частью Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, базовая программа ОМС представляет один из основополагающих нормативных актов обязательного медицинского страхования. Базовая программа ОМС утверждается Правительством Российской Федерации. Она прежде всего конкретизирует перечень заболеваний, по которым в рамках ОМС гарантируется оказание медицинской помощи независимо от региона, а также определяет виды медицинской помощи, перечень страховых случаев, структуру тарифа на оплату медицинской помощи, способы оплаты медицинской помощи, оказываемой застрахованным лицам по обязательному медицинскому страхованию в РФ за счет средств ОМС, а также критерии доступности и качества медицинской помощи. В ней устанавливаются требования к условиям оказания медицинской помощи, нормативы объемов предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо, нормативы финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи, нормативы финансового обеспечения базовой программы ОМС в расчете на одно застрахованное лицо и другие нормативы. По существу этот перечень является государственным обязательным стандартом. На его основе соответственно устанавливается перечень медицинских услуг населению в каждом регионе. Он не может быть ниже федерального, но расширить его, при наличии возможностей, регионы могут. На основе установленного перечня определяются виды, объемы и условия оказания застрахованным лицам медицинской и лекарственной помощи и объемы ее финансирования за счет средств ОМС.

Следует также заметить, что порядок определения объемов и стоимости медицинской и лекарственной помощи в системе ОМС устанавливаются Правительством РФ.

Территориальные программы ОМС

На основе базовой программы ОМС органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают и утверждают

территориальные программы ОМС. Объем и условия оказания медицинской помощи, предусматриваемые территориальными программами, как уже отмечалось, не могут быть ниже установленных федеральной базовой программой. Целью разработки территориальных программ является:

- создание единого механизма обеспечения бесплатной медицинской помощи гарантированного объема и качества в рамках ОМС на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

- обеспечение сбалансированности обязательств государства по предоставлению бесплатной медицинской помощи и выделяемых на эти цели финансовых средств.

Эта норма имеет принципиальное значение, так как закладывает сбалансированность обязательств государства и финансовых ресурсов в целом по Программе госгарантий, а не только в рамках ОМС.

В основу формирования территориальных программ положены следующие принципы:

- обоснование потребности населения территории в медицинской помощи, исходя из особенностей демографического состава, уровня и структуры заболеваний населения;

- обеспечение соответствия гарантированных объемов медицинской помощи в рамках ОМС тем нормам, которые определены государством;

- обеспечение сбалансированности объемов и структуры гарантированной медицинской помощи и денежных средств для их реализации;

- обеспечение соответствия мощностей сети учреждений здравоохранения территории обоснованным потребностям населения в медицинской помощи.

Деятельность Федерального фонда и территориальных фондов обязательного медицинского страхования регулируется Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Правовое положение Федерального фонда определяется также Уставом Федерального фонда обязательного медицинского страхования (утвержденным постановлением

Правительства РФ от 29.07.1998 № 857, с изменениями и дополнениями), а территориальных фондов — нормативными правовыми актами Российской Федерации (в частности, приказом Минздравсоцразвития России от 21.01.2011 № 15н “Об утверждении Типового положения о территориальном фонде обязательного медицинского страхования”) и нормативными правовыми актами соответствующих субъектов Российской Федерации.

Базовыми нормативными актами определяются функции и задачи деятельности фондов.

К числу **задач Федерального фонда ОМС** относятся:

- финансовое обеспечение установленных законодательством РФ прав граждан на медицинскую помощь за счет средств ОМС в целях, предусмотренных Законом РФ “Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации”;

- обеспечение финансовой устойчивости системы ОМС и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории Российской Федерации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

- аккумулярование финансовых средств Федерального фонда ОМС для обеспечения финансовой стабильности системы ОМС.

В рамках этих задач **Федеральный фонд ОМС** выполняет следующие **функции**:

- осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов ОМС;

- разрабатывает и в установленном порядке вносит предложения о размере взносов на обязательное медицинское страхование;

- осуществляет в соответствии с установленным порядком аккумулярование финансовых средств Федерального фонда ОМС;

- выделяет в установленном порядке средства территориальным фондам ОМС, в том числе на безвозвратной и возвратной основе, для выполнения территориальных программ обязательного медицинского страхования;

- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС и органами Государственной налоговой службы РФ контроль за своевременным и полным перечислением страховых взносов (отчислений) в фонды ОМС;

- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе ОМС, в том числе путем проведения соответствующих ревизий и целевых проверок;

- осуществляет в пределах своей компетенции организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы ОМС;

- вносит в установленном порядке предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам ОМС;

- участвует в разработке базовой программы обязательного медицинского страхования граждан;

- осуществляет сбор и анализ информации, в том числе о финансовых средствах системы ОМС, и представляет соответствующие материалы в Правительство РФ;

- организует в порядке, установленном Правительством РФ, подготовку специалистов для системы обязательного медицинского страхования;

- изучает и обобщает практику применения нормативных правовых актов по вопросам ОМС;

- обеспечивает в порядке, установленном Правительством РФ, организацию научно-исследовательских работ в области обязательного медицинского страхования;

- участвует в порядке, установленном Правительством РФ, в международном сотрудничестве по вопросам ОМС;

- ежегодно в установленном порядке представляет в Правительство РФ проекты федеральных законов об утверждении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на соответствующий год и о его исполнении.

Что касается **территориальных фондов ОМС субъектов РФ** (далее — ТФОМС субъекта РФ), то здесь необходимо иметь в виду следующее:

Первое. Они являются самостоятельными государственными некоммерческими финансово-кредитными учреждениями, юридическими лицами, осуществляющими свою деятельность в соответствии с законодательством РФ, соответствующего субъекта РФ и положением о территориальном фонде, утвержденным нормативным актом субъекта РФ. ТФОМС подотчетны представительной и исполнительной власти региона.

Второе. В целом их задачи совпадают с задачами, решаемыми Федеральным фондом обязательного медицинского страхования. Однако полномочия и функции ТФОМС имеют свою специфику. В частности, они:

- аккумулируют финансовые средства на обязательное медицинское страхование граждан региона;
- осуществляют оплату оказанной медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС через страховые медицинские организации, а также финансирование расходов на реализацию осуществляемых за счет средств ОМС соответствующих государственных программ (Национальный проект “Здоровье”, программа “Модернизация здравоохранения”, программа “Внедрение стандартов здравоохранения” и т. п.), принятых Правительством РФ;
- осуществляют финансово-кредитную деятельность по обеспечению системы;
- выравнивают финансовые ресурсы городов и районов, направляемые на обязательное медицинское страхование;
- предоставляют кредиты страховщикам при нехватке у них финансовых средств;
- накапливают финансовые резервы для обеспечения устойчивости системы;
- разрабатывают правила обязательного медицинского страхования граждан на территории;
- осуществляют контроль за поступлением страховых взносов, за использованием финансовых средств на обязательное медицинское страхование;
- организуют банки данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в ТФОМС;

- согласовывают с органами исполнительной власти, медицинскими ассоциациями территориальную программу обязательного медицинского страхования населения;
- вносят предложения о страховом тарифе взносов на обязательное медицинское страхование;
- согласовывают с органами государственного управления, медицинскими ассоциациями, страховщиками тарифы на медицинские услуги по обязательному медицинскому страхованию;
- осуществляют взаимодействие с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и другими территориальными фондами.

Законодательством также установлены права и обязанности Федерального и территориальных фондов ОМС, органов государственной власти субъектов Федерации в сфере обязательного медицинского страхования, участников страхового процесса (застрахованных лиц, страховщиков, страхователей, медицинских страховых организаций и медицинских организаций).

Наряду с вышерассмотренными, особенностью обязательного медицинского страхования является наличие ряда обязательных нормативных документов, регулирующих страховой процесс, которые отсутствуют в других видах обязательного социального страхования. К ним в первую очередь относится:

1) обязательное наличие **системы договоров** в сфере медицинского страхования (договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования и договора на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию).

Такого порядка в других видах социального страхования нет. В соответствии с договором определяются обязательства сторон по организации и финансированию предоставляемой медицинской помощи по программе ОМС.

2) **полис обязательного медицинского страхования**. Его получает каждый застрахованный, он удостоверяет право застрахованного лица на бесплатное оказание медицинской

помощи на всей территории РФ в объеме, предусмотренном базовой программой обязательного медицинского страхования, и на территории субъекта РФ, в котором выдан полис, в объеме, установленном территориальной программой обязательного медицинского страхования

3) лицензия на осуществление медицинской деятельности;

4) сертификат об аккредитации медицинского учреждения.

10.5.4. Финансовый механизм ОМС

Осуществление обязательного медицинского страхования предполагает соответствующий финансовый механизм. Он включает в себя набор инструментов, обеспечивающих реализацию права застрахованных на предоставление им бесплатных медицинских услуг при наступлении страхового случая (болезнь, травма, профилактика и т. д.). Их функциями являются: во-первых, аккумулярование финансовых ресурсов в фондах ОМС для финансирования предоставления бесплатной медицинской помощи застрахованным, во-вторых, оплата предоставленных медицинских услуг в рамках базовой программы и, в-третьих, выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов ОМС.

Основным источником формирования ресурсной базы обязательного медицинского страхования являются, как и в других видах обязательного социального страхования, **страховые взносы**. Но, как мы уже отмечали ранее, в медицинском страховании они уплачиваются в систему ОМС за работающее население работодателями, а за неработающее население — органами исполнительной власти субъектов РФ.

Размер тарифа страховых взносов установлен в размере 5,1% от тарифооблагаемой базы, который в полном объеме вносится в Федеральный фонд ОМС. Вместе с тем необходимо отметить, что для ряда категорий плательщиков страховых взносов на переходный период (2011–2019 гг.) были сохранены льготные тарифы. В этой связи выпадающие доходы в результате сохранения льготных тарифов компенсировались

государством за счет средств федерального бюджета (в 2011 г. они составили 16,2 млрд руб.). Кроме того, за счет федерального бюджета могут финансироваться и другие расходы ФОМС. Так, в 2011 г. государство взяло на себя расходы на проведение диспансеризации работающих граждан и на диспансеризацию пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Что касается территориальных фондов ОМС, то взносы работодателей за своих работников в эти фонды не вносятся. Они формируют свою ресурсную базу за счет поступления взносов из региональных бюджетов за неработающее население (пенсионеры, учащиеся и студенты дневных форм обучения и др.), а также субвенций из Федерального фонда ОМС. Размер и порядок расчета тарифа страхового взноса за неработающее население устанавливается федеральным законом. В бюджеты территориальных фондов из бюджета ФОМС направляются субвенции для выравнивания условий исполнения базовой программы ОМС во всех субъектах Российской Федерации. В 2011 г. они составили 89,2% всех расходов Федерального фонда.

Следует также отметить: в обязательном медицинском страховании с 2013 г. осуществлен переход на одноканальное финансирование. Это означает, что аккумуляция средств для финансового обеспечения базовой программы ОМС сосредоточивается в бюджете Федерального фонда ОМС. Следовательно, и оплата всех бесплатных медицинских услуг будет осуществляться из одного источника в виде субвенций ФОМС, передаваемых в территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Размер субвенций, являющихся финансовым обеспечением базовой программы ОМС, определяется по специальной методике, учитывающей половозрастной состав населения, уровень и структуру заболеваемости и другие особенности региона. В принципе, формула, определяющая объем субвенций, проста: объем субвенций определяется как произведение численности застрахованных по ОМС, норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС на год расчета субвенции (2013 г. — 5942,5 руб., 2014 — 6962,5 руб.,

2015 г. — 8481,5 руб.) и коэффициента дифференциации региона. Последний показатель учитывает “северные” районные коэффициенты к заработной плате, надбавки за стаж работы и уровни средней зарплаты в регионах, расчетные уровни индекса бюджетных расходов, что позволяет учитывать повышенные расходы на предоставление услуг в конкретном регионе по причине его социально-экономических условий.

Такой подход позволяет обеспечить реализацию базовой программы ОМС во всех регионах. В этой связи в каждом субъекте Российской Федерации специальной комиссией по разработке территориальной программы ОМС производится расчет ее стоимости.

Необходимо также иметь в виду, что оплата медицинских услуг осуществляется территориальными фондами не напрямую медицинским организациям (больницам, поликлиникам и т. п.), а через страховые медицинские организации (страховые компании). Последние, как уже указывалось, осуществляют функции страховщика.

Необходимость перехода на одноканальное финансирование здравоохранения диктовалась также потребностью повышения эффективности и прозрачности использования финансовых ресурсов в сфере здравоохранения в целом и ОМС в частности.

Одновременно с переходом на одноканальное финансирование была введена оплата медицинской помощи по полному тарифу. Структура тарифа на оплату медицинской помощи утверждается в базовой программе ОМС и включает в себя расходы на заработную плату, начисления на оплату труда, прочие выплаты, приобретение лекарственных средств, расходных материалов, продуктов питания, мягкого инвентаря, медицинского инструментария, реактивов и химикатов и т. д.

10.5.5. Деятельность фонда ОМС на примере Московской области

Учитывая, что территориальный фонд ОМС является непосредственным организатором обязательного медицинского страхования в регионе и от его деятельности в значительной

мере зависит уровень и качество предоставляемых медицинских услуг гражданам, и в целях более четкого представления о его роли в здравоохранении рассмотрим вопрос о функциях и решаемых им задачах на примере Территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области (ТФОМС МО) по материалам за 2011 г.

Общая численность застрахованных по обязательно-му медицинскому страхованию в области составила 7,4 млн человек, число страхователей — 449,8 тыс. Перечень болезней и состояний, по которым застрахованным оказывалась бесплатная медицинская помощь в рамках ОМС, был установлен в соответствии с Программой государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг. На ее основе была разработана и утверждена Московская областная программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи (далее — ПГГ области). Стоимость этой программы на 2011 г. составила 69,4 млрд руб. Базовая территориальная программа ОМС как составная часть программы государственных гарантий была утверждена в 2011 г. в сумме 39,5 млрд руб. (66,8% ПГГ области).

Оказание бесплатных медицинских услуг в рамках ОМС осуществлялось в следующих формах:

- в виде стационарной помощи;
- в виде стационарно-замещающей помощи;
- в виде амбулаторно-поликлинической помощи.

Преобладающей формой из них являлась стационарная помощь. При этом первичная медико-санитарная помощь, оказывавшаяся в муниципальных и ведомственных лечебно-профилактических учреждениях (ЛПУ), составила более 82% от общего объема стационарной медпомощи. Специализированная медицинская помощь предоставлялась в областных и федеральных клиниках на паритетных началах: 7,5 и 10% соответственно. Специализированная медицинская помощь оказывалась в областных и федеральных клиниках.

Важным звеном в обеспечении доступности медицинской помощи стали дневные стационары. Они организованы в стационарных и амбулаторно-поликлинических учреждениях и на дому и представляют помощь по месту жительства в 95% случаев.

В 2011 г. в области возросло число действующих общих врачебных практик (ОВП). Они развернуты в 29 муниципальных образованиях. Их финансирование осуществляется на прикрепленное население по дифференцированным подушевым нормативам. Напомним, они устанавливаются в рублях размеры затрат на финансирование оказания бесплатных медицинских услуг на одного застрахованного для отдельных групп населения в зависимости от возраста, пола и иных показателей. Размер подушевого норматива в 2011 г. составил 5145 руб. при федеральном нормативе 4102 руб.

Основные направления совершенствования оказания бесплатных медицинских услуг реализуются путем внедрения как федеральных, так и региональных стандартов, внедрения стационарозамещающих технологий, развития амбулаторно-поликлинического звена, развития общих врачебных практик (число последних с 2010 г. увеличилось на 20%).

Ресурсная база территориального фонда формировалась прежде всего из страховых взносов на обязательное медицинское страхование, вносимых работодателями (в 2011 г. тариф 5,1% еще распределялся в следующей пропорции — 3,1% тарифа направлялись в Федеральный фонд ОМС, 2% — в территориальный), и страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения (за счет средств регионального бюджета). Сумма страховых взносов, перечисленная работодателями в ТФОМС МО, составила 12,5 млрд руб. Страховые взносы на медицинское страхование неработающего населения составили 16,7 млрд руб. Удельный вес последних в структуре доходов ТФОМС МО — 35,6%.

Страховой взнос за одного работающего внесен в сумме 4821 руб., за неработающего — 3126 руб.

Расходы Фонда области составили 45,7 млрд руб. Из них основной объем средств (81,2%) пришелся на финансирование Московской областной программы ОМС.

Как известно, важным компонентом организации обязательного медицинского страхования являются территориальные нормативы объема медицинской помощи и нормативы финансовых затрат на единицу этих затрат.

В 2011 г. территориальные нормативы Московской области на одного жителя составили:

- по стационарной помощи — 92% от федерального норматива;
- по дневным стационарам — 94% от федерального норматива;
- по амбулаторно-поликлинической помощи — 94% от федерального норматива.

В качестве одной из важных задач ТФОМС МО поставлено доведение территориальных нормативов объемов медицинской помощи до федеральных показателей.

Нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи в 2011 г. составили:

- по стационарной помощи на 1 койко-день — 1566 руб. (превышение федерального уровня на 34%);
- по дневным стационарам на 1 пациенто-день — 684 руб. (превышение федерального норматива на 45%);
- по амбулаторно-поликлинической помощи на 1 посещение — 169 руб. (превышение федерального норматива на 59%).

В 2011 г. значительное место в деятельности ТФОМС МО занимала реализация программы “Модернизация здравоохранения Московской области” (на эти цели было направлено 7,7 млрд руб.), национального проекта “Здоровье” (на его финансирование выделено более 6 млрд руб.), программы “Внедрение федеральных стандартов медицинского обслуживания”.

Таковы основные направления и характер деятельности Территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области.

10.6. Содержание и основные направления деятельности Фонда социального страхования

10.6.1. Организация деятельности ФСС

Неотъемлемой составляющей действующей в России системы страховой защиты является социальное страхование в узком смысле. Его организационной формой является Фонд социального страхования РФ (ФСС), выступающий в качестве страховщика особых социальных рисков. Их специфика состоит, во-первых, в том, что эти риски угрожают прежде всего работающей части населения, и во-вторых, они напрямую обусловлены временной невозможностью участия работника в производственной деятельности, в результате чего он остается без средств существования. Риск материальной необеспеченности в этот период и страхует данный вид страхования. По объему располагаемых финансовых ресурсов ФСС занимает второе место после Пенсионного фонда РФ. Бюджет ФСС на 2012 г. составил около 630,8 млрд руб. по доходам, а по расходам — свыше 531,2 млрд руб. Расходы ФСС на социальное страхование длительное время в среднем составляли чуть более 1% ВВП, за последние годы превысили 1,6%. **О динамике доли расходов фонда обязательного социального страхования в процентах к ВВП можно судить по следующим данным:**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1,0	1,0	0,72	1,12	1,1	1,61	1,63

Источник: федеральные законы “Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации” за соответствующие годы.

Число работников, застрахованных в ФСС, составляло в 2012 г. порядка 52 млн человек. Общее число страхователей достигло более 4 млн. Риски, страхуемые фондом, довольно многообразны. Основными из них являются:

1) страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Риск может быть обусловлен болез-

нью работника, беременностью и родами, уходом за ребенком в случае его заболевания, перерывом в трудовой деятельности по уходу за ребенком до полутора лет (установлено законодательством) и другими обстоятельствами;

2) страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

3) страхование на оплату санаторно-курортного лечения отдельных категорий граждан.

Основной объем страховых расходов ФСС приходится на выплаты по обязательному социальному страхованию — пособий по временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Так, в 2012 г. общая сумма расходов на эти цели составила 369,3 млрд руб. (69,5% всех расходов Фонда). Этот уровень, с небольшими отклонениями, характерен и для предыдущих периодов. Другим основным направлением страховой деятельности ФСС является страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Расходы на этот вид страхования составляют порядка 11–12%. Из вышесказанного вытекает, что сферой ответственности ФСС является страхование риска материальной необеспеченности в следующих случаях:

- временной нетрудоспособности в результате общего заболевания;
- профессионального заболевания;
- получение травмы в результате несчастного случая на производстве;
- беременности и рождения ребенка;
- родов или усыновления (удочерения) ребенка;
- ухода за ребенком до 1,5 лет;
- ухода за ребенком в период его болезни;
- ухода за ребенком-инвалидом;
- смерти работника или члена его семьи.

Вместе с тем необходимо особо обратить внимание, что в свою очередь риски временной нетрудоспособности, как видно из приведенного перечня, многообразны. Каждый из них отличается своей спецификой. Из этого вполне правомерным является вывод: условия, основания и порядок страхования

для каждого из них имеют свои особенности. Они устанавливаются федеральными законодательными актами. Так, скажем, одним из основополагающих федеральных законов, регулирующих страхование временной нетрудоспособности, является Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ “Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством”.

Таким образом, сфера страховой деятельности ФСС является более широкой в сравнении с другими формами страховой защиты. В нее включен широкий спектр услуг: помимо предоставления таких пособий, как пособия по временной нетрудоспособности, в связи с материнством, в связи с рождением ребенка и по уходу за ним, это еще и компенсационные выплаты на реабилитационное лечение, санаторно-курортное лечение, связанное с производственными травмами. В ведении и ответственности ФСС, помимо этих видов обязательного социального страхования, находится также послеоперационная реабилитация после серьезных операций, обеспечение более ранней медицинской регистрации беременных женщин. Из средств фонда идет финансирование мероприятий по технике безопасности работников (обучение, научно-исследовательские работы).

Фонд также осуществляет выплату пособий, финансируемых за счет межбюджетных трансфертов и, в первую очередь, за счет средств из федерального бюджета. В их числе:

- пособия гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний;
- государственная социальная помощь в части оплаты отдельным категориям граждан санаторно-курортного лечения, а также проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно;
- пособия по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий;
- средства на приобретение инвалидами технических средств;
- средства на оказание медицинской помощи во время беременности и т. д.

ФСС осуществляет социальные выплаты и оплату других расходов, финансируемых **за счет межбюджетных трансфертов**:

1) *средств федерального бюджета* (пособия гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний; пособия по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий; расходы на государственную социальную помощь отдельным категориям граждан по санаторно-курортному лечению, а также проезд на междугородном транспорте к месту лечения и обратно; расходы на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации; расходы на оплату четырех дополнительных выходных дней работающим родителям (опекунам, попечителям) для ухода за детьми-инвалидами и др.).

За счет федерального бюджета покрывается дефицит бюджета ФСС. В 2012 г. на эти цели федеральный бюджет выделил 84,5 млрд руб. (15,9% расходной части бюджета);

2) *средств бюджета Федерального фонда ОМС* (оплата медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и после родов, а также диспансерного наблюдения ребенка в первый год жизни).

Вместе с тем следует отметить, что в последние годы происходит резкое сокращение финансирования расходов на оплату санаторно-курортного лечения и прекращение финансирования расходов на отдых детей.

Удельный вес затрат на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников в общих расходах Фонда социального страхования, судя по расчетам, произведенным по статистическим данным Росстата, неуклонно снижается (%):

2000	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
34,1	15,0	7,1	4,6	2,9	2,0	1,8	1,0	0,8	0,7

Источник: Статистический сборник “Социальное положение и уровень жизни населения России”. 2003. 2006. 2010. 2013.

Это означает, что страховщик не в полной мере выполняет свои обязательства перед застрахованными по этому виду обязательного социального страхования.

Особое место в деятельности Фонда социального страхования занимает страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, которое действует с 2000 г. Значение его введения трудно переоценить. Во-первых, оно обеспечивает защиту от наиболее опасного риска для работника — риска утраты материальной обеспеченности в связи с производственной травмой или профессиональным заболеванием, причем с возможными самыми тяжелыми последствиями (инвалидность) или даже смертью работника. Во-вторых, восстановление здоровья и трудоспособности работника обычно требует длительного времени и немалых затрат. Страхование этого риска в одиночку, за счет личных сбережений работникам практически не под силу. В-третьих, нельзя не учитывать и того, что уровень травматизма и профессиональных заболеваний в России очень высокий, особенно по сравнению с другими странами с социально ориентированной рыночной экономикой.

Количество пострадавших на производстве в 2011 г. (по данным Росстата) составило 44 тыс. человек, в том числе со смертельным исходом — 1824, на тысячу работающих — 0,86 человека. Следовательно, общество имеет дело не с рядовой социальной проблемой. А учитывая, что в случае инвалидности, гибели работника, необходимы страховые выплаты длительное время, иногда пожизненно, то социальная значимость страхования несчастных случаев на производстве только возрастает. Именно поэтому этот вид страхования является обязательным. Все предприятия, организации и учреждения независимо от формы собственности обязаны страховать своих работников. Страховые взносы на данный вид страхования вносят только работодатели. Целью и задачей ОСС несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является:

- обеспечение социальной защиты застрахованных;
- экономическая заинтересованность участников страхования в снижении профессиональных рисков;

- возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью застрахованного при исполнении им трудовых обязанностей по трудовому договору (контракту), путем предоставления застрахованному в полном объеме всех необходимых видов обеспечения по страхованию.

В соответствии с действующим законодательством это обеспечение включает в себя:

- 1) пособие по временной нетрудоспособности;
- 2) единовременную страховую выплату застрахованному либо лицам, имеющим право на получение такой выплаты в случае смерти застрахованного;
- 3) ежемесячные выплаты застрахованному лицу либо лицам, имеющим право на получение такой выплаты;
- 4) оплату дополнительных расходов, связанных с повреждением здоровья застрахованного, на его медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию (дополнительная медицинская помощь, посторонний уход, санаторно-курортное лечение и т. д.). Действующим законодательством устанавливается размер этих страховых пособий или порядок их определения.

Вместе с тем Фонд социального страхования занимается также предоставлением таких нестраховых услуг, как выдача путевок на санаторно-курортное лечение инвалидам войны, участникам ликвидации последствий техногенных катастроф и т. п.

Для Фонда социального страхования характерны некоторые отличия от других фондов в организационном, финансовом отношении, порядке предоставления страховых выплат.

Организационная структура ФСС представляет собой сочетание централизованного и децентрализованного управления. Централизованные руководящие решения идут в региональные органы ФСС (республиканские, краевые, областные), которые, в свою очередь, руководят филиалами. Последние осуществляют руководство комиссиями по социальному страхованию на предприятиях. Несмотря на такую централизованную организационную структуру, многие важные решения принимаются на уровне предприятий, где

происходит сбор взносов и перевод их на специальный счет социального страхования. В соответствии с центральными директивами Фонда социальные комиссии производят выплату пособий по временной нетрудоспособности и др.

Имеются определенные **особенности в области финансовых отношений**. В отличие от других фондов в ФСС действует так называемый зачетный принцип. Суть его состоит в том, что предприятие перечисляет в ФСС не все собранные страховые взносы, а лишь разницу между собранными взносами и произведенными страховыми выплатами работникам. Остаток средств направляется в региональный фонд социального страхования, где они используются для восполнения недостатка средств и обязательств по выплате пособий, что может иметь место на отдельных предприятиях и в отдельных организациях. Если положительный баланс возникает на региональном уровне, остаток направляется в Федеральный фонд социального страхования, где он может быть использован для дотации регионам с отрицательным балансом. Таким образом, в системе в своеобразной форме действует принцип солидарности и перераспределения ресурсов между регионами и предприятиями. Основная задача такого перераспределения заключается в том, чтобы устранить региональные различия, а внутри регионов — различия между предприятиями в уровне финансового обеспечения обязательств перед застрахованными. Вместе с тем в перспективе предусмотрен переход от зачетного механизма на кассовое обслуживание.

Нормативные и оперативные документы федеральных органов власти и аппарата ФСС, которые подготавливаются на федеральном уровне, создают основу для деятельности Фонда социального страхования и его подразделений. Однако в рамках этой структуры нижние уровни обладают достаточной степенью самостоятельности. Так, региональные подразделения Фонда пользуются довольно большой свободой в вопросах выбора способов расходования средств; кроме того, многие важные вопросы выплаты пособий решаются комиссиями по социальному страхованию на предприятиях.

Выплата страховых пособий характеризуется также своими особенностями. Здесь необходимо отметить следующее. Первое. Большинство страховых пособий (по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и т. п.) выплачиваются непосредственно на предприятии. Тем самым эти выплаты находятся под непосредственным контролем работника, они более прозрачны. И, наверное, не случайно даже в самые кризисные времена при их выплате задержек не было. Второе, в соответствии с действующим законодательством их размер определялся как определенный процент от заработной платы работника, т. е. выше зарплаток — больше страховая выплата. В этом проявляется наиболее полная реализация одного из важнейших принципов социального страхования — прямой зависимости страховой выплаты от заработка работника. Если в пенсионном страховании эта зависимость корректируется солидарным перераспределением, то здесь оно отсутствует.

Фонд обязательного социального страхования — единственный из фондов, деятельность которого регламентируется не федеральным законом, а постановлением Правительства РФ (от 26.10.1993 № 1094 “Вопросы Фонда социального страхования Российской Федерации”). Правительством же утверждено Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации (постановление от 12.02.1994 № 101). Этими документами определен его статус, задачи, оргструктура.

Статусное положение ФСС определяется следующими положениями:

Фонд социального страхования РФ управляет средствами государственного социального страхования Российской Федерации, осуществляя свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, законами РФ, указами Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, а также Положением.

Фонд является специализированным финансово-кредитным учреждением.

Денежные средства и иное имущество, находящееся в оперативном управлении Фонда, являются федеральной

собственностью. Денежные средства Фонда не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат.

Бюджет Фонда и отчет о его исполнении утверждается федеральным законом, а бюджеты региональных и центральных отраслевых отделений Фонда и отчеты об их исполнении после рассмотрения правлением Фонда утверждаются председателем Фонда.

10.6.2. Пособия, выплачиваемые Фондом обязательного социального страхования

Центральной задачей деятельности ФСС по определению является гарантированное государством материальное обеспечение застрахованных при наступлении страхового случая по рискам, страхуемым Фондом. Каждый из рисков имеет свои особенности с точки зрения финансирования, порядка и условий выплаты страховых пособий.

Пособие по временной нетрудоспособности

Законодательством установлено, что право получение на пособия по временной нетрудоспособности имеют граждане, застрахованные на случай временной нетрудоспособности. К ним относятся граждане Российской Федерации, а также постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства:

1) лица, работающие по трудовым договорам, в том числе руководители организаций, являющиеся единственными участниками (учредителями), членами организаций, собственниками их имущества;

2) государственные гражданские служащие, муниципальные служащие;

3) лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта РФ, а также муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе;

- 4) члены производственного кооператива, принимающие личное трудовое участие в его деятельности;
- 5) священнослужители;
- 6) лица, осужденные к лишению свободы и привлеченные к оплачиваемому труду.

Адвокаты, индивидуальные предприниматели, члены крестьянских (фермерских) хозяйств, физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями (нотариусы, занимающиеся частной практикой, иные лица, занимающиеся в установленном законодательством РФ порядке частной практикой), члены семейных (родовых) общин коренных малочисленных народов Севера подлежат обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в случае, если они добровольно вступили в отношения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и уплачивают за себя страховые взносы.

Страховыми случаями, по которым осуществляется обеспечение застрахованных лиц пособием, являются:

- 1) временная нетрудоспособность застрахованного лица вследствие заболевания или травмы (в том числе в связи с операцией по искусственному прерыванию беременности или осуществлением экстракорпорального оплодотворения), а также:

- 2) необходимость осуществления ухода за больным членом семьи;

- 3) карантин застрахованного лица, а также карантин ребенка в возрасте до 7 лет, посещающего дошкольную образовательную организацию, или другого члена семьи, признанного недееспособным;

- 4) осуществление протезирования по медицинским показаниям в стационарном специализированном учреждении;

- 5) долечивание в установленном порядке в санаторно-курортных организациях, расположенных на территории Российской Федерации, непосредственно после оказания медицинской помощи в стационарных условиях.

Пособие в указанных выше случаях выплачивается застрахованным в период работы по трудовому договору,

осуществления служебной или иной деятельности, в течение которого они подлежат обязательному социальному страхованию, а также в случаях, когда заболевание или травма застрахованного лица наступили в течение 30 календарных дней со дня прекращения указанной работы или деятельности либо в период со дня заключения трудового договора до дня его аннулирования.

В связи с тем что при страховании временной нетрудоспособности причины ее разные, существенно отличающиеся друг от друга, то и финансовое обеспечение расходов на выплату страхового обеспечения разное.

Так, пособие в случае утраты трудоспособности вследствие заболевания или травмы выплачивается застрахованным лицам за первые три дня временной нетрудоспособности за счет средств работодателя, а за остальной период начиная с четвертого дня временной нетрудоспособности — за счет средств Фонда социального страхования РФ. Пособие же в случаях, перечисленных выше в п. 2–5, выплачивается застрахованным лицам за счет средств Фонда социального страхования РФ с первого дня временной нетрудоспособности.

Отдельным категориям застрахованных пособие по временной нетрудоспособности выплачивается за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (это работники, подвергшиеся воздействию радиации в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, аварии в 1957 г. на производственном объединении “Маяк” и др.).

Законодательством также определена продолжительность выплаты пособия по временной нетрудоспособности. Для разных категорий застрахованных она разная. В частности, пособие при утрате трудоспособности вследствие заболевания или травмы выплачивается застрахованному лицу за весь период временной нетрудоспособности до дня восстановления трудоспособности. При долечивании застрахованного лица в санаторно-курортной организации, расположенной на территории Российской Федерации, непосредственно после стационарного лечения пособие выплачивается за период пребыва-

ния в санаторно-курортной организации, но не более чем за 24 календарных дня (за исключением больных туберкулезом).

Застрахованному лицу, признанному в установленном порядке инвалидом, пособие (за исключением заболевания туберкулезом) выплачивается не более четырех месяцев подряд или пяти месяцев в календарном году. При заболевании указанных лиц туберкулезом пособие выплачивается до дня восстановления трудоспособности или до дня пересмотра группы инвалидности вследствие заболевания туберкулезом.

Продолжительность выплаты пособия при необходимости ухода за больным членом семьи для разных страховых случаев разная. Приведем основные.

В случае ухода за больным ребенком в возрасте до 7 лет (наиболее частый страховой случай) пособие выплачивается за весь период лечения в амбулаторных условиях или совместного пребывания с ребенком в стационаре, но не более чем за 60 календарных дней в календарном году по всем случаям ухода за этим ребенком¹.

При уходе за больным ребенком в возрасте от 7 до 15 лет — за период до 15 календарных дней по каждому случаю лечения в амбулаторных условиях или совместного пребывания с ребенком в стационаре, но не более чем за 45 календарных дней в календарном году по всем случаям ухода за этим ребенком.

При уходе за больным ребенком-инвалидом в возрасте до 15 лет — за весь период лечения ребенка в амбулаторных условиях или совместного пребывания с ребенком в стационаре, но не более чем за 120 календарных дней в календарном году по всем случаям ухода за этим ребенком.

¹ В случае заболевания ребенка, включенного в перечень заболеваний, определяемый федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, не более чем за 90 календарных дней в календарном году по всем случаям ухода за этим ребенком в связи с указанным заболеванием. На сегодняшний день такой перечень утвержден приказом Минздравсоцразвития РФ от 20.02.2008 № 84н.

В случае ухода за больным членом семьи при лечении в амбулаторных условиях — не более чем за 7 календарных дней по каждому случаю заболевания, но не более чем за 30 календарных дней в календарном году по всем случаям ухода за ним.

Соответствующая продолжительность выплаты пособия установлена и для других случаев.

В соответствии с действующим законодательством **размеры выплачиваемого пособия в случае временной нетрудоспособности** установлены следующие.

1. Пособие при утрате трудоспособности вследствие заболевания или травмы, при карантине, протезировании по медицинским показаниям и долечивании в санаторно-курортных организациях непосредственно после оказания медицинской помощи в стационарных условиях выплачивается в следующем размере:

застрахованному лицу, имеющему страховой стаж:

- 8 лет и более — 100% среднего заработка;
- от 5 до 8 лет — 80% среднего заработка;
- до 5 лет — 60% среднего заработка.

2. Пособие при утрате трудоспособности вследствие заболевания или травмы выплачивается застрахованным лицам в размере 60% среднего заработка в случае заболевания или травмы, наступивших в течение 30 календарных дней после прекращения работы по трудовому договору, служебной или иной деятельности, в течение которой они подлежат обязательному социальному страхованию.

3. Пособие при необходимости осуществления ухода за больным ребенком выплачивается:

- при лечении ребенка в амбулаторных условиях — за первые 10 календарных дней в размере, определяемом в зависимости от продолжительности страхового стажа застрахованного лица, за последующие дни в размере 50% среднего заработка;

- при лечении ребенка в стационарных условиях — в размере, определяемом в зависимости от продолжительности страхового стажа застрахованного лица.

4. Пособие при необходимости осуществления ухода за больным членом семьи при его лечении в амбулаторных условиях, за исключением случаев ухода за больным ребенком в возрасте до 15 лет, выплачивается в размере, определяемом в зависимости от продолжительности страхового стажа застрахованного лица.

Законом регламентируются размеры выплачиваемого пособия и для других случаев (стаж менее 6 месяцев, при заработке у застрахованного лица за расчетный период менее МРОТ и др.).

Неотъемлемым компонентом определения размера пособия является исчисление среднего заработка застрахованного. Оно характеризуется следующими особенностями.

1. При расчете пособия берется средний заработок застрахованного лица за два календарных года, предшествующих году наступления временная нетрудоспособность, включая время работы у других работодателей. Если же застрахованный получает пособие по временной нетрудоспособности по всем местам работы, то средний его заработок учитывается отдельно по каждому месту работы. Законом также дано право застрахованному при наступлении временной нетрудоспособности в период нахождения его в отпуске по уходу за ребенком или в отпуске по беременности и родам выбрать более выгодные календарные годы при определении среднего заработка, что приведет к увеличению размера пособия.

2. В средний заработок, исходя из которого исчисляется пособие, включаются все виды выплат и иных вознаграждений в пользу застрахованного лица, на которые начислены страховые взносы в Фонд социального страхования РФ.

3. Средний дневной заработок для исчисления пособия определяется путем деления суммы начисленного заработка за расчетный период (два календарных года) на 730.

Вместе с тем, следует иметь в виду, что при определении размера пособия по временной нетрудоспособности действует следующее ограничение его верхнего предела. Причем фиксируется не напрямую размер пособия в виде определенной суммы в рублях, выше которой он не может быть установлен.

Здесь используется иной подход: ограничивается величина среднего дневного заработка. В расчет принимается заработок, который не превышает величину, определенную путем деления суммы предельных величин базы для начисления страховых взносов за два календарных года, предшествующих году наступления страхового случая, на 730.

Для страховых случаев, наступивших в 2013 г., предельная величина базы за 2011 г. с учетом ее индексации составила 463 000 руб., за 2012 г. — 512 000 руб. С 1 января 2013 г. база составляет 568 000 руб., с 1 января 2014 г. — 624 000 руб.

Получается, что величина среднедневного заработка, принимаемого в расчет при определении размера среднедневного пособия по временной нетрудоспособности, например, в 2013 г. не может превысить 1335 руб. $(463\,000 + 512\,000) / 730$.

4. Что касается исчисления размера дневного пособия, то он определяется путем умножения среднего дневного заработка застрахованного лица на размер пособия, установленного в процентном выражении к среднему заработку, которое для различных страховых случаев, страхуемых в ФСС, разное. Размер пособия за определенный период определяется путем умножения размера дневного пособия на число календарных дней, приходящихся на период временной нетрудоспособности.

В целом формула для расчета максимального пособия по страховым случаям, наступившим в 2013 г., следующая:

$(463\,000 \text{ руб.} + 512\,000 \text{ руб.}) / 730$ — периоды, подлежащие
исключению, × процентная ставка в зависимости
от продолжительности страхового стажа застрахованного лица ×
× количество дней временной нетрудоспособности.

Рассмотренные выше нормы и правила регулируют порядок и условия назначения и выплаты пособий для всех случаев временной нетрудоспособности. Вместе с тем отдельные из них имеют свои особенности, которые учтены законодательством.

Пособие по беременности и родам

Общие нормы и условия назначения и выплаты пособия по временной нетрудоспособности полностью распростра-

няются и на пособие по беременности и родам. Дополнительные нормы, регулирующие назначение и выплату пособия и учитывающие особенности данного случая, установленные законодательством, следующие.

1. Продолжительность выплаты пособия застрахованной женщине устанавливается за весь период отпуска по беременности и родам продолжительностью 70 (в случае многоплодной беременности — 84) календарных дней до родов и 70 (в случае осложненных родов — 86, при рождении двух и более детей — 110) календарных дней после родов.

Отпуск по беременности и родам исчисляется суммарно и предоставляется женщине полностью независимо от числа дней, фактически использованных до родов.

При усыновлении ребенка (детей) в возрасте до трех месяцев пособие по беременности и родам выплачивается со дня его усыновления и до истечения 70 (в случае одновременного усыновления двух и более детей — 110) календарных дней со дня рождения ребенка (детей).

2. Назначенное, но не полученное застрахованным лицом своевременно пособие по беременности и родам выплачивается за все прошлое время, но не более чем за три года, предшествующих обращению за ним. Пособие, не полученное застрахованным лицом полностью или частично по вине работодателя или территориального органа Фонда социального страхования РФ, выплачивается за все прошлое время без ограничения каким-либо сроком.

3. Размер установленного пособия по беременности и родам составляет 100% среднего заработка, на который начисляются страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Застрахованной женщине, имеющей страховой стаж менее шести месяцев, пособие выплачивается в размере, не превышающем за полный календарный месяц минимального размера оплаты труда (далее — МРОТ), а в районах и местностях, в которых применяются районные коэффициенты к заработной плате, в размере, не превышающем МРОТ с учетом этих коэффициентов.

В случае если женщина в расчетной периоде не имела заработка, а также в случае если средний заработок, рассчитанный за этот период, в расчете за полный календарный месяц ниже МРОТ на день наступления страхового случая, средний заработок, исходя из которого исчисляются пособия, принимается равным МРОТ.

4. Имеет особенности и порядок определения (исчисления) пособия. В принципе, оно исчисляется по тому же алгоритму и по той же методике, что и пособие по временной нетрудоспособности вообще: исчисляется средний заработок застрахованного лица, рассчитанного за два календарных года, предшествующих году наступления отпуска по беременности и родам, в том числе за время работы (службы, иной деятельности) у другого страхователя (других страхователей), на его основе определяются размер дневного заработка и далее исчисляется размер пособия. Вместе с тем с 2013 г. действует норма, согласно которой при исчислении среднего дневного заработка и в случае беременности и родов из числа календарных дней за два года, предшествующих наступлению страхового случая, вычитают календарные дни, приходящиеся на следующие периоды:

- периоды временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком;
- период освобождения работника от работы с полным или частичным сохранением заработной платы в соответствии с законодательством РФ, если на сохраняемую заработную плату за этот период страховые взносы в Фонд социального страхования РФ в соответствии с Федеральным законом “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования” не начислялись.

Ежемесячное пособие по уходу за ребенком

Назначение и выплата пособия по уходу за ребенком регулируются теми же законодательными нормами, что и другие случаи временной нетрудоспособности. Вместе с тем

действуют и отдельные правила и условия, обусловленные особенностями данного вида временной нетрудоспособности. К таким нормам относятся:

1. Пособие по уходу за ребенком может выплачиваться матерям (отцам), другим родственникам, опекунам), фактически осуществляющим уход за ребенком и находящимся в отпуске по уходу за ребенком, подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

2. Пособие выплачивается до достижения ребенком полутора лет.

3. Пособие выплачивается в размере 40% среднего заработка за два календарных года, предшествующих году наступления страхового случая застрахованного лица. В средний заработок включаются все виды выплат, на которые начислялись страховые взносы в Фонд социального страхования РФ.

Пособие выплачивается и в случае, если застрахованное лицо при назначении пособия по уходу за ребенком не имело заработка.

4. Размер выплачиваемого пособия в любом случае не может быть меньше размера ежемесячного пособия по уходу за ребенком, установленного Федеральным законом “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей” (в 2013 г. — 2453,93 руб. по уходу за первым ребенком и 4907,85 руб. по уходу за вторым ребенком и последующими детьми, в 2014 г. — 2576,63 руб. и 5153,24 руб. соответственно).

В случае ухода за двумя и более детьми до достижения ими возраста полутора лет размер пособия суммируется. При этом суммированный размер пособия не может превышать 100% среднего заработка застрахованного лица и не может быть меньше суммированного минимального размера пособия.

В районах и местностях, где установлен районный коэффициент к заработной плате, размер пособия определяется с применением районного коэффициента.

5. Лицам, имеющим право на получение ежемесячного пособия по уходу за ребенком по нескольким основаниям,

предоставляется право выбора получения пособия по одному из оснований.

6. Гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, пособие назначается и выплачивается в двойном размере до достижения ребенком возраста трех лет:

а) постоянно проживающим (работающим) на территории зоны проживания с правом на отселение;

б) постоянно проживающим (работающим) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом;

в) постоянно проживающим (работающим) в зоне отселения до их переселения в другие районы.

Следует также иметь в виду, что лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию, пособие по уходу за ребенком до полутора лет выплачивается органами социальной защиты по месту жительства.

Наряду с выплатой рассмотренных пособий ФСС осуществляет и другие социально значимые выплаты как страхового, так и нестрахового характера.

В целом же задачи, решаемые Фондом социального страхования РФ, в принципе идентичны задачам Пенсионного фонда и Фонда обязательного медицинского страхования. Часть из них характерна для всех фондов, например, обеспечение финансовой устойчивости, разработка предложений о размере ставки страховых взносов и т. д., а часть из них отражает конкретные вопросы, находящиеся в зоне ответственности ФСС. **Основными задачами** Фонда являются:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;

- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
- осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость Фонда;
- разработка предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;
- организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;
- сотрудничество с аналогичными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

В организационную структуру Фонда входят следующие органы: региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территории субъектов Российской Федерации; филиалы отделений, создаваемые региональными и центральными отраслевыми отделениями Фонда по согласованию с председателем Фонда. Наглядно структура ФСС РФ представлена на рис. 10.3.

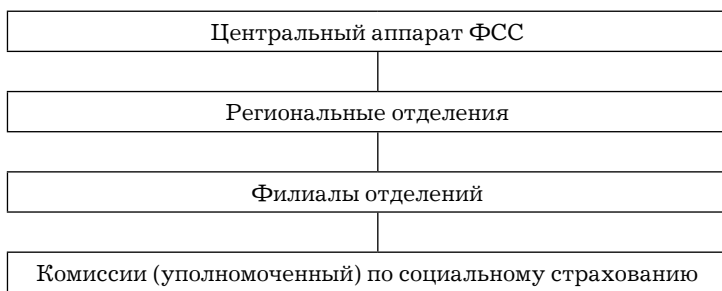


Рис. 10.3. Организационная структура ФСС РФ

Источниками формирования бюджета ФСС являются страховые взносы, налоги, уплачиваемые отдельными категориями гражданами вместо взносов (налог на совокупный доход, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной

системы налогообложения, минимальный налог, зачисляемый в бюджеты государственных внебюджетных фондов и др.), межбюджетные трансферты из федерального бюджета и из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Аккумуляция финансовых ресурсов на страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний осуществляется только за счет страховых взносов. Кроме того, государство компенсирует Фонду отдельные расходы из государственного бюджета в связи с льготами инвалидам войны и ликвидаторам последствий ядерных катастроф.

10.7. Система управления социальным страхованием

Система обязательного социального страхования представляет собой не только сложный комплекс социально-экономических отношений, но и как особый социально-экономический институт находится во взаимодействии и взаимосвязи с различными структурами общества. Такими структурами являются Государственная Дума, Совет Федерации, Правительство РФ, министерства, ведомства, органы власти регионов, финансовые учреждения, профсоюзы и т. д.

Особое место в этих отношениях занимает государство. И обусловлено это в первую очередь его управленческими функциями. Обязательное социальное страхование, как и любая иная социальная система, требует управления, или обеспечения целенаправленной и скоординированной деятельности всех ее звеньев по защите населения от социальных и профессиональных рисков. Без этого ее функционирование может превратиться в хаотичные, как правило, малоэффективные действия. В качестве аналогии здесь можно привести хрестоматийный пример — басню И. А. Крылова “Лебедь, рак и щука”. При этом необходимо иметь в виду, что даже при самой высокой степени самостоятельности и самодостаточности страховых организаций они не могут быть полностью автономны и независимы от государства, бизнес-

общества и иных общественных структур, от их воздействия на них. Центральное место среди них занимает государство.

В мировой практике известны различные формы участия государства в управлении системой социального страхования: от непосредственного государственного управления до полного самоуправления самостоятельных фондов, ассоциаций, товариществ социального страхования и т. д. В последнем случае государство выступает в роли арбитра, устанавливая правила, условия страхования и др.

В зависимости от формы (типа) управления формируются его принципы, управленческие структуры, характер взаимодействия структурных элементов системы, структура самих фондов, уровень зависимости от государства и т. п.

Российская система управления обязательным социальным страхованием весьма своеобразна.

Для действующей системы управления обязательным социальным страхованием характерно не просто сочетание государственного управления и самоуправления страховых организаций, а гипертрофированная роль государства в регулировании обязательного социального страхования. Причем развитие здесь прошло путь от относительно демократических форм управления — автономность бюджетов фондов социального страхования, относительная независимость фондов от госучреждений, предоставление права сбора страховых взносов и т. д. — к фактическому огосударствлению системы обязательного социального страхования. Сегодня в системе сохранились лишь отдельные элементы самоуправления. В данном случае движение шло не по принципу “шаг вперед, два шага назад”, а по принципу только “два шага назад”.

Поскольку в настоящее время по организационно-правовому статусу фонды обязательного социального страхования являются государственными учреждениями, постольку структурно они входят в состав органов государственной власти. В настоящее время Фонд обязательного медицинского страхования находится в ведении Министерства здравоохранения, ФСС и ПФР — Министерства труда и социальной защиты. Их руководители по представлению министерства

назначаются и освобождаются от должности Правительством РФ. Правовое положение каждого федерального фонда определяется федеральным законом о государственных социальных фондах, федеральными законами, регулирующими деятельность отдельных фондов, другими федеральными законами и уставом каждого федерального фонда, утвержденным Правительством РФ.

Органом управления каждого федерального фонда является правление Федерального фонда и его председатель.

Правление федерального фонда является коллегиальным органом, определяющим основные направления деятельности фонда и осуществляющим текущий контроль за его деятельностью.

К полномочиям федеральных органов государственной власти по управлению ОСС относятся:

- установление порядка принятия бюджетов фондов социального страхования и порядка их использования. Бюджет — основной финансовый документ фонда — по поручению Правительства разрабатывается каждым фондом самостоятельно, затем после его рассмотрения на заседании Правительства направляется в Государственную Думу Федерального Собрания РФ;

- утверждение бюджета каждого фонда обязательного социального страхования и отчетов каждого из них об его исполнении. В соответствии с действующим законодательством эти отчеты утверждаются Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Утверждение бюджетов фондов социального страхования и отчетов об их исполнении происходит одновременно с рассмотрением федерального бюджета на очередной финансовый год;

- управление системой обязательного социального страхования. Оно охватывает разработку стратегии его развития, разработку законодательной базы и подзаконных нормативных актов, вопросы координации деятельности внебюджетных страховых фондов, установление норм и правил страхового обеспечения, регламентацию их деятельности (осуществляется Министерством здравоохранения

и Министерством труда и социальной защиты). Оперативное управление текущей деятельностью фондов осуществляется их органами самостоятельно;

- обеспечение финансовой сбалансированности системы ОСС, в том числе путем обеспечения поступления обязательных платежей в объемах, предусмотренных бюджетами фондов;

- определение порядка использования временно свободных средств фондов ОСС;

- осуществление государственного надзора и контроля за реализацией прав застрахованных лиц на получение пенсий, пособий, медицинских услуг.

Непосредственная координация деятельности государственных внебюджетных фондов социального страхования возложена на Министерство здравоохранения и Министерство труда и социальной защиты. Она включает в себя:

- внесение в Правительство РФ предложений о назначении на должность и освобождение от должности руководителя государственного внебюджетного фонда, подведомственного соответствующему министерству;

- принятие подзаконных нормативных правовых актов по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов;

- внесение в Правительство РФ проектов нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов ОСС по принадлежности;

- внесение в Правительство РФ по представлению руководителя фонда ОСС проектов федеральных законов о бюджете государственного фонда ОСС и об исполнении его бюджета;

- назначение проверок деятельности фонда (фондов) ОСС в случаях, устанавливаемых федеральным законом.

В процессе своей деятельности фонды ОСС постоянно взаимодействуют также с другими министерствами и ведомствами, осуществляющими определенные управленческие функции в отношении системы обязательного социального

страхования. В частности, администрирование, начисление и сбор страховых взносов, передаваемых в фонды ОСС они осуществляют в определенном взаимодействии с Федеральной налоговой службой РФ. В соответствии с действующим законодательством проверку финансово-экономической деятельности фондов ОСС проводит Счетная палата РФ. Ее выводы и предложения, хотя и носят рекомендательный характер, но в случае необходимости могут быть внесены на рассмотрение в Правительство, Прокуратуру РФ или Государственную Думу для принятия соответствующих решений.

Составной частью государственного управления системой ОСС является осуществление различных согласований с министерствами. В первую очередь это относится к Министерству финансов и Министерству экономического развития. Именно с этими ведомствами происходит согласование бюджетов фондов ОСС, величины ставок страхового тарифа по каждому фонду, категорий плательщиков, размера страховых выплат, вносимых поправок в федеральные законы. Важным звеном управленческого процесса социального страхования является экспертиза и регистрация издаваемых фондами подзаконных актов, осуществляемые Министерством юстиции РФ.

Российское государство провозглашено и формируется как правовое государство. В этой связи определения и решения судебных органов, вступившие в законную силу, являются обязательными для исполнения в управленческой практике. Это относится к решениям судов любых инстанций. Особое место среди них занимают решения Конституционного и Высшего арбитражного судов, поскольку их определения имеют общероссийское значение. Так, Конституционный суд “По делу о проверке Конституционности Указа Президента РФ от 27 сентября 2000 г. “О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы установил, что Пенсионный фонд выполняет функцию страховщика, осуществляет оперативное управление средствами обязательного (государственного)

пенсионного страхования и наделен публично властными полномочиями по обеспечению конституционного права на государственную пенсию, в том числе полномочиями по назначению указанных пенсий. Эта норма в части выполнения функций страховщика принята и в отношении других фондов ОСС. Конституционный суд установил также право на пенсионное обеспечение выехавших на постоянное место жительства за рубеж, независимо от того, когда оно возникло, при наличии соответствующих обоснований (возраст, трудовой, страховой стаж и т. д.).

Характеристика действующей системы управления ОСС будет неполной, если не учесть в нем место и роль субъектов Российской Федерации. Обусловлено это тем, что Россия является федеративным государством, где, естественно, каждый регион — субъект Федерации — наделен как определенными правами, так и соответствующими обязанностями и ответственностью. И те и другие закреплены в действующем законодательстве.

Управленческие функции, выполняемые региональными органами власти в отношении ОСС, во-первых, разноплановые, во-вторых, для разных фондов различные по содержанию. Что касается общих для всех фондов ОСС функций, то к ним относятся: согласование кандидатур назначаемых или освобождаемых руководителей региональных отделений фондов, которые осуществляют оперативное управление их деятельностью и средствами фондов обязательного социального страхования на территории субъекта РФ, оказание содействия в организации территориальных отделений фондов, создание условий для их территориального функционирования, координация их деятельности и др. В принципе, роль регионов в управлении обязательным социальным страхованием, за исключением ОМС, незначительна. В ОМС она иная. Дело в том, что для данного вида социального страхования характерна очень высокая децентрализация. Его территориальные фонды являются самостоятельными государственными некоммерческими финансово-кредитными учреждениями, осуществляющими управление средствами ОМС. Поэтому эти территориальные

фонды обязательного медицинского страхования (ТФОМС) в административном отношении независимы от ФОМС. В этой связи полномочия региональных органов власти (и законодательные, и исполнительные) по управлению территориальным обязательным медицинским страхованием аналогичны полномочиям федеральных органов по управлению федеральными фондами обязательного социального страхования. В соответствии с действующим законодательством ТФОМС учреждается законодательным и исполнительным органом региона. Законодательный орган региона утверждает его бюджет и отчет, исполнительный орган осуществляет управление системой ОМС и т. д. Кроме того, региональные исполнительные органы власти вносят страховые взносы за неработающее население. Вместе с тем следует отметить, что значительная часть регионов не справляется с этой обязанностью. Поэтому Правительство вынуждено искать альтернативные источники финансирования ОМС для неработающего населения.

Одним из направлений государственного регулирования ОСС является обеспечение координации деятельности социальных фондов. Сегодня здесь ситуация такова: несмотря на то что различные фонды имеют общие задачи и сферы ответственности, а во многих вопросах их интересы совпадают, контакты между ними слабые и сотрудничество незначительно. Оно, как правило, ограничивается неформальными контактами в связи с обсуждением вопросов социального законодательства, государственного бюджета и размера страховых взносов, а также совместным участием в работе правительственных комитетов и комиссий, вырабатывающих новые в сфере ОСС законы, различные правительственные предложения по вопросам социальной политики, и т. д.

Наиболее актуальна проблема координации деятельности между Фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования, поскольку сферы их ответственности “перекрывают друг друга”. Решаемые ими задачи во многом совпадают. Однако попытки наладить сотрудничество между фондами пока не принесли желаемых результатов.

Внутренние системы управления в каждом фонде ОСС существенно отличаются друг от друга.

Пенсионный фонд России, как было показано, обладает централизованной структурой, в которой все решения, связанные со сбором и распределением ресурсов, принимаются на федеральном уровне. Правила и инструкции по пенсионному обеспечению также задаются на федеральном уровне, ими регулируются все виды деятельности фонда, его отделений и филиалов на местах.

Фонд социального страхования представляет собой структуру, которая сочетает в себе аспекты централизации и децентрализации. В ней имеется четкая централизованная составляющая управления и распределения ответственности посредством директив с федерального уровня на уровень региональных фондов, которые управляют местными филиалами, осуществляющими, в свою очередь, руководство комиссиями по социальному страхованию на предприятиях. Несмотря на такую централизованную структуру, многие важные решения принимаются на уровне предприятий, там, где происходит сбор взносов и перевод их на специальный счет социального страхования. В соответствии с центральными директивами фонда социальные комиссии производят выплату пособий по временной нетрудоспособности, а также других пособий.

Структуры ОМС включают в себя Федеральный фонд ОМС и территориальные фонды в каждом регионе РФ. ФОМС трудно осуществлять контроль за организацией медицинского обслуживания населения в регионе. Практическое воздействие на объем и качество предоставляемых медицинских услуг в различных регионах ФОМС оказывается путем финансирования затрат на деятельность территориальных фондов ОМС.

Рассматривая систему регулирования обязательного социального страхования, необходимо также отметить, что управленческие структуры фондов — федеральные, региональные отделения, их филиалы — осуществляют свою деятельность на основе соответствующих положений о федеральном фонде, о региональном фонде и т. д. по каждому виду социального страхования. В этих документах определены

управленческие функции каждой структуры, органы контроля за их деятельностью. В целом структура управления ОСС представлена на рис. 10.4.



Рис. 10.4. Структура управления ОСС

Вопросы для самоконтроля

1. Почему с теоретической и фактической точек зрения важно изучение реально действующей в России системы ОСС?

2. Какие факторы обуславливают целостность национальной системы социального страхования России?

3. Охарактеризуйте свойства системы ОСС.

4. Что понимается под финансовой устойчивостью системы?

5. Структура системы ОСС и ее элементы.

6. Каковы механизмы формирования финансовой базы ОСС?

7. В чем заключается отличие ЕСН от страховых взносов?

8. Каковы последствия введения ЕСН для формирования финансовой базы ОСС?

9. Какие показатели страхового обеспечения используются в ОСС?

10. Охарактеризуйте уровень страхового обеспечения в действующей системе обязательного социального страхования.

11. Структура управления ОСС. Ее основные элементы.

12. Организационно-правовой статус фондов обязательного социального страхования, его характерные черты.

13. Организационно-правовые особенности Пенсионного фонда РФ.

14. Организационно-правовые особенности Фонда ОМС.

15. Какие организационно-правовые особенности характерны для Фонда социального страхования РФ?

16. Какие функции в управлении социальным страхованием выполняют Федеральное Собрание и Правительство РФ?

17. Роль и место в управлении ОСС Министерства труда и социальной защиты РФ.

18. Охарактеризуйте управленческие функции региональных органов власти в отношении ОСС.

19. Каковы особенности системы управления в отдельных фондах ОСС?

Глава 11. ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

11.1. Финансовая система: содержание и функции

Характеристика системы ОСС будет незаконченной и неполной, если не рассмотреть ее финансовые основы и соответствующую им систему финансово-экономических отношений. Это предполагает выяснение особенностей финансовой деятельности фондов обязательного социального страхования, порядка формирования и использования ими страховых средств, места и роли их бюджетов в обеспечении социальной защиты населения, путей повышения эффективности финансовой деятельности ОСС.

Начнем с вопроса, что такое финансы?

В повседневной жизни каждый человек в том или ином варианте встречается с понятием (термином) “финансы” (дефицит финансов, финансовое положение, финансовые резервы и т. д.). Обыкновенно в обыденном сознании “финансы” понимаются как денежные средства. Однако в научном отношении такое понимание неточно. Дело в том, что часть денежных средств, находящихся в обществе, к финансам не относится. В них, в частности, не входят денежные средства, которые обслуживают личное потребление и операции купли-продажи населения — розничный товарооборот, оплату транспортных, жилищно-коммунальных услуг, куплю-продажу между гражданами и др. Уже в силу этого обстоятельства сводить финансы к денежным средствам неправомерно. Но дело здесь не только в этом, а и в том, что экономические функции у них разные. Денежные средства обслуживают движение товаров, являются средством платежа, обмена и т. п.,

финансы же являются важнейшим инструментом обеспечения, функционирования и накопления денежных ресурсов, регулирования экономики, обеспечения задач и функций государства, включая и социальную защиту населения.

Что касается научной трактовки понятия “финансы”, то здесь следует иметь в виду следующее.

1. Финансы и соответствующая им система отношений являются экономическими категориями.

2. Определяющим, сущностным признаком финансов является консолидация денежных средств в специальных фондах, будь то федеральный бюджет, или внебюджетные фонды социального страхования, или региональные бюджеты и т. д.

Таким образом, финансы представляют собой денежные средства, аккумулированные в специальных фондах, имеющих статус кредитно-финансовых организаций, для решения задач, поставленных перед ними действующим законодательством. Возникающая же при этом совокупность экономических отношений между государством и предприятиями (организациями), регионами и федеральным центром, отдельными гражданами и властью и т. д. образует финансовые отношения общества.

В ходе экономических реформ, в процессе создания системы ОСС была сформирована **финансовая система обязательного социального страхования для решения задач защиты населения от социальных и профессиональных рисков, носящих массовый характер**. Эта система характеризуется рядом специфических особенностей. Во-первых, финансовая система ОСС организационно не является единой. Это означает, что аккумуляция, хранение и использование накопленных денежных средств осуществляется через отдельные специальные внебюджетные фонды.

В настоящее время, как известно, существует три федеральных фонда: Пенсионный фонд (ПФР), Фонд обязательного социального страхования (ФСС), Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) и 84 территориальных фонда обязательного медицинского страхования

(ТФОМС). Все они входят в финансовую систему России, являясь крупнейшими финансовыми институтами по мобилизации денежных средств, используемых на выплату страховых пособий (пенсий по старости, инвалидности, по потере кормильца, пособий по временной нетрудоспособности, материнству и детству, страховых выплат в связи с травматизмом на производстве и профессиональными заболеваниями, на оплату оказанной застрахованным медицинской помощи и др.).

Одновременно внебюджетные фонды являются важнейшими элементами бюджетной системы России. Вместе с тем, несмотря на организационно-финансовую самостоятельность каждого из фондов социального страхования, есть все основания говорить о **единой финансовой системе обязательного социального страхования**. Здесь имеет место некое единство многообразия, которое не случайно. Оно обусловлено следующими факторами:

1. Сконцентрированные финансовые ресурсы в этих фондах используются для достижения единой цели — обеспечение воспроизводства индивида или поддержание нормального уровня его жизнедеятельности при наступлении страхового случая за счет страховых средств. Именно благодаря этому общему финансовому ресурсу обеспечивается страховая защита человека на протяжении всего жизненного цикла — от рождения до смерти.

2. По своей экономической сущности (природе) финансовые ресурсы всех этих фондов идентичны: они представляют собой часть необходимого продукта, или отложенную часть заработной платы работника для поддержания своей жизнедеятельности при наступлении страхового случая.

3. Средства, аккумулируемые в фондах социального страхования, взаимосвязаны и взаимообусловлены. Это обстоятельство необходимо учитывать при установлении государством размера страховых тарифов в фонды ОСС. Однако, скажем прямо, это требование в процессе формирования финансовой системы обязательного социального страхования практически не всегда учитывалось в должной мере. И лишь в Федеральном законе “О страховых взносах в Пенсионный

фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования” (2009 г.) более или менее полно оно было реализовано. Экономически же необоснованное перераспределение ограниченных финансовых ресурсов системы ОСС в пользу одних фондов за счет средств других фондов всегда ведет к снижению уровня социальной защиты по отдельным видам социального страхования. Действующая система ОМС является наглядным примером того, что по причине недофинансирования уровень и качество медицинских услуг до последнего времени находились в критическом состоянии. Для исправления сложившейся ситуации в ОМС (далее нетерпимой) страховой тариф с 2011 г. был увеличен с 3,1 до 5,1 процентных пункта от фонда оплаты труда.

Финансы фондов ОСС обладают рядом качеств, придающих фондам статус самостоятельного финансового института. Эта самостоятельность обуславливается:

1) тем, что во внебюджетных фондах консолидируются финансовые ресурсы застрахованных, которые по своему экономическому содержанию принципиально отличаются от бюджетных средств;

2) строго целевым характером их использования, а именно на обеспечение жизнедеятельности на социально приемлемом уровне застрахованных при наступлении страхового случая;

3) особым организационно-правовым статусом, предполагающим автономность и независимость от государственного бюджета.

При этом целевая направленность использования финансовых ресурсов в финансовой системе ОСС носит долговременный и устойчивый характер. Расходные статьи внебюджетных фондов, в отличие от бюджетов разных уровней (федерального, регионального и т. п.), не подвержены резким изменениям. Если здесь и имеют место колебания, то они незначительны. Так, в порядке исключения в 2003–2004 гг. Пенсионный фонд по решению Правительства вносил платежи в территориальные фонды ОМС за неработающих пенсионеров. В настоящее время эта практика прекращена.

Важно также подчеркнуть и такой момент: финансовая система ОСС концентрирует значительные финансовые ресурсы. В совокупных расходах Правительства доля этих расходов превысила 28,6%. Из этого можно сделать однозначный вывод, что финансовая система ОСС в значительной мере сняла бремя социальных расходов с государства. Поэтому от ее устойчивости и эффективности во многом зависят уровень и качество социального обеспечения застрахованных. Вместе с тем, как показывает опыт западных стран, потенциал возможной концентрации финансовых ресурсов в системе ОСС далеко не исчерпан. Данные о доле расходов на социальное страхование в расширенных бюджетах развитых стран наглядно это подтверждают (табл. 11.1).

Таблица 11.1

Доля расходов на социальную защиту в консолидированном бюджете государств, %

Страна	Год	Социальная защита
Россия	2011	28,6
Австрия	2009	41,7
Бельгия	2008	35,5
Германия	2009	45,6
Дания	2009	43,2
Италия	2008	38,5
Нидерланды	2009	35,3
Великобритания	2008	33,5
Франция	2008	41,3
Швейцария	2008	38,3
Швеция	2008	40,8
Канада	2007	30,1
США	2009	21,1

Источник: Россия и страны мира. 2012 / Росстат. М., 2012. С. 301–302.

Теперь рассмотрим вопрос об **источниках формирования денежных ресурсов финансовой системы ОСС**. Источники эти разные. Основным из них является уплата *страховых взносов работодателями с выплат и иных вознаграждений*,

выплачиваемых ими физическим лицам за выполненную работу или оказанные услуги, и лицами, самостоятельно обеспечивающими себя работой, с полученных ими доходов.

Основопологающим законом, определяющим условия и порядок их уплаты, является Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования”. Он регулирует отношения, связанные с исчислением и уплатой страховых взносов, порядок их исчисления, ответственность за неуплату взносов.

В этих целях законом определены:

- плательщики взносов;
- объект для начисления страховых взносов;
- база для начисления страховых взносов;
- суммы не подлежащие обложению страховыми взносами;
- расчетный и отчетный периоды;
- тарифы страховых взносов;
- порядок исчисления суммы страховых взносов;
- порядок и сроки уплаты страховых взносов.

Наряду со страховыми взносами к источникам формирования финансовой базы фондов относятся:

- средства, поступающие из федерального и региональных бюджетов в соответствии с действующим законодательством;
- средства (доходы) от инвестирования временно свободных денежных средств фондов;
- средства, взыскиваемые со страхователей в виде штрафов, пеней и т. д. за нарушение сроков и размеров внесения взносов в фонды ОСС;
- добровольные взносы юридических и физических лиц в фонды ОСС.

Финансовые средства перечисляются в бюджеты фондов ОСС предприятиями, организациями, учреждениями и иными хозяйствующими субъектами независимо от форм собственности в соответствии с действующим законодательством.

Таким образом, функцию консолидации, хранения и использования финансовых средств в системе ОСС осуществляют фонды социального страхования. Консолидированные в них средства составляют финансовую основу ОСС. Формой или финансовым механизмом реализации этой функции является бюджет фонда. В действующей системе обязательного социального страхования каждый фонд имеет свой бюджет. Это бюджет ПФР, бюджет ФСС, бюджет ФОМС и бюджеты ТФОМС.

11.2. Бюджет фондов обязательного социального страхования: понятие и основные характеристики

Бюджет любого фонда обязательного социального страхования чисто внешне представляет собой совокупность (свод) доходов и расходов на определенный финансовый период (обычно год).

Что же касается сущности выражаемых им экономических отношений, то здесь необходимо иметь в виду следующие обстоятельства. Прежде всего все бюджеты государственных фондов социального страхования входят в бюджетную систему Российской Федерации. Это положение закреплено в ст. 10 Бюджетного кодекса РФ. Одновременно Кодекс устанавливает правовое положение государственного внебюджетного фонда в бюджетной системе России, определяя его как фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан:

- на социальное обеспечение по возрасту;
- социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о социальном обеспечении;
- охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Средства государственных внебюджетных фондов находятся в федеральной собственности.

Из смысла и сущности данной законодательной нормы вытекает, что, во-первых, бюджеты фондов ОСС представляют собой форму образования и расходования консолидированных в них средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций фондов, связанных с социальной защитой населения. Во-вторых, бюджеты этих фондов, согласно закону, должны быть полностью автономны от государственного бюджета на всех его уровнях (федеральном, региональном, местном).

Составляется бюджет на очередной финансовый год и плановый период.

Особое внимание при этом уделяется обеспечению сбалансированности его доходов и расходов, а также созданию установленного норматива оборотных средств. Формирование бюджетов всегда осуществляется в соответствии с законодательно установленными источниками доходов для каждого вида социального страхования и основными направлениями расходования средств, источниками покрытия дефицита. Конкретные источники поступления финансовых средств ежегодно уточняются Правительством РФ и утверждаются Федеральным Собранием, т. е. Государственной Думой и Советом Федерации.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ составляются органами управления указанных фондов на очередной финансовый год и плановый период и представляются в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий координацию деятельности соответствующего государственного внебюджетного фонда, для внесения в установленном порядке в Правительство РФ с проектом федерального закона о тарифах страховых взносов на обязательное социальное страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и другими документами и материалами, представляемыми одновременно с проектами соответствующих бюджетов. Бюджеты по представлению Правительства РФ рассматриваются и утверждаются в форме федеральных законов, а бюджеты территориальных фондов ОСС разрабатываются и утвер-

ждаются в форме законов субъектов РФ. Как те, так и другие подлежат утверждению по принадлежности Федеральным Собранием и региональными законодательными органами власти. В случае внесения проекта бюджета государственного внебюджетного фонда на очередной финансовый год и плановый период с дефицитом одновременно утверждаются источники финансирования дефицита. Формирование бюджетов фондов обязательного социального страхования ведется в тесной взаимосвязи с федеральным бюджетом (в регионах, соответственно, с региональным бюджетом). Утверждение их осуществляется Государственной Думой и Советом Федерации вместе с утверждением государственного бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Проекты бюджетов территориальных фондов ОСС представляются на рассмотрение законодательных органов субъектов РФ одновременно с представлениями проектов законов субъектов РФ о региональном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ проводят экспертизу проектов бюджетов соответственно государственных внебюджетных фондов РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов.

По своей сути бюджет как таковой является финансовым планом на соответствующий год и плановый период. Он в законодательной форме устанавливает размер и структуру как доходов, так и расходов фондов ОСС. Это означает, что финансовые ресурсы каждого фонда объединены и управляются через его бюджет. Поэтому бюджетный процесс предполагает необходимость регулирования формирования доходной части бюджета, исходя из тарифов страховых взносов, установленных законом для различных категорий плательщиков, поступлений средств в соответствии с действующим законодательством из федерального бюджета, прямого покрытия государством дефицита бюджета фондов и т. п., а также регулирования размера и условий страховых выплат.

Доходная часть бюджета фондов ОСС формируется за счет:

- обязательных платежей, установленных законодательством РФ (страховые взносы, дополнительные взносы, другие взносы);

- налоговых доходов (доходов от уплаты минимального налога, взимаемого в связи с применением УСН);

- добровольных взносов физических и юридических лиц;

- платежей других фондов, если они предусматриваются законодательством

- безвозмездных поступлений в виде межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, передаваемых внебюджетным фондам, в виде субвенций и др.;

- недоимок, пеней, штрафов по взносам, санкций, сумм, поступающих в результате возмещения ущерба;

- доходов от размещения временно свободных средств;

- других поступлений.

Постатейное распределение доходов в бюджете каждого фонда имеет свои особенности. Например, в бюджете ПФР отдельно учитываются:

а) суммы планируемых поступлений страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии;

б) средства, направляемые на инвестиции;

в) выплаты за счет средств пенсионных накоплений и т. д.

В бюджете ФСС разделяются: взносы, зачисляемые в Фонд на обязательное социальное страхование временной нетрудоспособности, материнства и детства и других рисков; суммы страховых взносов на ОСС несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Расходная часть бюджета. Рассматривая деятельность фондов ОСС по расходованию бюджетных средств, необходимо отметить следующее.

1. Расходование средств не может быть произвольным. Законом о бюджете четко устанавливаются как статьи расходов, так и их объем.

2. Процесс использования бюджетных средств фондами ОСС строится на строго определенных принципах. К ним относятся:

- принцип соответствия расходных сумм плану и действующему законодательству;

- принцип контролируемости бюджета.

В соответствии с действующим законодательством денежные средства фондов ОСС в объемах, установленных их бюджетами, хранятся на счетах каждого фонда, открытых в учреждениях Центрального банка России, а при их отсутствии в отдельных регионах в соответствующих учреждениях Центрального банка — на счетах, открытых в кредитных организациях.

С 2014 г. кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов осуществляется органами Федерального казначейства¹.

В соответствии с действующим законодательством разработка бюджетов фондов социального страхования осуществляется на основании прогнозов социально-экономического развития страны в целом и отдельных ее регионов, прогноза сводного финансового баланса на очередной год и на основании следующих законодательных актов:

1) ежегодного бюджетного послания Президента Российской Федерации;

2) федеральных законов, регулирующих отдельные виды социального страхования;

3) Федеральном законе от 27.07.2009 № 212-ФЗ “О страховых взносах...”; Действие этого закона не распространяется на правоотношения, связанные с исчислением и уплатой (перечислением) страховых взносов на обязательное социальное страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также на правоотношения, связанные с уплатой страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, которые

¹ Утвержден приказ Казначейства России от 23.08.2013 № 12н “О Порядке кассового обслуживания исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации по исполнению соответствующих бюджетов”.

регулируются федеральными законами о соответствующих конкретных видах обязательного социального страхования.

4) нормативных актов исполнительных органов власти;

5) основных направлений бюджетной и налоговой политики.

Отчеты об исполнении бюджетов фондов составляются органами управления фондами и представляются в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий координацию его деятельности, для внесения в установленном порядке в Правительство РФ. По результатам рассмотрения годовых отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Государственная Дума принимает либо отклоняет федеральные законы об их исполнении.

Бюджетным кодексом РФ в настоящее время предусмотрены следующие формы государственного (муниципального) финансового контроля: внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Внешний контроль за использованием средств бюджетов фондов социального страхования осуществляет Счетная палата РФ, внутренний — Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство.

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Последующий контроль — по результатам исполнения бюджетов в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

11.3. Бюджетная система обязательного социального страхования

Принципиальное отличие обязательного социального страхования от иных форм социальной защиты населения, как мы уже отмечали, состоит в том, что государство, за исключением отдельных случаев, специально оговоренных законом, не участвует в его финансировании. Фонды ОСС осуществляют страховую деятельность за счет собственных средств. Формой мобилизации и расходования денежных средств, установлен-

ной Бюджетным кодексом РФ, являются бюджеты всех трех фондов социального страхования. И хотя они самостоятельны по отношению друг к другу, но вместе с тем в совокупности с региональными бюджетами территориальных фондов ОМС представляют определенную бюджетную систему ОСС.

Остановимся на этом подробнее.

Прежде всего бюджеты государственных внебюджетных фондов — ПФР, ФОМС, ФСС и бюджеты региональных государственных внебюджетных фондов входят в качестве составной части в бюджетную систему Российской Федерации. Что из этого следует?

Во-первых, порядок разработки бюджетов, их формирования и использования, контроля за их деятельностью и т. д. базируется на общей законодательной базе. Основой ее является Бюджетный кодекс. Он устанавливает правовые нормы функционирования бюджетной системы, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяет основы бюджетного процесса.

Все это означает, что процесс бюджетирования в системе ОСС определяется общим законодательством. Вместе с тем Кодексом учтена специфика этого бюджетного процесса, обусловленная особенностями функционирования ОСС, ее целями и задачами. Им установлен ряд норм и правил, особо регулирующих процесс бюджетирования в системе ОСС. Следовательно, в качестве правового акта, который регулирует финансовые отношения, возникающие в ходе разработки бюджетов фондов, их исполнения и контроля за исполнением, является Бюджетный кодекс РФ. При этом большинство его правовых норм являются нормами прямого действия и не требуют конкретизации в подзаконных актах.

Во-вторых, принципы, на которых основана бюджетная система Российской Федерации, распространяются и на бюджеты фондов социального страхования. В Бюджетном кодексе РФ каждый из этих принципов получил законодательное закрепление в качестве правовой нормы. В этой связи тот или иной принцип, естественно, носит общий характер и поэтому

должен быть адаптирован к бюджетам фондов ОСС с учетом особенностей их финансовой деятельности.

В число этих принципов входят:

- единство бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджета между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельность бюджетов;
- равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов;
- сбалансированность бюджета;
- эффективность использования бюджетных средств;
- общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;
- прозрачность (открытость);
- достоверность бюджета;
- адресность и целевой характер бюджетных средств.
- подведомственность расходов бюджетов;
- единство кассы.

Рассмотрим содержание некоторых из них.

Принцип самостоятельности бюджетов означает:

• право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, органов управления фондов ОСС самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

• право и обязанность самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

• право органов управления фондов ОСС определять формы и направления расходования средств бюджетов в соответствии с действующим законодательством (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций);

• право предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными орга-

нами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов;

- право органов управления ОСС самостоятельно в соответствии с Кодексом и законодательством определять направления расходования средств соответствующих бюджетов;

- право органов управления ОСС самостоятельно в соответствии с Кодексом определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;

- недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;

- недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства.

Принципы полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов государственных внебюджетных фондов означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов государственных внебюджетных фондов подлежат отражению в бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. На этом основывается финансовая устойчивость системы ОСС, которая характеризуется ее платежеспособностью, наличием страховых резервов, соответствием объема финансовых ресурсов объему и структуре долгосрочных обязательств.

Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюдже-

тов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Здесь обратим внимание на то, что реализация данного принципа в ОСС, так же как и в каждом фонде, имеет свои особенности. Так, оптимизация расходов, скажем, в ПФР — это, конечно, не сокращение расходов на пенсионные выплаты, а недопущение расходования пенсионных средств на строительство офисов, на содержание аппарата управления сверх установленных норм, недопущение банального воровства и т. д. В свою очередь для ОМС это использование страховых средств для финансирования реально оказанных медицинских услуг, а не сметного финансирования больниц, поликлиник и др.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся:

- субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;
- расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;
- расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации;
- отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года;
- расходов бюджета, осуществляемых в случаях и в пределах поступления отдельных видов неналоговых доходов.

Принцип прозрачности (открытости) означает:

- обязательное опубликование в СМИ утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

- обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

- обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;

- стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза бюджета социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

Принцип единства кассы означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат

с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами за пределами территории Российской Федерации, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством РФ.

Для бюджетов фондов социального страхования характерна также общая направленность их функций: обеспечение воспроизводства или нормальной жизнедеятельности индивида при наступлении страхового события. В данном случае речь идет не о социальной защите от нищеты, т. е. на уровне прожиточного минимума, а об обеспечении на таком уровне, который бы соответствовал реальной модели потребления российского общества, а не чиновничьим стандартам.

И, наконец, рассматривая бюджеты фондов обязательного социального страхования, нельзя не отметить единую экономическую природу консолидируемых в них финансовых ресурсов. Они являются частью зарезервированной зарплаты работников, т. е. необходимым продуктом.

Таким образом, бюджеты фондов социального страхования имеют:

- 1) единую законодательную базу. Основой ее является Бюджетный кодекс РФ;
- 2) единые принципы, на которых они основаны;
- 3) единые функции — обеспечение воспроизводства индивида при наступлении страхового случая;
- 4) единую экономическую природу.

Все это дает основание сделать вывод о единой бюджетной системе внебюджетных фондов социального страхования.

Соблюдение выше рассмотренных принципов является необходимым условием осуществления бюджетного процесса каждым внебюджетным фондом. Его составной частью является планирование доходной и расходной частей бюджета, исполнения бюджета, управление бюджетными средствами и счетами бюджетов.

В практической деятельности фондов ОСС обычно каждым из них разрабатывается проект бюджета фонда на оче-

редной финансовый год и перспективный финансовый план (плановый период). Перспективный финансовый план представляет собой документ, содержащий данные о прогнозных возможностях каждого из фондов по мобилизации доходов и финансированию расходов. Как разработка бюджета на текущий год, так и перспективные финансовые планы рассчитываются на базе прогноза социально-экономического развития страны.

Организация работы по исполнению бюджетов и само исполнение бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом РФ возлагается на исполнительные органы фондов социального страхования соответственно по каждому виду ОСС. В Российской Федерации установлено казначейское исполнение бюджетов. Это означает, что взносы зачисляются на счета Федерального казначейства для распределения их по фондам ОСС. Однако, как отмечалось ранее, в связи с отсутствием федерального закона о введении в действие нормы Бюджетного кодекса РФ о казначейском исполнении бюджетов внебюджетных фондов ОСС Федеральное казначейство контроль за их исполнением не осуществляет. Кассовое обслуживание внебюджетных фондов социального страхования Казначейством вводится с 1 января 2014 г.

В действующей бюджетной системе ОСС исполнение бюджетов базируется на принципе единства кассы. В соответствии с ним предусматривается зачисление всех поступающих доходов бюджета, поступлений на погашение дефицита на единый счет бюджета. Расходование средств также осуществляется с единого счета. Такой порядок исполнения бюджета один для всех фондов ОСС. Однако в каждом из них имеются свои особенности. Так, в ПФР действует принцип централизации доходов в федеральном фонде, в ФСС — остаточный принцип, когда на единый счет фонда поступают лишь остающиеся средства после выполнения на предприятиях, в организациях обязательств перед застрахованными по выплатам в связи с временной нетрудоспособностью, материнству и др. Средства, перечисляемые из федерального бюд-

жета по обязательствам государства, поступают на единый бюджетный счет ФСС.

Своя система исполнения бюджета в Фонде обязательного медицинского страхования РФ. Ее особенность состоит в том, что средства, направляемые на обязательное медицинское страхование, распределяются между ФОМС и территориальными фондами ОМС. Страховой взнос в размере 5,1% от налогооблагаемой базы поступает в бюджет ФОМС, а взносы за неработающее население — в бюджеты территориальных фондов. Поэтому исполнение бюджетов осуществляется как в Федеральном фонде ОМС, так и в территориальных фондах ОМС.

Расходование средств бюджетов в каждом фонде осуществляется на основе бюджетной росписи. Она составляется главным распорядителем бюджетных средств, т. е. руководителем фонда, на основе утвержденного бюджета в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Исполнение бюджетов фондов ОСС включает в себя две позиции:

- 1) исполнение бюджетов по доходам;
- 2) исполнение бюджетов по расходам.

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

- перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;
- перечисление излишне распределенных сумм, возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;
- зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством РФ;
- уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы РФ;
- перечисление Федеральным казначейством излишне распределенных сумм, средств, необходимых для осуществления возврата (зачета, уточнения) излишне уплаченных

или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы РФ, в порядке, установленном Министерством финансов РФ.

Законодательством также регулируется исполнение бюджета.

Бюджеты по расходам исполняются лишь в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования. Санкционирование при исполнении расходов бюджета включает в себя следующие этапы:

- составление и утверждение бюджетной росписи;
- утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителей бюджетных средств.

В системе обязательного социального страхования в качестве распорядителей средств выступают органы управления федеральных фондов ОСС, а в качестве получателей — их региональные подразделения.

11.4. Формирование доходной части бюджетов фондов ОСС

Формирование доходов бюджетов фондов обязательного социального страхования определяется двумя факторами: какие платежи поступают в фонды и кто их вносит. И первые и вторые определены в законодательном порядке.

В действующей системе ОСС доходы фондов образуются за счет следующих платежей, а также иных источников:

1. Страховые взносы различных категорий плательщиков
2. Ассигнования из федерального бюджета по государственному социальному обеспечению.

3. Ассигнования региональных бюджетов на социальное обеспечение.

4. Доходы от использования временно свободных денежных средств.

5. Пени, штрафы.

6. Добровольные взносы.

Наиболее сложной является мобилизация средств в доходную часть бюджетов фондов ОСС, которая осуществляется через систему платежей страховых взносов. Рассмотрим механизмы и порядок их уплаты.

Прежде всего следует иметь в виду, что в связи с заменой с 2010 г. ЕСН страховыми взносами претерпели изменения как условия, так и порядок уплаты страховых взносов в фонды ОСС. Если раньше платежи в виде единого социального налога сначала поступали в федеральный бюджет, а затем перечислялись в фонды (ПФР, ФСС, ФОМС), то теперь плательщик страховых взносов осуществляет уплату в каждый из них отдельно. Что касается условий их начисления и порядка уплаты во внебюджетные фонды, то в целом для всех фондов они одинаковы (правда, по отдельным из них имеют место некоторые несущественные различия).

В частности, в Пенсионном фонде РФ страховые взносы зачисляются на счета отдельно для выплаты страховой пенсии (включая ее фиксированный базовый размер) и отдельно для выплаты накопительной пенсии. В ФСС отдельно аккумулируются доходы для выплат застрахованным несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Кроме того, как уже отмечалось, нормы Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ не распространяются на администрирование страховых взносов на этот вид страхования, так же как и на уплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование за неработающее население. Их уплата регулируется отдельными законами.

С 2010 г. изменился и порядок контроля за начислением и уплатой страховых взносов. Теперь он осуществляется органами контроля Пенсионного фонда и его территориальных органов в отношении страховых взносов на обязатель-

ное пенсионное страхование и на обязательное медицинское страхование и органами Фонда социального страхования в отношении взносов, уплачиваемых в ФСС. Поэтому расчеты по страховым взносам плательщики должны подавать по месту своего учета в территориальные органы ПФР и ФСС. Одновременно установлен порядок, когда оплата недоимок по страховым взносам, пеней и штрафов исполняется в принудительном порядке на основе решения органа контроля фондов за уплатой страховых взносов.

По сравнению с правами и обязанностями налоговых органов, которые ранее осуществляли контроль, права контролирующих органов ПФР и ФСС по отдельным позициям законодательно были ограничены, а по другим дополнены.

В этой связи нормативные правовые акты, изданные в период 2002–2009 гг. в отношении ПФР, ФСС и ФОМС о порядке исчисления и уплаты налогов и страховых взносов, в настоящее время утратили силу.

Составной частью государственного регулирования экономических отношений по уплате и начислению страховых взносов является установление их плательщиков, или, другими словами, круга юридических и физических лиц, обязанных вносить страховые взносы в фонды ОСС. Федеральным законодательством определено понятие **“плательщик страховых взносов”** и установлен их перечень.

Первая группа плательщиков — это лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам. В соответствии с этим критерием к ним относятся как физические, так и юридические лица, производящие такие выплаты, т. е. использующие наемный труд. Обратим внимание на следующую особенность этой категории плательщиков. В данном случае речь идет о работодателях, использующих наемный труд и его оплачивающих. Являются ли таковыми промышленные предприятия, строительные, государственные организации (государственные, муниципальные, образовательные, медицинские организации и т. д.) или просто физические лица (лицо), роли не играет. Если в качестве нанимателя работника выступает даже просто физическое лицо (например,

для ухода за детьми, ремонта квартиры или ухода за садом и т. д.), т. е. не являющееся и не признаваемое индивидуальным предпринимателем, но производящее выплаты и перечисляющее физическим лицам вознаграждение, то законом оно определяется как плательщик взносов и обязано уплачивать страховые взносы.

Вторая группа плательщиков страховых взносов — индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой, не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, т. е. не использующие наемный труд.

При этом если уплачивающий страховые взносы одновременно относится к нескольким категориям плательщиков, то он исчисляет и уплачивает страховой взнос по каждому основанию.

В порядке уточнения необходимо отметить, что применительно к организациям речь идет как о российских юридических лицах, так и об иностранных организациях (в том числе не обладающих статусом юридического лица), а также о филиалах и иных обособленных подразделениях иностранных организаций, о международных организациях, их филиалах и представительствах, созданных на территории Российской Федерации.

Следует учитывать и то, что индивидуальные предприниматели, использующие и не использующие наемный труд, применяющие специальные налоговые режимы, теперь вносят страховые взносы не только в Пенсионный фонд, но и в ФСС и в Федеральный фонд ОМС.

Наряду с определением плательщиков страховых взносов законодательством установлен и **“объект для начисления страховых взносов”**, или “объект обложения страховыми взносами”, раскрыто его содержание, условия формирования. По своему содержанию объект обложения представляет те выплаты и вознаграждения физическим лицам, с которых взимаются страховые взносы. Естественно, что количество и объем таких выплат, составляющих объект начисления страховых взносов, с одной стороны, оказывают прямое влияние

на потенциальные возможности по наполнению бюджетов фондов ОСС, а с другой — на величину страховой нагрузки на бизнес. Интересы их прямо противоположны: фонды заинтересованы в расширении выплат, с которых уплачиваются взносы, бизнес — в их сокращении. Разрешается это противоречие государством, которое прежде всего устанавливает, с каких выплат в пользу физических лиц уплачиваются взносы, а с каких нет.

Поскольку плательщики взносов различаются по своему экономическому положению (одни используют наемный труд, а другие нет), постольку объект обложения у них разный. Так, для плательщиков, производящих выплаты физическим лицам, объектом для начисления страховых взносов признаются выплаты и иные вознаграждения, начисляемые в их пользу по трудовым и гражданско-правовым договорам, предметом которых могут быть выполнение работ и оказание услуг, а также договорам авторского заказа, в пользу авторов произведений по договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательским лицензионным договорам, лицензионным договорам о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства. Из этого вытекает, например, что если выплаты премий работникам к праздникам или юбилеям не предусмотрены трудовыми договорами, то на них не должны начисляться страховые взносы, и наоборот, если их выплата установлена трудовым договором.

Таким образом, определяющие условие отнесения выплат физическим лицам к объекту обложения страховыми взносами — включены они (выплаты) в тот или иной вид договора или нет. Это положение распространяется и на физических лиц, не признаваемых индивидуальными предпринимателями.

К объекту обложения страховыми взносами относятся также выплаты и иные вознаграждения, начисляемые в пользу физических лиц, являющихся иностранными гражданами и лицами без гражданства, по трудовым договорам, заключенным с российской организацией.

Не относятся к объекту обложения страховыми взносами выплаты и иные вознаграждения, производимые в рамках

гражданско-правовых договоров, предметом которых является переход права собственности или иных вещных прав на имущество, и договоров, связанных с передачей в пользование имущества, за исключением договоров авторского заказа, договоров об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательских лицензионных договоров, лицензионных договоров о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства.

Эта норма распространяется и на выплаты в пользу индивидуальных предпринимателей, адвокатов, нотариусов, занимающихся частной практикой, за оказание ими организациям, предприятиям и т. д. услуг (выполнение работ). Данные выплаты к объекту обложения не относятся.

Следует также отметить и такую особенность отнесения выплат, производимых работодателями физическим лицам, к объектам для начисления страховых взносов, как независимость этого отнесения от его влияния на налогооблагаемую базу при начислении налога на прибыль.

Установление объекта для начисления страховых взносов — необходимый, но не достаточный момент процесса уплаты страховых взносов. Он определяет лишь то, что облагается, т. е. с чего взимаются страховые взносы. Конкретные же суммы, на которые начисляются взносы, получили название **“база для начисления страховых взносов”**.

Для работодателей база для начисления страховых взносов определяется как сумма выплат и иных вознаграждений, начисленных плательщиками взносов в течение расчетного периода в пользу физического лица. При этом учитываются любые выплаты и вознаграждения, вне зависимости от формы, в которой они осуществляются. Однако величина доходов каждого физического лица для начисления страховых взносов устанавливается в размере, не превышающем определенный так называемый “предельный размер базы для начисления страховых взносов”. Законодательством он установлен в сумме, не превышающей 415 тыс. руб. нарастающим итогом с начала расчетного периода. Если сумма выплат и иных вознаграждений в пользу физического лица превысит этот

предел, то страховые взносы с суммы превышения взимаются в размере 10%. Также определена норма, согласно которой установленная законом предельная величина дохода должна ежегодно индексироваться в размере, определяемом Правительством РФ в соответствии с ростом средней зарплаты по стране (напомним, в 2012 г. предельный размер базы с учетом индексации составил 512 тыс. руб., в 2013 г. — 568 тыс. руб., в 2014 г. — 6284 тыс. руб.). В случае, если работодатель производит выплаты и иные вознаграждения в натуральной форме в виде товаров (работ, услуг), при расчете базы для уплаты взносов учитывается их цена, указанная сторонами договора (а не рыночная стоимость, как было до 2010 г.). Кроме того, принята норма, устанавливающая, что выплаты физическим лицам по лицензионным договорам с авторами, договорам об отчуждении исключительного права и договорам авторского заказа, на которые начисляются страховые взносы, можно уменьшить на фактически произведенные и документально подтвержденные расходы, связанные с получением таких доходов. Если эти расходы не могут быть подтверждены документально, то они принимаются к вычету по нормативам, установленным законодательством. Например, норматив затрат при создании литературных произведений составляет 20% от суммы начисленного дохода, а при создании произведений скульптуры — 40% и т. д.

Вместе с тем законодатель определил перечень выплат застрахованному лицу, которые не включаются в базу для начисления и уплаты страховых взносов. К суммам, не подлежащим обложению страховыми взносами для плательщиков страховых взносов, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам:

- 1) государственные пособия, выплачиваемые в соответствии с законодательством РФ, законодательными актами субъектов РФ, решениями представительных органов местного самоуправления, в том числе пособия по временной нетрудоспособности, пособия по уходу за ребенком, пособия по безработице, беременности и родам;

- 2) все виды установленных законодательством РФ, законодательными актами субъектов РФ, решениями представи-

тельных органов местного самоуправления компенсационных выплат (в пределах норм, установленных в соответствии с законодательством РФ), связанных:

а) с возмещением вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья;

б) бесплатным предоставлением жилых помещений и коммунальных услуг, питания и продуктов, топлива или соответствующего денежного возмещения;

в) оплатой стоимости и (или) выдачей полагающегося натурального довольствия, а также выплатой денежных средств взамен этого довольствия;

г) оплатой стоимости питания, спортивного снаряжения, оборудования, спортивной и парадной формы, получаемых спортсменами и работниками физкультурно-спортивных организаций для тренировочного процесса и участия в спортивных соревнованиях, а также спортивными судьями для участия в спортивных соревнованиях;

д) увольнением работников, за исключением компенсации за неиспользованный отпуск;

д) возмещением расходов на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников.

Не включаются в базу для начисления страховых и целый ряд других выплат.

Наряду с определением плательщиков взносов, объекта и базы для начисления и уплаты законодательством установлен также **размер тарифа** для каждого из фондов ФСС. В настоящее время тариф составляет: Пенсионный фонд — 22%, ФСС — 2,9%, в Федеральный фонд ОМС — 5,1%.

Общеустановленные страховые взносы придется уплачивать и плательщикам, применяющим упрощенную систему налогообложения (УСН) или уплачивающим единый налог на вмененный доход (ЕНВД).

Законодатель также установил размер и условия уплаты взносов в фонды ОСС для плательщиков, не производящих выплат физлицам (индивидуальные предприниматели, адвокаты и нотариусы, занимающиеся частной практикой). Для этой категории плательщиков размер взноса установлен в

фиксированных размерах. Причем эти плательщики не уплачивают взносы в Фонд социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Осуществлять страхование по данным рискам они могут на добровольных началах. Таким образом, физические лица — плательщики страховых взносов, не использующие наемного труда, уплачивают взносы в ПФР и Федеральный фонд ОМС.

Переход на новые тарифы для основной массы плательщиков страховых взносов был предусмотрен с 2011 г. Позже сроки перехода скорректировали. Для отдельных категорий плательщиков этот переход будет постепенным.

В течение переходного периода предусмотрено применение пониженных тарифов страховых взносов для ряда категорий плательщиков страховых взносов. В частности, к ним относятся:

1) сельскохозяйственные товаропроизводители, организации народных художественных промыслов и семейных (родовых) общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования;

2) организации и индивидуальные предприниматели, применяющие единый сельскохозяйственный налог;

3) плательщики страховых взносов, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, являющимся инвалидами I, II или III группы. Соответствующие данные по этим плательщикам приведены в табл. 11.2.

Таблица 11.2

**Пониженные тарифы страховых взносов на 2012–2014 гг.
для некоторых категорий плательщиков, %**

Наименование фонда	2012 г.	2013–2014 гг.
Пенсионный фонд РФ	16,0	21,0
Фонд социального страхования РФ	1,9	2,4
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	1,1	1,6
Территориальные фонды обязательного медицинского страхования	1,2	2,1

Кроме указанных, законом определены и другие категории страхователей, уплачивающих страховые взносы по пониженным тарифам в 2011–2027 гг.

Законодательством также определены расчетный период и отчетные периоды. **Расчетным периодом** по страховым взносам признается календарный год. **Отчетными периодами** признаются первый квартал, полугодие, девять месяцев календарного года, календарный год. Эти нормы не являются пустой формальностью. Они, с одной стороны, ставят в определенные временные рамки процесс начисления и уплаты страховых взносов, а с другой — позволяют осуществлять реальный контроль за соблюдением установленных сроков их уплаты.

Функции контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов осуществляют Пенсионный фонд РФ и его территориальные органы — в отношении страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемых в Пенсионный фонд РФ, и страховых взносов на обязательное медицинское страхование, уплачиваемых в фонды обязательного медицинского страхования, а также Фонд социального страхования РФ и его территориальные органы — в отношении страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Органы ПФР и ФСС наделяются такими же полномочиями, как и налоговые органы при администрировании платежей и взыскании задолженности (за исключением полномочий приостанавливать операции по счетам плательщика в банке, налагать арест на имущество плательщика, производить выемку документов).

Действующими нормативными актами определяются также порядок исчисления (расчета) размера страховых выплат в фонды, порядок и сроки уплаты страховых взносов, а также ведения учета и отчетности по ним, порядок уплаты штрафов, начисленных пени и др.

Вопросы для самоконтроля

1. Что понимается под экономической категорией “финансы”?
2. Какие факторы объединяют финансы внебюджетных фондов в финансовую систему?
3. Каковы источники формирования денежных ресурсов системы ОСС?
4. Охарактеризуйте понятие бюджета фонда ОСС, его функции.
5. Какие органы разрабатывают и принимают бюджет фондов ОСС? Кто осуществляет контроль за расходованием бюджетных средств?
6. Что понимается под бюджетной системой ОСС?
7. Охарактеризуйте основные принципы бюджетной системы ОСС.
8. Принцип самостоятельности бюджетов фондов социального страхования. В чем его смысл?
9. Роль принципа адресности и целевого характера бюджетных средств. Почему он необходим?
10. Каковы источники доходов бюджета фондов ОСС?
11. Кто является плательщиком страховых взносов в фонды ОСС?
12. Укажите особенности индивидуальных предпринимателей как плательщиков страховых взносов.
13. Охарактеризуйте особенности исполнения бюджетов в каждом фонде ОСС.
14. Что является объектом обложения у разных категорий плательщиков взносов в фонды ОСС?
15. Какие выплаты не подлежат обложению при начислении страховых взносов?

Глава 12. СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ

Как было показано ранее, нет никакого секрета, что действующая в России система ОСС не обеспечивает социально приемлемого уровня защиты застрахованных. Другими словами, она недостаточно эффективна. Однако сама по себе констатация данного факта также недостаточна. Важнее другое — выявление причин такого положения: лежат ли они только вне системы или обусловлены и внутренне присущими ей недостатками? Естественно, научно обоснованный, т. е. объективный, подход к решению этого вопроса предопределяет стратегию и тактику дальнейшего развития системы обязательного социального страхования в России, что позволяет дать ответ, какой должна быть система социальной защиты населения в России завтра? Вопрос далеко не праздный. Он, вне всякого сомнения, жизненно важный для каждого россиянина — и пенсионера, и работника, и молодого человека, который рано или поздно вступит в трудовую жизнь.

Однако прежде чем рассмотреть вопрос по существу, сделаем небольшое пояснение.

Данная глава является обобщающей и завершающей в изучении действующей системы ОСС. При этом такой ее характер определяется не формальным моментом, что она завершает определенный раздел учебника (затем идет рассмотрение вопросов дальнейшего развития ОСС), а необходимостью уяснения ее глубинных противоречий и недостатков. В процессе изучения курса в той или иной мере они рассматривались. Здесь предполагается:

1) рассмотреть эти недостатки с точки зрения их глубинных основ;

2) рассмотреть эти недостатки во взаимосвязи и взаимодействии (можно сказать, в ином ракурсе: не как случайные погрешности системы или отдельных ее структур, а как внутренне присущие ей);

3) провести анализ тенденций развития системы ОСС и показать, что на двух принципиально различных основах — социальном обеспечении советского образца (когда более 60% средств на социальную защиту населения выделялось из бюджета) и социальном страховании, этаком их симбиозе в рамках страховой формы, что сегодня имеет место, — она дальше базироваться не может. Такая система неэффективна (сидение на двух стульях бесперспективно), поскольку укрепление одной составляющей блокирует развитие другой. За примерами далеко ходить не надо. Рост расходов федерального бюджета на выплату базовой части пенсии, вызванный в свое время снижением ставки ЕСН, обусловил резкое уменьшение размера страховой составляющей пенсии, выплаты которой производятся за счет страховых взносов. Соответствующие данные уже приводились ранее.

Характеризуя состояние действующей системы ОСС, ее проблемы, следует различать две группы факторов (как со знаком плюс, так и минус), их обуславливающих: 1) внешние факторы, не зависящие от системы, и 2) факторы самой системы. Остановимся на них подробнее.

12.1. Проблемы формирования финансовых ресурсов ОСС

Говоря о причинах низкой эффективности системы обязательного социального страхования России, в первую очередь следует отметить, что немалое негативное влияние на уровень и качество социальной защиты населения в рамках ОСС оказывали и оказывают внешние по отношению к ОСС факторы. К ним прежде всего относятся:

1) состояние экономики, в том числе темпы ее роста. И это понятно: чем эффективнее развивается национальная

экономика, тем больше “пирог” (финансовые и материальные ресурсы), которые могут быть направлены в систему ОСС;

2) демографическая ситуация, т. е. естественные процессы изменения численности населения, его половозрастной структуры, что прямо влияет на демографическую нагрузку (несовершеннолетние, пенсионеры) на трудоспособную часть населения;

3) состояние рынка труда и прежде всего уровня занятости населения;

4) уровень и качество жизни населения. Зависимость здесь простая: высокий жизненный уровень предопределяет соответственно высокий уровень социальной защиты, низкий — соответственно низкий уровень социальной защиты либо отсутствие ее вообще.

Рассмотрим некоторые из этих факторов, оказывающих негативное влияние на состояние социальной защиты в рамках ОСС в постсоветской России.

Как известно, ключевым показателем эффективности экономики и ее возможностей выделения ресурсов для социальной защиты населения — обеспечения пенсионеров, оказания бесплатных медицинских услуг и т. д., является производство национальной экономикой ВВП на душу населения. Сразу же скажем: по этому показателю постсоветская Россия занимает довольно скромное место. По данным Всемирного банка, в 2012 г. по покупательной способности ВВП па душу населения составлял в США — 49 065 долл., в Австрии — 44 462 долл., в Швеции — 42 917 долл., Германии — 40 394 долл., Франции — 38 450 долл., Великобритании — 45 819 долл. и т. д., а в России лишь 23 487 долл., т. е. меньше в сравнении с развитыми странами в полтора-два раза. Словом, невысокая эффективность олигархической экономики современной России и целевая направленность ее развития — получение максимальной прибыли — ограничивают возможности по обеспечению достойного уровня и качества социальной защиты застрахованных.

О неблагоприятном влиянии демографической ситуации в постсоветской России, которая характеризуется сокраще-

нием численности населения и его старением, на уровень и качество социальной защиты населения, особенно пенсионного обеспечения, сказано и написано немало. Это, можно сказать, факт, не вызывающий сомнения. Обусловлено же это негативное влияние снижением (в результате естественных демографических процессов) соотношения между количеством занятых в экономике, т. е. плательщиков страховых взносов, и количеством получателей страховых выплат. Число занятых в общественном производстве (материальном и нематериальном) сокращается, число получателей страховых выплат растет. Особенно наглядно данная тенденция прослеживается в пенсионном страховании. В 1992 г. на одного пенсионера приходилось 2,08 работника, а в 2012 г. — лишь 1,61 (в 2011 — 1,63).

Каковы же последствия такой динамики для системы ОСС?

Ответ очевиден: при неизменных прочих условиях поступления страховых взносов в систему ОСС неизбежно сокращаются. Конечно, компенсация потерь финансовой системы ОСС от уменьшения числа плательщиков взносов возможна путем увеличения размера оплаты труда работников. Но она, как правило, носит частичный характер. Поэтому негативное влияние сокращения занятых на финансово-ресурсную базу ОСС неизбежно.

К числу факторов, оказывающих такое же негативное влияние на систему обязательного социального страхования в постсоветской России, относятся глубокие и, скажем прямо, плохо регулируемые государством изменения в формах и структуре занятости населения.

В той или иной мере этих изменений мы уже касались. К ним, напомним, относятся:

- рост численности лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой (индивидуальные предприниматели, адвокаты, домработницы, работники охраны, фрилансеры и др.);
- масштабное развитие непостоянной и формальной занятости, новых ее форм (работа на дому, неполный рабочий день и т. д.);

- возрастающее межстрановое перемещение трудовых ресурсов (приток рабочих рук, так называемых гастарбайтеров, выезд на работу за рубеж граждан России);

- рост индивидуализации и атомизации общества, что ведет к ослаблению солидарности и коллективизма граждан, а они, как известно, играют одну из ключевых ролей в социальном страховании, будь то пенсионное страхование (поколенческая солидарность) или медицинское (здоровые платят за больных) и т. д.

Все процессы имеют одну общую направленность — разрушение финансовых основ ОСС и принципов солидарности, на которых оно строится.

Вместе с тем усугубление ситуации обуславливается и тем, что регулирующая роль государства в этой области трудовых отношений в значительной мере утрачена. Красно-речивым подтверждением этого является признание одного из вице-премьеров Правительства РФ: “Почти 40 млн человек в России (из 86 млн трудоспособного населения) заняты непонятно где и непонятно чем”¹. К этому добавим от себя: взносы в страховую систему, как правило, ни они сами, ни их работодатели не вносят.

Другим существенным фактором, сокращающим финансовые возможности системы обязательного социального страхования, является низкий уровень доходов населения, в том числе оплаты труда наемных работников в современной России. Лишь в последние годы (2011–2012 гг.) она достигла порядка 67% ВВП, что значительно ниже индустриально развитых стран и даже СССР (в 1980 г. она составляла 76% ВВП). Все это означает более узкие возможности формирования финансовой базы ОСС.

Кроме того, имеет место, о чем мы уже говорили, массовый характер сокрытия работодателями части заработной платы в целях ухода от уплаты страховых взносов. По оценкам специалистов и данным Росстата скрытая зарплата составляет более 50% фонда легально выплаченной. Тем самым тарифооблагаемая база ОСС сокращается.

¹ См.: Труд, 2013. 5 апреля.

Одновременное воздействие всех этих факторов привело к существенному сужению финансовых возможностей ОСС по социальному обеспечению застрахованных.

Неправомерно сбрасывать со счетов и целенаправленные действия государства по снижению тарифов страховых взносов, уплачиваемых в систему ОСС, что в конечном счете означает снижение затрат работодателя на рабочую силу за счет недофинансирования социальной сферы. За примерами ходить далеко не нужно: в 2005 г. были снижены ставки ЕСН, введена регрессивная шкала налогообложения, в 2011 г. тарифы с 34% были снижены на 8 процентных пунктов, затем до 30% (2012 г.). Эти действия государства пробили серьезные бреши в бюджетах фондов социального страхования. Практически все три фонда ОСС оказались дефицитными. В результате их финансовые возможности по обеспечению социальной защиты застрахованных за счет собственных ресурсов были значительно снижены.

Льготы, что уже стало притчей во языцех, по уплате страховых взносов, предоставляемые государством отдельным категориям плательщиков взносов, также снижают размер финансовых поступлений в систему ОСС. Так, в 2010–2011 гг. были предоставлены такие льготы новым категориям плательщиков взносов. Общие потери системы ОСС в результате льготного тарифообложения составляют миллиарды рублей.

В итоге не только сокращается ресурсная база обязательного социального страхования, но становится в финансовом отношении неустойчивой система, возрастает ее зависимость от федерального бюджета. Приведем на этот счет следующие данные: вливание средств из федерального бюджета в ОСС в 2012 г. составило 2 трлн 748 млрд руб. Согласно прогнозам, эта тенденция сохранится минимум до 2050 г.

Принятый механизм формирования финансовой базы внебюджетных фондов социального страхования и порядок расходования страховых средств также таят в себе возможность невыполнения установленных государством социальных гарантий, т. е. обуславливает их ненадежность.

Во-первых, законодательно не определен ни порядок создания необходимых резервов страховых средств, ни их размер.

Во-вторых, отсутствие механизмов, обеспечивающих компенсацию потерь страховой системы при невыполнении перед ней финансовых обязательств со стороны государства, работодателей, отрицательно сказывалось и сказывается на ее надежности. Нет механизмов, обеспечивающих неотвратимость выполнения обязательств перед страховой системой со стороны как государства, так и других субъектов страхования. На 1 января 2012 г. задолженность Правительства РФ по финансированию выплат (пособий, затрат на санаторно-курортное лечение, оздоровление “чернобыльцев”) составила 177,8 млрд руб., детских пособий — 11,5 млн руб. и т. д. Все это означает, что государство не выполняет в должной мере обязанности гаранта права населения на социальную защиту.

12.2. Родовые недостатки действующей системы ОСС

Казалось бы, с переходом к социально ориентированной рыночной экономике развитие социальной защиты населения в новых условиях должно осуществляться на страховых основах. Однако при сравнении созданной системы ОСС и системы социального страхования индустриально развитых стран приходится констатировать, что она еще далеко не соответствует ни критериям, ни требованиям страховых систем. К сожалению, действительность разошлась с декларациями и намерениями.

Какие же проблемы сегодня характерны для ОСС? К их числу можно отнести:

1) низкий уровень страхового обеспечения во всех основных направлениях обязательного социального страхования (пенсионном, медицинском, социальном), финансовая неустойчивость системы, нарастание зависимости от федерального бюджета;

2) деформация экономических основ системы;

3) угроза постепенного сползания ОСС к системе социального обеспечения советского образца.

12.2.1. Низкий уровень страхового обеспечения и ненадежность ОСС

Низкий уровень страховых выплат сегодня, можно сказать, общепризнан как властью, так и научным сообществом, экспертами и специалистами в области социального страхования. Статистика на этот счет общеизвестна. В различных разделах учебника она нами была рассмотрена. Поэтому вряд ли есть необходимость снова возвращаться к ней. В данном случае для нас важнее другое: являются ли низкий уровень социального обеспечения и ненадежность системы случайными, временными явлениями или они обусловлены внутренними недостатками самой системы социального страхования? И почему они воспроизводятся с завидным постоянством?

Обычно в качестве причин такого положения указываются: длительный кризис, поразивший нашу экономику (что действительно имело место в результате проводимых реформ), низкий уровень сбора страховых взносов, невыполнение федеральными и местными бюджетами своих обязательств по финансированию системы социального страхования и т. д. Отрицать негативное воздействие подобных факторов было бы, конечно, неверно. Однако и в условиях экономического роста, имевшего место в последние годы, и роста сбора страховых взносов указанные недостатки преодолеть не удалось. Из этого, на наш взгляд, следует лишь один вывод: низкий уровень страховых выплат обусловлен не только внешними факторами, но и кроются в ней самой. Они воспроизводятся и консервируются в значительной мере ее внутренними существенными недостатками, другими словами, теми принципами (еще весьма далекими от подлинно страховых), на которых она построена, используемыми в ней страховыми механизмами и технологиями. Среди них в первую очередь необходимо отметить следующие.

Во-первых, механизм установления размера страховых выплат (страхового обеспечения при наступлении страхового случая) включает и продолжает включать в себя законодательно установленные ограничители. Так, в пенсионном страховании

максимальный размер пенсии ограничивался, независимо от размера оплаты труда и, следовательно, уплаченных страховых взносов, тремя минимальными размерами пенсии, затем в качестве ограничителя были введены коэффициент 1,2 и величина так называемой средней зарплаты по стране, устанавливаемой для начисления пенсии. Последняя же, напомним, определялась не на основе статистических данных о размере средней зарплаты по экономике, а устанавливалась Правительством РФ. Вместо реальной объективной категории вводилась расчетная, замешанная на изрядной доле субъективизма и конъюнктурных соображений. Данное ограничение продолжает действовать и сегодня при конвертации в пенсионный капитал размера заработка при назначении пенсии. Используются ограничители и в новой пенсионной формуле, введенной в действие с 1 января 2015 г., при расчете индивидуального коэффициента пенсионера, который, как мы знаем, равен отношению зарплаты застрахованного за год, с которой уплачивались страховые взносы в систему обязательного пенсионного страхования, к максимальной зарплате (предельной базе), с которой по закону работодатели уплачивают страховые взносы в систему ОПС. Этот коэффициент не может быть больше единицы, что означает: если зарплата (доход) застрахованного превышает предельную базу, с которой уплачиваются страховые взносы, это превышение не учитывается при исчислении пенсии. Другими словами, размер заработка учитывается не полностью, что означает ущемление прав застрахованного.

Кроме того, напомним, ключевой показатель, используемый при денежной оценке суммы накопленных баллов (пенсионных прав) и исчислении размера пенсии, — стоимость (цена) одного балла — является не результатом реальных, объективных экономических и социальных процессов, а устанавливается ежегодно правительством с учетом состояния экономики, т. е. является плодом “творчества” госчиновников. Словом, ухудшилось в данном году состояние экономики, соответственно стоимость заработанных пенсионных прав может быть уменьшена, хотя сумма заработанных баллов не уменьшится или даже возрастет.

Объективных критериев установления цены (стоимости) одного балла, его верхней и нижней границ нет, как нет и законодательно установленных гарантий от субъективизма и волюнтаристских действий государства при оценке пенсионных прав застрахованных лиц и исчислении размера реально заработанной (а не произвольно оцененной) ими пенсии. Подобные примеры можно приводить и дальше. Но в данном случае важен не сам по себе перечень действующих в ОСС ограничений, а их характер и направленность. В этой связи следует обратить внимание на два обстоятельства.

Во-первых, ограничивается верхний размер страховых выплат. Тем самым искусственно, чисто административным путем, ограничивается уровень социального обеспечения застрахованных. Поэтому, с одной стороны, правомерность таких ограничений вызывает большие сомнения и, с другой — ими объясняется действующая закономерность постоянного воспроизводства низкого уровня страховых выплат и качества оказываемых услуг. Ранее рассмотренные данные свидетельствуют, что это характерно для всех видов страхового обеспечения.

Во-вторых, введение ограничения верхнего предела страховых выплат ведет к утрате обусловленности их размера уплаченными страховыми взносами. В результате подрывается один из основополагающих принципов социального страхования. Ведь в данном случае размер страховых выплат мало зависит от величины зарезервированной застрахованным заработной платы в виде страховых взносов на пенсионное обеспечение, оказание гарантированных государством медицинских услуг и т. п.

Консервация низкого уровня страховых выплат прямо обусловлена и принятым порядком их индексации. Во-первых, по ряду пособий они годами вообще не индексировались, причем сроки и размеры индексации ряда пособий законом не определены. Во-вторых, индексация зачастую заменялась компенсациями. В частности, в 1997–2000 гг. индексация пенсий многократно заменялась компенсациями. Кроме того, принятый порядок индексации страховых выплат ограничивается

уровнем инфляции, что в лучшем случае консервирует (а, как правило, снижает) и без того низкий уровень пенсионного обеспечения. Это однозначно подтверждается статистикой. **Реальный размер назначенных пенсий** (2000 г. — с учетом компенсации) в процентах к предыдущему году выглядит следующим образом:

1992	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
92	128	110	105	118	111	135	101	105

Источник: Российский статистический ежегодник. 2013 / Росстат. М., 2013. С. 130.

Кстати, действующий порядок индексации пенсионных выплат, в соответствии с прогнозом инфляции, сохранился в отношении социальной пенсии и базовой части страховой пенсии и в новой пенсионной системе. Ее разработчики не приняли других предложений и тем самым заложили механизм, консервирующий тот или иной достигнутый уровень пенсионного обеспечения при росте инфляции. На деле же, как показывает практика, реальная инфляция не всегда отражает прогнозную, что будет означать неизбежное снижение покупательной способности пенсионных выплат.

Для действующей системы ОСС, наряду с низким уровнем страховых выплат, характерны систематически изменяющиеся условия страхования, что нередко ведет к ущемлению прав застрахованных. Так, за введением в 2002 г. накопительной составляющей в пенсионном обеспечении через два года последовала отмена этой нормы и выведение из нее всех застрахованных до 1967 года рождения. Накопленные средства государство не вернуло, пообещав их учесть в пенсионном капитале при выходе на пенсию. Пересмотрены также стажевые условия выхода на пенсию. В частности, исключены из стажа: обучение в средних специальных и высших учебных заведениях, пребывание в аспирантуре, докторантуре, клинической ординатуре и другие периоды учебы, ранее в нее входившие, и др. Кроме того, все периоды, учитывавшиеся в общем трудовом стаже в льготном порядке (в полуторном,

двойном, тройном), например работа в лепрозориях и противочумных учреждениях, военная служба по призыву, работа на Крайнем Севере, пребывание реабилитированных граждан в местах лишения свободы и др., учитываются теперь в составе страхового стажа в календарном порядке.

Конституционный Суд РФ постановлением от 29.01.2004 № 2-П установил, что нормы Федерального закона “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” “по своему конституционно-правовому смыслу в системе норм не могут служить основанием для ухудшения условий реализации права на пенсионное обеспечение, включая размер пенсии, на которые рассчитывало застрахованное лицо до введения в действие нового правового регулирования (независимо от того, выработан им общий или специальный трудовой стаж полностью либо частично)”. Однако даже после этого практика ухудшения условий выхода на пенсию продолжается.

12.2.2. Деформация системообразующих базовых элементов ОСС

Одной из глобальных проблем действующей системы ОСС является деформация ее системообразующих базовых элементов. К их числу прежде всего относится деформация отношений собственности. В этой связи вполне правомерно возникает вопрос: что вкладывается в понятие деформации вообще? Обычно под деформацией понимается изменение формы, объема. Но в данном определении отсутствует направленность изменения. Поэтому точнее под деформацией следует понимать такое изменение, которое ведет к утрате свойств и качеств предмета, явления. Применительно к обязательному социальному страхованию деформация означает или утрату, или искажение отношений собственности, распределительных отношений, основополагающих принципов.

Деформация отношений собственности. Вспомним, что отношения собственности в системе ОСС, как и во всякой другой системе подобного типа, являются тем фундаментом, на котором формируется весь комплекс экономических отношений. Другими словами, они составляют их центральное ядро. Поэтому деформация этого фундамента неизбежно

ведет либо к снижению эффективности деятельности всей системы, либо к ее слому.

Для понимания сущности деформации собственности ОСС следует исходить из следующих положений. Собственность ОСС, как и любое явление, с одной стороны, содержательна, а с другой — определенным образом оформлена, т. е. она имеет определенное содержание и определенную форму. Форма и содержание находятся в единстве. Но это не механическое, а диалектическое единство. Оно предполагает необходимость соответствия формы и содержания.

В действующей системе ОСС это соответствие было нарушено, что и составляет суть деформации собственности ОСС. Рассмотрим это подробнее.

Подлинно страховую систему отличает от любых квазистраховых систем в первую очередь то, что ее финансовые ресурсы и другие активы являются собственностью не государства, а самой страховой организации. В силу этого по своему экономическому содержанию она является ассоциированной индивидуально-групповой собственностью застрахованных. Такой ее экономический статус определяется тем, что источником собственности в данном случае является часть необходимого продукта работников, вносимого работодателем в виде страховых взносов в фонды обязательного социального страхования на пенсионное, медицинское, социальное и т. п. обеспечение при наступлении страхового случая. Аккумулятивные таким образом финансовые ресурсы составляют собственность всех застрахованных и на принципах солидарной или солидарно-накопительной системы используются для их защиты от социальных и профессиональных рисков.

Естественно, данное содержание должно иметь и соответствующую юридическую форму, что предполагает юридическое закрепление активов ОСС в собственность страхового сообщества, т. е. фондов обязательного социального страхования. Однако в системе ОСС требование соответствия формы и содержания было нарушено. Законодательством о пенсионном, медицинском, социальном страховании средствам (активам)

фондов придан статус государственной (федеральной) собственности. А это означает не что иное, как огосударствление собственности фондов социального страхования. В результате в государственную форму было втиснуто чуждое ей содержание. Последствия такой коллизии многоплановые. Прежде всего система ОСС лишилась права владения, распоряжения и пользования собственностью. Оно было присвоено государством. Поэтому государство фактически распоряжается страховыми средствами, хотя формально-юридически бюджеты фондов социального страхования отделены от госбюджета. Оно может их в той или иной мере использовать на нужды, прямо не относящиеся к социальному страхованию. В этой ситуации на долю фондов ОСС оставлено лишь оперативное управление финансовыми ресурсами, но не более того.

Государство сосредоточило в своих руках основные объемы страховых средств. Оно в значительной мере ограничило оперативно-хозяйственную деятельность фондов социального страхования. О какой их самостоятельности можно говорить, если они находятся в прямом подчинении Министерству здравоохранения и Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации? Государство заняло монопольное положение, сосредоточив в своих руках страхование не только действительно массовых социальных и профессиональных рисков, касающихся всех групп и слоев населения, но и страхование специфических рисков (например, досрочных пенсий за работу в особых условиях труда) или специфических социальных групп населения (скажем, пенсионное страхование северян). Но это поверхностные последствия проявления огосударствления. Что касается глубинных последствий, то здесь необходимо иметь в виду следующее.

Во-первых, огосударствление собственности ОСС привело к глубинным деформациям его распорядительных отношений и базовых принципов.

Во-вторых, фонды социального страхования утратили свой статус публично-правовых организаций, отстаивающих и защищающих демократическими методами интересы

застрахованных граждан. Сегодня они имеют статус агентств при федеральных Министерстве здравоохранения и Министерстве труда и социальной защиты.

В-третьих, система ОСС оказалась перегруженной нестраховыми обязательствами, в результате чего была не в состоянии выполнить обязательства перед застрахованными, даже установленные законодательством.

В этом случайного ничего нет. То, что государство должно делать в рамках социальной обеспечения за счет федерального бюджета, оно по многим позициям переложило на систему ОСС. Так, пенсионная система направляет часть своих ресурсов на выплату пенсий врачам, педагогам в период от выхода на досрочную пенсию (что законодательно установлено) и до общеустановленного возраста выхода на пенсию, хотя страховые взносы на эти цели не перечисляются ни самими бюджетниками (из-за очень низких зарплат), ни государством, выступающим в данном случае работодателем. Получается, те расходы, которые должно нести государство, перекалдываются на общую пенсионную систему. Также до последнего времени страховые средства ПФР использовались для выплаты досрочных пенсий работникам, занятым в тяжелых, вредных и опасных условиях труда.

В-четвертых, субъекты страхования (или их представители) оказались по существу исключены из процесса принятия решений, определения путей развития ОСС и т. д. Поэтому фактически социальное страхование по причине огосударствления оказалось вне сферы социального партнерства.

Наглядно это проявилось, например, при ликвидации фонда занятости. Его ликвидация означала ликвидацию страхования безработицы. Но это не вызвало в обществе ни возмущения, ни протестов: ликвидировали одну госструктуру — создали другую. В то время как риск безработицы имеет массовый характер, она является хроническим явлением рыночной экономики. Последние 10 лет число зарегистрированных безработных в России ежегодно составляет несколько миллионов человек (см. табл. 12.1).

Численность экономически активного населения и уровень безработицы

	1992	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Экономически активное население — всего, тыс. чел.	75 060	72 770	73 581	75 289	75 700	75 694	75 478	75 779	75 676
в том числе:									
занятые в экономике	71 171	65 070	68 339	70 770	71 003	69 410	69 934	70 857	71 545
безработные	3889	7700	5242	4519	4697	6284	5544	4922	4131
Уровень безработицы, %	5,2	10,6	7,1	6,0	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5

Источник: Российский статистический ежегодник. 2013 / Росстат. М., 2013. С. 102.

В-пятых, в результате огосударствления система ОСС оказалась неспособной охватить социальным страхованием значительные группы населения, прежде всего самозанятых. Их участие в обязательном социальном страховании носит все еще номинальный характер, и их вклад в формирование финансовой базы ОСС не сопоставим с вкладом наемных работников. Используемые в ОСС страховые технологии оказались непригодными для вовлечения всех социальных групп населения в процесс социального страхования.

Наряду с прямым управлением государством финансовыми ресурсами фондов ОСС имеет место ограничение развития негосударственных форм социального страхования. Сегодня в России обязательное социальное страхование идентифицируется только с государственным страхованием. Вместе с тем мировой опыт показывает, что возможны различные формы негосударственного социального страхования.

Деформация распределительных отношений и страховых принципов ОСС. Деформация экономических отношений и страховых принципов проявляется по различным направлениям.

1. В действующей системе ОСС существует возможность получения страховых услуг без участия в формировании финансовой базы социального страхования.

В результате нарушается один из основополагающих принципов социального страхования “взнос — выплата”, а система недополучает законодательно установленные ресурсы. Компенсация в этом случае выпадающих доходов за счет госбюджета, как вынужденная мера, может облегчить финансовое состояние того или иного фонда, но при этом не решается главная задача — обеспечение функционирования системы социального страхования как страховой. Налицо ее подмена квазистраховой.

2. Масштабы перераспределения финансовых ресурсов в солидарно-распределительной системе вполне закономерны. Но вся парадоксальность ситуации в том, что в действующей системе ОСС перераспределение превышает всякие разумные пределы.

В результате нарушается один из базовых принципов социального страхования — относительное соответствие страховых выплат страховым взносам. Особенно наглядно такая ситуация прослеживается в пенсионном обеспечении северян (подробнее будет рассмотрено ниже). Все это в конечном счете ведет к социальной несправедливости и конфликту интересов участников ОСС.

Следствием нарушения этого принципа является также то, что пенсии стали “плоскими”, т. е. разница между средней и максимальной пенсией минимальная. Новая пенсионная реформа предусматривает ряд мер по устранению этого недостатка. Насколько они будут эффективны, покажет время.

3. Серьезно деформированной оказалась цель социального страхования, а точнее, произошла ее подмена. В подлинно страховых системах целью социального страхования является обеспечение воспроизводства работника (индивида) при наступлении страхового случая на социально приемлемом уровне. В российской системе социального страхования, как закреплено в соответствующих законодательных актах, его

целью является компенсация утраченного заработка. Такая подмена влечет за собой негативные последствия.

Во-первых, в страховой системе величина затрат на воспроизводство работника, т. е. стоимость рабочей силы, имеет количественную определенность для конкретного этапа развития общества. В российской же системе размер компенсации является величиной неопределенной.

Во-вторых, такая подмена ведет к деформации тарифов на социальное страхование. В частности, это проявляется в том, что формирование необходимых объемов страховых взносов в страховых фондах и соответственно размеры страховых тарифов подчинены не обеспечению воспроизводства работника (индивида) при наступлении страхового случая, а частичной компенсации утраченного заработка. При этом размер компенсаций может определяться в большей или меньшей мере произвольно, либо на базе прожиточного минимума, либо его определенного процента, либо на основе иных нормативов.

4. Деформация экономических основ социального страхования не могла не привести к деформации его принципов. Это проявилось прежде всего в том, что в отдельных направлениях ОСС страховые выплаты либо слабо увязаны с уплатой страховых взносов, либо вообще не обеспечены страховыми взносами. Так, в обязательном медицинском страховании неработающее население взносов не уплачивает вообще. Медицинскую помощь оно получает бесплатно за счет средств региональных бюджетов.

5. В действующей системе ОСС не работает один из основополагающих принципов — личной ответственности каждого застрахованного за свое материальное положение при наступлении страхового случая. Работники не участвуют в финансировании социального страхования, так как не уплачивают взносы из личных доходов. Принцип личной ответственности каждого за формирование условий своей жизни, необходимый в рыночной экономике, сведен к нулю. Причем аргумент низкого уровня оплаты труда в России, мешающий введению данной меры, хоть и имеет место, но известны пути нивелирования этого фактора, когда взносы из личных заработков

не ухудшают материального положения застрахованных. Позже этот вопрос будет рассмотрен подробнее.

12.3. Придание ОСС подлинно страхового характера

Трансформация любой системы в качественно новое состояние, т. е. радикальное ее реформирование, предполагает необходимость: во-первых, выявления ее сущностных недостатков (мы их рассмотрели) и, во-вторых, определения целей, которые должны быть достигнуты в процессе ее модернизации.

Созданная в России система ОСС еще молода. И хотя в своем нынешнем виде она не отвечает тем задачам, которые должна решать, но ее потенциальные возможности далеко не исчерпаны. Она в состоянии сформировать, о чем свидетельствует опыт индустриально развитых стран, надежную страховую защиту населения. Это подтверждает и опыт нашей страны, при всей непоследовательности в действиях Правительства.

Сформированные в первые годы рыночных реформ инструменты и механизмы социального страхования, пусть и весьма несовершенные, позволили в условиях масштабных изменений экономической и социальной сфер страны предотвратить крайние формы нищеты и бедности населения, обеспечив приемлемое в этих условиях социальное обеспечение пенсионеров, привлечь значительные финансовые ресурсы для медицинской помощи.

Было бы неправильным недооценивать возможности социального страхования и в повышении ответственности работника за собственное материальное обеспечение при наступлении страхового случая и в приобщении к социальной защите работодателей.

Нужно также отметить, что возможности формирования нового облика системы ОСС, базирующейся на подлинно страховых принципах, далеко не утрачены. Проведенная пенсионная реформа подтверждает это наглядно, хотя, конечно, вопросы совершенствования пенсионного обеспечения еще остаются.

Рассмотрим возможные пути реформирования действующей системы ОСС, придания ей нового облика.

Характер и содержание путей реформирования определяются целями и вытекающими из них задачами, которые должны быть достигнуты в процессе реформирования. Важность определения действительно необходимых, а не надуманных целей для дальнейшего развития ОСС трудно переоценить. Если цели подменены или поставлены ложные цели, то это ничего, кроме вреда, принести не может.

В различных публикациях, публичных высказываниях нередко в качестве цели реформирования системы ОСС определяется достижение оптимизации сбалансированности ее обязательств перед застрахованными и финансовых ресурсов, создание устойчивой ее финансовой основы, обеспечение целевого и рационального использования страховых средств.

Бесспорно, это необходимые и важные цели и без их достижения система ОСС нормально выполнять свои функции не в состоянии. При нехватке страховых средств их достижение возможно в усеченном (урезанном) виде. Однако названные и им подобные цели реформирования по своей сути представляют модернизацию (в той или иной мере) либо отдельных страховых принципов (например, соответствие доходов и расходов есть конкретизация принципа “взнос — выплата”), либо определенных инструментов обязательного социального страхования. Поэтому они не могут определять основную цель его реформирования.

В качестве основной цели можно определить преодоление квазистрахового характера действующей системы ОСС и формирование подлинно страховой системы в качестве правового и экономического механизма обеспечения равных возможностей всем гражданам РФ получения социальной защиты от социальных и профессиональных рисков, носящих массовый характер, в виде пенсионного обеспечения, выплаты пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, получения бесплатной медицинской помощи в нужном объеме и необходимого качества и т. д.

Достижению этой цели должны соответствовать и основные стратегические направления изменений в системе ОСС. Основопологающим из них является устранение деформаций базовых элементов обязательного социального страхования: отношений собственности, распределительных отношений и страховых принципов.

Без этих глубинных изменений экономического и правового статуса системы ОСС будет с завидным постоянством воспроизводить свою низкую эффективность. Поэтому было бы ошибкой свести цель и содержание реформирования к решению частных вопросов в обязательном социальном страховании, скорее, наоборот, их решение должно быть направлено на формирование качественно новой системы ОСС. Естественно, эти задачи не одного дня, но вместе с тем это конечная цель радикальных преобразований системы обязательного социального страхования.

Формирование подлинно страхового характера ОСС предполагает радикальные изменения правовых, экономических, финансовых и организационных отношений. Ядром их должны стать:

- изменение статуса ОСС;
- разгосударствление системы ОСС;
- переход на подлинно страховые принципы.

Изменение статуса ОСС. Логика радикального реформирования системы ОСС требует прежде всего изменения статуса ОСС как особого института гражданского общества. Его статусу должен быть придан публично-правовой характер.

В настоящее время ОСС имеет статус государственного, а фонды социального страхования, соответственно, статус государственных учреждений. Придание ОСС публично-правового статуса означает выведение его из прямого управления государством. Тем самым обязательное социальное страхование перестает быть государственным, а фонды обязательного социального страхования перестают быть государственными учреждениями. В результате ОСС начинает функционировать как самостоятельный в организационном и финансовом отношении социальный институт, деятельность которого

имеет публичный характер и подчиняется реализации общественных интересов, т. е. интересов застрахованных граждан. Тем самым создаются реальные предпосылки ограничения и установления пределов вторжения государства в сферу деятельности ОСС, защиты прав застрахованных, отстаивания их интересов (а они, как известно, довольно часто расходятся с интересами государства).

В то же время деятельность ОСС осуществляется на основе установленных и охраняемых государственной властью норм и правил, регулирующих его отношения с государством, хозяйствующими субъектами, застрахованными, общественными организациями и т. д.

В частности, публично-правовой статус социального страхования предполагает:

- обязательность, установленную законом, страховой формы социальной защиты как для работодателей, так и для наемных работников с соответствующими правами и обязанностями (обязательность уплаты страховых взносов для работодателей, обязательность страхования для определенных категорий работников и т. д.);
- законодательное определение перечня социальных и профессиональных рисков, подлежащих социальному страхованию;
- законодательное установление страховых тарифов;
- установление законом стандартов материального обеспечения по социальному страхованию.

Наделение ОСС публично-правовым статусом означает также приведение в соответствие его экономически-правового положения с его сущностью и принципами. То, что ОСС является формой самоорганизации работников, обеспечивающих собственную защиту от социальных и профессиональных рисков за счет собственных средств, тем самым находит закрепление в статусе. В то же время публично-правовой статус ОСС позволяет, опираясь на демократические методы, надежно защищать и отстаивать интересы застрахованных граждан, обеспечивать строго целевое расходование средств,

предназначенных для финансирования страховых выплат, а также прозрачность управления ими.

Разгосударствление ОСС. Проблема разгосударствления национальной системы обязательного социального страхования России имеет два аспекта:

1) изменение формы собственности. Сегодня финансовые ресурсы и другие активы системы ОСС закреплены за государством. Разгосударствление означает юридическое закрепление их в собственность системы ОСС;

2) создание условий для развития негосударственных форм обязательного социального страхования. Они должны перестать быть только государственными.

Сразу же отметим, что разгосударствление неправильно понимать как полный уход государства из сферы социального страхования. В данном случае речь идет о другом:

- о приведении в соответствие юридической формы и сущности собственности на материальные и финансовые ресурсы системы ОСС. Являясь собственностью самих застрахованных, они должны получать и соответствующий правовой статус. В действующей системе обязательного социального страхования, как мы знаем, соответствие формы и содержания собственности нарушено.

- об освобождении государства от несвойственных ему функций прямого управления страховой формой социальной защиты населения. В этой области оно должно заниматься тем, что для него свойственно: создавать правовую базу, на которой основывается социальное страхование, в соответствии с нормами законодательства принимать решения об образовании учреждений социального страхования или регулировать их возникновение.

Проблема разгосударствления системы ОСС многогранна. Но центральным ее звеном является изменение отношений собственности на средства и активы ОСС. Они должны быть выведены из-под юрисдикции государства и переданы в собственность страховой системы (страхового сообщества).

Такой подход не является надуманным, он опирается на реально существующие экономические отношения. Напом-

ним, что финансовые ресурсы ОСС — часть необходимого продукта, зарезервированного работниками в виде части их заработной платы и используемого для покрытия затрат на воспроизводство рабочей силы (индивида) при наступлении страхового случая. Поэтому, не вступая в противоречие с логикой, можно сделать только один вывод: это собственность застрахованных работников (и их иждивенцев), право на которую они реализовывают при наступлении страховых случаев: при выходе на пенсию, при установлении факта инвалидности, временной нетрудоспособности и т. д.

Притязания государства на нее не имеют никаких экономических оснований. Даже в рабовладельческом и феодальном обществе и тем более в социально ориентированных капиталистических странах государство никогда не посягало на необходимый продукт, созданный работниками.

Далее, правовое закрепление средств ОСС в собственность государства, фактическое распоряжение и пользование ими государственной властью, как было показано ранее, привели к деформации всех социально-экономических отношений: работники утратили право на основной ресурс их защиты от социальных рисков, из собственников они превратились в получателей пособий от государства, его иждивенцев. Система отношений оказалась перевернутой. По существу же они получают в виде страховых пособий уже ими заработанное, а государство лишь должно обеспечить контроль и эффективное управление страховыми средствами и быть гарантом сохранения заработанных страховых прав.

Таким образом, радикальное изменение отношений собственности в системе обязательного социального страхования является не только обоснованным с экономической и юридической точек зрения, но и необходимо с практической точки зрения. Владение, распоряжение и пользование фондами ОСС страховыми средствами позволит обеспечить их финансовую и институциональную независимость от государства. Пока не будет решен вопрос о собственности на средства страховых фондов, будет продолжаться волюнтаризм в установлении тарифов в страховые фонды, нецелевое использование стра-

ховых средств, будут предприниматься разные меры, расширяющие финансовую устойчивость системы социального страхования, снижающие размеры страховых выплат, и т. д.

Развитие негосударственных форм социального страхования. Разгосударствление обязательного государственного социального страхования (ОГСС) означает ликвидацию монополии государства в этой сфере. Тем самым, открываются новые возможности для развития обязательного социального страхования.

Во-первых, открывается простор для создания новых видов негосударственного социального страхования, которые сегодня втиснуты в ОГСС. В данном случае речь идет о формировании профессиональных, территориальных, корпоративных систем социального страхования. Это позволяет решить проблему выплат досрочных пенсий для работников, занятых на тяжелых и вредных работах, а также проживающих в районах с неблагоприятными природно-климатическими условиями (территории Крайнего Севера). Каждая из этих систем обеспечивала бы страхование специфических рисков или особых профессиональных и социальных групп и слоев населения, которые не могут быть охвачены ОГСС. Сегодня такие системы находятся или в зачаточном состоянии, или не развиты вообще.

Во-вторых, преодолевается стереотип представлений, что обязательное социальное страхование — это только государственное страхование. Развитие его негосударственных форм не только важный, но и необходимый момент формирования нового облика ОСС. Конечно, разгосударствление ОСС, формирование негосударственных его форм — это не скоропалительная акция, а длительный, постепенный процесс. В качестве его первых шагов было бы целесообразно вынести из ОГСС страхование таких специфических рисков, как: работа во вредных и опасных условиях; работа, дающая право на пенсию по выслуге лет; работа в неблагоприятных природно-климатических условиях; несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания.

Наличие развитой системы негосударственного социального страхования позволит сделать реальные шаги по разгосударствлению социального страхования, ликвидации монополии обязательного государственного социального страхования, созданию возможности альтернативного страхования в целях расширения объема и качества предоставляемых страховых услуг. Поэтому вопрос о разгосударствлении социальной сферы носит не только тактический, но и стратегический характер.

Вместе с тем ради объективности необходимо сказать, что декларации и робкие шаги в направлении разгосударствления системы ОСС властными структурами сделаны в пенсионной реформе 2014 г.

Следует также обратить внимание на то, что постановка вопроса о разгосударствлении системы социального страхования базируется не на умозрительных заключениях, а на реальных социально-экономических изменениях, происшедших в России в результате перехода к рыночной экономике.

12.4. Переход системы ОСС на подлинно страховые принципы

Важным стратегическим направлением в формировании нового облика ОСС является также переход системы на подлинно страховые принципы.

Федеральным законом “Об основах обязательного социального страхования” определены следующие основные принципы ОСС:

- устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного социального страхования;
- всеобщий обязательный характер социального страхования, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий;
- государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных рисков и исполнение обязательств по ОСС независимо от финансового положения страховщика;

- государственное регулирование системы ОСС;
- паритетность участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления системы ОСС;
- обязательность уплаты страхователями страховых взносов;
- ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования;
- автономность финансовой системы обязательного социального страхования;
- обеспечение надзора и общественного контроля.

Перечень принципов довольно обширный, но недостатком его является размытость системообразующих принципов, к которым, напомним, в первую очередь относятся:

- принцип солидарности;
- принцип личной ответственности;
- принцип взаимответственности участников страхового процесса (трехсторонности);
- принцип самоуправления.

Принцип солидарности. Реализация принципа солидарности, содержанием которого является взаимопомощь и взаимоподдержка, предполагает, что никто из застрахованных не освобождается от участия в солидарном покрытии ущерба при наступлении страхового случая. Поэтому придание действующей системе ОСС нового облика потребует неукоснительного соблюдения правила, что право на страховые выплаты имеют лишь те, кем (или за кого) уплачены страховые взносы. Мера, безусловно, жесткая, даже, может быть, жестокая, но обязательная для страховой формы социальной защиты населения. В этой связи вполне обоснован вопрос, а какие шаги необходимо предпринять для реализации данной нормы? Ответ на него, что называется, лежит на поверхности. Речь идет об изменении сложившейся порочной практики освобождения от уплаты страховых взносов в фонды обязательного социального страхования вообще (силовые министерства и ведомства), либо уплаты страховых взносов по льготным тарифам для

отдельных категорий населения (индивидуальные предприниматели, нотариусы и т. д.), либо предоставления страховых услуг без их уплаты (медицинские услуги неработающему населению). Преодоление такого положения — первый шаг к реализации принципа солидарности в полном объеме. Вместе с тем это, во-первых, сотни миллиардов рублей дополнительных доходов в систему ОСС, а во-вторых, восстановление принципа социальной справедливости.

Не меньшее значение для утверждения принципа солидарности имеет упорядочение перераспределительных процессов. В действующей системе, нужно сказать прямо, они приобрели гипертрофированные формы. Территориальное перераспределение страховых ресурсов — явление прежде всего российское. Обусловлено оно разным уровнем социально-экономического развития регионов, а следовательно, разным объемом поступления средств в систему ОСС по каждому из них. Поэтому в отдельных субъектах Федерации возникает нехватка финансовых ресурсов для выполнения обязательств, гарантированных законом перед застрахованными. Причем это не разовое явление, вызванное случайным или временным обстоятельством, а явление, носящее долговременный характер. В силу этого территориальная солидарность объективно необходима, когда регионы-доноры поддерживают убыточные регионы. Но весь вопрос в масштабах такого перераспределения. В действующей системе ОСС имеет место явный перекосяк: когда регионы-доноры вносят налоговые выплаты со средних зарплат, в три-четыре раза превышающих таковые в дотационных регионах, а размер выплачиваемых пенсий в них превышает размеры пенсионных выплат в течение последнего десятилетия в дотационных регионах, лишь на 6–20%. Данная проблема, безусловно, должна найти решение в новой системе ОСС, чтобы, сохраняя принцип солидарности, в то же время обеспечить социальную справедливость и снять напряжение между регионами-донорами и дотационными регионами.

Переход ОСС на подлинно страховые принципы предполагает также упорядочение перераспределения финансо-

вых ресурсов между разными формами социальной защиты. В действующей системе наряду с солидарно-территориальным перераспределением страховых средств получило распространение и их перераспределение между другими формами социальной защиты населения — социальным обеспечением и социальной помощью. И хотя такое перераспределение страховых средств системы ОСС к принципу солидарности никакого отношения не имеет, тем не менее оно приобрело довольно большие размеры: до 30–40% ее финансовых ресурсов используется для целей социальной помощи в пользу лиц, не имеющих прав на страховые выплаты, что в два, а то и в три раза превышает аналогичные пропорции в развитых странах.

Освобождение системы обязательного социального страхования от выплат нестрахового характера — важное и необходимое условие для придания ей подлинно страхового характера.

Принцип личной ответственности. Реализация данного принципа включает различные действия застрахованных, установленные законом. Прежде всего он связан с уплатой застрахованным страховых взносов из личных заработков. Поскольку в настоящее время страховые платежи работниками не уплачиваются, поскольку это означает, что данное важнейшее условие социального страхования в ОСС не выполняется. Возможные пути решения этой проблемы будут рассмотрены в следующей главе.

Принцип трехсторонности (взаимоответственности участников страхового процесса). Одна из принципиальных особенностей социального страхования состоит в том, что в обеспечении социальной защиты от социальных рисков застрахованных, кроме их самих, участвуют работодатель и государство. Это предполагает, что личная ответственность застрахованного должна подкрепляться не только нормами закона, но и ответственностью работодателя и государства.

Можно с полной определенностью сказать: без взаимной ответственности всех участников ОСС эффективное его функционирование невозможно. Однако механизмы, обеспечиваю-

щие ответственное поведение сторон и особенно государства пока не созданы. В новой системе обязательного социального страхования вопросы социальной ответственности государства и бизнеса должны стать одними из ключевых и найти свое практическое решение.

Принцип самоуправления. Разгосударствление системы ОСС как условие радикального ее реформирования неизбежно предполагает переход к новой системе управления. Такой системой может стать самоуправление. Во-первых, оно в наибольшей мере отвечает природе ОСС как формы самоорганизации работников в целях обеспечения защиты от страховых и социальных рисков, носящих массовый характер. Во-вторых, оно наиболее полно соответствует характеру ответственности системы обязательного социального страхования. Поскольку страховые средства являются ассоциированной индивидуально-групповой собственностью застрахованных, вполне логично, что все действия по владению, распоряжению и пользованию ими должны осуществляться самими застрахованными, т. е. на основе самоуправления.

Переход к новому облику ОСС требует решения и целого комплекса других вопросов. В их число входит:

- ликвидация нестрахового характера страховых выплат, когда сами выплаты, их условия и размер не зависят ни от стажа работы, ни от страхового стажа, ни от размера заработка;
- установление размера страховых выплат в прямой зависимости от размера внесенных страховых взносов или заработка работника.

Показателем степени соответствия уровня выплат и заработка служит коэффициент замещения страховой выплатой утраченного заработка. В пенсионном страховании сегодня у высоко- и среднеоплачиваемых работников этот коэффициент составляет 10–20% — налицо прямое нарушение принципа зависимости уровня выплачиваемых пенсий и пособий от объема накопленных страховых и прежде всего пенсионных прав. Это, несомненно, отрицательно воздействует на мотивацию работников со средними и высокими уровнями зара-

ботной платы к зарабатыванию достойных пенсий и пособий. Без устранения данной коллизии ни о каком новом облике ОСС и речи быть не может. В этой связи размеры страховых выплат необходимо устанавливать в виде определенного процента от заработка работника или от суммы зачисленных на его счет страховых взносов. Порядок определения величины пенсии стал бы прозрачным и понятным для каждого человека. Появилась бы понятная и зримая зависимость размера пенсии от величины зарплаты (без всяких нелегальных и полунелегальных форм). Приведенные ниже данные (см. табл. 12.2) дают ориентир, каких размеров в обеспечении застрахованных необходимо достичь в ОСС.

Таблица 12.2

Размеры социальных гарантий застрахованным по международным стандартам и в России

Вид выплаты, гарантии	Россия, 2012 г.	Международные стандарты, конвенции МОТ	Россия, социально приемлемый вариант финансового обеспечения
Пенсия	Средний размер — 35% от заработка после 40 лет уплаты взносов	Минимальный размер — 40% от заработка после 30 лет уплаты взносов	Средний размер — 40% от заработка после 30 лет уплаты взносов; 60% — после 40 лет уплаты взносов
Пособие по временной нетрудоспособности	Средний размер — 50–80% от заработка	Минимальный размер — 55% при наличии иждивенцев	Стандартный размер — 80–90% от заработка
Пособие по безработице	Средний размер — 10–20% от заработка	Минимальный размер 40–55%	Стандартный размер — 80–90% от заработка
Гарантии оказания медицинской помощи и компенсация расходов на оплату лекарств	10–50% от заработка	70% от заработка — при амбулаторном лечении; 100% от заработка — при стационарном лечении	75% от заработка — при амбулаторном лечении; 100% от заработка — при стационарном лечении

Вопросы для самоконтроля

1. Какие факторы сужают возможности формирования ресурсной базы ОСС в современной России?
2. Почему в системе ОСС низкий уровень страховых выплат?
3. Как влияет на величину страховых выплат установленный порядок их индексации?
4. Имеет ли место в последние годы изменение условий страхования? Если да, то в чем оно проявляется?
5. В чем заключается деформация собственности системы ОСС?
6. Каковы последствия деформации собственности для ОСС?
7. Какие деформации распределительных отношений характерны для ОСС?
8. Охарактеризуйте возможные пути реформирования действующей системы ОСС.
9. В чем проявляются негативные последствия огосударствления системы ОСС?
10. Какие принципы социального страхования в действующей системе ОСС нарушены? Каковы последствия этих нарушений?
11. Как можно охарактеризовать цели реформирования действующей системы ОСС?
12. Как необходимо изменить статус ОСС?
13. Необходимо ли разгосударствление обязательного социального страхования? Если да, то, что оно в себя включает?
14. Почему необходимо развитие негосударственных форм социального страхования?
15. Что включает в себя переход ОСС на подлинно страховые принципы?
16. Какие необходимо принять меры для реализации на деле принципа солидарности?
17. Какой социально приемлемый уровень страховых выплат должен быть обеспечен в новой системе ОСС?

Глава 13. НЕОБХОДИМОСТЬ УЧАСТИЯ РАБОТНИКОВ В ФИНАНСИРОВАНИИ ОСС

Построение системы ОСС на подлинно страховых принципах, как уже отмечалось, предполагает решение большого круга проблем.

Наиболее радикальным изменением является введение уплаты страховых взносов из заработной платы работников. Но как бы ни показалось странным, среди многих вопросов реформирования системы обязательного социального страхования эта проблема по существу остается вне рассмотрения. Однако такое положение, во-первых, противоречит практике социального страхования стран с рыночной экономикой и, во-вторых, означает недооценку одного из основополагающих его принципов — принципа личной ответственности работника за свое материальное обеспечение при наступлении страхового случая.

Введение в практику ОСС уплаты страховых взносов самими работниками из их личных заработков сделает их наряду с работодателем (а в отдельных случаях и государством) непосредственными участниками формирования финансовой базы системы социального страхования.

Сразу же надо отметить, что отношение к этой мере в обществе неоднозначное, а со стороны самих работников настороженное. Для этого есть серьезные основания. Учитывая, что речь идет о существенных изменениях в действующей системе ОСС, становится совершенно очевидной необходимость их глубокой и всесторонней оценки. Во-первых, было бы большой ошибкой свести введение выплаты страховых взносов самими работниками лишь к чисто технической операции. Во-вторых, важно исходить из решения не только

текущих, сиюминутных, но и долгосрочных задач. В-третьих, за решением чисто финансовых проблем необходимо видеть социально-экономические последствия для участников страхового процесса (работников, работодателей, государства), экономики страны и общества в целом. Объективная оценка этого шага необходима как с точки зрения экономической целесообразности, так и социальной справедливости, и особенно реальных экономических возможностей большинства работников вносить страховые взносы из их очень невысоких личных заработков.

Уплата работниками страховых взносов из личных заработков может иметь место (да и имеет) и в солидарно-распределительной, и в накопительной, и в смешанной системах социального страхования. Поэтому введение такой уплаты неправомерно связывать с переходом от солидарно-распределительной к накопительной системе, или наоборот. Это две разные проблемы, хотя и тесно связанные.

13.1. Условия уплаты страховых взносов из личных заработков работников

Одной из определяющих предпосылок введения уплаты страховых взносов непосредственно самими работниками из их заработной платы является определение условий, при которых эта мера может быть реализована на практике. Они определяют те принципы, на которых должны базироваться практические действия по реформированию порядка формирования финансовой базы обязательного социального страхования.

Принципиально важно не допускать превращения страховых взносов работников в один из видов уплачиваемых ими налогов. Избежать подмены страховых взносов социальным налогом возможно лишь при условии строгого обеспечения возмездности, эквивалентности этим взносам соответствующих страховых выплат (пенсий, медицинских услуг, пособий по нетрудоспособности и т. д.). В противном случае произойдет обезличивание страховых взносов, уплачиваемых работниками, и их целевого предназначения, что

в конечном счете приведет финансовые механизмы социального страхования к их трансформации в систему социальной помощи. При таком развитии событий страховые взносы работников утратят свой страховой характер со всеми вытекающими отсюда последствиями для системы социального страхования. Одновременно с этим неизбежно возрастание социального напряжения в обществе, так как переход к внесению страховых взносов из зарплаты работников в этом случае может быть расценен ими как очередной налог, ухудшающий их и без того незавидное материальное положение.

Другим не менее важным и необходимым условием введения уплаты страховых взносов непосредственно из личных заработков работников, является **всеобщее и обязательное участие работников в уплате страховых взносов**, включая и лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой. Обусловлено это тем, что ответственность за такие риски, как болезнь, травматизм, старость и др. в силу их массового характера всегда будет нести государство, в том числе и в тех случаях, когда законом разрешается создание частных форм страхования. В противном случае это привело бы к тому, что значительная часть населения оказалась бы социально незащищенной при наступлении страхового случая. При этом многие рассчитывают получить такую защиту, не участвуя в финансировании страховой системы.

Исключения могут иметь место лишь в отношении тех застрахованных, доход которых окажется ниже определенного законодательно установленного минимума, например на уровне одного-двух прожиточных минимумов (т. е. минимального социально-приемлемого уровня обеспеченности).

Непременным условием перехода к выплате страховых взносов самими работниками является также то, что **эта мера не должна привести к ухудшению материального положения застрахованных работников**. Поэтому реализация принципа участия застрахованных в финансировании системы социального страхования возможна лишь при условии радикального повышения заработной платы наемных работников.

Прогнозные расчеты изменения среднемесячной заработной платы по годам до 2030 г. выглядят следующим образом (в рублях):

2010	2011	2012	2013	2020	2030
20 952	23 693	26 402	29 562	60 502	133 920

Источник: Прогноз социально-экономического развития России до 2030 года.

При таком прогнозе роста оплаты труда введение уплаты страховых взносов из личных заработков, как представляется, без ухудшения их материального положения в размере 9–9,5% от фонда оплаты труда было бы возможно уже в ближайшие годы. Вместе с тем возможны и альтернативные варианты, которые мы рассмотрим ниже.

В число условий перехода к страховым взносам из зарплаты работников входит также **повышение роли социального партнерства и расширение участия застрахованных в управлении социальным страхованием.** Сегодня эти вопросы практически никак не решены. Причины этого видны, что называется, невооруженным глазом: для работников социальное страхование является чем-то внешним и представляет интерес как финансовый источник лишь тогда, когда возникает необходимость в пенсиях, пособиях и т. д. Работники отчуждены от структур социального страхования. Если же они будут лично участвовать в финансировании социального страхования, то, как показывает опыт развитых стран, это неизбежно повысит их заинтересованность в его управлении, в контроле за движением страховых средств и т. д. Реализация такой заинтересованности предполагает создание соответствующих механизмов, позволяющих работникам через своих представителей осуществлять сотрудничество с другими субъектами страхового процесса в подготовке и принятии решений в области социального страхования (определении размеров страховых взносов, видов страховых услуг, размеров, условий и порядка страховых выплат и проч.). В рамках этой задачи свою конструктивную роль могло бы сыграть

социальное партнерство между государством, работодателями и работниками. Формы его давно уже выработаны мировой и отечественной практикой и могут реально использоваться в системе обязательного социального страхования вообще и пенсионного в частности.

13.2. Варианты участия работников в формировании финансовой базы пенсионного страхования

Экономические возможности уплаты работниками страховых взносов из их зарплаты, как мы видели, весьма ограничены. Но это вовсе не означает, что данная тема должна быть закрыта. В качестве возможных вариантов их решения возможны следующие.

1) Уменьшение размера подоходного налога работника и соответственное внесение освобождаемой суммы в качестве страхового взноса, например, в Пенсионный фонд. При этом нагрузка на фонд оплаты труда не возрастает, оплата труда не снижается.

2) Уменьшение размера страховых взносов, вносимых в фонды социального страхования работодателем (за счет чего повышается заработная плата работника) и соответственное внесение освобождаемой суммы в качестве страхового взноса. Здесь так же, как и в первом варианте, остаются неизменными нагрузка на фонд оплаты труда и материальное положение работника.

3) Внесение работодателем части страхового тарифа за работника с зачислением ее на его персонифицированный счет.

При этом во всех трех случаях страховой взнос, вносимый работником в Пенсионный фонд, может быть в определенных пропорциях распределен между накопительной и солидарно-распределительной составляющими пенсионной системы.

Оценивая реалистичность и целесообразность каждого из этих вариантов, следует отметить, что каждый из них возможно реализовать практически. Однако, учитывая реалии социально-экономической ситуации в стране наиболее приемлем первый вариант. Его реализация позволяет:

а) включить в действие важный страховой принцип — принцип личной ответственности работника за свое матери-

альное обеспечение при наступлении страхового случая, так как в этой ситуации взнос выплачивается не работодателем, а работником из личной его зарплаты;

б) в результате повысить личную заинтересованность работника в страховании, поскольку он становится активным участником финансирования системы ОСС, внося в нее свои кровные деньги;

в) создать предпосылки для развития самоуправления (еще одного основополагающего страхового принципа) в системе обязательного социального страхования.

При этом объем средств, направляемых в систему ОСС, будет возрастать вместе с ростом оплаты труда. Достаточен ли он будет для выполнения обязательств по выплате страховых пенсий, пособий, оплаты медицинских услуг — это вопрос другой. Его решение зависит от многих факторов: роста размера страховых выплат, принятой схемы их индексации, которая может осуществляться либо по росту среднемесячной зарплаты, либо в соответствии с увеличением стоимости жизни и др., возможного введения накопительных механизмов и т. д. и т. п. В данном случае важно другое: открываются реальные возможности включения работников в финансирование системы ОСС без снижения их жизненного уровня, а тем самым усиления страховых принципов в социальном страховании. Более того, данная мера не ведет к росту финансовой нагрузки на фонд оплаты труда, другими словами, не противоречит экономическим интересам работодателей.

Таким образом, без увеличения общего страхового тарифа было бы целесообразно выделить в нем долю работодателя и долю работника, как в целом по всей системе обязательного социального страхования, так и по отдельным его направлениям.

13.3. Социально-экономические последствия личного участия работников в формировании финансовой базы ОСС

Оценивая социально-экономические последствия личного участия работников в формировании финансовой базы соци-

ального страхования, прежде всего необходимо подчеркнуть, что они весьма многоплановы.

Реализация данной меры в первую очередь приведет к существенным изменениям в системе социального, в том числе пенсионного, страхования, а значит, скажется и на экономике в целом, и на роли государства в социальной защите населения.

Во-первых, участие работника в формировании финансовой базы ОСС будет означать **усиление страховых принципов** в его функционировании. Обусловлено это следующими обстоятельствами.

Переход к уплате страховых взносов самими работниками означает, что общие рассуждения о личной ответственности переводятся на практические рельсы. Для каждого работника финансовая устойчивость (или неустойчивость) страховой системы становится не чем-то посторонним, а его личным делом, так как в нее вносятся его кровные деньги из личной зарплаты. С момента уплаты страхового взноса у работника возникает право на будущее возмещение дохода при наступлении страхового случая (по риску, за который им были внесены страховые взносы). Поэтому в распоряжении и контроле за расходованием страховых средств непосредственное участие должны принимать представители и работодателей, и работников (т. е. тех, кто платит). Без этого вообще не может идти речь о полноценной системе обязательного социального страхования. В настоящее время такой практики нет, как в пенсионном страховании, так и в других направлениях социального страхования. В этой связи фактическая реализация данного положения потребует создания соответствующих механизмов.

Далее, при уплате страховых взносов работниками создаются предпосылки для реализации на деле важнейшего принципа социального страхования — увязки личного вклада застрахованного (и страхователя) с размером выплат, которые поддаются расчету на основе данных о страховом тарифе, размере заработка, страхового стажа и величины страховых взносов. Из этого вытекает, что страхование не

должно обезличиваться страховщиком. Поэтому необходим персонифицированный учет внесенных каждым застрахованным работником средств. Одновременно страховщиком должна обеспечиваться социальная защита, охрана прав, сохранность средств каждого застрахованного.

Все это предполагает необходимость существенных изменений в системе обязательного социального страхования: в первую очередь в практику должно войти заключение договоров работодателей со страховщиками. Кроме того, они должны заключаться не с обезличенной массой работников, а с каждым отдельным работником. В договоре фиксируются все права и обязанности субъектов страхования. В то же время работник, будучи заинтересованным в страховании, станет настаивать на включении в договор (индивидуальный или коллективный) соответствующего пункта, обязывающего работодателя уплачивать страховые взносы.

Во-вторых, одним из неизбежных последствий уплаты страховых взносов работниками станет **необходимость уточнения контингента получателей страховых выплат** и прежде всего пенсий. Связано это с тем, что в действующей системе пенсионного страхования, как мы убедились, имеет место выплата пенсий за выслугу лет, за работу в тяжелых условиях труда (списки № 1 и № 2) и т. д., т. е. по рискам, не страхуемым действующей пенсионной системой. В условиях, когда страховые взносы вносились обезличенно, такая практика не вызывала особого протеста у застрахованных. В случае же перехода к уплате страховых взносов самими работниками сохранение прежнего порядка неизбежно приведет к серьезным конфликтам. Работники, уплачивающие страховые взносы, едва ли потерпят, чтобы их деньги использовались на пособия тем, кто не участвует в формировании финансовой базы обязательного социального страхования. Необходимо создание такого механизма, который пресекал бы возможность использовать страховые средства на социальное обеспечение незастрахованных.

В третьих, переход к уплате страховых взносов самими работниками открывает возможности **увеличения финан-**

совых ресурсов системы ОСС. Связано это с тем, что введение данной меры неизбежно повлияет на сокращение теневой доли ФОТ, которая, как уже отмечалось, составляет более 50%. Решить проблему выведения этой части ФОТ из тени и тем самым увеличить базу начисления страховых взносов только административными методами не удастся. Выход из такой ситуации один — повышение личной заинтересованности каждого застрахованного. Достигаться это может различными путями, но главным образом использованием подлинно страховых технологий. В частности, введение уплаты страховых взносов из личной зарплаты работников создает реальные возможности отсечь всех незастрахованных и не участвующих в формировании финансовой базы обязательного социального страхования от выплат им страховых пособий. Прекращение таких выплат — мера болезненная, но справедливая, к тому же способствующая вовлечению в социальное страхование лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, наемных работников мелкого бизнеса и т. д.

Переход к уплате взносов работниками потребует решения и других вопросов. Среди них особое место занимает **создание механизмов защиты страховых средств.** В этой связи особую остроту приобретает:

- необходимость законодательного регулирования процесса “капитализации” временно свободных страховых средств внебюджетных фондов;
- установление более детальной отчетности о движении страховых средств;
- организация действенного контроля за качеством предоставляемых страховых услуг и т. д.

Подводя итог сказанному, с полной определенностью можно сказать, что было бы большим упрощением свести введение этой меры, как уже отмечалось, к некой технической операции. Фактическая ее реализация своим непосредственным последствием будет иметь **коренное реформирование ныне действующей в России системы ОСС в направлении соответствия ее базовым страховым принципам.**

Одним из важных социально-экономических последствий перехода к выплате страховых взносов самими работниками должно стать **существенное изменение роли государства в системе социального страхования в целом** и в пенсионном страховании в частности. Появление долевой собственности непосредственно работников в страховых средствах является дополнительным аргументом в пользу передачи страховых средств в собственность системы ОСС, уточнения в этой связи роли государства в социальном страховании, запуска механизма **согласования** принимаемых решений со всеми субъектами (или их представителями) страхового процесса — представителями работников, работодателей, государства. Речь идет не об информации о намерениях и действиях государства в социальном страховании, а о достижении консенсуса между сторонами, без чего не должно приниматься ни одно решение. Если эта мера не будет реализована, система социального страхования не будет свободна ни от произвола, ни от волюнтаризма со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Еще одно социально-экономическое последствие перехода к уплате страховых взносов самими работниками — более отдаленное. Что мы имеем в виду? Ранее уже отмечалось, что за счет средств социального страхования сегодня производятся страховые выплаты незастрахованным гражданам. В перспективе, по мере укрепления страховых принципов в социальном страховании эта категория граждан сможет претендовать лишь на социальные пенсии. В результате нагрузка на пенсионную систему будет снижаться, а на государство — расти. При этом следует иметь в виду, что **число социальных пенсионеров будет возрастать** (тенденция роста очень четко прослеживается). За последние 10 лет численность таких пенсионеров возросла почти в три раза и составила в 2011 г. 3250 тыс. человек (8% общей численности пенсионеров). По оценкам специалистов, к 2020 г. каждый пятый пенсионер будет получать социальную пенсию. И если сегодня в процессе реформирования системы пенсионного страхования не принять действенных мер по вовлечению в страхование потенциальных социальных пенсионеров, государство в не столь отдаленной перспективе столкнется с небывалой нагрузкой на бюджет.

И последнее. Если рассмотреть опыт зарубежных стран, то в качестве источников формирования финансовой базы социального страхования выступают страховые взносы застрахованных и работодателей в пользу лиц, работающих по найму. Этим реально устанавливается **паритетная ответственность каждой из сторон за социальные риски**. Лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, также уплачивают страховые взносы из своих доходов.

В целом страховые взносы работодателей и самих застрахованных выполняют функцию основного источника, обеспечивающего страховые выплаты. В различных странах распределение долей в финансировании систем социального страхования между работодателями и наемными работниками складывается по-разному в силу того, что оно формировалось в каждой стране под влиянием конкретной практики, национальных традиций, социальной политики, соотношения общественных сил и т. д. Что касается средств государства, то они, как правило, предназначаются для выплат общего характера и обеспечения минимального уровня страховых пособий, если для этого не хватает страховых взносов работников и работодателей. Итак, обязательная уплата страховых взносов самими работниками — неотъемлемый элемент систем обязательного социального страхования в зарубежных странах с рыночной экономикой.

В практике уплаты страховых взносов из личной зарплаты наемных работников за рубежом имеет место законодательное установление верхней и нижней границы зарплаты, с которой уплачиваются страховые взносы. Тем самым вводится ограничение размеров отчислений в систему социального страхования. Данная норма представляет собой форму разрешения противоречия между высокооплачиваемыми категориями работников, отчисляющими большой объем средств в солидарную обязательную страховую систему, и низкооплачиваемыми, вносящими меньший объем средств и, как правило, получающими большой объем выплат.

Так, например, в Австрии максимальный размер зарплаты, с которого вносят страховые взносы, установлен на уровне средней заработной платы по стране. В Германии при пен-

сионом страховании не платят в пенсионный фонд те, кто зарабатывает меньше 10% максимального уровня заработка (“страховой зарплаты”), установленного для уплаты страховых взносов. Подобные нормы устанавливаются и в других странах, но при этом они довольно разнообразны, что вполне закономерно.

Одной из четко прослеживаемых особенностей уплаты страховых взносов работниками в индустриально развитых странах является **дифференциация их размеров по видам профессиональных и социальных рисков**. Данные, приведенные в табл. 13.1, подтверждает эту тенденцию.

Таблица 13.1

Дифференциация тарифа страховых взносов по видам и источникам финансирования в системах социального страхования Австрии, Италии, Франции
(по данным 2009–2010 гг.)

Наименование фонда	Виды выплат	Страховые взносы
1	2	3
Австрия		
Пенсионный	— пенсия по старости — пенсия по инвалидности — пенсия по случаю потери кормильца	— работники — 9,25% от страховой зарплаты — работодатели — 10,25% от страховой зарплаты
Страхование болезни и материнства	— пособие по болезни — пособие по беременности и родам	— работники — 5,5% от зарплаты — работодатели — 5,5% от зарплаты — государство — 50% средств по этому риску
Страхование безработицы	— пособие по безработице	— работники — 2,2% от страховой зарплаты — работодатели — 2,2% от зарплаты
Семейный фонд	— семейное пособие	— работники не выплачивают — работодатели — 4,5% от зарплаты — государство — остальные средства

1	2	3
Италия		
Пенсионный	— пенсия по старости — пенсия по инвалидности и потере кормильца	— работники — 7,15% от страховой заработной платы — работодатели — 16,36% от заработной платы работников
Страхование болезни и материнства	— пособие по болезни — пособие по беременности и родам	— работники — 0,3% от заработной платы — работодатели — 9,13–12,46% заработной платы — остальное — дотации государства
Страхование безработицы	— пособие по безработице	— работники не платят — работодатели — 1,3% от заработной платы — государство оплачивает административные расходы
Семейный фонд	— семейные пособия	— работники не участвуют — работодатели — 3–6,5% от заработной платы — государство дает дотации
Франция		
Пенсионный	— пенсии по старости — пенсии по инвалидности и потере кормильца	— работники — 4,7% от заработной платы — работодатели — 8,2% — государство не участвует
Фонд страхования болезни и материнства	— пособие по болезни — пособие по беременности и родам	— работники — 1% до заработной платы 4470 евро в месяц плюс 4,5% от всей заработной платы — работодатели — 8,95% от заработной платы до 4470 евро в месяц плюс 4,5% от всей заработной платы — дотации государства
Страхование безработицы	— пособие по безработице	— работники — 0,84% от заработной платы — работодатели — 2,75% от заработной платы — государство не участвует
Семейный фонд	— семейные пособия	— работники не участвуют — работодатели — 9% от заработной платы — государство не участвует

Примечание. Страховая заработная плата — это заработная плата, с которой уплачиваются страховые взносы.

Кстати сказать, вопрос паритетного участия в финансировании социального страхования был решен и в дореволюционной России; взносы в больничные страховые кассы вносили и работодатели, и работники. В постсоветской России эту проблему еще предстоит решить.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте необходимые условия для введения страховых взносов из личных заработков работников.

2. Какие возможны варианты перехода к уплате страховых взносов непосредственно самими работниками?

3. Целесообразно ли установление “верхнего” и “нижнего” уровня заработной платы, с которой уплачиваются работниками страховые взносы?

4. Возможно ли введение уплаты страховых взносов без увеличения страховой нагрузки на ФОТ?

5. Охарактеризуйте социально-экономические последствия введения уплаты страховых взносов из зарплаты работников.

6. Каковы размеры страховых взносов, уплачиваемых работодателями работниками в индустриально развитых странах?

Глава 14. РАЗВИТИЕ НОВЫХ ВИДОВ И НАПРАВЛЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ

Одним из ведущих направлений дальнейшего реформирования действующей системы ОСС должно стать введение новых видов и направлений социального страхования. Другими словами, речь идет о развитии национальной системы обязательного социального страхования.

Сегодня ряд видов ОСС находятся в неразвитом состоянии или отсутствуют вообще:

- 1) территориальное пенсионное страхование работающих в экстремальных природно-климатических условиях, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- 2) пенсионное страхование занятых на вредных и особо опасных работах (списки № 1 и № 2);
- 3) страхование работников малого и среднего бизнеса, самозанятых и т. д.

Эти категории работников страхуются в общей системе обязательного страхования, которая, как показывает практика, не может обеспечить надлежащий уровень и качество их страховой защиты, соответствующий характеру и условиям их трудовой деятельности, без нарушения прав других категорий застрахованных. Последнее находит свое проявление прежде всего в выплате досрочных пенсий в течение 5–10 лет за счет общего тарифа, что снижает размеры пенсий остальных. Такие же последствия в конечном счете имеет и практика уплаты льготных тарифов отдельными категориями плательщиков (индивидуальные предприниматели, фрилансеры, самозанятые и т. д.). Одновременно имеет место выпадение

из системы ОСС значительной части населения, вообще не уплачивающей взносов, которым государство гарантирует лишь социальную пенсию.

Вместе с тем возможность обеспечения социальной защиты указанным категориям граждан от социальных и профессиональных рисков, носящих массовый характер, есть. В частности, одной из них является выведение из общей системы ОСС в виде самостоятельных, автономных направлений обязательного социального страхования категорий населения, условия жизнедеятельности, трудовой и экономической деятельности которых имеют специфические особенности, что обуславливает и особый характер социальных и профессиональных рисков, которым они подвергаются. Защита в полной мере от этих рисков в общей системе ОСС, как показывает практика, из-за отсутствия собственного источника финансирования невозможна без ущерба для других категорий застрахованных.

Рассмотрим на примере пенсионного страхования северян и лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, возможные варианты решения этой проблемы.

14.1. Обязательное территориальное пенсионное страхование

14.1.1. Необходимость формирования обязательного территориального пенсионного страхования

В действующей системе ОСС пенсионное страхование населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей осуществляется в рамках общей пенсионной системы. Есть ли необходимость выделения его в самостоятельное направление обязательного территориального пенсионного страхования? Какие причины и факторы определяют эту необходимость? Почему общая система обязательного пенсионного страхования не в состоянии обеспечить на социально приемлемом уровне социальную защиту населения, проживающего и работающего на территориях с неблагоприятными природно-климатическими условиями? Для России это прежде всего 24 региона северных территорий.

Как показывает практика, **общая система обязательного пенсионного страхования не способна учесть в полной мере специфику условий жизни и трудовой деятельности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.** И это естественно, так как общее пенсионное страхование устанавливает условия и порядок пенсионного обеспечения, усредненное для всего населения России. Для эффективной защиты населения северных территорий она не имеет ни финансовых ресурсов, ни соответствующих механизмов и инструментов. Исходя из этого, территориальное (региональное) пенсионное страхование должно представлять собой самостоятельное направление пенсионного страхования, отличное от общей системы, организованное на территории определенного административного образования (образований) с учетом особых условий труда и жизни населения, обусловленных природно-климатическими и социально-экономическими условиями.

Последствия неблагоприятных для жизни и труда природно-климатических условий общеизвестны. Во-первых, это более быстрый износ организма человека, т. е. наступление старости, а следовательно, утрата его трудоспособности, в сравнении со средними показателями по России или регионами с более благоприятными природно-климатическими условиями. Во-вторых, это более высокий уровень затрат на поддержание социально приемлемого уровня и качества жизни в сравнении с остальными территориями, где более благоприятные условия жизни и труда. Все это означает, что при обязательном пенсионном обеспечении должны устанавливаться более ранние сроки выхода на пенсию, чем общепринятые, и более высокие размеры пенсионного обеспечения в сравнении с территориями средней полосы или юга России. В основе данного положения лежат объективные факторы, которые действуют независимо от воли и желания людей, руководства страны, регионов, органов управления пенсионным страхованием. Вместе с тем действующая модель пенсионного страхования северян неэффективна как с точки зрения уровня, так и качества пенсионного обеспечения.

Самостоятельных финансовых источников финансирования этих дополнительных затрат на пенсионное обеспечение северян, особенно на выплату досрочных пенсий, в рамках общей пенсионной системы нет. Она покрывает их за счет общих взносов, что само по себе неправомерно.

Нерешенными по-прежнему остаются и такие вопросы, как:

- определение источника финансирования пенсионных выплат при досрочном выходе на пенсию северян в период до достижения ими общеустановленного пенсионного возраста;
- необоснованно низкий относительно средней полосы и юга России коэффициент замещения утраченного заработка и постоянное его снижение;
- обоснование продолжительности льготного периода трудового стажа, размера страхового тарифа обязательных отчислений на пенсионное обеспечение в этот период;
- четкое установление районных коэффициентов, применяемых при определении размера учитываемого заработка при назначении пенсии, и др.

В результате в действующей модели пенсионного обеспечения северян был нарушен один из базовых принципов социального страхования вообще и пенсионного в частности — соответствие страховых взносов и страховых выплат. Следствием этого нарушения явилось то, что коэффициент замещения пенсией утраченного заработка в большинстве северных территорий значительно ниже, чем в среднем по России. И это притом, что средняя заработная плата работников северных территорий выше среднероссийского уровня в 2–2,5 раза, а уровня регионов, расположенных в более благоприятных природно-климатических условиях, — в 3–3,5 раза. Это подтверждается данными табл. 14.1. Для сравнения приведены данные по регионам, имеющим наиболее низкую зарплату.

Какие выводы можно сделать из приведенных данных?

Во-первых, очевидно, что все регионы, имеющие наиболее высокий уровень заработной платы, относятся к северным территориям и приравненным к ним местностям.

Таблица 14.1

**Уровень пенсионного обеспечения в северных регионах,
имеющих наиболее высокую и наиболее низкую заработную
плату (2012 г.)**

Регион	Средняя заработная плата*, руб.	Средний размер трудовой пенсии, руб.	Соотношение среднего разме- ра пенсий и зар- платы (КЗ), %
Регионы с наиболее высокой заработной платой			
Ямало-Ненецкий авт. округ	63 696,3	13 943,3	21,9
Чукотский авт. округ	60 807,4	16 843,4	27,7
Ненецкий авт. округ	57 794,6	14 075,6	24,3
Ханты-Мансийский авт. округ — Югра	50 841,3	13 829,8	27,2
Магаданская область	49 667,3	14 571,4	29,3
Тюменская область	47 177,3	11 841,1	25,0
Сахалинская область	44 207,6	12 268,7	27,7
Камчатский край	43 551,9	14 244,4	32,7
Республика Саха (Якутия)	39 915,6	12 539,3	31,5
Мурманская область	36 187,9	12 496,6	34,5
Республика Коми	33 971,4	11 643,4	34,3
Регионы с наиболее низкой заработной платой			
Республика Дагестан	13 659,6	7050,0	51,6
Республика Калмыкия	15 040,7	7876,8	52,4
Республика Мордовия	15 186,6	8190,2	53,9
Карачаево-Черкесская Республика	15 510,8	7963,9	51,3
Республика Северная Осетия — Алания	15 896,7	8246,1	51,9
Алтайский край	16 009,7	8497,9	53,1
Республика Марий Эл	16 023,0	8106,5	50,6
Кабардино-Балкарская Республика	16 314,4	7390,7	45,3
Брянская область	16 530,0	8578,0	51,9
Республика Адыгея	16 715,2	8115,6	48,6
Российская Федерация	26 628,9	9153,3	34,4

* Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций.

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013 / Росстат. М., 2013. С. 162–167.

Во-вторых, в большинстве северных регионов коэффициент замещения пенсией утраченного заработка не превышает среднего российского коэффициента (34,4%). В целом же по северным регионам в их абсолютном большинстве он ниже 40%, а по ряду регионов — ниже 30%. Напротив, у регионов, имеющих наименьший уровень оплаты труда, коэффициент замещения составляет от 45 до 50% и выше.

В-третьих, условия пенсионного обеспечения населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей менее благоприятны, чем в других регионах России. Если мы сравним соотношение среднего размера трудовой пенсии и прожиточного минимума пенсионера (один из важнейших показателей оценки уровня жизни пенсионера) по вышерассмотренным регионам, то оно окажется не в пользу территорий с неблагоприятными природно-климатическими условиями. У пенсионеров значительного числа северных территорий размер пенсионного обеспечения превышает прожиточный минимум на 22–40%, в то время как у пенсионеров, проживающих в более благоприятных природно-климатических условиях, — на 70–80% и более. Других результатов и быть не может: хотя пенсии в северных высокооплачиваемых территориях почти в два раза выше, чем в низкооплачиваемых, но прожиточный минимум пенсионеров северных территорий в 1,7–2,5 раза выше прожиточного минимума пенсионеров, проживающих в благоприятных природно-климатических условиях. Такая диспропорция в соотношении пенсии и прожиточного минимума пенсионера, как показывают расчеты, сохранится и в ближайшем будущем.

В целом же можно сделать вывод: проведенный анализ со всей определенностью показывает неэффективное использование ресурсов пенсионной системы с точки зрения поддержания социально приемлемого уровня жизни пенсионеров территорий с экстремальными условиями проживания. Наибольший вклад в доходную часть бюджета Пенсионного фонда РФ вносят северные регионы за счет высокой зарплаты, а наибольшую экономическую выгоду получают пенсионеры регионов с низкой оплатой труда. Перераспределение, терри-

ториальная солидарность превышают все разумные пределы. Причем этот глубинный недостаток действующей пенсионной системы постоянно воспроизводится. Преодоление данного противоречия, как представляется, лежит на путях формирования специальных территориальных пенсионных систем, поскольку общая государственная система не в состоянии обеспечить при одинаковом для всех регионов тарифе страховых взносов адекватные региональному уровню зарплаты и стоимости жизни размеры пенсий.

Не решена в рамках общего пенсионного страхования и другая проблема — финансирование выплаты в период от досрочного выхода на пенсию до достижения общеустановленного пенсионного возраста.

Право работника на досрочную (и большую по размеру, чем обычная пенсия по старости) пенсию ничего не стоит для работодателя, так как нагрузка распределяется равномерно по всем зарегистрированным плательщикам взносов. И это, несомненно, является одной из веских причин, по которой за годы рыночных реформ северные регионы России покинуло более 1,4 млн человек главным образом трудоспособного возраста. Вместе с тем северные территории, хотя здесь и проживает всего 10,2 млн человек (на 01.01.2012), играют ключевую роль в национальной российской экономике, в обеспечении безопасности и геополитических интересов Российской Федерации.

Эта роль определяется в первую очередь тем, что здесь сосредоточено почти 80% запасов всех полезных ископаемых страны, в том числе 60% газа и нефти, половина воспроизводимых ресурсов (лес, рыба, гидроресурсы и др.). В этом обширном регионе находится около трети экологически чистой территории земли. Несмотря на относительно небольшую численность населения, в северных регионах производится 20% ВВП, 18% электроэнергии, 25% лесной продукции, добывается более 90% природного газа, 75% нефти, 80% золота, 90% меди и никеля, почти 100% алмазов, платиноидов и т. д. Большинство видов продукции этих регионов безальтернативны. Роль северных территорий будет еще больше возрастать

в связи с тем, что здесь располагается вся сырьевая база для обеспечения устойчивого развития страны. Это является еще одним из веских аргументов необходимости создания территориального обязательного пенсионного страхования как одного из факторов закрепления населения и привлечения трудовых ресурсов в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.

14.1.2. Территориальный (региональный) аспект в практике обязательного пенсионного страхования России

Для определения путей формирования территориальных (региональных) систем обязательного пенсионного страхования несомненный интерес имеет рассмотрение имеющегося опыта такого страхования в России. Оно необходимо для четкого представления о той реальной базе (законодательной, финансовой и т. д.), на которой может формироваться территориальное пенсионное страхование, о наличии в ней элементов территориального пенсионного страхования, которые могут быть взяты на вооружение.

Примером регионального обязательного пенсионного страхования является типично российское пенсионное страхование в связи с работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, хотя оно и не выделено в самостоятельное направление. Осуществляется этот вид страхования в рамках общегосударственной пенсионной системы, финансируется Пенсионным фондом РФ за счет общего тарифа страховых взносов.

Конечно, это неразвитая система территориального пенсионного страхования. Косвенным подтверждением этого — отсутствие в российской законодательной практике такого понятия, как “территориальное” (региональное) обязательное и добровольное пенсионное страхование”. В то же время этой неразвитой форме присущи определенные признаки, позволяющие характеризовать ее как территориальное обязательное пенсионное страхование. К их числу относятся: снижение общеустановленного пенсионного возраста при исчислении соответствующего вида пенсии; особый порядок учета трудо-

вого стажа; учет при назначении пенсии величины районного коэффициента к заработной плате в данных регионах. Все это создает предпосылки обособления “северной” пенсии по старости от остальных видов страховой пенсии, а данный вид регионального обязательного пенсионного страхования характеризовать как прототип территориального обязательного пенсионного страхования, обусловленного экстремальными природно-климатическими условиями.

14.1.3. Страховые риски территориального пенсионного страхования

Говоря о сущности и характере страхуемых рисков в территориальном обязательном пенсионном страховании, следует иметь в виду, что это специфические риски.

В чем же специфика рисков территориального пенсионного страхования? Прежде всего эти риски обусловлены производственной деятельностью человека, т. е. трудовыми и социальными отношениями общества. Конкретно при территориальном пенсионном страховании их первооснова — особенности труда и жизнедеятельности населения определенных территорий с экстремальными природно-климатическими условиями. Из этого вытекает, что данный вид пенсионного страхования представляет собой разновидность *страхования по условиям труда*. Это означает, что территориальное пенсионное страхование обеспечивает социальную защиту от последствий неблагоприятных условий труда, обусловленную природно-климатическими, географическими, экологическими и т. п. факторами для всего населения, работников всех профессий и специальностей определенных территорий. Поэтому оно носит локальный характер, в то время как профессиональное пенсионное страхование осуществляется по определенным профессиям (шахтеры, железнодорожники и т. д.) независимо от места проживания.

Непосредственным следствием проживания и работы в экстремальных природно-климатических условиях (районах Крайнего Севера и приравненным к ним местностях), как уже отмечалось, является более быстрый износ человеческого

организма и соответственно более ранняя утрата работником трудоспособности в связи со старостью. Об этом говорят следующие статистические данные: средняя продолжительность жизни северян на 3–4 года короче, чем в большинстве районов с более благоприятными условиями труда и проживания, а у коренных народов Севера — на 10–15 лет. В результате риск материальной необеспеченности в старости в связи с потерей трудоспособности в более ранние сроки у работников северных территорий на 5–6 лет наступает быстрее, чем общепринятый возраст выхода на пенсию.

Другим следствием проживания в экстремальных природно-климатических условиях является, что естественно, более высокий уровень затрат для обеспечения жизнедеятельности пенсионера, чем на других территориях, в результате чего также возникает угроза материальной необеспеченности.

Таким образом, описанные риски имеют объективный характер на территориях с неблагоприятными условиями проживания населения. Их следует классифицировать как **социальные территориальные риски**. Защита от них и составляет содержание обязательного территориального пенсионного страхования.

14.1.4. Сущность и особенности территориального пенсионного страхования

В процессе функционирования любой экономики вообще, рыночной в частности, осуществляется как использование рабочей силы, так и ее воспроизводство. В северных регионах затраты на воспроизводство рабочей силы превышают аналогичные затраты как в среднем по России, так и тем более в регионах с более комфортными природно-климатическими условиями для жизни и труда. Другими словами, стоимость рабочей силы в северных регионах гораздо выше среднероссийской. И это вполне объяснимо: у северян повышенные расходы на питание, отопление, освещение, гардероб, транспорт, связь, отдых, медицинские услуги и т. д. Явление это реальное, обусловленное дискомфортом природно-климатическими, географическими и другими условиями. В свою очередь, это

оказывает прямое влияние на характер пенсионного страхования населения.

Одной из особенностей рыночной экономики является то, что ее движение неизбежно воспроизводит социальные риски как массовое явление. Одним из них, как уже отмечалось, для пенсионеров-северян является риск материальной необеспеченности в случае возмещения ими затрат на воспроизводство своей рабочей силы в повышенных размерах. Показателем более высокого уровня затрат на воспроизводство индивида в северных регионах может служить величина прожиточного минимума (ПМ). Если в IV квартале 2012 г.¹ величина ПМ пенсионера в среднем по России составляла 5281 руб., то на Камчатке — 11 056, на Чукотке — 10 128, в Ненецком АО — 10 373, Якутии — 8696, Магаданской области — 8682, Сахалинской области — 8212, Ямало-Ненецком АО — 8069 руб. и т. д. В южных же регионах ПМ равнялся: в Кабардино-Балкарии — 4033 руб., Ингушетии — 4051, Дагестане — 4221, Карачаево-Черкессии — 4248, Северной Осетии — 4456, Адыгее — 4638 руб. и т. д.

Комментарии здесь, как говорится, излишни.

Поэтому социальная защита от риска материальной необеспеченности в связи с более высокими затратами на воспроизводство индивида в регионах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях может быть осуществлена лишь при наличии в пенсионной системе необходимых дополнительных финансовых ресурсов для выплаты более высоких пенсий застрахованным. Из этого вытекают следующие последствия.

Во-первых, общая пенсионная система аккумулирует финансовые ресурсы, позволяющие ей выполнять обязательства по пенсионному обеспечению только застрахованных на общих основаниях. Исходя из этого определяется и размер страхового тарифа. Средств на покрытие дополнительных расходов на обеспечение более высокого уровня пенсий северян в общей системе пенсионного страхования не заложено.

¹ См.: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013 / Росстат. М., 2013. С. 180–181.

Выплата повышенных пенсий северян может осуществляться и осуществляется только за счет пенсионных средств общей системы, что неизбежно ведет к снижению уровня пенсионного обеспечения застрахованных на общих основаниях. И это сегодня одна из реальных причин низкого размера пенсий в общей системе пенсионного страхования (средний размер назначенной пенсии в 2012 г. (9041 руб.) превышал нищенский прожиточный минимум пенсионера (5123 руб.) на 76,5%)¹.

Во-вторых, повышение общего страхового тарифа в рамках общей пенсионной системы для целей страховой защиты пенсионеров северных территорий от материальной необеспеченности в связи с более высокими затратами на их жизнеобеспечение нецелесообразно как с экономической, так и политической точек зрения. Экономически это нецелесообразно, поскольку снижается конкурентоспособность российских предприятий в силу роста затрат на оплату труда. Кроме того, это означало бы нарушение одного из основополагающих принципов социального страхования относительно соответствия “взнос — выплата”, так как в этом случае дополнительный взнос уплачивали бы все работодатели, а увеличение пенсионного обеспечения имели бы только северяне. Политически это неприемлемо, так как неизбежно вызвало бы социальное напряжение в обществе. Поэтому страховая защита от риска материальной необеспеченности по причине повышенных затрат на обеспечение жизнедеятельности пенсионеров северных регионов должна решаться в рамках трудовых отношений между работниками и работодателями этих территорий.

Риск материальной необеспеченности в силу наступления нетрудоспособности по старости в более ранние сроки по сравнению с общепринятыми также создает ряд проблем пенсионного обеспечения.

Во-первых, необходим страховой механизм, обеспечивающий страховую защиту в течение 5–10 лет до достижения им общеустановленного пенсионного возраста.

¹ См.: Основные показатели пенсионного обеспечения // Российский статистический ежегодник. 2013 / Росстат. М., 2013. С. 153.

Во-вторых, необходим устойчивый и самостоятельный источник финансирования данной категории пенсионеров в период досрочного выхода на пенсию. Финансовые ресурсы, поступающие в общую систему пенсионного страхования (как и в ранее рассмотренном случае с повышенными затратами на обеспечение жизнедеятельности пенсионеров-северян), без ущерба для пенсионного обеспечения пенсионеров общей пенсионной системы не могут это позволить. Дело в том, что выплата пенсий “досрочникам” за счет средств общей пенсионной системы ведет к нарушению баланса обязательств Пенсионного фонда перед застрахованными и его финансовых ресурсов, а в конечном счете к уменьшению уровня пенсионного обеспечения застрахованных. Таким образом, самостоятельного источника финансирования выплаты досрочных пенсий у общей пенсионной системы нет.

В этой связи обеспечить надлежащую страховую защиту пенсионеров возможно только за счет финансовых ресурсов самих этих территорий на основе территориальной солидарности. Формирование их может осуществляться путем уплаты страховых взносов как работодателями, так и работниками, а в отдельных случаях и государством, в фонд территориального пенсионного страхования.

Исходя из вышеизложенного, **сущность территориального пенсионного страхования можно определить как систему экономических отношений, обеспечивающих воспроизводство работника, живущего и работающего в неблагоприятных природно-климатических условиях после выхода его на пенсию.** Однако это общее положение предполагает его конкретизацию.

Территориальное страхование осуществляется в рамках государственного пенсионного страхования, но страховые денежные средства, аккумулированные для обязательного территориального пенсионного страхования, не могут перераспределяться в пользу других направлений. Такой подход базируется на следующих основаниях.

1. Досрочный выход на пенсию жителей из регионов с неблагоприятными природно-климатическими условиями —

это не льгота и не привилегия, а необходимость, обусловленная более быстрым износом организма человека (ускоренным старением).

2. Учитывая, что социальные риски территориального пенсионного страхования носят массовый характер, в пределах определенной территории по существу всеобщий характер, то данный вид пенсионного страхования должен быть обязательным для всех работающих на таких территориях.

Следовательно, социальная защита должна распространяться на все население северной территории. При добровольном, или личном, страховании такая защита обеспечивается лишь для отдельных личностей или групп. Поэтому без законодательной нормы “обязательности” территориальное пенсионное страхование как способ защиты населения от рисков, обусловленных природно-климатическими условиями, теряет всякий смысл.

3. Практика осуществления регионального пенсионного страхования в рамках общего государственного страхования, как уже отмечалось ранее, показала его неэффективность, которая прежде всего проявляется в низком уровне пенсионного обеспечения. Основная причина такого положения, что было показано ранее, в чрезвычайно высоком уровне перераспределительных процессов в рамках действующей пенсионной системы. И дело здесь не в чьем-либо субъективизме (злом умысле), а в реальном состоянии российской экономики, так как основная масса северных регионов являются донорами многих территорий, не покрывающих свои расходы на пенсионное обеспечение за счет собственных страховых взносов. В этой связи представляется экономически целесообразным и социально приемлемым выведение территориального пенсионного страхования из обязательного пенсионного страхования. И в этих рамках следует осуществлять пенсионное обеспечение жителей районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с момента их выхода на досрочную пенсию и до достижения общеустановленного пенсионного возраста с учетом реальных затрат на воспроизводство индивида на данной конкретной территории.

14.1.5. Финансовые основы обязательного территориального пенсионного страхования

Решающим условием эффективного функционирования любой системы социального страхования является организация ее финансирования.

Отправной точкой в организации обязательного территориального пенсионного страхования является концептуальное положение, что оно должно опираться на самостоятельную, независимую как от бюджета общего пенсионного страхования, так и государственного бюджета (будь он федеральный, региональный и т. д.) финансовую базу. Поэтому его введение предполагает четкое определение источников финансирования: кто и сколько платит взносов в пользу застрахованных в этой системе, на каком основании осуществляются эти платежи и через какие инструменты.

В практике социального страхования используются следующие источники финансирования: государственное финансирование, участие в финансировании других органов власти (например, регионального и местного самоуправления), специальные налоги (взносы), предназначенные для направления в данную систему социального страхования, взносы застрахованных лиц непосредственно из заработной платы (доходов), взносы работодателей, доходы от капиталовложений и другие поступления. В принципе, все эти источники могут быть использованы при формировании финансовой базы территориального пенсионного страхования. Однако сразу нужно сказать, что основным источником могут быть только страховые взносы работодателей и работников из личных заработков. Такой порядок формирования финансовой базы территориального пенсионного страхования в наиболее полной мере адекватен природе и принципам страховой формы социальной защиты населения.

Принципиальное значение для функционирования любой системы социального страхования, в том числе и территориальной, имеет определение круга лиц, подлежащих страхованию в ней. Это зависит, во-первых, от категорий застрахованных лиц, которые должны быть включены в новую

пенсионную систему и, во-вторых, от характера и объема обязательств системы перед застрахованными.

В любой действующей пенсионной системе в каждый момент времени существуют четыре категории застрахованных лиц:

- 1) пенсия которым уже назначена досрочно;
- 2) активные застрахованные лица, только что вступившие в трудовую деятельность и еще не имеющие страхового (трудового) стажа и пенсионных прав;
- 3) активные застрахованные лица, имеющие стаж и, следовательно, определенный объем пенсионных прав и продолжающие трудовую деятельность;
- 4) потенциальные застрахованные (лица, которые в будущем, начав трудовую деятельность, станут участниками пенсионной системы).

Все эти категории должны быть включены в систему территориального пенсионного страхования. Что касается объема ее обязательств перед застрахованными, то они определяются целями и задачами территориального пенсионного страхования. Таковыми являются:

- финансирование досрочного периода пребывания на пенсии с момента выхода на пенсию в связи с работой на Крайнем Севере до достижения получателем общеустановленного пенсионного возраста;
- финансирование пенсий в связи с работой в районах Крайнего Севера и связанных с ними льгот для всех пенсионеров, выехавших в другие районы страны;
- оплата проезда неработающих пенсионеров, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к месту отдыха туда и обратно;
- оплата районного коэффициента к пенсии;
- обеспечение достаточного (не ниже кратного прожиточного минимума пенсионера) жизненного уровня (с учетом выплаты пенсий по обязательному пенсионному страхованию); адекватности пенсионных выплат уплаченным взносам и соответствующего коэффициента замещения.

Естественно, каждая из вышеназванных групп должна иметь свой режим страхования.

Одним из существенных вопросов введения обязательного территориального пенсионного страхования является вопрос о выборе ее модели. Таковыми могли быть солидарно-распределительная, накопительная или смешанная.

Учитывая мировые тенденции развития пенсионного страхования и неудачный российский опыт совмещения солидарной и накопительной моделей, представляется целесообразным построение территориальной системы обязательного пенсионного страхования на принципах солидарно-распределительной системы.

При этом, поскольку предлагаемая система территориального пенсионного страхования будет иметь существенные обязательства перед лицами, уже получающими пенсию, и теми, кто в ближайшие 10—15 лет будет выходить на пенсию, постольку их пенсионное обеспечение может осуществляться только в рамках солидарно-распределительной системы.

Немаловажное значение для формирования устойчивой финансовой базы обязательного территориального пенсионного страхования имеет вопрос о страховом тарифе. Одно из обязательных требований — **обеспечить стабильный тариф страховых взносов для нескольких поколений застрахованных лиц**, который позволит создать значительные пенсионные резервы. Необходимость их создания обусловлена следующими причинами.

При долгосрочной оценке финансового состояния пенсионной системы актуарии оценивают уровень финансовых средств, которые потребуются в будущем для выплаты страховых пособий, однако точную сумму установить невозможно из-за непредвиденных изменений. Например, демографические изменения будут оказывать влияние на количество пенсионеров и сроки получения ими пенсионных выплат, однако в результате какого-либо катаклизма может быть намного больше требований по выплате пенсий, чем планировалось. Поскольку точную смету расходов для покрытия неожиданного увеличения количества и уровня подлежащих выплате пособий установить невозможно, должен быть сформирован страховой резервный фонд.

Формирование ресурсной базы финансирования обязательного территориального пенсионного страхования определяется не только страховым тарифом, но и базой, на которую начисляются страховые взносы. В качестве таковой в социальном страховании выступают выплаты в пользу физических лиц (работников), доминирующее положение в составе которых занимает оплата труда. Однако ее структура в разных регионах страны неодинакова. При характеристике структуры оплаты труда районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности можно выделить в особую группу. Они имеют **три принципиальных отличия в оплате труда** от других регионов страны.

Первое отличие заключается в том, что в северных регионах страны, особенно в последние годы, в связи со значительным сокращением объемов государственной поддержки и дороговизной содержания социальной инфраструктуры, широкое распространение получил вахтовый режим работы, который привел к повышению оплаты труда за счет расходов на *перевозку работников к месту работы и с работы*. Данный вид затрат в соответствии с классификацией стоимости труда МОТ относится к разделу “Оплата стоимости труда, нигде не классифицированной”.

Другим элементом стоимости труда, относящимся к вышеупомянутому разделу, является *оплата стоимости восстановления здоровья*. И в этом состоит второе отличие. В северных регионах большинство предприятий оплачивают проезд своих работников, а зачастую и членов их семей, к местам отдыха и обратно, что также редко практикуется в других регионах России.

Однако самое главное отличие цены рабочей силы в районах Крайнего Севера от её структуры в других регионах страны заключается в *прямых денежных расходах на зарплату*. Оплата труда лишь в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях включает в себя, помимо основного заработка, два элемента:

- *выплаты по районному коэффициенту*. Размеры их дифференцированы по регионам от 2,0 (острова Северного Ледовитого океана (за исключением островов Белого моря

и др.) до 1,2 (республики: Алтай, Бурятия и др., а также отдельные районы, организации внутри самих регионов).

- *процентные надбавки* к месячной заработной плате без учета районного коэффициента и вознаграждения за выслугу лет (см. табл. 14.2). Процентные надбавки, в отличие от районного коэффициентов, призваны выполнять стимулирующую функцию, поскольку начисляются в зависимости от непрерывного стажа работы в северных регионах, в отличие от районного коэффициента, выплачиваемого независимо от стажа работы.

Таблица 14.2

Порядок установления процентных надбавок к зарплате в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях

Наименования районов (местностей)	Размер и порядок установления надбавки
В районах Крайнего Севера: <ul style="list-style-type: none"> • Чукотский автономный округ • Северо-Эвенский район Магаданской области • Корякский автономный округ • Алеутский район Камчатской области, острова Северного Ледовитого океана и его морей (за исключением островов Белого моря) 	10% заработка по истечении первых шести месяцев работы, с увеличением на 10% за каждые последующие шесть месяцев работы до достижения 100% заработка
В остальных районах Крайнего Севера	10% заработка по истечении первых шести месяцев работы, а по достижении 60%-ной надбавки — 10% заработка за каждый последующий год работы до достижения 80% заработка
В местностях, приравненных к районам Крайнего Севера	10% заработка по истечении первого года работы, с увеличением на 10% заработка за каждый последующий год работы до достижения 50% заработка
Работникам предприятий, учреждений организаций, расположенных в Республике Карелия, южных районах Дальнего Востока, Красноярского края, Иркутской области, Республике Бурятия, Республике Тыва, Читинской области	10% заработка по истечении первого года работы, с увеличением на 10% заработка за каждые последующие два года работы, но не свыше 30% заработка

На долю выплат по районным коэффициентам приходится более 10% всех выплат в пользу работников. Удельный вес процентных надбавок колеблется от 10 до 30% (например, в РАО «Норильский никель» они составляют около 27% фонда оплаты труда). Учитывая, что указанные выплаты включаются в базу начисления страховых взносов, их наличие является положительным фактором с точки зрения уровня оплаты труда северян и, следовательно, их вклада в формирование доходной части бюджета пенсионной системы.

Закономерным результатом такой системы оплаты труда является более высокий уровень базы, с которой начисляются страховые взносы в большинстве северных регионов, и, следовательно, более высокий объем страховых взносов, вносимых северными регионами в страховую систему.

14.1.6. Источники и механизмы финансирования системы обязательного территориального пенсионного страхования

Основные источники финансирования обязательного территориального пенсионного страхования, во-первых, должны быть постоянными, долговременными и достаточными для обеспечения баланса обязательств данной страховой системы перед застрахованными и ее финансовых ресурсов; во-вторых, их использование для формирования ресурсной базы территориального страхования не должно привести к резкому снижению финансовой обеспеченности общей системы пенсионного страхования и, в-третьих, их использование не должно увеличивать налоговую нагрузку на бизнес, создавая тем самым для предприятий неравные условия в конкурентной борьбе.

Потенциальные возможности для установления таких источников есть, но их реализация потребует прежде всего корректировки тарифной политики государства в пенсионном страховании в целом и на северных территориях в частности. Достаточно сказать, что только введение с 2010 г. предельной величины базы уплаты страховых взносов, по данным ПФР, сократило их поступление в региональные отделения ПФР северных территорий более чем на 88 млрд руб. (12,7% от общей суммы). В конечном счете в 2011 г. лишь четыре

региона (Ямало-Ненецкий, Чукотский, Ханты-Мансийский и Ненецкий АО) обеспечили выплату страховой части трудовой пенсии за счет собранных страховых средств. Кроме них в целом по России только еще два отделения ПФР являлись донорами, остальные регионы, в том числе 20 северных, стали дотационными. Бюджеты Пенсионного фонда и его территориальных подразделений стали все более зависимыми от дотаций федерального бюджета.

В этой связи, по оценкам экспертов и специалистов, для обеспечения бюджетной самостоятельности ПФР необходимо повышение уровня страхового тарифа не менее чем на четыре процентных пункта, т. е. до 26%. В то же время, как показывают расчеты, это позволило бы обеспечить финансирование обязательного территориального пенсионного страхования без ущерба для общей пенсионной системы за счет уменьшения ее тарифооблагаемой базы на размер выплат по районному коэффициенту.

Последствия такой меры очевидны — это сокращение поступления средств в общую пенсионную систему от северных регионов, так как недополученные финансовые ресурсы направляются в территориальную пенсионную систему. Однако здесь возникает вопрос: не приведет ли это к резкому снижению финансовой обеспеченности собственными средствами северных регионов по выплате пенсий в общей пенсионной системе? Не упадет ли она ниже 100%, что будет означать необходимость привлечения средств из других регионов или федерального бюджета? Если это будет иметь место, то формирование финансовой базы территориального страхования за счет данного источника становится бессмысленным.

Как показывают расчеты автора, такой опасности нет. В качестве расчетного года взят 2011 г. По нему имеется соответствующая статистика, что позволяет построить реальную модель финансирования территориального пенсионного страхования с учетом возможного перехода на новый тариф пенсионных взносов. Рассмотрим данную ситуацию на примере Республики Саха (Якутия): во-первых, этот регион по природно-климатическим условиям является типичным реги-

оном Крайнего Севера. Во-вторых, по численности населения (около 1 млн человек), по своему экономическому потенциалу он является одним из крупнейших регионов Севера. В-третьих, в 2011 г. реальный тариф страховых взносов в пенсионную систему в республике составил 23,1%, что в определенной мере может являться ориентиром для корректировки тарифной политики.

В 2011 г. среднемесячная численность работников в республике по полному кругу предприятий составила 481,1 тыс. человек. При этом по уровню полученной зарплаты, а следовательно, и размеру вносимого страхового взноса, работники дифференцированы. Для отдельных категорий застрахованных (работники сельского хозяйства, общины коренных малочисленных народов и др.) установлены определенные льготы. С учетом этой дифференциации и законодательно установленных льгот по уплате взносов для отдельных категорий застрахованных, а также уплаты 10% страховых взносов с предельной величины базы для начисления взносов реально сложившийся тариф в Якутии составил в 2011 г., как уже отмечалось, 23,1%, что и принято для расчетов.

Средняя начисленная зарплата в Якутии в 2011 г. составляла 34 051,3 руб., средняя пенсия — 11 311 руб., количество пенсионеров — 250 тыс. человек. Прежде всего определяем фонд оплаты труда (ФОТ) как тарифообразующую базу.

$$\text{ФОТ} = Ч_p \times З_{\text{ср}} \times 12, \quad (14.1)$$

где $Ч_p$ — среднемесячная численность работников, тыс. человек;

$З_{\text{ср}}$ — среднемесячная начисленная зарплата, тыс. руб.

$$\text{ФОТ} = (481\,100 \times 34\,051,3) \times 12 = 196,6 \text{ руб.}$$

Затем определяем сумму страховых взносов ($\Sigma_{\text{стр.взн}}$), внесенную в республиканский пенсионный фонд.

$$\Sigma_{\text{стр.взн}} = (\text{ФОТ} \times T_c) / 100, \quad (14.2)$$

где T_c — страховой тариф.

$$\Sigma_{\text{стр.взн}} = 196\,584\,965\,160 \times 23,1 = 45,4 \text{ руб.}$$

Размер выплат пенсионерам за год ($\Sigma_{\text{в}}$) определяем по формуле

$$\Sigma_{\text{в}} = \text{Ч}_{\text{п}} \times \text{С}_{\text{р.п}} \times 12, \quad (14.3)$$

где $\text{Ч}_{\text{п}}$ — число пенсионеров;
 $\text{С}_{\text{р.п}}$ — средний размер пенсии.

$$\Sigma_{\text{в}} = 250\,000 \times 11\,311 \times 12 = 33,9 \text{ руб.}$$

Таким образом, сравнивая соотношение обязательств по выплате пенсий (около 33,9 млрд руб.) и финансовых ресурсов, поступивших в региональное отделение ПФР (около 45,4 млрд руб.), можно говорить о наличии возможностей финансирования выплат территориальных пенсий.

Вместе с тем для оценки финансового состояния общей региональной системы пенсионного страхования важно определить объем ее финансовых потерь в результате уменьшения величины тарифооблагаемой базы на размер выплат по районному коэффициенту.

В этой связи необходимо “очистить” полученную (внесенную) сумму страховых взносов от выплат по районному коэффициенту (в республике он в среднем равен 1,5). Расчет показывает, что объем поступлений в общую систему обязательного пенсионного страхования сократится на 33,3%, т. е. составит 15,0 млрд руб.

Расчет выполнен по формуле

$$N_{\text{св}} = (\Sigma_{\text{стр.взн}} - \Sigma_{\text{стр.взн}} / 1,5) / \Sigma_{\text{стр.взносов}} \times 100, \quad (14.4)$$

где $N_{\text{св}}$ — процент сокращения поступления взносов.

Какие выводы можно сделать на основании этих расчетов?

1. Уменьшение тарифооблагаемой базы на размер выплат по районному коэффициенту позволяет обеспечить финансирование обязательного территориального страхования.

2. После вывода выплат по районному коэффициенту из тарифооблагаемой базы обеспеченность выплаты пенсий в установленном размере в районах Крайнего Севера несколько снизится, если в тарифную политику не будут внесены необходимые изменения.

3. Необходимо ли весь объем страховых взносов, полученных в результате уменьшения тарифооблагаемой базы, передавать в территориальную систему пенсионного страхования или лишь частично, предполагает более широкие и глубокие актуальные расчеты.

4. В других регионах, имеющих северный районный коэффициент, объем потерь общей пенсионной системы будет значительно ниже, поскольку в Якутии один из самых высоких районных коэффициентов.

5. Выведение из общей системы пенсионного обеспечения выплат досрочных пенсий соответственно уменьшит на нее нагрузку. Поэтому уменьшение поступлений средств в эту систему в связи с уменьшением тарифооблагаемой базы на “северный” коэффициент компенсируется сокращением выплат на “северные” пенсии в период до наступления общеустановленного пенсионного возраста.

Поскольку, как неоднократно отмечалось, такая существенная часть заработка, как выплаты по районному коэффициенту, фактически не находит отражения в размерах выплачиваемых северянам пенсий (несмотря на предусмотренное увеличение размеров пенсий на районный коэффициент), представляется правомерным разделить базу начисления страховых взносов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях на две части: основная оплата труда и специфические северные выплаты.

Первая часть — **основная оплата труда** — должна использоваться для уплаты взносов по общему тарифу страховых взносов в общую пенсионную систему и служить основой для формирования права застрахованного на трудовую пенсию для лиц, работающих на Севере. Взносы будут учитываться в фактическом размере на лицевом счете застрахованного и с учетом возраста, в котором последний выйдет на пенсию, будет определяться ее размер.

Вторая часть базы начисления взносов — **выплаты по районному коэффициенту к заработной плате** — могут быть направлены на формирование специфической территориаль-

ной “северной” государственной пенсии. Размер начислений на эту тарифооблагаемую базу устанавливает на уровне общей системы пенсионного страхования.

Кроме того, несмотря на сохранение в качестве основы государственного пенсионного страхования распределительной системы, указанные средства будут перераспределяться исключительно между пенсионерами, имеющими северный стаж, что также позволит повысить размеры выплачиваемых им пенсий.

Выплаты в территориальную пенсионную систему в виде страховых взносов, начисленных на “северную” составляющую фонда оплаты труда, направляются на формирование досрочной пенсии с момента приобретения права на пенсию в связи с работой на Крайнем Севере до момента достижения общеустановленного пенсионного возраста.

Сегодня выплата пенсий тем, кто вышел на пенсию по “северному” льготному статусу и не достиг еще общеустановленного пенсионного возраста, является одной из наиболее острых проблем в действующей системе пенсионного страхования. Учитывая то, что освоение северных территорий является общегосударственным делом, государство на первых порах становления территориальной пенсионной системы могло бы взять частично на себя обеспечение заработанных пенсионных прав северян.

14.1.7. Социально-политическая целесообразность формирования территориального пенсионного страхования

Подводя итоги сказанному, можно сделать вывод, что с одной стороны, существует необходимость, с другой, — экономическая возможность, и с третьей — социальная целесообразность формирования территориальной (региональной) системы обязательного пенсионного страхования.

Необходимость определяется тем, что в рамках общей системы пенсионного страхования (как старой, так и новой) уровень и качество пенсионного обеспечения северян неадекватны их вкладу в финансирование своих пенсий и износу рабочей силы, имеет место огромное перераспределение

финансовых ресурсов в пользу других регионов, не учитываются особенности их труда и жизни в суровых природно-климатических условиях. И дело здесь не в нежелании государства решать эту проблему, а в логике и принципах функционирования системы. Частичными улучшениями действующих пенсионных законов коренного улучшения пенсионного обеспечения населения регионов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей не добиться.

Система формирования прав граждан на досрочную пенсию в связи с особыми условиями труда и жизни, обусловленные дискомфортными природно-климатическими факторами, и система ее финансирования несовместимы с действующей системой пенсионного страхования. Страхование по условиям труда должно быть выведено (что определено законодателем) за рамки общей системы пенсионного страхования. Это вовсе не означает, что не должны вноситься необходимые изменения в действующее законодательство по страхованию населения северных территорий в целях устранения допущенных нарушений их прав и гарантий. Наоборот, необходимо сделать все возможное для исправления недостатков, ведущих к ущемлению прав застрахованных. Однако главным направлением должно стать формирование территориального (регионального) пенсионного страхования. Это позволит решить и вопросы финансирования досрочного выхода на пенсию, и вопросы уровня и качества пенсионного обеспечения, а также учета условий труда и жизни северян.

Экономическая возможность введения территориального (регионального) обязательного пенсионного страхования определяется тем, что территориальная система и без введения дополнительных страховых тарифов способна обеспечить себя ресурсами для пенсионных выплат на период от досрочного выхода на пенсию до достижения общеустановленного пенсионного возраста. Это обстоятельство имеет принципиальное значение, так как означает, что развитие территориального обязательного пенсионного страхования может опираться на собственную финансовую базу, автономную от финансовой системы общего пенсионного страхования. В этом

его коренное отличие от профессионального пенсионного страхования, для формирования которого необходимо введение дополнительных страховых тарифов, что и было сделано в пенсионной реформе 2014 г.

Социально-политическая целесообразность формирования территориального (регионального) пенсионного страхования проистекает из той ситуации, что действующая в настоящее время система социальной защиты населения северных территорий, созданная в советское время, в новых социально-экономических условиях неэффективна.

Формирование территориальной системы обязательного пенсионного страхования предполагает:

1) формирование необходимой законодательной базы территориального обязательного пенсионного страхования. Она должна включать в себя федеральные законы “О территориальном обязательном пенсионном страховании”, “О персонифицированном учете при территориальном обязательном пенсионном страховании” и другие нормативные акты.

В связи с тем что нормы налогового, трудового и пенсионного законодательства пришли в противоречие с законом от 19.02.1993 № 4520-1 “О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях”, необходимо принятие новых законов. В их числе имеющие прямое отношение к формированию территориальной пенсионной системы:

- Федеральный закон “О размере районных коэффициентов к заработной плате и порядке его выплаты лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях”;

- Федеральный закон “О размере процентной надбавки к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и о порядке ее выплаты”;

2) упорядочение районирования территорий Севера. Дело в том, что сейчас многие территории, отнесенные к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, строго говоря, таковыми не являются. Проблема эта давно назрела.

Ее решение имеет принципиальное значение для формирования территориальной системы пенсионного страхования, поскольку она должна действовать на территориях действительно с дискомфортными природно-климатическими условиями. Это предполагает принятие федерального закона “О районировании территорий Севера”.

3) организация широкой разъяснительной работы среди населения северных территорий о порядке, условиях формирования территориальной пенсионной системы, ее месте и роли в обязательном пенсионном обеспечении северян.

Формирование территориальной пенсионной системы, бесспорно, дело трудное, но необходимое для северных территорий.

14.2. Обязательное социальное страхование лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой (самозанятого населения)

Среди проблем дальнейшего развития обязательного социального страхования постановка вопроса о страховой форме социальной защиты лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, еще недавно выглядевшей, как какая-то экзотика, сегодня получила не только научное, но и официальное признание. В связи с этим особую социальную значимость приобретает, во-первых, оценка состояния их социальной защиты в постсоветской России и, во-вторых, разработка конкретных мер и механизмов, гарантирующих социальную безопасность данной категории экономически активного населения и реализацию их конституционного права на социальное обеспечение.

14.2.1. Состояние социальной защиты самозанятого населения

За годы реформ в России сформировался новый социальный слой экономически активного населения — лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой без образования юридического лица (самозанятые). Их общая численность в этот период выросла с 4,2 млн (1992 г.), по разным оценкам, до 20 млн человек (2012 г.) и имеет явно выраженную тен-

денцию к росту. Возникла принципиально новая социальная проблема — определение форм и механизмов обеспечения их социальной защиты. Более того, эта проблема сегодня приобрела особую остроту и актуальность: если еще в первые годы реформ их социальная защита осуществлялась за счет накопленных социалистической системой ресурсов, то в настоящее время эти возможности практически исчерпаны. Для ее решения необходимо не формальное, а реальное включение самозанятого населения в систему обязательного социального страхования. В то же время действующая система ОСС, как уже отмечалось, сориентирована главным образом на наемных работников. Она не учитывает специфики трудовой и экономической деятельности самозанятых. Поэтому механическое распространение на них условий и порядка страхования, установленных для наемных работников, как показала практика, должного эффекта не дает.

Обязательным государственным социальным страхованием не охвачена подавляющая часть самозанятого населения. Например, по действующему в настоящее время законодательству пенсионное страхование распространяется на небольшую его часть — индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица, частных детективов, частных охранников, нотариусов, занимающихся частной практикой, крестьянские и фермерские хозяйства, официально зарегистрированные в качестве страхователей в фондах ОСС. В то же время такие категории самозанятого населения, как частные преподаватели, тренеры, дизайнеры, визажисты, лица, занятые в сфере бытовых услуг (парикмахеры, массажисты, косметологи, сапожники и т. д.), занятые ремонтом бытовой техники, частным извозом, строительными работами, торгово-посреднической деятельностью, работающие в сфере автосервиса, фрилансеры и другие, страхованием не охвачены, взносов в фонды социального страхования РФ практически не платят. Статистический (или хотя бы административный) учет таких лиц практически отсутствует.

Обязательное социальное государственное страхование некоторых социальных и профессиональных рисков на эту

часть самозанятого населения вообще не распространяется. Самозанятые не охвачены страхованием несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, не страхуются от ряда рисков, страхуемых ФСС РФ. Нарушается такой основополагающий принцип социального страхования, как взаимообусловленность размера страховых выплат и размера страховых взносов. Это в первую очередь относится к медицинскому страхованию. Поскольку самозанятое население в основной своей массе относится к населению, занятому в неформальном секторе экономики, постольку они получают медицинскую помощь без уплаты страховых взносов. За них как за неработающее население средства в фонды обязательного медицинского страхования вносят местные бюджеты. Фонд социального страхования, независимо от факта страхования, выплачивает самозанятым пособия по беременности и родам, по уходу за ребенком до полутора лет, при рождении ребенка, при постановке на учет беременных женщин в ранние сроки беременности, пособия на погребение.

Оценивая в целом состояние социального страхования самозанятого населения, можно сделать следующие выводы:

а) в отношении этой категории населения не в полном объеме обеспечиваются социальные гарантии, предусмотренные Конституцией РФ. Основная его масса реально социальным страхованием не охвачена;

в) допускается экономическая и социальная несправедливость, когда самозанятое население практически не участвует в формировании финансовой базы обязательного социального страхования, но при этом на него распространяется социальная защита по целому ряду страховых рисков;

с) система социального страхования недополучает небольшие финансовые средства из-за неуплаты самозанятыми страховых взносов.

14.2.2. Законодательная база обязательного социального страхования самозанятого населения

Неупорядоченность социального страхования самозанятого населения прежде всего обусловлена отсутствием должного

внимания государства к данной проблеме и, как следствие, несовершенством его законодательной базы.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации отсутствует отдельный закон, в комплексе регламентирующий порядок и условия социального страхования самозанятого населения как в целом, так и по отдельным социальным и профессиональным рискам с учетом особенностей трудовой и экономической деятельности этой категории населения. Их страхование регулируется нормами, установленными следующими федеральными законами: “Об основах обязательного социального страхования (1999), “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” (2009), “Об обязательном медицинском страховании граждан в Российской Федерации” (2010), “Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством” (2006), “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования” (2009), “О страховых пенсиях” (2013), “О накопительной пенсии” (2013) и др.

Вместе с тем основной недостаток этих законодательных актов в том, что устанавливаемые ими нормы не всегда могут быть использованы для страхования самозанятого населения: в них не учтены в полной мере особенности его трудовой и экономической деятельности (например, совмещение в одном лице и работника, и работодателя). Поэтому применение этих законов, как показывает практика, наталкивается на серьезные трудности (при установлении размера тарифа, порядка уплаты страховых взносов и т. д.). В этих условиях фонды социального страхования вынуждены принимать различного рода подзаконные акты (положения, инструкции и т. п.), чтобы восполнить пробелы действующего законодательства.

Несовершенство законодательной базы социального страхования самозанятого населения, несомненно, затрудняет его включение в систему обязательного государственного социального страхования.

14.2.3. Действующий порядок социального страхования самозанятого населения

Сразу же отметим, что порядок обязательного социального страхования лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, имеет свою специфику. Так, при постановке на учет качестве участников ОСС регистрация в Пенсионном фонде и Фонде обязательного медицинского страхования носит обязательный характер, а в Фонде социального страхования — добровольный. При регистрации работника в Пенсионном фонде открывается индивидуальный счет, фиксирующий вносимые страховые взносы, а в Фонде обязательного медицинского страхования такой счет не открывается и персонифицированного учета взносов не ведется.

Имеет свои особенности и действующий порядок исчисления и уплаты страховых взносов. В связи с тем что базу для исчисления страховых взносов, т. е. ту сумму дохода, с которой уплачивается страховой взнос в фонды ОСС, для многих самостоятельно обеспечивающих себя работой, в отличие от наемных работников, установить трудно или просто невозможно, застрахованные самозанятые уплачивают страховые взносы в виде фиксированного размера (до 2013 г. — стоимости страхового года, что одно и то же). В 2012 г. фиксированный размер платежа составлял 17 208 руб., в том числе в ПФР — 14 386 руб., в ФОМС — 2822 руб. Другими словами, самостоятельно обеспечивающие себя работой (прямо скажем не самая бедная часть российского населения) уплачивали в Пенсионный фонд 14 386 руб. в год, или 1198 руб. в месяц. Формула, по которой рассчитывается размер фиксированного платежа страховых взносов, ранее была рассмотрена.

Острой проблемой страхования лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, продолжает оставаться уплата ими страховых взносов. В 2012 г. численность зарегистрированных плательщиков взносов из числа самозанятых составила лишь 4,3 млн из 20 млн человек.

Не до конца решен вопрос о размере страхового тарифа для уплаты взносов в Пенсионный фонд РФ. Для некото-

рых категорий самозанятых он экономически не обоснован. Наиболее низкие тарифы установлены для индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, частных детективов и т. д., тогда как тариф для работодателей и наемных работников составляет 22% от фонда оплаты труда.

14.2.4. Схема включения самозанятого населения в систему обязательного социального страхования

Специфическими особенностями трудовой и экономической деятельности самозанятого населения являются: во-первых, совмещение в одном лице функций застрахованного и страхователя; во-вторых, нестабильный характер занятости и получаемых ими доходов; в-третьих, самозанятые продают не рабочую силу, а готовый товар или услуги, что не может не учитываться при установлении финансовой базы для начисления страховых взносов и механизмов их уплаты. Кроме того, данная категория населения характеризуется значительной мобильностью, связанной со сменой деятельности. Не все виды их деятельности подлежат лицензированию. Для лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой (ЛСР), характерно повышенное недоверие к государству, неуверенность в его способности правильно распорядиться, сохранить и приумножить их страховые взносы. Следствием этого является массовое уклонение самозанятых от включения в систему обязательного социального страхования.

Все это вместе взятое предопределяет необходимость разработки и законодательного закрепления экономических, организационных и финансовых основ обязательного социального страхования самозанятого населения, его порядка и условий. При этом сразу же отметим, что было бы целесообразным разработать и принять специальный федеральный закон “Об обязательном социальном страховании лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой”. Принятие такого закона позволило бы, во-первых, решить проблему комплексно для всех направлений социального страхования (пенсионного, медицинского и т. д.), во-вторых, установить общие принципы страхования (круг лиц, подлежащих обя-

зательному страхованию, виды рисков, базу начисления страховых взносов, порядок и размер страховых выплат, структуры, обеспечивающие их страхование, и т. д.).

Обеспечить единство подходов и условий страхования ЛСР путем внесения дополнений и поправок в действующие базовые законы для наемных работников о пенсионном, медицинском, социальном страховании — дело нереальное, даже тупиковое. В связи с этим подлежит разработке ряд единых для всех направлений обязательного социального страхования основополагающих положений и норм, отражающих специфику страхования самозанятых:

- принципы социального страхования самозанятого населения;
- круг лиц, подлежащих страхованию;
- перечень социальных и профессиональных рисков, по которым их социальное страхование обязательно;
- источники и порядок формирования финансовой базы страхования самозанятых;
- права и обязанности субъектов страхования (застрахованных, страхователей, страховщиков);
- организационные структуры для осуществления обязательного государственного страхования самозанятых работников и технологии их страхования.

Кроме специального федерального закона “Об обязательном социальном страховании лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой”, было бы целесообразно принять также отдельный нормативный акт, закрепляющий порядок и условия обязательной регистрации самозанятых. На его основе провести их государственную регистрацию силами управленческих структур, которые осуществляют регистрацию индивидуальных предпринимателей. Сегодня не все самозанятые являются индивидуальными предпринимателями, имеющими соответствующие документы, и лицами, чья деятельность подлежит лицензированию. Принятые законодательные акты по страхованию и регистрации самозанятого населения необходимо широко освещать в средствах массовой информации.

14.2.5. Основопологающие принципы социального страхования самозанятого населения

Во избежание недоразумений необходимо отметить, что общие основополагающие принципы социального страхования (личная ответственность, солидарность и т. д.) распространяются и на самозанятое население в такой же мере, как и на наемных работников. В данном случае речь идет об особых принципах социального страхования самозанятых, обусловленных спецификой их производственной и экономической деятельности.

Учитывая это обстоятельство, представляется целесообразным, чтобы в основу социального страхования ЛСР были положены следующие принципы: социальное страхование самозанятого населения на современном этапе развития России должно быть:

- 1) обязательным;
- 2) федеральным;
- 3) всеобщим.

Это означает, что все самозанятые подлежат обязательному государственному социальному страхованию в рамках действующих внебюджетных фондов социального страхования.

Определяющим принципом страхования является **государственная форма социального страхования самозанятого населения**. Оно может быть и государственным, и негосударственным. Но, учитывая социально-экономические особенности сегодняшней России, наиболее приемлемым вариантом является государственное социальное страхование самозанятых. Эта часть населения слабо организована, атомизирована и разобщена. Поэтому самообъединение его в страховые товарищества, ассоциации и т. п. в настоящее время практически бесперспективно. Такое качество, как солидарность, у этого отряда трудящихся пока развито слабо. Из этого следует, что на данном этапе развития рыночных отношений в России только государственная страховая форма социальной защиты населения способна обеспечить социальную безопасность самозанятых работников. Кроме того, сделать это

другими путями (в рамках личного страхования или за счет личных сбережений) для основной массы самозанятых, как показывает анализ и опыт индустриально развитых стран, практически невозможно.

В то же время было бы ошибкой отказываться от использования негосударственных форм обязательного социального страхования. При этом особо хотелось бы подчеркнуть, что в данном случае речь идет не о добровольном страховании (это личное дело каждого отдельного человека), а о совместном объединении усилий самозанятых в обеспечении своей социальной безопасности. Но не в рамках государственных страховых организаций, а в созданных ими самими. Тем более что в развитых странах социальное страхование самозанятых работников, как правило, осуществляется через профессиональные системы. В условиях России для этого, как представляется, в настоящее время еще не сложились необходимые предпосылки. Во-первых, практически отсутствуют соответствующие ассоциации, союзы, лиги, гильдии и прочие формы, объединяющие соответствующие группы самозанятых, или если они и есть, то носят формальный характер, как, например, Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России. Во-вторых, законодательством не предусматривается предоставление таким профессиональным объединениям возможности организовать в рамках их деятельности страховые учреждения с обязательным членством для всех входящих в эти союзы работников. В-третьих, несмотря на уменьшение роли государства в обеспечении социальной защиты населения в современной России и даже его ослабление как института власти, государство продолжает оставаться наиболее дееспособным институтом российского общества. В-четвертых, поскольку основу страхования составляет принцип распределения (раскладки) финансового ущерба, возникающего при наступлении страхового случая между всеми участниками страхового процесса, постольку это позволяет защитить пострадавших в момент наступления страхового случая за счет общих ресурсов. В условиях неустойчивого финансового положения целых регионов страны, значительной

дифференциации доходов по регионам, группам населения и т. п. обеспечение социальной защиты в рамках профессиональных систем для отдельных категорий работников могло бы оказаться проблематичным по причине недостаточности средств или весьма высокой финансовой нагрузки на плательщиков страховых взносов. На данном этапе развития России только солидарность материальных обязательств всех категорий экономически активного населения способна обеспечить социальную безопасность населения, в том числе и самозанятых.

Эти обстоятельства определяют необходимость придать системе социального страхования самозанятого населения федеральный характер, предполагающий перераспределение финансовых ресурсов между территориями или субъектами Российской Федерации. Вопрос этот сегодня стоит очень остро. Так, в последние годы только в размере 43% обеспечивались выплаты пенсий за счет собственных доходов в Брянской области, 42,3% — в Ивановской, 49,6% — в Республике Марий Эл, 27,5% — в Дагестане, 31,9% — в Кабардино-Балкарии. Недостаток ресурсов восполняется за счет средств территорий-доноров. Отказаться от принципа солидарности на федеральном уровне, от перераспределения финансов между территориями значит разрушить единую систему социального страхования, допустить ее распад на автономные структуры, выживающие в одиночку.

Однако этот принцип не может и не должен быть абсолютизирован. Это становится все более ясным при страховании даже наемных работников. Тем более его абсолютизация неприемлема для самозанятого населения. В частности, объединение в одном лице и страхователя, и застрахованного предполагает необходимость усиления материальной заинтересованности и самозанятых в социальном страховании. Вместе с тем, учитывая особенности психологии этой категории населения и особенности экономической деятельности, необходимо:

- 1) четко, без всяких скидок, реализовать базовый принцип социального страхования: каков вклад в систему ОСС в виде внесенных страховых взносов, таков и уровень обеспечения при наступлении страхового случая;

2) предоставить возможность использовать различные варианты страхования, особенно пенсионного, по выбору застрахованного. В частности, одним из путей решения этой проблемы могло бы стать использование распределительно-накопительной системы. Это позволило бы:

- установить более тесную зависимость между размерами уплачиваемых страховых взносов и страховыми выплатами, что предполагает обязательность персонификации учета страховых взносов;

- использовать возможность разновариантного страхования. В этом случае самозанятый может свой взнос разделить на две части. Одну часть денег вносить в солидарно-распределительную систему и получать размер выплат такой же, как наемный работник, а другую часть взноса вносить на накопительный счет и получать дополнительную желаемую сумму выплат по пенсионному обеспечению, по временной нетрудоспособности и т. д.

- установить возможность страхования на определенный срок (например, на один год, пять лет, 10 лет или на весь трудовой срок);

- иметь право изъятия накопленных на накопительном счете сумм при достижении определенного возраста,

- иметь право наследования этих сумм в случае смерти застрахованного;

- осуществлять страхование при условии регулярных страховых выплат за счет процента от капитализации страховых сумм на накопительном счете;

- ввести страхование, предусматривающее регулярные страховые выплаты, начиная с определенного периода (скажем, после пяти лет страхового стажа).

По отдельным профессиональным и социальным рискам (например, по рискам, страхуемым ФОМС) социальное страхование самозанятых могло бы включать принцип семейной солидарности, когда нетрудоспособные и трудоспособные иждивенцы самозанятых страхуются самими лицами, самостоятельно обеспечивающими себя работой, через внесение за иждивенцев соответствующих страховых взносов.

Таким образом, обеспечение эффективного сочетания заинтересованности самозанятых в страховании и их законопослушания (что должно обеспечиваться соответствующими законами и механизмами) составляет одно из главных условий их активного участия в страховании. Сегодня у самозанятых полностью отсутствуют стимулы уплаты страховых взносов в страховые фонды.

Одним из решающих моментов включения самозанятых в систему обязательного государственного социального страхования должно быть обеспечение строгой правовой и экономической ответственности страховых фондов перед ними за управление финансовыми ресурсами.

Распространение обязательного государственного социального страхования на самозанятых предполагает также всемерную демократизацию страхового процесса, активное участие в нем застрахованных и расширение принципов самоуправления в деятельности организаций социального страхования, в том числе и внебюджетных страховых фондов, наделение органов страхования правовой самостоятельностью, независимостью от исполнительных органов государственной власти.

Система страхования самозанятых должна быть динамичной и гибкой. Важным составным ее элементом могла бы стать, как уже отмечалось, система разновариантного социального страхования, когда работник имеет возможность выбрать тот или иной из предложенных вариантов страхования с учетом его возможностей внесения страхового взноса и потребности в определенном уровне социальной защиты. Различные варианты страхования могут быть разработаны и с учетом разнообразия природно-климатических условий, в которых живут и работают застрахованные работники из числа самозанятых (что для России имеет особенное значение), разнообразия рисков, которым они подвержены.

Гибкость системы страхования самозанятых должна быть присуща и оргструктурам, и видам страхования, и набору страховых услуг.

14.2.6. Круг лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, подлежащих обязательному социальному страхованию

Всеобщий и обязательный характер страховой формы социальной защиты ЛСР вовсе не означает, что все они в нем нуждаются. Какая-то их часть, имеющая высокий уровень доходов, в состоянии самостоятельно позаботиться о защите от социальных и профессиональных рисков. Навязывать этой категории граждан обязательное социальное страхование — дело бесперспективное. Речь в данном случае может и должна идти о тех, кто не в состоянии это сделать.

На основе какого критерия самозанятые должны включаться в систему ОСС? Исходя из мировой практики, таким критерием является величина доходов гражданина. При определенном ее уровне необходимость обязательного страхования отпадает, так как наличие средств позволяет этим лицам самим справляться с проблемами при наступлении страхового случая. Будут ли они страховаться и где, решать им самим.

Верхнюю границу “страхового дохода” устанавливает законодатель. В качестве такого потолка предлагается **бюджет высокого достатка**. В отличие от минимального потребительского бюджета, бюджет высокого достатка сформирован по принципу рационального питания, рационального потребления непродовольственных товаров и услуг и относительно высокого размера сбережений.

О возможностях самостоятельной социальной защиты работников, имеющих среднедушевой доход в семье в размере бюджета высокого достатка, можно судить, исходя из следующих его характеристик:

- 1) бюджета высокого достатка — это не менее семи прожиточных минимумов;
- 2) его структура расходов имеет принципиальное отличие от структуры расходов минимального потребительского бюджета.

В принципе, категория населения, у которой доходы достигают или превышают бюджет высокого достатка, в состоянии обеспечить себя при наступлении страхового случая (старости, болезни, травмы, материнства и т. д.). Во-первых, бюджет высо-

кого достатка включает в себя расходы на отдых, туризм, платные (в том числе медицинские) услуги и др. Во-вторых, структура его расходов позволяет примерно 10% из них использовать в качестве сбережений. Все это дает основание сделать вывод, что самозанятые, имеющие годовой душевой доход на уровне бюджета высокого достатка в регионе и выше, не обязательно должны включаться в систему обязательного государственного социального страхования. Это относится как непосредственно к самим самозанятым работникам, так и к неработающим членам их семей. При этом, получая возможность не участвовать в системе обязательного государственного социального страхования, они теряют право на страховые медицинские услуги по линии обязательного медицинского страхования, на пособие по материнству и детству и др.

Вместе с тем, при определении круга лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, подлежащих обязательному государственному социальному страхованию, возможны и альтернативные решения. В частности, в него включаются все самозанятые независимо от уровня их дохода, но устанавливается определенная граница дохода, за пределами которой страховые взносы не взимаются. Например, в качестве такого предельного страхового уровня дохода, ниже которого взносы не платятся в систему обязательного государственного социального страхования, может быть принят уровень не менее двух МРОТ.

14.2.7. Социальные и профессиональные риски, по которым следует страховать самозанятое население

К числу рисков, по которым должно осуществляться обязательное государственное страхование самозанятых, в первую очередь относится пенсионное страхование. Оно должно в себя включать:

- страхование старости;
- страхование инвалидности;
- страхование потери кормильца.

Кроме того, целесообразно в рамках ОСС обеспечить медицинское страхование (включая такую его форму, как

семейное медицинское страхование) и страхование материнства и детства.

Иные виды социального страхования в рамках ОСС могли бы осуществляться на добровольных началах. Социальными пенсиями самозанятые должны обеспечиваться на тех же основаниях, что и все граждане России.

Целесообразно, как уже отмечалось, чтобы **пенсионное страхование** самозанятых базировалось на распределительно-накопительной системе. В целях повышения заинтересованности самозанятых в страховании старости следовало бы предусмотреть:

- освобождение тарифооблагаемой базы от уплаты налогов;
- возможность выбора различных вариантов страхования в зависимости от потребностей и возможностей каждого страхуемого. Выбрав определенный уровень пенсионного обеспечения, застрахованный работник вносит взносы в соответствии с выбранным страховым тарифом;
- разработку различных вариантов “страховой сетки”, предполагающей тот или иной размер страховых взносов и, следовательно, страховых выплат по пенсионному обеспечению.

В связи с этим страховые отношения по страхованию (и прежде всего пенсионному) должны оформляться соответствующими договорами, предполагающими взаимные обязательства застрахованного и страховщика, взаимную ответственность (юридическую и экономическую) с соответствующими санкциями за нарушение условий договора, а также все это должно быть подкреплено гарантиями государства. Страховые взносы, аккумулированные в фондах социального страхования, должны быть надежно защищены и приносить работнику дополнительный доход за счет их капитализации в течение его трудовой деятельности.

Применительно к самозанятым уже сейчас возможен вариант “срочного” (на определенный срок) включения работника в обязательное государственное социальное страхова-

ние, чтобы тем самым обеспечить ему трудовую пенсию при наступлении старости.

Вне всякого сомнения, в число рисков, по которым должны страховаться самозанятые, входит **медицинское страхование**. Включение самозанятых в систему обязательного медицинского страхования предполагает следующий порядок:

а) самозанятые в индивидуальном порядке (кроме лиц, объединенных в союзы) обязаны заключить договор на обязательное медицинское страхование их самих, неработающих трудоспособных членов их семей, а также нетрудоспособных (детей и иждивенцев). При этом объем и характер предоставляемых медицинских услуг устанавливается не произвольно, а в соответствии с государственным стандартом — базовой программой обязательного медицинского страхования. Базовая федеральная программа ОМС — это нижняя планка гарантированной государством медицинской помощи. Она законодательно должна закрепляться как на федеральном, так и на региональном уровнях, одновременно с утверждением бюджета обязательного медицинского страхования и тарифов страховых взносов;

б) страховой полис, а следовательно, и право на получение медицинской помощи в рамках обязательного государственного социального страхования, они получают лишь при условии уплаты страховых взносов в установленном размере в фонды обязательного медицинского страхования;

в) учитывая трудности в формировании финансовой базы обязательного медицинского страхования, принцип социальной справедливости на данном этапе развития России для самозанятых целесообразно заменить принципом семейной солидарности, т. е. установить уплату застрахованным лицом страховых взносов и за неработающих членов его семьи. В этом случае из бюджетов государства (местных бюджетов) будут вноситься взносы в фонды обязательного медицинского страхования за действительно неработающее население (пенсионеров, безработных и т. п.).

В отдельных случаях, например, при страховании фермеров, если в период их нетрудоспособности не должен пре-

рываться производственный процесс (посевная, кормление животных), то необходимо предусматривать возможность не только денежных выплат, но и оказания натуральной помощи в проведении сельскохозяйственных работ (обеспечение техникой, рабочей силой, кормами и т. д.).

14.2.8. Источники и порядок формирования финансовой базы страхования самозанятого населения

Источником формирования ресурсной базы страхования самозанятых могут быть только страховые взносы самих самозанятых работников. Исключения здесь возможны лишь в отношении отдельных категорий самозанятого населения. В первую очередь это относится к фермерам и членам их семей — в формировании их финансовой базы страхования необходимо участие государства. Цель участия государства в финансовой поддержке фермеров — выравнивание социальных условий занятых в сельскохозяйственном производстве по отношению к другим отраслям экономики. Без разносторонней помощи со стороны государства, включая вопросы социального страхования, это не решить. Ведь даже в экономически развитых странах сельскохозяйственное производство и работники села находятся под особым патронажем государства.

Для установления порядка формирования финансовой базы социального страхования самозанятых также необходимо: а) определение базы, с которой должны вноситься страховые взносы; в) определение величины страхового тарифа по различным видам социальных ресурсов.

На практике при страховании самозанятых, прошедших регистрацию, использовались и могут использоваться **в качестве базы, с которой ведется начисление страховых взносов**, различные показатели их хозяйственной деятельности. Например:

- **годовой чистый доход**, т. е. документально подтвержденный доход за вычетом расходов (также документально обоснованных), связанных с его извлечением.

Основная проблема здесь состоит в трудности определения достоверной величины как доходов, так и расходов,

а следовательно, и величины чистого дохода. Как показала практика, такой порядок установления финансовой базы для уплаты страховых взносов малоэффективен для страхования самозанятых;

- **вмененный доход**, с включением суммы страховых взносов в стоимость патента. Этот метод, в принципе, имеет тот же недостаток, что и первый — невозможность определения среднегодового дохода самозанятых. Но у него есть и важные преимущества — отпадает необходимость ведения бухгалтерского учета (что для самозанятых имеет существенное значение, т. к. ведение бухгалтерского учета для многих из них очень затруднительно), также отпадает необходимость перерасчетов размера доходов и т. п.;

- **заявленный доход**, но не ниже определенных размеров (например, не ниже средней зарплаты в регионе и не выше двух минимальных потребительских бюджетов). По существу, это тот же вмененный доход, но в другом варианте, допускающем субъективизм в определении финансовой базы уплаты страховых взносов. Но если вмененный доход представляет собой компромисс интересов страхуемых работников и государства, поскольку он устанавливается путем взаимного согласования его величины между ними, то заявленный доход, даже в установленных границах, — величина практически произвольная. Если же самозанятые за норму примут величину средней зарплаты по региону, то это станет тем же “вмененным” доходом.

Все рассмотренные варианты установления финансовой базы уплаты страховых взносов для самозанятых так или иначе привязаны к их доходу (фактическому, вмененному, заявленному). Обусловлено это, как нам представляется, консерватизмом мышления, когда к самозанятым пытаются приспособить действующий порядок ее определения, принятый для социального страхования наемных работников, хотя условия экономической и трудовой деятельности у них совершенно иные.

Учитывая это обстоятельство, в качестве возможного варианта финансовой базы уплаты страховых взносов целе-

сообразно взять **заявленную самозанятым работником сумму необходимых ему страховых выплат**. В этом случае размер страховых взносов, уплачиваемых самозанятым работником, непосредственно от величины его дохода не зависит. Это снимает одно из основных противоречий, свойственных выше рассмотренным вариантам, — необходимость достоверного определения величины дохода, стремление самозанятых занижить его величину для снижения налогооблагаемой базы.

В основу установления **размера страховых взносов** кладется иная зависимость: определенной величине страховых выплат должна соответствовать определенная сумма взносов. Это предполагает разработку так называемой страховой сетки: “страховая выплата — страховой взнос”. Каждый самозанятый работник при страховании сам выбирает вариант страхования и соответственно сам заявляет сумму страховых взносов, которую он согласен выплачивать в страховые фонды, независимо от декларирования своих доходов, чтобы обеспечить себе нужные размеры страховых выплат при наступлении страхового случая. Это предполагает обязательность персонифицированного учета страховых взносов.

Такой подход к страхованию самозанятых не требует учета их доходов. А это значит, что финансовая база уплаты страховых взносов утрачивает прямую связь с базой, с которой им уплачиваются установленные государством налоги. Тем самым снимаются ограничения, вызванные стремлением уйти от налогов или всеми правдами и неправдами занижить доход и т. д. Ведь увеличение страховых взносов у самозанятых может связываться не с ростом доходов, а с желанием обеспечить себе более высокие размеры страховых выплат.

В настоящее время, как уже отмечалось, основной формой уплаты самозанятыми страховых взносов является их уплата в размере **стоимости страхового года**. Эта норма получила законодательное закрепление в законах о пенсионной реформе. Но это не означает, что другие рассмотренные варианты не могут быть использованы.

Представляется, что при установлении базы для уплаты страховых взносов целесообразно использовать одновременно

разные варианты, чтобы практика отобрала из них наиболее приемлемые, с учетом специфики деятельности разных групп лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой.

При включении самозанятых в систему обязательного социального страхования целесообразно использовать действующие в настоящее время тарифы, установленные для наемных работников, но при определенной их корректировке по отдельным фондам с учетом страхуемых рисков. Они должны устанавливаться, так же как и для наемных работников, федеральным законом.

Неотъемлемым условием введения социального страхования является законодательное закрепление условий и порядка страховых выплат. На наш взгляд, условия и порядок страховых выплат, действующие в отношении наемных работников, целесообразно было бы распространить и на самозанятое население.

14.2.9. Варианты оргструктур, осуществляющих обязательное государственное социальное страхование самозанятых

Схема включения самозанятого населения в систему обязательного государственного социального страхования предполагает создание соответствующих организационных структур. Здесь могут быть использованы различные варианты.

1. Вся работу, связанную с организацией страхового процесса (начиная от их регистрации и кончая страховыми выплатами) могут вести ныне действующие внебюджетные страховые фонды обязательного социального страхования, создав специальные подразделения и сформировав необходимый кадровый потенциал, в составе которого целесообразно обеспечить формирование штата страховых агентов (по аналогии с агентами по имущественному страхованию).

2. Возможен и другой подход, когда страхование самозанятых могли бы осуществлять объединенные территориальные страховые кассы с соответствующим штатом работников, которые стали бы обслуживать все страховые фонды. Их содержание должно осуществляться за счет средств, выделяемых внебюджетными страховыми фондами. Это позволит объединить

средства и силы страховых фондов, создать надежную организационную, информационную и материально-техническую базу. Необходимо принять федеральный закон “О страховых кассах”, который определит порядок их создания, права, обязанности и ответственность. Основу их формирования должны составлять: выборность, отчетность перед застрахованными, демократичность их деятельности. Процедура расчета и назначения страховых пособий должна быть простой и удобной. Было бы целесообразно свести воедино выдачу патента, лицензии самозанятым и их постановку на страховой учет.

3. Поскольку самозанятое население весьма неоднородно по своему составу (включает в себя представителей самых разных профессий, видов деятельности), то порядок их обязательного государственного страхования не может отличаться единообразием. Естественно, это следует учитывать при создании структур страхования самозанятых. В частности, самозанятые работники, объединенные в союзы, ассоциации, палаты, гильдии и т. п. (“союз писателей”, “коллегия адвокатов”, “гильдия коробейников”, “ассоциация крестьянских и фермерских хозяйств” и т. д.) могли бы страховаться через эти объединения. Естественно такой порядок социального страхования самозанятых работников, объединенных в “союзы”, должен быть узаконен как путем принятия соответствующих законодательных актов, так и внесением необходимых изменений и дополнений в их уставы.

Вопросы для самоконтроля

1. В силу каких причин необходимо формирование системы территориального пенсионного страхования для населения Крайнего Севера?

2. Какие вопросы пенсионного обеспечения северян не решены в рамках общей пенсионной системы?

3. В чем проявляется неэффективность общей пенсионной системы при страховании северян?

4. Назовите особенности пенсионного обеспечения населения северных территорий.

5. Какие риски страхует территориальная система пенсионного страхования?

6. Какова сущность территориального пенсионного страхования и в чем его отличия от общего пенсионного страхования?

7. Какие граждане должны включаться в обязательное территориальное пенсионное страхование?

8. Какие страховые выплаты должна осуществлять территориальная пенсионная система?

9. Перечислите особенности ресурсной базы территориального пенсионного страхования.

10. Охарактеризуйте источники финансирования системы обязательного территориального пенсионного страхования.

11. Каковы особенности начисления страховых взносов при территориальном пенсионном страховании?

12. Кто относится к самозанятому населению? Особенности их деятельности.

13. Охарактеризуйте состояние социальной защиты самозанятого населения.

14. На основе каких законодательных актов осуществляется социальное страхование самозанятых?

15. Каковы особенности исчисления и уплаты страховых взносов для самозанятых?

16. Какие вопросы социального страхования самозанятых необходимо решить в законодательном порядке?

17. Охарактеризуйте основополагающие принципы, на которых должно осуществляться социальное страхование самозанятых.

18. Какие варианты обязательного социального страхования для самозанятых возможны?

19. Какие категории самозанятых необходимо страховать, а какие нет?

20. Назовите социальные и профессиональные риски, по которым должно осуществляться социальное страхование самозанятых.

21. Каковы источники и порядок формирования финансовой базы страхования самозанятого населения?

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

БК РФ	— Бюджетный кодекс РФ
БПМ	— бюджет прожиточного минимума
ВВП	— валовый внутренний продукт
ГК РФ	— Гражданский кодекс РФ
ЕДВ	— ежемесячные денежные выплаты
ЕСН	— единый социальный налог
ЛСР	— лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой (самозанятое население)
Минфин	— Министерство финансов РФ
Минюст	— Министерство юстиции РФ
МПБ	— минимальный потребительский бюджет
НК РФ	— Налоговый кодекс РФ
ОМС	— обязательное медицинское страхование
ОГСС	— обязательное государственное социальное страхование
ОСС	— обязательное социальное страхование
ПМ	— прожиточный минимум
ПМП	— прожиточный минимум пенсионера
ПФР	— Пенсионный фонд России
ТФОМС	— территориальные фонды обязательного медицинского страхования
ФНС	— Федеральная налоговая служба
ФОМС	— Фонд обязательного медицинского страхования
ФОТ	— фонд оплаты труда
ФСС РФ	— Фонд социального страхования Российской Федерации
ФОМС	— Федеральный фонд обязательного медицинского страхования
МРОТ	— минимальный размер оплаты труда
Кз	— коэффициент замещения утраченного заработка

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 03.12.2012 № 227-ФЗ “О потребительской корзине в целом по Российской Федерации”.
2. Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ “О страховых пенсиях”.
3. Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ “О накопительной пенсии”.
4. Федеральный закон от 28.12.2013 № 422-ФЗ “О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений”.
5. Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ “О негосударственных пенсионных фондах”.
6. Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ “Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации”.
7. Федеральный закон от 30.11.2011 № 360-ФЗ “О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений”.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ.
9. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ.
10. *Борисенко Н. Ю.* Пенсионное обеспечение: Учебник. — М.: ИТК “Дашков и К”, 2010. — 576 с.
11. *Егоров Е. В.* Социальное страхование: Учебное пособие / Е. В. Егоров. — М.: Экономистъ, 2008. — 206 с.
12. *Ерусланова Р. И.* Пенсионное обеспечение в России: Учебное пособие / Р. И. Ерусланова, Ф. Н. Емельянова, Р. А. Кондратьева; Российский гос. социальный ун-т. — М.: ИТК “Дашков и К”, 2007. — 608 с.
13. *Каминский П. Л.* Социальное страхование: Учебник для вузов / П. Л. Каминский, В. Г. Павлюченко, С. А. Хмелевская. — М.: Per Se, 2003. — 268 с.
14. *Литвинов В. А.* Проблемы уровня жизни в современной России: уровень жизни как критерий деятельности государства,

прожиточный минимум: особенности построения и расчета, доходы населения в реальной системе экономических координат, бедность населения, дифференциация доходов населения: прошлое, настоящее, будущее / В. А. Литвинов. — М.: URSS, 2008. — 242 с.

15. *Малева Т. М.* Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы: Аналитический доклад / Т. М. Малева, О. В. Синявская; Независимый институт социальной политики. — М.: Поматур, 2005. — 76 с.

16. Основы социального страхования: организация, экономика и право: Учебник / В. Д. Роик; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. — М.: Изд-во РАГС, 2007. — 454 с.

17. *Павлюченко В. Г.* Социальное страхование: Учебное пособие / В. Г. Павлюченко; Российский гос. социальный ун-т. — М.: ИТК “Дашков и К”, 2007. — 412 с.

18. *Роик В. Д.* Основы социального страхования: экономика, финансы и управление: Учебное пособие / В. Д. Роик. — М.: ИД ФГБОУ ВПО “ГУУ”, 2013. — 132 с.

19. *Роик В. Д.* Пенсионная система России: вызовы XXI века и пути модернизации / В. Д. Роик. — СПб.: Питер, 2012. — 256 с.

20. *Соловьев А. К.* Долгосрочная стратегия развития пенсионной системы / А. К. Соловьев // Экономист. — 2008. — № 12. — С. 12–16.

21. *Соловьев А. К.* Пенсионное страхование: Учебное пособие / А. К. Соловьев. — М.: Норма, 2008. — 400 с.

22. *Соловьев А. К.* Трудовые пенсии: Учебное пособие / А. К. Соловьев; Российская акад. гос. службы при Президенте РФ. — М.: Изд-во РАГС, 2009. — 178 с.

23. Социальная политика в современной России: анализ, оценки, взгляд в будущее: Коллективная монография / Н. А. Волгин, А. Н. Аверин, Л. И. Берестова и др.; под общ. ред. Н. А. Волгина. — М.: Проспект, 2011. — 775 с.

24. Социальная политика: Учебник / А. Н. Аверин и др.; под ред. Н. А. Волгина; Российская акад. гос. службы при Президенте РФ. — Изд. 4-е, перераб. и доп. — М.: Экзамен, 2008. — 944 с.

25. *Федоров Л. В.* Пенсионный фонд Российской Федерации: Учебник / Л. В. Федоров. — М.: ИТК “Дашков и К”, 2008. — 395 с.

Главный редактор — *А. Е. Илларионова*
Редактор, корректор — *Т. А. Смирнова*
Художник — *Т. И. Такташов*
Верстка — *Т. И. Такташов*

Ответственный за выпуск — *Т. А. Смирнова*

Учебное издание

Павлюченко Виктория Георгиевна

Социальное страхование

Санитарно-эпидемиологическое заключение
№ 77.99.60.953.Д.007399.06.09 от 26.06.2009 г.

Подписано в печать 30.09.2014. Формат 60×90 1/16.
Бумага офсетная № 1. Печ. л. 30.
Тираж 700 экз. (1-й завод 1–300 экз.). Заказ

Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»
129347, Москва, Ярославское шоссе, д. 142, к. 732
Тел.: 8 (495) 668-12-30, 8 (499) 183-93-23
E-mail: sales@dashkov.ru — отдел продаж;
office@dashkov.ru — офис; <http://www.dashkov.ru>

ISBN 978-5-394-02422-1



9 785394 024221

Серия «Учебные издания для бакалавров»

В. Г. Павлюченко

СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ

Учебник

2-е издание, переработанное и дополненное

Рекомендовано уполномоченным учреждением
Министерства образования и науки РФ —
Государственным университетом управления в качестве
учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по направлениям подготовки «Экономика»,
«Социальная работа», «Государственное и муниципальное
управление» (квалификация (степень) «бакалавр»)

Регистрационный номер рецензии 257 от 6 июля 2014 г.
(Федеральный институт развития образования)

Москва

Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»
2016

УДК 369
ББК 65.272
П12

Рецензенты:

В. Н. Бобков — доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

В. В. Куликов — доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

А. С. Матвеев — доктор экономических наук, профессор, академик Международной академии информатизации.

Павлюченко В. Г.

П12 Социальное страхование: Учебник для бакалавров / В. Г. Павлюченко, предисл. А. С. Матвеева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2016. — 480 с.

ISBN 978-5-394-02422-1

Учебник создан на основе авторского лекционного курса, разработанного и читаемого в Российском государственном социальном университете. Это первое и единственное систематизированное изложение теории и практики социального страхования.

В первой части учебника изложены теоретические и методологические основы социального страхования как особого института социальной защиты населения в рыночных условиях. Раскрыты его сущность, содержание, функции, принципы, основные категории, понятия и особенности. Во второй части рассмотрена реально действующая в России система обязательного социального страхования (ОСС). Показаны существующие формы ОСС, его организационные основы, законодательная база, система управления, механизмы финансирования. Подробно рассмотрены крупномасштабные изменения в обязательном пенсионном обеспечении, обязательном медицинском страховании, страховании временной нетрудоспособности, материнства и детства в связи с проведенной в 2010–2014 гг. модернизацией системы ОСС. Проанализированы проблемы, нерешенные вопросы и возможные пути дальнейшего развития социального страхования.

Для студентов бакалавриата, обучающихся по направлениям подготовки «Экономика», «Социальная работа», «Государственное и муниципальное управление», а также работников фондов социального страхования, предприятий и организаций.

ISBN 978-5-394-02422-1

© Павлюченко В. Г., 2014

© Матвеев А. С., 2014

© ООО «ИТК “Дашков и К°”», 2014

Главный редактор — *А. Е. Илларионова*
Редактор, корректор — *Т. А. Смирнова*
Художник — *Т. И. Такташов*
Верстка — *Т. И. Такташов*

Ответственный за выпуск — *Т. А. Смирнова*

Учебное издание

Павлюченко Виктория Георгиевна

Социальное страхование

Санитарно-эпидемиологическое заключение
№ 77.99.60.953.Д.007399.06.09 от 26.06.2009 г.

Подписано в печать 20.06.2015. Формат 60×90 1/16.
Бумага офсетная № 1. Печ. л. 30.
Тираж 700 экз. (2-й завод 301–700 экз.). Заказ

Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»
129347, Москва, Ярославское шоссе, д. 142, к. 732
Тел.: 8 (495) 668-12-30, 8 (499) 183-93-23
E-mail: sales@dashkov.ru — отдел продаж;
office@dashkov.ru — офис; <http://www.dashkov.ru>

ISBN 978-5-394-02422-1



9 785394 024221