

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ

ЗАМЕСТИТЕЛЬ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ФОНДА
СОЦИАЛЬНОГО
СТРАХОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Виталий Викторович
Линник



В 2012 году в Федеральный закон от 26 декабря 2006 года №255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (далее – Закон №255-ФЗ), определяющий порядок назначения, исчисления и выплаты необходимых пособий, были внесены существенные изменения.

Так, в конце 2012 года закончился двухгодичный переходный период, когда застрахованные лица имели право выбирать порядок исчисления пособия по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком по нормам Закона №255-ФЗ в редакции, действующей до 1 января 2011 года. То есть пособия исчислялись исходя из заработка работника за последние 12 календарных месяцев работы у данного работодателя, предшествующих месяцу наступления страхового случая.

Порядок исчисления пособий, действовавший до 1 января 2011 года, ставил в равные условия граждан, за которых страховые взносы уплачивались длительное время и в необходимом объеме, и тех, кто внес минимальный вклад в формирование страховых средств. Кроме того, данный порядок исчисления пособий создавал реальную почву для злоупотреблений, когда с целью получения пособий в максимально возможных размерах непосредственно перед наступлением страхового случая застрахованным лицам устанавливалась искусственно завышенная заработная плата. В результате по-

собия таким лицам назначались не в размере заработка, с которого ранее уплачивались страховые взносы, а в размере последнего, более высокого заработка, установленного накануне наступления страхового случая.

Исчисление пособий исходя из заработка, рассчитанного за двухгодичный расчетный период, направлено на усиление страховых принципов и обеспечение сбалансированности данного вида обязательного социального страхования.

В целях повышения размера пособий изменениями к Закону №255-ФЗ, вступившими в силу с 1 января 2013 года, введен специальный порядок их исчисления. Средний дневной заработок для исчисления размера пособий определяется путем деления суммы начисленного заработка за два предыдущих года на число календарных дней за этот период, за исключением:

- периодов временной нетрудоспособности;
- отпуска по беременности и родам;
- отпуска по уходу за ребенком;
- в отдельных случаях – периодов освобождения от работы с полным или частичным сохранением заработной платы, если на эту заработную плату не начислялись страховые взносы.

Исключение из расчетного периода календарных дней, приходящихся на указанные выше периоды, ведет к увеличению размера пособия по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком.

Также продолжает действовать следующая норма. В случае если в течение двух календарных лет, непосредственно предшествующих году наступления страхового случая, либо в период одного из них застрахованное лицо находилось в отпуске по беременности и родам и (или) в отпуске по уходу за ребенком, соответствующие календарные годы (календарный год) в целях увеличения размера пособий можно заменить предшествующими календарными годами (календарным годом).

Внесенные в конце 2012 года в часть 4 статьи 13 Закона №255-ФЗ изменения расширили перечень случаев, когда пособия могут быть назначены и выплачены

территориальным органом Фонда социального страхования Российской Федерации (далее – Фонд, ФСС РФ) непосредственно застрахованному лицу.

Фонд осуществляет следующие виды обязательного социального страхования: на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством; от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Также выполняет государственные функции по обеспечению: инвалидов техническими средствами реабилитации; граждан отдельных категорий путевками на санаторно-курортное лечение; выплат гражданам, имеющим детей, государственных пособий за счет средств федерального бюджета; оплаты услуг медицинских организаций по родовым сертификатам. В своей деятельности Фонд взаимодействует с медицинскими учреждениями, поскольку за счет уплачиваемых страхователями (работодателями) страховых взносов производит оплату больничных листков и осуществляет финансирование медико-социальной реабилитации пострадавших на производстве.

В случае невозможности установить местонахождение страхователя и его имущества, на которое может быть обращено взыскание при наличии вступившего в законную силу решения суда об установлении факта невыплаты таким страхователем пособий застрахованному лицу, их назначение и выплата, за исключением части пособия по временной нетрудоспособности, выплачиваемого за счет средств страхователя, могут быть осуществлены территориальным органом Фонда.

Если у застрахованного лица имеется судебное решение о взыскании в его пользу пособий со страхователя и исполнительный документ, взыскание по которому не производилось или произведено частично, одновременно подтверждается и факт невыплаты страхователем пособий застрахованному лицу, и невозможность установить местонахождение такого страхователя и его имущества, на которое может быть обращено взыскание.

При наличии указанных документов застрахованные лица вправе обратиться в территориальный орган Фонда за назначением и выплатой пособий.

Необходимо отметить, что в Закон №255-ФЗ внесены изменения, направленные на реализацию гражданами прав на получение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности и в связи с материнством независимо от финансового состояния работодателя.

С учетом последних изменений законодательства территориальным органам страховщика предоставлено право запрашивать и у работодателя, и у кредитной организации сведения о недостаточности денежных средств на счетах для удовлетворения всех предъявленных к счетам требований.

Таким образом, в ситуациях, когда работодатель испытывает финансовые трудности, в связи с которыми он не в состоянии выплатить пособия своим сотрудникам, территориальный орган Фонда имеет возможность оперативно проверить или установить основания для выплаты пособий и осуществить их выплату непосредственно застрахованным лицам.

Изменения, внесенные федеральным законодателем в Закон №255-ФЗ, направлены на соблюдение конституционных принципов справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности социальных прав граждан.

В настоящее время Фондом реализуется пилотный проект, предусматривающий исчисление, назначение и выплату пособий по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством застрахованным лицам непосредственно территориальными органами Фонда.

Проект стартовал 1 июля 2011 года в Нижегородской области и Карачаево-Черкесской Республике, а с 1 июля 2012 года введен еще в шести российских регионах: в Астраханской, Курганской, Новгородской, Новосибирской, Тамбовской областях и Хабаровском крае. Опыт пилотного проекта в двух регионах помог новым участникам эффективно провести подготовительную работу.

В пилотных регионах до начала эксперимента действовал зачетный принцип, согласно которому страхователи самостоятельно осуществляли выплату страхового обеспечения застрахованным гражданам, а в дальнейшем учитывали произведенные расходы при уплате взносов в Фонд. Уход от зачетного принципа обеспечил прозрачность соответствующих финансовых потоков для Фонда и осуществление должного контроля за выплатой пособий застрахованным гражданам.

С 1 июля 2011 года введен новый бланк и принят новый порядок выдачи листков нетрудоспособности. Преимуществом нового бланка является возможность его компьютерного заполнения и обработки, а также высокая степень защиты от подделок.

Фондом осуществляются проверки соблюдения медицинскими организациями порядка выдачи, продления и оформления листков нетрудоспособности.

В 2012 году проверено 15,6 млн листков нетрудоспособности – 36,4% от всех выданных. Выявлено 136 тыс. листков, выданных с нарушениями. В Фонд возвращено 60,1 млн рублей.

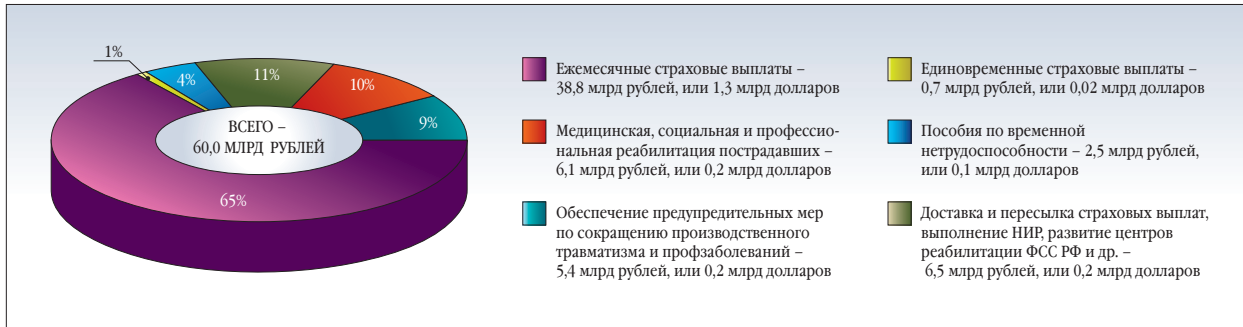
В связи с усилением контроля в 2012 году в 3,5 раза по сравнению с 2010 годом увеличилась сумма средств, взысканных территориальными органами Фонда с медицинских организаций по случаям нарушения порядка выдачи листков нетрудоспособности.

С 2012 года за Фондом закреплено право самостоятельно, без участия органов Росздравнадзора, проводить проверки соблюдения порядка выдачи, продления и оформления листков нетрудоспособности. Разработан новый порядок проверок, утвержденный приказом Минздрава России от 15 марта 13 года №1345н.

Страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является важнейшей составляющей социальной защиты работников от профессиональных рисков, поскольку так не только гарантируется страховое обеспечение пострадавшего при наступлении страхового случая, но и работодатели экономически стимулируются предупреждать и снижать производственный травматизм и профессиональную заболеваемость.

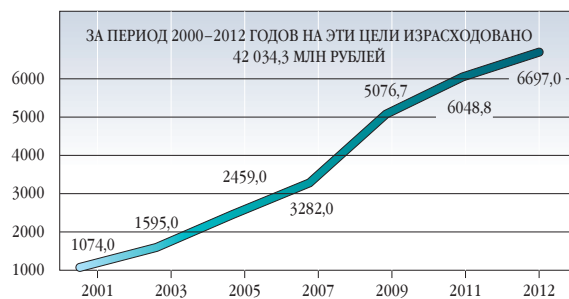


1



СТРУКТУРА РАСХОДОВ НА ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ ОТ НЕСЧАСТНЫХ СЛУЧАЕВ НА ПРОИЗВОДСТВЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ

2



ДИНАМИКА РАСХОДОВ НА МЕДИЦИНСКУЮ, СОЦИАЛЬНУЮ И ПРОФЕССИОНАЛЬНУЮ РЕАБИЛИТАЦИЮ ПОСТРАДАВШИХ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, МЛН РУБЛЕЙ

До 2000 года вред, причиненный работнику трудовым увечьем или профессиональным заболеванием, обязан был возмещать работодатель. Такой подход не гарантировал полноту защиты пострадавшего, особенно в случаях ликвидации, банкротства или неплатежеспособности предприятия. В результате только 70% пострадавших на производстве граждан производились выплаты в возмещение вреда.

После вступления в силу в январе 2000 года Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» сформировался принципиально новый институт социальной защиты работающих граждан.

Страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является обязательным, то есть все предприятия, организации и учреждения независимо от форм собственности, а также индивидуальные предприниматели (физические лица), имеющие наемных работников, обязаны осуществлять страхование своих работников.

В 2012 году расходы на страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний составили около 60 млрд рублей (рис. 1) и по сравнению с расходами 2000 года увеличились более чем в 11 раз.

В соответствии с законодательством до 20% ежегодных сумм страховых взносов, подлежащих уплате конкретным страхователем, при соблюдении определенных условий может быть направлено им на финансирование предупредительных мер по сокращению

производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников.

За 12 лет на предупредительные меры страхователями было направлено более 36,48 млрд рублей, а количество страхователей, воспользовавшихся этой программой, возросло с 182 в 2001 году до 27 658 в 2012 году.

В целях улучшения здоровья граждан и роста трудового потенциала нации огромное значение имеет создание целостной системы реабилитации.

Фонд осуществляет оплату дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию лиц, пострадавших на производстве, способствуя их возвращению к трудовой и социальной жизни.

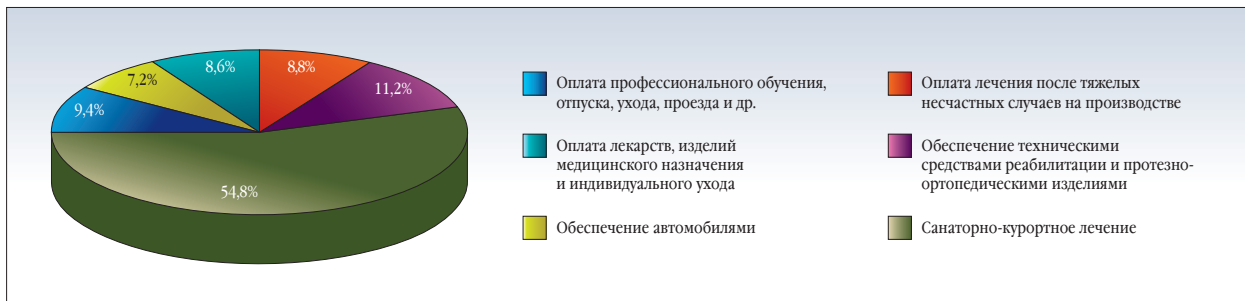
Фондом оплачиваются различные виды помощи, обеспечения и ухода, в том числе:

- лечение лиц, пострадавших после тяжелых несчастных случаев на производстве;
- санаторно-курортное лечение;
- приобретение лекарств, изделий медицинского назначения и индивидуального ухода;
- приобретение технических средств реабилитации, протезно-ортопедических изделий, автомобилей определенной модификации;
- посторонний (специальный медицинский и бытовой) уход;
- профессиональное обучение (переобучение) и т.д.

Расходы Фонда на цели реабилитации лиц, пострадавших на производстве, с 2000 по 2012 год возросли почти в 6 раз (рис. 2).



3



СТРУКТУРА РАСХОДОВ НА МЕДИЦИНСКУЮ, СОЦИАЛЬНУЮ И ПРОФЕССИОНАЛЬНУЮ РЕАБИЛИТАЦИЮ ПОСТРАДАВШИХ

Принимаемые меры и проводимые Фондом мероприятия свидетельствуют об усилении социальной защищенности пострадавших, о стремлении Фонда как страховщика снизить последствия, вызванные травмой или заболеванием, предупредить развитие осложнений и ухудшение физического состояния застрахованного.

Фонд продолжает совершенствовать и развивать систему комплексной реабилитации лиц, пострадавших на производстве, включая как медицинский аспект реабилитации, так социальную и профессиональную реабилитацию. Конечной целью реабилитационных мероприятий является возвращение пострадавших на производстве к трудовой деятельности.

Структура расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию из года в год остается практически неизменной (рис. 3).

Особую роль в восстановлении здоровья пострадавших играет их медицинская реабилитация в санаторно-курортных учреждениях. Санаторно-курортное лечение, на которое приходится свыше 50% всех расходов на реабилитацию, способствует восстановлению нарушенных функций, физического и психологического состояния, возобновлению трудовой деятельности и повышению степени социальной активности пострадавших.

С 2001 по 2012 год количество пострадавших, обеспеченных санаторно-курортным лечением за счет средств Фонда, увеличилось в 2,1 раза.

В 2012 году 108,4 тыс. пострадавших в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний были обеспечены путевками на лечение и реабилитацию в более чем 200 санаториях, расположенных на курортах федерального и местного значения, в том числе в центрах реабилитации Фонда. На эти цели Фондом было направлено 3 619 103,1 тыс. рублей, что на 10% больше, чем в 2011 году.

Важнейшим направлением деятельности Фонда является работа по организации лечения пострадавших после тяжелых несчастных случаев на производстве в целях восстановления трудоспособности и возвращения к трудовому процессу.

Фонд также оплачивает расходы на лечение и медицинскую реабилитацию пострадавших при оказании им амбулаторно-поликлинической, стационарной, в том числе высокотехнологичной специализированной, помощи в период временной нетрудоспособности.

В начале своей деятельности Фонд ограничивался пассивной оплатой дополнительных расходов на те виды помощи, обеспечения и ухода, нуждаемость в которых устанавливалась пострадавшим учреждениями медико-социальной экспертизы: на путевки на санаторно-курортное лечение, различные виды ухода, технические средства реабилитации, протезно-ортопедические изделия и т.д. В этот период времени Фонд практически не вмешивался в вопросы «ранней» реабилитации лиц, пострадавших на производстве.

Внесение изменений в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» и утверждение постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2006 года №286 Положения об оплате дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию застрахованных лиц, получивших повреждение здоровья вследствие несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний позволили Фонду совершенствовать работу по оплате лечения пострадавших от тяжелых производственных травм.

Если мероприятия «поздней» реабилитации носят поддерживающий характер и ведут к сохранению остаточной профессиональной трудоспособности пострадавших, то эффективным инструментом ее восстановления и предупреждения инвалидизации служит «ранняя» медицинская реабилитация. Теперь Фонд финансирует лечение застрахованных лиц непосредственно после тяжелых несчастных случаев на производстве до восстановления трудоспособности или установления стойкой утраты профессиональной трудоспособности.

На лечение застрахованных лиц непосредственно после тяжелых несчастных случаев на производстве в 2012 году израсходовано 599,0 млн рублей, что на 9,5% больше, чем в 2011 году. Более половины пострадавших, получивших тяжелые травмы на производстве и завершивших лечение за счет средств обязательного социального страхования, полностью восстановили трудоспособность и вернулись к трудовой деятельности.

Важную роль в реабилитации пострадавших имеет обеспечение их качественными и функциональными техническими средствами реабилитации и протезно-ортопедическими изделиями, которые способствуют восстановлению или компенсации нарушенных или ут-



раченных функций организма, а также восстановлению способности пострадавшего к выполнению различных видов профессиональной деятельности.

В 2012 году на обеспечение более чем 31,0 тыс. пострадавших техническими средствами реабилитации и протезно-ортопедическими изделиями Фондом направлено 811 128,5 тыс. рублей, что на 22% больше, чем в 2011 году.

Следует отметить еще один вид помощи застрахованным лицам – оплату расходов на приобретение лекарственных препаратов, изделий медицинского назначения и индивидуального ухода. В 2012 году такие расходы оплачены для более чем 81 тыс. застрахованных лиц на сумму почти 657 млн рублей, что на 17,6% больше, чем в 2011 году.

С 2000 года Фонд обеспечил около 18,3 тыс. лиц, пострадавших на производстве, транспортными средствами необходимой модификации.

В настоящее время лица, пострадавшие в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, – единственная категория граждан Российской Федерации, которая обеспечивается бесплатными автотранспортными средствами.

Автомобиль как средство реабилитации помогает лицам, получившим повреждение здоровья вследствие несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, продолжать трудовую деятельность, активно участвовать в общественной жизни.

Фонд оплачивает расходы, связанные с обучением и переобучением лиц, пострадавших на производстве. В соответствии с заключением учреждения медико-социальной экспертизы Фонд оплачивает не только повышение квалификации, переобучение, получение среднего образования, но и обучение пострадавших на производстве в высших учебных заведениях. За период с 2000 года Фондом оплачены расходы на обучение и переобучение 1172 пострадавших на производстве на сумму 19,7 млн рублей.

Организация высокоэффективной и адресной реабилитации с учетом реабилитационного потенциала, трудового и социального прогноза для пострадавшего – это основа деятельности не только исполнительных органов Фонда, но и всех участников реабилитационного процесса застрахованного лица. Фондом и его исполнительными органами проводится политика, направленная на активизацию взаимодействия с другими участниками процесса реабилитации: органами управления здравоохранением региона, территориальными фондами обязательного медицинского страхования, страховыми медицинскими организациями, ведущими медицинскими учреждениями, научно-исследовательскими учреждениями, центрами реабилитации, санаторно-курортными учреждениями, учреждениями медико-социальной экспертизы и т.д.

Проведение и совершенствование всех видов реабилитации, особенно в ранний период, приводит к положительному социально-экономическому эффекту, который заключается в минимизации расходов государства на страхование, социальную помощь, оплату пособия по утрате трудоспособности и в случае инвалидизации при одновременном достижении максимального реабилитационного эффекта.

В 2010 году Фондом был проведен комплексный анализ существующей единой интегрированной информационной системы (ЕИИС) «Соцстрах» и разработана концепция развития ЕИИС «Соцстрах», предусматривающая переход от территориально распределенной модели к сведению вычислительных мощностей и программных приложений в центрах обработки данных (ЦОД).

В 2011 году создана, введена в эксплуатацию и развивается подсистема (ЕИИС) «Соцстрах» «Государственные услуги и межведомственное взаимодействие» (МВГУ), которая обеспечивает удаленный доступ к ее функционалу практически для всех рабочих мест сотрудников Фонда, подключенных к ЕИИС «Соцстрах».

С целью улучшения качества обслуживания страхователей при подготовке отчетов в 2012 году были доработаны технологии их приема в электронном виде с электронной подписью, которые реализованы на новой промышленной платформе в ЦОД.

В Фонде с 2005 года в рамках ЕИИС «Соцстрах» функционирует подсистема учета обращений инвалидов по вопросам обеспечения техническими средствами реабилитации (ТСР). В региональных отделениях Фонда указанная подсистема является децентрализованным реестром инвалидов, обратившихся с заявками на обеспечение ТСР.

В существующем виде реестр не в полной мере соответствует современным задачам Фонда. В частности, в нем отсутствуют современные об инвалидах, освидетельствованных органами медико-социальной экспертизы, но не обращавшихся в Фонд. А процессы обмена информацией территориальных отделений Фонда с бюро медико-социальной экспертизы и отделами ЗАГС осуществляются в бумажном виде и требуют перевода в электронный формат.

В этой связи Фондом инициирована и ведется работа по формированию единого федерального реестра инвалидов, соответствующего современным требованиям межведомственного взаимодействия, а также бюджетного учета выполнения социальных обязательств.

Создание указанного реестра позволит:

- более точно определять потребности в объемах финансирования на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации;
- предусматривать требуемые объемы финансовых средств при формировании закона о бюджете Фонда на очередной финансовый год и на плановый период;
- избежать неосвоения бюджетных ассигнований при их выделении в IV квартале с учетом проведения конкурсных процедур;
- более качественно и своевременно обеспечивать инвалидов техническими средствами реабилитации.

В рамках осуществляемых с федеральным государственным бюджетным учреждением «Федеральное бюро медико-социальной экспертизы» работ создается совместная рабочая группа по разработке и утверждению состава сведений и формата представления информации, а также технической возможности осуществления данного обмена.

С целью организации работ по обмену сведениями в электронном виде в рамках межведомственного



электронного взаимодействия инициирована реализация пилотных проектов в Ростовской и Липецкой областях. Заявили о готовности участвовать в таком проекте также Санкт-Петербург, Тамбовская область, Кабардино-Балкарская Республика, Самарская область.

На 2013 год можно выделить следующие основные задачи деятельности Фонда.

В системе обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством:

- обеспечить работу с электронными листками нетрудоспособности;
- создать в личном кабинете страхователя сервис просмотра прохождения электронного реестра листков нетрудоспособности;
- обеспечить получение извещений о предоставлении дополнительной информации о застрахованных лицах;
- подвести итоги пилотного проекта.

В системе обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний разработать предложения:

- по совершенствованию оплаты ранних реабилитационных мероприятий застрахованного лица;
- по формированию заинтересованности застрахованных лиц в возвращении к трудовой деятельности и по созданию условий для этого;
- по совершенствованию механизмов финансового обеспечения предупредительных мер;
- по совершенствованию тарифной политики в части установления страховых тарифов на основе индивидуального уровня профессионального риска у каждого конкретного работодателя, что позволит напрямую связать установление страховых тарифов с оценкой фактических условий труда и значительно усилить экономическое стимулирование деятельности работодателей по обеспечению безопасных условий труда.