

## Совершенствование системы уплаты страховых взносов за неработающее население: проблемы и законодательные пути их решения

### 1. Расходы региональных бюджетов на обязательное медицинское страхование неработающих граждан

Обязательное медицинское страхование (далее - ОМС) – один из наиболее важных элементов системы социальной защиты населения в части охраны здоровья и получения необходимой медицинской помощи в случае заболевания. В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2010 года №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» уплата страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

За последние 5 лет взнос всех бюджетов регионов за неработающее население вырос в 2,07 раза (с 298,86 млрд. рублей в 2012 году до 618,66 млрд. рублей в 2017 году) и составил 6,2% расходной части консолидированных бюджетов регионов<sup>2</sup>. В то же время государственный долг регионов по итогам 2016 года достиг 2,4 трлн. рублей (2,8% ВВП)<sup>3</sup>.

По данным Счетной палаты, в 2015 году страховые взносы на ОМС неработающего населения составили 616,3 млрд. рублей, или 39,2% общего объема доходов бюджета Федерального фонда ОМС (далее – ФОМС)<sup>4</sup>. По состоянию на 31 декабря 2015 года у страхователей перед бюджетом ФОМС числилась задолженность по страховым взносам на ОМС неработающего населения по пеням и штрафам на общую сумму 1,4 млрд. рублей, в том числе задолженность по страховым взносам на обязательное медицинское страхование неработающего населения в размере 1,29 млрд. рублей в 3 субъектах РФ, в том числе в Республиках Дагестан и Калмыкия - в связи с неперечислением ежемесячного страхового взноса за декабрь 2015 года (соответственно 967,1 млн. рублей и 103,4 млн. рублей), Республике Северная Осетия - Алания - в связи с неперечислением ежемесячного страхового взноса за декабрь 2014 года (216,2 млн. рублей).

Высокая нагрузка на бюджеты регионов по уплате страховых взносов на ОМС неработающего населения приводит к дефициту региональных бюджетов на финансовое обеспечение программ госгарантий оказания

<sup>1</sup> При этом к неработающим Закон относит следующие категории граждан: детей со дня рождения до достижения ими возраста 18 лет; неработающих пенсионеров независимо от основания назначения пенсии; граждан, обучающихся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования; безработных граждан, зарегистрированных в соответствии с законодательством о занятости; одного из родителей или опекуна, занятых уходом за ребенком до достижения им возраста трех лет; трудоспособных граждан, занятых уходом за детьми-инвалидами, инвалидами I группы, лицами, достигшими возраста 80 лет; иных не работающих по трудовому договору, за исключением военнослужащих и приравненных к ним в организации оказания медицинской помощи лиц.

<sup>2</sup> Интервью Председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой «Российской газете» 25 января 2017 г.

<sup>3</sup> По данным Минфина РФ.

<sup>4</sup> Заключение Счетной палаты РФ на отчет Федерального фонда обязательного медицинского страхования об исполнении бюджета за 2015 год.

бесплатной медицинской помощи (ТПГГ) в части оплаты медицинской помощи, не включенной в ОМС. Дефицит ТПГГ за счет средств бюджета субъектов РФ составил:

2014 год – 59 регионов на общую сумму 101,7 млрд. рублей;

2015 год – 62 региона на общую сумму 127,3 млрд. рублей;

2016 год – 59 регионов на общую сумму 125,7 млрд. рублей<sup>5</sup>.

В сентябре 2016 года Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам совместно с Комитетом Совета Федерации по социальной политике провел совещание по вопросу снижения необоснованного высоких платежей по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения трудоспособного возраста, уплачиваемых в бюджет ФОМС из бюджетов субъектов РФ, и внесения необходимых изменений в законодательство с представителями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, Счетной палаты РФ и ФОМС. Предложения по решению данной проблемы, выработанные в рамках совещания, были направлены Заместителю Председателя Правительства РФ О.Ю.Голодец.

## **2. Проблема подсчета и сверки количества неработающих граждан**

В 2017 году в бюджет ФОМС заложена численность неработающих в количестве 85,3 млн. человек, из них (ориентировочно): 29,5 млн. детей в возрасте до 17 лет, 27,5 млн. неработающих пенсионеров, 7 млн. студентов, 2,7 млн. занятых уходом за нетрудоспособными или ребенком до 3 лет, остальные категории включают военнотружеников и приравненных к ним лиц, неработающих трудоспособного возраста и самозанятых, а также сезонных работников<sup>6</sup>.

По данным Счетной палаты, существуют риски некорректного расчета прогнозных объемов страховых взносов на ОМС неработающего населения, поскольку для определения численности неработающих застрахованных лиц ФОМС были использованы данные, не соответствующие данным, предоставленным Пенсионным фондом РФ за 2015 год. В отсутствие законодательно определенной методики определения численности работающих застрахованных лиц, а также временного периода, на основании которого данная численность определяется, ФОМС использовал данные на 1 апреля 2016 года, предоставленные территориальными фондами ОМС и подтвержденные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Данные Счетной палаты РФ. Выступление Начальник инспекции экспертно-аналитической и контрольной деятельности за администрированием налогов и сборов и налоговой политикой в целом Департамента по экспертно-аналитической и контрольной деятельности в области формирования и исполнения доходов федерального бюджета Счетной палаты Российской Федерации Е.А. Гаус на «круглом столе» в Совете Федерации 17 февраля 2017 года на тему «О правовом регулировании деятельности физических лиц, оказывающих отдельные виды услуг без регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей».

<sup>6</sup> Интервью Председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой «Российской газете» 25 января 2017 г.

<sup>7</sup> Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

При этом расчетным периодом по страховым взносам признается календарный год<sup>8</sup>. Таким образом, для определения численности работающих застрахованных лиц более корректно использовать данные за весь 2015 год, выверенные на 1 апреля 2016 года, что должен был осуществить ФОМС, использовав данные Пенсионного фонда РФ.

Если учесть численность работающих за 2015 год по данным Пенсионного фонда РФ и данные ФОМС по численности застрахованных граждан (146,5 млн. человек), то численность неработающих застрахованных лиц не может превышать 78,8 млн. человек. В этом случае прогнозный объем страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения оценочно может быть завышен на 48,5 млрд. рублей.

Вместе с тем, как было установлено в ходе контрольных мероприятий Счетной палаты РФ, данные регистра застрахованных лиц включают военнослужащих и лиц, приравненных к ним, не являющихся в соответствии со статьей 10 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» застрахованными гражданами, что связано с отсутствием со стороны ФОМС контроля за формированием и достоверностью данных регистра застрахованных лиц. В этой связи существует риск некорректного расчета взносов бюджетов субъектов Российской Федерации на обязательное медицинское страхование неработающего населения и завышения нагрузки на региональные бюджеты, а также недостоверного определения размера субвенций, предоставляемых в бюджеты территориальных фондов ОМС<sup>9</sup>.

16 ноября 2016 года Совет Федерации принял обращение к Правительству РФ в связи с ситуацией, сложившейся в субъектах РФ, с уплатой страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения. В обращении отмечено, что до сих пор нет полноценной сверки численности данных Пенсионного фонда РФ и Федеральной налоговой службы. Чтобы исключить разные подходы к расчёту численности застрахованных лиц, Правительством РФ должны быть разработана методика расчёта количества застрахованных работающих и неработающих граждан.

Счетная палата совместно с налоговой службой подсчитала, что суммарно регионы переплачивают за неработающее население ориентировочно 47 млрд. рублей в масштабах страны<sup>10</sup>.

С целью решения данной проблемы Минздравом России разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам персонифицированного учета в сфере обязательного медицинского страхования»<sup>11</sup>. В нем предлагается внести изменения в Федеральный

<sup>8</sup> В соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 24 июля 2009 г. №212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

<sup>9</sup> Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

<sup>10</sup> Интервью Председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой «Российской газете» 25 января 2017 г.

<sup>11</sup> Размещен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов, <http://regulation.gov.ru>

закон от 1 апреля 1996 года №27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», Федеральный закон от 15 ноября 1997 года №143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 29 ноября 2010 года №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Вносимые изменения направлены на упорядочение учета застрахованных граждан в системе обязательного медицинского страхования». В частности, устанавливается норма об утверждении Правительством РФ методики, в соответствии с которой численность неработающих застрахованных лиц будет определяться на основе данных персонифицированного учета в сфере обязательного медицинского страхования исходя из среднегодовой численности неработающих застрахованных лиц за год. Также предлагается установить требование о прекращении обязательного медицинского страхования в отношении застрахованного лица в случае получения им статуса военнослужащего или приравненного к нему лица, смерти или прекращения гражданства Российской Федерации, а также признания его полиса недействительным. Вводится обязанность гражданина, входящего в категорию граждан, не подлежащих обязательному медицинскому страхованию, сдавать недействительный полис обязательного медицинского страхования.

Данный законопроект позволит упорядочить учет граждан, застрахованных в системе обязательного медицинского страхования, и будет способствовать выявлению военнослужащих и приравненных к ним лиц<sup>12</sup>, которые не подлежат обязательному медицинскому страхованию и не должны пользоваться медицинской помощью в рамках обязательного медицинского страхования. По данным ФОМС, в 2016 году в системе обязательного медицинского страхования было выявлено более 60 тысяч незастрахованных военнослужащих.

Вместе с тем для реализации законопроекта потребуется разработка и принятие нормативного правового акта Правительства РФ об утверждении методики расчета численности неработающих застрахованных лиц в системе обязательного медицинского страхования. Представляется целесообразным при внесении законопроекта в Государственную Думу представить проект указанного подзаконного акта.

### **3. Проблема «самозанятых граждан» и пути ее решения**

По оценкам Минтруда России, до 15 млн. человек в стране работают «в серую» и не платят страховые взносы<sup>13</sup>. По данным статистики тенденция роста неформальной занятости наблюдается уже в течение 10 лет. Росстат определил неформально занятых как граждан, у которых

<sup>12</sup> Лиц, проходящих службу в Минобороны России, ФСБ России, ФСИН, России, МЧС России и МВД России.

<sup>13</sup> Данные Минтруда России [www.rosmintrud.ru](http://www.rosmintrud.ru)

отсутствует государственная регистрация в качестве юридических лиц и индивидуальных предпринимателей<sup>14</sup>.

В действующем законодательстве отсутствует четкое однозначное определение кого считать «самозанятыми»<sup>15</sup>. Для целей налоговой политики под «самозанятыми» понимаются физические лица, не имеющие работодателя и осуществляющие отдельные виды индивидуальной приносящей доход деятельности, которые не имеют наемных работников, не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей и не уплачивающие налоги в бюджетную систему<sup>16</sup>. Также под «самозанятыми» понимаются физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, оказывающие услуги физическому лицу для личных, домашних и (или) иных подобных нужд<sup>17</sup>.

Необходимо отметить, что в соответствии со Статьей 57 Конституции Российской Федерации «каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы». Однако страховые взносы на пенсионное и медицинское страхование не являются ни налогом, ни сбором, а являются гарантом получения страхового обеспечения при наступлении страхового случая.

В целях обеспечения уплаты гражданами, осуществляющими неофициальную трудовую деятельность, налоговых платежей и платежей в ФОМС и Пенсионный Фонд РФ **предлагаются следующие меры:**

- Внести изменения в Конституцию России, либо отнести в Налоговом кодексе РФ обязательные страховые взносы на пенсионное и медицинское страхование к налогам.

- Обязать государственные органы, осуществляющие регистрацию прав на объекты недвижимости и транспортные средства, информировать налоговые органы о совершаемых сделках. Установить, что при выявлении случаев приобретения объектов недвижимости и транспортных средств лицами, за которых в течение определенного времени (год или два) не осуществлялись платежи в ПФР и ФОМС и которые не являются пенсионерами, налоговая служба начисляет данным лицам налог на доходы физических лиц и отчисления в ПФР и ФОМС исходя из объема дохода кратного (например, большего в два раза) стоимости приобретенного имущества. При этом необходимо исходить из того, что лица, имеющие возможность совершать достаточно крупные траты,

<sup>14</sup> Данные Счетной палаты РФ Выступление Начальник инспекции экспертно-аналитической и контрольной деятельности за администрированием налогов и сборов и налоговой политикой в целом Департамента по экспертно-аналитической и контрольной деятельности в области формирования и исполнения доходов федерального бюджета Счетной палаты Российской Федерации Е.А. Гаус на «круглом столе» в Совете Федерации 17 февраля 2017 года на тему «О правовом регулировании деятельности физических лиц, оказывающих отдельные виды услуг без регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей».

<sup>15</sup> Согласно Федеральному закону от 24 июля 2009 года №212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (ред. от 03.07.2016 г.), страховые взносы на обязательное пенсионное и медицинское страхование платят следующие самозанятые лица, не производящие выплат и иных вознаграждений физическим лицам: индивидуальные предприниматели; адвокаты; нотариусы, занимающиеся частной практикой; иные лица, занимающиеся частной практикой.

<sup>16</sup> Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 30 ноября 2016 года № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

очевидно, имеют достаточный уровень дохода. А отсутствие платежей в ПФР показывает, что данный доход является неофициальным. При этом необходимо предоставить гражданам право уменьшать сумму начисленных платежей, если они смогут доказать, что на приобретение имущества были использованы средства, полученные от продажи принадлежащего им иного имущества, или средства с банковских счетов, положенные на эти счета в тот период, когда за гражданина (или сам гражданин) уплачивались соответствующие платежи.

- Обязать неработающих граждан самостоятельно покупать полис дополнительного медицинского страхования. Предоставлять неработающим гражданам трудоспособного возраста не зарегистрированным в качестве плательщиков страховых взносов, не стоящим на учете в качестве безработных и не относящимся к социально уязвимым категориям граждан (например, инвалидам) бесплатно только неотложную медицинскую помощь.

Вместе с тем, введение таких законодательных положений, нуждается в дополнительной проработке, поскольку это может привести к нарушению конституционных прав граждан Российской Федерации на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая должна оказываться в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

- Предусмотреть возможность для граждан, осуществляющих приносящую доход деятельность и не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, добровольного уведомления об осуществлении деятельности с освобождением их на 3 года от уплаты налогов и обязательных платежей в государственные внебюджетные фонды<sup>18</sup>. Это позволит выявить неплательщиков, оценить их численность и мотивировать их к уплате страховых взносов в будущем (через 3 года)<sup>19</sup>.

- Помимо официально не работающих граждан значимую нагрузку на объекты социальной инфраструктуры, и в первую очередь, на медицинские учреждения оказывают граждане других стран, прибывшие в Россию. Известны случаи, когда женщины из среднеазиатских республик специально приезжали в Россию для получения квалифицированной и бесплатной медицинской помощи (особенно часто, при родах). При этом,

<sup>18</sup> В Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 года № 1083-р.

<sup>19</sup> 27 января 2017 года депутатами Государственной Думы в Государственную Думу внесен законопроект № 87981-7 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации». Предполагается, что при осуществлении некоторых видов приносящей доход деятельности граждане могут быть освобождены от необходимости несения зачастую обременительных обязанностей, установленных для индивидуальных предпринимателей. С этой целью в Гражданский кодекс Российской Федерации вносятся изменения, позволяющие в отношении отдельных видов предпринимательской деятельности законом определить условия, при которых граждане могут осуществлять такую деятельность без государственной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей.

По мнению авторов законопроекта, данные изменения позволят снизить уровень неформальной занятости экономически активного населения и станут правовой основой для выполнения поручения Президента Российской Федерации об исключении любой возможности признания деятельности самозанятых граждан незаконным предпринимательством.

так как помощь была им необходима в экстренном порядке, то вопрос оплаты даже не ставился из гуманитарных соображений. Такая ситуация ведет к росту некомпенсируемых затрат медицинских учреждений и, соответственно, снижает возможности для развития медицинской инфраструктуры, а также качество оказания медицинских услуг гражданам России.

Для исправления ситуации предлагается:

- установить, что наличие медицинской страховки, обеспечивающей покрытие стоимости медицинских услуг в объеме, соответствующем, объему услуг по системе ОМС, является обязательным условием для въезда в Российскую Федерацию, а также для регистрации. При этом, для того чтобы страховки не были фиктивными, необходимо сформировать пул страховых организаций, имеющих право страховать лиц, въезжающих в Россию;

- установить, что если лицо, не являющееся гражданином России, не имеет медицинской страховки, а ему необходима экстренная медицинская помощь, то такая помощь ему оказывается, но при этом выставляется счет за оказанные услуги. Взыскание средств по данному счету может осуществляться, в том числе и в других странах, подразделением фонда ОМС. (Пример, взыскание платежей по кредитам с граждан России в Крыму украинскими банками). Кроме того, представляется целесообразным заключить соглашения между Российской Федерацией и соседними государствами о том, что в подобных случаях покрытие затрат на оказание медицинской помощи производится государствами, гражданам которых оказана медицинская помощь.

Исп.: Славянская В.П. тел.: 8(495)697-57-21,  
Павленко О.В., тел. 8 (495) 697-47-25,  
Никологорский Д.Ю., тел.: 8(495)697-61-85.