

Ирина КАРАБАЕВА

ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИИ (ОПЫТ XX СТОЛЕТИЯ)

В статье дается характеристика экономической природы социального налогообложения и социального страхования как взаимодополняющих институтов. Представлена эволюция отечественной системы страхования наемного труда в систему социального налогообложения для всех категорий населения на протяжении XX столетия. Дана характеристика роли современной фискальной политики государства в формировании ситуации социальной защищенности в российском обществе.

Ключевые слова: взносы в фонды социального страхования, пенсия, социальное пособие, социальное страхование, социальный налог

Необходимым элементом политики современного социального государства является сочетание систем *социального налогообложения и социального страхования*. При этом:

- если первое реализует задачу минимального уровня удовлетворения потребностей нетрудоспособного и неимущего населения (концепция прожиточного минимума);
- то второе — ориентировано на формирование института, базовой функцией которого является обеспечение социальной защиты занятого платежеспособного населения от возможного изменения материального или социального положения на основе страховых выплат.

Реализация выделенных глобальных задач обеспечивается правительствами демократических государств, как центральными, так и на уровне регионов, играющих основную роль в финансировании и реализации социальных программ.

Особенности финансирования фондов социальной поддержки населения в современном социальном государстве

Анализ мирового опыта социальной защиты населения позволяет выделить несколько моделей, сочетающих социальное налогообложение и коммерческое (обязательное либо добровольное) социальное страхование граждан.

«Модель Бевериджа» распространена в Великобритании, Ирландии и некоторых странах Северной Европы, в ее рамках финансирование социальной поддержки населения осуществляется непосредственно через бюджетную систему, в результате чего объемы фондов социального страхования напрямую зависят от налоговой политики государства. При этом в реальной практике «модель Бевериджа» всегда дополнена развернутой системой страховых обществ, функционирующих по принципу коммерческого страхования, но строго контролируемых государством.

«Модель Бисмарка» используется в Германии, Австрии, Люксембурге, Франции, Италии. Ее основу образуют социальные отчисления, установленные в соответствии со страховыми тарифами. Однако компенсация производственных несчастных случаев не входит в сферу государственной ответственности, она возлагается на особые структуры — находящиеся под контролем государственных органов так называемые бесприбыльные корпорации «публичного права». Таким образом, «Модель Бисмарка» также сочетает принципы и государственного социального налогообложения и коммерческих форм социальной защиты населения.

В некоторых странах (Дания, Бельгия, Нидерланды) реализуется модель частного страхования, основанная на системе социальных программ. Государство делегирует страховым компаниям полномочия социального обеспечения населения, обеспечивая финансирование социальных программ из бюджета (более 50%) и за счет системы коммерческого социального страхования (менее 50%). Специфика данной модели — акцент на предоставлении услуг частным сектором и передаче доходов из государственного сектора на их финансирование.

В рамках немецкой модели социального развития («Модель Бисмарка») действует четыре вида социального страхования: пенсионное, медицинское, от безработицы и от несчастных случаев. По мнению немецкого ученого Хайнца Ламперта, целью социального рыночного хозяйства в Германии является обеспечение социальной защищенности граждан и социальной справедливости, а средства, необходимые для их достижения, должны проистекать из свободной хозяйственной деятельности¹. Социальное страхование финансируется совместно работодателями и наемными работниками и дифференцируется по видам деятельности. Принцип страхования означает право на получение услуг теми, кто делает взносы в соответствующие фонды. Уплата взноса дает право на соответствующую услугу независимо от действительной потребности в ней. Система социального обеспечения включает также государственные средства, отпускаемые в виде пособий на детей (единовременные выплаты при рождении ребенка, дотации малообеспеченным и многодетным семьям), помощь беженцам, пособия для получения образования, помощь молодежи, пособия на лечение, пенсионные субсидии, помощь жертвам войны, инвалидам, а также социальную помощь малообеспеченным гражданам. В системе здравоохранения действует система обязательного медицинского страхования. В результате 90% населения охвачено обязательным страхованием, 8% — частным, а за 2% неимущих граждан платит государство. Необходимой предпосылкой данной модели

¹ Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь. М.: Мысль, 1999. С. 68–69.

являются высокие объемы ВВП, перераспределяемого через бюджетную систему — до 50%.

В рамках англо-саксонской модели («Модель Бевериджа») социальной защиты имеет место взаимодействие государства, за которым закреплены обязанности предоставления базовых социальных гарантий; работодателя, обеспечивающего профессиональное страхование наемных работников; работника, за которым остается право на дополнительное личное страхование. При этом гарантированный минимальный размер пенсий и пособий соответствует уровню прожиточного минимума, профессиональное страхование — уровню замещения (компенсации) заработка наемного работника, дополнительное добровольное личное страхование — реализации работниками своих личных возможностей в интересах собственной социальной защиты. Социальные программы строго индивидуализированы и осуществляются по принципу выборочной помощи отдельным категориям населения². Выделяются следующие категории населения: пенсионеры, инвалиды, больные и недееспособные лица, малообеспеченные семьи с детьми, неполные семьи. Пособия на детей выплачиваются всем детям до 16 лет или до 18, если ребенок учится в дневном колледже, а также малообеспеченным семьям. В рамках данной модели государство активно использует бюджетное финансирование социальных программ, принимает всесторонние меры по развитию институтов обязательного, добровольного социального и личного страхования, становится центральным субъектом по исполнению социальных функций в обществе. Объем ВВП, перераспределяемого через бюджетную систему, здесь составляет несколько ниже 40%.

Эволюция «Модели Бевериджа» в послевоенный период в государствах Северной Европы привела к ее качественным изменениям, в результате которых изменилось и само название модели. Она получила наименование «скандинавской модели». Для нее характерно рассмотрение социальной политики в качестве основной цели экономической деятельности государства, а также высокий уровень ВВП, перераспределяемый через бюджетную систему — более 50%. Доминирование принципов равенства и солидарности в проведении социальной политики и ее активный упреждающий характер формируют и самый высокий в мире уровень социально ориентированного налогообложения. При этом правительства, как центральные, так и на уровне муниципалитетов, играют основную роль в финансировании социальных расходов за счет общих налоговых и страховых доходов бюджетов.

В современных условиях социальное государство, по мнению финского ученого П. Кууси, меняет свои ориентиры с защиты «слабых» и «нуждающихся» на обеспечение благосостояния всей нации, становясь «национальным достоянием»³. Модель государства с развитой системой социальной защиты преобразовывается в модель государства высокого качества жизни. Благодаря последовательному сочетанию систем соци-

² Краснова О.В. Законодательство и социальное обслуживание пожилых людей в Великобритании: достижения и ограничения // Социальное законодательство России и Великобритании. Британо-российская программа. Российско-Европейский фонд. М.: Российско-Европейский фонд, 2009. С. 104–118.

³ Kuusi P. Social Policy for the Sixties. A plan for Finland. Helsinki. 2004. P. 29, 31, 65.

ального налогообложения и социального страхования сегодня ценности социального государства трактуются значительно более широко. А именно — с позиции выполнения государством комплекса не только минимальных социально-защитных функций, но и реализации ответственности правительств, как центральных, так и местных (региональных) за обеспечение гарантий сохранения приемлемого в современном демократическом государстве социального статуса гражданина.

Однако мы прекрасно знаем, что в современной России бюджетная политика ориентирована на реализацию только базовой задачи социальной поддержки населения — обеспечения *минимального уровня удовлетворения потребностей нетрудоспособного и неимущего населения*. Чтобы понять причины безусловного приоритета системы социального налогообложения по отношению к системе социального страхования в России, следует рассмотреть историю развития этих институтов на отечественной почве.

Общие корни обязательного страхования наемного труда в дореволюционной и послереволюционной России

В нашей стране формирование основ обязательного социального страхования связано с принятием третьей Государственной Думой в 1912 г. законов «Об обеспечении рабочих на случай болезни», «Об утверждении Совета по делам страхования рабочих», «Об утверждении Присутствий по делам страхования рабочих», в соответствии с которыми финансирование страховых случаев осуществлялось за счет доходов предпринимателей. Рабочими органами страхования на местах являлись больничные страховые кассы и страховые товарищества, которые существовали на предприятиях с числом не менее 200 наемных рабочих. Для обслуживания рабочих более мелких предприятий создавались кассы на кооперированных началах. До революции в России действовало несколько тысяч таких страховых касс. В столицах эту работу проводили Советы по делам страхования рабочих, а в губерниях — Страховые Присутствия.

После революции система обязательного страхования на протяжении ряда лет последовательно трансформировалась в систему социального налогообложения.

По декрету СНК от 15 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом» материальное обеспечение трудящихся возлагалось на Народный Комиссариат труда (далее — НКТ), в рамках которого в 1922 г. был создан Союзный Совет социального страхования. Деятельность СССТ основывалась на обязательных взносах предприятий, учреждений и хозяйств, использующих труд наемных работников. Конкретные нормы обеспечения определялись отдельными постановлениями СНК. В частности, пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам устанавливались в размере фактического заработка работника. Если средств было недостаточно, то пособие по болезни могло быть сокращено до одной трети тарифной ставки. При рождении ребенка предусматривалось два вида пособия: на предметы ухода за новорожденным и на кормление ребенка до девяти месяцев в размере 25% от средней

заработной платы. Пособие по безработице выдавалось в размере от $\frac{1}{6}$ до $\frac{1}{2}$ средней заработной платы с учетом квалификации и стажа работы. В этих нормативных актах подчеркивалось, что фонды социального страхования «твердо бронированы и не могут быть использованы на какие-либо другие цели». Тариф по всем видам страхования составлял 28,5% от фонда оплаты труда. Для обеспечения выдачи пособий социального страхования в связи с временной нетрудоспособностью, беременностью и по уходу за детьми выделялось от 6% до 9%, на оплату больничных листов — от 5% до 7% фонда оплаты труда. Кроме обычных тарифов существовали «льготный» и «поощрительный», применение которых зависело от степени опасности и вредности условий производства.

Союзный Совет социального страхования (далее — СССТ) обладал довольно широкими полномочиями. Он рассматривал и утверждал инструкции и положения о страховании отдельных категорий работников, о порядке взимания страховых взносов, о применении действующих тарифов к отдельным видам страхования, о размерах страхового обеспечения, разъяснял законодательство о социальном страховании, устанавливал порядок хранения денежных средств органов страхования и пр. Союзным Советом социального страхования в 1925 г. был утвержден первый список профессиональных заболеваний. В деятельности страховых органов, кроме обеспечения застрахованных денежными выплатами, все больше внимания уделялось вопросам профилактического и социально-бытового направления (курорты, санатории, дома отдыха, профилактории, диет-питание, детские сады и ясли, молочные кухни).

Преобразование системы социального страхования в систему социального налогообложения

В результате бюджетной реформы 1931–1933 гг. произошла реорганизация «сверху» системы социального страхования. Народный Комиссариат труда (далее — НКТ) СССР был ликвидирован, а его функции переданы *Всесоюзному центральному совету профессиональных союзов* (далее — ВЦСПС), который фактически стал частью государственного аппарата. В ведение профсоюзов были переданы вопросы социального страхования и пенсионного обеспечения: «Профсоюзы управляют государственным социальным страхованием, способствующим улучшению здоровья, быта, материального положения трудящихся. Они выплачивают рабочим и служащим пенсии по старости и инвалидности, назначают и выдают пособия по временной нетрудоспособности, добиваются лучшей медицинской помощи трудящимся, направляют членов профсоюза по льготным и бесплатным путевкам в санатории и дома отдыха, заботятся об охране здоровья женщин и детей, организуют летний отдых школьников в пионерских лагерях и детских санаториях»⁴.

Все средства, находившиеся в ведении НКТ, а также санатории, дома отдыха и другие учреждения были переданы в управление ВЦСПС. Общее руководство социальным страхованием, функции контроля, разработка и утверждение сводного бюджета по социальному страхованию также

⁴ БСЭ. Т. 50. М.: Государственное научное издание БСЭ. С. 279.

возлагалось на ВЦСПС. Непосредственное руководство осуществлялось сначала отраслевыми, а потом — территориальными межсоюзными профсоюзными органами. На предприятиях (в учреждениях, организациях) работу по назначению пособий, контролю за правильностью их выдачи, обеспечению путевками проводили профсоюзные комитеты. Профсоюзы также получили право контроля систем охраны труда, техники безопасности и производственной санитарии. Многие вопросы охраны труда впоследствии вновь были переданы в ведение государственных органов, но социальное страхование находилось в ведении профсоюзов еще долгие годы. Таким образом, указанным выше постановлением профсоюзам было поручено выполнять ряд государственных функций.

Серьезный недостаток этой модели состоял в том, что с ее введением утрачивался индивидуализированный характер социальной помощи. Если раньше работник был заинтересован в том, чтобы лично участвовать в формировании средств на собственную социальную защиту, то теперь, когда он не должен был сам добровольно платить взносы, которые стали взиматься принудительно со всего коллектива, эта заинтересованность пропала.

Ответственность за возмещение ущерба от потери трудоспособности качественно изменилась. В ее основу был заложен не принцип страхования, а принцип возмещения, которое осуществляло либо предприятие, либо тот, кто приносил ущерб. На предприятия легло основное бремя страховых платежей при полном отсутствии у них прав распоряжения фондами социального страхования, хотя размер взносов по всем его видам составлял 38% фонда заработной платы.

Таким образом, с 1933 г. *страховые платежи превратились в государственную повинность*, т.е. преобразовались в обязательный фискальный вычет.

Налоговый характер страховых платежей предприятий подтверждается также тем, что средства на социальное обеспечение населения, собираемые и распределяемые через НКТ, а затем через систему ВЦСПС, закладывались в структуру государственного бюджета начиная с 1923/24 финансового года (см. табл. 1).

Вторая сессия Верховного Совета СССР в августе 1938 г. приняла решение включить в Единый государственный бюджет СССР местные бюджеты, а также бюджет государственного социального страхования. Тем самым взносы предприятий в фонды социального страхования законодательно были приравнены к фискальным выплатам. Данная ситуация нашла отражение и в изменении структуры доходов Госбюджета СССР начиная с 1938 г. В Госбюджет включались все доходы и расходы бюджета социального страхования, которые составляли значительные суммы: 7167 млн руб., или 5,6% доходов бюджета в 1938 г., 8518 млн руб., или 4,7% доходов бюджета в 1940 г.⁵ В 1946 г. в структуру Министерства финансов СССР включается Отдел финансирования здравоохранения и социального обеспечения, который 8 мая 1953 г. в связи с реорганизацией и укрупнением союзных министерств реорганизуется в Управление финансирования культуры, здравоохранения и социального обеспечения.

⁵ Бурджалов Ф.Э., Гришин И.В., Сванидзе З.Я., Соболева И.Б. Типы социальной политики: концепции, практика М.: Общество и экономика, 2007. С. 71.

Т а б л и ц а 1

**Средства социального страхования в государственном бюджете СССР
за период с 1923/24 по 1955 г., млрд руб.**

	1923/24– 1927/28	1928/29– 1932	1933– 1937	1938– 1940	1946	1950	1955
Всего доходов гос- бюджета СССР		91,3	383,5	462,2	325,4	422,8	564,3
В т.ч.: средства соцстраха		8,9	32,4	23,4	11,6	19,6	26,5
Всего расходов	22,3	90,2	369,8	451,7	307,5	413,2	539,5
В т.ч.: социально-культур- ные мероприятия	6,7	20,2	93,7	113,6	80,0	116,7	147,2
Из них:							
Просвещение	2,7	10,1	50,4	61,5	37,7	56,9	68,9
Здравоохранение	0,9	2,2	19,6	25,0	13,6	21,4	31,2
Социальное страхо- вание и социальное обеспечение	3,0	7,9	23,7	27,0	28,7	38,5	47,1

Источник: БСЭ. Т. 50. М.: Государственное научное издание БСЭ. С. 367–368.

Формирование системы государственных пенсий в СССР

Фискальный характер взносов в фонды социального страхования подтверждает, в частности, и то, что именно в Министерстве финансов СССР во второй половине 1950-х гг. проводилась активная работа по подготовке нового пакета пенсионных законов. Так, работниками Управления государственных доходов и Управления финансирования культуры, здравоохранения и социального обеспечения разрабатывались проекты Закона о налогообложении колхозов и Закона о государственных пенсиях, а также проектов постановлений Совета Министров СССР «О мероприятиях по введению в действие Закона о государственных пенсиях» и Положения «О порядке назначения и выплаты государственных пенсий».

В итоге 26 февраля 1964 г. государственная система социального страхования была дополнена Законом «О пенсиях и пособиях членам колхозов», а 3 сентября 1964 г. Советом Министров СССР было принято Постановление «О порядке и размерах отчислений от доходов колхозов в централизованный союзный фонд социального обеспечения колхозников и об организационных мероприятиях, связанных с осуществлением Закона о пенсиях и пособиях членам колхозов».

Тем самым впервые в советской налоговой практике устанавливались фискальные отчисления колхозов в централизованный союзный фонд социального обеспечения колхозников. Отчисления производились в объеме 4% от суммы валового дохода колхоза. В Положении об отчислениях колхозов был строго регламентирован порядок образования расходования средств фонда. Разъяснительная работа о порядке применения этого до-

кумента возлагалась на Министерство финансов СССР, в связи с чем в его составе Постановлением СМ СССР 6 ноября 1964 г. был организован отдел пенсий и пособий колхозников. Соответствующим образом была изменена и структура доходов государственного бюджета (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Доходы государственного бюджета СССР в 1960–1979 гг., в %

	1965	1970	1975	1979
Поступления от социалистического хозяйства	91,8	91,2	91,0	91,2
в т.ч.:				
Платежи из прибыли	30,2	34,6	31,9	29,9
Налог с оборота	37,8	31,5	30,4	31,4
<i>Взносы госпредприятий и организаций по социальному страхованию, подоходный налог с колхозов и др.</i>	<i>23,8</i>	<i>25,1</i>	<i>28,7</i>	<i>29,9</i>
Платежи населения	8,0	8,8	9,0	8,8
в т.ч.:				
Госналоги	7,5	8,1	8,4	8,2

Источник: История социалистической экономики. Т. 7. С. 508; Народное хозяйство СССР в 1979 году. М.: Статистика, 1980. С. 554.

В последующие пять лет в «Примерный устав колхозов» были включены правовые нормы социального обеспечения и социального страхования, и отличия в системе социального и пенсионного обеспечения для рабочих, служащих и колхозников практически исчезли. В 1970 г. Постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС социальное страхование колхозников обеспечивалось за счет взносов колхозов в центральный Союзный фонд (2,4% от фонда оплаты труда). А с 1989 г. была введена и единая для всех категорий работников система пенсионного обеспечения⁶.

Как видим, *после налоговой реформы 1933 г. система социального страхования строилась в соответствии с принципами функционирования государственной налоговой системы.* Для нее были характерны:

- охват системой социального страхования и пенсионного обеспечения всех категорий трудящихся: рабочих, служащих, колхозников;
- обязательное перечисление в систему социального страхования средств в виде отчислений от фондов заработной платы государственных предприятий, организаций и учреждений;
- включение средств фондов социального страхования в качестве составной части в структуру государственного бюджета;
- предоставление определенным категориям трудящихся ряда льгот по социально-политическим характеристикам.

И хотя многие современные авторы считают, что в СССР основными источниками формирования доходов бюджета были платежи государ-

⁶ Караваева И.В. Налоговые стимулы кризисных явлений в отечественной экономике 80-х годов XX века. Новосибирск // ЭКО. 2008. № 2. С. 149.

ственных предприятий, носившие неналоговый характер, мы полагаем правомочным отнести социальные выплаты предприятий к категории фискальных платежей. Наш вывод основан, помимо прочего, на том, что в постсоветский период именно данная составляющая доходов бюджетов стран с переходной экономикой была сохранена в реформируемых налоговых системах периода формирования рыночных отношений.

Есть ли социальное страхование в современной России?

Итак, мы обосновали, что в рамках советского периода политика страховых выплат была фактически полностью заменена политикой социального налогообложения, реализовавшего базовую задачу обеспечения минимального уровня удовлетворения потребностей нетрудоспособного и неимущего населения.

Удалось ли переломить ситуацию за прошедшие два десятилетия? Удалось ли сформировать в рамках системы социальной защиты механизмы финансовых гарантий для занятого платежеспособного населения от возможного изменения его материального или социального положения на основе страховых выплат?

Попытаемся ответить на этот вопрос на основе анализа эволюции систем социального страхования и социального налогообложения в постсоветский период.

Как известно, схемы построения большинства налоговых систем стран постсоветского пространства, в т.ч. и России, заимствовались у развитых европейских стран и США.

В результате практически всеми странами с переходной экономикой стали использоваться такие налоги, как: НДС (вместо налога с оборота), налог на прибыль предприятий (вместо нормативных отчислений от прибыли), подоходный налог или налог на доходы физических лиц, акцизы, таможенные пошлины, налог или взносы в фонды социального страхования, налоги на имущество, налоги на землю, налоги на добычу и эксплуатацию полезных ископаемых и природных ресурсов, специальные налоговые режимы для малого бизнеса и сельскохозяйственных производителей. В итоге, только социальный и подоходный налоги стали реальным продолжением аналогичных фискальных выплат социалистического периода.

В России в условиях новой государственной системы 7 августа 1992 г. Президентом РФ был издан Указ № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации», в соответствии с которым этот фонд был изъят из-под непосредственного управления ФНПР, ранее – ВЦСПС, и стал самостоятельным государственным финансово-кредитным учреждением Российской Федерации. Управление Фондом социального страхования было возложено на Правительство РФ при участии общероссийских объединений профсоюзов.

С 1992 г. в систему государственного социального страхования и финансовые инструменты формирования ее доходов постоянно вносились изменения. В итоге, в 2000 г. совокупный объем обязательных страховых платежей, вносимых предприятием, составлял 39,5%: 28% – в Пенсионный

фонд, 5,4% — в Фонд социального страхования, 3,6% — в Фонды обязательного медицинского страхования, 1,5% — в Фонд занятости населения. После этого с заработной платы удерживался подоходный налог и 1% дополнительно перечислялся в Пенсионный фонд.

Вывод о непропорциональности объемов социальных страховых вычетов основан на сравнительном анализе отчислений в фонды социального страхования в РФ того периода и ведущих стран мира. Известно, что до сегодняшнего дня отчисления в ФСС имеют решающее значение для поддержания стабильной социально-экономической ситуации в любой стране, поскольку формируют необходимый объем средств финансовой поддержки социально незащищенных слоев населения. Чаше всего они консолидированы в государственном бюджете, и их ставки колеблются в достаточно широком диапазоне.

В США, например, налоговая нагрузка делится в равных долях между наемным работником и работодателем и варьируется в последние годы в диапазоне 15–16% от облагаемого фонда заработной платы на федеральном уровне и 6–8% на уровне штатов. Соответственно, совокупные социальные отчисления из фонда заработной платы составляют от 22 до 25% с учетом налогового максимума в объеме 52,6 тыс. долл. в год в расчете на одного работающего. В европейских странах совокупные социальные налоговые вычеты еще ниже: в Великобритании — от 8,4 до 12,8%, во Франции — до 15,6%, в Германии — 19,65%. Исключением среди европейских стран является Швеция, в которой совокупные социальные отчисления (на уровне государственного и местных бюджетов) довольно высоки и составляют 38%.

Следует вспомнить, что до 2000 г. подоходный налог в России взимался по совокупной схеме, а его ставки варьировались в диапазоне 12–35% до 1999 г. и 12–30% в 2000 г. Столь значительная налоговая нагрузка на фонд оплаты труда стимулировала как работников, так и работодателей к сокрытию реальных доходов и развитию «серых схем» ухода от налогов. Вследствие этого реальные поступления в ФСС РФ были явно недостаточными для решения острых социальных проблем периода перестройки.

Именно на решение этой проблемы и было ориентировано *введение в действие единого социального налога в 2001 г.* Следует отметить, что ЕСН являлся единым только по своему названию. В реальной же налоговой практике он представлял собой сумму четырех фискальных платежей: в федеральный бюджет, в фонд социального страхования, в фонды обязательного медицинского страхования (отдельно в федеральный и отдельно — в территориальные), для которых устанавливались самостоятельные налоговые ставки.

При введении ЕСН в 2001 г. его максимальная ставка в размере 35,6% применялась к доходам работников до 100 тыс. руб. в год, а далее при росте выплаченных доходов пошагово снижалась до 20%, 10% и 2% с сумм доходов, превышающих 600 тыс. руб. Снижение же ставки ЕСН в 2005 г. с 35,6% до 26% проходило параллельно с существенным повышением барьера для применения регрессии — со 100 тыс. руб. до 280 тыс. руб. в год. Данная мера была в значительной степени направлена

на легализацию доходов предприятий в виде выплат заработной платы и уход от практики выдачи зарплаты в конвертах.

Важным отличием ставок единого социального налога от ранее действовавших тарифов страховых взносов стало использование регрессивной шкалы налогообложения: от 26% до 2%. Ставки ЕСН дифференцировались не только в зависимости от суммы выплат, но и от категории плательщиков. Для основной массы работодателей (при налоговой базе каждого работника нарастающим итогом с начала года до 280 тыс. руб.) применялась ставка налога в размере 26%, из них 20% — в федеральный бюджет; 3,2% — в Фонд социального страхования; 0,8% — в Фонд обязательного медицинского страхования; и 2,0% — в территориальные ФОМС. Для работодателей-организаций, занятых производством сельскохозяйственной продукции, организаций народных художественных промыслов и родовых семейных общин коренных малочисленных народов Севера ставка налога при той же налоговой базе составляла 20%, из них 15,8% — в ФПР; 2,2% — в ФСС; 0,8% — в ФОМС; 1,2% — в территориальные ФОМС. Другая категория плательщиков — индивидуальные предприниматели уплачивали ФСН с такой же базы в размере 10%, из них 7,3% — в ПФР; 0,8% — в ФОМС; 1,9% — в территориальные ФОМС.

С 2010 г. в качестве основного фискального источника институциональных преобразований в России в области обязательного пенсионного страхования осуществлена отмена единого социального налога и возврат к системе страховых взносов: на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное медицинское страхование. Цель данных преобразований в части пенсионного страхования позиционируется как улучшение материального положения пенсионеров.

Размер страховых взносов повышается по отношению к действующим тарифам единого социального налога. Совокупный тариф взноса в государственные внебюджетные фонды увеличился с 2011 г. до 34% (с 2013 г. — снижен до 30%), из которых 26% (с 2013 г. — снижен до 22%) выделялось на финансирование трудовых пенсий, в т.ч. 6% (2%) на финансирование накопительной части. Объектом начисления страховых взносов для работодателей считаются все выплаты, вознаграждения или иные доходы, начисляемые работникам, т.е. включают в себя выплаты и вознаграждения по трудовым и гражданско-правовым договорам, предметом которых являются выполнение работ или оказание услуг, выплаты по авторским договорам и некоторые иные виды выплат. Так же как и с налогом на доходы физических лиц, в составе базы обложения учитываются, кроме денежных, и выплаты в натуральной форме, а также некоторые виды материальной выгоды — оплата работодателем товаров, услуг, коммунальных платежей и т.д. При этом в 2010–2014 гг. выпадающие доходы бюджетов государственных внебюджетных фондов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов компенсировались за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, перечисляемых бюджетам Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Однако указанные изменения не ликвидировали отрицательный баланс отчислений на социальное страхование. До конца 2010 г. продолжалось многолетнее нарастание отрицательного баланса отчислений на социальное страхование и выплат по социальным пособиям. С 2011 г. благодаря увеличению совокупной ставки страховых взносов с 26% до 34% (в 2012 г. совокупная ставка страховых взносов была снижена до 30%) эта тенденция приостановилась, но дефицит между отчислениями на социальное страхование и выплатами по социальным пособиям сохранился значительным — на уровне 6% ВВП в 2010 г. и на уровне 4,4% ВВП в 2012 г.⁷

Последние изменения в проекте Федерального бюджета на 2014–2016 гг., ориентированные на использование накопительной части Пенсионного фонда для выплат текущих пенсий по старости, с очевидностью показывают недостаточную эффективность действующей системы социального налогообложения.

* * *

Обобщив представленные в данной статье материалы, мы можем сделать обоснованный вывод, что в России на протяжении последнего столетия последовательно развивался процесс замещения системы социального страхования системой социального налогообложения. В результате налоговой реформы 1931–1933 гг. модель социального налогообложения фактически полностью вытеснила модель обеспечения социальной защиты населения на основе страховых выплат. Система страховых взносов трансформировалась в систему социальных фискальных выплат, логично замененных на достаточно длительный период времени — с 2001 г. по 2009 г. — единым социальным налогом. Вместе с тем необходимо отметить, что современная финансовая основа начисления страховых социальных взносов и база обложения ЕСН в значительной степени совпадают, что является дополнительным аргументом, подтверждающим налоговую природу современных взносов в ФСС. И только в течение нескольких последних лет предпринимаются, очевидно, недостаточно эффективные попытки восстановления системы, сочетающей обязательное социальное налогообложение и дифференцированное социальное страхование.

Основой функционирования как отмененного ЕСН, так и современной системы взносов в государственные фонды социального страхования в Российской Федерации остается реализация базовой задачи именно социального налогообложения — формирования необходимого объема финансовых средств для обеспечения *минимального уровня удовлетворения потребностей нетрудоспособного и неимущего населения*.

⁷ Каравеева И.В. Особенности применения налоговых методов социальной поддержки населения в России // Федерализм. 2012. № 3. С. 136.