

Ирина КАРАБАЕВА

К ВОПРОСУ О ВОЗВРАЩЕНИИ ЕДИНОГО СОЦИАЛЬНОГО НАЛОГА (УРОКИ ПРОШЛОГО И ПЕРСПЕКТИВЫ БУДУЩЕГО)*

Новые реалии бюджетной политики диктуют необходимость изменения ориентиров в осуществлении правительственной антикризисной программы. Основными факторами экономической ситуации в России в условиях обострения геополитического кризиса конца 2015 — начала 2016 гг. являются резкое снижение доходов федерального и региональных бюджетов и обострение социальной обстановки в обществе. В этих условиях анализ ситуации возможного возврата к единому социальному налогу в РФ в 2017 г. представляется для оценки перспектив социально-экономического развития как страны в целом, так и российских регионов весьма актуальной задачей. В статье рассматривается сложившаяся на сегодняшний день позиция Правительства по вопросу необходимости и возможности замены системы отчислений страховых взносов в социальные фонды единым социальным налогом. Анализируются тенденции развития в России систем социального налогообложения и социального страхования на протяжении ряда предшествующих десятилетий. Сопоставляется исторический и современный опыт развития систем социального налогообложения и социального страхования. Обосновывается наличие последовательной тенденции применения фискальных методов в обеспечении реализации социальных программ в периоды жестких финансовых ограничений, сопоставимых с текущим периодом.

Ключевые слова: взносы в ФСС, ЕСН, социальная стабильность, социальное налогообложение, социальное страхование, экономическая безопасность

Социальный налог в антикризисной программе российского Правительства

В условиях сокращения доходной части федерального и региональных бюджетов на фоне обвала нефтяных цен и продолжающейся рецессии в экономике Правительство рассматривает вопрос реформирования систе-

* Статья подготовлена на основании материалов по плану работы НИР Института экономики РАН, проект № 0166-2014-0007 «Экономическая безопасность: новые вызовы и стратегия защиты национальных интересов».

мы социальных отчислений. Сразу после новогодних каникул Президент РФ подписал Указ от 15 января 2016 г. № 13 «О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины при осуществлении расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования»¹. По сути, данный Указ формирует законодательную базу для передачи полномочий Пенсионного фонда и фонда ОМС по сбору страховых взносов, а также фискальные обязанности Федеральной таможенной службы (ФТС) и Росалкогольрегулирования (далее – РАР) Федеральной налоговой службе.

Президентские указы были опубликованы сразу после встречи в Ново-Огарево В.В. Путина и Д.А. Медведева в самом начале 2016 г. На этой встрече премьер-министр сообщил о намерении властей создать «единую систему администрирования налоговых и неналоговых платежей внутри системы Минфина». Ее куратором станет ФНС, которая будет отвечать за общее методическое руководство и сбор всех платежей. В эту систему, с точки зрения Д.А. Медведева, будет «погружена» Федеральная таможенная служба. Ее переведут «на те же методические рельсы, на которых работает в настоящее время ФНС». Займется ФНС и сбором страховых взносов, администрируемых сейчас Пенсионным фондом и Фондом медицинского страхования. Наконец, в систему будет внедрено и Росалкогольрегулирование. «Таким образом, возникнет единая система администрирования, сбора и, соответственно, последующего использования всех налоговых и неналоговых платежей», – доложил В.В. Путину премьер².

Таким образом, на сегодняшней повестке дня стоит вопрос *о возвращении к единому социальному налогу*, отмененному в 2010 г.

Целесообразно ли это?

С одной стороны, в течение всего периода существования социальных страховых взносов юристы указывали на правовую коллизию, возникшую в результате реформы 2010 г.: по Конституции Российской Федерации, Пенсионный фонд не входит в систему органов государственной власти, поэтому формально он не вправе применять к плательщикам взносов меры принуждения (например, взыскивать задолженность во внесудебном порядке или выносить решения по результатам проверки). Наличие проблемы подтверждал и теперь уже бывший заместитель министра финансов С. Шаталов, говоривший о рисках обращения в Конституционный суд предпринимателей³.

С другой стороны, и министр труда М. Топилин, и глава ПФ РФ А. Дроздов выступили достаточно резко против замены действующей системы страховых взносов в ФСС социальным налогом. В частности, глава Пенсионного фонда отмечал, что это противоречит курсу на индивидуализацию страховых платежей, к тому же в отличие от взноса, налог не может быть возмездным. Более того, превращение взносов в налоги противоречит страховым принципам работы пенсионной системы⁴.

¹ Российская газета. Федеральный выпуск, 20 янв. 2016 г. № 6877.

² URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2894682>.

³ См.: Вислогузов В., Николаева Д., Трутнев О., Мануйлова А. Федеральная налоговая суперслужба. На базе ФНС в России создается «министерство доходов» / URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2894682>.

⁴ Там же.

Очевидно, что возможность в скором будущем возвращения единого социального налога (ЕСН) взамен действующей системы отчислений страховых взносов относится к числу проблем, которые, отражая жесткую ситуацию в экономике в целом, способны заметно повлиять и на региональные тренды социально-экономического развития. А потому их всестороннее рассмотрение и оценка предстоящих изменений представляется необходимой для выработки эффективной стратегии развития регионов.

Чтобы разобраться в сложившейся ситуации и уяснить, какую роль в системе социальной поддержки населения играли и играют два способа формирования ее финансовой базы — *государственное социальное страхование и социальное налогообложение*, — обратимся к конкретным историческим источникам, показывающим, как, когда и с какими целями применялись в России обе данные формы социальных отчислений.

Первые страховые инструменты поддержки малоимущих слоев населения в России

Необходимо отметить, что системы социального налогообложения и социального страхования всегда исторически взаимосвязаны между собой.

На протяжении последнего столетия налоговые инструменты социального обеспечения малоимущих слоев населения всегда последовательно вырастали из различных методов социального страхования работающего населения. Первыми финансовыми инструментами обеспечения поддержки социально незащищенных групп населения в XX в. стали законодательно закрепленные обязательные вычеты из предпринимательской прибыли, а также заработной платы наемных работников в виде взносов в различные страховые общества, впоследствии трансформировавшиеся во взносы в фонды социального страхования (далее — ФСС).

В нашей стране основы обязательного социального страхования были заложены 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 этими законами финансирование страховых случаев стало осуществляться 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 началах кооперации. 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 была сохранена и на протяжении ряда лет последовательно трансформировалась.

По декрету СНК от 15 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом», материальное обеспечение трудящихся возлагалось на Народный Комиссариат труда (НКТ), в рамках которого в 1922 г. был создан Союзный Совет социального страхования (СССТ). Деятельность СССТ основывалась на обязательных взносах предприятий, учреждений и хозяйств, использующих труд наемных работников. Конкретные нормы обеспечения определялись отдельными постановлениями СНК. В част-

ности, 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 труда⁵.

Союзный Совет социального страхования 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. СССТом 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, диетпитание, детские сады и ясли, молочные кухни).

Налоговая реформа 1930–1933 гг.: замена страховой природы социальных взносов на фискальную

В 1933 г. произошла реорганизация «сверху» системы социального страхования. Народный Комиссариат труда (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»⁶.

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 возлагалось на ВЦСПС. Непосредственное руководство осуществлялось сначала отраслевыми, а потом территориальными межсоюзными профсоюзными

⁵ См.: Караваяева И.В. Налоги как регуляторы социально-политических процессов. М.: МАКС-Пресс, 2013. С. 59.

⁶ БСЭ. Т. 50. М.: Государственное научное издание БСЭ. С. 279.

органами. На предприятиях, в учреждениях и организациях работу по назначению пособий, контролю за правильностью их выдачи, обеспечения 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 управлялось профсоюзами еще долгие годы. Таким образом, профсоюзам было поручено выполнять ряд государственных функций.

Серьезный недостаток этой системы 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. Основное бремя страховых платежей легло на предприятия 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 фактически 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, начиная с 1923/24 финансового года закладывались в структуру государственного бюджета.

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. социаль- но-культурные 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 стра- хование и социаль- ное 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.

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.⁷

***Социальные фискальные отчисления
в бюджетной системе СССР 1950–1980-х гг.***

Фискальный характер взносов в фонды социального страхования, в частности, подтверждает и то, что именно в Министерстве финансов СССР во второй половине 50-х гг. проводилась активная работа по подготовке нового пакета пенсионных законов.

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. 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 и расходования средств фонда. Разъяснительная работа о порядке применения этого документа 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).

⁷ См.: 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 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
взносы госпредприятий и организаций по социальному страхованию, подоходный налог с колхозов и др.	23,8	25,1	28,7	29,9
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. В результате 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 обеспечения.

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

- 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 государственных предприятий, носивших неналоговый характер, мы склонны не согласиться с этим утверждением. Полагаем правомерным отнести социальные выплаты предприятий к категории фискальных платежей в т.ч. и потому, что в постсоветский период именно данная составляющая доходов бюджетов стран с переходной экономикой была сохранена в реформируемых налоговых системах периода формирования рыночных отношений. Это тем более очевидно, поскольку схемы построения большинства налоговых систем 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, социальный 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 социальный и подоходный налоги стали реальным продолжением аналогичных фискальных выплат социалистического периода.

Эволюция социальных выплат в Российской Федерации

В условиях новой государственной системы Президентом Российской Федерации был издан Указ от 07.08.1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации», в соответствии с которым этот *Фонд был изъят из-под непосредственного управления ФНПР*, ранее – ВЦСПС, став 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 в финансовые инструменты формирования доходов этой системы постоянно вносились изменения. В итоге в 2000 г. совокупный объем обязательных страховых платежей, вносимых предприятиями, составлял 39,5%, из них:

- 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 наемных работников удерживался подоходный налог и 1% дополнительно перечислялся в Пенсионный фонд.

Следует также вспомнить, что до 2000 г. подоходный налог в России взимался по схеме обложения совокупного годового дохода налогоплательщика, а его ставки варьировались в диапазоне от 12% до 35% до 1999 г. и от 12% до 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 чего реальные поступления в ФСС РФ были явно недостаточными для решения острых социальных вопросов периода перестройки.

Именно на решение этой острой проблемы было ориентировано *введение в действие единого социального налога в 2001 г.*

Следует отметить, что ЕСН являлся единым только по своему названию. В реальной налоговой практике он представлял собой сумму четырех фискальных платежей:

- в федеральный бюджет;
- в Федеральный фонд социального страхования;
- в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;
- в территориальные фонды обязательного медицинского страхования, 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.

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 ПФР; 2,2% — в ФСС; 0,8% — в ФОМС; 1,2% — в территориальные ФОМС. Другая категория плательщиков — индивидуальные предприниматели уплачивали ЕСН с такой же базы в размере 10%, из них 7,3% — в ПФР; 0,8% — в ФОМС; 1,9% — в территориальные ФОМС. Стоит также напомнить, что снижение 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».

С 2010 г. произошла *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 позиционировалась как улучшение материального положения пенсионеров, однако по сути они маскировали процесс значительного увеличения социальных вычетов.

К тому же замена единого социального налога (далее — ЕСН) в 2010 г. на страховые взносы была проведена против воли обоих основных экономических министерств — Минфина и Минэкономики. Возглавлявшие их в тот период А. Кудрин и Э. Набиуллина считали проведение реформы в период кризиса 2008–2009 гг. неуместным. Однако премьер-министр поручил подготовку новаций социальному ведомству — Минздраву (его возглавляла Т. Голикова). Было дано обещание увязать новшества с валоризацией прав пенсионеров, в результате которой их пенсии заметно выросли.

Размер страховых взносов повышался по отношению к действующим тарифам единого социального налога. Напомним, что в первый год введения системы страховых взносов совокупная ставка платежей осталась на уровне прежнего ЕСН (26% от фонда оплаты труда), в 2011 г. резко возросла до 34%, а в 2012 г. из-за возросшего недовольства бизнеса была снижена до 30%.

На этом уровне ставка сохраняется до сих пор, распределяясь следующим образом: взносы в ПФР — 22% (плюс 10% с зарплат, превышающих 796 тыс. руб. в год), в ФСС — 2,9%, в ФОМС — 5,1%.

Предложения о возвращении к ЕСН звучали уже через год после его отмены. В 2011 г. эксперты, работавшие над «Стратегией-2020», среди прочего предлагали возврат единого социального налога, аргументируя это тем, что после передачи полномочий по сбору социальных платежей Пенсионному фонду качество администрирования ухудшилось — проверяющих стало больше, а поступления стали расти медленнее, чем заработная плата. Тогда эту идею в Правительстве проигнорировали, но в 2013 г. после появления поручения В.В. Путина оценить целесообразность передачи полномочий по сбору страховых взносов ФНС началось ее новое обсуждение. Мнения тогда разошлись: эксперты Открытого правительства пришли к выводу, что такая передача технически возможна, она повысит качество администрирования, но к заметному упрощению не приведет⁸.

Однако основная задача очередной реформы системы социальных отчислений так и не была достигнута — указанные изменения не ликвидировали отрицательный баланс отчислений на социальное страхование. Так, до конца 2010 г. продолжалось многолетнее нарастание отрицательного баланса отчислений на социальное страхование и выплат по социальным пособиям. С 2011 г. благодаря увеличению ставки страховых взносов с 26% до 34% эта тенденция приостановилась, но дефицит между отчислениями на социальное страхование и выплатами по социальным пособиям сохранялся значительным — на уровне 6% ВВП в 2010 г., на уровне 4,4% ВВП в 2014 г., и сегодня он продолжает нарастать.

Наглядно современную ситуацию с недофинансированием базовых социальных расходов демонстрирует представленная ниже *таблица 3*.

Т а б л и ц а 3

Расходы федерального бюджета по разделам классификации расходов на 2016 г., млн руб.

Наименование	2015*	2016		
		закон № 384-ФЗ	проект	отклонение
1	2	3	4	5=4-3
ВСЕГО	15 486 433,3	16 271 782,0	16 098 658,7	-173 123,3
<i>Условно утвержденные</i>		<i>406 794,5</i>		
ВСЕГО (без учета условно утвержденных)	15 486 433,3	15 864 987,4	16 098 658,7	233 671,2
<i>в т.ч.:</i>				
Общегосударственные вопросы	1 109 597,2	1 139 905,7	1 145 984,1	6078,4
<i>в % к ВВП</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>1,5</i>	<i>0,1</i>
<i>доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)</i>	<i>7,2</i>	<i>7,2</i>	<i>7,1</i>	<i>-0,1</i>
Национальная оборона	3 119 576,6	3 113 208,7	3 145 090,7	31 882,1

⁸ URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2894682>.

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4	5=4-3
в % к ВВП	4,2	3,7	4,0	0,3
доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)	20,2	19,6	19,6	-0,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятель- ность	1 997 850,3	2 142 964,0	2 024 099,4	-118 864,6
в % к ВВП	2,7	2,6	2,6	0,0
доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)	12,8	13,4	12,4	-1,0
Национальная экономика	2 273 819,1	2 267 631,1	2 565 738,4	298 107,3
в % к ВВП	3,1	2,7	3,3	0,5
доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)	14,7	14,3	16,0	1,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	131 246,4	99 939,9	80 077,9	-19 862,0
в % к ВВП	0,2	0,1	0,1	0,0
доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)	0,8	0,6	0,5	-0,1
Охрана окружающей среды	48 646,9	55 144,2	59 422,5	4278,3
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	0,0
доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)	0,3	0,3	0,4	0,0
Образование	632 035,3	636 384,0	578 654,0	-57 730,0
в % к ВВП	0,9	0,8	0,7	0,0
доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)	4,1	4,0	3,6	-0,4
Культура, кинематография	90 676,7	100 046,0	95 081,2	-4964,9
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	0,0
доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)	0,6	0,6	0,6	0,0
Здравоохранение	531 926,6	424 903,6	490 567,0	65 663,4
в % к ВВП	0,7	0,5	0,6	0,1
доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)	3,4	2,7	3,1	0,4
Социальная политика	4 185 080,3	4 562 443,7	4 454 014,0	-108 429,7
в % к ВВП	5,7	5,5	5,7	0,2
доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)	27,1	28,8	27,7	-1,1
Физическая культура и спорт	73 749,2	72 888,9	72 406,0	-482,9
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	0,0
доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)	0,5	0,5	0,5	0,0
Средства массовой информации	81 202,6	63 982,4	80 223,1	16 240,7
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	0,0
доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)	0,5	0,4	0,5	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	585 299,3	518 741,5	645 836,9	127 095,4
в % к ВВП	0,8	0,6	0,8	0,2

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 3

1	2	3	4	5=4-3
доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)	3,8	3,3	4,0	0,7
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	625 726,8	666 803,7	661 463,4	-5340,3
в % к ВВП	0,9	0,8	0,8	0,0
доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)	4,0	4,2	4,1	-0,1

*Показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 октября 2015 г.

Источник: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PRJ&n=111392&req=doc>.

* * *

Как видим, в России начала XX столетия существовали все предпосылки для развития модели социального обеспечения населения на основе обязательных страховых выплат. Однако в результате налоговой реформы 1931–1933 гг. модель социального налогообложения в реальности заменила модель социального страхования, сохранив лишь ее официальное название. Система страховых взносов фактически трансформировалась в систему социальных фискальных выплат, замененных впоследствии на достаточно длительный период времени — с 2001 по 2009 г. — единым социальным налогом. И только в течение нескольких последних лет предпринимались, очевидно, недостаточно эффективные попытки восстановления полноценной системы обязательного социального страхования.

Приходится констатировать, что база обложения ЕСН и современная финансовая основа начисления страховых социальных взносов в значительной степени совпадают. Необходимо также отметить, что основой функционирования как ЕСН, так и взносов в государственные фонды социального страхования является реализация одного из базовых направлений социальной функции государства, а именно — формирование необходимого объема финансовых средств для обеспечения приемлемого уровня удовлетворения потребностей нетрудоспособного и неимущего населения. Однако в условиях обязательного социального страхования система социальных выплат ориентирована на адресное распределение средств, в то время как в условиях применения единого социального налога она приобретает сугубо ситуационный характер без учета личного вклада налогоплательщика.

Вновь же предлагаемое превращение страховых взносов в единый социальный налог, безусловно, является ответом на жесткие кризисные реалии и представляет собой очередную попытку расширения финансовой базы реализации социальных программ в условиях сформировавшихся финансовых ограничений. Но в этом случае, очевидно, произойдет полное уничтожение пока еще только намечающейся индивидуализированной, адресной модели пенсионных и иных обязательных страховых выплат и возврат к уравнительной системе распределения социальных пособий.