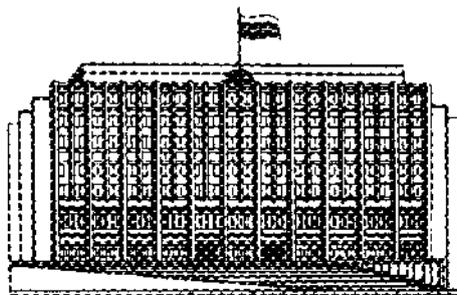


**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**

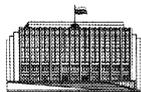


Серия: Основные проблемы социального развития России - 80

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 18 (238)**

***Единый социальный налог
и социально-экономические последствия
его снижения***

**Москва
2004**



Над выпуском работали:

Г.И. Климантова, заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, доктор политических наук – редактор вестника;

В.Д. Роик, советник отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, доктор экономических наук – редактор и составитель вестника;

С.Н. Тимов, консультант отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – компьютерная верстка и техническая редакция.

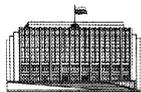
Издание подготовлено Аналитическим управлением
Аппарата Совета Федерации
103426, Москва, Б. Дмитровка, 26, Совет Федерации,
Телефон: 203-49-36, 203-54-45

Адрес в Интернет: www.council.gov.ru

Данную версию Аналитического вестника можно получить на сервере Совета Федерации в сети Интранет в разделе «Совет Федерации»

Подписано в печать 16.06.2004 г.

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна



Серия: Основные проблемы социального развития России – 80

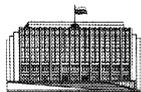
Аналитический вестник «Единый социальный налог и социально-экономические последствия его снижения» под редакцией доктора политических наук Г.И. Климантовой посвящен анализу проблем, связанных со снижением размеров взносов на цели финансирования государственных внебюджетных социальных фондов.

В числе авторов сборника - ученые Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, специалисты отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации и негосударственного пенсионного фонда.

Настоящий вестник посвящен одному из наиболее актуальных вопросов законодательного процесса в 2004 г. в сфере социальной политики.

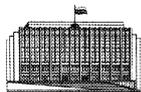
Вниманию читателей предлагается широкий спектр суждений ученых и экспертов в социальной сфере по изменению размера и структуры Единого социального налога с правовых, социальных и экономических позиций, проводится оценка последствий данной правовой новации и ее влияния на институциональную структуру социальной защиты в средне- и долгосрочной перспективе, предлагаются сопоставительные характеристики отечественной и западных моделей социального страхования.

Материалы сборника могут быть полезны членам Совета Федерации, законодательным и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности.



СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Г.И. Климантова , заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, д.п.н. <i>Актуальные вопросы совершенствования социального страхования</i>	7
В.Д. Роик , советник отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, д.э.н., профессор <i>Единый социальный налог и проблемы модернизации социального страхования в России</i>	14
В.Б. Севостьянова , депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, к.ю.н. <i>Правовые аспекты формирования пенсионного страхования</i>	33
Г.П. Дегтярев , заведующий лабораторией проблем социального страхования Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, к.ф.н. <i>Единый социальный налог и пенсионная система: проблемы трансформации</i>	46
В.И. Шерстнев , советник генерального директора Первого Пенсионного Фонда, к.ф.-м.н., актуарий <i>Оценки последствий уменьшения ЕСН и корректировка пенсионной реформы</i>	60
Приложения	
Финансовые расчеты последствий вариантов снижения ЕСН	
Расчет поступлений единого социального налога в 2005 году (с учетом коэффициентов собираемости 0,96 и льготности 0,882) по вариантам депутатов Государственной Думы и Правительства Российской Федерации (таблицы 1 и 2)	67
Последствия изменения размеров взносов по ЕСН, в % от размера заработной платы (таблица 3).....	69



Введение

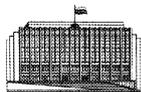
Система социального страхования России на пороге новых крупных финансовых и институциональных изменений. Правительство Российской Федерации вышло с законодательной инициативой по изменению размера и структуры Единого социального налога (ЕСН), а также планирует осуществить ряд крупных изменений в системе пенсионного и медицинского страхования, оплате временной нетрудоспособности, оздоровлении работников и членов их семей.

О масштабах проводимой в этой сфере реформы может свидетельствовать следующий момент. Выступая на «Правительственном часе» на заседании Совета Федерации 12 мая 2004 года, Министр финансов Российской Федерации А.Л. Кудрин назвал в числе наиболее крупных законодательных инициатив Правительства Российской Федерации сокращение ЕСН.

Действительно, предполагаемое сокращение ЕСН с 35,6% до 26% от размера выплачиваемой заработной платы, что составляет почти треть от его величины, сопряжено с утратой значительных по объему источников доходов Пенсионного фонда России, федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования.

Часть выпадающих доходов, в основном по Пенсионному фонду России, Правительство Российской Федерации намерено возместить за счет федерального бюджета, по другим выпадающим доходам пока ясности нет. Существует высокая вероятность того, что выпадающие доходы по Фонду социального страхования и фондам обязательного медицинского страхования не будут изысканы и в конечном итоге социальными последствиями данной правовой новации будет снижение уровня социальной защиты застрахованных.

Сокращение расходов на социальное страхование, которое



представляет собой основной институт социальной защиты (на него приходится около 60% расходов по всей совокупности затрат на эти цели), сократит и без того весьма ограниченные финансовые ресурсы на цели социальной защиты работающих граждан, на долю которых приходится всего около 8% от ВВП.

Для сравнения: на долю расходов на социальное страхование в развитых странах приходится, как правило, от 16 до 25% ВВП, то есть в 2-3 раза больше, чем в России, а, поэтому, аргументация федеральной исполнительной власти о необходимости снижения финансовой нагрузки на работодателей с помощью кардинального уменьшения размера ЕСН не совсем убедительна. Более того, последствия данной законодательной инициативы также неоднозначны в средне- и долгосрочной перспективе.

Следует отметить, что вопросы законодательного обеспечения социальной защиты являются предметом пристального внимания Совета Федерации и профильного по этому блоку вопросов Комитета Совета Федерации по социальной политике. В центре внимания Комитета находятся вопросы формирования сбалансированных бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов. С этой целью, начиная с 1999 г., ежегодно Комитет принимает непосредственное участие в работе над проектами бюджетов данных фондов, направляет свои замечания и предложения в профильные комитеты Государственной Думы, участвует в работе трехсторонней рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений.

Особенно много внимания Комитет Совета Федерации по социальной политике уделяет выработке приоритетов и стратегических ориентиров развития социального страхования как целостной системы, которая призвана стать базовой в системе социальной защиты и социальной политики. Эту позицию профильный Комитет отстаивал в ходе работы над проектом федерального закона «Об основах социального страхования в Российской Федерации», который был подписан Президентом



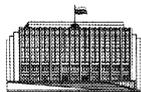
Российской Федерации 16 июля 1999 года.

В частности, Комитет Совета Федерации по социальной политике провел 12 апреля 2000 года «круглый стол», посвященный вопросам введения единого социального налога. Свою принципиальную позицию о нежелательности применения данного нестрахового механизма, который противоречит принципам социального страхования, Комитет сформулировал в пакете заключений на принятые Государственной Думой Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) и Федеральный закон «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах».

Рассмотрению вопроса состояния и перспектив формирования институтов социального страхования был посвящен «круглый стол», который Комитет провел 31 марта 2004 г. на тему: «Перспективы развития обязательного социального страхования в Российской Федерации и его законодательное обеспечение» и по его итогам принял соответствующие рекомендации.

Настоящий выпуск Аналитического вестника рассматривает массив проблем, связанных с вопросами изменения размеров и структуры ЕСН и социально-экономические последствия его снижения.

Отдел социальной политики
Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации



Актуальные вопросы совершенствования социального страхования

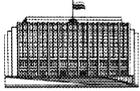
Г.И. Климантова, заместитель начальника
Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации,
доктор политических наук

Единый социальный налог и причины его изменения

Среди крупных модернизационных изменений социальной сферы России, осуществляемых на протяжении последних 15 лет, особое место занимает реформа системы социальной защиты населения. В ходе ее проведения происходит смещение акцентов от социального обеспечения к социальному страхованию. В отличие от социального обеспечения, которое имеет бюджетный характер, социальное страхование формируется за счет страховых взносов, выплачиваемых работодателями за работающих, что придает ему характер страхового института, функционирующего на принципах экономической самодостаточности.

Трансформация общественного устройства России с неизбежностью обуславливает необходимость формирования рыночной модели социального страхования, сближения «по духу» всей совокупности институтов социальной защиты с социальными системами развитых стран и приближения к рекомендациям Международной организации труда (МОТ).

Важнейшие содержательные компоненты развития данных процессов включают в себя: совершенствование механизмов индивидуальной ответственности, солидарной взаимопомощи, коллективной солидарности и придания финансовым ресурсам целевого характера государственных внебюджетных социальных фондов.



С начала 90-х годов прошлого столетия в России были созданы подсистемы (отрасли) социального страхования: пенсионного, медицинского и социального страхования, страхования от несчастных случаев на производстве и страхования в связи с занятостью. Их финансирование осуществлялось за счет страховых взносов, вносимых работодателями.

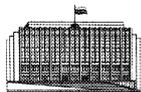
Отечественные и зарубежные ученые и специалисты отмечают, что при всех существующих недостатках переходных форм социального страхования в России на протяжении последних 15 лет данный институт социальной защиты позволил в условиях масштабных изменений общественного устройства страны предотвратить крайние формы бедности и нищеты населения, сыграл положительную роль для экономических преобразований.

С 2001 г. страховые взносы, по инициативе Правительства Российской Федерации, были заменены на единый социальный налог (ЕСН), а Государственный фонд занятости был ликвидирован. Суммарная ставка ЕСН была понижена и установлена на уровне 35,6% от размера выплачиваемой заработной платы.

Кроме ЕСН предприятия выплачивают страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, ставки которых колеблются в пределах от 0,2 до 8,5% от размера выплачиваемой заработной платы в зависимости от класса профессионального риска. В результате для предприятий с высокими уровнями профессионального риска финансовая нагрузка достигает 44,1%.

Следует отметить и тот момент, что, в соответствии с намечаемым Правительством Российской Федерации введением системы профессиональных пенсий, финансовая нагрузка возрастет еще на 3 - 7% за каждого застрахованного, а ее совокупная величина может составить почти 50% от выплачиваемой заработной платы.

В этой связи представители работодателей, выступающих плательщиками ЕСН, высказывают озабоченность сложившейся



ситуацией и предлагают существенно понизить размер ЕСН. Обобщая суть критических высказываний и предложений¹ можно выделить ряд системных недостатков финансовых механизмов социального страхования. Важнейшими из них являются:

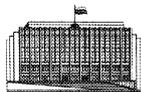
- нестраховой характер зарабатывания прав на пособия и пенсии, а также значительные масштабы перераспределения ресурсов;
- высокое финансовое бремя взносов, уплачиваемых работодателями в государственные внебюджетные социальные фонды, которое составляет около 40% от выплачиваемой работникам заработной платы;
- отсутствие должной зависимости уровня выплачиваемых пособий от размеров вносимых взносов за конкретных работников.

Кроме того, специалисты МОТ и ряда европейских стран отмечают, что России еще только предстоит решить задачу паритетного участия социальных партнеров в управлении сложным комплексом социально-страховых правоотношений.

Существующие нестраховые правоотношения приводят к двум крупным неблагоприятным последствиям: *ослаблению заинтересованности работодателей вносить в полном объеме страховые взносы на пенсионное, медицинское страхование и страхование временной утраты трудоспособности и тем самым порождает своеобразный механизм по воспроизводству проблем финансовой неустойчивости системы обязательного социального страхования.*

Поэтому выглядит логичной законодательная инициатива Правительства Российской Федерации по снижению Единого социального налога (ЕСН). Считается, что данная мера позволит уменьшить финансовую нагрузку на работодателей, вывести тем самым из «тени» значительную долю заработной платы и создаст

¹Синельников-Мурылев С., Серова Е., Баткибеков С. и др. Некоторые аспекты проблемы совершенствования налогового законодательства России//Общество и экономика, №7-8, 2003, С.117-137.



условия для стимулирования работодателей (страхователей) к уплате взносов в государственные социальные внебюджетные фонды (пенсионный, медицинского и социального страхования).

Кроме того, на протяжении последних нескольких лет обсуждаются предложения объединений работодателей и Правительства России, суть которых состоит в том, чтобы "очистить" социальное страхование от нестраховых выплат и тем самым также способствовать уменьшению размера ЕСН, а весь массив существующих льгот и компенсаций реструктурировать и передать в сферу ведения института социальной помощи, финансируемого из бюджетных источников.²

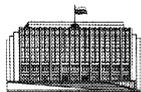
Поэтому предлагаемая мера по кардинальному снижению общего размера ЕСН позволит, по мнению Правительства Российской Федерации, повысить заинтересованность работодателей в официальной регистрации реальной заработной платы, вывода ее из «тени» и уплаты ЕСН со всего фактического объема выплачиваемой заработной платы, а также увеличить объемы средств на социальное страхование.

По итогам рассмотрения различных предложений признано наиболее целесообразным снижение как совокупной ставки ЕСН с 35,6% до 26%, так и его уменьшение по отдельным видам: на пенсионное обеспечение с 28% до 20%; в фонды обязательного медицинского страхования – с 3,6 до 2,8%, в Фонд социального страхования – с 4,0 до 3,2%.

Предполагается, что в первые годы после введения такого механизма формирования платежей на обязательное социальное страхование основную финансовую нагрузку по-прежнему будут нести работодатели.

По мере роста заработной платы планируется выплата части страховых взносов работниками, например в добровольной форме для повышения размеров пенсий и повышения возможностей по

² О.Еремеев. ЕСН: вариант модернизации//Человек и труд.№ 3, 2003.С.60-64



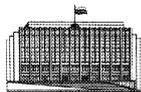
медицинскому страхованию, а в дальнейшем – в обязательной форме по всем видам социального страхования, с тем, чтобы в долгосрочной перспективе выйти на выравнивание взносов, уплачиваемых работниками и работодателями, а также более активное привлечение частных страховых компаний.

Актуальные проблемы совершенствования правового поля социального страхования

Проведение крупномасштабных изменений по снижению ЕСН и совершенствованию системы льгот и компенсаций потребует упорядочения всего массива законов и нормативных правовых актов в сфере социальной защиты. Предварительной стадией для столь масштабной работы выступает система процедур по достижению согласованных позиций основных социальных субъектов (представителей работников и работодателей), органов исполнительной и законодательной власти, широких слоев общественности (союзов и ассоциаций ветеранских организаций, союзов городов и т.д.).

Это связано с тем, что перевод системы социальной защиты на принципиально другие правовые, экономические и организационные методы требует проведения обсуждения в режиме диалога, поиска компромиссных решений и их закрепления в форме решений органов представительной (законодательной) власти субъектов Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации.

Данные меры могли бы послужить необходимым условием для участия широких масс населения в обсуждении имеющихся проблем и выработки общенациональной позиции по проведению реформ в данной сфере, что в конечном итоге служило бы залогом поддержки новой модели социальной защиты, в том числе готовности со стороны трудящихся платить соответствующие взносы.



Важным моментом при проведении реформ в сфере социальной защиты служит учет интересов отдельных групп населения, включая гендерные аспекты. Повышение уровня доходов женщин, обеспечение их стабильности и надежности предполагает большее равенство между мужчинами и женщинами на рынке труда, обеспечение с помощью законодательной базы и применения эффективных форм социальной защиты. Например, представляется актуальным и оправданным распространить обязательное социальное страхование на те виды занятости, где особенно заметно представлены женщины, прежде всего на работу в режиме неполного времени, домашнего труда, на малых предприятиях.

Перешла в разряд «хронически-застарелой» проблема законодательного определения «стоимости страхового года», что порождает целый комплекс проблем в сфере социальной защиты и финансовом обеспечении страховых поступлений от различных категорий страхователей.

Вышеуказанные и ряд других проблем социального страхования для своего решения требуют проведения системной оценки порядка, условий и размеров страхового обеспечения с позиции социальных стандартов Международной организации труда, определения механизмов упорядочения социального страхования и социальной помощи: установление четких границ для страховых и нестраховых выплат и расходов, определение источников финансирования для каждого их вида.

Комитет Совета Федерации по социальной политике провел 31 марта 2004 г. «круглый стол» на тему «Перспективы развития обязательного социального страхования и его законодательное обеспечение», на котором был всесторонне обсужден ряд принципиальных вопросов организации социального страхования в стране. Выступившие на нем представители государственных внебюджетных социальных фондов и органов представительной (законодательной) власти субъектов Федерации, сенаторы и ученые



подчеркивали необходимость взаимоувязанных мер по совершенствованию системы социального страхования, гармонизации ее с системами заработной платы и налогов, развития инфраструктуры реабилитационных учреждений и других учреждений социального обслуживания населения.

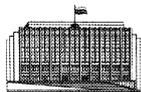
В частности, многие выступающие аргументированно отмечали, что реформирование ЕСН не обосновано актуарными расчетами, а снижение нагрузки на фонд оплаты труда имеет определенный предел, обусловленный существующей зависимостью основных выплат от уровня заработной платы и величины необходимых затрат на воспроизводство рабочей силы.

Следует отметить, что с целью подготовки аналитических материалов для данного «круглого стола» отдел социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации подготовил два аналитических вестника: № 5 (225) «Актуальные вопросы развития обязательного страхования в Российской Федерации и его законодательное обеспечение» и № 9 (229) «Проблемы законодательного обеспечения обязательного медицинского страхования в Российской Федерации».

В кругу авторов вестников крупные ученые Москвы, ряда регионов страны, которые с правовых, экономических и социальных позиций анализируют важнейшие институциональные проблемы социального страхования и предлагают ряд мер по его формированию в условиях нашей страны.

Рекомендации, принятые на «круглом столе» по совершенствованию законодательного обеспечения социального страхования, могут служить важнейшими ориентирами формирования цивилизованной системы социального страхования на ближайшую, средне- и долгосрочную перспективу.

Следует отметить, что важнейшие направления по формированию эффективной системы социального страхования содержатся в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от



26 мая 2004 года: «вывести из «тени» значительную часть оплаты труда, защитить социальные права работников и стимулировать заботу граждан о собственном пенсионном обеспечении, снизить нагрузку на бизнес».

Единый социальный налог и проблемы модернизации социального страхования в России

В.Д. Роик, советник отдела социальной политики
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации,
д.э.н., профессор

Единый социальный налог: правительственный проект снижения его размера и модернизации системы социального страхования

Существующей финансовой модели социального страхования в России во многом присущ нестраховой характер зарабатывания страховых (пенсионных) прав и значительные масштабы перераспределения ресурсов. Это ослабляет заинтересованность работодателей и работников вносить в полном объеме страховые взносы на пенсионное, медицинское страхование и страхование временной утраты трудоспособности.

В этой связи на протяжении последних двух лет на различных переговорных площадках обсуждаются предложения объединений работодателей и Правительства России, суть которых состоит в том, чтобы "очистить" социальное страхование от нестраховых выплат (что само по себе логично) и уменьшить тем самым размер ЕСН.

Еще одним аргументом в пользу снижения размера ЕСН является широко распространенное мнение и экспертные оценки о массовых формах "ухода" работодателей от выплат по ЕСН с помощью утаивания части заработной платы (ее выплаты "в



конвертах").

Поэтому считается, что необходимо кардинально снизить общий размер ЕСН (финансовое бремя) с тем, чтобы заинтересовать работодателей в официальной регистрации реальной заработной платы.

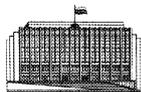
По итогам рассмотрения различных предложений признано наиболее целесообразным снижение как совокупной ставки ЕСН с 35,6% до 26%, так и уменьшение его по отдельным видам: на пенсионное обеспечение с 28% до 20%; в фонды обязательного медицинского страхования – с 3,6 до 2,8%, в фонд социального страхования – с 4,0 до 3,2%.

Одновременно предлагается изменить регрессивную шкалу базы начисления тарифов взносов и установить следующие ее фиксированные величины: до 280 тыс. рублей – 26%, от 280 тыс. рублей до 600 тыс. рублей – 10%, свыше 600 тыс. рублей – 2%.

В системе мер по снижению ЕСН предлагаются изменения в пенсионной системе. Остается неизменным только общий тариф взносов на пенсионное страхование в размере 14%, все остальные структурные элементы претерпевают существенные изменения:

- с 14 до 6% уменьшается тариф на базовые пенсии;
- тариф взносов на накопительную часть пенсии должен повыситься и составить в 2005-2007 гг. 4%, а, начиная с 2008 г. – 6%; при этом изменяется возрастной ценз работающих для включения их в систему зарабатывания пенсионных прав на накопительную пенсию – в эту категорию будут включаться лица только 1967 г. рождения и моложе.

Наряду с обязательным пенсионным страхованием предлагается для работников всех возрастов, начиная с 2005 года, открыть возможность добровольного участия в финансировании накопительной части трудовой пенсии. Для этого определена модель платежей: 4% от размеров заработной платы уплачивает работник и в этом случае государство ежегодно дотирует его



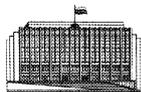
накопительные персонифицированные права дополнительной суммой в размере 2 тыс. рублей в год.

Кроме того, в качестве дополнительного стимула для привлечения граждан к добровольному пенсионному страхованию предлагается ввести налоговую льготу: на сумму добровольных платежей на финансирование накопительной части трудовой пенсии уменьшить налоговую базу для расчета налога на доходы физических лиц.

Авторы этой правовой новации считают, что предлагаемый механизм финансирования накопительной части трудовой пенсии позволит существенно увеличить соотношение размера пенсии будущих пенсионеров к среднему уровню их заработной платы (коэффициент замещения). В настоящее время этот показатель для работников со средней заработной платой составляет около 30%. Расчетные прогнозы свидетельствуют о том, что при реализации предложений Правительства России коэффициент замещения для граждан, достигших 65-летнего возраста может составить 50-60% (с учетом базовой, страховой обязательной, накопительной и добровольной частей пенсии).

Во многом причина инициатив Правительства Российской Федерации по снижению ЕСН и изменению пропорций в структуре составляющих его элементов связана с системным кризисом финансовых механизмов, сформированным с введением ЕСН (в 2001 г.) и новых институтов пенсионной системы (в 2002 г.). Главная проблема заключается в том, что финансовые потоки на базовую, страховую и накопительную пенсии определены не точно, с «перекосом» в сторону базовой пенсии.

Размер взносов на базовую пенсию, составляющий 14 процентных пункта, оказался более чем в два раза завышенным, и, напротив, размер взносов на страховую пенсию в 11 процентных пункта (с предусмотренным понижением до 8 процентных пункта) – почти в два раза заниженным. Кроме того, размер взносов на накопительную пенсию в 3 процентных пункта оказался крайне



недостаточным для обеспечения приемлемого размера накопительных пенсий через 10-15 лет.

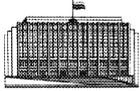
По оценкам независимых актуариев, при сохранении существующих пропорций распределения ресурсов дефицит доходной части для страховой пенсии станет ощутимым уже в 2005 г. (около 40% от их требуемого объема). Поэтому суть предложений состоит в разрешении (устранении) наметившихся диспропорций и дефицита средств страховой части пенсий.

Для этого предлагается осуществить комплекс мер:

- повысить размер взносов на страховую часть пенсии с 11 до 14 процентных пункта;
- повысить шкалу регрессии заработной платы, выступающей базой начисления тарифов взносов (со 100 тыс. рублей до 280 тыс. рублей и т.д.), что позволит охватить наиболее широкий диапазон страхуемых работников (более 90% их общей численности), а также включить в сферу обложения по максимальному размеру взносов (26%) наиболее массовые когорты работников;
- отказаться от охвата платежами по накопительной части пенсии для работающих 1953-1966 гг. рождения, которые обеспечивают более 40% взносов в Пенсионный фонд России, тем самым также существенно повысить потенциал ресурса страховой части пенсии.

Институциональное устройство социального страхования и его состояние в России

Социальное страхование представляет собой основной, базовый институт социальной защиты работающего населения в странах с рыночной экономикой. Его предназначение состоит в выполнении одной из центральных функций общественного производства - воспроизводственной - в сфере трудовых отношений, выполнение которой реализуется с помощью



формирования и распределения страховых ресурсов для защиты работников от массовых видов социальных рисков утраты трудоспособности (болезнь, инвалидность, старость) или места работы (безработица).

Высокая эффективность социального страхования объясняется его способностью решать крупные социально-экономические задачи национального масштаба: обеспечивать для работников, попавших в трудную жизненную ситуацию и лишившихся при этом источника дохода, компенсационные выплаты в виде пособий и пенсий, размеры которых, как правило, соизмеримы с заработной платой, а также предоставлять им качественную и всестороннюю медицинскую помощь.

Институциональными характеристиками социального страхования являются:

- ресурсы социального страхования представляют собой часть резервируемой заработной платы, которая должна быть достаточно большой по объему – около 30-50% от величины выплачиваемой работнику и формироваться с учетом видов социальных рисков и периодов выплат по ним (для пенсий это несколько десятилетий), а также уровня замещения (размера пенсий и пособий к заработной плате), который находится в диапазоне 50-70% от средней заработной платы квалифицированных рабочих;

- типичными пропорциями распределения страховой нагрузки между работодателями и работниками являются следующие соотношения: $\frac{2}{3}$ ее величины приходится на работодателей и $\frac{1}{3}$ – на работников, в отдельных странах государство дотирует некоторые виды социального страхования (см. таблицу 1);

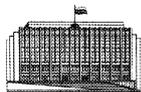


Таблица 1

**Величины и пропорции распределения страховой нагрузки
в системах социального страхования
европейских стран и России**

Страна	Страховые взносы, в % от заработной платы			Верхняя граница заработной платы, выше которой страховые взносы не взимаются
	работодатели	работники	всего	
Австрия	25,1	17,2	42,3	3,0 тыс. евро в месяц
Германия	21,2	19,8	41,0	51,0 тыс. евро в год
Греция	28,2	15,4	43,6	отсутствует
Италия	35,1	9,5	44,6	20,5 тыс. евро в год – для медицинского страхования
Нидерланды	29,4	25,6	55,0	37,7 тыс. евро в год – для страхования инвалидов
Франция	38,9	12,5	51,4	25,6 тыс. евро в год
Россия	36,5	-	36,5	регрессивная шкала

Источник: данные Международной организации труда и Госкомстата России.

- императивным требованиям эффективного функционирования социального страхования выступает отделенность (автономность) бюджетов фондов социального страхования от государственных бюджетов всех уровней;

- тесная увязка размеров страховых выплат (пенсий, пособий) с размерами заработной платы и страховых тарифов, а также страховым периодом (периоды накопления страховых прав).

Важнейшим условием, обеспечивающим саму возможность функционирования социального страхования, является наличие эффективных регулятивных механизмов по выравниванию заработной платы в пределах предприятия, отрасли, территории и страны, что позволяет подавляющему большинству стран ЕС



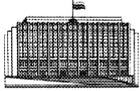
достигать соотношения по величинам заработной платы крайних децильных групп работающих в пропорциях 1:4 (максимум 1:6).

Кроме того, для этих же целей - выравнивания условий страхования - во многих странах применяют механизмы ограничения страхования заработной платы только в определенных размерах (диапазонах), верхним пределом которой выступает, как правило, 2-3-х кратная средняя величина заработной платы квалифицированного рабочего типичного обрабатывающего сектора экономики (см. Таблицу 1).

Сопоставление институциональных характеристик социального страхования в развитых странах и в России свидетельствует о том, что большинство институциональных характеристик, присущих развитым европейским странам еще не свойственна отечественной системе социального страхования, а потенциал данного института социальной защиты в нашей стране только формируется:

- отсутствует должная корреляция размеров страховых взносов и величин пенсий и пособий; заработная плата в 2-3 раза меньше по удельному весу в ВВП (всего 24%), чем в развитых странах (50-60% от ВВП);
- за счет налогообложения фонда оплаты труда финансируются выплаты как страхового, так и нестрахового характера;
- крайне высокая дифференциация заработной платы в стране (1:20 и более) блокирует развитие цивилизованных страховых отношений и формирование мотивационных установок работников к зарабатыванию пенсионных и других страховых прав.

Многие эксперты отмечают, что в настоящее время действующая система социального страхования в России более соответствует характеристикам института социальной помощи, а реформы в данной сфере, проводимые в последние годы, не только качественно не изменили существовавшие в советское время



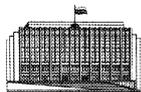
государственные бюджетные перераспределительные механизмы, с помощью которых обеспечивалось до 2/3 средств "государственного социального обеспечения", но еще в большей мере их укрепили.

Так, в течение 90-х годов прошлого столетия финансовые механизмы системы социального страхования в Российской Федерации постепенно приобретали черты страховых взносов, вносимых работодателями в государственные внебюджетные социальные фонды. Однако, начиная с 2001 г., в стране произошел "откат" назад с помощью введения единого социального налога (ЕСН). Его применение привело к тому, что значительную часть страховых ресурсов (14 процентных пунктов из 35,6%) стали включать в федеральный бюджет и использовать как "бюджетный источник" для финансирования базовых (социальных) пенсий.

Включение части единого социального налога в состав федерального бюджета позволяет федеральным органам перераспределять страховые средства и использовать их не по прямому назначению. В тоже время финансово не обеспечивается социальная защита работающих граждан от ряда профессиональных и региональных социальных рисков, характерных для производств с вредными условиями труда и «северных» территорий: досрочные профессиональные и «северные» пенсии, необходимые объемы медицинского страхования.

Если следовать логике бюджетного подхода, что было применено при введении ЕСН, то бюджетные ресурсы не являются страховыми целевыми взносами работодателей для пенсионных выплат, а налоговым ресурсом, который первоначально попадает в бюджет, а потом направляется на пенсионные выплаты.

Введение на пути взносов на пенсионные цели дополнительного посредника в лице "федерального бюджета" только на первый взгляд выглядит непонятно. С помощью такого механизма государство перераспределяет не принадлежащие ему



ресурсы.³

Объективными, побудительными мотивами таких действий исполнительной власти является комплекс причин:

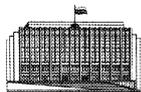
- крайне низкий размер заработной платы (до 4 тыс. рублей в месяц) примерно у 40% работающих граждан, которые при таком ее уровне не могут заработать пенсионных прав даже на среднюю пенсию (1800 рублей в месяц – 101% от прожиточного минимума), что обрекает их на пенсию, размер которой значительно ниже даже прожиточного минимума;

- крайне высокий уровень дифференциации заработной платы в целом по стране (1:20), в отраслевом и региональном разрезах, что приводит к необходимости выравнивания доходов с помощью нестраховых методов перераспределения взносов по ЕСН верхних (6-10-ых) децильных групп страхуемых лиц, страховые ресурсы которых государство фактически экспроприирует, решая проблему бедности не с помощью налоговой, социальной политики или политики заработной платы (т.е. выполняя собственно государственные задачи), а, по-прежнему, по-большевистски: отобрать и перераспределить за счет фактически вложенного труда высокодоходных групп наемного персонала.

Законодательное приравнивание страховых взносов к налогам (социальные налоги) и стремление консолидировать страховые средства в федеральном бюджете неизбежно ведет к социальному обеспечению, осуществляемому по «остаточному» принципу и «по усмотрению» государственной власти.

Во всех странах с рыночной экономикой государство перераспределяет ресурсы с помощью налоговой системы, но никак не средства, заработанные в процессе трудовой деятельности, с

³ «Подмена» страховых взносов на ЕСН носит исключительно фискальный «экспроприаторский» характер, что становится ясно при сопоставлении экономической и правовой природы налогов и страховых взносов на обязательные виды социального страхования: налоги являются частью прибавочного продукта, а на уровне предприятий – частью прибыли, а страховые взносы – частью необходимого продукта, а на уровне предприятий – частью себестоимости продукции (услуг); налогам присущ обезличенный и неопределенный характер, а страховым взносам – строго целевое предназначение и т.д.



которых государство уже изъяло подоходный налог.

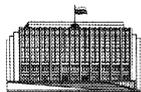
Поэтому направляемые 14% взносов, исчисленных от заработной платы работников, являются фактически вторым (дополнительным) подоходным налогом (первый равняется 13%) и на деле означает, что работники уплачивают 27% подоходного налога на заработную плату.

Ни одна из стран мирового сообщества не применяет такую налоговую форму для пенсионного обеспечения. Это связано с рядом обстоятельств.

Прежде всего, следует отметить, что по своей экономической природе страховые пенсионные взносы представляют собой трансформированную форму заработной платы (ее резервируемую часть) на случаи наступления таких социальных рисков, как старость, инвалидность и утрата кормильца.

На этом основании данные страховые ресурсы, безусловно, принадлежат застрахованным работникам. И это принципиальное положение должно быть юридически закреплено. В противном случае мотивация работников к зарабатыванию пенсионных прав снижается, так как они ставятся в двусмысленное и достаточно унижительное положение «получателей пенсий за счет работающего населения». **На самом деле, они сами зарабатывают право на свою пенсию ежечасно, ежедневно и ежемесячно в момент начисления заработной платы, которая служит экономической базой и правовым основанием начисления страховых платежей на пенсионные нужды и фиксации страховых, в том числе пенсионных, прав работников.**

Поэтому существующее правовое положение, согласно которому пенсионные финансовые ресурсы и ресурсы других социальных внебюджетных фондов являются собственностью государства, необходимо менять. Это откроет возможности для включения в ресурсы пенсионного обеспечения, помимо взносов работодателей, и страховых взносов самих работников как полноценных субъектов своего пенсионного страхования.

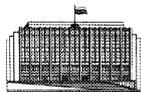


Таким образом, применение "механизма ЕСН" в значительной степени объясняет его налоговое название – единый социальный налог, поскольку с его помощью выполняются операции по финансовому перераспределению ресурсов и выравниванию доходов граждан, что в "нормальных" экономиках свойственно другим механизмам: налогам и социальным выплатам.

Важнейшим отличием страховых взносов от налоговых платежей является их возмездный, эквивалентный характер: объему прав застрахованных (стоимость социальных прав) должен соответствовать объем финансовых обязательств страховых фондов (страховщиков), действующих в соответствии со страховыми принципами. Это означает, что в случае наступления страхового события конкретному застрахованному (и всей численности застрахованных) законодательно гарантированы соответствующие страховые выплаты.

Во многом сложившаяся ситуация связана с крайне низким уровнем заработной платы примерно 40-45% застрахованных работников, значительной доли занятых в "сером" и "теневом" секторе экономики (которые фактически не уплачивают страховых взносов – а это около 12 млн. человек), что позволяет с помощью ЕСН (прежде всего 14 процентных пунктов, направляемых на базовые пенсии) в определенной степени демпфировать влияние низкой заработной платы для большей части получателей пенсий и предохранять их от крайней бедности.

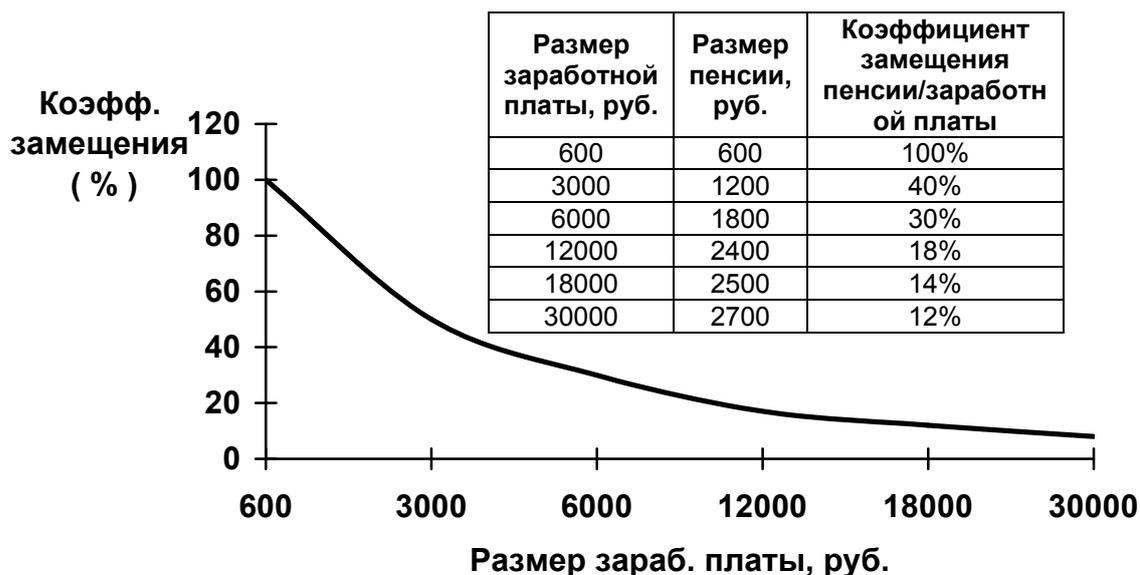
Однако длительное применение "механизма ЕСН" не имеет перспектив. Более того, все более ясным становится его контрпродуктивность, что наглядно видно исходя из его отрицательной роли в формировании пенсий работникам с заработной платой, превышающей средний уровень по стране: чем больше у них заработная плата, тем более низкое соотношение их пенсий к заработной плате, когда так называемый коэффициент замещения составляет всего 8-12% от размера ранее получаемой заработной платы, что в конечном итоге не создает мотивации к



уплате взносов в полном объеме (см. График 1).

График 1

Соотношение коэффициента замещения и размера заработной платы

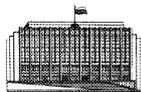


Практика западных стран свидетельствует о том, что средний уровень замещения при средней продолжительности страхового стажа, равного 40 годам, составляет 60-70%; а в России - только 25-30%. При этом, в России наметилась долгосрочная тенденция его уменьшения: в 2013 году его величина составит всего 20%. Уместно в этой связи привести сопоставление эффективности пенсионных систем США и России (см. Таблицу 2).

Таблица 2

Сопоставительные характеристики величин пенсионного страхового взноса и коэффициентов замещения в США и России

Страна	Величина страхового взноса от заработной платы, в %	Величина коэффициента замещения после 30 лет страхового стажа, в %	Средний размер коэффициента замещения при среднем страховом стаже 40 лет, в %
США	12	40	60
Россия	28	20	30



Низкий размер страховых пенсий в России обусловлен тем, что на их финансовое обеспечение направляется только 12 процентных пунктов из 28%, а в перспективе эта доля снизится до 6-8 процентных пунктов. И, напротив, половина финансовых ресурсов (14 процентных пунктов) направляется на финансирование базовой пенсии, которая не является страховой по своей сути и выполняет роль социальной пенсии (см. таблицу 3 и график 2).

Таблица 3

Структура пенсионного обеспечения

Виды пенсий	Финансовый источник	Размер пенсии	Коэффициент замещения*
базовая часть	часть единого социального налога 14%	фиксированная величина 580 руб.	~ 10% - 5%
страховая часть	часть единого социального налога 12% - 6%	<u>Унак.сред.</u> tпериод выплат 1200 руб.	~ 20% - 10%
накопительная часть	часть единого социального налога 2% - 6%	<u>Унак.сред.</u> <u>+ инд. дох.</u> tпериод выплат с 2013 г.	~ 2% - 5%
Дополнительно			
профессиональная часть	дополнительные страховые платежи 6% - 14% за каждого застрахованного	<u>Унак.сред.</u> <u>+ инд. дох.</u> tпериод выплат после принятия соотв. закона	~ 25%

* Коэффициент замещения: соотношение размера пенсии к размеру заработной платы

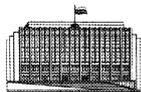
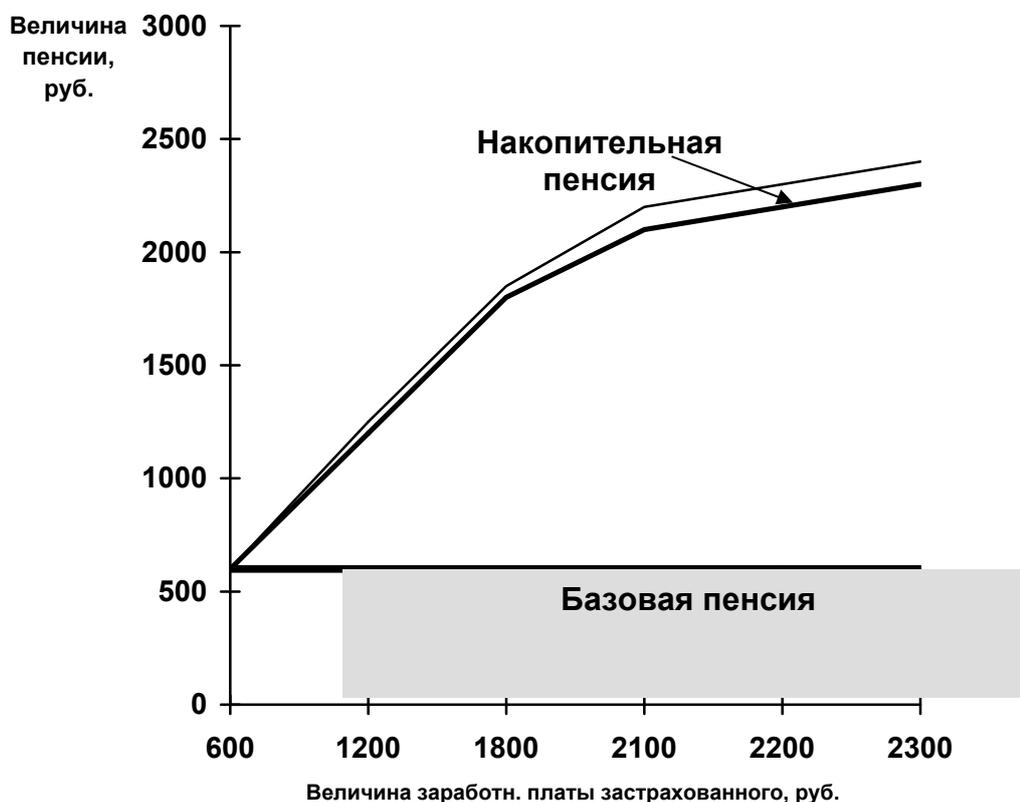


График 2

Соотношение коэффициента замещения и размера заработной платы



Судьба социального страхования в России: вызовы времени и политические ответы

Правительственный вариант снижения размера ЕСН будет иметь как положительные, так и отрицательные последствия.

Для работников и предприятий с заработной платой, близкой или немного превышающей средний уровень по стране, данная мера, в основном, будет носить положительный характер. И, напротив, для работников и предприятий, с заработной платой, ниже среднего уровня по стране (а это около 60% трудозанятого населения) снижение размера ЕСН приведет к значительному понижению размеров пенсий, пособий и медицинских услуг, а в лучшем случае их заморозит. Понятно, что при росте заработной



платы и даже умеренной инфляции покупательная способность пенсий будет существенно снижаться.

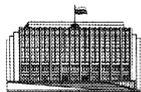
Для государства снижение ЕСН потребует изыскания достаточно существенных дополнительных ресурсов за счет федерального и региональных бюджетов. При этом бремя финансовой ответственности, связанной с дотацией выпадающих доходов является достаточно весомым (около 10% от доходной части федерального бюджета) и отказаться от этой ноши, не повышая страховых тарифов даже в среднесрочной перспективе, не представляется возможным.

Для системы социального страхования снижения ЕСН носит в краткосрочной перспективе положительный, а в долгосрочной перспективе скорее отрицательный характер. Понижение его уровня и введения системы дотаций за счет бюджетных средств – это мера вынужденная, а ее применение обусловлено двумя основными причинами: низким удельным весом заработной платы в структуре и в уровнях издержек производства и в ВВП, а также крайне высоким уровнем дифференциации в доходах населения.

И самое главное, проект снижения размера ЕСН приведет не к укреплению связи заработной платы (страховых платежей) и страховых выплат, а, напротив, к дальнейшему ослаблению этой связи. Это будет снижать мотивационные установки работников и работодателей к зарабатыванию пенсионных прав.

Эта мера во многом отбрасывает Россию назад, в социалистическое прошлое, но без финансовых возможностей того периода, когда при низких размерах заработной платы государство датировало около 2/3 расходов на пенсионную систему, что позволяло заявлять (статья 237 КЗоТ РСФСР) о том, что государство финансирует социальное страхование.

В рыночной экономике социальное страхование является самодостаточным финансовым институтом и говорить о его



дотационности со страховых позиций просто некорректно.

В этой связи предлагаемая мера по снижению размера ЕСН представляется достаточно упрощенным и, главное, малоэффективным вариантом в средне- и долгосрочной перспективе.

Мировой опыт функционирования социального страхования свидетельствует о том, что его эффективные и жизнеспособные формы могут быть обеспечены с помощью комплекса мер: увязки с системой заработной платы по минимальному и максимальному уровню, оптимизации дифференциации заработной платы в отраслях экономики, нахождения оптимальных долей заработной платы, социального страхования в ВВП.

Для России в среднесрочной перспективе эти величины целесообразно повысить примерно до 35% и 15% соответственно, разработать и применить тщательно продуманную новую систему раскладки финансового бремени между главными субъектами социального страхования.

С учетом данных подходов представляется целесообразным предложить альтернативный (авторский) вариант распределения страховой нагрузки, который отличается от существующей модели (Таблица 4) и правительственного варианта (Таблица 5), и суть которого заключается в качественно новом для России (и применяющемся на протяжении 60-100 лет в большинстве развитых стран мира) алгоритме финансового участия работодателей и работников (Таблица 6).



Таблица 4

Существующая модель распределения страховых взносов по видам обязательного социального страхования, в % от заработной платы

Виды страхования	Работодатели	Работники	Государство	Всего
Пенсионное страхование	28,0	-	-	28,0
Медицинское страхование	3,6	-	-	3,6
Социальное страхование	4,0	-	-	4,0
Страхование от несчастных случаев на производстве	0,2-8,5	-	-	0,9
Итого:	35,8-44,1	-	-	36,5

Таблица 5

Предлагаемая Правительством России модель распределения страховых взносов по видам обязательного социального страхования, в % от заработной платы

Виды страхования	Работодатели	Работники	Государство	Всего
Пенсионное страхование	20,0	-	8,0	28
Медицинское страхование	2,8	-	-	2,8
Социальное страхование	3,2	-	-	3,2
Страхование от несчастных случаев на производстве	0,2-8,5	-	-	0,9
Итого:	26,2-34,5	-	8,0	34,9



Таблица 6

Альтернативная (авторская) модель распределения страховых взносов по видам обязательного социального страхования, в % от заработной платы

Виды страхования	Работодатели	Работники	Государство	Всего
Пенсионное страхование	15,0	2,0	3 (социальные пенсии)	20,0
Страхование профессиональных и региональных (северных) пенсий	3 (тариф от 0,5 до 10%)	-	2 (шахтеры, горняки – работающие в экстремальных условиях)	5,0
Социальное страхование	4,0	0,5	-	4,5
Медицинское страхование	3,0	0,5	2 (неработающие члены общества)	5,5
Страхование от несчастных случаев на производстве	0,5-10,0	-	-	1,0
Страхование по безработице	1,0	0,5	1,0	2,5
Итого:	26,5-36,5	3,5	8,0	36,0

Важнейшей задачей формирования новой модели социального страхования является перераспределение ответственности основных субъектов социального страхования: работодателей, работников и государства.

Непременным условием для этого должно послужить нормативные (законодательные) и договорные формы повышения заработной платы у работников с низкими ее уровнями, а также выравнивание ее размеров у крайних децильных групп, по крайней мере, до соотношения 1:10.

Государство должно научиться решать задачи борьбы с бедностью путем формирования налоговых (нестраховых) механизмов, позволяющих обеспечивать базовый уровень социальной защиты (социальные пенсии, пособия и медицинская помощь) и предохраняющих население от крайней бедности (нищеты), а также проводить активную государственную политику на



рынке труда (повышение занятости).

Только при реализации данных условий можно сформировать цивилизованную систему социального страхования. С этой же целью целесообразной мерой представляется введение страховых платежей для работников и участие в финансировании социального страхования государства. Это позволит снизить страховую нагрузку работодателей, повысить личную ответственность работников и оптимизировать весь массив экономических интересов в этой сфере.

Кроме того, по сравнению с действующей системой предлагается ввести следующие новые виды социального страхования:

- страхование профессиональных и региональных пенсий, что позволит финансово обеспечить существующие виды досрочных пенсий (за работу во вредных условиях труда и "северных" досрочных пенсий);
- страхование по безработице, которое будет решать задачи по профессиональному переобучению, компенсации утраты заработков и трудоустройству безработных.

Новая модель социального страхования потребует и повышения демократичности в управлении социальным страхованием, а перспективным направлением для этого может служить разработка и принятие федерального закона о товариществах взаимного страхования.



Правовые аспекты формирования пенсионного страхования

В.Б. Севостьянова, депутат Государственной Думы,
Федерального Собрания Российской Федерации,
к.ю.н.

Важнейшим событием законодательного 2004 года будет изменение величины и структуры Единого социального налога (ЕСН). Это связано не только с уменьшением финансового ресурса системы социального страхования, но и с рядом крупных изменений, которые планирует осуществить Правительство Российской Федерации в системе пенсионного и медицинского страхования. Одним словом: изменения коснутся практически всего населения страны.

В этой связи в средствах массовой информации много места отводится оценкам экономических и социальных последствий нововведений. Диапазон мнений достаточно значительный: от оптимистичных, высказываемых, как правило, представителями финансового блока Правительства России, до крайне настороженных и даже пессимистических, характерных для представителей региональных органов исполнительной власти и независимых экспертов.

Перспективы изменения ЕСН и последствия для социального страхования.

Система обязательного социального страхования представляет собой набор базовых институтов и механизмов социальной защиты в сфере пенсионного обеспечения, медицинской помощи, а также в случаях временной и постоянной



утраты трудоспособности работников и места работы⁴.

В России система обязательного социального страхования находится на протяжении последних 15 лет в стадии трансформации. Это связано с формированием в стране рыночных отношений.⁵

С начала 90-х годов в стране начали формироваться элементы и механизмы социального страхования, на основе которых пенсионное обеспечение и медицинская помощь в значительной части стали финансироваться за счет страховых взносов, вносимых работодателями в государственные внебюджетные социальные фонды.

Можно без преувеличения отметить, что это было одним из крупных достижений в социальной сфере, помогло пройти наиболее тяжелый этап экономических преобразований с наименьшими возможными социальными издержками. Более того, новые механизмы социального страхования функционировали более устойчиво и эффективно, чем, например, система заработной платы.

Казалось бы, что результаты следовало закрепить, а страховым механизмам имело смысл дать укорениться в правовом поле и в организационном плане. Однако исполнительная власть решила использовать финансовый ресурс не для повышения социальной защиты работающих граждан, а для решения других

⁴ Правовая база социального страхования опирается на следующие федеральные законы: Федеральный закон от 16.07.99 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»; Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; Глава 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, принятого Федеральным законом от 5.08.2000 г. № 117-ФЗ (с дополнениями и изменениями); Федеральный закон от 24.07.98 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»; Закон Российской Федерации от 28.06.91 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан Российской Федерации».

⁵ Следует отметить, что Россия унаследовала советскую систему социального обеспечения, достаточно успешно функционирующую в прежних условиях, но малоприспособленную в ситуации новых экономических и формационных условий. Так, роль государства и социальных субъектов (работодателей и работников) в организации и проведении политики доходов, условий найма рабочей силы, финансировании социальных расходов претерпела принципиальные изменения, что в конечном итоге требует применения новых институтов социальной защиты и, прежде всего, социального страхования.



задач и, прежде всего, для поддержания федерального бюджета. С этой целью с 2001 года в стране введен единый социальный налог (ЕСН), который заменил собой страховые взносы в государственные внебюджетные социальные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР), Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС), фонды обязательного медицинского страхования (ФОМС).⁶

В качестве аргументов при замене страховых взносов на ЕСН Правительство Российской Федерации приводило тезис о целесообразности концентрации контрольных функций за полнотой взносов работодателей со стороны налоговой службы, а не страховщиков (хотя впоследствии оказалось, что страховщики по объективным причинам выпонять данную функцию обязаны), а также удобством для бухгалтерских служб организаций (что на деле обернулось для последних еще большим объемом работ).

Порядок прохождения финансовых ресурсов от страхователей (работодателей) к страховщикам, которыми выступают Пенсионный фонд России, фонды обязательного медицинского страхования и Фонд обязательного социального страхования, определен статьей 241 Налогового Кодекса Российской Федерации⁷. Промежуточным звеном между страхователями и страховщиками выступают счета Федерального Казначейства, что позволяет использовать (на легитимной основе) «временно свободные» страховые ресурсы не на страховые цели, а как беспроцентный кредит для покрытия расходов федерального бюджета.

Более того, начиная с 2002 года, третью часть ЕСН стали включать в федеральный бюджет и значительную долю ресурсов

⁶ Так, структура ЕСН и размеры платежей, в % от начисленной заработной платы:

28 %	—	в ПФР
4 %	—	в ФСС
3,6 %	—	в ФОМС

⁷ См: Федеральный закон от 15.08.2000 г. «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах»



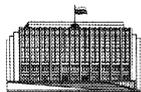
начали использовать на другие цели, что противоречит отечественному законодательству и рекомендациям Международной организации труда.

Так, сбалансированность доходной и расходной частей федерального бюджета 2002 г. была достигнута во многом с помощью включения в доходную часть поступлений Единого социального налога в размере 339,4 млрд. рублей, или почти 40% от их общего объема, которые направлялись с определенными задержками во времени в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату базовой части трудовой пенсии.

Следует отметить, что введение в 2002 г. данной процедуры (включения части средств ЕСН в состав федерального бюджета) противоречит положениям статьи 16 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования", которая носит запретительный характер: "Бюджеты фондов обязательного социального страхования не входят в состав федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Средства бюджетов фондов обязательного социального страхования изъятию не подлежат".

При этом из 339,4 млрд. рублей, поступивших в федеральный бюджет за счет части ЕСН, в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату базовой части трудовой пенсии была перечислена не вся сумма средств, предназначенных на эти цели, а только 331,6 млрд. рублей, а 7,8 млрд. рублей не перечисленных средств были оформлены как задолженность федерального бюджета перед Пенсионным фондом Российской Федерации.

Таким образом, использование части ресурсов ЕСН для беспроцентного кратко- и среднесрочного кредитования федерального бюджета противоречит не только сложившейся международной практике отделенности и автономности бюджетов фондов социального страхования от государственных бюджетов, но и отечественному законодательству.



Отрицательные социальные последствия такой ситуации состоят в нецелевом использовании финансовых ресурсов социального страхования, уменьшении реальных возможностей для социальной защиты работающих граждан, снижении их мотивационных установок на зарабатывание страховых прав по социальному, медицинскому и пенсионному страхованию.

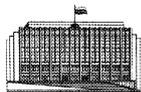
Введение ЕСН привело к ряду отрицательных последствий для формирования полноценной системы социального страхования и привело к серьезным препятствиям, затрудняющим его дальнейшее развитие. Важнейшими среди являются следующие:

- отсутствует должная зависимость уровня выплачиваемых пособий от размеров взносов: средний уровень пенсий и пособий составляет менее трети от средней заработной платы, или примерно в два раза меньше, чем это было в советское время и существенно отстает от уровня, рекомендованного Международной организацией труда по минимальным нормам социальной защиты;

- за счет налогообложения фонда оплаты труда финансируются выплаты как страхового, так и нестрахового характера, а также иные расходы (см. таблицу 1), в тоже время существует серьезные проблемы с финансированием страхования пенсий для работников, занятых трудовой деятельностью в регионах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

- отсутствует финансовая устойчивость системы социального страхования, постоянно возникает дефицит средств на ее финансирование практически по всем государственным внебюджетным социальным фондам.

Очередное наступление на социальное страхование началось еще при Правительстве Касьянова М.М., однако еще год назад существовали серьезные опасения, что данная мера (по снижению размера ЕСН) может резко понизить и без того невысокий уровень социальной защиты. Аргументы при этом выдвигались следующие: размер ЕСН завышен (что не соответствует истине) и его



финансовое бремя тормозит развитие экономики.

Действительно, совокупные платежи по ЕСН и на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве составляют от 35,8 до 44,1% от начисленной заработной платы (см. таблицу 1), однако следует отметить, что такие размеры страховых взносов применяют многие страны, а главное, то, что они взимаются с заработной платы, которая в 4-10 раз выше российского уровня.

Таблица 1

Система обязательного социального обеспечения работников за счет средств ЕСН и страховых взносов



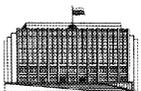
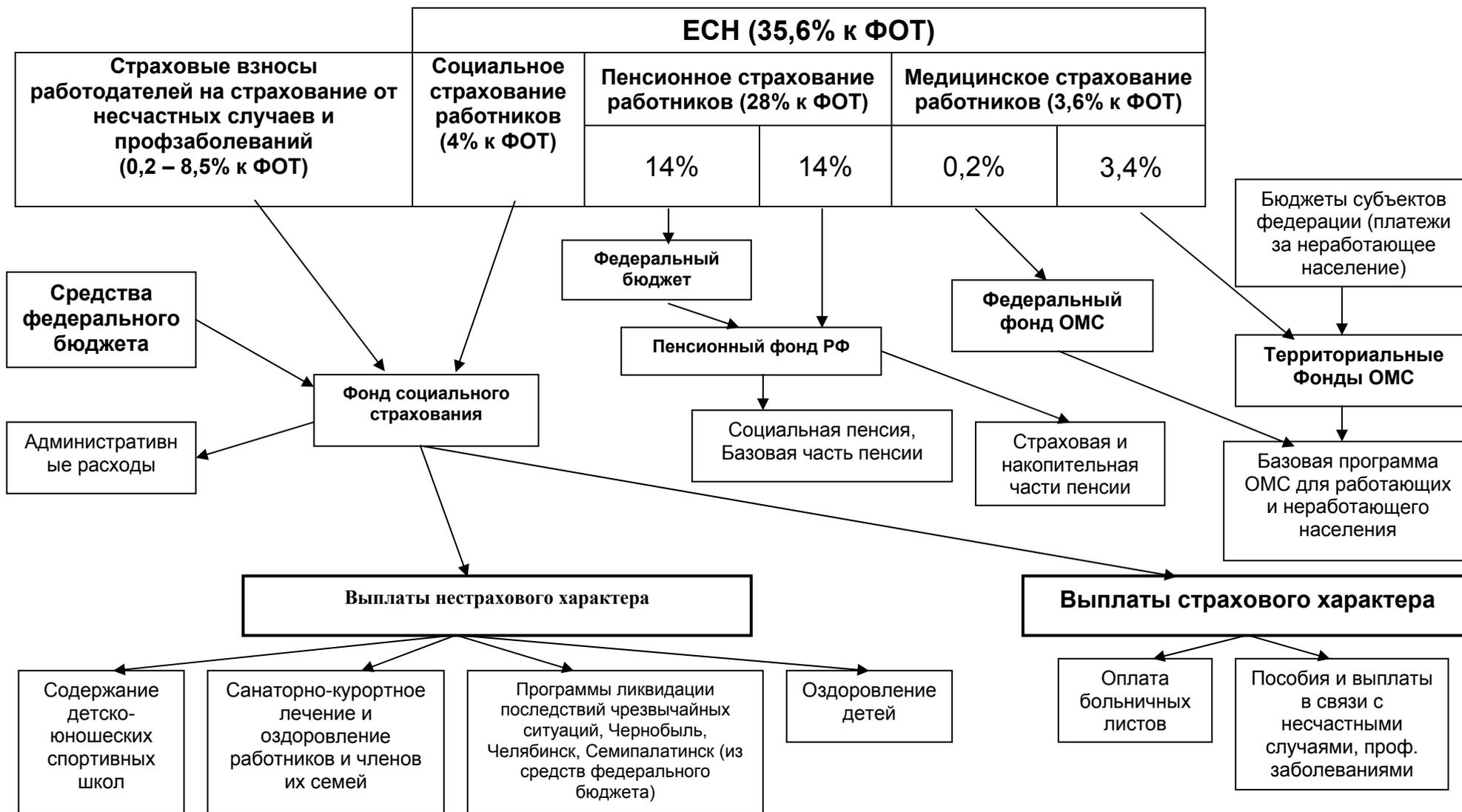
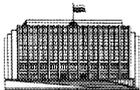


Таблица 2

Система страхования социальных рисков, действующая в настоящее время





Правовая природа страховых взносов социального страхования

Экономическую основу института обязательного социального страхования составляют страховые отношения основных субъектов правоотношений (застрахованных, страхователей и страховщиков) по поводу сбора финансовых ресурсов, которыми выступает часть заработной платы работников, уплачиваемая работниками и работодателями в виде страховых взносов на строго определенные цели – социальные выплаты (пенсии и пособия) работникам при наступлении для них случаев социальных рисков: болезни, старости, несчастного случая и безработицы.

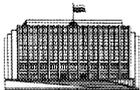
Право на получение социальных выплат определяется только двумя квалификационными условиями: фиксированными фактами уплаты страховых взносов (персонифицированный их учет) и наступления социального риска. Величина выплат определяется с учетом размеров заработной платы и страховых тарифов, а для некоторых видов социального страхования (пенсионного прежде всего) – и длительностью периодов уплаты страховых взносов.

Таким образом, страховые взносы носят строго целевой и возвратный характер для заранее определенных потребностей и последующих социальных выплат, а их единой экономико-правовой критериальной и нормативно–инструментальной базой выступает заработная плата наемного персонала и конкретные виды социальных рисков.

Введение вместо страховых взносов новой правовой категории «единый социальный налог» не обосновано ни с правовой, ни с финансовой, ни с социальной точки зрения.

С правовой позиции это не оправданно, так как нарушает правовые права застрахованных (работающих) с позиции «привязки» взносов, заработной платы и выплат, а также деформирует, упрощает (редуцирует) страховые правоотношения до уровня социальной помощи.

С финансовой точки зрения введение ЕСН также не правомерно,



так как приводит к отождествлению обязательных страховых взносов на социальные цели с обезличенными налогами, что приводит к последующим деформациям : включению средств по ЕСН в бюджет, использованию страховых ресурсов не по назначению, отказу от соблюдения такого основополагающего принципа социального страхования, как эквивалентность взносов и выплат по однородным видам социальных рисков и категориям застрахованных.

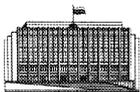
С социальной точки зрения введение ЕСН приводит к трансформации социального страхования работающих граждан в нетипичную для этой категории населения форму социального обеспечения на принципах нуждаемости, с дотациями из федерального бюджета.

Предложение Правительства Российской Федерации по снижению совокупного размера ЕСН с 35,6% до 26% и покрытию возникающего дефицита ресурсов за счет ассигнований из федерального бюджета продолжает линию исполнительной власти на снижение роли института обязательного социального страхования в системе социальной защиты населения. Для рыночной экономики такая политика представляется нелогичной.

Для России с ее существенными различиями в уровнях доходов, представляется наиболее перспективным подходом развитие различных видов обязательного и добровольного видов социального страхования, организованных в форме государственного и корпоративного социального страхования, учитывающего, помимо типичных видов социальных рисков и особые их разновидности, характерные для России: профессиональные риски трудовой деятельности в производствах с высокими рисками повреждения здоровья из-за неблагоприятных условий труда и социальные риски, характерные для регионов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий.

Предложения по совершенствованию пенсионной системы

Более двух лет в России идет пенсионная реформа. При этом сейчас интерес к ней гораздо больше, чем он был в 2001 г., когда



принимались основные пенсионные законы. И это логично. Сейчас граждане страны поняли, что о пенсии надо думать с первого дня работы, а не как было раньше - за 2-3 года до выхода на пенсию.

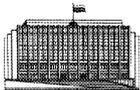
Если до 2002 г. в России была коллективная распределительная пенсионная система, то с 2002 г. мы перешли к индивидуально-накопительной пенсионной системе. В Федеральном законе "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" указывается, что страховые взносы на обязательное пенсионное страхование – это "индивидуально-возмездные обязательные платежи, которые уплачиваются в бюджет Пенсионного фонда и персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтенных на его индивидуальном лицевом счете" (ст. 3).

Как система коллективной социальной защиты, обязательное социальное страхование в принципе не может основываться на эквивалентном возмещении убытков на индивидуальном уровне, т.е. возмещении их в пределах общей суммы внесенных каждым застрахованным (либо за застрахованного) страховых платежей.

Новые пенсионные законы изменили финансовые потоки, источники и целевое расходование средств, предназначенных для выплаты трудовых пенсий, а это привело к сокращению общего объема денег, необходимых для увеличения пенсий.

Это во многом связано с тем, что, начиная с 2002 г., этот налог делится на 2 части. Первая – 14%, зачисляется в федеральный бюджет и идет на выплату базовой части пенсии, а вторая – 14%, зачисляется непосредственно в бюджет ПФР под видом обязательных страховых взносов.

Можно согласиться с мнением ряда экспертов о том, что такое деление неправомерно, т.к. все эти средства страховые и они должны целиком идти в бюджет ПФР, а базовую часть пенсии, которая должна быть по размеру не менее прожиточного минимума пенсионера, следует выплачивать исключительно из федерального бюджета, за счет



налоговых отчислений. Тогда и размер пенсий будет существенно выше.

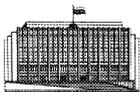
Следует подчеркнуть следующий принципиальный момент: пенсионную реформу нельзя было начинать без увеличения заработной платы.

Еще в 2001 г. депутатами был внесен законопроект "О поэтапном увеличении заработной платы до величины прожиточного минимума". Он был принят в первом чтении, а до второго чтения дело все еще не дошло. Если бы он был принят своевременно, то с 2004 года минимальная заработная плата была бы равна прожиточному минимуму, который по данным за I квартал 2004 г. составляет 2341 руб. Представители Правительства отмечают, что, по их расчетам, минимальная заработная плата реально может достигнуть уровня прожиточного минимума не ранее 2012-2015 гг.

По подсчетам, специалистов и ученых, потребительская корзина на сегодня должна составлять не менее 6 тыс. рублей в месяц на человека, а минимальная заработная плата так и остается на уровне 600 руб. в месяц.

От законодательно установленного уровня минимальной заработной платы зависит уровень оплаты труда учителей, врачей, работников культуры, социальных работников. Малый и средний бизнес также ориентируются на минимальную заработную плату.

Важным вопросом пенсионного обеспечения является оценка и оплата так называемых, "нестраховых периодов", что особенно актуально при подсчете стажа при конвертации пенсионных прав. Известно, что этими "нестраховыми периодами" для социального страхования во всем мире считается деятельность, признаваемая обществом как социально значимая и полезная. Это время подготовки к профессиональной деятельности - обучение в училищах, техникумах, ВУЗах (оно включалось в стаж в СССР в течение более чем 40 лет), время отпуска до родов (включалось в стаж с начала 30-х годов), уход матери за детьми, период проживания супруга - военнослужащего, проходящего службу по контракту, в местностях, где супруга не могла трудоустроиться по специальности и др. По новому пенсионному



законодательству эти периоды не считаются более общественно значимыми и не засчитываются.

В прошлом в льготном порядке исчислялась военная служба (служба по призыву – в двойном размере, а пребывание в действующей армии – в тройном), - работа на Крайнем Севере – 1 год за полтора и т.д. Сейчас все засчитывается в одинарном размере.

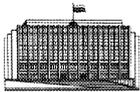
В целом, сегодня надо признать, что новый пенсионный Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" отменил многие нормы, которые содержались в пенсионном законодательстве до его принятия и на которые ориентировались граждане и их семьи, строя свою жизнь.

В ближайшее время в Государственной Думе будет рассматриваться еще 5 альтернативных законопроектов по "нестраховым периодам" и опять на них получено отрицательное заключение Правительства и никакие рабочие группы и согласительные комиссии не приводят к положительному результату.

Начиная с 2001 г., взамен распределительной пенсионной системы введена принудительная накопительная пенсионная система. Правомерно в этой связи задаться вопросом: для чего это сделано? По моему мнению, прежде всего - для аккумуляции огромных дополнительных финансовых ресурсов в руках государства.

По существу это государственный займ у работающего населения с обещанием вернуть его через 10 и более лет при определенных условиях, что оборачивается ущербом для сегодняшних пенсионеров и для тех, кто будет выходить в течение последующих 20-30 лет на пенсию. Другими словами: если бы не изымались деньги на накопительную систему, размеры пенсий можно было бы существенно увеличить.

Из правительственных законопроектов можно также понять, что Правительство хочет **косвенным способом** увеличить продолжительность работы до 60 лет женщинам и 63 года мужчинам, обещая им выплату накопительной части пенсии с этого возраста и в большем объеме. Учитывая состояние здоровья нашего населения, его

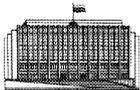


преждевременное старение, это также трудно расценивать как шаг навстречу нуждам граждан и их семей.

На сегодня положение в ПФР сложное, денег на выплату страховой части пенсии уже недостаточно, но стоит вопрос об уменьшении единого социального налога на 10 процентных пункта. При этом до сегодняшнего дня никакие предварительные расчеты по ЕСН со стороны инициаторов и авторов нововведений никому не представлены. Ответить на вопрос, что будет происходить с ранее установленными обязательствами, с реализацией прав застрахованных и которые должны нести государственные внебюджетные фонды, пока весьма затруднительно.

Последние события по изменению условий пенсионной реформы уже через два года ее принятия требуют, чтобы при принятии законов, касающихся населения, более тщательно учитывались отдаленные последствия проводимых мер. В их числе - неэффективность замены самовоспроизводящейся и саморазвивающейся системы социального страхования (собственные автоматически формируемые источники на целевые программы) на бюджетно-сметные формы финансирования с их известным фискальным ограничением, бюрократизацией регулирования. По опыту Европы, самостоятельность страхования соответствует цивилизованной рыночной экономике в противоположность дискредитировавшей себя при социализме планово-распределительной модели управления. Этого не учитывают авторы предложений по снижению ЕСН. Пока не ясно как будут решаться вопросы в связи с обязательствами Минфина систематически возмещать выпадающие доходы фондов.

Сокращение ЕСН задумано для того, чтобы выиграл предприниматель. Но этот выигрыш не так велик, чтобы из-за него ставить в кризисное положение социальные права граждан. Поэтому следует продумать иные варианты решений задачи снижения налоговой нагрузки на предпринимателей.



Единый социальный налог и пенсионная система: проблемы трансформации

Г.П. Дегтярев, заведующий лабораторией
проблем социального страхования
Института социально-экономических проблем
народонаселения РАН, к.ф.н.

История вопроса

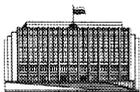
Единый социальный налог (взносы) (ЕСН), введенный в действие главой 24 Налогового Кодекса Российской Федерации (глава 24 НК РФ), Часть II от 05.08.2000 №117-ФЗ, подлежит зачислению в государственные социальные внебюджетные фонды (фонды) и предназначен для мобилизации средств в целях реализации прав граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение, а также медицинскую помощь.

Федеральным законом от 05.08.2000 г. № 118-ФЗ "О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» (Закон № 118-ФЗ) с 1 января 2001 года контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения взносов в фонды, уплачиваемых в составе ЕСН, возложен на налоговые органы. Налоговые органы также осуществляют взыскание сумм недоимки, пеней и штрафов, которые направляются в бюджеты соответствующих Фондов.

Несмотря на многочисленные возражения, Правительство, исходя из бюджетно-финансовых, а не социально-страховых позиций, настаивало на введении ЕСН, утверждая, что это приведет к следующим позитивным результатам.

А) К снижению размеров налогов, начисляемых на фонд оплаты труда, благодаря:

- уменьшению величины страховых тарифов, уплачиваемых в Пенсионный фонд России (на 1%, удерживаемых с заработной платы работников) и Фонд социального страхования РФ (на 1,4% - снижение



тарифа страховых взносов с 5,4% до 4%);

- введению регрессивной шкалы налогообложения при определении налоговой базы на каждого отдельного работника нарастающим итогом с начала года.

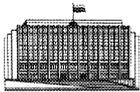
Б) К снижению административных издержек, благодаря:

- передаче функций сбора и контроля за сбором ЕСН налоговым органам Российской Федерации;
- унификации налоговой базы;
- гармонизации налоговой системы.

В) К повышению собираемости налогов (взносов), благодаря передаче функций контроля и сбора профессионально подготовленной, технически, технологически и информационно оснащенной, мощной государственной налоговой службе.

При обсуждении законопроектов в 2000 г. в Государственной Думе представитель Правительства уверял, что собранные налоговой службой средства будут перечисляться «на счета внебюджетных государственных фондов. То есть по существу ничего не меняется», что «Правительство не имеет замысла сделать внебюджетные средства фондов бюджетными, нет замыслов ликвидировать внебюджетные фонды, так же как Правительство не предполагает вмешиваться в управление фондами или в управление расходованием средств этими фондами. Задача сводится лишь к тому, чтобы улучшить администрирование. Средства фондов не будут поступать в бюджет, они не будут становиться бюджетными средствами ни на одну минуту, а будут концентрироваться на счетах этих фондов в федеральном казначействе. Соответственно, государство не сможет воспользоваться этими средствами».

В принятую в спешке и под мощнейшим административным давлением Часть II НК РФ, в том числе и в главу 24 НК РФ, вскоре пришлось срочно вносить многочисленные изменения. Федеральный закон от 29.12.2000 № 166-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации" Государственной Думой, опять же в спешке, был принят сразу в трех



чениях.

В связи с принятием пакета пенсионных законов Федеральным законом от 31.12.01 № 198-ФЗ в НК РФ были внесены очередные радикальные изменения: глава 24 была дана в новой редакции, вступившей в силу с 1 января 2002 г.

Таким образом, в течение менее чем полутора лет законодательство об ЕСН трижды радикально пересматривалось. Естественно, столь же часто, если не чаще пересматривались нормативные документы, прежде всего декларация по ЕСН.

Налоги, их сущность и законодательное определение

Термином «налог» русский язык, видимо, впервые обогатился в 1766 году благодаря сочинению А.Я. Поленова «О крепостном состоянии крестьян в России». С начала XIX века термин «налог» применялся наряду с термином «подать».

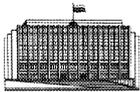
В современном понимании налоги определяют как «императивные денежные отношения, в процессе которых образуется бюджетный фонд, без представления субъекту налога какого-либо эквивалента. Первый сущностный признак налога – императивность. Императивность предполагает отношение власти и подчинения. Применительно к налогам это означает, что субъект налога не вправе отказаться от возложенной на него обязанности внесения оклада налога в бюджетный фонд»⁸.

Другим существенным признаком налога является смена собственника. Налоги «поступают только в бюджетный фонд, в котором обезличиваются. Поэтому налоги – отношения не целевые. Этим налоги отличаются от сборов – денежных отношений, в процессе которых образуются целевые денежные фонды»⁹.

Важным отличительным признаком налогов является их «безвозвратность, безвозмездность». Налог «никогда не возвращается к

⁸ Бюджетная система Российской Федерации: Учебник/Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М. 2000, С. 117.

⁹ Там же, С. 118.



плательщику и последний при этом не получает ничего взамен: ни права участия в каких-либо хозяйственных операциях, ни права пользования материальными и нематериальными объектами, ни права какого-либо действия (ввоза, вывоза товаров), ни документа. Этот признак различает налоги и пошлины»¹⁰.

И далее указанные авторы и многие специалисты подчеркивают, что взносы в государственные социальные внебюджетные фонды «не относятся к налогам, т.к. не обладают указанными признаками. Взносы вносятся на определенные цели, возвратны и при этом не поступают в бюджетный фонд». Хотя авторы и вынуждены признать, что в действующем законодательстве «нередко используются формулировки, отличные от академических»¹¹.

Интересно и следующее определение: «налог – единственная законная (основанная на законе) форма отчуждения собственности физических и юридических лиц на началах обязательности, индивидуальной безвозмездности, безвозвратности, обеспеченная государственным принуждением, не носящая характер наказания или контрибуции, с целью обеспечения платежеспособности субъектов публичной власти»¹².

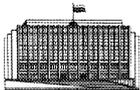
В первоначальной редакции ст. 2 Закона Российской Федерации от 27.12.91 №2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», действовавшего в полном объеме до принятия НК РФ, было дано следующее определение обязательных платежей в бюджет: «под налогом, сбором, пошлиной и другим платежом понимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами».

В 1996 году Правительством был подготовлен проект новой редакции Закона "Об основах налоговой системы в РФ", направленный на придание большей структурной четкости, стройности и конкретности

¹⁰ Там же, С. 118.

¹¹ Там же, С. 118.

¹² Основы налогового права: Учебно-методическое пособие/Под ред. С. П. Пепеляева. М., 1995. – С. 24.



используемых понятий. Была предложена новая редакция ст. 2, согласно которой налоги были определены как «обязательные и безэквивалентные платежи». Однако данный проект так и не был принят. И в законе «Об основах налоговой системы в РФ» ст. 2 не претерпела изменений.

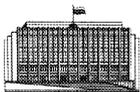
Развернутое определение налога дано в ст. 8 «Налогового Кодекса Российской Федерации (часть первая)» от 31.07.98 № 146-ФЗ, согласно которой «под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований».

Именно безэквивалентность и безвозмездность являются сущностью налоговых платежей. Они безэквивалентны и безвозмездны по отношению к налогоплательщикам, на которых возлагаются соответствующие обязательства, но не представляются никакие права в отношении внесенных платежей. Вопросы о том, где аккумулируются налоги и на какие цели расходуются, решаются не налоговым, а бюджетным законодательством.

В первоначальной редакции ст. 234 главы 24 НК РФ (05.06.2000) указывалось, куда зачисляется ЕСН и на какие цели предназначается: «единый социальный налог (взнос) (далее ... - налог), зачисляемый в государственные внебюджетные фонды - Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования Российской Федерации (далее ... - фонды) - и предназначенный для мобилизации средств для реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение и медицинскую помощь».

Можно выделить следующие существенные характеристики данного определения:

- отождествлены понятия «налог» и «взнос»;
- опущено слово «социальный» (государственные внебюджетные фонды, а не государственные социальные внебюджетные фонды), что



фактически приравнивало перечисленные фонды к многочисленным прочим фондам;

- не упоминается социальное страхование, что фактически означает ликвидацию института социального страхования, и восстановление в полном объеме финансируемого из бюджета института социального обеспечения.

Требование непосредственного зачисления ЕСН в фонды вступает в противоречие с бюджетным законодательством.

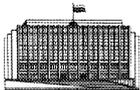
В новой редакции главы 24 НК РФ, данной Федеральным законом от 31.12.01 №198-ФЗ, в ст. 234 НК РФ были внесены радикальные изменения, вступившие в силу с 1 января 2002 г.

Данные изменения сделали ст. 234 более лаконичной: «единый социальный налог (далее - налог), предназначенный для мобилизации средств для реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь».

В новом определении исчезло слово «взнос», перечень фондов, появилось слово «страхование», не упоминается, что ЕСН зачисляется в фонды. То есть фактически законодателем было признано, что «налог» и «взнос» не тождественные понятия, ЕСН как разновидность налога не может непосредственно зачисляться в фонды, используя казначейство лишь как транзитный орган. Тем самым были сняты отдельные, но не все, противоречия с бюджетным законодательством, и окончательно утвержден финансируемый из бюджета институт социального обеспечения. Это сделало совершенно бессмысленным, имеющим чисто декоративное значение, включение в ст. 234 слова «страхование». Вот такие метаморфозы - термин «взнос» исчез, а связанное с ним «страхование» появилось!

Страховые взносы и их отличие от налогов

Иначе и на других принципах и условиях строится страхование. Так, согласно Закону РФ от 27.11.92 № 4015-1 «О страховании», в который Федеральным законом от 31.12.97 № 157-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О



страховании" (с последующими изменениями), которому было дано новое название "Об организации страхового дела в Российской Федерации", страхование представляет собой «отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц ... при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых из уплаченных ими страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств" (ст.2).

В страховании такие отношения устанавливаются либо в добровольной форме на основе договоров, либо осуществляются в обязательной форме в силу закона.

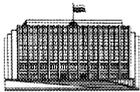
Таким образом, в страховании предполагается:

- формирование денежных фондов, обособленных от федерального и местных бюджетов;
- уплата страховых взносов в объеме, достаточном для выполнения обязательств по защите имущественных интересов;
- использование иных средств, которыми могут быть собственные средства страховщика, а в социальном страховании – бюджетные средства.

Важнейшим отличием страховых платежей от налогов является их эквивалентный (квазиэквивалентный) и возмездный характер: объему прав застрахованных лиц должен соответствовать (эквивалировать) объем обязательств. Это означает, что в случае наступления для конкретного застрахованного лица страхового случая ему гарантированы, в соответствии с договором или законом, соответствующие страховые выплаты из страхового (денежного) фонда.

Требования возмездности и эквивалентности отношений без ссылки на эти понятия подтверждаются п. 1 ст. 10 рассматриваемого страхового закона. Согласно данному пункту страховая сумма является денежной суммой, которая «установлена федеральным законом и (или) определена договором страхования и исходя из которой устанавливаются размер страховой премии (страховых взносов) и размер страховой выплаты при наступлении страхового случая».

Расплывчатая и неопределенная правовая норма «исходя из»

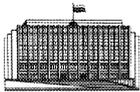


является весьма распространенной в действующих законодательных актах. Данная норма и обеспечивает выполнение требования эквивалентности между страховыми взносами и страховыми выплатами. Такая эквивалентность достигается специальной техникой актуарных расчетов, на основании которых устанавливается размер страховых взносов, достаточный для обеспечения принятых обязательств.

В Федеральном законе от 16.07.99 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» явно в качестве одного из основных принципов осуществления обязательного социального страхования закреплена «устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения и страховых взносов» (ст. 4).

Для обеспечения финансовой устойчивости системы обязательного социального страхования и наиболее полного и точного соответствия между объемом социальных обязательств и страховыми взносами и используются актуарные расчеты, позволяющие достичь гибкой сбалансированности между доходами и расходами системы обязательного социального страхования, рассчитать размеры страховых взносов. Более того, страхование позволяет реализовать принцип солидарности и экономно расходовать финансовые ресурсы, излишне не обременяя плательщиков страховых взносов.

Во многих обсуждениях, касающихся различий между налогами и страховыми взносами, обычно указывается на безвозмездный и возмездный их характер, соответственно. И редко говорится о самом главном преимуществе обязательного социального страхования перед бюджетным финансированием – финансовой устойчивости, гибкости, солидарности и экономности в расходовании финансовых ресурсов. К сожалению, в России так и не реализовано последовательное применение страховых принципов в деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. Такая возможность окончательно исчезла после замены страховых взносов на ЕСН.



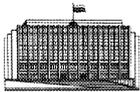
Итоги введения ЕСН и дальнейшие социально-экономические последствия его трансформации

Введение ЕСН привело к значительным, прежде всего бюджетно-финансовым и организационным, изменениям, к необходимости принятия массы нормативно-правовых документов, регулирующих порядок и формы представления отчетности налогоплательщиками (страхователями, работодателями) налоговым органам и исполнительным органам фондов, регулирующих взаимоотношения между ними.

Однако наиболее важным итогом введения ЕСН являются существенные коррективы в самой сущности функционирования системы обязательного социального страхования.

Подобные нововведения неизбежно приводят к значительным транзакционным издержкам, которыми считаются издержки, связанные с существенными институциональными (финансовыми, организационными и т.д.) изменениями функционирования системы как государственных органов, вынужденных оперативно разрабатывать различные формы платежей, отчетности, осуществлять ее сбор и контроль, и, тем более, плательщиков ЕСН, вынужденных быстро адаптироваться к новым платежным обязательствам, представлять отчетность, к тому же часто меняющуюся и малодостоверную. Данная ситуация не могла не вызвать многочисленные жалобы и нарекания.

Еще до принятия в ЕСН в постановлении от 23.12.99 № 18-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год" и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации,



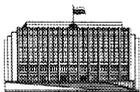
Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год" в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов" **Конституционный Суд РФ предлагает** «для законодательного воплощения принципов тарифообложения, исходя из конституционных принципов социального государства» осуществить «дополнительное правовое регулирование, в частности обеспечить соотносимость (эквивалентность) уплачиваемых сумм страховых взносов и получаемого страхового обеспечения, как того требует статья 4 Федерального закона от 16.07.99 "Об основах обязательного социального страхования"».

По мнению Конституционного Суда, «для обеспечения соотносимости (эквивалентности) страхового обеспечения и страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды законодатель мог бы, в частности, устанавливать минимальные размеры дохода, начиная с которого возможно начисление страховых взносов, максимальные суммы дохода, подлежащего обложению страховыми взносами, а также использовать при тарифообложении высоких доходов обратно пропорциональную прогрессивную шкалу тарифов».

Конституционным Судом дан профессионально четкий и глубокий анализ сложившейся ситуации в обязательном социальном страховании и, более того, высказаны конструктивные пожелания относительно направлений совершенствования деятельности системы обязательного социального страхования.

Много предложений по совершенствованию деятельности системы социального страхования высказывается и Счетной Палатой. Так, в Заключении Счетной Палаты от 06.10.2000 № 01-1039/14 на проект федерального закона о бюджете ПФР на 2001 год отмечалось, что с введением ЕСН «потребуется коренные изменения в сложившейся и устойчивой на сегодня системе формирования и использования средств государственных внебюджетных фондов. Это, прежде всего, связано с разработкой и утверждением нормативных документов.

Как показывает многолетняя практика консолидации целевых



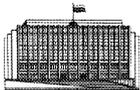
внебюджетных фондов в состав федерального бюджета, создание новой нормативной базы по функционированию фондов – длительный и сложный процесс. В результате могут возникнуть проблемы со своевременностью финансирования выплат пенсий и пособий населению, что нежелательно».

В качестве одного из веских аргументов целесообразности введения ЕСН считалась замена страховых взносов, уплачиваемых в государственные социальные внебюджетные фонды в соответствии с различными нормативными правовыми актами, единым платежом, что позволило бы их плательщикам упростить учет и уменьшить количество оформляемых платежных документов.

По мнению Счетной Палаты¹³, результатом “трансформации” в 2001 году уплаты страховых взносов в фонды в уплату ЕСН, зачисляемого сначала в федеральный бюджет, а затем перечисляемых в соответствующих долях в эти фонды, и последующего “отщепления” в 2002 году от ЕСН части в виде взносов на страховую и накопительную составляющие обязательное пенсионное страхование, зачисляемых в Пенсионный фонд России (ПФР), и ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет, **количество платежных документов, оформляемых плательщиками, увеличилось с 5 документов в 2000 году до 11 документов в 2002-2003 годах!** Таким образом, введение ЕСН не только не сократило количество платежных документов для налогоплательщика, но и увеличило их более чем в два раза.

Само название - единый социальный налог (по аналогии с другими налогами, имеющими в своем названии слово “единый” - единый налог на вмененный доход, единый сельскохозяйственный налог) - предусматривает, что плательщик производит его уплату одним платежным документом с последующим расщеплением средств этого налога органами федерального казначейства между бюджетами разных уровней по установленным нормативам в соответствии со ст. 48 Бюджетного кодекса и ст. 346.9 НК РФ.

¹³ Аналитическая записка по результатам установления единого социального налога//Бюллетень Счетной Палаты Российской Федерации. – М., 2004. - № 2. – С. 220-247.



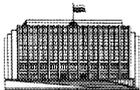
Что касается ЕСН, то в НК РФ введены нормы, специально подчеркивающие, что этот “единый” налог исчисляется и уплачивается налогоплательщиками отдельно в федеральный бюджет и каждый фонд (ст. 243). А пункт 6 названной статьи еще раз уточняет, что уплата налога (авансовых платежей по налогу) осуществляется отдельными платежными поручениями в федеральный бюджет и фонды. К тому же структура налоговой базы по ЕСН, зачисляемая в разные фонды, различна по его долям.

Другой провозглашаемой и так и не реализованной целью при введении ЕСН было намерение передать функции администрирования страховых платежей, осуществляемых органами управления фондов, одному органу – МНС России. Считалось, что это позволило бы плательщикам сократить количество представляемой в контролирующие органы информации, а также уменьшило бы количество осуществляющих контроль (и являющихся получателями обязательной отчетности налогоплательщиков) органов.

Так, администрирование страховых взносов на обязательное пенсионное страхование осуществляет МНС России. Однако, ст. 25 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” предусмотрено, что взыскание недоимки по этим взносам и пеней осуществляется органами ПФР в судебном порядке.

Согласно п. 7 ст. 243 НК РФ, налогоплательщики представляют копию налоговой декларации по ЕСН с отметкой налогового органа или иного документа, подтверждающего представление декларации в налоговый орган, не позднее 1 июля года, следующего за истекшим налоговым периодом, в территориальный орган ПФР. Налоговые органы обязаны представлять в органы ПФР копии платежных поручений налогоплательщиков об уплате налога, а также иные сведения, необходимые для осуществления органами ПФР обязательного пенсионного страхования, включая сведения, составляющие налоговую тайну.

Статьи 63 и 64 НК РФ наделяют ПФР правом принимать решения об изменении срока уплаты налогов и страховых взносов, поступающих



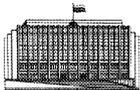
в его бюджет. ПФР пользуется этим правом, предоставляя налогоплательщикам отсрочки (рассрочки) по уплате авансовых платежей по ЕСН. Так, постановлением Правления ПФР от 05.09.01 №146 был утвержден Порядок организации работы по предоставлению налогоплательщикам отсрочки или рассрочки по уплате авансового платежа по единому социальному налогу, зачисляемого в федеральный бюджет.

Таким образом, и органы ПФР продолжают принимать участие как в администрировании ЕСН, получая соответствующую отчетность от налогоплательщиков, так и осуществлять контроль за уплатой страховых взносов.

Законодательно установленный целевой характер использования средств, получаемых от уплаты ЕСН на государственное пенсионное обеспечение (страхование), наряду с зачислением части средств этого налога в федеральный бюджет, при составлении федерального бюджета приводит к невозможности реализации в полном объеме установленного ст. 35 Бюджетного кодекса принципа общего (совокупного) покрытия расходов федерального бюджета. Согласно части второй данной статьи, доходы бюджета не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

Однако в федеральные законы о федеральном бюджете на 2002-2004 гг. включены нормы, устанавливающие, что в доходы бюджета зачисляются поступления ЕСН, затем направляемые в бюджет ПФР на выплату базовой части трудовой пенсии. Таким образом, в федеральном бюджете без образования целевого бюджетного фонда и выполнения иных условий, предусмотренных ст. 35 Бюджетного кодекса, обособливается в определенном объеме часть доходов, увязываемая с конкретным направлением расходов в том же объеме.

Соответствующие нормы включаются в федеральные законы о федеральном бюджете в соответствии с п. 2 ст. 18 Федерального закона "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации".



Превышение поступлений ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет, над расходами, осуществляемыми на финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии, зачисляются в бюджет ПФР в полном объеме.

Однако эти нормы не выполняются. По данным Счетной Палаты в 2002 году, **ежемесячные остатки средств ЕСН «на счетах федерального бюджета с января по сентябрь составляли от 22 до 52 процентов от произведенных перечислений в Пенсионный фонд Российской Федерации (январь - 9,1 млрд. рублей, февраль - 19. 1 млрд. рублей, март - 28.2 млрд. рублей, апрель - 24.6 млрд. рублей, май - 26.2 млрд. рублей, июнь - 38,1 млрд. рублей, июль - 41,7 млрд. рублей, август - 41,9 млрд. рублей, сентябрь - 46,6 млрд. рублей)»¹⁴.**

Анализ действующего законодательства, связанного с «единым социальным налогом, а также ведомственных актов (МНС России и др.) показывает наличие ряда пробелов, противоречий и излишней детализации, устранение которых позволило бы улучшить механизм администрирования ЕСН, сделать налоговое законодательство более понятным для налогоплательщиков»¹⁵.

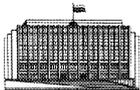
Поскольку налоговая база является характеристикой объекта налогообложения, при решении вопроса о возникновении обязанности налогоплательщика уплатить налог первичным является наличие объекта налогообложения и лишь после установления факта его наличия следует определять налоговую базу. Однако глава 24 «Единый социальный налог» НК РФ в действующей редакции содержит ряд положений, которые в рамках имеющегося в ст. 236 определения объекта налогообложения по этому налогу представляются излишними и приводящими лишь к возникновению неясностей.

Проведенный анализ практики применения ЕСН позволил Счетной Палате сформулировать следующие выводы:

1. Цели, декларируемые при введении ЕСН, не были достигнуты в полном объеме. Количество оформляемых плательщиком платежных документов не уменьшилось, а даже увеличилось;

¹⁴ Заключение Счетной Палаты Российской Федерации от 27 июля 2003 года, - С. 13.

¹⁵ Там же, С. 232.



количество органов, осуществляющих контроль за поступлением платежей в государственные внебюджетные фонды, практически не сократилось.

2. Остается дискуссионной правовая природа ЕСН, имеющего признаки индивидуальной возмездности, что не соответствует законодательному определению налога как безвозмездного платежа.

3. Действующее законодательство по вопросам ЕСН противоречиво и нуждается в серьезной переработке.

4. Установленный налоговым законодательством целевой характер использования ЕСН, аккумулируемого в федеральном бюджете, противоречит принципам бюджетного законодательства.

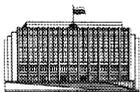
Законодательная инициатива Правительства по снижению ЕСН в первоизданном виде сохраняет, консервирует нерешенные проблемы, решая чисто техническую задачу изменения ставок ЕСН в различные государственные социальные внебюджетные фонды.

Исполнительная власть все еще не готова и не склонна учитывать разумные доводы и аргументы. Этому есть только два объяснения: ослепленная увлеченность придуманными, простенькими абстрактными, оторванными от жизни схемами и упрощенными решениями, и профессиональная неспособность понять и прислушаться к аргументам оппонентов.

Оценки последствий уменьшения ЕСН и корректировка пенсионной реформы

В.И. Шерстнев, советник генерального директора
Первого Пенсионного Фонда,
к.ф.-м.н., актуарий

В ближайшее время намечается законодательное изменение размера единого социального налога (ЕСН). По предложениям Правительства РФ данный налог может быть значительно уменьшен. Большая часть ЕСН направляется на обеспечение пенсионных



обязательств, поэтому представляет интерес вопрос, как повлияет грядущее уменьшение ЕСН на проходящую в стране пенсионную реформу.

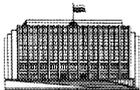
Сразу отметим, что хотя автор данной статьи и является пенсионным актуарием, в ней не будет ни сложных формул, ни актуарных предположений и расчетов. Цель данной работы – как можно более простыми средствами оценить ситуацию и с помощью математического аппарата выяснить: что же может измениться для настоящих и будущих пенсионеров.

Суть предлагаемых изменений по отношению к пенсиям можно изложить так. Увеличивается нижняя граница базы (заработной платы) для начисления страховых взносов за одно физическое лицо с 100 тыс. руб. до 280 тыс. руб. в год. Уменьшается с 14% до 6% тариф на финансирование базовой части трудовой пенсии. На финансирование накопительной и страховой частей трудовой пенсии, как и сейчас, будет направляться 14% от фонда заработной платы. При этом взносы на накопительную часть будут платиться только для лиц 1967 года рождения и моложе.

Очевидные последствия снижения ЕСН для пенсионной системы

Резкое уменьшение тарифа на финансирование базовой пенсии, казалось бы, скажется на пенсионных выплатах. Но здесь вряд ли можно ожидать каких-либо перемен. Данные пенсии не относятся к пенсионному (социальному) страхованию, а финансируются из бюджета. Можно ожидать, что в случае нехватки средств из ЕСН, необходимые дополнительные средства будут найдены в других статьях бюджета.

Поэтому сконцентрируемся при проведении анализа последствий на страховой и накопительной частях. Со страховой частью все понятно: увеличение взноса на нее за счет исключения из накопительной пенсии лиц старше 1966 года рождения очевидным образом приведет к существенному притоку дополнительных средств в страховую часть. (Не до конца правда понятно, что будет с деньгами, которые уже



перечислены за исключаемых из накопительной системы лиц. Но при любом варианте развития событий взнос на страховую часть трудовой пенсии меньше не станет.)

Таким образом, основным следствием предлагаемых изменений будет некоторое улучшение положения с выплатами из распределительной системы. Можно ожидать, что по этой причине в 2005 году поступления в Пенсионный фонд РФ увеличатся ориентировочно на 10%.

Страховая или накопительная пенсия?

Чтобы понять, как скажется исключение старших возрастов из накопительной части, рассмотрим разницу между накопительной и распределительной пенсионными схемами в стационарном режиме.

В распределительной системе на выплату пенсии направляется определенный процент от заработка работающих лиц. В накопительной системе на выплату пенсий направляется определенный процент от прошлого заработка пенсионеров плюс доход от инвестирования этих средств за время от поступления взноса до выплаты пенсии.

На первый взгляд разница в этих схемах в том, что в накопительной системе пенсионер не зависит от работы более молодого поколения. И в накопительной системе начисляется доход, которого в распределительной системе нет.

Однако известно, что средняя доходность по инвестициям в стране приблизительно равна росту ВВП. Этот факт можно объяснить тем, что прирост валового продукта и есть доход на средства, которые вся страна проинвестировала.

Но рост ВВП приблизительно совпадает и с ростом общего размера заработной платы. То есть с ростом взносов в распределительную пенсионную систему.

Таким образом, получается, что доходность по накоплениям приблизительно равна ставке прироста пенсий в распределительной схеме. То есть надежда на то, что пенсии в накопительных схемах будут больше пенсий, чем в распределительных системах из-за



использования инвестирования, вряд ли оправдана. (При этом речь идет о средней пенсии.)

Выражаясь актуарным языком, можно сказать, что современная стоимость выплат пенсий в накопительных и распределительных пенсионных схемах примерно одинакова.

По поводу того, что в накопительной системе пенсионер не зависит от работающего поколения, также можно поспорить. Пенсионер в этом случае не зависит от каждого работника, но зависит от производства всей страны. Рассмотрим предельный случай: производство встало – в этом случае пенсии не получит никто и ни по какой схеме. Если же страна работает, то и пенсия будет выплачиваться по любой разумной схеме. В любом случае страна готова направить на выплату пенсий более-менее определенную сумму денег, которая будет разделена между пенсионерами.

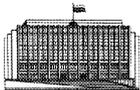
Таким образом, основное влияние на размер пенсии оказывает размер ВВП. Заметим, что не надо этот факт понимать, как утверждение, что пенсионные выплаты составляют постоянную долю ВВП, это не так. Доля ВВП, направляемая на выплаты пенсий зависит, от многих факторов, например, от размера самого ВВП. (Так, при небольшом размере ВВП эта доля, видимо, уменьшается.)

Таблица 1

Динамика ВВП и пенсионных выплат

Год	2001	2002	2003
ВВП, млрд. руб.	8943	10834	13307
Выплата пенсий, млрд. руб. (% к ВВП)	445 (5%)	623 (5,7%)	769 (5,7%)

В чем же тогда разница между страховой пенсией и накопительной пенсией? Во-первых, в распределении всех пенсионных выплат между отдельными пенсионерами. Попросту говоря, в разных пенсионных формулах, в том, как одни и те же деньги поделят между одними и теми



же людьми. В накопительных схемах этот факт завуалирован и пенсионная формула достаточно сложна. Во-вторых, очень важны переходные периоды. Ведь, когда взносы переходят из распределительной части в накопительную, общие выплаты моментально уменьшаются, при обратном переходе – моментально увеличиваются.

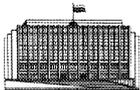
Переходный период и его значение для пенсионной системы

Самое важное последствие предлагаемого изменения шкалы ЕСН для пенсионной системы, конечно, заключается в том, что на формирование страховой и накопительной частей трудовой пенсии в ближайшие годы будет поступать больше денег. Данный факт сам по себе достаточно важен, но это не единственное последствие.

Как мы выяснили выше, главное отличие между пенсионными схемами – это переходный период. При этом если посмотреть на мировой опыт, то можно заметить, что пенсионные реформы происходят в среднем один раз в 50 лет. За 50 лет наша нынешняя молодая пенсионная система еще не успеет выйти на стационарный режим, то есть еще будет продолжаться переходный период. Поэтому поведение нынешней пенсионной системы в переходный период и есть ее жизненный цикл.

Нынешнее увеличение взноса на формирование страховой части трудовой пенсии не изменит общую тенденцию к уменьшению этого взноса в ближайшие годы. Подумаем о том, что будет через 10 лет, когда на пенсию начнут выходить те граждане, которых сейчас исключают из накопительной системы. Тогда пенсионная система страны будет испытывать кризис, так как взнос на формирование страховой части станет уменьшаться год от года, а количество получателей этой пенсии – год от года увеличиваться (в 1960 году был отмечен пик рождаемости).

Накопительные схемы отодвигают момент выплаты пенсии, сокращая объем средств на выплату страховой части пенсии. В этом отношении переходить от страховой части к накопительной достаточно

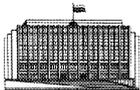


сложно.

Непросто сказать, выиграют ли от предлагаемых изменений лица, которых исключают из накопительной части. С одной стороны, актуарные расчеты показывают, что никаких потерь в размере пенсии быть не должно. Но, с другой стороны, для того, чтобы эти люди смогли получить пенсию, в распределительную систему должны будут поступить достаточные средства. А как мы видели, взнос, скорее всего, будет сокращаться.

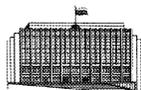
Те же, кто моложе 1967 года рождения, в среднем, наверное, не выиграют и не проиграют. Для них мало что меняется. Единственное влияние нынешних изменений на них – это то, что они могут не поверить в пенсионную реформу (так как она слишком часто меняется) и из-за этого примут неверные решения по обеспечению своей пенсии.

Заведомо в проигрышной ситуации оказываются участники пенсионного рынка, которые готовились к работе с накопительной частью трудовой пенсии (управляющие компании, негосударственные пенсионные фонды). Объем средств, на работу с которыми они могут претендовать, уменьшился ориентировочно в 2 раза.



Приложения

Финансовые расчеты последствий вариантов снижения ЕСН

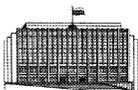


Расчет поступлений единого социального налога в 2005 году
(с учетом коэффициентов собираемости 0,96 и льготности 0,882)

Таблица 1

Вариант, принятый
ГД в 1 чтении
(млрд. руб.)

Показатели	Численность, млн.чел.	Фонд заработной платы на 2005 год, млрд. руб.	Поступле-ния ЕСН	Федераль-ный бюджет	Пенсионный фонд	ФСС	Фонды обязательного медицинского страхования		Шкала
							Федеральный ФОМС	Территориаль-ные ФОМС	
I. В условиях предлагаемой шкалы									
До 50 тыс. руб.	17,85	578,17	163,13	62,43	62,43	21,06	1,03	16,18	30%
От 50 до 600 тыс. руб.	32,24	4028,02	845,00	327,18	327,18	100,52	5,63	84,49	15%
Свыше 600 тыс. руб.	0,20	294,14	28,21	14,65	7,69	3,79	0,13	1,95	5%
ИТОГО	50,29	4900	1 036,34	404,26	397,30	125,37	6,78	102,62	
С учетом коэфф. льготности и собираемости	X	X	940,95	349,14	389,03	108,28	5,86	88,63	
II. В условиях действующей шкалы									
До 100 тыс. руб.	37,93	2180,64	761,26	299,43	299,43	85,48	4,20	72,72	35,6
От 100 до 300 тыс. руб.	11,09	1919,20	556,84	219,27	219,27	62,18	3,03	53,10	20%
От 300 до 600 тыс. руб.	1,07	506,35	99,43	39,21	39,21	11,03	0,61	9,37	10%
Свыше 600 тыс. руб.	0,20	294,14	24,60	11,81	8,33	2,34	0,14	1,98	2%
ИТОГО	50,29	4900	1 442,13	569,71	566,23	161,03	7,98	137,17	
С учетом коэфф. льготности и собираемости	X	X	1 310,93	492,04	554,45	139,08	6,90	118,47	
III. Сумма потерь									
Действующая шкала	X	X	1310,93	492,04	554,45	139,08	6,90	118,47	
Предлагаемая шкала	X	X	940,95	349,14	389,03	108,28	5,86	88,63	
Потери бюджетов	X	X	369,98	142,89	165,42	30,80	1,04	29,84	
IV. Сумма ЕСН к ФОТ (в %)									
По предлагаемой шкале	X	X	21,15	8,25	8,11	2,56	0,14	2,09	
По действующей шкале	X	X	29,43	11,63	11,55	3,29	0,16	2,80	
Отклонение	X	X	-8,28	-3,38	-3,45	-0,73	-0,02	-0,70	



Расчет поступлений единого социального налога в 2005 году
(с учетом коэффициентов собираемости 0,96 и льготности 0,882)

Таблица 2

Вариант
Правительства РФ
(млрд. руб.)

Показатели	Численность, млн.чел.	Фонд заработной платы на 2005 год, млрд. руб.	Поступления ЕСН	Федеральный бюджет	Пенсионный фонд	ФСС	Фонды обязательного медицинского страхования		Шкала
							Федеральный ФОМС	Территориальные ФОМС	
I. В условиях предлагаемой шкалы									
До 300 тыс. руб.	49,02	4099,84	1056,45	245,67	567,64	129,61	41,00	72,53	26% (6%, 14%, 3 2% 2 8%) 10% 2%
От 300 до 600 тыс. руб.	1,07	506,35	102,00	26,58	52,26	12,31	4,14	6,70	
Свыше 600 тыс. руб.	0,20	294,14	25,08	9,45	10,77	2,58	0,90	1,38	
ИТОГО	50,29	4900	1 183,53	281,71	630,67	144,50	46,04	80,61	
С учетом коэфф. льготности и собираемости	X	X	1 095,03	243,30	617,55	124,80	39,76	69,62	
II. В условиях действующей шкалы									
До 100 тыс. руб.	37,93	2180,64	761,26	299,43	299,43	85,48	4,20	72,72	35,6% 20% 10% 2%
От 100 до 300 тыс. руб.	11,09	1919,20	556,84	219,27	219,27	62,18	3,03	53,10	
От 300 до 600 тыс. руб.	1,07	506,35	99,43	39,21	39,21	11,03	0,61	9,37	
Свыше 600 тыс. руб.	0,20	294,14	24,60	11,81	8,33	2,34	0,14	1,98	
ИТОГО	50,29	4900	1 442,13	569,71	566,23	161,03	7,98	137,17	
С учетом коэфф. льготности и собираемости	X	X	1 310,93	492,04	554,45	139,08	6,90	118,47	
III. Сумма потерь									
Действующая шкала	X	X	1310,93	492,04	554,45	139,08	6,90	118,47	
Предлагаемая шкала	X	X	1095,03	243,30	617,55	124,80	39,76	69,62	
Потери бюджетов	X	X	215,90	248,74	-63,10	14,28	-32,86	48,84	
IV. Сумма ЕСН к ФОТ (в %)									
По предлагаемой шкале	X	X	24,15	5,75	12,87	2,95	0,94	1,65	
По действующей шкале	X	X	29,43	11,63	11,55	3,29	0,16	2,80	
Отклонение	X	X	-5,28	-5,88	1,32	-0,34	0,78	-1,15	

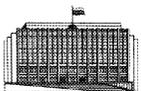


Таблица 3

**Последствия изменения размеров взносов по ЕСН,
в % от размера заработной платы**

	Пороговые значения заработной платы, в тыс. рублей в год			
	100,0	300,0	600,0	
Состояние в настоящее время (2001-2004 годы)	← 35,6%	← 20,0%	← 10,0%	← 2,0%
Предлагаемые меры, начиная с 2005 года	← 26,0%		← 10,0%	← 2,0%
Результаты изменений	налоговая нагрузка понизится	налоговая нагрузка повысится	налоговая нагрузка останется прежней	

280,0

