

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ И ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ИХ ФОРМИРОВАНИЕ

© 2011 М.С. Абрамова

Московский городской университет управления Правительства Москвы

E-mail: abramovams@gmail.com

Статья посвящена проблемам реформирования государственных внебюджетных фондов, и прежде всего рассмотрению их экономической сущности. Автор предлагает на законодательном уровне ввести такие понятия, как социальная защита и социальное обеспечение с целью эффективного регулирования социально-экономических отношений. Систематизированы факторы, влияющие на формирование внебюджетных фондов. Выявлена взаимозависимость таких показателей, как заработная плата работников, налоговая нагрузка организаций и демография.

Ключевые слова: социальная защита, внебюджетные фонды, факторы формирования внебюджетных фондов.

Конституция России, провозглашая Российскую Федерацию социальным государством, обеспечивает каждому гарантии социальной защиты, а также социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни и в иных случаях, установленных законом. Согласно ст. 1 федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ “Об основах обязательного социального страхования”, вышеупомянутые гарантии относятся к системе обязательного социального страхования, являющейся в свою очередь частью государственной системы социальной защиты населения. В то же время данный закон регламентирует государственные внебюджетные фонды РФ, которые и являются организационно-правовой формой социального страхования.

Общие определения социального обеспечения, социальной защиты и внебюджетных фондов не содержатся ни в одном нормативно-правовом акте, вследствие чего возникает путаница в данных понятиях. Без определения экономической и социальной сущности этих категорий невозможно четкое понимание основ внебюджетных фондов и выявление возможных путей совершенствования их деятельности.

Необходимо выработать единые требования к содержательной составляющей таких понятий, как социальная защита и социальное обеспечение, и закрепить их на законодательном уровне. Одним из главных законодательных актов в данной сфере является вышеупомянутый закон “Об основах обязательного социального страхования”. Поэтому целесообразно указанные определения ввести именно в этот федеральный закон,

тем более что ч. 2 ст. 1 данного закона в определении обязательного социального страхования ссылается на понятие социальной защиты населения, но не раскрывает его.

В настоящее время в ст. 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) упоминается, что бюджеты четырех государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда, Фонда социального страхования; Федерального и территориального фонда обязательного медицинского страхования) входят в состав бюджетной системы РФ.

Само определение внебюджетного фонда отсутствует в БК РФ с момента внесения изменений Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ в ст.13 БК РФ. До этого времени оно звучало следующим образом: государственный внебюджетный фонд - фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Действительно, внебюджетные фонды решают задачи мобилизации денежных средств для обеспечения мер социальной защиты и предоставления гражданам ряда социальных гарантий и услуг. Это форма образования и расходования денежных средств вне системы бюджетов государства для защиты национальных интересов отдельных групп населения и решения конкретных задач экономического характера.

Целесообразно вновь ввести определение внебюджетных фондов в БК РФ, содержащееся

в нем ранее. Без четко прописанного нормативного определения невозможно существование ни одной современной системы регулирования социально-экономических отношений.

Основным источником внебюджетных фондов до недавнего времени был единый социальный налог (ЕСН). Начиная с 2010 г. ЕСН был заменен на страховые взносы в соответствующие внебюджетные фонды. Отметим, что в 2001 г. именно страховые взносы были заменены ЕСН, это привело, прежде всего, к отмене взносов самих работников.

Подчеркнем, что ЕСН или страховые взносы (несмотря на то, что они выведены из налогового законодательства) находятся одновременно в поле налогового и социального законодательства, что изначально создает конфликт интересов, заключающийся в снижении налоговой нагрузки и, как следствие, в снижении социальных выплат. Все большее число социальных выплат по социальному страхованию фиксируется в абсолютной сумме, без привязки к заработку.

Анализ действующей практики свидетельствует о том, что на формирование внебюджетных фондов оказывает влияние ряд факторов. Одним из наиболее значимых факторов выступа-

ет демографическая ситуация, сложившаяся в стране. По данным Росстата, на начало 2011 г. численность населения Российской Федерации составляла 142,9 млн. чел. и уменьшилась за 2010 г. на 48,3 тыс. чел., или на 0,03%¹. Такие данные приводит Росстат с учетом предварительных итогов Всероссийской переписи населения 2010 г.

Кроме того, по словам секретаря Совета безопасности РФ Николая Патрушева, численность трудоспособного населения России до 2025 г. уменьшится не менее чем на 10 млн. чел.²

Трудности, в том числе и в пенсионной системе, вызваны такими ухудшающимися демографическими показателями, как рост числа пенсионеров, приходящихся на одного работника (табл. 1).

По среднему варианту прогноза Росстата в России до 2031 г. будет наблюдаться нарастающая естественная убыль населения (табл. 2), а это, в свою очередь, будет способствовать тому, что все большее количество пенсионеров будет приходиться на 1 работника, который своими налогами и поддерживает распределительную пенсионную систему.

Сложившаяся ситуация сводится к уменьшению населения нашей страны, в том числе к снижению рождаемости и старению населения, что

Таблица 1

Соотношение числа пенсионеров и работающих граждан в 2006-2010 гг.

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010
Численность пенсионеров, зарегистрированных в ПФ РФ, тыс. чел.	38 325	38 356	38 473	39 090	39 706
Численность занятых в экономике, тыс. чел.	68 854,9	70 570,5	70 965,1	69 284,9	69 803,6
Соотношение занятых в экономике и пенсионеров, чел.	1,80	1,84	1,84	1,77	1,76

Источник. Федеральная служба государственной статистики.

Таблица 2

Демографический прогноз до 2030 г.

Показатели	2011	2015	2020	2025	2030
Численность населения, тыс. чел.	141 996,1	142 160,9	141 908,0	140 916,1	139 371,8
Численность родившихся, тыс. чел.	1 746,6	1 639,3	1 460,0	1 281,7	1 258,4
Численность умерших, тыс. чел.	1 951,6	1 948,3	1 949,0	1 934,4	1 983,0
Естественный прирост/убыль, чел.	- 205,0	- 309,0	- 489,0	- 652,7	- 724,6
На 1 родившегося приходится умерших, чел.	1,12	1,19	1,33	1,51	1,58

Источник. Федеральная служба государственной статистики.

приводит к растущим затратам социальной системы и в большей степени пенсионной. В недалеком будущем, по прогнозам Росстата, ситуация будет ухудшаться, следовательно, нагрузка на пенсионную систему будет возрастать с большей силой.

Вместе с тем уменьшающееся население страны в среднем имеет не слишком высокие доходы. Отметим, что большую часть ежемесячного дохода населения, по данным Росстата, составляет заработная плата, свыше 65 %, тогда как социальные выплаты составляют в среднем около 14 %. Поэтому следующим фактором, оказывающим влияние на формирование внебюджетных фондов, является заработная плата. От ее размера, как известно, зависят страховые взносы, перечисляемые во внебюджетные фонды. С другой стороны, их уплата ограничена предельной суммой заработной платы, свыше которой они не взимаются. В текущем году она составляет 463 тыс. руб. Однако средние показатели заработной платы очень невысоки, они не достигают ее в годовом выражении (табл. 3). Для сравне-

можности откладывать на будущую пенсию является инфляция. По официальным данным, в 2010 г. инфляция составила 8,8 % (в среднем по ЕС - 2,6 %)⁴, 2009 - 8,8 %, 2008 - 13,3 %, 2007 - 11,9 %.

Заработная плата, в свою очередь, влияет на размер налоговой нагрузки организации, поскольку ее размер напрямую влияет на отчисления работодателя во внебюджетные фонды. По данным Всемирного банка, в 2010 г. в нашей стране на теневую экономику приходится около 48,6 % ВВП. Следовательно, не были перечислены налоговые поступления как в бюджет, так и во внебюджетные фонды.

Для стран ЕС характерен высокий уровень налогов на потребление и социальных платежей (18-28 % ВВП), а также подоходного налога (8-10 % ВВП). Среди государств с относительно легким налоговым бременем США отличаются высоким налогообложением физических лиц (9 % ВВП), тогда как другие страны с относительно низкой налоговой нагрузкой (Мексика, Ю. Корея, Япония) имеют умеренные налоги как на потребление и социальные нужды (до 15 % ВВП), так и на доходы граждан (3-5 % ВВП). В

Таблица 3

Средние показатели заработной платы и начисленной пенсии в Российской Федерации

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010
Средняя начисленная заработная плата, руб.	10 166,8	12 971,0	16 488,7	17 832,2	19 959,7
Средний размер начисленных пенсии, руб.	2841,6	3682,3	4546,3	6177,4	7476,3
Прожиточный минимум пенсионера, руб.	2731,0	3065,0	3644,0	4100,0	4521,0
Замещение (соотношение пенсии и заработной платы), %	27,95	28,39	27,57	34,64	37,46

ния: средняя заработная плата в целом по странам Европейского союза (ЕС) в 2010 г. составляла около 94 тыс. руб.³

Из таблицы видно, что процент замещения постепенно повышается и почти приблизился к рекомендованному Международной организацией труда 40 %. Однако не стоит забывать, что данные являются средними величинами. Для многих регионов России ежемесячный доход в размере 20 тыс. руб. не является достаточным для обеспечения нормальных условий жизни.

В силу того что основные затраты приходятся на продукты питания, товары и оплату услуг, большая часть населения не готова делать накопления, тем более в долгосрочной перспективе, в частности на пенсионное страхование. Помимо невысоких доходов, еще одной причиной невоз-

России эти показатели составляют 12,5 и 4 % ВВП, соответственно. В целом не так уж и высоко. Сравним ставки взносов на социальное страхование в ряде стран мира (табл. 4).

Очевидно, что налоговую нагрузку по пополнению соответствующих социальных фондов несут в разных долях работодатели и сами работники. В основном, нагрузка, которая ложится на работодателей, больше нагрузки самих работников. В представленных странах существуют различные модели социальной защиты, но объединяющим их фактором выступает доленое участие в формировании социальной системы. В основном работники отчисляют средства для своей будущей пенсии.

Учитывая демографическую ситуацию, факты уклонения от уплаты взносов, будущим пен-

Таблица 4

Страховые взносы в странах ЕС, России и США

Страна	Страховые взносы, % 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
Швеция	33	10	43	-
США, включая медицинское страхование, страхование от безработицы	7,65 6,5	5,65	19,8	106,8 тыс. долл. 8 тыс. долл.
Россия	34,9	-	34,9	463 000 руб. в год

Источники: The Official Website of the U.S. Social Security Administration; *Роик В.Д.* Концептуальные основы формирования рыночной финансовой модели социального страхования для России. М., 2005.

сионерам стоит задуматься над своим пенсионным доходом. Добровольное участие граждан нашей страны в формировании своей пенсии пока не столь широко распространено.

Не так давно государство начало программу государственного софинансирования пенсии. Стать участником программы могут все россияне, включая мужчин старше 1953 г. рождения и женщин старше 1957 г. рождения, т.е. граждане, не имеющие в силу действующего законодательства накопительной части пенсии. Сущность программы заключается в том, что в случае внесения на свой личный пенсионный счет суммы не менее 2000 руб. в течение года, государство удваивает данную сумму, но не более 12 000 руб. в год. Этот шаг, к сожалению, не вызвал большого отклика у граждан ввиду сказанного выше. По данным Пенсионного фонда РФ, в программе участвуют 5 608 000 чел.⁵, или около 7 % занятых в экономике.

В силу вышесказанного в России необходимо принять такую модель развития социальной системы, которая предусматривает обязательное обложение страховыми взносами самих работников. Пока же еще не созданы условия, при которых население страны было бы готово к подобным изменениям. Поэтому прежде чем преступить к реформированию внебюджетных фондов, необходимо разработать эффективную систему социальной защиты населения.

¹ URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/65oz-shisl28.htm.

² URL: <http://www.interfax.ru/society/txt.asp?id=207602>.

³ Расчет произведен по данным сайта: URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> на основании среднечасовой заработной платы.

⁴ URL: <http://www.rg.ru/2011/01/26/inflacia-anons.html>.

⁵ URL: http://www.pfrf.ru/financed_public_pension.

Поступила в редакцию 05.05.2011 г.