Россию по данному показателю на первое место в мире (в 1991 г. Россия по этому показателю занимала 76-е место). В 2008 г. Российская Федерация вышла на первое место в мире по потреблению героина (в том же 2008 г. Россия вышла на второе место в мире по количеству миллиардеров, уступив только США). В 2007 г. директор Государственного научного центра им. Сербского, бывший министр здравоохранения РФ Т. Дмитриева, сообщила, что уровень психических расстройств в Российской Федерации с начала 90-х гг. увеличился в 11,9 раза, а доля освобожденных от призыва по соответствующим показателям составляет 22,7% от общего числа призывников[1].

Все отмеченные выше явления – прямой результат реформ. Ведь за 18 лет биологическая природа человека измениться не может, а на территории Российской Федерации за это время не произошло никаких крупных экологических или техногенных катастроф, которые могли бы столь кардинально повлиять на здоровье нации.

Список литературы

Гринберг, Р. Парадоксы глобализации и Россия. − М., 2007.

Гундаров, И.А. Демографическая катастрофа в России: причины, механизмы, пути преодоления. − М., 2004.

Рыбаковский, Л. Демография (статьи XXI века) / Демографическое развитие России в конце XX − начале XXI века: сборник. − М., 2009.

Социальные неравенства и социальная политика в современной России / отв. ред. М.К. Горшков, Н.Е.Тихонова. − М., 2008.

© Симонян Р.Х., 2010

И.Д. Мацкуляк

О СОЦИАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ*

МАЦКУЛЯК Иван Дмитриевич − доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой финансов и отраслевой экономики РАГС (e-mail: klimova@ur.rags.ru)

[1] Аргументы и факты. – 2005. – № 29. – С. 8.

* В подготовке и написании настоящей статьи участвовал Д.И. Мацкуляк, кандидат экономических наук, генеральный директор ООО «Юкон Лайн» (г. Москва).

Аннотация. *Раскрывается содержание социализации финансовой системы России, характеризуются социальные принципы-императивы, рассматриваются модели либеральной, социально ориентированной финансовой системы, социальной направленности финансового обеспечения потребностей социального государства, Сформулированы задачи социализации финансовой системы и основные направления их решения в отечественных условиях.*

Ключевые слова: *социализация финансовой системы, социализация федерального, региональных и местных бюджетов, социализация внебюджетных фондов, социальное государство, социальное развитие, социальное неравенство, социальные доходы, социальные расходы, социальная политика, социальная справедливость.*

Актуальность и целесообразность социализации финансовой системы обусловлена зависимостью результатов экономического развития от успехов в реализации социальных функций государства, роста человеческого потенциала; интеграцией страны в мировую экономическую систему и в международные налоговые отношения; поиском адекватных реакций на цикличность, неравномерность развития, финансовые и экономические кризисы, рецессию, проблемы монетаристских связей; состоянием социальной сферы, способствующей многостороннему прогрессу общества и выступающей в качестве ускорителя развития экономики инновационного типа.

Социализация финансовой системы России означает, на взгляд авторов, ее переход в такое состояние, которое выражает общенациональные (региональные, местные) интересы, а функционирующие в ее составе средства являются общенациональным (региональным, местным) достоянием.

Концептуальные основы социализации финансовой системы базируются на трех уровнях: *научном* − как идеи в ее развитии в ряде теоретических концепций; *нормативном* – в виде норм и принципов, закрепленных в конституциях, бюджетных, налоговых и иных кодексах, других нормативных актах все большего числа стран; *эмпирическом* – в реальной практике решения государством социальных проблем с помощью социально ориентированного финансово-экономического механизма.

В основе социализации финансовой системы (повышения социальной направленности финансов) лежит идея социального государства, нашедшая свое отражение в научных теориях, конституциях зарубежных стран, Конституции РФ, реализуемая, в том числе, посредством учета фискальной, регулирующей, социальной и других функций финансов.

Суть социализации финансовой системы государства определяют социальные принципы – императивы, которые образуют систему социальных

ценностей, определяющих содержание социально ориентированных приемов в финансовом обеспечении общественной жизни. В их числе: социальная справедливость и защищенность, равные возможности для всестороннего развития личности, повышение качества и уровня жизни. Финансовая система социального государства призвана способствовать осуществлению его социальной функции за счет реализации перечисленных принципов.

Основой концепции социализации финансовой системы государства служит, на наш взгляд, структурно-функциональная модель, представляющая собой симбиоз фискальной и социальной функций финансов, носящих как явный, так и скрытый характер, где явные аспекты зачастую выражают субъективные намерения (цели, задачи, мотивы) в то время как скрытые – объективные следствия.

Анализ показывает, что «финансы», «финансовая система», «финансовая политика» – центральные понятия экономики государственного сектора. Ряд исследователей рассматривает финансы или их отдельные звенья, например налоги, с позиции неизбежного зла, которое необходимо по возможности минимизировать, другие – как один из инструментов экономической политики государства, способный принести не только пользу, но и вред.

Изучение эволюции теории финансов, финансовой системы показывает, что в исторической ретроспективе можно выделить ряд подходов, из которых вытекают различные концепции финансовой политики государства. Ряд из них в той или иной мере выступает в виде предпосылок возникновения финансовой теории современного социального государства*.

---

* Финансы − это экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств для решения задач государства и обеспечения условий воспроизводства экономики и общества, их безопасности. Для финансов характерна определенная специфика: *финансовые отношения проявляются через движение денежных потоков, которые выступают носителями финансовых взаимосвязей.* Не все экономические отношения, возникающие в процессе движения денежных потоков, можно отнести к финансовым, а только те из них, которые связаны с *образованием и использованием фондов денежных средств. Именно поэтому «финансы» выступают как особая социально-экономическая категория,* имеющая существенные отличия от такой категории, как «деньги», которые лишь опосредуют финансовые отношения, не определяя их сущностного содержания.

Финансовая система, на наш взгляд, представляет собой совокупность финансовых отношений на различных уровнях в обществе между государственными (муниципальными) финансовыми органами и субъектами хозяйствования по поводу формирования фондов финансовых ресурсов централизованного и децентрализованного назначения, использования их средств в процессе осуществления деятельности государства. Она охватывает планирование, организацию и управление

В реформенный период развившиеся процессы и действия государства обусловили появление в отечественной экономике ряда новых тенденций[1]. Представляется, что как раз благодаря им повышается уровень социализации финансовой системы страны.

К новым тенденциям в новой экономике можно отнести следующие:

1. Бюджет уже не является таким всеобъемлющим, как прежде, хотя и продолжает сохранять свою ключевую роль. Если в прошлом, как известно, более 70% финансовых ресурсов концентрировалось в федеральном (государственном) бюджете, то сейчас значительно меньше − не более 40%. Крупные средства перераспределяются через автономные государственные фонды: пенсионный, обязательного медицинского страхования и др.

2. Заметное снижение государственных доходов из ранее действующих источников или их потеря компенсировались увеличением их количества. Основной упор делался на налоги. Видимо, поэтому налоговая система весь реформенный период представляла собой сложную, противоречивую, во многом не отвечающую даже интересам новых хозяйствующих субъектов систему. Как известно, иногда налоговый пресс еще больше способствовал появлению суженого воспроизводства, падению инвестиций, сокрытию доходов и уходу от уплаты налогов, утечке капиталов, расцвету теневой экономики.

3. «Нейтралитет» государства относительно экономики подтверждался соответствующими данными. В 80-е гг. свыше 57% бюджета страны расходовалось на народное хозяйство, в конце 90-х гг. – не более 12%. Если раньше 78% всех капитальных вложений финансировалось из бюджета, то в 90-е гг. бюджет развития вынесен в отдельный раздел и в основном не был обеспечен финансированием.

В наше время за счет централизованных фондов обеспечиваются потребности расширенного воспроизводства на макроуровне; осуществляется межотраслевое и территориальное перераспределение ресурсов для выравнивания уровня экономического и социального развития отдельных регионов.

Однако, несмотря на некоторую положительную динамику в экономике последних лет в докризисный период, нельзя не заметить, что негативные тенденции все же не были преодолены полностью. Так, расходы консолидированного бюджета на финансирование отечественной экономики в реальном выражении продолжали сокращаться. В 2008 г. они составили

фондами денежных средств, их инвестирование, налогообложение, страхование, финансово-бухгалтерский учет, контроль, аудит и пр. − *Прим. авт.*

[1] См.: *Мацкуляк, И.Д.* Содержание финансовой системы // Финансовая экономика. – 2009. − № 5. − С. 10−12.

27,2%, тогда как в 2007 г. 27,5%, а пятилетие назад (2003 г.) − 29,7% к ВВП[1]. Ситуация еще более усугубляется в связи с последствиями мирового финансово-экономического кризиса.

Вместе с тем социальное государство меняет свои ориентиры с защиты «слабых» и «нуждающихся» на заботу о всей нации, являющейся «национальным достоянием»[2]. Модель государства с развитой системой социальной защиты преобразуется в отражение общества высокого уровня и качества жизни.

Масштабы и формы участия государства в финансовом обеспечении социального развития связаны с моделью социального государства: неолиберальной (Австралия, Великобритания, Ирландия, Канада, США); консервативной (Австрия, Бельгия, Германия, Италия, Франция); социально-демократической (Дания, Норвегия, Финляндия, Швеция). Они отражаются на характере той или иной модели финансовой системы и, следовательно, финансовой политики государства.

В целом суть государственной политики социального прогресса в развитых странах заключается, как известно, в том, чтобы не просто защитить человека от социальных рисков, а избежать резкого материального и социального неравенства, обеспечить достаточно высокий уровень социальной поддержки и помощи нуждающимся слоям населения, предоставить гражданам возможность пользоваться качественным здравоохранением, образованием и жильем.

Следовательно, финансовая система в социальном государстве – это, с одной стороны, главное условие и источник финансирования государственных социальных расходов, материальная основа бюджетной политики, с другой – эффективный инструмент регулирования социально-экономических отношений. Финансовая система социального государства призвана обеспечивать социальную направленность развития общества (социальные фонды, социальные налоги, льготы, различные виды социальных ставок и т. д.). Развитые страны основывают свою социальную политику или осуществляют социализацию финансовой системы на прогрессивных системах, что способствует снижению неравенства в распределении доходов.

При таком подходе задача состоит не в простом финансовом обеспечении поступления средств на те или иные мероприятия, а в создании особого механизма воздействия на хозяйственное поведение юридических и физических лиц в целях обеспечения развития социальной сферы.

---

[1] См.: Социально-экономическое положение России. 2008 год. / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2009. − С. 8, 182; Россия в цифрах. 2004. Краткий стат. сб. – М., 2004. − С. 322.

[2] *Kuusi, P.* Social Policy for the Sixtics. A plan for Finland. − Helsinki, 2004. − P. 29−65.

Сутью социально ориентированной финансовой системы выступают не только установки на реализацию прав человека в социально-трудовой сфере, но и обеспечение благосостояния всем членам общества, стремление к уменьшению неравенства в доступе к материальным и интеллектуальным ресурсам, сведение к минимуму поляризации различных слоев общества.

Задача социализации финансовой системы – способствовать экономически рациональному удовлетворению индивидуальных и коллективных потребностей участников производства, всей общественной жизни. В социальном государстве размер перераспределяемой части национального дохода обусловливается прежде всего политическими, а не экономическими факторами. Доля ВВП, перераспределяемая государством с ориентацией на социальное выравнивание, для стран с высоким уровнем развития достигает 50% и более (Швеция – 70, Франция – 53,2, Италия – 50,7).

Перераспределяя средства через социально ориентированную финансовую систему и социальные выплаты, государство повышает потребительский спрос, устраняет дисбаланс между ростом производства и потребления. Государственный финансовый протекционизм социальной сферы, включая образование, науку, здравоохранение, жилье и культуру, способствует экономическому росту экономики в целом*.

К устоявшимся характеристикам социализации финансовой системы относятся: высокие расходы общества на заработную плату (40−60% ВВП); сбалансированные системы доходов населения, которые позволяют предупреждать высокую их дифференциацию (не более 1 к 10 раз по крайним децильным группам); развитая система социальной защиты, расходы на которую составляют не менее 20−25% ВВП; существенная доля социальных расходов в государственном бюджете на здравоохранение (7−9% ВВП) и образование (4−6% ВВП); обеспечение сбалансированности социального и экономического развития посредством финансовой политики.

В социальном государстве особый характер и содержание финансовой системы придает, как уже отмечалось, комплекс социальных принципов – императивов. Один из них, например «социальная справедливость», для социального государства выражается в максимальном приближении к созданию в идеале равных возможностей всем членам общества через систему социальной поддержки. Он предполагает также переход от политического и правового равенства граждан к их социальному равенству. С его помощью обеспечивается приемлемый уровень жизни для социально незащищенных слоев и отдельных граждан, самообеспечение и повышение

* Так, тайваньское «экономическое чудо» в значительной степени характеризуется ростом расходов на науку, образование и культуру с 4% в 1966 г. до 25,5% в 2007 г., на социальные нужды − с 2,8% до 30,9% соответственно. − *Прим. авт.*

благосостояния. Социальная справедливость обеспечивается за счет применения прогрессивных и регрессивных ставок налогов по видам и размерам доходов. Наиболее высокими налогами облагаются такие доходы, как дары, выигрыши в лотереи, казино и т. п., более низкими − так называемые пассивные доходы (дивиденды, проценты по вкладам и т. п.), еще более низкими – доходы от предпринимательства и от трудовой деятельности и, наконец, нулевыми налогами – доходы, не превышающие прожиточный минимум.

Большое значение имеет и другой социальный принцип-императив − недопущение применения финансов, особенно государственных (муниципальных), финансовых режимов, методов финансового регулирования, создающих барьеры для развития социальной сферы (инфраструктуры) умножения человеческого потенциала.

Считаем вполне приемлемыми также следующие принципы-императивы социализации финансовой системы государства: финансовая система призвана укреплять единое социально-экономическое пространство страны. Она не может его нарушать, иметь дискриминационный характер. Для этой системы характерны: социально-экономическая обоснованность, т. е. всесторонний анализ экономической и социальной ситуации при введении или отмене того или иного финансового положения; социально ориентированный структурно-функциональный подход к финансированию реализации определенной цели или задачи государства, субъекта Федерации, муниципального образования; адаптация – установление четких правил изменения элементов социально ориентированного финансирования при улучшении (ухудшении) социально- экономической ситуации в стране.

Принципы-императивы социализации финансовой системы социального государства могут быть классифицированы по разным основаниям − времени действия, значимости явления, объему информации и т. д.

Основу социализации финансовой системы государства составляет структурно-функциональная модель. Она выражает устойчивую систему социально ориентированных финансов (имеющих определенное функциональное назначение); оптимальный порядок функционирования финансовой системы; многоуровневый характер отношений ее взаимосвязанных элементов.

Сопоставительный анализ выявляет присущие финансам функции и дисфункции, подразделяемые на актуальные и потенциальные, явные и скрытые.

Для стабильного функционирования в «нормативном» режиме структурно функциональная модель финансовой системы государства призвана удовлетворять минимум требований. Не должно быть ни одной финансовой формы, которая препятствовала бы накоплению богатства участника-

ми воспроизводства. В противном случае отдельные элементы финансовой системы будут лишь носить такое название, а в действительности представлять собой форму директивного влияния на хозяйственный оборот финансовых ресурсов.

Структурно функциональная модель финансовой системы социального государства призвана отвечать требованиям системности, эффективности, гибкости. Критерием ее эффективности служит способность конкретной модели успешно решать задачи социально-экономического развития общества, перераспределения общественных благ.

В существующих теориях финансовой системы упускается из виду механизм обеспечения равновесия экономического роста и социального развития государства. К сожалению, на практике данные векторы экономики нередко движутся в противоположных направлениях. Вместе с тем одной из важнейших задач финансовой системы в социальном государстве является обеспечение баланса экономических и социальных интересов.

Многие современные отечественные теории исходят из того, что финансовая система служит фискальным целям, обеспечивает формирование бюджета Федерации, бюджетов субъектов Федерации, муниципальных образований и, как дополнение, развитие «прорывных» отраслей экономики.

Одна группа исследователей придерживается мнения, что теория финансовой системы России − особая теория, отличная от всех существующих в мире. Другая группа ученых, рассматривая теорию финансовой системы социального государства, использует термин «социальный» в расширенном толковании. В результате, по существу, изучается иная проблема.

Значимой теоретической проблемой социализации финансовой системы государства на самом деле является отсутствие теории финансового социально ориентированного обеспечения. К сожалению, принципы-императивы финансовой системы как ее основы пока не исследуются экономистами. Неудивительно, что системы социально ориентированных принципов финансовой системы до сих пор не сложилось.

Вместе с тем государство через финансовую систему призвано способствовать формированию всесторонне и гармонично развитой личности каждого человека. Для этого с учетом различных сторон системы следует, кроме прочего, обосновать ее социальную направленность в контексте реализации принципа бюджетного социального федерализма.

Изменение содержания, структуры и направленности финансовой системы России в 1991–2009 гг. не обеспечило ее преобразования в характерную и необходимую для социального государства совокупность отношений. Финансовая система России, к сожалению, частично носит регрессивный характер. Она недостаточно противодействует негативным тенденциям

в обеспечении социальной справедливости, не в полной мере способствует благоприятному социальному развитию общества. Положенный в ее основу современный принцип бюджетного федерализма требует, как представляется, его замены принципом бюджетного *социального* федерализма.

Социализация финансовой системы в большинстве субъектов Российской Федерации реализуется не с помощью социально ориентированной финансовой политики, а преимущественно за счет межбюджетных трансфертов. Отсутствие социально ориентированного, например налогообложения, на региональном и местном уровне, обостряет социально-экономические проблемы.

Так, финансовые перемены (прежде всего, бюджетная и налоговая реформы) и экономический рост, позволившие увеличить к 2008 г. в ВВП объемы финансирования образования до 4,8%, здравоохранения – до 3,1%, социального обеспечения – до 5,0%, ЖКХ – до 1,2%, не изменили общей ситуации*. Многие показатели качества жизни за последнее десятилетие ухудшились, что явилось результатом, прежде всего, сокращения реального размера ВВП на душу населения. По данным ООН (2008 г.), в России реальный ВВП на душу населения по паритету покупательной способности в 5,5 раза ниже, чем, например, в Люксембурге. В целом период 1990−2009 гг. отличается негативной динамикой индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП). Так, если по показателю ИРЧП Россия занимала в 1990 г. 26-е место (из 120), то в 2006 г. – 63-е.

Теперь в России на социальные нужды расходуется не более 3,5% ВВП, что в 5–6 раз меньше доли, выделяемой на социальные программы в развитых странах. Подобная финансовая политика была характерна для государств в XIX в.

Более того, в действительности существует несбалансированность финансовой системы и финансовой политики в части устранения диспропорций в доходах населения, обеспечения доступности жизненных благ, в том числе жилья, качественного образования, здравоохранения, культурных ценностей и т. д. В России финансовая обеспеченность социальной сферы в разы отстает от мировых аналогов. В экономически развитых странах в бюджетной системе социального государства аккумулируется от 40% до 55% ВВП. На финансирование социальной политики расходуется две трети и более консолидированного бюджета, а в России – одна пятая.

Экономика России, входящей в десятку крупнейших государств мира, не способна обеспечить достойное социальное обеспечение граждан. Го-

* Ежегодно, начиная с 2001 г., отмечается снижение номинальной налоговой нагрузки на 1% ВВП. В результате в 2006 г., по данным Минфина России, фискальное бремя составило 27% ВВП вместо 32% в 2001 г. и 50% – в 90-х гг. − *Прим. авт.*

сударство тратит на социальные нужды менее 9% своего ВВП, тогда как в развитых странах на эти цели расходуется почти треть доходов.

Положительная динамика развития экономики, давшая основание охарактеризовать федеральный бюджет 2006 г. как «бюджет развития», а бюджет 2007 г. как «бюджет инвестиций в человека», в целом оказалась мало связанной с социализацией финансовой системы. Сложилась парадоксальная ситуация: правовое государство, поставившее своей целью удвоение ВВП за 10 лет, а также повышение качества жизни населения тем не менее строит финансовую политику исходя не из принципов социальной справедливости и экономической эффективности, а на основе фискальной функции. В то же время в составе финансовых ресурсов государства свыше 90% составляют налоговые изъятия из доходов частных граждан и предприятий*.

Решающее влияние на формирование доходов российской бюджетной системы оказывают только пять федеральных налогов из всего их перечня, действующего в налоговой системе России. В результате несбалансированной бюджетно-налоговой политики 75 из 83-х субъектов Федерации являются дотационными**. В то же время в 2008 г. наибольшая часть расходуемых средств на образование приходилась на местные и региональные бюджеты. Аналогичная ситуация и с другими социальными расходами.

На взгляд авторов, современная финансовая система России пока мало подвергается социализации, не способствует должным образом ее преобразованию в социально ориентированную.

Несовершенство финансовой системы Российской Федерации как социального государства проявляется, в частности, в диспропорциях модели закрепления налогов и социальных обязательств за регионами. Основной вектор расходных социальных обязательств направлен сверху вниз, в то время как вектор доходов от налогов − снизу вверх.

Федеральный центр предписывает регионам виды и нормативы социальных выплат. В то же время возможности регионов в самостоятельном формировании приоритетов и осуществлении собственных социальных программ серьезно ограничены из-за высокой степени централизации налоговых доходов. В итоге значительное число субъектов Федерации в течение ряда лет почти полностью финансируются из федерального бюджета.

На формирование доходного потенциала субъектов Федерации заметно влияют ежегодные изменения федерального бюджетного и налогового

---

* Правда, апрельский отчет Председателя Правительства РФ в Государственной Думе свидетельствует, что в 2011 г. и последующие годы ситуация может измениться к лучшему, если, конечно, сказанное не останется декларацией и действительно будет реализовываться в интересах российских граждан. − *Прим. авт.*

** В разные годы в РСФСР насчитывалось 3−5 дотационных областей (краев). − *Прим. авт.*

права. По сведениям 67 субъектов Федерации, в 2007 г. объем выпадающих доходов в связи с осуществлением бюджетно-налоговой реформы составил около 600 млрд руб., в то время как сумма дополнительных доходов (по информации 35 субъектов Федерации) составил около 53 млрд руб.

В течение 2000–2009 гг. при росте налоговых доходов на федеральном уровне в 1,8 раза доходы субъектов Федерации увеличились лишь в 1,5 раза.

Несбалансированность финансовой системы привела к тому, что по уровню валового регионального продукта самые бедные и самые богатые регионы различаются в 36 раз, по соотношению среднедушевых денежных доходов с величиной прожиточного минимума – в 7,7 раза, по обеспеченности жилищным фондом – в 3,7 раза, по объему инвестиций в основной капитал – в 15,8 раз. Максимальное различие величины валового регионального продукта на душу населения среди всех наблюдавшихся регионов достигало к началу 2009 г. почти 70 раз.

Анализ финансовых ресурсов в разрезе субъектов Федерации (в части налоговых доходов федерального бюджета) свидетельствует, что соответствующие показатели значительно отличаются по регионам и находятся в пределах от 4 до 23% по отношению к валовому региональному продукту. Более 60% поступлений в федеральный бюджет приходится на 8−10 регионов и около 40% – на остальные субъекты Федерации.

В наши дни основными доходными источниками как местных, так и региональных бюджетов остаются поступления от федеральных налогов и сборов и от налогоплательщиков, применяющих специальные режимы налогообложения, зачисляемые в указанные бюджеты по постоянным нормативам. В общем объеме налоговых доходов консолидированных бюджетов регионов эти виды федеральных налогов занимают почти 80%.

Согласно экспертным оценкам, сложившийся в стране тип финансовой системы, к сожалению, усиливает социальное неравенство регионов. В целях обеспечения социальной справедливости целесообразно хотя бы процентные отчисления от НДС и налога на прибыль вместе с государственными сборами и имущественными налогами закрепить за регионами.

Кроме того, без федерального законодательного акта о минимальных государственных социальных стандартах, составляющих метрическую основу формирования расходов местных бюджетов, бездействуют нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, регламентирующие методику минимальной бюджетной обеспеченности и нормативов финансовых затрат.

Помимо собственных, на органах местного самоуправления лежит обязанность по исполнению ряда государственных полномочий. В то же время переданные местному самоуправлению государственные полномочия не в полном объеме обеспечены финансовыми ресурсами.

Налоговый кодекс Российской Федерации закрепил за местным уровнем, как известно, всего два налога − земельный налог и налог на имущество физических лиц. Они способны обеспечить лишь незначительную часть финансовых средств муниципальных бюджетов, необходимых для решения вопросов местного значения.

Расширение числа муниципалитетов и вопросов местного самоуправления* не получило адекватного отражения в перечне и объемах финансовых средств, закрепленных за местными органами в качестве доходных источников**. Остался нереализованным принцип бюджетной сбалансированности, соответствия доходов и расходов бюджета и принцип бюджетной самостоятельности. Закрепленные за местным самоуправлением финансовые средства не обеспечивают его самостоятельность. По расчетам аудиторов Счетной палаты, в России имеется всего 2% самодостаточных муниципалитетов.

Особенность формирования доходной базы местных бюджетов в 2007–2009 гг. заключалась в высокой зависимости от безвозмездных перечислений. В 2006 г. подобные перечисления составили 58% доходов местных бюджетов.

Для обеспечения определенной социализации отечественной финансовой системы, социально ориентированного финансового обеспечения целесообразно закрепить налоговые доходы за бюджетами разных уровней бюджетной системы в соответствии с принципом «вертикальной» и «горизонтальной» сбалансированности расходных обязательств и доходных источников.

При этом особым приоритетом, как представляется, призвано стать реформирование налога на доходы физических лиц путем введения прогрессивной шкалы налоговых ставок, установления привилегий для семейных граждан, имеющих детей, и дифференциации видов получаемого дохода.

Модернизация финансовой системы России как социального государства предполагает:

сочетание социально-экономических интересов всех ее уровней при разграничении расходов и доходов;

---

* Первоначально число вопросов местного значения для поселений составляло 22, муниципального района − 20, городского округа − 27. В связи с внесением изменений число вопросов местного значения в 2007 г. составило: для поселений − 33, муниципальных районов − 28, городских округов – 37. – *Прим. авт.*

** По данным Минюста России, по состоянию на 1 января 2008 г. в государственный реестр включено 24 136 муниципальных образований, из них 1790 муниципальных районов, 521 городской округ, 1733 городских поселения, 19 858 сельских поселений, 234 внутригородские территории городов федерального значения. − *Прим. авт.*

переход от бюджетного федерализма к социальному бюджетно-налоговому федерализму, способствующему максимально возможной социальной справедливости, сокращению встречных финансовых потоков;

распределение налогов на постоянной основе (полностью или в фиксированной доле) между звеньями бюджетной системы, обеспечивающее необходимый уровень собственных доходов территориальных бюджетов, покрывающий затраты на социальные обязательства;

выравнивание посредством бюджетного и налогового регулирования до минимально необходимого уровня душевых бюджетных доходов территорий, не имеющих достаточного налогового потенциала;

компенсация бюджетам за счет налогов увеличения социальных расходов вследствие решений, принимаемых федеральными органами государственной власти, а в отношении местных бюджетов – органами государственной власти субъектов Федерации.

Основной проблемой современной финансовой системы выступает налогообложение, для которого весьма характерна неравномерность нагрузки. Одинаковый уровень доходов сопровождается различным уровнем обложения, и наоборот, неодинаковый уровень доходов характеризуется одинаковым уровнем обложения. Межотраслевая, внутриотраслевая и межрегиональная дифференциация составляют от 20 до 40 раз. Уровень отраслевой и региональной рентабельности не дифференцируется в конечную величину прямого налогообложения, влияющего на реализацию социальной функции государства. При низких доходах ряда отраслей экономики, бюджетных учреждений большинства субъектов Федерации налоговые сборы не покрывают социальных потребностей.

Сборы налога на добавленную стоимость, полностью поступающего в федеральный бюджет и являющегося основным бюджетообразующим налогом, неравномерно размещены по территории страны. В 2009 г. только на пять субъектов РФ приходилось более половины поступлений (Москва – 22%, Ханты-Мансийский АО – 15%, Ямало-Ненецкий АО – свыше 6%, Московская область – около 6%, Санкт-Петербург – 4%).

Аналогичная ситуация наблюдается по налогу на прибыль предприятий, налоговая база которых мобильна и неравномерно распределена между территориями.

Фискальная направленность налоговой политики в Российской Федерации позволила обеспечить выделение в 2008 г. на социальные отрасли и социальную политику лишь около 940 млрд руб., что соответствует 2,7% ВВП или 14,4% всех расходов федерального бюджета.

В целом пока не сбалансированы с потребностями социального государства налоговая нагрузка, уровень налогового бремени, виды и объемы льгот.

Высокие ставки налогов не создают стимулы к работе, повышению эффективности производства, не поощряют инвестиционную и инновационную деятельность. При этом десятки миллиардов долларов доходов от роста российского фондового рынка, в основной своей массе реализуемые за пределами страны, в России налогами не облагаются. Не облагались и не облагаются налогом доходы от приватизации, составляющие сотни миллиардов долларов. От 12 до 15 млн иностранцев, работающих в России по найму или занимающихся другой легальной и нелегальной деятельностью, фактически не платят налоги.

Установление одинаковых налоговых ставок для всех отраслей народного хозяйства привело к созданию для одних предприятий «тепличных условий», для других – чрезмерно «жестких».

Расчеты показывают, что более 2/3 всех доходов России создано не трудом и капиталом, а за счет природной ренты. В то же время, в отличие от малого и среднего бизнеса, ориентированного на внутренний рынок, крупные предприятия, работающие на экспорт и присваивающие природную ренту, имеют льготную систему налогообложения.

Представляется, что в основу социально ориентированной финансовой системы должно быть положено сбалансированное, эффективное отраслевое и региональное налогообложение.

Для всех отраслей общественного хозяйства, регионов общий уровень рентабельности и социальной составляющей должен трансформироваться в конкретную величину налога. Заплатив государству «фиксированный» налог, предприятие (организация) получает свободу действий. Возникает возможность за счет интенсификации труда и производства снизить себестоимость продукции (услуг) в сравнении со среднеотраслевой и среднерегиональной. Тем самым возникает дополнительная необлагаемая налогом прибыль, часть которой могла быть направлена на развитие социальной сферы.

Социализация финансовой системы требует изменений в подходе к косвенному налогообложению. Его целесообразно активнее использовать в отношении предметов роскоши, товаров и услуг, потребление которых государство ограничивает исходя из социальных целей. Существенное увеличение акциза на табак, например, значительнее способствует уменьшению численности тех, кто курит, чем длительная пропаганда о вреде курения.

Косвенные налоги (НДС, акцизы) вместе с таможенными пошлинами составляют в России в общей сумме налогов более 70%. В США соотношение обратное – около 70% поступлений формируются благодаря прямым налогам. Преобладание косвенного налогообложения в России свидетельствует о недостаточной прозрачности налоговой системы, ее завуалированности и фискальной (конфискационной) направленности.

Ключевая роль в наполнении доходами бюджетной системы, несмотря на бурный рост в последние годы налогов с сырьевых отраслей, по-прежнему принадлежит косвенному налогу, включаемому в цену реализуемого товара или услуги (НДС).

Обобщение зарубежной практики показывает, что для снижения регрессивности НДС и его «антисоциального» характера используются: нулевая ставка как льгота; пониженная ставка – от 2 до 5% на товары первой необходимости; стандартная – от 14 до 20%, а иногда и до 25%.

Во всех странах полное освобождение от НДС предоставляется социальной сфере. Установление таких льгот обусловлено необходимостью доступности для всего населения услуг образования, культуры, здравоохранения. В России, к сожалению, ситуация развивается иначе.

При налогообложении доходов принцип социальной направленности налогообложения может обеспечиваться за счет применения так называемой социальной дифференциации ставок налогов по видам и по размерам доходов. Любые виды налогов в пределах стандартного минимума должны облагаться минимальными налогами, либо освобождаться от них полностью.

Реализация сути социального государства требует не только количественных, но и качественных изменений финансовой политики. Поэтому было бы целесообразно перейти от фискального и частично социального налогообложения к полнообъемному целевому планированию социальной направленности налогообложения. При таком подходе на первый план выдвигаются социальные цели, которые должны быть достигнуты с помощью налогообложения, увязанного с системой социальных стандартов, выражающихся через социальные нормы и нормативы.

Структуру, виды и величину налога необходимо увязать с сущностью социального государства. Основные налоги и обязательные платежи призваны не только не подрывать финансовую базу реального сектора экономики, но и обеспечивать социальную защиту населения, устойчивое развитие социальной сферы, доступность социальных услуг.

Социальная направленность налогообложения как основы ресурсного обеспечения социальных обязательств государства наиболее четко проявляется в едином социальном налоге (ЕСН). Это единственный налог, о котором налогоплательщик точно знает, что он расходуется на социальные цели.

Введение ЕСН не привело к увеличению доли поступления обязательных платежей, предназначенных на социальные цели, в общем объеме налоговых поступлений, администрируемых ФНС России. В 2001–2008 гг. доля ЕСН (в том числе взносы на обязательное пенсионное страхование) в общем объеме таких поступлений составляла 23,4–24,7% против 25,0

и 26,7% по взносам в государственные социальные внебюджетные фонды соответственно в 2001 г. и в 2000 г. При этом за 2001−2008 гг. среднегодовой прирост сумм единого социального налога составлял 19,4%, что несколько ниже среднегодового прироста всех налоговых поступлений, администрируемых ФНС России за этот период (20,4%). Вместе с тем его введение увеличило налоговую нагрузку на предприятия, особенно на малый и средний бизнес.

В современной модели социальные налоги, будучи прямыми налогами на зарплату (в части, уплачиваемой наемным трудом), уменьшают платежеспособный спрос населения. В то же время, будучи косвенным налогом (в части, оплачиваемой предпринимателями), социальные налоги удорожают продукцию.

В целях социализации финансовой системы Российской Федерации в отношении ЕСН важно учитывать мировой опыт. В Бельгии, Германии, Италии, Канаде, Франции, Швейцарии, Японии, например, социальные налоги по абсолютному суммарному сбору заметно превосходят подоходный налог. В свою очередь, в Англии, Ирландии, США, Турции, Финляндии, Швеции доля социального налога ниже доли подоходного налога*.

Удельный вес социального налога в целом колеблется от 15 – 20% фонда зарплаты (Англия, Канада, США, Япония) до 30−40% (Бельгия, Германия, Голландия, Италия, Испания, Франция, Финляндия)**.

Свойство регрессивности особо проявляется при достижении верхнего предела при исчислении социального налога.

Представляется, что применительно к нашей системе налогообложения ЕСН должен быть разделен между двумя категориями плательщиков: работодателями и работниками. Нужна паритетная основа финансирова-

---

* В экономически развитых странах сложились, как известно, три модели социального налога. Первая характерна для стран с резким преобладанием взносов предпринимателей на социальное обеспечение над социальным налогом занятых: в Бельгии и Португалии в два раза, во Франции – в три, Италии – в четыре, Испании и Швеции – пять раз. Вторая группа государств (Англия, Германия, Канада, США, Швейцария, Япония) характеризуется относительно близкими по величине размерами взносов социальных налогов предпринимателей и наемных работников. Для третьей группы стран характерно резкое преобладание социального налога с занятых над взносами предпринимателей на социальное обеспечение. Так, в Дании взносы предпринимателей ничтожны. В Австралии существует лишь социальный налог с наемных работников, а социальные взносы предпринимателей отсутствуют. − *Прим. авт.*

** Большое значение имеет дифференциация ставок на социальное обеспечение. Так, в Италии в 2000 г. социальный налог имел единую ставку: с занятых – 9,19%; с работодателей – 31,88% (в торговле) и 31,86% (в промышленности). В отличие от подоходного налога, социальный налог носит пропорциональный или даже регрессивный характер. Величина ставок социальных налогов снижается при росте заработной платы. − *Прим. авт.*

ния медицинского и социального страхования, пенсионного обеспечения. Данные средства призваны поступать на личный целевой счет работника для использования в случае болезни, увольнения, получения профессиональной травмы, выхода на пенсию и др. При этих основаниях гражданин вправе снять средства со счета, осуществить безналичный перевод.

Необходимым условием социализации финансовой системы является также эффективный контроль. Его рассмотрение как элемента системы социально ориентированной со всей очевидностью свидетельствует, что финансовый контроль к данному виду деятельности в России не готов.

Отсутствие в российском законодательстве норм, определяющих понятие, например, «уклонение от уплаты налогов путем создания специальных схем», существенно усложняет налоговое администрирование. Решение о начислении налогоплательщикам, применяющим схемы уклонения от налогов, принимаются налоговыми органами и арбитражными судами, исходя из субъективного понимания сути каждого конкретного случая.

Введение Конституционным судом РФ понятия «недобросовестный налогоплательщик» и его широкое использование в правоприменительной практике создает возможность произвольного применения положений Налогового кодекса Российской Федерации как контролирующими органами, так и арбитражными судами. В Налоговый кодекс Российской Федерации, на взгляд некоторых ученых, необходимо ввести положение, согласно которому любая сделка или схема, не имеющая никакого иного экономического смысла, кроме уменьшения налоговых обязательств, должна быть признана уклонением от уплаты налогов.

Более того, видимо, целесообразно введение социального финансового контроля, направленного на обеспечение соблюдения принципа социальной справедливости. К числу основных объектов социального финансового контроля можно было бы отнести:

паритетное участие бизнеса и работников в финансировании социальных расходов путем разделения ЕСН на две части, касающиеся организации и работника. При этом работодатель уплачивает свою часть ЕСН в соответствующие фонды, определенные законодательством, а средства, перечисляемые работником, аккумулируются на его личном социальном счете;

справедливое распределение налоговой нагрузки на доходы физических лиц в зависимости от дохода, семейного положения, количества иждивенцев. Наряду с введением прогрессивной шкалы на этот вид налога (освобождением от его уплаты низкооплачиваемых работников, уровень дохода которых не превышает двух прожиточных минимумов на члена семьи, и увеличением ставки налога по мере роста дохода от 10% до 50%), часть налога (5%) от суммы налога с высокооплачиваемых сотрудников,

начиная со ставки 30%, направлять в общий социальный фонд предприятия с последующим зачислением на личные социальные счета низкооплачиваемых работников. При этом средства личного социального счета могут расходоваться сотрудником на образование (в том числе членов семьи), получение платной медицинской помощи, улучшение жилищных условий;

адресное предоставление преференций для предприятий, в том числе малого и среднего бизнеса, а также избирательность в выборе категорий физических лиц, пользующихся социальными вычетами, доступность данной льготы только для малообеспеченных слоев населения на получение платных услуг в сфере медицины, образования, приобретения жилья.

Таким образом, основным инструментом социализации финансовой системы России выступают явные и латентные функции финансов, а также функции и дисфункции, посредством которых государство участвует в регулировании общественных отношений в целях обеспечения всеобщего блага. Механизм социализации финансовой системы выстраивается на принципиально новой концептуальной основе, в которой фискальная функция финансов, особенно государственных (муниципальных) финансов, уравновешивается распределительной, регулирующей и социальной функциями, позволяющими обеспечивать в обществе социальную справедливость и социальное равенство. При этом социализация финансовой системы страны предполагает замену принципа бюджетного федерализма принципом бюджетно-налогового социального федерализма. Соответственно, наряду с пятизвенной финансовой системой будет функционировать система субсидиарного финансирования и социальных обязательств.

Список литературы

Мацкуляк, И.Д. Содержание финансовой системы // Финансовая экономика. – 2009. − № 5.

Россия в цифрах. 2004: Краткий стат. сб. – М., 2004.

Социально-экономическое положение России. 2008 год / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2009.

Kuusi, P. Social Policy for the Sixtics. A plan for Finland. – Helsinki, 2004.

© Мацкуляк И.Д., 2010