

## Основы реализации социальной функции государства

© 2011 Д.А. Камилов

кандидат экономических наук

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: OET2004@yandex.ru

Статья посвящена анализу основных взглядов и подходов к реализации социальной функции федеративного государства в условиях современной рыночной экономики. Особое место автор уделяет рассмотрению социальной функции в условиях финансово-экономического кризиса и идеи о том, что именно социальное государство будет определяющей парадигмой человеческого развития в экономике XXI в.

*Ключевые слова:* социальная функция государства, бюджетное устройство федеративного государства, справедливость налогообложения, сотрудничество государства с общественными организациями.

Реализация социальной функции государства имеет непосредственное отношение к общественному благосостоянию людей, к удовлетворению их материальных, социальных и интеллектуальных потребностей, к формированию взаимного уважения и человеческого достоинства, к установлению социальной стабильности, социального мира в обществе. Исполнение социальной функции государства предполагает следующие виды деятельности: политику регулирования доходов, занятости, социального обеспечения, политику в сферах образования и здравоохранения, жилищную и пр. Цель реализации социальной функции государства - поддержание и развитие человека как высшей ценности любого общества. Практическая реализация модели социальной политики зависит от политического устройства, уровня экономического развития, отношений собственности, структуры управления, культуры, морали, особенностей истории и традиций.

Другая важная особенность реализации социальной функции государства состоит в том, что она преимущественно имеет дело с механизмом распределения и потребления благ через государственный бюджет. Следовательно, ее осуществление непосредственно связано с финансово-бюджетной политикой, в том числе с налоговой политикой государства. Однако при реализации социальной функции часто происходит отрыв цели от средства. Так, отрыв во времени и пространстве налоговой политики от реализации социальной функции, в частности от политики бюджетного финансирования социальных услуг (предоставления их населению бесплатно или на льготных условиях), создает "финансовую иллюзию" и нерациональное отношение к потреблению социальных услуг. Другими словами, в сознании большинства граждан предоставление социальных льгот воспринимается вне

связи с взиманием с них налогов. Поэтому многие поддерживают меры по увеличению объема финансирования социальных программ, но как налогоплательщики они выступают против любого повышения их налогового бремени.

В связи с различием временных лагов решения социальных и экономических проблем властные структуры и политики нередко используют социальную политику в популистских целях, обещают быстро осчастливить людей, несколько не заботясь об обоснованности своих обещаний, что подрывает доверие к власти и формирует так называемое "молчаливое большинство", которое предпочитает "голосовать ногами". В то же время показатели реализации социальной функции могут служить системой оценки результатов экономической политики, что особенно важно в кризисных ситуациях, например, знание предельных величин социальных показателей для оценки критического уровня социальной напряженности и для принятия своевременных обоснованных решений по предотвращению социального взрыва. При этом важно, что реализация социальной функции как распределительная политика подвержена большому влиянию человеческого фактора, а социально-распределительные отношения сильно зависят от сложившихся в обществе представлений о социальной справедливости, от уровня развития трудовой морали и отношения к богатству и бедности и т.д.

С учетом отмеченных выше основных положений, по нашему мнению, именно идея социального государства будет определяющей парадигмой человеческого развития в экономике XXI в. В интересах социального развития необходимо выдвинуть в процессе развития на передний план интересы человека и ориентировать экономику на более эффективное удовлетворение потребностей человека. Социальное государство, како-

вым мы себя объявляем, связывается с идеей социальной справедливости и благосостояния. Неотъемлемыми функциями такого государства являются:

- разработка концепции социального развития общества и стратегической социальной политики;
- создание социально-аргументированных предпосылок многоукладной экономики;
- составление и определение приоритетов социальных программ с соответствующим финансовым и материальным обеспечением;
- идеологическое и информационное обеспечение социальной политики и социальных программ;
- формирование системы социального управления как на федеральном, так и на региональном уровне власти и управления, системы, построенной на сотрудничестве социальных учреждений государства с общественными и религиозными организациями, политическими партиями, которые занимаются решением социальных проблем;
- системное правовое обеспечение совокупности социальных функций государства.

В контексте сказанного реализация социальной функции предстает в качестве самостоятельного и равноправного вида государственной политики. Одновременно социальная политика становится компонентом рыночной экономики, поскольку осуществляемая экономическая политика, которая направлена на обеспечение экономического роста и занятости населения, является вместе с тем и наилучшей социальной политикой. При подобном восприятии социального государства создаются предпосылки предупреждения социальной напряженности. Исторический опыт свидетельствует, что, в отличие от этого, в странах со слабым потенциалом гражданского общества происходит резкое социальное расслоение населения, социальная политика становится опасно непредсказуемой и формируется среда, благоприятствующая свертыванию социальных функций государства.

Реализация социальной функции государства предполагает использование в основном бюджетных и внебюджетных (государственные фонды обязательного социального страхования) источников финансирования.

Бюджетное устройство и бюджетный процесс в России регламентируются положениями Конституции РФ, Бюджетным кодексом, а также ежегодным принятием федерального закона о бюджете на соответствующий год, законов субъектов Федерации и правовых актов местных представительных органов власти о бюджетах на очередной финансовый год.

В Бюджетном кодексе устанавливается, что бюджет – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и выполнения функций органов государственной власти и местного самоуправления в виде баланса доходов и расходов. Бюджетная система РФ, по мнению И.Н. Мысляевой<sup>1</sup>, определяется как совокупность всех видов бюджетов, а также государственных целевых фондов и внебюджетных социальных фондов. Бюджетная система РФ регулируется нормами права РФ и субъектов РФ.

Бюджетное устройство – это построение и организация бюджетов и бюджетной системы. Бюджетная система базируется на следующих принципах:

- единство;
- разграничение бюджетных полномочий между органами власти всех уровней;
- разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;
- самостоятельность бюджетов;
- равенство бюджетов соответствующего уровня;
- сочетание интересов всех уровней бюджетной системы.

Бюджетный процесс – это регламентируемая нормами права деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов.

Составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование, т.е. процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами различного уровня в целях выравнивания доходной части бюджетов до минимально необходимого уровня.

Распределение доходов между бюджетами отражает принципы построения и организации бюджетной системы, где, прежде всего, учитывается необходимость создания финансовой базы для каждого органа государственной власти и управления в целях осуществления их функций в соответствии с программами экономического и социального развития территорий.

При распределении доходов между отдельными бюджетами решаются задачи обеспечения:

- сбалансированности доходов каждого бюджета;
- заинтересованности региональных и местных органов власти и управления в выполнении плановых поступлений общегосударственных доходов и налогов;
- равномерности поступления доходов в бюджет для своевременного финансирования всех предусмотренных мероприятий;

- перераспределения финансовых ресурсов между территориями для выравнивания уровней их развития.

Состояние доходных и расходных статей бюджета может быть различным в разные моменты времени. Следствием превышения расходов государства над доходами бюджета является бюджетный дефицит. Бюджетный дефицит - финансовое явление, не обязательно относящееся к разряду чрезвычайных, исключительных событий. В современном мире нет государства, которое в те или иные периоды своей истории не сталкивалось бы с проблемой бюджетного дефицита. Однако качество самого дефицита может быть различным.

Так, дефицит может отражать кризисные явления в экономике, ее развал, неэффективность финансово-кредитных связей, неспособность правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране. В этом случае он явление чрезвычайно тревожное, требующее принятия не только срочных и действенных экономических мер (по стабилизации экономики, финансовому оздоровлению хозяйства и т.п.), но и соответствующих политических решений. В условиях протекающего в настоящее время финансово-экономического кризиса крайние отрицательные последствия (финансовые, экономические, социальные) значительного бюджетного дефицита (который возник в ряде европейских стран и США) настоятельно требуют осуществления мер по его преодолению. Стремление к равновесию бюджетных доходов и расходов путем сбалансированности государственного бюджета - это в данном случае одна из главных задач. Только решая ее, можно проводить целенаправленную финансовую политику. При этом следует учитывать, что способы реализации этой задачи во многом определяются тем, до какого предела (нулевого или иного) и какими темпами нужно стремиться к достижению сбалансированности бюджетных расходов с доходами.

Подход к анализу бюджетного равновесия с точки зрения допустимости дефицита предусматривает и соответствующую систему налогообложения. Стимулирующая функция налогов является главной для развития предпринимательства. Наряду с выполнением других функций, по мнению И.Н. Мысляевой<sup>2</sup>, налоговая политика должна стимулировать развитие производства, формировать оптимальную структуру экономики, отвечающую рыночным принципам ее организации, способствовать сокращению затрат, формировать действенную структуру и конъюнктуру рынка. Необходим выбор такой базы налогообложения, таких уровней ставок налогов, сис-

темы изъятия налоговых платежей из прибыли предприятий, которые побуждали бы предприятия к развитию производства, создавали бы дополнительные стимулы для роста инвестиций. Снижение уровня налогов способствует росту инвестиций и, таким образом, развитию производства, повышению уровня занятости населения и увеличению налогооблагаемой базы, поэтому в данном случае суммы поступлений налогов не сокращаются, а возрастают.

Индивидуальный подоходный налог в наибольшей степени, чем другие, связан с реализацией социальной функции государства. Обычно порядок его взимания предусматривает необлагаемый минимум и прогрессивность обложения. Становление и развитие этого вида налога обусловлено не только экономическими факторами, но и прежде всего социально-экономическими процессами. В XX в. преобладали тенденции к более равномерному распределению налогового бремени между разными слоями населения в соответствии с их платежеспособностью, а также к классовому компромиссу и социальному миру. Индивидуальный подоходный налог как демократический институт наиболее полно реализует себя при развитии демократии и всеобщей избирательной системы, в условиях правового государства, когда уважаются права человека, соблюдается принцип равенства и социальной справедливости и когда велика роль гражданской ответственности членов общества.

Прогрессивное налогообложение в сочетании с организацией программы трансфертных платежей служит инструментом для выравнивания уровня доходов населения. Объективным критерием возможности применения прогрессивного налогообложения доходов высокодоходных групп населения, по мнению Л.И. Якобсона<sup>3</sup>, является их удельный вес в совокупных доходах общества, например, если на долю высокодоходных групп населения приходится значительная часть национального продукта. Так, в середине 1980-х гг. в США доходы, полученные низкодоходной группой, до налогообложения и учета трансфертного платежа составили 1 % от совокупных доходов, а высокодоходной группой - 52,4 %, после вычета налогов и учета трансфертных платежей, соответственно, - 4,7 и 45,7 %<sup>4</sup>.

Следует также отметить, что бюджетная система России по своему построению аналогична административно-территориальному устройству страны. Консолидированный бюджет РФ состоит из федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Последние, в свою очередь, состоят из бюджета субъекта Федерации и консолидированных бюджетов рай-

онов, городов, т.е. экономической основой бюджетного устройства России является ее система хозяйствования, а политической основой бюджетной системы – государственное устройство РФ как федерации. Законодательством России регламентируются бюджетные права, которые определяют положение каждого отдельного бюджета в бюджетной системе, распределение доходов и расходов между отдельными органами и взаимоотношения между различными органами государственной власти в процессе составления и исполнения бюджетов. При этом важно, что горизонтальная и вертикальная справедливость суть разновидности распределительной справедливости. К распределительной справедливости относятся также справедливость налоговой системы между Центром и другими уровнями управления, между регионами, справедливость между поколениями.

Справедливость между центральными органами власти и регионами при распределении налоговых платежей учитывает тип государственного устройства страны (унитарное или федеральное), разграничение правомочий в налоговой системе, тенденцию регионализации и необходимость дифференциации федеральных налогов в пользу менее развитых регионов.

В связи с этим, по нашему мнению, дальнейшее реформирование межбюджетных отношений предполагает проведение эффективной с точки зрения социальной направленности бюджетно-налоговой политики государства, которая создаст объективные предпосылки (после принятия соответствующего законодательства) создания системы государственных минимальных стандартов, формирование которых должно осуществляться исходя из следующих принципов:

- соблюдение конституционных прав граждан Российской Федерации;
- всесторонняя экономическая и социальная обоснованность государственных минимальных социальных стандартов;

- предоставление различным слоям и группам населения равных прав на социальные гарантии и обеспечение общедоступности услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями;

- ответственность за соблюдение государственных минимальных социальных стандартов.

В заключение необходимо отметить, что постоянная трансформация экономического пространства позволит создать объективные предпосылки формирования системы общественной эффективности. Эволюция во взаимоотношениях между экономической эффективностью и социальной справедливостью из факторов ограничения должна привести к образованию системы, в которой эти два фактора в равной степени будут обеспечивать социально-экономическое развитие общества. Это обусловлено тем, что в условиях, когда права собственности четко определены и защищены, кооперативный тип поведения (общественно ориентированное поведение) является рациональным и в конечном итоге отвечает интересам индивида. Представленный выше подход к пониманию современной рыночной экономики определяет основы формирования социальной функции государства, цель которой должна заключаться в оптимизации размеров социальных выплат в семейный бюджет и налоговых отчислений в различные бюджетные и внебюджетные социальные фонды.

<sup>1</sup> Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы. М., 2003. С. 30-31.

<sup>2</sup> Там же. С. 86.

<sup>3</sup> Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: учебник. М., 1995. С. 181.

<sup>4</sup> Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций: учеб. пособие. М., 1995. С. 64.

Поступила в редакцию 03.05.2011 г.