

ББК 65.9 (2) 27
УДК 352.075 (470)

Социальная политика и налоговое регулирование / Под ред. д.э.н., проф.
Е. В. Тишина. – СПб: СПб отд-е РАЕН, 2002. – 356 с.

В монографии рассматриваются теоретические проблемы и методические вопросы формирования социальной политики и тех направлений налоговой системы, которые могут быть направлены на ее обеспечение. В рамках комплексного подхода раскрываются сущность и основные направления государственного регулирования социально-экономических процессов в условиях экономики рыночного типа; исследуются принципы, механизмы и инструментарий формирования социальной политики; анализируются современные модели управления социально-экономическими процессами на различных уровнях территориальной организации – федеральном, региональном, местном. Предлагается детальный анализ налоговой практики в контексте возможности реализации социальной функции налогообложения.

Книга рассчитана на специалистов в области социально-экономического регулирования и планирования, может быть использована при обучении по специальностям «Государственное регулирование экономики и стратегическое планирование», «Государственное и муниципальное управление» и смежным специальностям, а также в системе подготовки и переподготовки работников органов государственного и муниципального управления.

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор *Р. А. Ислаев*
доктор экономических наук, профессор,
член-корреспондент РАЕН *В. К. Потемкин*

© Российская Академия естественных наук
Секция « Экономика и социология», 2002

© Коллектив авторов, 2002

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Раздел 1. СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ	
1.1. Современное состояние и проблемы развития социальной сферы	14
1.2. Социальная политика государства и ее приоритеты	32
1.3. Качество жизни населения в системе формирования целей социального развития	66
1.4. Стандарты качества жизни в системе управления социальным развитием	100
Раздел 2. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ КАК ВАЖНЕЙШАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА	
2.1. Роль и место социальной защиты населения в социальной политике государства при переходе к рынку	117
2.2. Основные направления, методы и формы реализации социальной защиты населения	129
2.3. Социальная поддержка незанятого населения	164
2.4. Социальное обеспечение нетрудоспособного населения	182
2.5. Социальная поддержка семьи, материнства и детства	197
2.6. Адресная социальная помощь	212

<i>Раздел 3. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ</i>	
<i>ИНСТРУМЕНТАРИЯ НАЛОГОВОГО</i>	
<i>РЕГУЛИРОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ</i>	
<i>СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ</i>	
3.1. Социальная функция	
системы налогообложения	
и ее содержание в регулировании	
социально-экономических	
процессов в обществе	245
3.2. Пути формирования системы	
регулирования социальных процессов	
и общественного благосостояния	252
3.3. Основные направления анализа	
реализации социальной функции	
налоговой системы Российской Федерации	
в период перехода к экономике рыночного типа	270
3.4. Анализ инструментов налогового	
регулирования на региональном уровне	
(на примере Санкт-Петербурга)	294
3.5. Налоговые льготы как инструмент	
реализации социальной	
функции налогообложения	317
Заключение	349
Литература	351

ВВЕДЕНИЕ

Процесс становления рыночных отношений неизбежно связан со значительными социальными издержками. Последние существенно различаются в зависимости от конкретного варианта перехода к рынку, а стало быть требуют разработки того или иного варианта социальной политики. Так, реализация на практике в той или иной форме варианта «шоковой терапии», предусматривающего формирование равновесных финансовых пропорций и становление рыночных отношений за минимально короткий срок, приведет к структурной перестройке экономики на фоне резкого инфляционного взрыва, жесткой эмиссионной политике и, как следствие, минимизации средств, выделяемых на социальные нужды населения и соответствующие социальные программы. Реализация этого варианта чревата разрушительными социальными последствиями, снижением уровня и качества жизни основной части населения.

Сложной, как показала практика ряда постсоциалистических стран, в социальном плане представляется и реализация вариантов движения к рынку, обеспечивающих поэтапный переход к эквивалентному обмену на рынках продукции и факторов производства, более плавную структурную перестройку экономики при активном государственном регулировании инфляционных процессов и осуществлении комплекса мер по социальной защите и поддержке населения. Важно учесть, что при всех так называемых «плавных» вариантах перехода к рынку зависимость траектории социально-экономического развития будет особенно сильной от большинства институциональных факторов – ценообразования, налогообложения, форм и систем оплаты труда и др. Не просто в этих условиях правильно представить себе содержание социальной политики в целом, наиболее эффектив-

ные направления, формы и методы реализации социальной защиты как с позиций социальной, так и экономической эффективности. Более того, определенные, признанные ныне приемлемыми способы демпфирования указанных противоречий и методы решения проблемы обеспечения социальной защищенности не только не ведут к позитивному результату, но еще больше раскручивают спираль инфляции, способствуют дальнейшему ослаблению потребительского рынка и т.п.¹

Нельзя недооценивать и роль государства в переходный период к рыночной экономике, что оправдывает даже потенциально присущие сильной социальной политике элементы патернализма. По крайней мере, мы во многом разделяем мнение известного венгерского экономиста-рыночника Я.Корнаи, утверждавшего, что до тех пор, пока доминирующей остается государственная собственность, лишь административные средства могут противостоять давлению

¹ Во всяком случае с этим было бы трудно спорить тогда, когда эти процессы нами были впервые осмыслены (См.: Е. В. Тишин. *Социальная защита населения при переходе к рыночной экономике*. – СПб, 1993). Трудно спорить с тем, что за базу единого общегосударственного механизма социальной защиты должна быть взята система государственных социальных гарантий. Ее утверждение предполагает в качестве законодательной базы закон о минимальном потребительском бюджете, который сам по себе является важнейшей социальной гарантией. Должен законодательно определяться приемлемый уровень потребления каждого гражданина. При этом минимальный потребительский бюджет должен давать возможность не только для удовлетворения первоочередных потребностей по поддержанию жизни, но и обеспечивать доступ к услугам образования, медицинского обслуживания, социально-культурного комплекса. Использование минимального потребительского бюджета (как законодательно закрепленной социальной гарантии) и сегодня предполагает соответствующие сдвиги в системе распределения, что означает отход от остаточного принципа и реальную социализацию экономики.

Также очевидно, что степень реализации потребностей в социальной защите не может ограничиваться мерами индексации доходов или фрагментарной помощью как в денежной, так и в материально-вещественной формах. Учитывая различные аспекты проявления потребности в социальной защите, переход к рыночной экономике должен быть подкреплен обоснованной системой социальных нормативов, способных обеспечить тот или иной достижимый при данных условиях и типе развития экономики уровень социальных гарантий.

определенных слоев с целью извлечения из своего положения дополнительных выгод за счет других групп населения. Думается, позитивную роль государство переходного периода может и должно сыграть и во многих других направлениях обеспечения социальной политики¹.

Принятый в рамках существующего законодательства курс на развитие территориального самоуправления, несомненно, создает новые условия деятельности местных органов власти и управления, более широкие возможности их взаимодействия, вытекающие из общей логики и концепции территориальной самостоятельности. И об этом мы писали неоднократно². В то же время и в этой же связи требует уточнения сущность системы управления социальной сферой территориальных образований, ибо данная область управления отличается рядом принципиальных особенностей. К числу таковых следует отнести высокую социальную значимость проблемы обеспечения населения услугами отраслей социальной инфраструктуры, необходимость выделения в системе управления социальной сферой федерального, регионального и местного (муниципального) компонентов (например, в сферах соблюдения государственных гарантий по оказанию бесплатной медицинской помощи населению, обеспечения занятости, социальной защиты социально уязвимых слоев и т.п.), важность точного разделения полномочий и ответственности в управлении социальной сферой между участниками управленческой вертикали.

Все сказанное свидетельствует о необходимости разработки научных основ и концепции управления социаль-

¹ См.: С. А. Иванов, Е. В. Тишин. *Стандарты качества жизни в системе социального управления*. – СПб, 1998.

² См., например: *Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования*. – М., 2000; Е. В. Тишин, С. Б. Мурашов. *Государственное регулирование экономики*. – СПб, 2001; и др.

ной сферой на различных уровнях управленческой иерархии, определения предпосылок в процессе выбора направлений, методов и механизмов ее формирования и реализации. Очевидно и то, что для формирования целостной, теоретически обоснованной концепции коренных преобразований социальной политики и системы управления социальной сферой в направлении обеспечения цивилизованных условий жизнедеятельности населения, а также для выработки практических мероприятий по повышению качества жизни людей необходимо решение ряда актуальных теоретических вопросов. Среди них особую значимость приобретают такие, как определение приоритетов социального развития; разделение обязанностей и полномочий органов государственного управления и местного самоуправления по обеспечению приемлемого качества жизни людей; разработка нормативов и стандартов качества жизни и мн. др.

По существу из данной парадигмы вытекает со всей очевидностью прежде всего необходимость определения сущности управления социальной сферой. Опять же напомним, что в наиболее общем виде последняя состоит в целенаправленном воздействии государственных и муниципальных представительных и исполнительных органов власти на все составляющие сферы социального развития. Тогда под системой управления социальной сферой территориальных образований можно понимать совокупность объекта управления (в общем случае – это сфера социальных отношений) и субъекта управления, включающего организационную структуру управления, механизм управления и собственно процесс управления.

Для выявления социально-экономических закономерностей, определяющих развитие системы управления социальной сферой, выработки социальной политики необходимо:

- исследование сущности и содержания социальной сферы территориальных образований, ее роли в процессе формирования и реализации социальной политики;
- определение научных основ нормативного регулирования социальных процессов, методологии социального нормирования, методических подходов к анализу и измерению качества жизни населения;
- разработка важнейших направлений развития социальной сферы территориальных образований, повышения качества жизни населения и определение на этой основе системы ключевых показателей социального развития;
- формирование системы обеспечивающих достижение целей социального развития бюджетных и налоговых механизмов и др.

Практически данный подход позволит обеспечить взаимосвязь и сопоставимость показателей социального развития, индикаторов социального состояния и самочувствия, социальных нормативов и стандартов, а по существу представляет собой некую последовательную, логически непротиворечивую цепь аналитических действий органов управления в области регулирования социальных процессов.

При этом очевидно, что при формировании основных направлений социальной политики чрезвычайно важную роль играет налоговая система¹. Как уже неоднократно отмечалось, налоговая политика в современных условиях выполняет ряд функций: фискальную (обеспечение доходной части бюджетов различных уровней); стимулирующую (регулирование развития экономики в интересах общества); социальную (финансирование производства общественных

¹ См.: С. Б. Мурашов. *Формирование системы налогообложения в современной социально-экономической структуре российского общества.* – СПб, 2000.

благ, регулирование дифференциации доходов в направлении обеспечения социальной справедливости, социальных гарантий членов общества, проведения эффективной социальной политики и мероприятий по социальной поддержке неблагополучных в широком смысле групп населения). И именно вопросы взаимодействия выработки концепции социальной политики и мероприятий налоговой практики менее всего были в центре внимания российских экономистов, политиков, практиков.

Между тем в условиях характерной для России 90-х годов нестабильности экономики, вытекающей из этого социальной проблематики в обществе переходного периода, социальная функция налоговой политики приобретает особое значение. Нет смысла повторять известную истину, что, согласно современной институциональной теории, государство обязано восполнять пробелы (и провалы) рынка по меньшей мере в таких направлениях, как стабилизация экономики; развитие научного, образовательного и интеллектуального потенциалов; производство общественных благ; охрана природной среды; наконец, предупреждение и ликвидация чрезмерных неравенств в доходах населения, разрешение неизбежных при этом социальных конфликтов.

Однако действующая в настоящее время налоговая система России эти задачи не решает. Более того, ей присущи такие существенные недостатки, как нестабильность налогового законодательства; большая номенклатура налогов; отсутствие эффективной системы контроля за уплатой налогов; высокая налоговая нагрузка (порядка 35,1% ВВП), обуславливающая преимущественно фискальный характер налогообложения и не позволяющая ему стимулировать хозяйственную деятельность и осуществлять регулирование народного благосостояния и процессов социального развития. Достаточно сказать, что, по офици-

альным данным, в 2000 году около 30% населения России имели доход ниже прожиточного минимума, в то время как в 1990 году эта доля составляла всего лишь 2,8%. Неуклонно растет незанятость, резко сократилась за годы реформ покупательная способность населения и др.

Очевидно, что для стабилизации и постепенного повышения благосостояния людей, сокращения уровня социальной стратификации требуется сформировать гибкую систему регулирования благосостояния и органично включить в ее состав те формы и те механизмы налогового регулирования, которые созданы и апробированы мировой практикой.

Совершенствование налогообложения – есть лишь одна из сторон данного специфического социального феномена, ибо налоги представляют собой специфическое социальное отношение, связанное с процессом производства, распределения и присвоения части материальных, социальных и духовных благ в масштабах общества. Но (помимо всего прочего) совершенствовать систему налогообложения невозможно, не представляя себе четко потенциальных социальных последствий от привносимых в систему новшеств. Действительно, роль налогообложения в реализации его социальной функции и регулировании условий жизнедеятельности населения двояка. С одной стороны, налогообложение выступает в качестве инструмента организации, планового регулирования и финансового стимулирования деятельности хозяйствующих субъектов, направленной на производство необходимых обществу благ; с другой стороны, оно является методом регулирования и контроля над процессами социальной дифференциации в обществе.

Из всего сказанного вытекает, что перспективы развития социальной функции налогообложения во многом свя-

заны не только с совершенствованием налогового инструментария, но и с формированием принципиально иной, социально ориентированной политики в обществе¹. Поэтому искреннее стремление рассмотреть взаимосвязи между налоговой политикой и параметрами условий жизнедеятельности населения, т.е. социальные аспекты налогообложения, вынуждают продолжить исследования в принципиально новой плоскости – плоскости определения не только взаимосвязи налоговой практики и социального самочувствия различных групп населения², но и более детального представления того ареала задач социальной политики на любом из уровней ее организации, принципов и направлений ее формирования, которые, несомненно, позволят более точно соотнести элементы социального управления и налоговой политики, определить возможности, перспективы и ограничения в рамках их взаимодействия.

Очевидно, что для стабилизации и постепенного повышения благосостояния людей, сокращения уровня социальной стратификации требуется сформировать гибкую систему регулирования благосостояния и органично включить в ее состав те формы и те механизмы налогового регулирования, которые созданы и апробированы мировой практикой.

¹ Появившиеся в последнее время работы отечественных ученых-экономистов (В. П. Волобуев, И. В. Горский, Е. Б. Исаева, Б. М. Сабанти, Д. Г. Черник и др.) раскрыли многие аспекты теории налогообложения в условиях становления рынка. Однако лишь некоторые авторы ставили вопрос о механизме формирования уровня жизни и его социальной направленности в плоскости реформирования существующей системы налогообложения (Н. М. Рымашевская, М. П. Дмитриев и др.).

² Эти вопросы были рассмотрены в контексте исследования воздействия налоговой системы на экономическое сознание населения, анализа социального самочувствия руководителей предприятий, предпринимателей малого и среднего бизнеса (С. Б. Мурашов. *Социальное самочувствие населения и налоговая система*. – СПб, 1996); социального мониторинга в программах построения системы налогообложения, анализа основ формирования муниципальной социально-экономической политики (Е. В. Тишин. *Социальная политика // Основы местного самоуправления в городах России*. – СПб, 1997) и т.п.

Книга написана коллективом авторов в следующем составе:

- Е. В. Тишин, д.э.н., профессор, действительный член Национальной Академии ювенологии (введение; главы 1.1; 1.2; 1.4; 2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6; 3.1; 3.2; заключение);
- Д. П. Гавра, д.с.н., профессор (1.2; 1.4; 2.6);
- О. А. Гармасар, к.э.н., доцент (3.5);
- С. А. Иванов, к.э.н. (1.3; 1.4);
- А. В. Калиновский, аспирант (1.2);
- С. Б. Мурашов, к.э.н. (1.2; 1.3; 1.4; 3.1; 3.2; 3.3; 3.4; 3.5).

Авторы отчетливо понимают, что детальное изложение всех аспектов проблемы управления социальной сферой, формирования социальной политики территориального образования, мероприятий в системе налогового регулирования требует значительно большего объема книги. Авторы предполагают продолжить научную разработку обозначенного комплекса проблем и с благодарностью примут все критические замечания и пожелания читателей.