



ЦЕНТР ПРОБЛЕМНОГО АНАЛИЗА
И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО
ПРОЕКТИРОВАНИЯ

*В.В. Симонов, С.С. Сулакшин, И.В. Подпорина,
М.Ю. Погорелко*

БЮДЖЕТ И НАЛОГИ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ

Москва · Научный эксперт · 2008

Центр проблемного анализа и государственно-
управленческого проектирования

**В.В. Симонов, С.С. Сулакшин, И.В. Подпорина,
М.Ю. Погорелко**

Бюджет и налоги в экономической политике России

Москва
Научный эксперт
2008

УДК 336.14:336.22
ББК 65.261.3+65.261.4
С 37

Симонов В.В., Сулакшин С.С., Подпорина И.В., Погорелко М.Ю.

С 37 Бюджет и налоги в экономической политике России. Монография —
М.: Научный эксперт, 2008. — 240 с.

Под общей редакцией С.С. Сулакшина

ISBN 978-5-91290-033-4

В монографии рассмотрены теоретико-методологические основы государственной бюджетной и налоговой политики и ее фактическое состояние в современной России. Основные тренды идентифицированы на 2007 г. и по прогнозным проектировкам до 2010 г. Сделан вывод о необходимости существенной модификации российской налоговой и бюджетной систем и политики. Обоснованы конкретные предложения по совершенствованию российского законодательства в связи с выявленными проблемами в виде так называемой проблемно-управленческой матрицы — оригинальной методологической разработки Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

Монография может быть рекомендована государственным управленцам, законодателям, научным работникам, аспирантам, студентам, преподавателям юридических и экономических специальностей, представителям бизнеса, а также всем интересующимся современными правовыми и экономическими проблемами налоговой и бюджетной политики государства.

УДК 336.14:336.22
ББК 65.261.3+65.261.4

© Симонов В.В., Сулакшин С.С., Подпорина И.В.,
Погорелко М.Ю., 2008.

© Центр проблемного анализа и государственно-
управленческого проектирования, 2008

ISBN 978-5-91290-033-4

Содержание

Введение.....	5
Глава 1. Теория и методология формирования и реализации бюджетной и налоговой политики как государственно-управленческой практики	15
1.1. Государственная политика как управленческая категория	15
1.2. Методология разработки государственной бюджетной и налоговой политики.....	18
1.3. Методология факторного анализа.....	21
Глава 2. Роль бюджетной и налоговой политики в модификации типа российской экономики.....	24
2.1. Функции государственного бюджета	24
2.2. Механизмы и методы бюджетного регулирования.....	37
2.3. Бюджетное регулирование финансовых потоков.....	42
2.4. Концептуальные вопросы формирования бюджета развития	46
Глава 3. Современная бюджетная и налоговая политика Российской Федерации	56
3.1. Налоги как цена услуг государства.....	56
3.2. Дуализм налогообложения: фискальное и регулирующее	62
3.3. Бюджетная политика России до 2005 г.	71
3.4. Бюджетная и экономическая политика России 2006–2010 гг.	88
3.5. Новые технологии решения проблем бюджетной политики	103
Глава 4. Формирование доходов и расходов государственного бюджета как фактор развития.....	111
4.1. Налоговый потенциал бюджетной системы России.....	111
4.2. Уровни бюджетной системы и налоговые полномочия	135
4.3. Стимулирующая роль налогов	140

4.4. Проблема инвестиционной ориентации бюджетной системы Российской Федерации	148
4.5. О формировании бюджета развития	158
Глава 5. Социальное измерение бюджетной политики Российской Федерации	164
5.1. Основные направления социальной политики Российской Федерации	164
5.2. Доходы граждан как критерий социальной политики	166
5.3. Федеральный бюджет как инструмент социальной политики государства	178
5.4. Социальные стандарты и нормативы	182
5.5. Приоритетные национальные проекты	185
Глава 6. Долговая составляющая бюджетной политики Российской Федерации	188
6.1. Долговая политика Российской Федерации в 2005– 2006 гг.	188
6.2. Долговая политика Российской Федерации в 2007 г.	193
6.3. Основные направления долговой политики Российской Федерации на 2008–2010 гг.	194
Заключение.....	202
Литература.....	211
Приложение 1. Проблемно-управленческая матрица государственной бюджетной и налоговой политики	218
Приложение 2. Управленческий трехпериодный план государственной бюджетной и налоговой политики	231
Вкладыш 1. Проблемно-управленческое дерево государствен- ной бюджетной и налоговой политики	

Введение

При любом способе организации общественной системы, известном истории, государственный бюджет во всех его проявлениях (бюджетная система, государственная налоговая и бюджетная политика, организация бюджетного процесса, система государственных расходов, методы государственного воздействия на экономический рост через государственные инвестиции и пр.) *не* представляет собой самостоятельной и независимой категории. Бюджет как механизм концентрации и использования финансовых ресурсов, отчужденных различными способами у населения страны, является производной от тех обязанностей, которыми общество наделяет государство как политико-экономическую систему, представляющую интересы общества.

Даже во времена, когда государственного бюджета как такового еще не существовало, когда его заменяла казна правителя, население было обязано наполнять эту казну — еще не налогами (т. е. добровольными выплатами в пользу государства на основании закона), но податями. Эти отчисления знаменовали собой ту плату, с помощью которой общество оплачивало услуги государства по обороне, соблюдению общественного порядка, организации инфраструктур и др.

С возникновением современных национальных государств и формированием правовых систем регулирование этих отношений между обществом и государством было возложено на законодательство. Там, где устанавливался конституционный порядок взаимоотношений между обществом и государством, общество, формулируя конституцию, очерчивало в ней набор функций, которые оно слагало с себя, поручая их исполнение государству, и брало на себя обязанности оплачивать государству выполнение этих отчужденных обществом функций (через механизм добровольных налоговых выплат).

Таким образом сформировалась система отношений между обществом и государством, основанная на принципе платности государственных услуг: общество отчуждает от себя, а государство берет на себя обязанность выполнения некоторого набора

общественно полезных функций за определенную плату со стороны общества.

Если посмотреть на вопрос с вульгарно-экономических позиций (а именно так, т. е. полностью абстрагируясь от социальных функций государства и социальных последствий его деятельности, привыкла смотреть на дело современная «либеральная» экономическая теория), складывается простейшая схема. Государство производит товар (государственные услуги, базовый набор которых прямо установлен в конституции или может быть выведен законодательно из ее положений), обладающий для общества в целом определенной потребительной стоимостью, а общество добровольно покупает этот товар, предварительно оплачивая его через налоговый механизм, установленный законодательством.

Формируется система, схожая с системой беспроцентного кредитования под гарантии: общество через налоги кредитует создание в будущем государственных услуг, а государство, со своей стороны, гарантирует, что эти услуги будут созданы и переданы обществу в возмещение части произведенных обществом расходов. Полностью они не могут быть возмещены никогда, поскольку часть налоговых поступлений расходуется на содержание государственного аппарата, обеспечивающего производство государственных услуг. Именно в этой невозмещаемой части и реализуется в полной мере принцип платности государственных услуг для общества, все прочее означает производство товара за счет покупателя, так сказать, «из материала заказчика».

Достигнув подобного рода «договоренности» с государством по вопросу формирования государственных доходов общество может не только интересоваться, как именно будут израсходованы мобилизованные за его счет средства, но и на основании своих конституционных прав вправе формировать некие целевые установки, определяющие общий смысл системы государственных расходов. Если конечно речь идет о действительно «социальном» государстве, что в переводе с латыни на русский язык означает — государство *общественное*, т. е. как минимум действующее *от имени и по поручению* общества, а как максимум — *в интересах* всего общества.

Однако эта идеальная модель в современном мире встречает ряд препятствий, обусловленных во многом глобализационной

доминантой и в политико-экономической, и в идеологической сферах.

Под современным обществом понимаются не только общества, оказавшиеся на острие глобализации — развивающиеся страны и так называемые страны с переходной экономикой или «развивающиеся рынки», но и те государства, которые продуцируют глобализационные тенденции. Его основной характеристикой является структурная противоречивость.

Центром противоречий становится само общество. Причем развиваются противоречия на двух уровнях: на уровне общества и на уровне конкретных личностей, формирующих это общество.

Общество перестало быть социумом в классическом понимании. Со времен классической древности, времен, когда формировалось общество в современном его понимании, социум определялся сочетанием материальных и духовных систем мировосприятия. Центром мировосприятия был человек, стремящийся мобилизовать лучшие свои качества для служения обществу.

Однако историческое развитие породило два фактора, кардинально изменивших ситуацию.

Материализм, со времен эпохи Просвещения формирующий-ся в качестве доминирующей «прогрессивной» идеологии, вывел духовную составляющую из мировоззренческой системы, чем положил начало десоциализации общества.

Капитализм упразднил равновесие духовного и материального¹, он принципиально изменил критерии общественной полезности — решающей ценностью стало материальное богатство (и богатство личности, и богатство общества, определяющее, в частности, силовую составляющую государства). Каждая общественная группа «стремится к своему собственному благу без того, чтобы эти частные, групповые стремления к благу сливались в единый, превосходящий все и вся идеал»².

Человек — сложное духовно-культурное и экономико-социальное явление, в котором духовная сторона пронизывает как объективные, так и субъективные характеристики, стал рассматриваться только как капитал.

¹ Хейзинга Й. В тени завтрашнего дня // Й. Хейзинга Homo Ludens. В тени завтрашнего дня. М., 1992. С. 258.

² Там же. С. 263.

И хотя многие теоретики постулируют перерастание современным капитализмом постиндустриальной стадии и переход его в качественно новую, постэкономическую стадию³, складывается впечатление, что этот переход во многих случаях приводит к рецидивам «дикого» капитализма. Они выливаются в глобализационные процессы, следствием которых являются прогрессирующее социально-экономическое разделение, распад коллективных форм сознания и экономического поведения на фоне нарастающей социальной нестабильности, особенно в странах «третьего мира» и «новых рыночных экономиках», и деградация человеческой личности.

Процесс производства перестает восприниматься как подсистема производства в целях потребления и переходит к статусу производства ради производства. При этом основной характеристикой воспроизводственного процесса становится ныне прежде всего фактическое отсутствие осознанности общественного характера воспроизводства, восприятия его как воспроизводства общества в целом. Субъективно воспринимаемой верхней границей процесса становится не общество в целом, а корпорация. Неoliberalная теория практически отказывается от понятия «народнохозяйственная эффективность». Это приводит к целевой дезинтеграции воспроизводственного процесса, результаты которой на поверхности экономической системы проявляются в виде кризисов, и может стимулировать в качестве одного из последствий социальную дезинтеграцию.

Экономический процесс вместо того, чтобы стать фактором, объединяющим народы, превращается в фактор социальной деструкции. Человек, превратившись в «человека экономического», перестает быть «существом общественным» (как его воспринимал еще Аристотель), а современные формы хозяйственной деятельности на постэкономической стадии развития человечества не только еще более способствуют этому, но даже генерируют дезинтеграционные тенденции⁴. Причем эти тенденции усиливаются настолько, что общество постепенно становится индифферентным к общечеловеческим ценностям⁵.

³ Иноземцев В.Л. За пределами экономического общества. М., 1998. С. 173.

⁴ Иноземцев В.Л. Указ. соч. С. 319.

⁵ <http://rmh.ru/news/res_results/52.html>, информация от 4 апреля 2005 г.