

# ЭКОНОМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

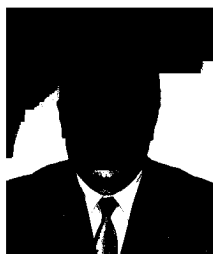
УДК 336.02(470)

© И.А. Аветисян

## Вопросы государственного регулирования процессов распределения и использования доходов в современной России

*В статье доказывается, что в современной России сложилась система неоптимального и несправедливого распределения доходов между государством и хозяйствующими субъектами, между социальными группами населения. Автор считает, что обеспечение оптимального и справедливого распределения и использования доходов диктует необходимость отказа от дискредитировавшего себя либерально-монетаристского курса и перехода к регулируемой государством модели развития рыночной экономики.*

*Государственное регулирование, налоговая система, оптимизация бюджетных доходов, рационализация расходов, финансовый контроль, социальная справедливость.*



**Ишхан Арташович  
АВETИСЯН**

доктор экономических наук, профессор кафедры «Финансы и кредит»  
Вологодского государственного технического университета,  
заслуженный работник высшей школы РФ

Сегодня в политических и научных кругах обсуждение вопросов о роли и функциях государства в экономике, социальной сфере, об обеспечении безопасности и правопорядка стало наиболее актуальным, хотя эти вопросы многими учеными и специалистами обсуждались и раньше.

Дело в том, что в процессе проводившихся в 90-е годы XX века экономических реформ в России ведущей тенденцией было ослабление роли государства и государственного регулирования, что привело к падению эффективности работы органов государственной власти во всех сферах общественной жизни.

До сих пор в стране имеется немало сторонников низведения функций государства до минимума. Рыночные отношения многими понимаются как самопроизводящаяся система, т. е. так называемая «невидимая рука» рынка, которая полностью регулирует все, и государство якобы не должно играть важную роль. В результате реализации данной концепции на практике эта «самопроизводящаяся» система была заполнена олигархическими, криминальными и полукриминальными структурами, которые стали выполнять функции государства. Естественно, они делают это с целью получения сверхприбылей и с наименьшей

отдачей своей доли доходов тому же государству в виде налогов, таможенных платежей, ренты и др. Все это оказывает весьма негативное влияние на обеспечение процессов справедливого распределения и использования доходов в современной России.

Важнейшую роль в процессе государственного регулирования распределения и использования доходов в любой стране играют финансово-кредитная система, система ценообразования и ряд других экономических инструментов. Ведущее положение в указанном процессе при этом занимает бюджетно-налоговая система. Именно через государственную бюджетную систему распределяется, перераспределяется и используется стоимость ВВП (выручка от реализации товаров, продукции, работ, услуг и национального богатства). При первичном распределении чистого национального продукта (национального дохода), как части стоимости ВВП, образуются доходы хозяйствующих субъектов, а именно: заработная плата работников; доходы лиц, работающих по найму; предпринимательская прибыль (промышленности, сельского хозяйства, торговли и других отраслей); рента; ссудный (банковский) процент предпринимателей и вкладчиков и др. На основе дальнейшего перераспределения указанных доходов через налоги и неналоговые платежи мобилизуются значительные финансовые ресурсы в централизованные фонды государства (государственный бюджетный фонд, государственные внебюджетные фонды).

Как центральное и ведущее звено финансовой системы страны, государственная бюджетная система служит в руках государства в качестве важного экономического инструмента регулирования макроэкономических пропорций путем перераспределения через нее денежных средств между отраслями экономики, производственной и непроизводственной сферами, экономическими регионами, отдельными

социальными группами населения и т. д. Чем выше уровень централизации доходов в государственной бюджетной системе, тем выше роль государства и государственного регулирования в экономике, социальной сфере и других сферах общественной жизни. Благодаря высокой доле участия в распределении и использовании стоимости ВВП у государства появляются большие финансовые возможности для обеспечения требуемых обязательств перед обществом и гарантий социальной защиты населения. В этой связи немаловажное значение имеет изучение закономерности участия государства в распределении и использовании стоимости ВВП через показатель соотношения между этой стоимостью и государственными расходами (включающими в себя главным образом расходы государственной бюджетной системы). Данный показатель во многом характеризует степень эффективности госрегулирования процессов распределения и использования доходов в данной стране, в частности глубину социализации общества. В *таблице 1* представлена динамика соотношения государственных расходов и стоимости ВВП в некоторых развитых европейских странах и США, а также в России за период 1936 – 2002 гг.

Из данных таблицы видно, что рост государственных расходов в отношении стоимости ВВП, отражающий одновременно увеличение доли участия государства в распределении и использовании указанной стоимости, — это магистральная тенденция развития мировой экономики. Участие государства в распределении и использовании стоимости ВВП в указанных европейских странах и США, начиная с первой половины XX века, постоянно растет, и эта тенденция сохраняется. Более того, она продолжает усиливаться в XXI веке. В этих странах через рост государственных расходов иногда используется больше половины производимой стоимости ВВП. Благодаря непрерывному росту

Таблица 1. Государственные расходы (в % от ВВП)

Страна	Показатель				
	1936 г.	1960 г.	1991 г.	1998 г.	2002 г.
Англия	22,0	32,2	36,2	40,2	42,6
Франция	25,8	34,6	44,5	54,3	53,8
Германия	23,6	32,4	39,7	46,9	48,2
Швеция	20,8	31,1	44,8	58,5	58,3
США	13,6	27,0	30,9	32,9	33,8
Россия	65,0	72,3	65,0	11,0	30,5

*Источник: Советская Россия. – 2001. – 8 декабря. – С. 2; Бюджетный процесс как инструмент эффективного управления. Правительственная концепция. – Стокгольм, 2005. – С. 20.*

указанных расходов вышеназванные государства стали социальными, что позволяет им на требуемом уровне обеспечивать гарантии социальной защиты населения. Подтверждением этому служит сравнительно высокий уровень в них заработной платы, пенсий, пособий и других социальных выплат населению.

Данные указанной таблицы одновременно показывают, что в России в ходе проведения экономических реформ (1991 – 1998 гг.) участие государства в распределении и использовании стоимости ВВП снизилось в шесть раз. Если учесть сокращение стоимости ВВП вдвое за указанный период, то получается, что объем государственного бюджета в абсолютном выражении уменьшился почти в десять раз<sup>1</sup>. Являясь самой богатой природными ресурсами страной в мире, Россия в 1991 – 1998 гг. имела весьма маленький, можно сказать, даже «нищенский», бюджет. Причина его резкого сокращения за указанный период была обусловлена не только небольшим объемом ВВП, но и его несправедливым распределением. Распределение стоимости ВВП и перераспределение доходов происходило не столько в интересах государства, сколько в пользу крупных частных корпораций в лице олигархов, криминальных и полукриминальных структур. Такая ситуация, в свою очередь, была предопределена тем, что, в условиях осуществления экономических реформ без государственного контроля, наряду

с легально-официальной рыночной экономикой сформировалась коррупционно-теневая сфера экономики. Ее существование препятствует обеспечению справедливого распределения и использования доходов как в целом по стране, так и по ее регионам.

После дефолта 1998 г. в России разворачивался процесс восстановления государства и повышения его роли в регулировании макроэкономических и социальных процессов. Начался поворот от радикально-либеральных реформ 1990-х годов, сопровождавшихся разрушением научно-производственного потенциала и социальной инфраструктуры страны, к реформам, обеспечивающим переход к стабилизации и социально-экономическому развитию. Именно после дефолта в стране наблюдался непрерывный рост экономики. Ежегодные его темпы за 2000 – 2008 гг. составляли в среднем от 5 до 6,5%. За последние 8 лет объем ВВП вырос на 68%<sup>2</sup>, причем этот рост был обусловлен в основном повышением цен на сырьевые природные ресурсы (нефть, газ) на мировом рынке. По объему ВВП Россия в 2007 г. занимала седьмое место в мире. Объем государственного бюджета (консолидированного бюджета РФ) за указанный выше период вырос в разы, а федеральный бюджет стал профицитным, т. е. его доходы превышают расходы. Ко всему этому следует также добавить рост золотовалютных резервов

ЦБ РФ и Стабилизационного фонда страны, имевших к 2008 г. крупные денежные активы: 129,7 млрд. долл. резервного фонда, 32,7 млрд. долл. фонда будущих поколений (Стабилизационный фонд), 595,9 млрд. долл. золотовалютных резервов Банка России, всего — 758,3 млрд. долл.<sup>3</sup>

Стабилизационный фонд — это нефтегазовые доходы, образующиеся за счет превышения фактических цен на нефть и газ над базовыми, а также все остальные доходы, связанные с недоучетом инфляции и темпов экономического роста при планировании доходов федерального бюджета (включая остатки средств федерального бюджета). Среди перечисленных доходов при этом доминируют нефтегазовые, которые выделяются и планируются отдельно. Вместе с тем средства Стабилизационного фонда со дня его образования (2003 г.) и золотовалютные резервы Банка России были все время заморожены, т. е. не использовались для финансирования отечественной экономики, социальной и других сфер страны под предлогом угрозы инфляции. Вместо того, чтобы за счет части средств Стабилизационного фонда и золотовалютных резервов ЦБ РФ формировать отдельный бюджет развития страны, обеспечивающий инновационную и инвестиционную деятельность, указанные денежные активы были размещены в долговых обязательствах (в ценных бумагах) западных стран под сравнительно низкий доходный процент, т. е. для обслуживания их экономики. Фактически в стране были упущены реальные шансы использования сверхдоходов, полученных от продажи на мировом рынке природно-сырьевых ресурсов по высоким ценам, для развития реального сектора отечественной экономики, решения острых социальных проблем, обеспечения роста производства товаров и оказания услуг, соответственно и снижения уровня инфляции.

За потрясения на фондовом рынке и в банковской сфере России приходится расплачиваться не только олигархам и другим

богатым людям, но и малоимущим (бедным) слоям населения, не имеющим никакого отношения ни к ценным бумагам, ни к банковским вкладам. По неофициальным информационным источникам, в России на долю 15% населения приходится 85% денежных средств, хранящихся в банках, 92% доходов от собственности, а на долю остальных 85% населения — соответственно 15% сбережений в банках и 8% доходов от собственности<sup>4</sup>. Пока мировые и российские фондовые индексы поднимались вверх, а недвижимость дорожала, олигархи прирастали числом и богатством, не стеснялись активно кредитоваться в западных банках, а когда пришел час расплаты, заботы перекладываются на все население страны.

На сегодняшний день в стране накоплено огромное количество нерешенных задач и острых проблем экономического, социального и иного характера, включая новые проблемы возникшего финансового кризиса, требующие своего неотложного разрешения.

В России пока не наблюдается развития инновационной экономики, особенно в сфере высокотехнологичных и наукоемких отраслей промышленности. Вышеприведенный 68% рост ВВП за последние 8 лет — это в лучшем случае повторение результата 1990 года. Однако, по оценкам независимых экспертов и аналитиков, даже к концу 2008 г. страна не сможет преодолеть тот спад в экономике, что она испытала в 90-е годы XX века. Объем промышленного производства в конце 2008 г. составит лишь 84,5% к уровню 1989 г. и не будет достигнут даже к 2010 г. (при прогнозируемых темпах роста 3,8 — 5,4%), так как он составит лишь 91 — 94% к уровню 1989 г.<sup>5</sup> Несмотря на отдельные положительные сдвиги в области диверсификации российской экономики, выделяются незначительные суммы в виде государственных инвестиций в развитие обрабатывающих промышленных отраслей, в частности машиностроения, легкой промыш-

ленности, судостроения, автостроения и др. Российская промышленность ориентирована в основном на развитие «сырьевых» отраслей, а страна продолжает жить и развиваться в условиях моноструктурной экономики, зависящей от конъюнктуры цен на мировом рынке.

Наблюдается также серьезное отставание развития такой важной базовой отрасли экономики, какой является сельское хозяйство. Так, объем сельскохозяйственной продукции в стране в 2004 г. составлял 67,9% в сравнении с 1989 годом. Причем неплохие темпы прироста — 3,9% — были зафиксированы в этой отрасли лишь за 1999 — 2004 гг. К сожалению, после этого периода наблюдалось серьезное замедление темпов прироста до 1,4%, а это значит, что к концу 2008 г. возможно выйти только на 71,7% к уровню сельскохозяйственного производства 1989 г.<sup>6</sup> Из-за недостаточного государственного финансирования сельское хозяйство страны за все годы перехода на рыночные отношения настолько пострадало, что выправить положение представляется весьма затруднительным, поскольку требуется приложить огромные усилия. Преодоление кризиса в сельском хозяйстве больше не терпит отлагательства, и поэтому сегодня государству приходится принимать комплекс срочных мер экономического, финансового и социального характера, тем более что экономический и финансовый кризис уже поставил и еще поставит новые, более острые задачи и проблемы, в том числе в данной отрасли, требующие своего разрешения.

Одним из базовых критериев оценки оптимальности и справедливости процессов распределения и использования доходов в любом государстве является степень социализации общества через характеристику состояния качества жизни населения (индекс развития человеческого потенциала). Последнее конкретно выражается в таких показателях, как уровень жизни

(уровень доходов) населения, образованность, пенсионная обеспеченность, средняя продолжительность жизни и пр. В этом отношении в современной России сложилась весьма парадоксальная ситуация, заключающаяся в том, что до кризиса, при имевшихся высоких макроэкономических и финансовых уровнях развития, страна по многим показателям качества жизни населения продолжала с большим отрывом отставать от многих стран мира. И эта тенденция наблюдается по сей день. Так, по уровню жизни населения Россия находится на 67-м месте, средней продолжительности жизни — на 119-м месте в мире<sup>7</sup> и т. д. Получается, что сам по себе рост экономики и увеличение доходов российского государства еще не является гарантом повышения качества жизни населения, как это имеет место во многих социально-ориентированных странах мира.

Несмотря на широко разрекламированное увеличение за период 2000 — 2008 гг. минимальных зарплат, пенсий и окладов работников бюджетной сферы, в силу продолжающегося роста уровня инфляции (в результате повышения цен на потребительские товары, тарифов на услуги и работы), а также отсутствия дифференцированного подхода к обложению налогом доходов физических лиц, в России снижаются реальные доходы прежде всего малообеспеченных (бедных) слоев населения. Рост реальных доходов наблюдается в основном в обеспеченных (богатых) и сверхобеспеченных (сверхбогатых) слоях населения, поскольку при повышении уровня инфляции цены для богатых, особенно для сверхбогатых, растут в несколько раз медленнее, чем для бедных, т. е. всплеск инфляции в условиях чрезмерной разницы доходов между богатыми и бедными в России оказывается неравномерным и бьет избирательно по разным слоям населения.

Нельзя также не заметить, что одной из главных причин низкого уровня жизни

населения в целом по России является значительно заниженная по сравнению с индустриальными и развивающимися странами заработная плата. Так, доля зарплаты в ВВП России составляет около 30 – 35%, а должна быть 60 – 70%, т. е. она занижена в два раза<sup>8</sup>. Низкий уровень заработной платы наблюдается в большинстве секторов экономики, за исключением топливно-энергетического комплекса. Например, зарплату ниже прожиточного минимума получают треть работников легкой промышленности, две трети – сельского хозяйства, от четверти до половины – здравоохранения, образования и культуры<sup>9</sup>. Кроме того, за все годы перехода на рыночные отношения Россия была единственной в Европе страной, где минимальный размер оплаты труда устанавливался ниже прожиточного минимума. И только с 1 января 2009 г. минимальный размер оплаты труда установлен на уровне прожиточного минимума – 4330 руб. (не говоря уже о том, что в развитых европейских странах размеры прожиточного минимума по своим количественным и качественным параметрам значительно превышают рассчитанные в России).

Картина в стране выглядит довольно мрачной и в области пенсионной обеспеченности населения. Подтверждением этому служат данные *таблицы 2*.

Как видим, Россия по пенсионной обеспеченности населения занимает последнее место среди перечисленных в таблице стран мира. Между тем, согласно Европейской социальной хартии, пенсия должна составлять не менее 1,5 прожиточного минимума, а в Конвенции Международной организации труда сказано, что размер пенсии должен быть не ниже 40% средней заработной платы. В большинстве стран мира пенсия достигает 60% и более от средней заработной платы. В России размер пенсии у рядового гражданина составляет 24% средней зарплаты<sup>10</sup>, зато у государственных чиновников – не ниже 70% от средней зарплаты. Средний размер

трудовой пенсии по старости в России в 2009 г. составит 5 461 руб., а к 2010 г. – 6 091 руб.<sup>11</sup> Это ничтожно мало, учитывая непрекращающийся рост цен и финансовый кризис в стране.

Невысокие зарплаты и пенсии в итоге отрицательно сказываются на средних доходах на душу населения, которые в России по сравнению с развитыми странами выглядят весьма низкими (*табл. 3*).

Судя по данным таблицы, средний размер доходов на душу населения, рассчитанный по усредненному показателю, складывающемуся из доходов малообеспеченных и обеспеченных слоев населения, а также из миллиардных доходов сверхобеспеченных слоев населения, в целом по России в несколько раз ниже по сравнению с указанными развитыми странами мира или с так называемыми членами «Большой восьмерки».

Таблица 2. Размер средней пенсии в 2005 г.

Страна	Показатель	
	В долларах	В рублях
1. Швейцария	4 500	118 350
2. Норвегия	3 040	80 000
3. Португалия	2 900	76 270
4. Швеция	2 600	68 380
5. Германия	2 220	58 480
6. Новая Зеландия	2 000	52 600
7. Франция	1 600	42 080
8. Нидерланды	1 500	39 450
9. Испания	1 360	35 840
10. Италия	1 300	34 190
11. Финляндия	980	26 000
12. США	800	21 040
13. Австрия	800	21 040
14. Великобритания	680	17 880
15. Венгрия	570	15 000
16. Эстония	260	6 840
17. Латвия	140	3 680
18. Китай	114	3 000
19. Белоруссия	100	2 630
20. Россия	87	2 300

*Источник: Советская Россия. – 2007. – 5 июля. – С. 4.*

Таблица 3. Средние доходы на душу населения в 2005 г.

Страна	В долларах
США	39 900
Япония	36 600
Великобритания	35 500
Франция	34 400
Германия	32 800
Канада	31 100
Италия	28 900
Россия	4 030

Источник: Советская Россия. – 2006. – 1 авг. – С. 1.

В силу неэффективности государственного регулирования процессов распределения и использования доходов в современной России имеет место вопиющая несправедливость в перераспределении денежных средств, имущества и национального богатства между социальными группами населения. Экономические реформы в России в 90-е годы XX века, приведшие к ломке отношений собственности, в частности к никем не контролируемой и не регулируемой хищнической приватизации государственного имущества и национальных природных ресурсов, открыли шлюзы для неограниченного роста социального неравенства. Разрыв в доходах между богатыми и бедными достиг невиданных размеров. Децильный коэффициент (отношение доходов 10% самых богатых к доходам 10% самых бедных) увеличился с 4,5 в 1991 г. до 15 в 2004 г. Индикатор поляризации доходов – индекс Джини вырос с 0,26 до 0,406. По экспертным оценкам, разница в уровне жизни «России бедной» и «России богатой» была стократной (30 долларов в месяц – у бедных, 3000 долларов – у богатых)<sup>12</sup>.

Сегодня искусственно занижено количество бедных россиян, так как используются некорректные методы статистики. В официальных статистических расчетах по данному показателю специалисты

опираются на величину прожиточного минимума. В этом случае в число бедных попадают 20% россиян, т. е. 30 миллионов человек, у которых доходы не достигают прожиточного минимума<sup>13</sup>. Но если в качестве границы бедности использовать показатель минимальных социальных потребностей, включающих, например, возможность приобретения жилья, как это делается в развитых в социальном плане странах, то, по оценкам независимых аналитиков, число бедных граждан в стране возрастет втрое – до 90 миллионов человек (60% россиян)<sup>14</sup>.

Разрыв в доходах между богатыми и бедными россиянами, по оценкам Института народнохозяйственного прогнозирования, которым можно доверять, уже зашкаливает за 23 раза<sup>15</sup>. По этому поводу академик Д.С. Львов в свое время заметил, что в России децильный коэффициент достиг уже запредельной цифры 20–21, тем не менее, даже маскирует реальную степень имущественной дифференциации. В самой обеспеченной части населения децильный коэффициент составляет порядка 40 раз. По мнению ученого, в России не существует среднего класса. Есть сверхбогачи, есть бедные и есть просто нищие<sup>16</sup>. И это в той стране, которая согласно Конституции провозглашена социальным государством (ст. 7 Конституции РФ).

Слишком глубоко зашло социальное неравенство в нашем обществе, и Россия по данному показателю уступает только некоторым африканским и латиноамериканским странам (Замбия, Бразилия и т. д.). В то же время по количеству миллиардеров Россия в 2007 г. занимала второе место в мире. Между тем, сегодня во многих социально-ориентированных европейских странах разрыв в доходах между богатыми и бедными колеблется в пределах от 5 до 8 раз. Мировой опыт показывает, что в оптимально устроенном обществе децильный коэффициент должен составляла 4–4,5 раза. Например, в СССР этот показатель

был таким же оптимальным по величине и изменялся в пределах от 3 до 4 раз<sup>17</sup>. Несправедливость в перераспределении доходов, имущества и национального богатства между отдельными группами населения в современной России порождает не только высокий уровень материального неравенства и бедности людей, но и мучительное чувство унижения простого народа и его забытости властью (моральный аспект). В этой связи власть страны должна понимать, что слишком высокий уровень социального неравенства в материальном и моральном плане подтачивает политическую стабильность, нагнетает социальную напряженность в обществе, снижает эффективность государственного управления страной, что может привести к политическим потрясениям.

Восстановившееся новое российское государство еще далеко от идеала. Имея высокие должностные оклады и многочисленные виды льгот и привилегий, российские госчиновники все последние годы работали и продолжают работать в основном на себя и олигархию. Вертикаль власти поражена порочными качествами посредничества, коррупции, финансовых махинаций и др. Коррупция, проникшая во все сферы общественной жизни и все этажи верхнего эшелона власти, сегодня явно угрожает безопасности российского государства. Именно этим была продиктована в 2008 году инициатива президента страны по созданию под его личным контролем специальных комиссий, принятию пакета законов и других мер для антикоррупционной борьбы, которой был придан системный и постоянный характер.

Аппарат российских чиновников является весьма громоздким для современного государства. Средняя зарплата федеральных госчиновников по итогам 2007 года составила 25,6 тыс. рублей<sup>18</sup>, и это при существующих в стране низких размерах пенсий, стипендий, пособий, а также сравнительно низких ставках зарплаты работников бюджетной сферы.

Первопричина неэффективности госрегулирования по обеспечению оптимального и справедливого распределения доходов в современной России кроется в проводимой государством налоговой политике. Создание новой налоговой системы в условиях рыночных отношений и перестройка механизмов перераспределения доходов в пользу богатых (олигархов) создали множество экономических и социальных проблем, наиболее острой из которых, как отмечалось выше, является чрезмерное социальное расслоение общества.

Одной из негативных сторон российской налоговой системы является ее ориентация на косвенные методы налогообложения. Так, около 70% налоговых поступлений в федеральный бюджет составляют косвенные налоги в виде налога на добавленную стоимость (НДС), акцизов и таможенных пошлин. Эти налоги, включаемые в цены реализуемых товаров и продукции, а также в тарифы на услуги и работы, выступают в качестве ценообразующих элементов, вызывающих, в свою очередь, повышение указанных цен и усиление инфляционных процессов. Косвенные налоги выполняют в основном фискальную функцию, т. е. являются более надежными, сравнительно стабильными, не зависящими от инфляции источниками пополнения доходов государственного бюджета. Поскольку конечными плательщиками косвенных налогов выступают конечные потребители, население и государственные бюджетные учреждения, то при взимании этих налогов снижаются реальные доходы прежде всего наименее обеспеченной части населения. Оплата косвенных налогов независимо от уровня дохода плательщика приводит к тому, что чем богаче плательщик, тем меньшую долю своего дохода он отдает государственной казне, т. е. эти налоги регрессивные по своей сути. Не трудно также заметить, что оплата косвенных налогов приводит к сокращению платежеспособности спроса потребителей, соответственно и объемов



производства, реализации и потребления товаров, работ и услуг, что в конечном счете влечет за собой сокращение налоговых поступлений. Кроме того, поскольку конечными плательщиками косвенных налогов по бизнесу являются также предприятия-производители, то указанные налоги отрицательно влияют на финансовое состояние этих предприятий, что часто заставляет их уходить полностью или частично в сферу теневой экономики, от которой государство не получает вообще никаких налогов. Все это говорит о том, что косвенные налоги не только не стимулируют, но и сдерживают развитие производства.

В ходе начатой в РФ с 1 января 2001 г. налоговой реформы, по мере введения в действие глав части второй Налогового кодекса РФ, наряду с принимаемыми радикальными мерами по регулированию налоговых правоотношений произошли изменения и в области косвенных налогов: с 2004 г. был отменен налог с продаж, как один из видов косвенных налогов; по НДС налогообложение производится по 0 процентов при реализации отдельных видов товаров, работ (услуг); была снижена основная налоговая ставка НДС с 20 до 18% и пр. По этому поводу следует также отметить, что среди ученых, специалистов и политиков — законодателей — до сих пор имеются сторонники, предлагающие отмену НДС или снижение его основной налоговой ставки до 16% и даже до 12% с целью повышения экономических стимулов у предприятий-производителей к развитию производства. Если до недавнего времени это считалось возможным, т. к. в случае отмены НДС или снижения его ставки выпадающие доходы бюджета можно было компенсировать за счет сверхдоходов, полученных в результате повышения цен на мировом рынке по продаже (экспорту) нефти, газа и пр., то сегодня, при падении цен на эти энергоносители и существующем финансовом кризисе, вышеотмеченные предложения, как нам представляется, уже становятся труднореализуемыми.

Нездоровая ориентация налоговой системы РФ проявляется также в том, что доходы государственного бюджета формируются не столько за счет налогов от природных ресурсов, налогов на имущество, на прибыль, на землю, на капитал и других прямых налогов, как это имеет место в большинстве стран мира, сколько за счет налогов на потребителя и на труд. Так, в стоимости производимого в России ВВП 75% занимают природные ресурсы, что дают 13% налоговых поступлений, а за счет труда создается 5% национального богатства, которая дает 2/3 всех собираемых налогов<sup>19</sup>. Только фонд зарплаты облагается налогами в размере 39% (13% налогом на доходы физических лиц и 26% единым социальным налогом).

Известно, что кроме фискальной и стимулирующей функции налогам присущи также регулирующая и социальная функции. Налоги являются весьма активным инструментом государственного регулирования процессов распределения и использования доходов с целью оптимизации и обеспечения баланса интересов субъектов хозяйствования: государства, предприятий и граждан. Необходимость налогового регулирования и повышения его роли обусловлена появлением рыночных отношений, способствующих чрезмерной дифференциации доходов в обществе. Функции налогов реализуются через соответствующий налоговый механизм, представляющий совокупность организационно-правовых норм управления налогообложением, в т. ч. широкий арсенал различного рода надстроечных инструментов (налоговых ставок, налоговых льгот, методов расчетов налоговой базы и пр.). Через налоговый механизм и методы налогообложения государство получает возможность воздействовать на весь воспроизводственный процесс (производство, обмен, потребление), включая воздействие госрегулирования на пропорции распределения, перераспределения и использования доходов в обществе.

Регулирующая функция налогов тесно связана с их социальной функцией. С помощью ее реализации обеспечивается общественное (социальное) равновесие в распределении и использовании доходов хозяйствующих субъектов. Для этой цели государства во всем мире используют, например, метод прогрессивного налогообложения (низкие ставки налога с малых доходов физических и юридических лиц и высокие — с больших доходов), освобождение от некоторых налогов отдельных категорий людей (малоимущих, инвалидов, пенсионеров, многодетных и пр.), низкое обложение социально значимых товаров и услуг (понижение ставок НДС) или повышение косвенных налогов на предметы роскоши и т. д. В этой связи одним из главных и мощных инструментов регулирования пропорций перераспределения доходов населения и сокращения, т. е. сглаживания (именно сглаживания, а не уравниловки), чрезмерного разрыва в доходах между отдельными социальными группами, является налог на доходы физических лиц.

Во всех развитых странах мира по налогу на доходы физических лиц применяется прогрессивный механизм налогообложения (прогрессивная шкала обложения), который зарекомендовал себя как весьма эффективное средство сглаживания социального неравенства и сокращения чрезмерной разницы в доходах между богатыми и бедными (снижение уровня децильного коэффициента). В указанных странах этот вид налога имеет верхние ставки от 30 до 60% и более: в США, например, максимальная ставка налога на доходы физических лиц равна 31%, в Китае — 51%, в Дании — 63% и т. д. Более того, в некоторых странах при малом душевом доходе, под который подпадают бедные слои населения, они освобождаются от уплаты указанного налога. Например, во Франции богатые платят 45% налог на доходы физических лиц, а бедные — освобождены от его

уплаты. Со средних зарплат в размере 5000 долларов в отдельных странах не взимаются налоги, потому что это считается ниже их уровня бедности<sup>20</sup>.

До 2001 г. в России применялась прогрессивная шкала налогообложения по подоходному налогу (ныне называемому налогом на доходы физических лиц), согласно которой нижняя его ставка была установлена в размере 12%, а верхняя максимальная ставка — 30%. Такая дифференциация ставок подоходного налога, безусловно, в какой-то степени способствовала сокращению чрезмерного разрыва в доходах между богатыми и бедными. После введения в 2001 г. в действие второй части Налогового кодекса РФ установлена единая ставка налога («плоская» шкала налогообложения) на доходы физических лиц в размере 13% по всем видам доходов и для всех категорий плательщиков, за исключением некоторых видов доходов, по которым установлены иные ставки (35, 30 и 9%). Кроме того, оценивается положительно, когда, согласно налоговому законодательству, при определении налоговой базы по данному налогу отдельные категории плательщиков имеют право на получение стандартных социальных, имущественных и профессиональных вычетов и на эти вычеты уменьшаются доходы, облагаемые налогом. Однако суммы поступлений налога на доходы физических лиц по указанным иным ставкам в общем его объеме составляют незначительную долю, ибо по всем массовым видам доходов и для всех налогоплательщиков, независимо от размеров их доходов, данный налог в России облагается только в 13%.

Принятие второй части Налогового кодекса РФ, предусматривающего единую ставку (13%) налога на доходы физических лиц для всех плательщиков, состоялось, несмотря на отрицательное мнение ряда экономистов, специалистов и опыт стран с развитой рыночной экономикой. По этому поводу следует заметить, что до сих пор

среди ученых-экономистов, специалистов и политиков обсуждение вопросов по налогу на доходы физических лиц не только не прекращено, но и продолжает носить наиболее острый характер, приобрело весьма актуальную социальную значимость. Ведь нет надобности доказывать, что одной из главных причин чрезмерного разрыва в доходах между богатыми и бедными и усугубления социального неравенства в российском обществе является отказ от прогрессивной шкалы и применения единой, т. е. недифференцированной, ставки налога на доходы физических лиц. Как ни стараются разработчики «плоской» шкалы налогообложения доходов физических лиц, а также органы исполнительной и законодательной власти доказывать обратное, все же действующий механизм обложения доходов указанным налогом, по нашему твердому убеждению, работает в пользу богатых. Налог на доходы физических лиц не выполняет регулируемую и социальную функции, как это принято почти во всех странах мира. Недифференцированный механизм и «плоская» шкала налогообложения доходов физических лиц не учитывает наличия у определенной части населения (богатых и сверхбогатых слоев населения) крупных доходов и не способствует оплате повышенных размеров налогов с них и соответственно — справедливому перераспределению доходов между отдельными социальными группами страны. Фактически налог на доходы физических лиц носит регрессивный характер, поскольку при его оплате богатые богатеют, а бедные беднеют.

При обосновании введения «плоской» шкалы налогообложения сторонники отказа от применения прогрессивной шкалы выдвигали существенный аргумент — способствование повышению собираемости данного налога и вывод доходов из теневой сферы экономики. Правда, после введения единой ставки (13%) для всех налогоплательщиков объем поступлений

в бюджет по данному виду налога увеличился. Однако это увеличение произошло за счет: во-первых, повышения налоговой нагрузки на малообеспеченные слои населения (если до 2001 г. они платили налог по ставке 12%, то с 2001 г. стали платить на один процент больше); во-вторых, отмены льгот для значительного количества плательщиков, в частности для многочисленной армии работников силовых структур; в-третьих, постоянного роста фондов заработной платы предприятий, организаций, учреждений. Статистические данные показывают, что 90% поступлений по налогу на доходы физических лиц обеспечивают как раз не богатые, а бедные люди, которые вынуждены платить этот налог наравне с миллионерами и миллиардерами по единой ставке 13%. Далее, введение единой ставки налога для всех физических лиц не оправдало себя как мера, способная вывести «черные» и «серые» зарплаты и другие виды доходов из теневой сферы экономики. Так, по-прежнему существует зарплата в конвертах. Теневая зарплата составляет более 40% декларируемой<sup>21</sup>. В России как в 90-е годы XX века, так и в настоящее время применяются некоторые способы по «отмыванию» денег, которые «утекают» из бюджета. Например, вывоз средств из страны с использованием импорта товаров без пересечения таможенных границ. Благодаря такой схеме из страны ежегодно «утекают» десятки миллиардов долларов. В дальнейшем «отмывание» происходит путем операций по обналичиванию денег сомнительного происхождения, и эта схема используется для ухода от уплаты налогов. К теневым доходам, не поступающим в бюджет, относятся также коррупционные доходы, которые в современной России составляют сотни миллиардов рублей.

Все эти факты доказывают необходимость отказа от механизма обложения налогом доходов физических лиц по единой ставке и перехода на дифференцированный механизм налогообложения

посредством введения прогрессивной шкалы для оплаты указанного налога. Только в условиях введения в действие прогрессивной шкалы налогообложения налог на доходы физических лиц станет одним из важных инструментов госрегулирования в сфере обеспечения справедливого распределения и использования доходов населения страны.

Согласно налоговому законодательству, в России используется единый социальный налог, который также носит регрессивный характер, т. е. чем выше зарплата работника, тем относительно меньше ставка налогового взноса. В настоящее время ставка взноса из единого социального налога в бюджет Пенсионного фонда составляет 26%, и указанный бюджет является дотационным.

В соответствии с разработанной концепцией совершенствования пенсионной системы страны единый социальный налог, имевший единую ставку в размере 26%, будет заменен страховым взносом в размере 34% от фонда заработной платы предприятий и организаций. Запланировано, что для предприятий малого бизнеса и сельхозпроизводителей высокий тариф страхового взноса будет погашаться из бюджета. Данное нововведение произойдет в 2010 г. При этом из 34% страхового взноса в Пенсионный фонд будет направляться 26%, в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования — 5,1%, в Федеральный фонд социального страхования — 2,3%. Взиматься страховой взнос будет из зарплат, не превышающих 415 тыс. руб. в год., или 35 тыс. руб. в месяц. То, что получит гражданин сверх этой суммы, не будет обременяться страховым взносом. Из этого вытекает, что со сверхзарплат от указанных сумм богатых и сверхбогатых людей не будут взиматься страховые взносы ни в Пенсионный фонд, ни в другие социальные фонды. Получается, что главными плательщиками страховых взносов будут граждане, чьи зарплаты

не превышают 35 тысяч рублей в месяц, и именно они должны наполнять социальную копилку страны. Такое положение, на наш взгляд, не только сохранит, но и усугубит поляризацию населения по доходам и социальное неравенство в обществе.

Недавно российским налоговым законодательством отменен налог на наследство и дарение, в результате которого хозяева заводов, дворцов, других видов дорогостоящего имущества, больших сумм денег в акциях и других ценных бумагах, а также иных несметных сокровищ — всего, чем завладела криминальная олигархия за два последних десятилетия, освобождены от указанного вида налога. Такого в цивилизованном мире нет. Правда, от этого налога освобождены и бедные слои населения при наследовании и дарении своих избытков-развалюшек, ветхих старых домов, приватизированных квартир и пр. Нетрудно заметить, что из-за отсутствия дифференцированного подхода к отмене налога на наследование и дарение получается выигрыш в пользу богатых, что приводит, в свою очередь, к возрастанию разрыва в доходах между богатыми и бедными.

Итак, на сегодняшний день налоги в России выполняют в основном фискальную функцию. Не работает на должном уровне механизм реализации стимулирующей функции налогов. Из-за невыполнения социальной функции налогов налоговая система страны по своей сути носит в основном регрессивный характер, т. е. чем выше доходы, тем ниже налоги. Механизмы налогообложения, направленные на сглаживание чрезмерного разрыва в доходах между богатыми и бедными, фактически не работают. При проводимой ныне в России налоговой политике власть не может брать с богатых и сверхбогатых людей, владеющих огромными суммами финансовых активов и каким-то имуществом, адекватных налогов, как это делается во многих цивилизованных странах мира, и не может их привлекать к участию

в развитии отечественной экономики. Более того, при существующей налоговой политике и использовании механизмов регрессивного налогообложения решается противоположная задача: идет процесс перераспределения доходов в направлении от бедных в сторону богатых. Естественно, что все это отрицательно сказывается на эффективности государственного регулирования в сфере обеспечения справедливого распределения и использования доходов и, как следствие, на возможности борьбы с таким общественным злом, как бедность населения.

Важной составляющей госрегулирования процессов распределения и использования доходов является система ценообразования. В условиях рыночных отношений в России создана сеть естественных монополий, породившая систему корпоративного ценообразования, неподконтрольную государству и обществу. В результате цены растут галопирующими темпами, страну «сжирает» инфляция — экономический бич современного российского общества. Инфляция в нашей стране стала тяжелой и очень опасной болезнью, ибо она, как было отмечено выше, бьет прежде всего по карманам малоимущих слоев населения, тем самым увеличивая разрыв в доходах между богатыми и бедными. Здесь следует также особо отметить, что, при неостановленной инфляции, в условиях экономического и финансового кризиса, в «нищету вползают» и слои населения, ранее бывшие обеспеченными. Поэтому, чтобы сбить рост инфляции, необходимо усилить антимонопольное воздействие и государственный контроль за системой ценообразования. К сожалению, практика показывает, что работа органов Федеральной антимонопольной службы и Федеральной службы по тарифам на сегодняшний день не дает ощутимых результатов.

Поскольку высокий уровень инфляции обусловлен безудержным ростом цен на продовольствие и тарифы на коммуналь-

ные услуги, то в рамках оптимизации государственной антимонопольной политики следует добиваться замораживания цен внутри страны прежде всего на топливо, электроэнергию и газ. Кроме того, государство должно принять административные и правовые меры по декриминализации товаропроводящей сети, т. е. по ликвидации организованных преступных и мафиозных групп, контролирующих продовольственные рынки в городах. Например, по данным за 2006 год, москвичи переплачивали за овощи и фрукты примерно в три раза, а по некоторым позициям — до восьми раз, за мясо-молочные продукты — в два раза, за хлебо-булочные изделия — в четыре раза<sup>22</sup>. Это есть доплата криминальным структурам, которые не дают развернуться механизмам нормальной конкуренции. Разумеется, вести борьбу по декриминализации продовольственных рынков властям непросто и для этого нужно проявить большую политическую волю. Вместе с тем нельзя забывать, что одними административными мерами проблему снижения цен, как и уровня инфляции, не решить. Реальный и магистральный путь снижения цен на потребительские товары — это обеспечение в первую очередь устойчивого развития производства — увеличения объемов продукции сельского хозяйства, промышленности и других отраслей реального сектора отечественной экономики.

Наконец, не менее важный практический интерес представляет изучение вопросов регионального аспекта госрегулирования процессов распределения и использования доходов в современной России. Дело в том, что в настоящее время разрыв в доходах населения и уровне бедности между регионами страны также очень велик. Есть регионы-доноры и дотационные регионы, в которых доходы меньше и бедных больше. Так, в 2007 г., по данным Всероссийского центра уровня жизни, особенно бедствующими были 13 регионов, где уровень бедности превышал 30% населения. Среди

наиболее бедных выделяются Усть-Ординский АО (72% населения живет ниже уровня бедности), Калмыкия (59%), Ивановская область (41%). Наиболее благополучные регионы: Ханты-Мансийский АО (7,9% бедных), Ямало-Ненецкий АО (8,6%), Санкт-Петербург (10,2%). Москва — город контрастов: при очевидном более высоком уровне жизни в целом по сравнению с жителями других регионов 13,2% москвичей пока имеют доходы ниже прожиточного минимума<sup>23</sup>.

Практика показывает, что действующий механизм финансового выравнивания регионов через отчисления от федеральных налогов и сборов и межбюджетные трансфертные фонды из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации (бюджетное регулирование) не решает насущных проблем по ликвидации диспропорции доходов между регионами. Более того, указанный механизм госрегулирования распределения и перераспределения доходов между регионами порождает субъективизм и иждивенческие настроения у отдельных регионов; не способствует стимулированию развития региональной экономики, а также ущемляет финансовые права регионов и усиливает их зависимость от центральных органов власти. Все это в конечном счете ведет к остаточному финансированию экономики и социальной сферы регионов и тем самым к противостоянию между центром и территориями.

По своей практической значимости госрегулирование процессов распределения и использования доходов по регионам связано не только с финансовым сглаживанием разрыва в доходах населения и снижением уровня бедности в регионах, но и, что самое главное, с обеспечением единства экономического и финансового пространства и территориальной целостности страны, т. е. с решением весьма важной геополитической задачи. Известно, что за Уралом, в азиатской части страны, на площади 15 млн. квадратных километров

(это в 5 раз больше территории европейской части нашей страны) проживает 20 млн. человек. Кроме того, в указанной части сосредоточено 80% природных богатств страны. Для прекращения оттока и прироста населения за Уралом необходимы высокие темпы экономического и социального развития, скажем, в регионах Дальнего Востока, Восточной Сибири и Забайкалья, опережающие средние по России. Это означает, что как при определении общего объема прямого выделения денег из бюджетной системы, так и при госрегулировании перераспределения доходов между регионами через механизм межбюджетных трансфертов задача финансирования вышеназванных регионов должна быть первоочередной и находиться под особым контролем центральных органов власти. Следовательно, назрела необходимость для разработки и применения нового механизма госрегулирования процессов распределения и использования доходов по регионам. Эти вопросы, в свою очередь, связаны с совершенствованием регулирования системы межбюджетных отношений, которые являются уже отдельной темой исследования.

Резюмируя, можно сделать общий вывод, что госрегулирование процессов распределения и использования доходов как в целом по стране, так и по ее регионам является стержнем системы экономической и финансовой политики государства, которая охватывает широкий круг вопросов социально-экономического, финансово-денежного, геополитического, правового и инструментального характера. Анализ этих вопросов показывает, что в силу неэффективности и неправильности курса указанной политики, включая несовершенство действующего бюджетно-налогового законодательства, а также отсутствия должного государственного контроля над системой ценообразования в стране имеет место неоптимальное и несправедливое распределение доходов.

Действующая налоговая система современной России носит в основном регрессивный характер, т. е. чем выше доходы плательщиков, тем ниже уплачиваемые ими налоги, и наоборот. При единой для всех ставке налогообложения («плоская» шкала), например, по налогу на доходы физических лиц, независимо от размеров их доходов, усугубляется и так чрезмерно высокий разрыв в доходах и расходах между богатыми и бедными и усиливается социальное расслоение общества. Поэтому требуются новые подходы к проведению государством бюджетно-налоговой политики и изменение в целом налогового законодательства.

Необходимо проявить дифференцированный подход к налогообложению физических лиц: в частности, в отношении на-

лога на доходы физических лиц следует ввести в действие прогрессивную шкалу налогообложения, как это делается в большинстве стран мира. Вместе с тем особо подчеркнем, что решение всех обозначенных выше вопросов возможно только в условиях изменения курса социально-экономической политики государства, повышения роли госрегулирования в общественной жизни страны. В этой связи пора, на наш взгляд, отмежеваться от либерально-монетаристского курса экономической и финансово-денежной политики, от всемогущей «помощи», так называемой «невидимой руки» рынка, загнавших страну в тупик, и перейти к реализации политики государственного регулирования развития социально-рыночной экономики.

### Литература

1. Конституция Российской Федерации. – М: Объединенная редакция МВД России, 1998. – 62 с.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1 и 2. – М: Проспект, 2008. – 704 с.
3. Аветисян, И.А. О новой налоговой реформе в Российской Федерации / И.А. Аветисян // Вестник Вологодского государственного технического университета. – 2001. – № 2. – С. 3-4.
4. Аветисян, И.А. О спорных вопросах новой налоговой реформы в Российской Федерации / И.А. Аветисян // Проблемы функционирования народнохозяйственного комплекса региона: материалы заседания региональных секций III Российской науч.-практ. конф. «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект». – Ч. 2. – Вып. 1. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – С. 12-16.
5. Аветисян, И.А. Об эффективности государственного бюджета и бюджетных расходов / И.А. Аветисян // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – Вып. 29. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – С. 9-19.
6. Аветисян, И.А. О государственном финансовом контроле в современной России / И.А. Аветисян // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – Вып. 34. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – С. 19-31.

### Примечания

- <sup>1</sup> Советская Россия. – 2003. – 20 нояб. – С. 5.
- <sup>2</sup> Серия «Экономические процессы»: Информационный выпуск / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – 2007. – № 41 (426). – С. 3.
- <sup>3</sup> Завтра. – 2008. – № 37. – Сент. – С. 5.
- <sup>4</sup> Завтра. – 2007. – № 34. – Авг. – С. 4.
- <sup>5</sup> Русский Север. – 2006. – 24 мая. – С. 6.
- <sup>6</sup> Русский Север. – 2006. – 24 мая. – С. 6.
- <sup>7</sup> Советская Россия. – 2008. – 5 июня; Отечественные записки. – С. 8.

- <sup>8</sup> Серия «Экономические процессы»: Информационный выпуск / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – 2008. – № 14 (487). – С. 3.
- <sup>9</sup> Серия «Экономические процессы»: Информационный выпуск / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – 2008. – № 95 (568). – С. 5.
- <sup>10</sup> Советская Россия. – 2007. – 5 июля. – С. 4.
- <sup>11</sup> Советская Россия. – 2008. – 11 окт. – С. 2.
- <sup>12</sup> Серия «Экономические процессы»: Информационный выпуск / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – 2006. – № 83 (379). – С. 3.
- <sup>13</sup> Премьер. – 2008. – 19-25 февр. – С. 10.
- <sup>14</sup> Там же.
- <sup>15</sup> Советская Россия. – 2006. – 7 дек.; Отечественные записки. – С. 5.
- <sup>16</sup> Завтра. – 2008. – № 28. – Июль. – С. 6.
- <sup>17</sup> Советская Россия. – 2007. – 7 июля. – С. 2.
- <sup>18</sup> Версия. – 2008 – № 1 – 7 сент. – С. 10.
- <sup>19</sup> Завтра. – 2005. – № 50. – Дек. – С.4.
- <sup>20</sup> Советская Россия. – 2007. – 6 декабря; Отечественные записки. – Вып. 14. – С. 3.
- <sup>21</sup> Серия «Экономические процессы»: Информационный выпуск / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – 2008. – № 95 (5680). – С. 4.
- <sup>22</sup> Завтра. – 2006. – № 26. – Июнь. – С. 2.
- <sup>23</sup> Серия «Экономические процессы»: Информационный выпуск / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – 2008. – № 9 (568). – С. 5.