

О СООТНОШЕНИИ ПРАВОВОГО И СОЦИАЛЬНОГО МЕХАНИЗМОВ В ГОСУДАРСТВЕ

© 2010 г. Игорь Вячеславович Мень¹

Краткая аннотация: в современном мире демократическое правовое социальное государство в наилучшей степени обеспечивает условия для развития социальной активности граждан. И мало у кого возникают сомнения в необходимости проведения государством активной социальной политики. Однако на теоретическом уровне не существует единого подхода при обосновании этой необходимости. Автором предлагается собственный подход для такого обоснования.

Annotation: in the modern world the democratic legal social state in the best degree provides conditions for development of social activity of citizens. And it is not enough at whom there are doubts in necessity of carrying out by the state of active social policy. However at theoretical level there is no uniform approach at its substantiation. The author own approach for such substantiation is offered.

Ключевые слова: правовое социальное государство, социальная политика.

Key words: the legal social state, social policy.

В наше время демократическое правовое социальное государство в наилучшей степени обеспечивает условия для развития социальной активности граждан, социальных групп и общностей. И мало у кого возникают сомнения в необходимости проведения государством активной социальной политики.

Однако на теоретическом уровне существуют два диаметрально противоположных подхода к соотношению понятий “правовое государство” и “социальное государство”.

Согласно одному из них между правовым и социальным государством существует принципиальное противоречие: правовое государство, признавая юридическое равенство людей и их организаций, оставляет без внимания реальное социально-экономическое неравенство, особенно в сфере производства, обмена, распределения и потребления, социальное же государство стремится к “сглаживанию” неравенства, однако вся социальная деятельность лежит вне правового поля².

Согласно другому – принцип “социального государства” – перераспределение национального дохода в пользу социально слабых – не противоречит принципу “правового государства” – господству права и формальному равенству, поскольку именно использование понятия “формальное равенство” дает возможность рассматривать социальную политику государства не как благотворительность, а как “выравнивание” возможностей³.

Основным аргументом противников правовой природы социальной деятельности правового государства является отсутствие принципа “взаимности” при реализации гражданами их социальных прав. При этом, по их мнению, не суще-

ствует никаких договорных отношений между получателем социальной помощи и производителем материальных благ.

Здесь, как нельзя кстати, следует вспомнить теорию общественного договора в части организации государственной власти в виде некой равновесной структуры, с одной стороны которой выступает государство, обеспечивающее внешнюю и внутреннюю безопасность, гарантирующее базовые права и свободы, а с другой – индивид, соблюдающий “устав” – конституцию и оплачивающий налоги (при этом формула оплаты налогов не играет никакой роли, ведь она формально одина для всех).

Отсутствие “писаного” документа – особенность общественного договора. Однако для граждан государства, хотя бы они этого или не хотят, он существует. Об этом свидетельствует хотя бы такое положение, как “незнание закона не освобождает от ответственности”, т.е. взаимоотношения “правовое государство – гражданин” (в более широком смысле – общество) можно рассматривать как договорные или правовые.

Противники правовой природы социальной деятельности правового государства не признают правовой природы социальной помощи. Но, они считают, что такая помощь необходима. Все с этим согласны. Почему? Ведь, следуя их логике, у государства нет правовых оснований содержать тех, кто не может сам о себе позаботиться. Или такие правовые основания имеются?

Рассмотрим данный вопрос по методу от противного: предположим, что правовое государство отказывается предоставлять социальную помощь инвалидам, пенсионерам, тем самым обрекая их на голодную смерть. Но правовое государство обязано гарантировать своим гражданам базовые права, среди которых первым всегда называется право на жизнь.

Рассматривая такое гарантирование “в узком понимании”, следует принять, что если существует угроза жизни человека (гражданина) от посягательства других, то правовое государство обязано устранить такую угрозу, а если в силу объективных причин человеку угрожает голодная смерть, то

¹ Соискатель НИИ системного анализа Счетной палаты РФ (E-mail: harry_m99@mail.ru; моб. тел.: 8-916-680-86-04).

² См.: Мамут Л. С. Социальное государство с точки зрения права // Гос. и право. 2001. № 7. С. 5–14.

³ См.: Нерсисян В. С. Философия права. Учебник для вузов по юрид. спец. М., 2000. С. 30; Лапаева В. В. Правовой принцип формального равенства // Журнал рос. права. 2008. № 2. С. 67–80.

государству (следуя данной логике) никакого дела до этого нет.

Однако гарантировать в соответствии со значением этого слова – значит обеспечить⁴. Для того чтобы обеспечить что-либо, должны быть использованы различные способы и средства, а не только полицейские методы. И таким способом в данном случае выступает социальная помощь. В этом и состоит гарантирование “в широком понимании”.

Аналогичные выводы могут быть сделаны и в отношении пенсионного обеспечения. Ликвидация бесплатной медицинской помощи поставит под угрозу права на жизнь значительной, если не большей части населения.

Гарантировать другую часть базовых прав и свобод граждан (право на личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, неприкосновенность жилища, личное достоинство и др.) можно не только напрямую, усиливая полицейский аппарат, но и опосредованно, через социальную деятельность, как используются, например, различные способы (помимо милицейских) для гарантирования безопасности болельщиков и игроков при проведении футбольных матчей (специальная конструкция сидений, продажа напитков в пластиковой таре и др.).

Социальная помощь способна исключить или по крайней мере уменьшить вероятность социальных взрывов, волнений, которые сами по себе представляют угрозу для базовых прав и свобод даже не причастных к этому граждан.

Следовательно, социальную деятельность государства можно рассматривать не как реализацию “мифических” социальных прав, а как способ обеспечения базовых прав и свобод собственных граждан.

Однако здесь следует отметить, что социальная деятельность выходит из правового поля при превышении некоего необходимого уровня поддержания нормальной жизнедеятельности человека.

Если бы *всякая* социальная деятельность носила правовой характер, то между правовым и социальным механизмами государства не возникало бы никаких противоречий. Социальная деятельность является правовой лишь в случае, если она направлена на обеспечение основных прав человека.

Попытаемся установить границы правового поля социальной деятельности государства. В самом общем смысле финансирование социальной деятельности государства происходит за счет средств государственного бюджета, который, в свою очередь, формируется из налоговых поступлений. В этой связи возникает вопрос о правовом характере налогов в правовом государстве.

По мнению некоторых правоведов, налоги могут быть как правовыми, так и неправовыми в зависимости от их величины и применимой формулы (шкалы). При этом критерием правового характера налога является соблюдение при его введении принципа формального равенства для всех налогоплательщиков, как бедных, так и богатых⁵. Однако принцип формального равенства соблюдается при установлении *любой* формулы налогообложения, поскольку при переходе налогоплательщика из одной категории в другую меняется абсолютная величина налогового платежа (и/или налоговая ставка), а формула налога (шкала) остается неизменной, единой для всех.

В последнее время становится модным говорить о первичности права собственности перед налогообложением. Однако если рассматривать налоговые отношения не изолированно, а в совокупности с бюджетными, становится очевидным: налогоплательщику противостоит здесь не только (и не столько) государство, устанавливающее и взимающее налоги, сколько бюджетополучатель – конечная инстанция движения налоговых платежей. Иными словами, праву собственности частного лица противостоит право другого частного лица на определенный уровень жизни, обеспечиваемый бюджетным финансированием⁶. И там, и здесь – основные, неотъемлемые права человека, и право собственности в аспекте налогообложения ограничивается в конечном счете правами других лиц (бюджетополучателей) получать свою долю национального дохода⁷.

Поскольку право собственности налогоплательщика ограничивается правом бюджетополучателя, то возникает логичный вопрос: чем обусловлено указанное соотношение? Очевидно, что, с одной стороны, оно обусловлено возможностями налогоплательщика, с другой – объемом функций, выполняемых государством. При этом значение последнего определяется именно возможностями по сбору налогов⁸.

В конце 70-х годов американские эксперты во главе с А. Лаффером установили, что при изъятии у налогоплательщиков свыше 30–40% их дохода неминуемо начинают сокращаться инвестиции в национальную экономику. А при ставке подоходного налога свыше 50% предпринимательская активность резко падает. Осознание Лаффером данного обстоятельства проявилось в построении им параболической кривой, получившей его имя (*рис. 1*)⁹.

В соответствии с кривой Лаффера собираемость налогов с увеличением налоговой ставки растет только до определенного значения, а затем начинает снижаться. Можно предположить, что “пиковое” значение ставки соответствует максимальной возможности экономики выдержать налоговый гнет и предполагает начало ее “зоны торможения”, т.е. отсутствие роста и развития.

⁶ См.: Демин А.В. Налог как правовая категория: понятие, признаки, сущность // Налоговый вестник. 2002. № 3. С. 154.

⁷ В Постановлении от 17 декабря 1996 г. № 20–П Конституционный Суд РФ отметил, что право частной собственности не является абсолютным и может быть ограничено в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Обязанность платить налоги имеет особый, публично-правовой (не частноправовой) характер, что обусловлено публично-правовой природой государства и государственной власти. Налогоплательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению той частью своего имущества, которая в виде определенной денежной суммы подлежит взносу в казну, и обязан регулярно перечислять эту сумму в пользу государства, так как иначе были бы нарушены права других лиц и государства. Взыскание налога – не произвольное лишение собственника его имущества. Оно представляет собой законное изъятие части имущества, вытекающее из конституционной публично-правовой обязанности.

⁸ Ярким примером является опыт российской экономики за последнее десятилетие: “избыточные” бюджетные средства аккумулировались в специально созданных фондах, в то время как звучали призывы пустить их на развитие экономики (например, на строительство дорог). Предложений снизить налоги почему-то не возникало.

⁹ Алесинская Т.В., Дейнека Л.Н., Проклин А.Н., Фоменко Л.В. и др. Маркетинг. Учебное пособие / Под общ. ред. В.Е. Ланкина. Таганрог, 2006. С. 85; Laffer A. The Laffer Curve: Past, Present and Future // <http://www.heritage.org/Research/Reports/2004/06/The-Laffer-Curve-Past-Present-and-Future>

⁴ См.: Толковый словарь русского языка. В 4-х т. / Под ред. Д.Н. Ушакова. М., 1935–1940.

⁵ См.: Четвернин В.А. Введение в курс общей теории права и государства. Учебное пособие. М., 2003. С. 93.

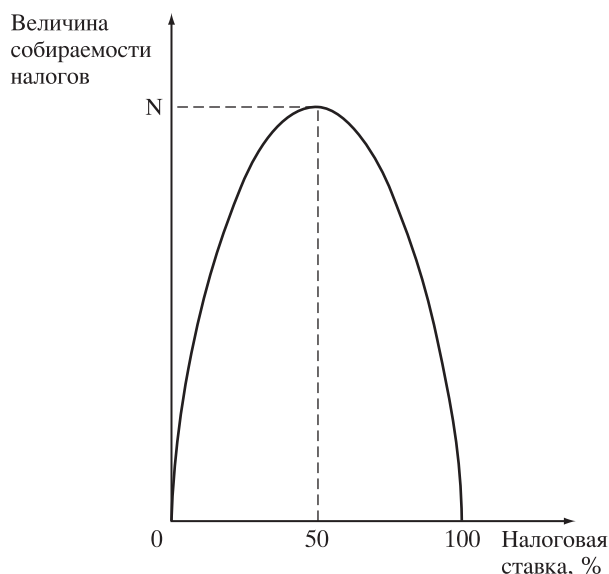


Рис. 1. Кривая Леффера

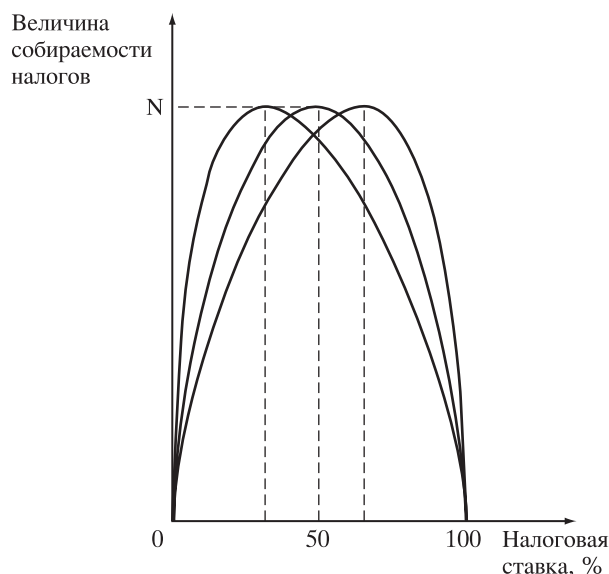


Рис. 2. Кривая Леффера для различных государств

Сегодня экономическое развитие принято определять как процесс, в ходе которого в течение длительного времени отмечается рост реального подушного дохода населения страны при одновременном соблюдении двух условий:

сокращения (либо сохранения неизменным) числа живущих за чертой бедности;

сохранения (или уменьшения) степени неравенства в распределении доходов¹⁰.

Отсутствие экономического развития государства с неизбежностью ведет к нарушению прав граждан, соблюдение и обеспечение которых является основополагающим принципом правового государства.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что в соответствии с кривой Лаффера значения усредненной налоговой ставки в промежутке от 0 до “пикового” значения и, следовательно, налоговые ставки, находящиеся в этой зоне, можно условно считать правовыми, т.е. отвечающими требованиям правового государства.

Расчеты и практика показывают, что формы кривой Лаффера для различных государств отличаются друг от друга (рис. 2).

Например, налоговая ставка, применяемая в Швеции, полностью затормозила бы развитие в США.

В первом приближении можно рассматривать объем социальной деятельности государства как некоторый процент всех налоговых поступлений. В этом случае качественно кривая зависимости объема социальной помощи от налоговой ставки будет выглядеть аналогично кривой Лаффера (рис. 3): при незначительных объемах социальная помощь носит правовой характер, а при объемах, существенно превышающих некий уровень, тормозит развитие экономики.

В современной зарубежной и отечественной литературе появились высказывания о том, что социальные права граждан предполагают их закрепление на уровне не конституции, а текущего законодательства. Истоки подобных взглядов тес-

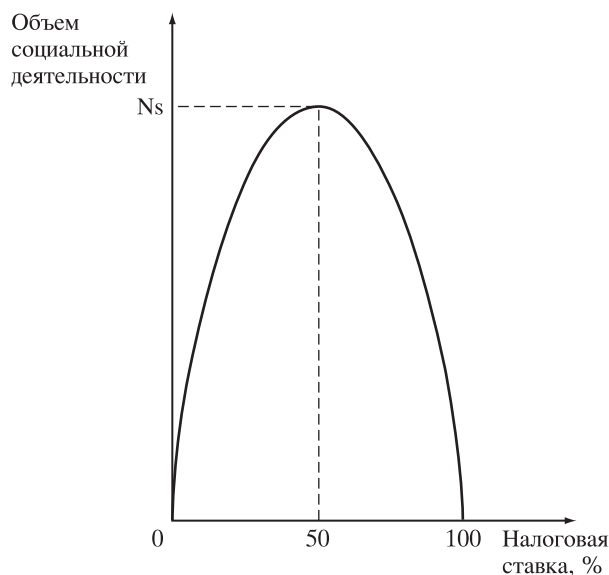


Рис. 3. Кривая Леффера для социальной деятельности

но связаны с реальной обстановкой в стране, когда многие права граждан лишь декларируются (право на бесплатное жилище для малообеспеченных, право на свободное передвижение и выбор места жительства и т.д.), а воплощение других не приводит к достижению заложенных в них целей (право на социальную защиту и поддержку семьи, материнства и детства и т.д.).

В этой связи представляет интерес следующая трактовка: “Социальные права человека — совокупность конституционных прав человека (или только гражданина конкретного государства), дающих ему возможность претендовать на получение от государства (при определенных условиях) определенных материальных благ”¹¹.

¹⁰ См.: Спиридонов Н.Н. Мировая экономика. Учебно-методический комплекс. Казань, 2009. С. 62.

¹¹ Летихов М. Социальное государство и правовое регулирование социальной защиты населения // Право и жизнь. 2000. № 31. С. 26.

Обычно к социальным правам человека относятся право на социальное обеспечение, право на образование, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на жилище, особые права детей и права инвалидов. Социальные права человека закреплены на конституционном уровне далеко не во всех странах мира. В некоторых развитых демократических, а также развивающихся странах социальные права человека стали провозглашаться на конституционном уровне в период после Второй мировой войны, однако, как правило, без признания возможности их судебной защиты.

Что касается целей правового и социального государства, то они несколько различаются. Целью правового государства является создание условий для наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Основная цель социального государства, на наш взгляд, — это обеспечение не формальных, а реальных возможностей, повышение уровня жизни населения и снижение социального неравенства, обеспечение всеобщей доступности основных социальных благ.

В наши дни демократические государства стремятся найти меру оптимального сочетания правового и социального начал. При этом консерваторы обычно делают больший акцент на правовой, а социал-демократы и близкие к ним либералы — на социальный принцип.

Поиск способов реагирования государства на социальное неравенство идет постоянно. При этом важно, чтобы правовое государство, реализующее осуществление прав и свобод человека, не нарушало автономии общественного развития, соблюдало “меру свободы” участников экономических отношений, не снижало личного чувства ответственности у адресатов его социальной функции.

Процесс развития социального государства можно сравнить с движением автобуса с пассажирами: до пункта назначения автобус быстрее всего доедет с максимальной скоростью, которая обеспечивается двигателем (правовое государство). При этом существуют определенные опасности:

автобус может проскочить требуемый поворот;

вероятность попадания в дорожно-транспортное происшествие на большой скорости максимальна;

на большой скорости и плохой дороге могут пострадать пассажиры.

Для снижения скорости существует тормозная система (социальная деятельность), с помощью которой скорость автобуса можно уменьшить до минимума, но тогда пассажиры могут пострадать от голода, жажды, переутомления.

Оптимальное соотношение влияния двигателя и тормозной системы может быть установлено только опытным путем (зависит от состояния дороги, погоды и т.д.) при помощи выработки системы критериев и механизма обратной связи.

Таким образом, главной сферой регулирования взаимодействия государства и общества является установление оптимального соотношения между производством и распределением, а главное противоречие социального государства составляет противоречие между расширяющейся социальной политикой и экономическим ростом, экономическими трудностями и необходимостью финансирования социальных затрат. Именно эти вопросы являются предметом теоретических споров сторонников экономической свободы и защитников государственного вмешательства в экономику.

Оценка эффективности деятельности государства может быть проведена с помощью получивших в последнее время широкое распространение математических моделей (неплохую корреляцию дают, например, CGE-модели¹²). За рубежом эффективность использования математического моделирования экономических процессов привела к созданию широкой сети соответствующих институтов и лабораторий¹³.

Основной принцип успешных экономических реформ западных стран заключается в крылатой фразе “семь раз отмерь — один раз отрежь”, справедливость которой всегда подтверждается практикой. Этот принцип реализуется через сценарные расчеты принимаемых государственных решений, в том числе с помощью экономико-математических моделей, работающих по принципу “что будет, если...”¹⁴.

Критерием оценки эффективности деятельности государства может быть выбран один из наиболее информативных макроэкономических показателей¹⁵.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что правовое и социальное государство отнюдь не антагонисты. Они не противостоят друг другу, а призваны взаимодействовать и дополнять друг друга.

¹² См.: Макаров В.Л., Бахтизин А.Р. Эффективный способ оценки государственной политики // Экономика и управление. 2001. № 4; Макаров В.Л., Якунин В.И., Бахтизин А.Р., Сулакишин С.С. Прогнозирование последствий проектируемых государственных политик // Власть. 2006. № 6. С. 39–49.

¹³ См.: Бахтизин А.Р. Использование CGE моделей для оценки эффективности управленческих решений // Проблемы управления. 2008. № 5. С. 36.

¹⁴ Наиболее известной является разработанная в 1996 г. в штате Калифорния модель анализа доходов DRAM (Dynamic Revenue Analysis for California). Несмотря на широкое распространение в зарубежных странах моделирования экономических процессов, в России это направление появилось совсем недавно, а термин “вычислимая модель”, являющийся синонимом CGE-модели, был введен акад. РАН В.Л. Макаровым при разработке модели экономики России, получившей название RUSEC (см.: Макаров В.Л. Вычислимая модель российской экономики (RUSEC) // Препринт #WP/99/069/М., 1999).

¹⁵ Наиболее подходящим представляется показатель роста реального ВВП, который должен находиться в некоем коридоре значений (например, 1%...6%), хотя в качестве такого критерия может быть выбран и другой показатель (таких критериев может быть выбрано несколько).