

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.7

### СОКРАЩЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА И БОРЬБА С БЕДНОСТЬЮ – ПРИОРИТЕННЫЕ ЗАДАЧИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА\*

© 2020 г. И.Н. Куксин<sup>1</sup>, М.В. Мархгейм<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Московский городской педагогический университет  
129226, Москва,  
2-ой Сельскохозяйственный проезд, д. 4

Moscow City Pedagogical University  
4 Vtoroy Selskohoziaystvenny proezd, Moscow,  
129226

<sup>2</sup>Белгородский государственный национальный исследовательский университет  
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University  
Belgorod State University  
85, Pobedy str.,  
Belgorod, 308015

*В статье представлен анализ содержания конституционных норм, касающихся статуса России как социального государства, с учетом их реального воплощения. Приведены доводы в пользу введения дифференцированной шкалы налогообложения на доходы физических лиц, позволяющие, по мнению авторов, снизить социальное неравенство, социальную напряженность и бедность населения. Сделан вывод, что Российской Федерации целесообразно более решительно и последовательно проявлять себя в качестве социального государства, используя характерные для этого меры правового регулирования в чувствительных для населения сферах.*

**Ключевые слова:** конституция, социальное государство, социальная справедливость, социальное неравенство, право, налогообложение; прогрессивное налогообложение.

*The article analyses the content of the constitutional norms concerning the status of Russia as a social state, taking into account their real implementation. The arguments in favor of the introduction of a differentiated scale of taxation on personal income, allowing, according to the authors, to reduce social inequality, social tension and poverty of the population. It is concluded that the Russian Federation should be more resolutely and consistently manifest itself as a social state, using the characteristic measures of legal regulation in sensitive areas for the population.*

**Keywords:** constitution, social state, social justice, social inequality, law, taxation; progressive taxation.

На страницах юридической печати нередко встречается тезис о том, что одним из достижений человеческой цивилизации является обоснование и построение социального государства [1, с. 69]. Это действительно так, ибо «немыслима ни одна развитая страна, если она не является социальным государством, а государственное управление в ней не является социально эффективным, не решает насущные проблемы общества и каждого человека в отдельности» [2, с.78].

Девяностые годы прошлого столетия были эпохальными для России, особенно в экономической и политической сферах. Плановая экономика ушла на второй план, а ее место прочно заняла рыночная модель. Эти кардинальные перемены в указанных сферах были закреплены в принятой народным голосованием (1993 г.) Конституцией России. Если в Советском Союзе общество связывало свое процветание с построением коммунизма, то общество постсоветской России связывает свое благополучное будущее с воплощением социального государства. Именно такой жизнеутверждающий посыл отражен в ст. 7 Конституции, где Российская Федерация названа социальным государством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [3]. Все в этой конституционной формулировке сколь вдохновляет (достойная жизнь! свободное развитие!), столь же и туманит своей неопределенностью. Хотя в ч. 2 той же статьи приведена некоторая конкретика: социальное государство в конституционном тексте выражается через охрану труда и здоровья людей, через гарантирование минимального размера оплаты труда, через обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, через развитие социальных служб, через установление государственных пенсий,

\* Подготовлено при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс

пособий, иных гарантий социальной защиты. Такая характеристика социального государства вполне может быть сопряжена с «государством созидающим» [4], реализующим себя в социальной сфере.

Научно обоснованное, содержательно наполненное и вошедшее в учебники определение социального государства предложено М.В. Баглаем, которого признают одним из инициаторов включения в текст Конституции России положения о социальном государстве. По его мнению, социальным «называется государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности. Это государство не стремится к уравниловке за счет отказа от свободы, как это делало социалистическое государство. Напротив, оно увязывает свободу и социальную защиту социально слабых слоев (безработных, нетрудоспособных, инвалидов и т. д.), поскольку между этими целями существует определенное противоречие. Социальное государство как бы исправляет формализм понятий «свобода» и «равенство», помогая людям непредприимчивым и бедным» [5, с. 136].

В этом определении отражена суть государства, которое провозглашает себя социальным, – оно выступает опорой, защитником малоимущих и особенно тех граждан, которые социально уязвимы (дети, инвалиды, немощные старики и т.д.). Выработывая социальную политику, такое государство не оставляет без внимания тех членов общества, жизненный уровень которых ниже прожиточного, а также членов семьи тех трудоспособных граждан, которые остаются без работы в силу различных обстоятельств, а также в случае болезни, инвалидности, старости.

Наряду с конституционным и политическим смыслами, норма о социальном характере Российской Федерации обладает глубоким нравственным подтекстом, перекликающимся с положениями так называемой конституционной преамбулы о вере в «добро и справедливость», о стремлении «обеспечить благополучие и процветание России», об ответственности за свою Родину «перед нынешними и будущими поколениями». Нравственный аспект социального государства выражается помимо прочего в том, что оно в идеале стремится к справедливому уравниванию социального положения людей. Для этого социальное государство использует прежде всего экономические рычаги, в числе которых известны перераспределение государственных доходов, сглаживание острых противоречий, способных привести к резкому социальному расслоению населения и нарушить «гражданский мир и согласие». Именно поэтому норма о социальном государстве ввиду ее общественной значимости, как и норма о высшей ценности человека, его прав и свобод, определена в качестве основы конституционного строя.

При этом сколько бы мы не говорили о значимости определения России социальным государством, сколько бы не выписывали его граней, без реальных, системных, эффективных действий здесь не обойтись. Каких результатов добилась Россия как социальное государство за более чем четверть века в условиях функционирования либерально-рыночной модели экономики, в сфере обеспечения «достойной жизни» российских граждан?

В числе острейших и ключевых задач для современной России по-прежнему остается проблема не просто снижения уровня бедности, но и повышение жизненного уровня ее граждан. Эта проблема систематически артикулируется главой российского государства. Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая 20 февраля 2019 года с ежегодным Посланием Федеральному Собранию, назвал в области социальной политики такие приоритеты как «благополучие граждан», «повышение рождаемости и продолжительности жизни, обеспечение устойчивого роста реальных доходов россиян и снижение в два раза уровня бедности» [6].

Тенденция, связанная с бедностью населения, весьма тревожна. Число людей с доходами ниже прожиточного минимума в годовом выражении не снижается. По итогам первого полугодия 2019 года за чертой бедности жили 19,8 млн человек (13,5% населения). Доля бедных в стране в январе – июне оказалась на 0,2 п.п. выше аналогичного периода прошлого года. Почти из 20 млн нуждающихся поддержку от государства получают только 4,2 млн граждан» [7].

Ради объективности отметим, что Президентом России и федеральным Правительством принимаются шаги по снижению бедности. Так, с 1 октября 2019 года по поручению главы российского государства произведена на 6,3% индексация пенсий военным пенсионерам (военнослужащим, сотрудникам МВД, Росгвардии, ФСИН и т.д.). Председателем Правительства России 7 мая 2019 года утверждены «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года» и «Показатели, характеризующие достижение национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года» [8]. Реализация Правительством «Единого плана...» позволит к 2024 году снизить уровень бедности в России в два раза, что отвечает требованиям Указа Президента России от 7 мая 2018 года [9].

Однако полагаем, что проблема в этой сфере так глубока, что предпринимаемые меры не приводят к кардинальным сдвигам. Это признал и Президент России, выступая 20 ноября 2019 года на

форуме «Россия зовет!», где заметил, что результаты по обеспечению роста реальных доходов россиян пока весьма скромные и «практически стоят на месте», и вновь указал на необходимость изменить ситуацию, назвав это важнейшим направлением работы федерального Правительства [10].

Опираясь на исследования Г.В. Мальцева, в частности, на его фундаментальный труд «Культурные традиции права», где он убедительно показал, что могущество Римской империи было обеспечено единством и солидарностью народа, можно найти необычное его утверждение: «Временами Рим принимал облик самого настоящего «социального государства», политика которого была направлена на сокращение социального неравенства, недопущение резких диспропорций в положении бедного и богатого населения». «Римские государственные деятели не могли не замечать, что безудержная расточительность и роскошь богатых римлян на фоне бедственного положения низших слоев является показателем того, что дела государства идут из рук вон плохо» [11, с.309, 311]. Уже тогда государство пыталось установить контроль за сверхтратами, определяло для римлян нормы расходования средств на личные нужды. «Юлий Цезарь издал закон об издержках (*lex sumptuaria*), император Август в 22 г. до н. э. несколько изменил его, но суть осталась прежней. Она заключалась в том, что римский гражданин, как бы он ни был богат, не мог тратить на жизнь сверх определенной меры» [11, с. 311]. Да, с той поры минули века, но нащупанный тогда механизм мог бы послужить делу социального государства.

Вывод, на наш взгляд, очевиден – государству нельзя допускать колоссального разрыва в материальных доходах граждан. В России этот разрыв достиг опасной черты: «разрыв между 10 процентами самых бедных и 10 процентами самых обеспеченных достиг в России 15-кратной величины. Международная практика показывает, что наилучшее самочувствие общество имеет, когда этот разрыв – от 5 до 8 раз. Если эта цифра увеличивается, у людей возникает ощущение несправедливости, что ведет к росту социальной напряженности, к демотивации труда и в конце концов к дестабилизации общества» [12]. Приводятся и такие подчеркивающие тенденцию сведения: «У нас 10 процентов населения владеют тремя четвертями богатств всей страны. А если возьмем только миллиардеров (это по сути несколько семей), то они владеют 30 процентами богатства России. Недавно подсчитали, что объем средств, выведенных за пределы России только этими людьми, равен богатству, которым владеет все остальное население страны. Эти цифры с трудом умещаются в голове» [12].

Как отмечает Председатель Конституционного Суда России В.Д. Зорькин: «Судя по характеру многочисленных жалоб в Конституционный Суд, в настоящее время главным источником напряженности в российском обществе является нерешенность социально-экономических проблем, в том числе недостаточна защита социальных прав граждан» [13].

Обоснование ценности рыночной модели экономики породило у россиян скорое ожидание, что в России сложится справедливое, социальное государство. Это оправданное ожидание, увы, не стало ни скорым, ни справедливым для большинства жителей России. При этом по сравнению с прошлым годом «в России резко выросло количество долларовых миллионеров и миллиардеров. Было миллионеров в середине 2018 года 172 тысячи, нынче стало почти в 1,5 раза больше – 246 тысяч. Население целого города размером с Таганрог. Число долларовых миллиардеров увеличилось в той же пропорции – и тоже почти в 1,5 раза, с 74 человек до 110» [14]. Возникает закономерный вопрос: откуда они берутся, если экономика почти не растет, а половине граждан страны едва хватает денег на еду и одежду? Доходы населения постоянно снижаются, в то время как налоговое давление на граждан и бизнес растет. Страна в целом беднеет и нищает, а мизерная ее часть богатеет и роскошествует. В сложившихся условиях говорить о социальной и справедливости российского государства цинично. Следовательно, нужно исправить создавшееся положение, например, следующими путями.

Чтобы снизить уровень бедности в России и таким образом сократить не только разрыв между бедными и богатыми, но и увеличить темпы роста экономики, необходимо, по мнению помощника Президента России А. Белоусова, реализовать три группы мер: «снизить ключевую ставку ЦБ РФ ориентировочно до 5% годовых, улучшить инвестиционный климат и повысить доступность новых технологий для бизнеса» [15]. По данным Минэкономразвития за девять месяцев 2019 года экономика страны выросла на 1,2%, а одновременная реализация перечисленных предложений, как считают эксперты, позволит России выйти на темпы роста ВВП минимум в 3%.

Наряду с этим полагаем целесообразным и еще один шаг, связанный с пересмотром в России ставки налогообложения с последующем внесением соответствующих изменений в Налоговый кодекс. Не секрет, что в российском обществе крайне остро и болезненно воспринимается несправедливое распределение бремени налоговых ставок, что приводит к еще большему социальному расслоению. Доводы, что равенство для всех налога на доходы физических лиц в 13% оборачивается существенно отличающимися суммами, отчисляемыми в бюджет, перестали работать успокоительно.

Поддерживаем позицию, согласно которой следует вернуться к прогрессивной шкале подоходного налога, действовавшей в 1992 – 2001 гг. Широкий опыт зарубежных стран (например, Австралии, Бельгии, Великобритании, Германии, Дании, Израиля, Испании, Италии, Канады, Китая, Люксембурга, Нидерландов, Финляндии, Франции, США, Швеции, Швейцарии, ЮАР) показывает, что прогрессивный налог на доходы физических лиц способствует смягчению проблемы бедности и снижению уровня социальной напряженности в обществе. При этом Китай, где минимальная ставка налога составляет 3%, а максимальная – 45%, демонстрирует и экономический рост, несмотря на «торговые войны» и другие факторы, относящиеся к кризисным явлениям мирового финансового рынка [16, с.448].

Президент России еще в 2013 году не исключал возвращения прогрессивной шкалы НДФЛ. В частности, он заявлял: «Может быть, и мы когда-нибудь будем внедрять какие-то элементы этой дифференцированной шкалы. Мы никогда не говорили, что на века ввели плоскую шкалу. Это тоже возможно», но в тоже время отметил, что «с точки зрения налога на доходы физических лиц, плоская шкала – самый лучший способ борьбы с уклонением от уплаты налогов» [17].

Группой депутатов Государственной Думы, например, от партий «ЛДПР», «Справедливой России» и «КПРФ» неоднократно вносились такие предложения о введении прогрессивной шкалы налогообложения. В пояснительных записках к законопроектам обосновывалось, что отмена налогообложения для наименее обеспеченных слоев населения и применение повышенной ставки при обложении «сверхдоходов» станет «одним из способов снижения имущественного неравенства населения». При этом каждый раз при внесении законопроекта в Государственную Думу большинство депутатов данной палаты Федерального Собрания решительно отклоняли подобные инициативы.

Каковы причины и аргументы противников введения данной шкалы налогообложения? Так, по мнению председателя комитета Государственной Думы по бюджету и налогам А. Макарова, такие «законопроекты хороши для пиара», когда авторы представляют себя борцами за социальную справедливость [18]. Вряд ли можно согласиться с таким утверждением. Очевидно, что введение прогрессивной ставки НДФЛ даст существенный прирост денежных средств в казну государства, что позволит Правительству отменить уплату этого налога для беднейших слоев населения. Тем самым появятся дополнительные ресурсы, усиливающие поддержку граждан с низкими доходами, что закономерно скажется на снижении социальной напряженности в государстве.

Не секрет, что громадные суммы из России уходят в офшоры, которые не подлежат налогообложению. Так почему не работают те «демократичные» 13%, чтобы сдерживать утечку финансового капитала? Почему налог, который даст триллионы рублей дополнительных доходов в бюджет, встречает такое сопротивление со стороны депутатов? Если Россия стремится быть социальным государством, то не может быть такого положения, когда любая молоденькая певица, любой шоумен или лицедей, чиновник сырьевых отраслей имеет доходы, значительно превышающие доходы академиков, создателей космических кораблей, «калибров», любой военной и гражданской техники. Убеждены, что увеличение налоговой нагрузки для граждан с высокими доходами станет шагом к формированию в России чувства справедливости, имманентного социальному государству.

Конечно, решение любых социальных проблем чревато рисками. Так, изменение ставки налогообложения может усилить недоверие бизнеса к власти, отток иностранных инвестиций, «бегство» отечественного капитала за рубеж, сокрытие доходов и т.п. Высказываются мнения, что дифференцированная шкала налогообложения может обернуться снижением стимула к труду и увеличением безработицы. Указанные риски невозможно игнорировать, но нельзя недооценивать угрозы усиливающегося социального неравенства и обнищания населения России.

Подытоживая, отметим, что прогрессивная шкала налогообложения, оцениваемая и применяемая в других странах как действенная мера социального государства, федеральными депутатами отвергается в силу убедительных для них доводов и резонансов, не имеющих ничего общего с пониманием социальной справедливости.

Закономерно, что введение дифференцированного налога заставит не только менять налоговое законодательство в сторону ужесточения ответственности за уход от уплаты налогов, но и ввести новую систему контроля и ответственности за теневые доходы.

Государству целесообразно переоценить ёмкость социальной миссии либерально-рыночной модели экономики, якобы, способной отрегулировать общественное производство и распределение продукции наилучшим образом, и более решительно и последовательно проявлять себя в качестве социального государства, используя характерные для этого меры правового регулирования.

### **Литература**

1. Кочеткова Л.Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна // *Философия и общество*. 2008. Выпуск №3 (51).

2. Березко В.Э. Публично-правовое регулирование экономических отношений в современном государстве: теоретический аспект // Правовая парадигма, 2019. Т.18. № 1.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм. и доп. от 30 декабря 2008 г., от 30 декабря 2008 г., от 05 февраля 2014 г., от 21 июля 2014 г.) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)
4. Государство созидающее: юридическая модель и современные риски. М.: «Юрлитинформ», 2016.
5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997.
6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 «Послание Президента Федеральному Собранию» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318543/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318543/)
7. Минэкономразвития предложило новый подход к учету бедности в России // URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/10/2019/5db716b19a79477d643999c3> (дата обращения: 23.11.2019).
8. «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2019 г. № 4043п-П13 // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.11.2019).
9. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (с изм. и доп.) // URL: <https://base.garant.ru/71937200/>
10. Путин В.В. назвал скромными результаты работы кабмина по обеспечению роста доходов граждан // URL: [https://tass.ru/ekonomika/7161785?utm\\_source=yxnews&utm%2F%2Fyandex.ru%2Fnews](https://tass.ru/ekonomika/7161785?utm_source=yxnews&utm%2F%2Fyandex.ru%2Fnews) (дата обращения: 20.11.2019).
11. Мальцев Г.В. Культурные традиции права: монография. М.: Норма: Инфра-М. 2013.
12. Выжutowич В. Надо ли бороться с неравенством // Российская газета. 2019. 30 января.
13. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018, 10 октября.
14. Аркелян Е. В России выросло число миллионеров в 2019 году // URL: <https://www.kp.ru/daily/27049.3/4113913/> (дата обращения: 22.11.2019).
15. Помощник президента России Белоусов выделил три фактора ускорения экономического роста // URL: <https://tass.ru/ekonomika/7177051> (дата обращения: 23.11.2019).
16. Хаджирокова А.А. Прогрессивное налогообложение: зарубежный опыт и перспективы введения в России // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2014. Выпуск № 4. С.446-456.
17. Президент РФ не исключил перехода к дифференцированной шкале НДФЛ // URL: <https://www.rbc.ru/economics/14/06/2013/57040a729a7947fcbd44a181> (дата обращения: 22.11.2019).
18. URL: <https://er.ru/news/88079/>