

не работает по причине отсутствия в стране прогрессивной шкалы налогообложения. Что касается принципа, когда молодой платит за старого, то он реализуется.

8. Отсутствие личной ответственности каждого гражданина за свою судьбу (индивидуальный социальный принцип) ввиду преобладающей роли государства в решении социальных проблем. Основной причиной такой модели является низкий уровень личных доходов граждан. При этом их рост государство практически не стимулирует, так как концентрирует свои усилия и финансы в иных областях. Например, в отдельных отраслях экономики (деревообработка, сельское хозяйство, цементная отрасль и др.).

Значительный уровень государственных затрат на социальную сферу, высокая занятость, обязательное социальное страхование и масштабное перераспределение денежных средств – все это определяет, казалось бы, благородную цель – стабильность социальной модели белорусского государства. Однако, такой подход – это мина замедленного действия: отсутствуют вложения государства в человека в создание условий для реализации его конституционного права на труд, следствием чего является низкий уровень доходов граждан Беларуси.

Таким образом, социальное государство – это союз высокой экономической эффективности всех индивидов и социальной справедливости в обществе. С учетом вышеперечисленных особенностей социальную модель белорусского государства можно определить как неопатерналистскую. В содержательном плане подобная модель предусматривает полную ответственность государства за социальную сферу, а также исключает участие и ответственность индивидов в решении социальных проблем. Гражданам остается только работать и производить материальные блага, а государство само решит, что нужно для их благосостояния.

Станкевич Оксана Генриховна
**ЦЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ ЕГО
ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Заведующий кафедрой конституционного и административного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент, г. Минск, Республика Беларусь, o.stankevich@tut.by

Вопрос о цели государства привлекал внимание многих исследователей в истории политических и правовых учений. Одним из авторов, в трудах которого данный вопрос рассмотрен детально, является видный

представитель либерального государствоведения конца XIX – начала XX-го вв. Георг Еллинек. В своей работе «Общее учение о государстве» Г. Еллинек писал: «Всякое изменение в области законодательства и организации государства должно быть обосновано его целесообразностью, каждая мотивировка проекта должна прямо или безмолвно опираться на цели государства» [1, с. 172]. Как полагал ученый, только с точки зрения целей государства можно судить о достоинствах или недостатках государственной политики. Представляется, что приведенные тезисы не утратили своей актуальности.

Провозглашая наше государство демократическим **социальным** правовым, Конституция Республики Беларусь в качестве высшей его цели и высшей ценности закрепила человека, его права, свободы и гарантии их реализации и возложила на государство ответственность за создание условий для свободного и достойного развития личности. Данные положения Основного закона выступают центральным руководящим началом в системе конституционных принципов. Все остальные базовые идеи подчинены данному приоритету.

Таким образом, белорусская конституционная модель – это модель социального правового государства – государства для народа, а в центре этой модели – человек и его права.

«Интегральным показателем уровня развития социального государства является уровень жизни населения» [2, с. 240]. Его динамика во многом отражает эффективность деятельности государства в социально-экономической сфере. В этой связи обратимся к **ст. 21 Конституции Республики Беларусь, которая, говоря о** высшей цели государства – обеспечение прав и свобод граждан, – конкретизирует ее в контексте его социальности: «Каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий». Данное конституционное положение предполагает непрерывную деятельность государства по развитию соответствующих материальных гарантий и повышению эффективности государственных финансов.

В 1966 году Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах в ст. 2 подчеркнул финансовую составляющую в обеспечении государством соответствующих прав. Согласно Пакту государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества **принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов** меры к тому, чтобы обеспечить **постепенно** полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми

надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер.

Цели Республики Беларусь как социального государства раскрываются в конституционно установленных социальных правах граждан (на справедливую долю вознаграждения в экономических результатах труда лицам, работающим по найму, не ниже уровня, обеспечивающего им и их семьям свободное и достойное существование (ст. 42 ч. 1); на охрану здоровья, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения (ст. 45 ч. 1); на доступное и бесплатное общее среднее и профессионально-техническое образование (ст. 49 ч. 2) и др.).

В развитие конституционных положений цели социального государства развернуто представлены в программном Законе Республики Беларусь «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь», а также в целом ряде программных документов, в том числе в Посланиях Президента (как актах программного характера, имеющих приоритетное социально-экономическое и политическое значение).

Значимым системообразующим документом в совокупности всех программ социально-экономического развития страны является Национальная стратегия устойчивого развития, в которой стратегическая цель устойчивого развития Республики Беларусь определена как обеспечение высоких жизненных стандартов населения и условий для гармоничного развития личности. Данная цель призвана направлять и регулировать деятельность социального государства, выступать своеобразной квинт-эссенцией его активности.

Цели социального государства требуют от него активной деятельности по регулированию отношений распределения и перераспределения, созданию и содержанию соответствующих учреждений, вмешательству в ценообразование и т.д., что неизбежно связано с активным воздействием на экономические процессы. Государство может проводить в жизнь эффективную социальную политику и достигать конституционно установленных социальных целей при условии достаточных финансовых ресурсов, наличие которых в свою очередь обусловлено экономическим ростом.

Таким образом, имеющая конституционную природу стратегическая социальная цель государства (обеспечение высоких жизненных стандартов населения и условий для гармоничного развития личности) предполагает одновременно достижение экономической цели – переход к качественному сбалансированному росту экономики. Без формирования высокоэффективной экономики с развитыми рыночными институ-

тами и инфраструктурой невозможно достичь стратегической социальной цели государства. Иначе говоря, развитая социально ориентированная рыночная экономика выступает «экономическим фундаментом» социального государства. И хотя высшие цели социального правового государства, имея приоритет, определяют принятие им отдельных решений, которые не являются экономически эффективными, но позволяют удовлетворить, к примеру, объективные общественные потребности в социальной защите, природоохранных мероприятиях, здравоохранении, образовании и т.п., тем не менее, цели и задачи государства в сфере экономики играют относительно самостоятельную роль. Как для создания и поддержания нормальных условий общественной жизни, так и для проведения социальных реформ необходимы материальные средства, которыми государство обладает в достаточной мере только благодаря развитию экономических отношений, экономическому росту. Поэтому решение социальных задач государства не должно подавлять экономическую эффективность. В этой связи особое внимание следует обратить на так называемый «сверхимперативный конституционный принцип» – свободу экономической деятельности, – являющийся стимулом, без которого социально ориентированная рыночная экономика не может существовать. Чрезмерное ограничение свободы экономической деятельности пусть и в социальных целях сдерживает нормальное развитие экономических отношений и препятствует, таким образом, решению социальных задач.

Противоречие между расширяющейся социальной политикой и экономическим ростом остается главной проблемой современного социального государства, поскольку конфликт социальных и экономических ценностей практически неразрешим. Вместе с тем государство в силу своего предназначения осуществляет непрерывный поиск максимального баланса указанных выше конституционных ценностей. Данный поиск в современных условиях порождает качественно новые подходы к согласованию социальных и экономических целей государства и определению эффективных форм его вмешательства в экономические отношения в целях достижения общего блага.

Можно привести немало примеров нормативных правовых актов, нацеленных на совершенствование государственного воздействия на экономические процессы. В частности, ярким примером может служить Декрет Президента № 7 «О развитии предпринимательства», положения которого направлены на кардинальное изменение способов взаимодействия государственных органов и субъектов хозяйствования, минимизацию вмешательства государства в работу субъектов хозяйствования,

усиление механизмов саморегулирования бизнеса, его ответственности за свою работу перед обществом. Стоит обратить внимание и на серьезно реформированный Указ Президента № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь», нацеленный на сохранение минимально необходимого уровня контроля со стороны государства, преимущественно профилактический характер контрольной деятельности и риско-ориентированную дифференциацию проверяемых субъектов, позволяющую уйти от избыточного количества проверок.

Реализация указанных выше новых подходов – непростая задача для государства, решение которой обусловлено объективными проблемами совершенствования работы всех звеньев государственного управленческого аппарата, повышения уровня правовой культуры и правосознания как субъектов хозяйствования и граждан, так и государственных служащих.

Если экономическим фундаментом социального государства является социально ориентированная рыночная экономика, то государственные финансы являются инструментом, позволяющим решать социальные задачи. Эффективная и ответственная финансовая деятельность государства является «базовым условием» как для повышения уровня и качества жизни населения, так и для устойчивого экономического роста, модернизации экономики, достижения других стратегических целей социально-экономического развития страны. В этой связи достижение целей социального государства предполагает конституционализацию финансового права, «перевод» вышеуказанных конституционных принципов в практику правового регулирования отношений по образованию, распределению и использованию государственных денежных фондов.

В соответствии с базовыми конституционными идеями финансовая деятельность государства приоритетно имеет социальную направленность. Но многоплановый характер данной деятельности, специфика финансово-правовых (денежных) отношений, изначально конфликтная природа государственных финансов предопределяют проблемы согласования социальных и экономических интересов как в процессе формирования государственных фондов денежных средств, так и в процессе их расходования. Финансовая деятельность государства связана как с безвозмездным изъятием части собственности физических лиц и организаций в государственный доход, так и с определением объема финансовых ресурсов для осуществления любых государственных расходов и, соответственно, с определением баланса

публичного и частного интересов. Кроме того, финансовая деятельность государства «чувствительна» к любым изменениям как глобального, так внутригосударственного уровня. Социальное государство развивается и трансформируется в той же мере, в какой развиваются и трансформируются общество и экономика [3, с. 16]. Финансовая же деятельность государства должна адекватно и своевременно реагировать на любые преобразования, должна быть к ним готова.

Примером, демонстрирующим сложность согласования социальных и экономических целей в контексте финансовой деятельности государства, является реформа пенсионной системы (как в нашем государстве, так и в зарубежных странах). Демографические тенденции старения населения и закономерный дефицит средств в государственных фондах на финансирование целого ряда конституционных прав (на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, предусмотренных законом) – это комплексная проблема социально-экономического характера, требующая скоординированной кропотливой работы государственных органов. Ее решение путем постепенного повышения пенсионного возраста предполагает и своевременный поиск путей совершенствования, в частности, механизма сохранения занятости граждан старшего поколения и т.п.

Ярко иллюстрирует многоплановость и сложность финансовой деятельности государства бюджет как основной финансовый план, отражающий активность государства в контексте решения всех его задач. Являясь формой существования объективно обусловленных распределительных отношений, а также выполняя специфическую роль одного из главных инструментов реализации государственных функций, представляет собой правовой акт особого рода. Его содержание имеет явную конституционную природу и включает две составные части: расходы, обеспечивающие функционирование государства и реализацию прав человека (высшей конституционной цели), и, соответственно, доходы, позволяющие эти расходы осуществить. Обязанность государства обеспечивать конституционные гарантии прав и свобод человека во многом предопределяет структуру расходов бюджета и приоритеты бюджетной политики.

Социальная направленность финансовой деятельности белорусского государства ежегодно усиливается. Так, при формировании проекта бюджета на 2019 год оптимизированы и сокращены на 10 % по отношению к 2018 году расходы на оказание

государственной поддержки организациям реального сектора экономики. Высвобожденные финансовые ресурсы направлены на увеличение финансирования расходов на социальную сферу. Приоритеты бюджетной политики на 2020 финансовый год также говорят о том, что она традиционно будет направлена на усиление социальной направленности расходов, включая повышение благосостояния работников бюджетной сферы и поддержку многодетных семей.

Усиление социальной направленности финансовой деятельности государства, как правило, предполагает оптимизацию и сокращение бюджетных расходов за счет их уменьшения в иных сферах. К примеру, одним из таких шагов является сокращение бюджетных расходов на содержание органов государственного управления республиканского и местного уровня за счет оптимизации их функций и численности. Данная мера позволяет высвободить финансовые ресурсы для решения социальных задач, однако усложняет деятельность некоторых органов государственного управления, функции которых отличаются высокой трудоемкостью.

Одним из ключевых условий достижения конституционных целей социального государства в контексте его финансовой деятельности является транспарентность последней. Стратегия реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь обращает внимание на то, что «эффективность проводимой налоговой и бюджетной политики во многом зависит от доверия населения страны, открытости, прозрачности деятельности государственных органов и организаций, объяснения обществу причин принятия тех или иных решений, задач и перспектив деятельности государственных органов». В этой связи следует указать на позитивные изменения в правовом регулировании финансовой деятельности белорусского государства в целях обеспечения ее прозрачности посредством развернутого закрепления в Бюджетном кодексе Республики Беларусь принципа гласности и открытости бюджетной системы и его последовательной реализации на практике.

В заключение необходимо отметить, что конституционные цели белорусского социального государства свидетельствуют о том, что наш Основной закон подтвердил общий вектор развития конституционного права государств современного мира. В ряду особенностей белорусской модели социального государства справедливо на первое место выводят сильную социальную политику и социально-ориентированную экономику [4, с. 6]. Полагаем, что ст. 21 Конституции Республики Беларусь

является сегодня не просто «программным перспективным требованием, реализация которого предполагается в будущем», а универсальным правовым основанием непрерывного совершенствования социальной функции государства и, соответственно, его финансовой деятельности.

Библиографический список

1. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – С-Пб., 1908. – 599 с.
2. Острая, Т.Б. Социальное государство как инструмент достижения социальной справедливости / Т.Б. Острая // Известия Томского политехнического университета. – 2006. – Т. 309. – № 2. – С. 238-241.
3. Маликова, А.Х. Модели реализации концепции социального государства в мировой практике / А.Х. Маликова // Ленинградский юридический журнал. – 2011. – № 4. – С.7-17.
4. Лапина, С.В. Основы социального государства и социальная политика : пособие / С.В. Лапина [и др.]. – Минск: Акад. управления при Президенте Республики Беларусь. – 385 с.

Тетерюков Максим Геннадьевич **КОНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПАТЕРНАЛИЗМ И СОЦИАЛЬНО-СОЛИДАРНОЕ ОТРАСЛЕВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Сотрудник Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь, г. Минск, Республика Беларусь, tmg@oac.gov.by

Произошедшие в начале 90-х гг. прошлого столетия масштабные социально-политические трансформации коренным образом изменили жизнь белорусского общества. Указанные перемены обусловили принятие нового Основного Закона, определившего ключевые направления развития Беларуси как суверенного государства.

В Конституции Республики Беларусь, на создание которой значительное влияние оказала Всеобщая декларация прав человека 1948 года, нашли отражение в том числе гарантии и обязательства по обеспечению потребностей граждан, их социальной опеке, а также меры контроля государства за публичными и частными интересами человека.

Основной Закон предусмотрел свободное и достойное развитие личности, доступность для всех граждан медицинского обеспечения, бесплатность общего среднего и профессионально-технического образования, гарантировал создание государством условий для полной занятости населения, право собственности и содействие ее приобретению,