

К вопросу о социальных расходах бюджета

Аннотация. Расходы на социальные нужды являются первыми по величине расходами консолидированного бюджета Российской Федерации, но все-равно остаются недостаточными. Еще столетие назад такие расходы вовсе не планировались в государственной росписи, а вся социальная работа осуществлялась в рамках благотворительной деятельности. В статье показаны эволюция благотворительной деятельности от милостыни до современных «гуманитарных расходов», показаны перспективы и тенденции дальнейшего развития.

Ключевые слова. Бюджет, бюджетные расходы, социальные расходы, социальная политика, благотворительность, государственное призрение, социальное обеспечение, социальное страхование, налог на бедных, обязательные страховые взносы.

Оглавление

К вопросу о социальных расходах бюджета.....	1
Общие цифры и определения. Монетизация.....	2
Благотворительность и государственная социальная политика.....	6
История государственного призрения в России.....	13
Милостыня и христианское нищелюбие.....	14
Репрессии против «промышленных нищих».....	16
Общественный долг.....	18
Комиссия К. К. Грота. «Налог на бедных».....	25
Обязательные страховые взносы.....	28
Гуманитарные расходы и новая монетизация.....	35
Итоги.....	42

¹ Профессор кафедры финансового, налогового и таможенного права НИУ Высшая школа экономики, доктор юридических наук.

Общие цифры и определения. Монетизация.

Расходы на реализацию социальной политики представляют собой один разделов расходов бюджетов. Вышестоящими разделами расходов являются: государственное управление, национальная оборона и национальная безопасность, национальная экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, охрана окружающей среды, образование, культура и здравоохранение. Социальная политика, таким образом, является десятым по счету разделом расходов бюджета². Порядковый номер расходов на реализацию социальной политики, однако, не означает их второстепенного значения. Данные расходы в большей степени, чем другие расходы, соответствуют провозглашенному в ст. 2 Конституции Российской Федерации приоритету человека, его прав и свобод, как высшей ценности.

В рамках раздела расходов на реализацию социальной политики собраны (в качестве подразделов) такие значимые задачи, как пенсионное обеспечение, социальное обслуживание и социальное обеспечение населения, охрана семьи и детства³.

Согласно Отчету об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2015 год, объем средств потраченных по указанному разделу составляет 10 479 746 800 662 рубля, или приблизительно 10, 5 триллионов рублей. Это составляет 35 % от общего объема расходов консолидированного бюджета Российской Федерации, общий объем которого 29 741 503 302 501 руб⁴. Если вспомнить, что на соблюдение конституционных социальных гарантий направлены также, по крайней мере, расходы по разделам «Образование»

² Код бюджетной классификации (далее – КБК) 1000, см. пункт 3 ст. 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), Приложение 2 к Указаниям о порядке применения бюджетной классификации, утвержденным приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н

³ Там же

⁴ Доступно на официальном интернет-сайте Федерального казначейства <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/> (дата обращения 28.09.2016)

(КБК 0700) и «Здравоохранение» (КБК 0900), то к этой цифре следует прибавить 3 034 565 413 553 руб и 2 860 989 856 652 руб соответственно. В результате общая цифра расходов на социальные гарантии гражданам вырастает приблизительно до 16, 4 триллионов рублей, или **55 %** от общего объема расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. И в первом, и во втором случае социальные расходы являются *первыми* по величине расходами консолидированного бюджета, значительно превосходящими даже расходы на национальную оборону.

В этой связи уместно подчеркнуть, что еще столетие назад расходы на социальное обеспечение (государственное призрение) на постоянной основе в росписи государственных расходов и доходов не планировались совсем.

Необходимо еще раз заметить, что расходы, направленные на помощь нуждающимся категориям населения, планируются и по другим разделам расходов бюджетов. Подобную цель, кроме расходов на здравоохранение и образование, имеют некоторые виды расходов в сфере жилищно-коммунального хозяйства (например, обеспечение равной транспортной доступности для льготных категорий населения).

Для иллюстрации такого сквозного характера расходов социального характера показательное содержание известного закона о «монетизации» льгот⁵. Данный закон отличается своим объемом и широтой, так как вносил изменения в огромное количество законов, так или иначе связанных с гарантированными государством льготами или гарантиями гражданам. Обсуждение «закона о монетизации» сопровождалось громкими политическими дебатами. Основной его идеей была замена льгот в натуральной форме на денежные компенсации. Постулировалось, что после

⁵ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

«монетизации» сохранится и, возможно, повысится ранее достигнутый уровень социальной защиты граждан. Сам «закон о монетизации», однако, корректировал законодательство Российской Федерации таким образом, что термины «льготы», «социальная защита», «социальная помощь» последовательно заменялись более расплывчатым термином «социальная поддержка».

Прямым последствием принятия «закона о монетизации»⁶ был шквал исков со стороны организаций жилищно-коммунального, транспортного обслуживания, поставщиков связи, иных услуг граждан, о взыскании из бюджетов Российской Федерации убытков в форме неполученных доходов от предоставления гражданам льгот в натуральной форме. После непродолжительной борьбы данные иски удовлетворялись почти автоматически, в силу принятой арбитражными судами позиции о том, что отсутствии механизма компенсации из бюджета заявленных убытков коммерческих организаций, взявших на себя социальные функции (публичные обязанности), является незаконным бездействием государственных органов.

По некоторым публичным оценкам суммы указанных выше убытков, взысканных по судебным решениям, превышали ожидаемый экономический эффект от принятия «закона о монетизации». Следующим шагом (наблюдается в настоящее время) явился пересмотр реформированным Верховным Судом РФ уже вступивших в силу и исполненных решений арбитражных судов о взыскании из бюджета вышеуказанных убытков и появление понятия «демонетизация», которое означает обратную корректировку законодательства⁷. Можно сказать, что монетизация (в меньшем масштабе) по своим результатам напоминает «обвальную приватизация» девяностых годов прошлого века.

⁶ Можно назвать это явление и монетаризацией, что указывает на известную экономическую школу

⁷ См., например, <http://www.kommersant.ru/doc/2923530> (дата обращения 28.09.2016)

Нас, однако, интересует в «законе о монетизации» спектр льгот, который в нем был затронут. В течение советского и постсоветского периодов российской истории было установлено значительное количество льгот разным категориям граждан. В числе тех граждан, льготы которых затронула монетизация (список далеко не полный), можно назвать разные группы инвалидов, ветеранов, граждан, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры, суда, работников уголовно-исполнительной системы, МЧС, доноров, граждан, имеющих детей, сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, граждан пожилого возраста, пострадавших от политических репрессий, пострадавших от радиационного воздействия (вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча", ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, в результате Чернобыльской катастрофы) и т.д.

Соответствующие льготы были преобразованы в различные виды социальных услуг⁸, которые предоставляются с учетом индивидуальных потребностей, и (или) в денежные выплаты (в том числе ежемесячные денежные выплаты⁹, социальные пособия, доплаты к пенсии, субсидии¹⁰). Указанные виды расходов бюджетов предусмотрены по разделу «Социальная

⁸ Согласно гл. 6 Федерального закона от 28 декабря 2013 № 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" нуждающимся могут представляться бытовые, медицинские, психологические, педагогические социальные услуги, а также помощь в трудоустройстве, в получении юридических услуг, обеспечение бесплатным горячим питанием или наборами продуктов, одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости, временным жильем. Согласно ст. 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи», в набор социальных услуг входят лекарства, медицинские изделия, лечебное питание, путевки на санаторно-курортное лечение, проезд на пригородном железнодорожном и междугороднем транспорте. См. также Федеральный закон от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»

⁹ Ст. 63 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»

¹⁰ Например, ст. 1, 12, 12.1 Федерального закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»; ст. 5-8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях и социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

политика» (подразделы «Социальное обслуживание населения» и «Социальное обеспечение населения»).

Благотворительность и государственная социальная политика.

Без всякого сомнения, появление в бюджетах расходов на социальную политику (они же именуется расходами на социальное обеспечение или социальную защиту¹¹) непосредственно связано с развитием *благотворительности*, что верно как для России, так и для иных государств.

История российской благотворительности, по выражению американской исследовательницы Адель Линденмайер, представляет собой «забытую Атлантиду»¹². Такая ситуация сложилась из-за семидесятилетнего запрета данной темы в годы советской власти. Этот запрет вытекал из идеологической установки о том, что благотворительность – это «помощь, лицемерно оказываемая представителями господствующих классов эксплуататорского общества некоторой части неимущего населения с целью обмана трудящихся и отвлечения их от классовой борьбы», а в Союзе ССР «социалистический строй ликвидировал нужду, нищету и безработицу»¹³.

Организация частной благотворительной деятельности в советской России запрещалась, в связи с чем можно вспомнить противодействие со стороны советской власти попыткам помощи голодающим в Поволжье, которую пытались оказывать Русская Православная Церковь, а также международные организации. Отказано со стороны Помголода было даже Максиму Горькому¹⁴.

В воззваниях Патриарха Московского и всея России Тихона «О помощи голодающим» 1921 и 1922 годов предлагалось собрать необходимые для

¹¹ Англ. «Social security» имеет целью обеспечение минимального уровня жизни, ниже которого никто не должен опускаться.

¹² *Линденмайер Адель* Открывая Атлантиду. Тенденции и перспективы изучения истории российской благотворительности / Благотворительность в истории России. Новые документы и исследования – СПб. 2008. С. 95.

¹³ Большая советская энциклопедия, второе издание. Том 5. 1950 год. С. 278-279.

¹⁴ См. Сулакшин С. С. Бачурина Д. В. Вилисов М. В. Каримова Т. Г. Киш И. Р. Куропаткина О. В. Макурина Л. А. Сулакшина А. С. Благотворительность в России и социальное служение – М. 2013. С. 60

голодающих средства не только из личных средств верующих, но и за счет церковного имущества. Там было сказано: «леденящие душу ужасы мы переживаем при чтении известий о положении голодающих: «Голодные не едят уже более суррогатов, их давно уже нет». Падаль для голодного населения стала лакомством, но этого лакомства нельзя более уже достать. По дорогам и оврагам, в снегу находят десятки умерших голодных. Матери бросают своих детей на мороз. Стоны и вопли несутся со всех сторон. Доходит до людоедства. Убыль населения от 12 до 25 %. Из тринадцати миллионов голодающего населения только два миллиона получают продовольственную помощь («Известия ВЦИК Советов», № 5, 22 с. г.) ... Необходимо всем, кто только может, прийти на помощь страдающему от голода населению. Получив только на днях утвержденное Центральной комиссией помощи голодающим при ВЦИК Положение о возможном участии духовенства и церковных общин в деле оказания помощи голодающим, мы вторично обращаемся ко всем, кому близки и дороги заветы Христа, с горячею мольбою об облегчении ужасного состояния голодающих. Вы, православные христиане, откликнулись своими пожертвованиями на голодающих на первый наш призыв. Бедствие голода разрослось до крайней степени. Протяните же руки свои на помощь голодающим братьям и сестрам и не жалейте для них ничего, дели с ними кусок хлеба и одежду по заветам Христа. Учитывая тяжесть жизни для каждой отдельной христианской семьи вследствие истощения средств их, мы допускаем возможность духовенству и приходским советам, с согласия общин верующих, на попечении которых находится храмовое имущество, использовать находящиеся во многих храмах драгоценные вещи, не имеющие богослужебного употребления (подвески в виде колец, цепей, браслеты, ожерелья и другие предметы, жертвуемые для украшения святых икон, золотой и серебряный лом), на помощь голодающим...»¹⁵.

¹⁵ *Вострышев М. И.* Патриарх Тихон – М. 2004.(серия ЖЗЛ изд. Молодая гвардия) С. 79-84. Книга доступна в сети Интернет: <http://www.rulit.me/books/patriarh-tihon-read-243541-1.html> (дата обращения 20.10.2016).

Реакцией советской власти на церковную инициативу помощи голодающим явилась масштабная реквизиция церковного имущества, которая также проводилась под лозунгом помощи голодающим. Фактически изъятые церковные ценности были частично расхищены, частично направлены на закупки импортных товаров (расходы ГПУ и Коминтерна). В это же время (в период голода) осуществлялся экспорт зерна за границу, дорогостоящие покупки недвижимости для торговых представительств советской республики в европейских странах¹⁶.

Возвращаясь к причинам забвения российской благотворительности, повторим, что все многочисленные российские благотворительные организации (десятки тысяч¹⁷) после 1917 года в течение нескольких лет были упразднены¹⁸, а на их месте появились Коллегия по охране материнства и детства (1918 г.), Фонд обеспечения детей Красной армии (1918 год), Комиссия для несовершеннолетних (1918 год) и некоторые другие государственные учреждения. Исключение из числа ликвидированных добровольных организаций составили Российский Красный крест (благодаря своей международной известности), реорганизованные в квазигосударственные органы попечительства о слепых и глухих. Государственное регулирование в сфере помощи нуждающимся стал выполнять Наркомат государственного призрения (1917 год), позже преобразованный в Наркомат социального обеспечения (1918 год).

В последующем функции социального обеспечения и соответствующие ассигнования распределялись ведомствами, отвечающими за трудовые

¹⁶ Там же.

¹⁷ По данным 1902 года – 11 040 благотворительных учреждений, 19 108 приходских попечительских советов, подсчеты этого же периода говорят, что на каждые 100 тыс. жителей европейской части России приходилось 6 благотворительных учреждений (см. Сулакшин С. С. Бачурина Д. В. Вилисов М. В. Каримова Т. Г. Киш И. Р. Куропаткина О. В. Макурина Л. А. Сулакишина А. С. Указ. соч. с. 57,

¹⁸ См. Положение о добровольных обществах и их союзах, принятое постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 10 июля 1932 года, постановление ЦИК и СНК СССР от 6 января 1930 года «О порядке учреждения и ликвидации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли» и от 27 сентября 1933 года «О производственной и коммерческой деятельности и лотерейной работе добровольных обществ» (СЗ СССР, 1933, N 61, ст. 362)

отношения или за здравоохранение, что видно даже из их наименований: Государственный комитет СССР по труду и социальным вопросам, Министерство труда и социальных вопросов СССР, Министерство здравоохранения и социального обеспечения РСФСР, Министерство социальной защиты населения РСФСР, Министерство социальной защиты населения Российской Федерации, Министерство труда и социального развития Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Средствами, предназначенными для социального (в том числе пенсионного) страхования (источником которых являлись страховые взносы работников и работодателей) в разное время управляли специализированные учреждения, профсоюзы, а в настоящее время органы управления государственными внебюджетными фондами (Пенсионным фондом, Фондом социального страхования, федеральными и региональными фондами обязательного медицинского страхования). Так или иначе, органы, управляющие средствами соцстраха, находились под контролем вышеуказанных министерств.

Однако, несмотря на длительное забвение, дореволюционная российская благотворительность и её история действительно достойны пристального внимания. Сегодня появилось значительное количество исследований ученых-историков по истории благотворительности¹⁹, этой

¹⁹ В основном по истории благотворительности в России до начала XX века автор опирался следующие фундаментальные труды современных ученых-историков: *Ульянова Г. Н.* Благотворительность в Российской империи начало XIX – начала XX века – М. : Наука. 2005; *Соколов А. Р.* Благотворительность в России как механизм взаимодействия общества и государства (начало XVIII – конец XIX вв.) – СПб. 2007. Данные исследования отражают немного разные оценки авторов, но сходятся в датировке этапов и основных событий в указанных периодах. Имеется значительное иных исторических работ на данную тему, впрочем, фрагментарных и менее информативных. Кроме того, имеются подробные труды дореволюционных ученых (в том числе юристов и экономистов), которые были созданы на рубеже прошлого и позапрошлого веков. Из них можно выделить сборник *Благотворительная Россия* и работу *Максимова Е.Д.* с соавторами *Георгиевским П.И., Адеркас О.К., Шумигорским Е.С.* Благотворительность в России. Впрочем, для подробного изучения историографии по благотворительности целесообразно обратиться вновь к труду *Ульяновой Г. Н.* История российской благотворительности в освещении историографии XIX-начала XX вв. // Вопросы истории, 2006, №1. С.161-166

темой занимаются социологи²⁰, очередь за исследователями в области финансового права. Как справедливо заметил А. А. Исаев, «... благотворительность может обсуждаться и с точки зрения хозяйства. Каждый акт благотворительности сопровождается переходом из одних рук в другие определенных благ, определенного имущества», что является предметом наук, исследующих публичное хозяйство²¹.

Опыт благотворительной деятельности может быть востребован и для решения современных задач. Данная сфера является одной из перспективных для развития государственно – частного партнерства. Вечная задача оптимизации бюджетных расходов диктует необходимость возрождения общественной благотворительности в России. Такое возрождение уже происходит. Действует Федеральный закон от 11 августа 1995 года «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Право осуществления благотворительной деятельности предусмотрено в ст. 18 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных организациях» учреждены государственные премии и награды за достижения в области благотворительной деятельности²². Поддержка благотворительной деятельности выражается в налоговых льготах и вычетах²³. Развитие социального обеспечения и благотворительности (как

(адрес в Интернет http://galinaulianova.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=105%3Ahistory-blagotvoritelnost&catid=38%3Abooks&Itemid=60&lang=ru (дата обращения 16.06.2016).

²⁰ Например, *Балева К. И.* Вопросы трансформации традиционного института благотворительности в исторической ретроспективе // Благотворительство и просветительство: история и современность – СПб. 2014; *Пешкова Н. Н.* Благотворительность в Европе: прихоть богатых или способ решения социальных проблем? // Современная Европа. 2014. № 3 с. 106-115.

²¹ *Исаев А. А.* Благотворительность и общественное призрение – 1895 г. (рукопись из фонда Российской государственной библиотеки).

²² См, например, Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2015 года № 491 «О государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности»

²³ Налоговый вычет по НДФЛ (ст. 210, 217, 219 НК РФ), уменьшение базы по НДС (ст. 149 НК РФ), по налогу на прибыль (ст. 251 НК РФ) т.д.

составляющих единой социальной политики) отнесено к полномочиям Правительства Российской Федерации²⁴.

Следует отчасти согласиться с А. Р. Соколовым в том, что оптимальным в общественной жизни является сочетание государственного социального страхования и обеспечения и частной благотворительности. Это взаимодействие, по его мнению, строится следующим образом: «благотворительность способна перераспределять в интересах общества лишь незначительную часть средств, но неспособна к решению крупномасштабных задач и реализации долговременных проектов, длительной поддержке частных благотворительных институтов, ... но (благотворительность – Д. К.) может чутко и мощно реагировать на кратковременные чрезвычайные расстройства общественной жизни, создавать и опробовать социальные институты»²⁵.

Здесь представляется нужным заметить, что вопрос о реальном объеме перераспределяемых в рамках благотворительной деятельности средств всегда останется *скрытым*, не поддающимся точному измерению, об этом можно только гадать. Усомнится в том, что объем этих средств является небольшим, заставляет тот факт, что они происходят из того же источника, что и подавляющая часть доходов бюджетов, то есть за счет перераспределения национального дохода. Почему в первом случае этот источник дает незначительные средства, а во втором – колоссальные и неисчерпаемые? Можно прибавить, что государственный долг также является результатом перераспределения национального дохода. Объем государственного долга нельзя назвать незначительным, а мобилизуется он, как и благотворительные пожертвования, на добровольной основе.

Иллюстрацией потенциала благотворительности является впечатляющая современная картина восстановления разрушенных в советский период православных храмов в России. В основном это

²⁴ Ст. 16 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

²⁵ Соколов А. Р. Благотворительность в России: механизм взаимодействия общества и государства (начало XVIII – конец XIX вв.) – СПб. 2007. С. 645.

колоссальное строительство было произведено за счет частных пожертвований. При этом восстанавливались (или строились заново) не только здания, но и элементы инфраструктуры (дороги, социальные объекты). По материалам, обнародованным на XII ежегодной конференции «Благотворительность в России», которая прошла 2 марта 2016 года в Москве, общий объем пожертвований, заявленных в официальных отчетах, вырос до 30 миллиардов в год (без учета частных и анонимных благотворителей). Частные пожертвования, мобилизованные одним только Российским фондом помощи, составили 1 миллиард 600 миллионов рублей²⁶.

Значительным является объем благотворительной самой Русской православной церкви. По официальным данным отдела по церковной благотворительности и социальному служению Русской православной церкви, на территории России функционирует: более 3500 церковных социальных учреждений, проектов и инициатив; около 700 сестричеств и групп милосердия; 29 кризисных центров с приютами для беременных женщин и матерей с детьми; около 40 богаделен; более 70 реабилитационных центров для наркозависимых, 14 центров ресоциализации, 13 амбулаторных центров, 34 консультационных пункта, 72 православных приюта для бездомных общей вместимостью 1990 мест, 110 крупных благотворительных столовых, 56 пунктов выдачи вещей; 65 детских приютов, где проживают около 1,3 тысячи дет²⁷.

Примером из другой сферы является масштаб благотворительной деятельности в Западной Европе и Великобритании, развитие которой не прерывалось, как в России, и сегодня, в рамках критики концепции государства всеобщего благосостояния, рассматривается как эффективный способ решения социальных проблем. Кроме того, современная благотворительность является делом не только богатых граждан, но каждого.

²⁶См. <http://www.patriarchia.ru/db/text/4388340.html> (дата обращения 23.10.2016).

²⁷ ей. См. <http://www.diaconia.ru/statistic> (дата обращения 23.10.2016). Некоторые сведения также приведены в публичных выступлениях, см. <http://www.pravoslavie.ru/98247.html> (дата обращения 01.11.2016)

В социологической литературе приводятся такие цифры: в Европе зарегистрировано более 110 тыс. благотворительных фондов, в которых заняты от 750 тысяч до 1 млн. человек, ежегодно на программы фондов выделяется около 100 млрд. евро²⁸.

История государственного призрения в России

Развитие государственного призрения в России (государственной благотворительности) можно вести с XVI века²⁹. В. И. Герье определял общественное призрение как культурную форму благотворительности³⁰. В советский период термин государственное (общественное) призрение был заменен на понятие социального обеспечения, а в 90-е гг. XX века появился такой синоним понятия социального обеспечения, как социальная защита³¹.

Как отмечает Г. Н. Ульянова, история благотворительности в России, как и в других странах Европы, прошла несколько этапов: личная милостыня; государственные репрессии в отношении профессиональных нищих; сознание общественного долга и специализация благотворительной деятельности по видам и формам³².

Впрочем, как и обычно, исторические этапы носят условный характер, границы между ними расплывчаты, часто в одном этапе сочетаются черты нескольких этапов. Тем не менее, три указанных фактора являются действительно ключевыми для понимания развития благотворительности. В

²⁸ *Пешкова Н. Н.* Благотворительность в Европе: прихоть богатых или способ решения социальных проблем? // Современная Европа. Журнал общественно – политических исследований. 2014. № 3. С. 106.

²⁹ В названиях различных организаций и в государственном делопроизводстве в XIX-нач. XX вв. Употреблялся также термин «общественное призрение».

³⁰ Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза И. А. Ефрона. 1898 год. Том XXV. С. 165.

³¹ Социальное страхование, которое появилось сначала как страхование рабочих в конце XIX века сначала в Германии (1889 год), а потом сразу во всех других странах Европы и в России, не смешивается с понятием социального обеспечения, так как различается по форме и источникам. В то же время социальное страхование также является государственной благотворительностью, так как оно в определенной степени всегда субсидировало страховые кассы. Например, в Германии страховая касса наполнялась на 60 % за счет взносов рабочих и на 40 % - за счет государственных субсидий. Такова и современная картина в отношении российских государственных внебюджетных фондов.

³² *Ульянова Г. Н.* Благотворительность в Российской Империи XIX – нач. XX века – М.: Наука. 2005. С. 182.

итоге развитие благотворительности прошло путь от милостыни и «традиционного христианского нищелюбия»³³ до «секулярной филантропии». Сегодняшняя ситуация характеризуется наличием у человека неотъемлемого права на получение социальной помощи и корреспондирующей этому праву государственной гарантии.

Впрочем, в связи с обозначенными крайними состояниями дела помощи нуждающимся хотелось бы привести очень верное предостережение Адель Линденмайер о несостоятельности бинарных парадигм, которые «создают представление о чрезмерной детерминированности истории»³⁴, обедняют сложные и тонкие реальные процессы. В сфере благотворительности в качестве таких дихотомических пар можно назвать государственное призрение и частные пожертвования, действительно нуждающиеся – трудоспособные тунеядцы и т.д. Эти парные понятия полезны для дидактических целей и позволяют связно изложить материал, но для полноценного понимания живых, действительных отношений нужно изучить все множество реальных и противоречивых фактов, идей и действий.

Милостыня и христианское нищелюбие.

Начало первого этапа развития благотворительности в России теряется во времени. Можно утверждать, что в течение всего этого времени заметную роль в сфере помощи страждущим играли монастыри, для которых такая деятельность является и по сей день одним из важнейших служений. При этом монастырями использовались не только собственные средства, но и пожертвования царя, иных знатных особ, которые доверяли им реализацию социальных задач. А. Р. Соколов даже утверждает, что «церковная благотворительность на Руси до XV века существовала на десятину князя, который передавал (монастырям – Д. К) не случайный, а постоянный доход»³⁵.

³³ Данное выражение употребляет *Соколов А. Р.* в указ. соч. на с. 3, 98, 99 и далее.

³⁴ *Линденмайер Адель.* Указ. соч. с. 98.

³⁵ *Соколов А. Р.* Указ. соч. с. 103.

Кроме того, на помощь нуждающимся, без сомнения, направлялись и собственные монастырские средства. Доказательством этого служит содержание полемики, которая получила в учебниках по истории правовых учений именование «спора иосифлян и нестяжателей»³⁶. Эта полемика привязывается по времени к окончанию Стоглавого собора, хотя состоялась уже после собора и в действительности не имеет отношения к выступлениям преп. Нила Сорского и преп. Иосифа Волоцкого, но все возникающие в этой сфере внутрицерковные воззрения действительно сводятся к синтезу их точек зрения на приобретение и использование церковного имущества³⁷.

Протоколов собора не сохранилось, по позднейшим записям, на соборе преп. Нил Сорский поставил вопрос, могут ли монастыри владеть вотчинами: «не достоин чернец сел имети»³⁸. Он почитал скит идеальной формой иноческого жития, считая для цели монашеской жизни более полезным обеспечивать себя своим трудом: «чтобы жили чернцы в пустынем, а кормилися бы рукоделием»³⁹ потому, что «излишше не подобает нам иметь»⁴⁰. В целом указанная дискуссия соответствует выработанному на Афонской горе опыту о трёх путях спасения: общежитийном, который подходит и спасителен вообще для всех иноков, отшельническом, высоком пути и средним между ними, скитским⁴¹. В последующих спорах вопрос об иноческой жизни,

³⁶ *Скрынников Р. Г.* Нестяжатели и иосифляне на соборе 1503 г. / Средневековое православие: от прихода до патриархата. Сборник научных статей. Волгоград, 1997. С. 127. 2.; *Алексеев А. И.* Иосиф Волоцкий – М. 2014; *Романенко Е. В.* Взгляды Нила Сорского на проблемы личной собственности монахов и корпоративной собственности монастырей / Преподобные Иосиф Волоцкий и Нил Сорский . Сборник статей – М. 2011.

³⁷ Противоречия между теми, кто называл себя последователями преп. Иосифа Волоцкого и преп. Нила Сорского («иосифлянами и нестяжателями»), являются мнимыми, и вызваны скорее политическими амбициями, чем существом дела, т. к. точки зрения преподобных отцов органически сочетаются друг с другом, показывая два пути к единой цели христианской жизни.

³⁸ Преподобный Нил Сорский, первооснователь скитского жития в России и устав его о жительстве скитском. Изд. второе. Кириллов, 1902. С. 17.

³⁹ Там же.

⁴⁰ Там же. С. 6

⁴¹ См, например, еп. *Порфирий Успенский* История Афона – М. 2007.

относящейся к сфере духовной, был некорректно интерпретирован в вопрос о статусе монастырских земель.

Подобно преп. Нилу, преп. Иосиф (Санин) отстаивал принцип нестяжательства, отрицая у монахов личную собственность, но отстаивая собственность монастырей по двух причинам: во-первых, только немногие, да и они – не сразу, способны принять тот образ, который требует скитское житие; во-вторых, что важно для настоящей темы, *необходимы средства, чтобы помогать страждущим*⁴². Это подтверждает, что часть собственных монастырских средств всегда (и сегодня) направлялась на благотворительные нужды, то есть на милостыню.

С последующим возникновением и развитием государственного (общественного) призрения милостыня не исчезла, но перестала играть видимую социальную роль.

Репрессии против «промышленных нищих».

Начало второго этапа развития благотворительности в России можно вести с XVI века, когда церковь утратила свою роль распорядителя княжеской десятиной, а благотворительность стала организовываться государством.

В научной литературе упоминается, что сведения об организованной благотворительности в России появляются с 1551 года⁴³, то есть в связи с постановлениями упомянутого выше Стоглавого собора, который состоялся в первый период царствования царя Иоанна IV (Грозного). Приведем следующую цитату из постановления собора:

«Да повелит благочестивый царь всех больных и престарелых отписать по всем городам, отдельно от здоровых строев, и в каждом городе устроить

⁴² Как известно, возглавляемый преп. Иосифом Волоцкий монастырь кормил в случае неурожая всех окрестных крестьян, не оставляя порой ничего на собственное пропитание. Упоминается, что некоторые насельники скита преп. Нила первоначально проходили обучение в Волоцком монастыре.

⁴³ Сулакишин С. С. Батурина Д. В., Вилисов М. В. Каримова Т. Г. Киш И. Р. Куропаткина О. В. Макурина Л. А. Сулакишина А. С. Благотворительность в России и социальное служение – М. 2013, с. 38

богадельни мужские и женские, где больных престарелых и неимущих куда голову подклонить довольствоваться пищей и одеждой, а боголюбцы пусть милостыню и все потребное им приносят, да приставят к ним здоровых строев и баб стряпчих, сколько будет пригоже ... Священникам добрым, целовальникам или городским людям смотреть, чтобы им насильства и обиды от стряпчих не было, священники должны приходить к ним в богадельни, поучая их страху Божию, чтобы жить в чистоте и покаянии и совершать все требы. ... Чтобы здоровые строи с женами по богадельням не жили, а питались бы от боголюбцев, ходя по дворам, которые же могут работать – работали бы»⁴⁴. Кроме того, в пятой главе Стоглава, среди «вопросов царя», девятый и десятый вопросы посвящены нищепитательству и выкупу пленных (последнее практиковалось издавна)⁴⁵.

Внимание благотворительной деятельности было уделено и в Соборном уложении 1649 года, а в 1682 году появляется Приказ строения богаделен (по ведомству патриаршего дома).

Однако, отсчет попыток систематического законодательного регулирования социально помощи следует вести с «социальной программы» царя Федора Алексеевича, которая была изложена в его указе 1682 года. Данный указ, во-первых, создавал систему государственного призрения и, во-вторых, делил нищих на действительных нищих и «промышленников» или «бродячих притворных», которых следовало «разобрать» от увечных и убогих и возбранить ходить по улицам, принуждая к полезной работе⁴⁶.

Другая заметная попытка правового регулирования благотворительности (иначе говоря, социального обеспечения) была сделана

⁴⁴ Дано по: Благотворительная Россия История государственной, общественной и частной благотворительности в России. т. 1 ч. 1 / Под. ред. П.И. Лыкошина – СПб. 1901. С. 16

⁴⁵ Там же, с. 72

⁴⁶ Благотворительная Россия История государственной, общественной и частной благотворительности в России. т. 1 ч. 1 / Под. ред. П.И. Лыкошина – СПб. 1901 с. 12, 89-94; Сулакшин С. С. Батурина Д. В., Вилисов М. В. Каримова Т. Г. Киш И. Р. Куропаткина О. В. Макурина Л. А. Сулакишина А. С. Указ. соч. с. 38 – 39.

царем Петром Алексеевичем (Петром Великим)⁴⁷. С началом его правления благотворительность становится общегосударственной задачей. Изданы царские указы о помещении нуждающихся, больных, увечных в госпитали, богадельни, о «кормовых деньгах», о содержании военнотружущих-ветеранов. Наконец, в развитие политики Федора Алексеевича, нищенство (попрошайничество) было полностью запрещено, а благотворительная деятельность стала осуществляться исключительно через государственные учреждения. В рамках борьбы с туеядцами указами Петра Великого предписывалось, под угрозой штрафа, не подавать милостыню самолично, а направлять её в богадельни. Бедные поручались монастырскому приказу, а нищенский промысел был объявлен недозволенной законом профессией. В этот период на благотворительную деятельность отчислялись штрафы, взимаемые с раскольников, то есть можно говорить и некотором финансовом обеспечении социальной помощи⁴⁸.

В период между правлением Петра Великого и Екатерины Великой заведование делами общественного призрения переходит от церкви, монастырей, духовенства к приказам (сначала – в монастырский приказ)⁴⁹.

Суровые законы против физически здоровых нищих и бродяг (до смертной казни) существовали до начала шестнадцатого века также во Франции, Германии и Италии. В это же время возникла и начала крепнуть идея благотворительности как общественного долга.

Общественный долг.

Следующий (третий) этап истории государственной призрения в России можно отсчитывать с Указа Екатерины Великой 7 ноября 1775 года «Учреждения для управления губерний Российской Империи». Данным указом были созданы приказы общественного призрения, которые должны

⁴⁷ Указы Петра Великого 1700, 1701, 1710, 1714, 1715, 1722, 1724 годов и иные.

⁴⁸ Благотворительная Россия. С. 24

⁴⁹ Благотворительная Россия. С. 20, 165.

были организовывать и содержать: народные школы, сиротские дома, больницы, богадельни, дома для неизлечимо больных, дома для сумасшедших, работные и смирительные дома. Приказы были созданы в составе губернских учреждений, для управления ими было предписано привлекать наиболее лучших и состоятельных люди от всех сословий, которые и должны были заботиться об источниках регулярного финансирования.

Еще в царствование Екатерины Великой приказы общественного призрения были открыты в 40 губерниях⁵⁰.

Менее чем через сто лет губернские приказы довели свои капиталы до 25 млн. руб., в их ведении состояло 524 больницы, 39 домов для умалишенных, 3 богадельни и 45 сиротских и воспитательных домов⁵¹.

Следует заметить, что указанные учреждения были созданы, отчасти, на средства, полученные в результате проведенной секуляризации. Можно утверждать, что создание приказов общественного призрения явилось обратной стороной секуляризации, так как монастыри лишились возможности содержать свои благотворительные учреждения, и государство взяло на себя эти функции. Другим любопытным источником средств, который был определен для системы государственного призрения, явились проценты с капиталов⁵². По воззрениям того времени, происхождение указанной прибыли представлялось сомнительным, поэтому использование полученных сумм на благотворительные цели казалось оптимальным. Наконец, каждому приказу первоначально выделялась определенная сумма из государственной казны⁵³. Помимо указанных, источником обеспечения деятельности приказов общественного призрения являлись пожертвования, плата за призрение,

⁵⁰ *Афанасьев В. Г., Соколов А. Р.* Благотворительность в России. Историографические аспекты проблемы – СПб. 1998. с. 22.; *Благотворительная Россия. История государственной, общественной и частной благотворительности в России.* СПб. 1901; *Воронов А. Н.* Структура благотворительных учреждений в Российской Империи / Благотворительность в социальной политике России. История и современность – СПб. 2000 с. 46-51.

⁵¹ *Благотворительная Россия.* С. 36-37, 167

⁵² *Соколов А. Р.* Указ. соч. с. 640

⁵³ Предписывалось отпускать по 15 тыс. руб. каждому приказу из доходов соответствующих губерний (дано по *Ульянова Г. Н.* Указ. соч. с. 183).

доходы от продажи карт, пенные, штрафные деньги, проценты от приема судебных вкладов⁵⁴. В дальнейшем прибавились и доходы от пожалованных заведений (рыбные промыслы, гостиничные дворы и иные).

В 1781 году была официально разрешена и частная благотворительность.

В дальнейшем (в XIX – начале XX веков) можно говорить о присутствии в государственной росписи расходов и доходов ассигнований на благотворительные нужды, хотя и недостаточных. В то же время развивалась широчайшая общественная благотворительность. По некоторым опубликованным данным, в 1902 году существовало 19 тыс. благотворительных заведений с капиталом в 268 миллионов рублей⁵⁵, по другим данным – 11 040 благотворительных учреждений, 19 108 приходских попечительских советов, подсчеты этого же периода говорят, что на каждые 100 тыс. жителей европейской части России приходилось 6 благотворительных учреждений⁵⁶.

Наконец, в рескрипте Александра Первого 1802 года было провозглашено: «Надлежит искать несчастных в самих жилищах их»⁵⁷. Эта формула связана со всеобщим увлечением в тот период т. н. гамбургской или эльберфельдской системой.

Гамбургская система соответствует такой форме благотворительности, как общественное *попечение*. Данная форма основана на идее профилактики нищенства, превентивной помощи бедным, которая не связана с отрывом их от обычной профессиональной деятельности⁵⁸. Иначе говоря, трудоспособным нуждающимся нужно дать возможность зарабатывать себе на пропитание.

⁵⁴ Благотворительная Россия. История государственной, общественной и частной благотворительности в России – СПб. 1901. С. 194-197.

⁵⁵ Благотворительность в России

⁵⁶ Сулакшин С. С. Бачурина Д. В. Вилисов М. В. Каримова Т. Г. Киш И. Р. Куропаткина О. В. Макурина Л. А. Сулакшина А. С. Указ. соч. с. 57

⁵⁷ Благотворительная Россия с. 40.

⁵⁸ Соколов А. Р. Указ. соч. с. 84

Идея попечения на самом раннем этапе была связана с созданием рабочих домов, а с XIX века выражалась в упомянутой выше «гамбургской системе», которую подробно описывает с своей обширной словарной статье В. И. Герье⁵⁹. Эта система получила свое название от деятельности патриотического общества в Гамбурге в конце XVIII века, действующего по принципу индивидуализации помощи, когда попечение о каждом бедном поручалось конкретному состоятельному лицу. В Гамбурге, а позднее в Эльберфельде, организовывалось все сообщество от городского главы до старших по округам, районам и участкам. На участок приходилось не более четырех семей нуждающихся, что обеспечивало адресную помощь и непосредственный контакт попечителя и нуждающегося. Такая система позволяла сократить тунеядцев, которые не могли остаться незамеченными.

Впрочем, реформа по германскому образцу в России по ряду причин не пошла, но идея о попечении было воспринята. При Александре Первом продолжали открываться приказы общественного призрения, для которых изыскивались новые источники финансового обеспечения: половина недоимок и штрафов по «пенным» платежам, штрафы за выдачу паспортов цыганам (с. 1809 года), церковный кружечный сбор (с. 1812 года), проценты от оборота залоговых сумм, которые разрешено было вносить в приказы (с. 1816 года), остатки городских доходов 1821 года, остатки от пересылки в Сенатскую типографию для печатания объявлений. Непосредственно на казну было возложено содержание в больницах общественного призрения военнослужащих, гражданских арестантов и низших служащих казенных ведомств. Имели место иные многочисленные единовременные выплаты разным приказам и одновременно всем приказам. Наконец, приказы общественного призрения были освобождены от пошлин при покупке недвижимости и наследуемых(жертвуемых) имуществ⁶⁰.

⁵⁹ Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза И. А. Ефрона. 1898 год. Том XXV. С. 168.

⁶⁰ Благотворительная Россия. С. 183, 194-197.

В 1817 году был 51 приказ общественного призрения с входящим капиталом: из казны 1 038, 825 руб; собственным капиталом 10 333 390 руб ассигнациями, 131 650 серебром, 245 138 талерами, 10775 червонцами, 5 000 акциями; посторонним капиталом 13 589 590 ассигнациями, 167 330 серебром 5 073 талерами, 22 524 червонцами. Стоимость имущества составляла не менее 5 000 000 руб. В целом собственные капиталы приказов возросли с 1810 года по 1825 год с 6 080 000 руб до 24 196 000 руб, т. е. почти в четыре раза⁶¹.

С 60-х гг. XIX века развитие общественного призрения пошло по пути децентрализации. Приказы общественного призрения последовательно утратили функции управления народными школами (еще с 1782 года), попечения о тюрьмах, рабочих и смирительных домах (с 1866 года). С введением земства все функции и капиталы приказов общественного призрения были переданы туда. Приказы сохранялись только в неземских губерниях.

В России существенную роль в благотворительной деятельности в девятнадцатом столетии играли добровольные общества, основанные членами императорской фамилии, как частными лицами. В 1802 году возникло Филантропическое общество, с 1816 преобразованное в Императорское человеколюбивое общество, которое получало стабильную финансовую поддержку из государственной казны⁶².

Учреждение Императрицы Марии⁶³ возникло с 1797 года и существовало за счет личных средств императрицы (50 проц.), а также за счет государственных субсидий и частных пожертвований. Общество также получало проценты с оборотов Ссудной и Сохранной казны, проценты от платежей с увеселений и театров, от карточной монополии.

⁶¹ Благотворительная Россия С. 202.

⁶² До 100 000 рублей ежегодно, по другим данным – 35 000 рублей (с. 1900 года).

⁶³ Супруга Павла I Мария Феодоровна. В последующем ведомство возглавляли – при Николае I и Александре I императрица Александра Федоровна, при Александре II императрица Мария Александровна, при Александре III и Николае II императрица Мария Федоровна.

Как отмечает Г. Н. Ульянова, особенный расцвет общество получило при своей последней покровительнице, которая, как и основательница, носила имя Марии Феодоровны. Например, попечение о детских приютах всецело является её заслугой. «Если к концу 1880-х гг. в Ведомстве Императрицы Марии было только 129 детских приютов по всей России, в том числе 23 в Петербурге и 13 в Москве, то общее число всех учреждений, принадлежащих к ведомству детских приютов как отделению Ведомства учреждений Императрицы Марии (включая 2 больницы, 4 родильных дома, 1 детскую библиотеку и др.), составило к 1 января 1901 г. 428, из которых только в Москве и Петербурге было 219 приютов».

Масштаб деятельности учреждений Императрицы в целом показывают статистические данные за 1909 г. «В Петербургском и Московском воспитательных домах призревало на 1 января соответственно 26.440 и 25.959 питомцев. В больницах и лечебницах в 1909 г. воспользовалось помощью 54.486 стационарных и 550.306 амбулаторных больных (сделавших более 1,6 млн. посещений). В богадельнях и домах призрения жили 5.022 престарелых, в детских учреждениях 25.128 детей. Разная помощь (предоставлением общежития, доставлением занятий, снабжением одеждой, обувью, дровами, пищей, денежным пособием) была оказана 24.748 чел. Всего же в 1909 г. на попечении находилось 710.252 лица обоего пола, и расходы на помощь им составили более 10 млн. руб. (10.621.240 руб. 25 коп.). Число заведений Ведомства Императрицы Марии постоянно увеличивалось: когда Мария Федоровна в 1881 г. приняла на себя управление ведомством, то заведений было 459, а уже в 1902 г. – более 1000. Сумма капиталов составляла к 1 января 1905 г. более 128 млн. руб., а ежегодный бюджет в начале XX в. исчислялся не менее 24 млн. руб.»⁶⁴.

⁶⁴ Ульянова Г. Н. Императрица Мария Федоровна в российской благотворительности: материнское попечение о страждущих // Императрица Мария Федоровна. Жизнь и судьба. СПб., 2006. С.103-119. Адрес в Интернет http://galinaulianova.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=87%3Aimperator-marija&catid=38%3Abooks&Itemid=60&lang=ru (дата обращения 16.06.2016).

Императорское человеколюбивое общество и Учреждение Императрицы Марии аккумулировали значительный фонд недвижимости, в котором размещались благотворительные учреждения.

Говоря о благотворительной деятельности членов императорской фамилии, нельзя не упомянуть и о трудах великой княгини Елизаветы Феодоровны, прославленной Русской православной церковью с титулом святой преподобномученицы. Елизавета Феодоровна организовала дома призрения для сирот, инвалидов, тяжело больных, явилась основательницей Марфо-Мариинской обители, в настоящее время возрожденной и продолжающей благотворительную деятельность.

Помимо указанных выше двух крупнейших добровольных обществ и приказов общественного призрения, благотворительность в дореволюционной России осуществлялась через следующие институты: комитеты о нищих (комитеты для разбора и призрения просящих милостыню)⁶⁵; за счет церковноприходских попечительств (источником их деятельности являлся кружечный сбор или сборные книги)⁶⁶; благотворительные фонды земств и городов (из капиталов бывших приказов общественного призрения) и иные⁶⁷.

Многие государственные ведомства также имели в своей структуре социальные учреждения⁶⁸. Например, даже Министерство финансов ведало обществами трезвости⁶⁹. Специальные учреждения создавались для призрения глухонемых, несовершеннолетних преступников, отпускались средства на борьбу с проституцией, которая включала в себя розыск, лечение и иную

⁶⁵ Возникли примерно в одно время с передачей земствам функций приказов общественного призрения.

⁶⁶ Например, в научной литературе приводится выборка по 1901 году по 63 епархиям, где действовало 19108 приходских попечительства: *Афанасьев В. Г., Соколов А. Р.* Указ соч. с. 45.

⁶⁷ Подробнее см. *Ульянова Г. Н.* Указ. соч. с. 208 – 249

⁶⁸ Подробная таблица ведомственных благотворительных учреждений приводится в цитируемой здесь работе *Афанасьева В. Г., Соколова А. Р.*, с. 44. См. также *Воронов А. Н.* Структура благотворительных учреждений в Российской империи / Благотворительность в социальной политике России: история и современность. Материалы к международному конгрессу «Христианство и проблемы благотворительности» - Пб. 2000.

⁶⁹ Одновременно с продажей алкоголя.

необходимую помощь, под покровительством вел. княгини Екатерины Михайловны открывались народные столовые и т. д.

К началу XX века был решен вопрос об *обязательном страховании рабочих*, что выразилось в принятии закона 1903 года «О вознаграждении граждан, потерпевших вследствие несчастного случая, рабочих и служащих, а равно членов их семейств на предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности» и закона 1912 года «О страховании рабочих на случай болезни и несчастных случаев», которыми данные обязанности возлагались на работодателей.

В целом социальное страхование в имперский период российской истории, несмотря на преимущественно добровольный характер, отличалось значительным масштабом и объемом, но, одновременно, и бессистемностью⁷⁰.

Комиссия К. К. Грота. «Налог на бедных»

Заметной попыткой реорганизации общественного призрения в России является деятельность комиссии Константина Карловича Грота (1815-1897). Комиссия была создана в 1892 году после сильнейшего голода 1891-1892 гг., когда «организация помощи сильно пострадала из-за отсутствия постоянных благотворительных органов на местах»⁷¹. Идеей, которой руководствовался К. К. Грот, была мысль о том, что «частная и правительственная деятельность должны взаимно дополнять друг друга»⁷². Для этого были поставлены следующие задачи: определение необходимых критериев для права

⁷⁰ Е. Д. Максимов называет двенадцать курирующих благотворительность ведомств, в числе которых как государственные, так и общественные организации: Общественное и частное призрение в России - СПб. 1907; см также Афанасьев В. Г., Соколов А. Р. Указ соч. с. 95. В их числе, например, Учреждение Императрицы Марии, Императорское человеколюбивое общество, Министерства внутренних дел, Святейший Синод (в части приходских учреждений). В то же время в 1862 г. рассмотрения всех дел, относящихся к благотворительности и общественному призрению, включая утверждение уставов благотворительных обществ и обществ взаимопомощи, было передано в компетенцию МВД.

⁷¹ Ульянова Г. Н. Благотворительность в Российской Империи XIX – нач. XX века – М.: Наука. 2005. с. 167. См. также Соколов А. Р. Указ. соч. с. 29.

⁷² Ульянова Г. Н. Указ. соч. С. 166.

заниматься благотворительной деятельностью⁷³, и права получать такую помощь, например, по возрасту, болезням и т.д. (прав на призрение); определение источников средств на дело призрения; устройство системы управления из центральных и местных органов; определение видов и способов призрения и соответствующих учреждений – рабочих домов, больниц, богаделен, приютов, иных.

Комиссия в ходе своей работы выработала следующие принципы организации общественного призрения: функции такого призрения шире функций частной благотворительности, поскольку общественное призрение помимо целей помощи конкретным беднякам, ставит также задачи общего блага; помощь должна быть всесловной⁷⁴; общественное призрение является гарантией, которую культурное государство дает своим гражданам (право на помощь); кроме лиц, неспособных к труду (стариков, детей, инвалидов) должны иметь право на призрение лица, способные к труду, но с требованием исполнения работы, а не как поощрение тунеядства⁷⁵.

Последний вывод был сделан на основе криминальной статистики того времени (в том числе зарубежной): класс пролетариев, способных к труду, давал наибольший процент преступлений. Ведущие криминологи отмечали и то, что расход на призрение «окупается экономией в расходах на тюрьмы», так как бедность является одним из факторов преступности⁷⁶.

⁷³ К этому времени в ряде законодательных актов существовал запрет принятия пожертвований от «порочных» людей

⁷⁴ Уставу об общественном призрении 1857 г., был закреплен принцип всесловной помощи.

⁷⁵ В. И. Герье обращал внимание на то, что в период голода 1891-1892 гг. голода правительство и земства помогали нуждающимся селениям хлебом, который давался в ссуду, но множество рабочих бросали свои заработки и должность, в надежде на даровой хлеб, не пугаясь ссуды. Этот вопрос представляется весьма актуальным в связи с дискуссией о гарантированном доходе. Г. Н. Ульянова отмечает проблему «пауперизированного» крестьянства в России, когда целые деревни промышляли попрошайничеством, живя зажиточнее, чем их соседи – землепашцы.

⁷⁶ Ульянова Г.Н. Законодательство о благотворительности в России (конец XVIII– начало XX вв.) // Отечественная история. 2005. №6. С. 17-32. Доступно также http://galinaulianova.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=104%3Azakon-o-blagotvoritelnosti&catid=34%3Ahistorical-notes&Itemid=56&lang=ru (дата обращения 16.06.2016)

В связи со смертью Константина Карловича Грота комиссия была распущена, так и не успев представить целостного законопроекта, а материалы были переданы во вновь созданный отдел МВД. Тем не менее, работа Комиссии не прошла бесследно – с конца 1890-х гг. МВД в своих циркулярах и в практической деятельности стало учитывать «интеллектуальный капитал», накопленный комиссией К. К. Грота. Более того, Г. Н. Ульянова даже выделяет деятельность комиссии, как особый этап развития законодательства о благотворительности⁷⁷. Автор, со своей стороны, признает безусловную научную ценность дискуссий и опубликованных трудов комиссии, особенно вокруг налога на бедных, актуальной и до сегодняшнего дня. В дискуссиях комиссии приняли участие многие видные ученые и образованные люди того времени, среди которых, например, К. П. Победоносцев, П. И. Георгиевский, И. Т. Тарасов, А. А. Исаев, В.И. Герье, Е.Д. Максимов, Д. И. Пихно, А. С. Окольский.

Идея налога на бедных с конца XIX века активно обсуждалась. В публикациях того времени встречались следующие мнения: «единственным способом приобретения достаточных средств (для помощи нуждающимся – Д. К.) мог бы стать специальный налог», который предполагалось брать с работодателей, имеющих свыше четырех работников⁷⁸

Вопрос о «налоге на бедных» возник и при обсуждении первоначального проекта комиссии, подготовленного «по образцовым законам того времени»⁷⁹. В этом проекте помощь бедным и нуждающимся всех сословий возлагалась на государство. Для этого было предложено создание особого общеимперского фонда для призрения бедных «путем ежегодного взимания с населения

⁷⁷ Там же. Г. Н. Ульяновой выделяются четыре периода: 1) до реформы 1861 г., когда шло накопление законотворческого и практического опыта; 2) пореформенный период, в течение которого наблюдался переход от казуального регулирования к систематизации и кодификации; 3) работа в 1890-е гг. Комиссии Грота, пытавшейся выработать законодательство на новых принципах всесословной помощи; 4) период правления Николая II, когда законодательство вырабатывалось на новых правовых представлениях.

⁷⁸ *Духовский М. О.* О налоге в пользу бедных // Трудовая помощь. № 3 1899. С. 229. Дано по Соколов А. Р. Указ. соч. с. 608.

⁷⁹ По *Соколову А. Р.* Указ. соч. с. 605.

Империи страховой премии в 3 копейки с души сельского населения и 10 копеек с души городского населения – это дало бы 5 млн. руб. в год»⁸⁰. Иначе говоря, проект провозглашал примат государственного призрения (синонима современного социального обеспечения).

С критикой данного проекта выступили В. И. Герье и К. П. Победоносцев. Позиция В. И. Герье звучит актуально и сегодня, и заключалась в следующем: ни в одном европейском законодательстве призрение бедных не провозглашено обязанностью государства, а этот принцип верен «лишь на почве социализма, который передавая государству и государственному управлению всю землю, весь капитал и все производительные силы народа, превращая всякого гражданина в работника на государство, вправе требовать, чтоб государство всем давало работу и призревало всех, не имущих работы или неспособных к ней».

В итоге была принята более взвешенная позиция, которая соответствует идее государственного социального страхования: «призрение бедных есть обязательное дело государственного управления. Государственное вспомоществование бедным должно проявляться только в размерах минимальной и безусловной необходимости, удовлетворяя лишь насущным потребностям существования»⁸¹.

Обязательные страховые взносы

Вопрос обязательных страховых взносов не относится к теме социальных расходов, так как они представляют собой не расходы, а наоборот, источники их удовлетворения. Однако, в отличие от многих иных источников доходов бюджетов, обязательные страховые взносы имеют целевой характер и направляются непосредственно на реализацию социальной политики. Являясь одним из двух главных источников данных расходов (вместе с бюджетными ассигнованиями), обязательные страховые взносы отчасти

⁸⁰ По Ульяновой Г. Н. Указ. соч.

⁸¹ По Г. Н. Ульяновой Указ. соч.

определяют и объем соответствующей деятельности. В связи с изложенным, считаем возможным рассмотреть в рамках вопроса о расходах на реализацию социальной политики также и актуальный сегодня вопрос о статусе обязательных страховых взносов.

Появлению обязательных страховых взносов, как формы реализации идеи «налога на бедных», способствовали несколько факторов.

Во-первых, к началу прошлого века уже окончательно утвердилось общественное мнение о праве нуждающихся на получение помощи и общественной и даже государственной обязанности по предоставлению такой помощи. Более того, как отметил А. А. Исаев, благотворительность выгодна для общества. В этой связи «участие в ней должно составлять обязанность всех членов общества, она должна быть не только добровольной, но и принудительной»⁸².

Во-вторых, несмотря на постоянный рост расходов на благотворительность, как бюджетных, так и добровольных, они все-равно оставались недостаточными.

В-третьих, к этому времени уже появился опыт обязательного государственного страхования, в частности, в Германии. В последней четверти XIX века в Германии сложилось две системы социального обеспечения. В первой из них (призрение бедных) государство участвовало преимущественно организационно, во – второй – выполняло функцию финансирования⁸³.

В советский период российской истории существовало всеобщее бесплатное медицинское обслуживание, а также всеобщее социальное страхование. Бюджет социального страхования входил отдельной составной частью в структуру государственного бюджета СССР. Таким образом,

⁸² Исаев. А. А. Указ. соч. с. 28.

⁸³ Чилькина К. В. Взаимодействие двух систем социального обеспечения в Германии в XIX в.: система призрения бедных и система государственного страхования (анализ законодательства) // Вестник Университета им. В. Н. Татищева. № 2 (78) 2013. С. 235.

социальные расходы на социальное страхование являлись частью расходов государственного бюджета.

В этот период функционировали как система социального страхования (за счет взносов предприятий), так и прямое социальное обеспечение (за счет бюджетных ассигнований), но вопроса «о налоге на бедных» не поднималось в силу господствующей в то время государственной формы собственности. Государству, в конечном итоге, принадлежали как средства предприятий, так и средства государственного бюджета.

Новую жизнь вопрос о «налоге на бедных» получил после распада Союза ССР, когда государственный бюджет перестал существовать. Положения Конституции Российской Федерации⁸⁴ гарантируют гражданам право на пенсионное и социальное обеспечение, медицинскую помощь и охрану здоровья, то есть на социальное обеспечение и социальное страхование. Для их реализации были необходимы особые источники.

Сегодня социальное страхование обеспечивается за счет обязательных страховых взносов и целевых бюджетных ассигнований. Указанные взносы имеют много общих черт с пошлинами и налогами, но также имеются и заметные отличия.

Исследователями выделяется пять этапов появления и развития обязательных страховых взносов в Российской Федерации⁸⁵.

Первый этап (начало 1990-х - 1998 год) связан с образованием государственных фондов социального страхования, установлением обязанности работодателей по уплате страховых взносов. В этот период правовое регулирование страховых взносов осуществлялось налоговым законодательством⁸⁶.

⁸⁴ Статьей 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

⁸⁵ Гутарина О. В. Правовая сущность страховых взносов на обязательное социальное страхование // Публично-правовые исследования. 2013, № 4

⁸⁶ П. 8 Порядка уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России), утвержденного Постановлением Верховного Совета

Второй и третий этапы (1999 - 2001 годы) годы связаны с объединением страховых взносов в *единый социальный налог* с сохранением принципа поступления платежей отдельно в каждый фонд⁸⁷. В эти периоды сохранялось правовое регулирование обязательных страховых взносов налоговым законодательством.

Четвертый этап (2002 - 2009 годы) характеризуется введением специальных обязательных страховых взносов – на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (зачисляемые в ФСС) и на обязательное пенсионное страхование (зачисляемые в ПФР). При этом понятие единого социального налога еще сохраняется, но правовое регулирование осуществляется, параллельно с налоговым законодательством, также специальными законами⁸⁸.

Пятый этап (с 2010 года) связан с окончательной отменой единого социального налога и введением обязанности страхователей уплачивать страховые взносы отдельно в ПФР, ФСС, ФФОМС и ТФОМС. Характеристикой этого периода является полный переход от налоговых к страховым принципам уплаты платежей⁸⁹. С этого времени законодательство Российской Федерации о страховых взносах было отделено от налогового законодательства.

В настоящее время можно говорить и о шестом этапе развития законодательства о страховых взносах, в связи со включением вновь с 2016 года положений об обязательных страховых взносах в Налоговый кодекс

Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1 "Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)".

⁸⁷ Ст. 13 НК РФ в редакции, вступившей в силу с 1 января 1999 года, где обязательные взносы включены в перечень налогов и сборов.

⁸⁸ Федеральный закон от 15 декабря 2001 года N 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" в первоначальной редакции.

⁸⁹ Гутарина О. В. Указ соч.

Российской Федерации (далее – НК РФ) как о самостоятельном (вслед за налогами и сборами) виде обязательных платежей⁹⁰.

Под страховыми взносами в законодательстве понимаются обязательные платежи на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, взимаемые с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения реализации прав застрахованных лиц на получение страхового обеспечения по соответствующему виду обязательного социального страхования⁹¹.

НК РФ установлены обязательные элементы страховых взносов, к которым относятся объект обложения страховыми взносами; база для исчисления страховых взносов; расчетный период; тариф страховых взносов; порядок исчисления страховых взносов; порядок и сроки уплаты страховых взносов.

Ранее, до последних изменений в НК РФ, основу правового регулирования обязательных страховых платежей составлял специальный закон о страховых взносах⁹² и законы, регулирующие взимание страховых взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также обязательное медицинское страхование неработающего населения⁹³. Особенности уплаты страховых взносов по каждому виду обязательного социального страхования

⁹⁰ Федеральный закон от 03.07.2016 N 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации». Раздел XI НК РФ «Страховые взносы в Российской Федерации» вступает в силу с 1 января 2017 года.

⁹¹ Ст. 8 НК РФ

⁹² Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования"

⁹³ Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" Федеральный закон от 30.11.2011 № 354-ФЗ "О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения"

устанавливались федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования⁹⁴

Существуют следующие виды обязательных страховых взносов:

- страховые взносы на *обязательное пенсионное страхование* – обязательные платежи, уплачиваемые в ПФ РФ, целевым назначением которых является обеспечение прав граждан на получение обязательного страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию (в том числе страховых пенсий, фиксированных выплат к ним и социальных пособий на погребение), включая индивидуально возмездные обязательные платежи, персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение накопительной пенсии и иных выплат за счет средств пенсионных накоплений;

- страховые взносы на *обязательное медицинское страхование* – обязательные платежи, уплачиваемые страхователями и обладающие обезличенным характером и целевым назначением обеспечения прав застрахованного лица на получение страхового обеспечения;

- страховые взносы на *обязательное социальное страхование* на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством – обязательные платежи, осуществляемые страхователями в ФСС РФ в целях обеспечения обязательного социального страхования застрахованных лиц на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Взносы по обязательному социальному страхованию не входят в систему налогов и сборов⁹⁵, и, в соответствии с бюджетным законодательством, отнесены к неналоговым доходам⁹⁶.

⁹⁴ Федеральный закон от 15 декабря 2001 года №167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; Федеральный закон от 29 ноября 2010 года №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»; Федеральный закон от 16 июля 1999 года №165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»; Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

⁹⁵ Ст. 13 - 15 НК РФ

⁹⁶ Ст. 146 БК РФ

В то же время обязательные страховые взносы имеют признаки налоговых платежей, в числе которых обязательность, периодичность уплаты и принудительный механизм взыскания, установлены специальным законом. Принципиально не различаются цели взимания страховых взносов и налогов, которые являются публичными.

Отличие страховых взносов от налогов выражается тем, что они после поступления в бюджет персонифицируются, имеют возвратный характер, который реализуется через выплаты при наступлении страхового случая. Существуют споры по поводу наличия у страховых взносов признака безвозмездности, которые связаны также со страховым характером возникающих отношений. Такие отношения всегда имеют двусторонний возмездный характер. Уплата налога не приводит к возникновению корреспондирующей обязанности государства оказать налогоплательщику встречную услугу, совершить в его пользу какие-либо действия⁹⁷.

Конституционный суд РФ высказывал позицию о том, что налоги и страховые взносы имеют разное целевое предназначение, а значит, и различную социально-правовую природу, что не позволяют рассматривать страховой взнос на обязательное пенсионное страхование как налоговый платеж, характеризующийся признаками индивидуальной безвозмездности и безвозвратности⁹⁸.

⁹⁷ Шафигуллин Э.Н. Правовая природа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование // Социальное и пенсионное право. 2011. № 1.

⁹⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 04.10.2005 № 436-О по делу об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Иркутской области о проверке конституционности положения абзаца четвертого пункта 3 статьи 243 Налогового кодекса Российской Федерации»; определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2004 № 28-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общественной организации Тверской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов Заволжского района города Твери на нарушение конституционных прав и свобод статьями 3 и 34 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и статьей 10 Федерального закона «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах»

Одновременно, в отношении возможность применения норм НК РФ о смягчающих обстоятельствах к правоотношениям со страховыми взносами во внебюджетные фонды, КС РФ отметил, что тот факт, что противоправное посягательство связано с платежами не в федеральный или региональный, а в также местный бюджет, а в фонды, действующие на основе принципов социального страхования и социальной солидарности граждан, не означает «принципиально иной подход к публично-правовой ответственности за нарушения в этих правоотношениях по сравнению с ответственностью, установленной Налоговым кодексом Российской Федерации»⁹⁹.

Гуманитарные расходы и новая монетизация

Тему об истоках и причинах благотворительности здесь намеренно оставляется в стороне, так как она связана с областью знаний о поведении человека, или, точнее – с природой человека. В этом случае придется перейти в бездонную область философии, и даже выйти за пределы научного анализа, то есть в трансцендентную область. Следует лишь отметить, что все мировые религии говорят о необходимости помощи ближним¹⁰⁰.

А. А. Исаев замечает, что «коренящееся в людях начало дружелюбия служит противовесом хозяйственному безумию многих членов общезжития, ... все акты, в которых воплощается начало дружелюбия, принято называть делами благотворения». Подчеркивает он и очевидное – общество не может быть построено на началах себялюбия (иначе оно распадается на атомы – отдельных индивидов)¹⁰¹.

⁹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2016 № 2-П по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» в связи с запросами Арбитражного суда города Москвы и Арбитражного суда Пензенской области

¹⁰⁰ Возникновение благотворительности в России непосредственно связано с идеей христианской любви к ближнему, но существует и иудейская «цдака» и исламские понятия «садака», закят», буддийская «каруна». Конфуцианская идея мировой гармонии также говорит о помощи нуждающимся. Христианская милостыня в римо-католическом изложении развилась в концепцию спасения с помощью добрых дел.

¹⁰¹ Исаев А. А. Указ. соч. с. 7.

Имеют и обратные мнения (в отношении государственной благотворительности): «... государство руководствуется не столько нравственными соображениями сердобольной помощи ближнему, человеческой справедливости, сколько требованием безопасности и спокойствия, «предупреждением и пресечением»»¹⁰².

Для России, а также стран Европы и Америки, определяющую роль для возникновения и развития благотворительной деятельности играло христианское учение. О. А. Чернега даже отмечает, что благотворительность как общественное явление зародилась в недрах христианской Церкви и первые благотворительные учреждения, выступающие в лице латинских *privae causae*, представляли собой церковные организации¹⁰³. Однако, этот же автор отмечает, что элементы государственной благотворительности существовали еще период до I в. н. э. в древнем Риме, где наряду с традиционным подаянием существовали *alimenta* императора Нервы (33 г. до н. э.), представляющие собой благотворительные кассы для детей-сирот и детей бедных родителей. Такая благотворительность, в отличие от христианской, носила нерелигиозный, светский характер¹⁰⁴.

Христианские заповеди в совокупности представляют собой учение о благотворении. Одна из евангельских заповедей блаженства гласит о том «блаженны милостивые, ибо они помилованы будут» (Мф. 5, 7). Сам Господь Иисус Христос отождествлял себя со страждущими евангельскими словами: «алкал Я, и вы дали Мне есть; жаждал, и вы напоили Меня; был странником, и вы приняли Меня; был наг, и вы одели Меня; был болен, и вы посетили Меня; в темнице был, и вы пришли ко Мне» (Мф. 25.35).

¹⁰² *Беляцкий С. А.* Война и государственное вознаграждение. К вопросу о возмещении населению убытков от военных действий - Петроград. 1915. С. 10 С. 13

¹⁰³ *Чернега О. А.* Правовая модель благотворительности и благотворительных организаций (Гражданско-правовой и социологический аспекты): Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук (специальность 12.00.03). Москва, 1998 г.

¹⁰⁴ Там же

Ранняя христианская благотворительность выражалась не только в словесной проповеди дел милосердия, но и в том, что пожертвования в пользу нуждающихся совершались христианами во время богослужений. В качестве благотворительных пожертвований членов христианских общин рассматривались и их ежемесячные добровольные взносы (*stips*) в общинную кассу (*асга*). Со временем христианские богослужения приобрели публичный характер и *stips* модифицировались в *ablutio* – еженедельные приношения участников богослужений и других желающих лиц в благотворительную кассу общины¹⁰⁵.

Сегодня наблюдается процесс трансформации идеи христианской помощи ближнему в «секулярную филантропию», или – в «гуманитарные расходы», которые базируются уже не на исполнении евангельских заповедей, а на наборе идей о доминанте прав и свобод личности (в особенности – права на выбор). Такая разница очень ярко проявляется, например, в связи с реализацией вновь принятых законов об эвтаназии в странах Западной Европы. В частности, швейцарский дом престарелых, принадлежащий христианской организации Армия спасения, угрожают лишить статуса благотворительного, если он не будет применять к своим пациентам эвтаназию. Другой пример (в Бельгии) – эвтаназия в отношении детей, здесь примечательна формулировка – «убийство из сострадания»¹⁰⁶. Очевидно, что христианское учение и помощь в самоубийстве (тем более – убийство) несовместимы между собой.

Какие тенденции в развитии расходов на социальную политику можно отметить? Представляется, что здесь сочетается влияние нескольких факторов: интеграция зарубежных практик через международные институты; экономические или иные идеи (часто радикальные), принимаемые к реализации; общая эволюция культуры и общества в целом.

¹⁰⁵ Чернега О. А. Указ. соч.

¹⁰⁶ <http://www.pravoslavie.ru/98340.html> (дата обращения 04.11.2016)

Некоторые сведения можно извлечь из практики Европейского Суда по правам человека.

В частности, ЕСПЧ в настоящее время уверенно защищает право человека не на минимальный размер пособия, а на размер, который не унижает его достоинства¹⁰⁷. Согласно судебной практике, недостаточный размер пенсии, в принципе, может быть рассмотрен в свете Европейской конвенция по правам человека (далее – Конвенция)¹⁰⁸, которая запрещает бесчеловечное или унижающее достоинство обращение¹⁰⁹. В то же время, ЕСПЧ занимает позицию, что Конвенция не гарантирует экономические и социальные права как таковые, в частности, право на бесплатное медицинское обслуживание или финансовую помощь для поддержания определенного уровня жизни¹¹⁰.

Любопытно, что право на получение социальной помощи ЕСПЧ относит к имущественным правам (в том числе и не для граждан), а, в сочетании с внесением страховых платежей, невыплата пособия означает даже нарушение права собственности¹¹¹.

Вводимое в настоящей статье понятие «гуманитарных расходов» (в противоположность расходам на благотворительность) продиктовано использованием в законодательстве экономического термина «человеческий ресурс»¹¹². Социальные расходы (расходы на социальное обеспечение, социальную защиту и социальное страхование) рассматриваются как

¹⁰⁷ Это соответствует закрепленной в части первой ст. 7 Конституции РФ цели государственной политики по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Однако, часть вторая этой же статьи говорит о гарантии только минимального размера оплаты труда, к которому привязаны и социальные выплаты.

¹⁰⁸ Конвенция о защите прав человека и основных свобод ратифицирована Федеральным законом от 30 марта 1998 г. N 54-ФЗ "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней"

¹⁰⁹ Дело ЕСПЧ *Larioshina v. Russia* (56869/00). Дано по *Сыченко Е. В.* Практика Европейского Суда по правам человека в области защиты трудовых прав граждан и права на социальное обеспечение – М. 2014. С. 104

¹¹⁰ Дело ЕСПЧ *Pashenko v. Latvia* (40772/98). Там же.

¹¹¹ Дело ЕСПЧ *Gaygusuz v. Austria* (17371/90), *Koupr Poirrez v. France* (40802/98). Дано по *Сыченко Е. В.* Указ. соч. с. 106-107.

¹¹² См, например, *Лебедева Л. Ф.* США: государство и социальное обеспечение. Механизм регулирования – М.: Наука. 2000. С. 17.

вложения в человеческий капитал (ресурс). Например, в Соединенных Штатах Америки в конце прошлого века человеческие ресурсы были признаны ключевым фактором развития национальной экономики, что означает переориентацию программ социальной помощи от традиционных форм к «содействию развития каждого человека, а также групп»¹¹³.

Это означает следующее – если благотворительные пожертвования имеют ввиду живого человека как конечную цель и смысл осуществления подобной деятельности, то смыслом вложения в человеческий капитал является не человеколюбие, а экономическая выгода. Впрочем, данную позицию можно считать развитием идей, которые были изложены еще Максом Вебером¹¹⁴.

Пример Соединенных Штатов в области социального обеспечения, несмотря на сказанное выше, имеет немало позитивных черт. Например, в США прослеживаются две функции социального обеспечения: удовлетворение основных потребностей (меры против нищеты) и возмещение утраченных доходов (то есть сохранение определенного уровня жизни). Несмотря на то, что в США, относительно иных государств, преобладают частные и профессиональные социальные страховые фонды, старость там перестала быть синонимом бедности (даже по такому субъективному критерию, как возможность реализовать свой жизненный потенциал)¹¹⁵.

Актуальным сегодня стал вопрос миграции в целом и пределов социального обеспечения мигрантов в частности. Эта проблема также стала фактором, влияющим на развитие расходов на реализацию социальной политики.

О праве мигрантов на социальное обеспечение давно принят ряд Конвенций МОТ, которые гласят: трудящиеся мигранты пользуются социальной защитой и преимуществами не меньше, чем трудящиеся,

¹¹³ Там же.

¹¹⁴ См. например *Вебер Макс* Протестантская этика и дух капитализма. М., 1990

¹¹⁵ Лебедева Л. Ф Указ. соч. С. 31, 33, 62,91.

проживающие в районах использования труда¹¹⁶; государство обязано без дискриминации предоставлять иммигрантам условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются собственные граждане¹¹⁷. Об этом же говорят акты Евросоюза¹¹⁸.

Волны мигрантов, сегодня потрясающие страны Евросоюза, заставляют ставить вопросы о допустимости социальных выплат т.н. «экономическим мигрантам», то есть приехавшим не на работу, а в поисках лучшей жизни. «Покупка лояльности» через выплату пособий в отношении этих мигрантов приводит к обратному результату. В итоге обсуждается возврат к политике, ориентированной на защиту экономических интересов граждан. Это означает очередной удар по концепции *государства всеобщего благоденствия*, которая подразумевает масштабное социальное обеспечение и страхование.

В этой связи следует вспомнить одного из критиков указанной концепции Милтона Фридмана который предлагал (применительно к Соединенным Штатам) реформирование системы социального обеспечения посредством замены «лоскутного одеяла специализированных программ единой всеобъемлющей программой дополнения доходов в денежной форме, т.е. введение отрицательного подоходного налога, соединенного с обычным подоходным налогом» и «свертывание системы социального страхования без отказа от выполнения текущих обязательств, что постепенно заставит людей самим заботиться о собственном будущем»¹¹⁹.

¹¹⁶ Конвенция МОТ № 117. Женева, 22 июня 1962 года «Об основных целях и нормах социальной политики». Дано по Григорьев И. В. Социальное обеспечение трудящихся-мигрантов в России: правовые вопросы – Екатеринбург. 2008. С.45.

¹¹⁷ Конвенция МОТ № 97. Женева, 1 июля 1949 года «О трудящихся – мигрантах»

¹¹⁸ Европейский кодекс социального обеспечения (1964), Европейская социальная хартия (1961). Дано по Григорьев И. В. Указ. соч. С.45.

¹¹⁹ Фридман Милтон Фридман Роуз. Свобода выбирать: Наша позиция / Пер. с англ. - М. 2007. С. 141 (впервые издано на английском языке в 1980). Доступно в Интернет http://gtmarket.ru/files/book/Milton_Friedman_Rose_Friedman_Free_To_Choose.pdf (дата обращения 02.11.2016)

Идея отрицательного подоходного налога является радикальной идеей¹²⁰, что можно проиллюстрировать следующей цитатой: «он (отрицательный подоходный налог – Д. К.) будет носить всеобщий характер, поскольку обеспечит помощь получателю не потому, что он — человек пожилого возраста, недееспособен, болен, или живет в определенной местности, или обладает каким-либо одним из многих специфических признаков, дающих право на получение пособий по одной из существующих ныне программ. Помощь будет предоставлена потому, что он имеет низкий доход»¹²¹.

Получается, что помогать действительно нуждающимся (старикам, больным, матерям) уже не требуется, что звучит цинично. Тем не менее, сегодня развивается и крепнет идея (впрочем, имеющая небольшие перспективы) введения безусловного базового дохода, почти совпадающая с предложением Милтона Фридмана¹²². Базовым доход представляет собой единое и единственное социальное пособие выплачиваемое всем гражданам, независимо от их нуждаемости и занятости. Иными словами, безусловный базовый доход не имеет адресного и целевого характера. Референдум о введении безусловного базового дохода дал отрицательный результат в Швейцарии, но эксперименты проводятся в целом ряде стран как государственными, так и частными институтами.

Таким образом, налицо еще одна тенденция развития расходов на социальную политику, которую можно назвать ультрамонетарной или, возвращаясь к началу данной работы «новой монетизацией».

¹²⁰ Иной радикальной идеей Милтона Фридмана было предложение легализации наркотиков, сделанное в рамках отстаиваемой им концепции «свободы выбора».

¹²¹ Там же. С. 143-144.

¹²² Н всемирном экономическом форуме в Давос в 2016 году была для привлечения внимания обнародована декларация от имени роботов, призывающая к введению базового дохода. Адрес в интернет <http://www.grundeinkommen.ch/wef-roboter-fuer-grundeinkommen/> (дата обращения 02.11.2016)

Итоги

Итак, современные расходы бюджета на реализацию социальной политики являются самыми значительными по объему в рамках консолидированного бюджета Российской Федерации.

Появлению таких расходов в структуре разделов расходов бюджетной классификации предшествовала длинная история, связанная с эволюцией благотворительной деятельности. Первоначальная милостыня или христианское нищелюбие, после периода государственных репрессий в отношении попрошайек, постепенно трансформировалась в осознание общественного долга и в дело общественного призрения, ведущую роль в организации которого стало играть государство.

В итоге к концу XIX века развились различные виды (общественное призрение и попечение, помощь трудоспособным и нетрудоспособным, больным, пожилым, детям – сиротам и т.д.) и формы (добровольные общества, приказы общественного призрения, комитеты о нищих; церковноприходские попечительства; благотворительные фонды земств и городов, иные формы) благотворительной деятельности.

Источники этой деятельности были самые разнообразные: различные: пожертвования, прямые выплаты из казны, проценты с капиталов, от судебных вкладов, от оборота залоговых сумм, плата за призрение, доходы от продажи карт, некоторые штрафы, пошлины, доходы от собственных предприятий, часть недоимок, кружечный сбор и сбор по подписным листам, многочисленные единовременные выплаты. Уже к середине XIX века в государственной росписи расходов и доходов появились некоторые суммы, предназначенные для целей общественного призрения. Такие выплаты, однако, не были систематическими и постоянными, а весь массив деятельности, аналогичной современному здравоохранению, социальному обеспечению и, отчасти, начальному образованию, осуществлялся за счет частной инициативы.

Однако, средств на благотворительную деятельность всегда было недостаточно. В ходе поиска новых средств возникла идея «налога на бедных», которая сегодня воплощена в обязательных страховых взносах как самостоятельном (вслед за налогами и сборами) виде обязательных платежей.

В советский период термин государственное (общественное) призрение был заменен на понятия социального обеспечения и социальная защита, а также на социальное страхование, расходы на которые планировались в государственном бюджете.

Тема благотворительности была предана забвению, но сегодня может и должна быть вновь поднята и изучена не только с точки зрения истории и социологии, но и с точки зрения публичного хозяйства, так как речь идет о перераспределении национальных ресурсов. В этой связи может быть востребован опыт регулирования общественного призрения, связанной с деятельностью комиссии К. К. Грота.

Объем средств, перераспределяемых через благотворительную деятельность, нельзя называть незначительным. Такие средства черпаются из того же источника, из которого извлекаются бюджетные доходы и государственный кредит, то есть из национального дохода и это указывает на значительный потенциал для развития благотворительной деятельности. На это же указывает и исторический опыт развития благотворительности в дореволюционной России, которая была масштабной и разнообразной.

Развитие социального обеспечения и благотворительности сегодня являются составляющими единой государственной социальной политики, а перспектива их дальнейшего развития имеет несколько направлений, диктуемых интеграцией зарубежных практик через международные институты; внедрением экономических концепций; общей эволюцией культуры и общества.

Сегодня право на получение социальной помощи имеет характеристику имущественного права, а его нарушение может трактоваться как нарушение права собственности.

Заметной является тенденция превращения социальных расходов в «гуманитарные расходы», которые базируются уже не на исполнении евангельских заповедей, а на наборе идей о доминанте прав и свобод личности. Гуманитарные расходы связаны с идеей вложений в человеческий капитал, то есть переходом от концепции государства всеобщего благоденствия к идее содействию в развитии каждого человека.

Актуальным фактором эволюции социальных расходов стал вопрос социального обеспечения мигрантов.

Наконец, одним из потенциальных вариантов изменения расходов на социальное обеспечение является идея введения безусловного базового дохода. Такой путь пока представляется неперспективным, и может быть охарактеризован как следующий этап недавно состоявшейся в России монетизации льгот, итоги которой были не более успешны, чем итоги приватизации 90-х годов.