

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ КЛАССИФИКАЦИИ ЛЬГОТ

Н. С. Землянухина

Саратовский государственный технический университет

Существует большое количество оснований, по которым можно классифицировать льготы. Выбор основания зависит от целей классификации, имеющихся или вводимых ограничений и уровней, требований формальности или практичности и многих других аспектов.

В настоящее время существует большое количество классификаций и систематизаций льгот, отличающихся друг от друга различными основаниями и целями составления.

Так, например, И. С. Морозовой проведена классификация правовых (закрепленных в современном праве) льгот¹, содержащая несколько оснований. Это предмет правового регулирования, характер льгот и их роль, время действия, уровень устанавливающих льготы нормативных актов, объем предоставления, сфера использования, содержание.

Вместе с тем, отметим, что основание, а также наиболее общий аспект классификации — подразделение на правовые (закрепленные в современном праве) и неправовые (отсутствующие в праве), у И. С. Морозовой не представлены, тем не менее, имплицитно подразумевается, что сама категория льгот исключительно правовая.

Н. В. Зверевой предлагается классифицировать социальные льготы в зависимости от функций, которые они выполняют². При этом выделяется три основных функции: компенсаторная, стимулирующая и оценочная. «Компенсаторная функция проявляется в возмещении с помощью льготы временного относительно большого снижения

доходов, повышения расходов, снижения потребления отдельных социально слабых групп населения. Стимулирующая функция социальных льгот способствует привлечению граждан к определенным видам общественно необходимой деятельности, создавая благоприятные условия для удовлетворения потребностей. Оценочная функция льгот состоит в оценке и признании уже совершенных особых заслуг той или иной группы населения и предоставлении в связи с ней особых льгот»³.

Помимо научных классификаций льгот существует (прежде всего, с практическими целями) большое количество различных перечней, систематизаторов льгот, оформленных в виде справочников, руководств и пособий для пользователей. Для удобства нахождения необходимой льготы, они часто классифицируются (систематизируются) в зависимости от категорий получателей, либо по категориям официальных документов, их устанавливающих⁴.

В работе А. Л. Александровой, Л. Н. Овчаровой и С. В. Шишкина предлагается классифицировать льготы, существовавшие в советской системе, в зависимости от выполняемых ими задач:

- «поддерживать людей, имеющих особые заслуги перед государством;
- осуществлять выплаты, которые в некотором приближении можно назвать страховыми (пенсии, пособия по временной нетрудоспособности, льготы за работу в тяжелых природно-климатических и производственных условиях и пр.);
- осуществлять функции социального обслуживания нетрудоспособных категорий

© Землянухина Н.С., 2005.

¹ Морозова И.С. Льготы в российском праве. Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 1999, С. 18.

² Зверева Н.В. Проблема реформирования системы льгот в России // Вестник Московского ун-та. Сер. 6. Экономика. 2001. № 2, С.76.

³ Там же.

⁴ См. например Льготы. Сборник официальных документов. — М.: ЭЛИТ, 2003.

населения, не имеющих адекватной поддержки со стороны семьи. Сюда же мы относим и выплату некоторых видов пособий (детские пособия, пособия многодетным и неполным семьям и пр.)»⁵.

Встречаются в литературе и примеры чисто прагматической классификации льгот вообще без каких-либо научных оснований. Так, с точки зрения В. Г. Зинина и С. А. Позднякова, существуют следующие основные виды льгот:

- по пенсионному обеспечению, налогообложению, выплате пособий;
- по получению, приобретению, строительству и содержанию жилых помещений;
- по оплате коммунально-бытовых услуг и торговому обслуживанию;
- по медицинскому, протезно-ортопедическому обслуживанию, санаторно-курортному лечению, обеспечению лекарствами и изделиями медицинского назначения;
- по обеспечению транспортными средствами и оплате проезда;
- по трудоустройству, обучению, переподготовке и условиям труда;
- по пользованию услугами учреждений связи, культурно-зрелищных и спортивно-оздоровительных учреждений;
- по получению услуг учреждений социального обслуживания, социальной и юридической помощи⁶.

Л. М. Пчелинцевой и С. В. Пчелинцевым предлагается видовая авторская классификация жилищных льгот по следующим основаниям:

1. По видам жилищных отношений, в которых отдельным категориям граждан предоставляются определенные преимущества при реализации их конституционного права на жилище.
2. По субъектам, имеющим право на жилищные льготы⁷.

⁵ Александрова А.Л., Овчарова Л.Н., Шишкин С.В. Бедность и льготы: мифы и реальность. ИИФ «СПРОС» Конф-ОП, Москва, 2003, С. 26.

⁶ Зинин В.Г., Поздняков С.А. Социальные гарантии, льготы, выплаты и пути их реформирования. М.: Издательство ВЦУЖ, 2001, С. 10.

⁷ Пчелинцева Л.М., Пчелинцев С.В. Жилищные права и льготы граждан в России. Комментарий законодательства и практики с приложениями нормативных правовых актов и документов. — 3-е изд., переработ. и доп. — М.: НОРМА, 2003. С. 36.

Наиболее научно и функционально обоснованной выглядит классификация С. В. Калашникова, который предлагает разделить все льготы по трем основаниям. Первое — это льготы, предоставленные за заслуги перед государством, второе — это льготы, предоставленные нуждающимся, а третье основание — профессиональные льготы⁸. Данная классификация, по всей видимости, выражает представление о системе льгот, какой она должна быть с точки зрения представителей власти, и демонстрирует направление реформирования системы льгот, которое проводится на данный момент в Российской Федерации.

Таким образом, в современных условиях существует большое разнообразие не только классификаций льгот, но и оснований, по которым эти классификации осуществляются.

Предлагаемая нами классификация льгот относится к группе социально-экономических оснований, где льготы группируются в зависимости от их роли в решении социальных и экономических проблем общества.

Функционально основанием для классификации льгот может являться сам факт наличия льгот (в социально-исторической перспективе), факт наличия носителей льгот, когда льготы выступают как уже данные обязательства, которые не могут быть деэвакуированы. Другим основанием может являться функциональность льгот — то есть наличие возможности на основе льгот решать важные, жизненные социальные и экономические проблемы. Еще одно основание — закрепление с помощью льгот социального неравенства и его углубление в интересах не общества, а самих льготников. Мы полагаем, что подавляющее большинство существующих в современных российских условиях льгот по перечисленным выше основаниям могут быть классифицированы следующим образом:

- льготы-обязательства (общества, государства, предприятия и др.);
- льготы - экономический механизм решения экономических (финансовых, производственных, организационных) или соци-

⁸ Калашников С.В. Становление социального государства в России. М.: Экономика, 2003, С. 149.

альных (равенства, нуждаемости, выживания) проблем;

— льготы-привилегии.

Рассмотрение оснований классификации льгот целесообразно начать именно с анализа специфической категории или вида льгот — льгот-обязательств.

Льготы-обязательства. Это особая разновидность льгот, своего рода кредит, предоставленный человеком (работником) обществу (предприятию). В жизни современного общества постоянно возникают особые ситуации, когда необходимы (выгодны) для общества в целом, государства, территории, предприятия или определенной совокупности граждан действия конкретного человека, как правило, сопряженные с риском для жизни, в экстремальных условиях, с особой тяжестью или интенсивностью труда, повышенной психологической нагрузкой, в условиях низкого стимулирования труда и т.д. Данные действия (обстоятельства), учитывая их всеобщую социальную значимость, впоследствии компенсируются пожизненными льготами, предоставляемыми государством человеку. Прагматический смысл подобной процедуры прост — создание и поддержание обоснованной уверенности (убежденности) человека в том, что особо важная деятельность в интересах государства неизбежно обернется пожизненной заботой и почетом государства по отношению к данному гражданину. Одной из традиционных форм выражения данной заботы, а в экономической терминологии компенсации, являются льготы. Это не благодеяние государства, дарованное или ниспосланное подданным, а нормальные социальные отношения, обусловленные социальной или экономической эффективностью, это рациональная форма организации взаимоотношений между обществом (государством) и человеком. Это процедура реализации взаимной узаконенной или просто моральной ответственности между человеком и обществом: общественное благо — почет и материальные выгоды индивида. Разрушение (несоблюдение обязательств) данного порядка государством неизбежно ведет к потере оперативной инициативы со стороны человека, что неизбежно оборачивается большими экономическими и социальными потерями для

государства и его граждан. По отношению к конкретному гражданину, уже заслужившему у государства свои особые права (льготы), несоблюдение обязательств — это просто обман, что дает законное право для отстаивания своих нарушенных интересов через суд. Государство имеет полное моральное право изменять, если находит выгодным, правила игры, но уже данные (и оплаченные трудом, риском, здоровьем, кровью и даже жизнью своих граждан) обязательства отменять не правомочно. Льготы участников, инвалидов войн, ликвидаторов, работников вредных и опасных производств, а также многих других категорий заслуженных льготников (и их семей) являются пожизненными, эти обязательства государство не вправе отменять. В то же время государство вправе устанавливать новые формы социальных и трудовых отношений с собственными гражданами, однако и их, впоследствии, придется неукоснительно соблюдать.

Отсюда следует, что заслуженные гражданами РФ, а также СССР льготы являются их законным достоянием и не подлежат отмене или ревизии. Исключение могут составлять необоснованные в современных условиях льготы-привилегии, установленные по идеологическим мотивам (КПСС, КГБ, советские законодательные и исполнительные органы). Льготы-обязательства являются особой категорией льгот, существование которых обусловлено не экономической или политической выгодой или конъюнктурой, а гуманистической моралью, преемственностью и ответственностью. Эти льготы не подлежат пересмотру. Перечислим основные их разновидности:

- льготы участникам и инвалидам боевых действий;
- льготы ликвидаторам;
- льготы донорам;
- льготы работникам тяжелых и вредных производств;
- льготы работникам правоохранительных органов, судов, прокуратуры, спецслужб, налоговых органов.

Таким образом, к льготам-обязательствам относятся различные категории льгот: социальные, трудовые, профессиональные.

Приведенные примеры вовсе не исчерпывают всех существующих и возможных

разновидностей данной классификационной группировки, а лишь иллюстрируют способ классификации по заданному основанию.

Льготы-обязательства выполняют стимулирующую функцию. Но происходит это только в том случае, если льготодатель (государство) неукоснительно выполняет свои обещания и не изменяет их в одностороннем порядке (вплоть до отмены). Ярким примером, иллюстрирующим это положение, являются льготы почетным донорам.

Обеспечение системы здравоохранения донорской кровью является делом государственной важности. Существовавшая система льгот при относительно небольших (по сравнению с остальными категориями льготников) государственных финансовых затратах обеспечивала устойчивое функционирование сложившейся системы, позволяющей результативно решать поставленную задачу. Предоставление льгот почетным донорам, с одной стороны, обеспечивало достаточное для медицинских целей количество донорской крови и ее компонентов, с другой — отвечало интересам специфической, практически профессиональной деятельности определенной категории граждан. Процесс частичной отмены этих льгот, закончившийся их полной монетизацией в соответствии с законом 122-ФЗ⁹ от 22.08.04 г., существенно усложнил задачу обеспечения необходимого количества крови, поставив под сомнение само существование успешно функционировавшего ранее института донорства. Данная ситуация порождает дополнительные проблемы для государства и может оказаться роковой для любого гражданина страны в ситуации, когда ему или его близким потребуется донорская кровь. Частичное решение возникшей проблемы производится

за счет введения дополнительных льгот на местном уровне (например, путем предоставления студентам-донорам индивидуального плана сдачи сессии), либо путем перекладывания данной проблемы на самих больных, нуждающихся в переливании крови, или их родных и близких («найдете желающих сдать кровь — будем переливать»). Таким образом, ликвидация льгот донорам (проведенная монетизация неадекватна задачам сохранения данного социального института) не только не тична по отношению к самим донорам, но и социально неприемлема (по крайней мере, пока не создан эффективный альтернативный механизм).

Другая важнейшая льготообразующая категория объединяет граждан, оказавшихся в силу независящих от них обстоятельств в сложной жизненной ситуации — это льготы-социальная страховка. Прежде всего, это социальная компенсация имеющегося (возникшего) неравенства:

Льготы-социальная страховка. Льготы как социальная страховка тоже своеобразное обязательство государства перед определенными категориями граждан, но обязательство несколько иного рода.

В данном случае не существует договорных обязательств между государством и гражданами, основанных на выполнении ими каких-либо действий. Однако в случаях, которые могут быть классифицированы как страховые, вызванных не зависящими от воли нуждающегося человека обстоятельствами, попавшие в тяжелую жизненную ситуацию нуждаются в поддержке либо со стороны окружающих людей, либо со стороны государства. Одной из форм оказания такой поддержки как раз и могут выступать льготы. Моральная целесообразность данной меры, а в конечном итоге и экономическая, не вызывает сомнений, так как в случае ее отсутствия решение проблемы все равно будет найдено, однако менее цивилизованным и, возможно, криминальным способом. В тяжелую жизненную ситуацию может попасть любой человек и, будучи законопослушным налогоплательщиком, он вправе рассчитывать на некоторую помощь со стороны государства, либо предприятия, на котором он работает. Льготы-социальную

⁹ 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» (с изменениями от 29 ноября, 21, 29, 30 декабря 2004 г.).

страховку следует отличать от деятельности страховых компаний, где по каждому страховому случаю предусмотрена вполне определенная компенсация, напрямую зависящая от вносимых клиентом страховых взносов и условий оформления страховки. В случае социальной страховки обязательства со стороны государства не связаны с деятельностью граждан, поэтому являются, как бы, пассивными. Поэтому изменение условий предоставления таких льгот является прерогативой льготодателя (государства) и определяется, прежде всего, его интересами.

Примеры:

— льготы пострадавшим в результате несчастного случая или чрезвычайных обстоятельств (социальные или национальные конфликты, терроризм, преступное посягательство, стихийное бедствие);

— льготы инвалидам;

— льготы детям;

— льготы женщинам (беременным, с малолетними детьми);

— льготы престарелым;

— льготы больным некоторыми видами заболеваний;

— льготы безработным.

Таким образом, к разряду льгот-социальной страховки относятся, в первую очередь, социальные льготы, однако, если льготы предоставляются предприятием, они могут быть также квалифицированы как трудовые (или профессиональные).

Льготы-экономический механизм решения экономических или социальных проблем. Предыдущие разновидности льгот представляют собой активные или пассивные обязательства льготодателя (государства), уже предоставленные (обещанные) определенным гражданам (категориям граждан), и эти обязательства лишь косвенно связаны или вовсе не связаны с текущими экономическими или социальными интересами, выгодами государства. Вместе с тем существует, и представляется очень перспективной для выделения и изучения, целая совокупность льгот, предоставление которых выгодно льготодателю, ведет к улучшению его экономических показателей, результатов хозяйственной деятельности, и, прежде всего, росту прибыли.

Характер образования и принципы существования подобной категории льгот принципиально отличаются от двух предыдущих. Прежде всего, это касается экономически обоснованных льгот. Поэтому данные льготы целесообразно рассматривать и анализировать отдельно¹⁰.

Льготы-привилегии.

В ряду остальных льгот особое место занимают привилегии. В первую очередь к ним относятся льготы, которые льготодатели устанавливают сами для себя. Несмотря на то, что в советское время пропагандировался лозунг, состоящий в том, что единственным привилегированным классом являются дети, действительно привилегированное положение занимала партийная, хозяйственная и советская номенклатура. При переходе к «рыночной экономике» существенных изменений не произошло. Наибольшее количество привилегий в настоящее время имеют всевозможные руководители, депутаты, представители всех разновидностей власти. При этом они не только пользуются льготами сами, но и распространяют действие привилегий на своих родных, близких и просто преданных либо нужных людей. Это и пользование служебным транспортом, и возможность улучшения жилищных условий, медицинское обслуживание, бесплатный отдых в санаториях, пансионатах, и многое другое. Заботятся депутаты и о своем будущем. Так, в Саратове пенсионеры-бывшие депутаты областной думы получают из областного бюджета ежемесячную прибавку к пенсии в размере около тридцати тысяч рублей на каждого. В настоящий момент таких пенсионеров всего одиннадцать, но тенденция к увеличению числа таковых, вплоть до поголовного охвата, очевидна. Существенные доплаты к пенсии установлены также бывшим руководителям крупных предприятий и организаций, по-

¹⁰ См., напр., *Землянухина Н.С.* Социальные льготы как инструмент государственного регулирования // Современные макроэкономические процессы: тенденции и противоречия. Выпуск 2. Материалы межвузовской научно-практической конференции. — Саратов: Издательство Латанова В.П., 2003, С. 37—43. *Землянухина Н.С.* Кому на самом деле выгодны льготы // Трудовые ресурсы региона: состояние, перспективы развития. — Саратов: Издательство Латанова В.П., 2003. — С. 119—123.

четным гражданам города. По поводу последних следует заметить, что не всегда привилегии бывают незаслуженными. Некоторая часть привилегий устанавливается за выдающиеся заслуги перед государством, областью, городом и т.д. Однако их предоставление (если, конечно, это не случай, когда льготодатель является и льготополучателем) носит достаточно хаотический, случайный, либо формальный характер. За одно и то же (либо сопоставимое) деяние можно как получить определенные награды и привилегии, так и не получить вообще ничего. На принятие решения могут повлиять политические, идеологические и прочие мотивы, наличие «разнарядки», необходимость создания и поддержания соответствующего имиджа и т.д. Поэтому устаревшее выражение «государевой милостью Вам пожалован ...» вполне применимо и в настоящее время, с оговоркой, что в связи с разграничением полномочий распределение привилегий может осуществляться как лично президентом, так и законодательными органами федерального, регионального и даже муниципального уровней.

Кроме того, встречаются привилегии, получатели которых не имеют никаких заслуг перед обществом, кроме удачного места, времени рождения и необходимой записи в паспорте. В мировой практике встречаются привилегии, предоставляемые по сословному принципу, представителям титульной национальности, аборигенам. Интересен исторический пример предоставления привилегий всем землякам Ивана Суанина.

Льготы-привилегии являются особой категорией льгот, существование которых обусловлено исключительно экономической или политической выгодой или конъюнктурой, а не гуманистической моралью, преемственностью или ответственностью. Эти льготы подлежат пересмотру (именно пересмотру, а не огульной ликвидации) в первую очередь, но, как подсказывает опыт, если они и будут пересмотрены (отменены), то в самую последнюю очередь. Перечислим примеры их разновидностей:

- льготы депутатам;
- льготы руководителям;
- Сословные льготы;
- льготы почетным гражданам, героям;
- льготы родным, семьям вышеперечисленных категорий;
- льготы представителям малых народностей.

Разделение льгот по указанным выше основаниям имеет принципиальное значение для анализа существующих льгот, особенно в период их реформирования. Наибольшая экономия денежных средств и положительная социальная оценка возможны при пересмотре необоснованных льгот-привилегий. Однако, как уже указывалось выше, они обладают наибольшей «живучестью», так как непосредственно затрагивают интересы тех, кто занимается как установлением различного типа льгот, так и их реформированием. Постоянно и оперативно меняющимися (самоорганизующимися) должны быть льготы, как экономический механизм решения экономических и социальных проблем, так как в процессе развития общества меняется приоритетность и актуальность существующих проблем, при этом могут возникать совсем новые проблемы, в то время как существовавшие ранее могут частично или полностью утрачивать свое значение. Однако при рассмотрении этого типа льгот следует помнить, что если они уже перешли в категорию «льготы-обязательства», отмена их недопустима для тех категорий граждан, которые уже являются носителями льгот. Пересмотру подлежат лишь льготы для тех, кто становится льготниками сейчас или в будущем. Поэтому для решения оперативных задач целесообразно при установлении льгот указывать период их действия, с тем, чтобы по окончании указанного срока можно было либо продлить его, либо изменить предоставление льгот, либо вовсе отменить их. Отсюда вытекает необходимость, например, такого основания классификации, как классификация льгот по сроку их действия. Подобная классификация относится к группе технических классификаций, хотя она и имеет реальное практическое значение.