

ТЕНДЕНЦИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЛЬГОТ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

© 2008 г. И. С. Морозова¹

Проблемы льготного юридического инструментария на современном этапе развития юридической науки относятся к числу наиболее актуальных. Это объясняется активно предпринимаемыми попытками поиска путей оптимизации правовых средств, отвечающих потребностям проводимых преобразований.

Следует отметить, что отношение к льготам в плане их законодательного закрепления, практического применения, а также теоретического обоснования весьма неоднозначное. Показательным является хотя бы тот факт, что после принятия Федерального закона «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”»² от 22 августа 2004 г. и соответствующих публикаций в прессе многие авторы пришли к выводу о якобы ликвидации в целом льгот, хотя реформированию подверглись только преимущества социальной направленности (были фактически зафиксированы две их основные разновидности).

Дискуссии по поводу льгот продолжаются и по сей день, причем они позволили обозначить новые проблемы, нуждающиеся в теоретическом осмыслении в рамках общей теории права (например, связанные с юридическими исключениями).

Очевидно, что проводится определенная политика. Внутренний ее аспект показывает отношение законодателя к самим преимуществам, его желание использовать данное юридическое средство, степень включенности льгот в механизм правового регулирования, уровень использования различных по характеру и направленности преимуществ в отраслях материального и процессуального российского законодательства. Это, в свою очередь, определяет структуру подобного правового механизма, его видовые особенности и характеристики.

Можно говорить и о политике, осуществляемой посредством использования специфического юридического инструментария, или льготно-правовой политике, представляющей собой системную деятельность по оптимизации процесса льготирования, т.е. о комплек-

се мер и действий, которые должны отвечать на проблемы и вызовы жизни общества.

Правовые льготы всегда являлись тем юридическим средством, которое во все времена находилось “на передовой” происходящих в обществе изменений и преобразований. Смена политического курса, реформирование социально-экономических, политических, государственно-правовых отношений связаны во многих случаях с пересмотром действующей системы преимуществ. Политика государства в плане установления и реализации льгот во многом предопределяет характер и содержание правовой жизни, стратегию и тактику ее развития.

Модернизация процесса льготирования обеспечивает, с одной стороны, эффективное формирование рыночных механизмов, с другой – создает условия для поддержки нуждающихся в социальной защите многочисленных слоев населения, их адаптации к изменившимся условиям жизни. За последнее время произошло существенное изменение структуры преимуществ компенсационного характера. Помимо натуральных льгот был введен их денежный эквивалент, что явилось определенной попыткой преодоления негативных тенденций, сложившихся в российской правовой действительности.

Актуальным в настоящее время является реформирование в целом механизма льготирования, который можно рассматривать в качестве совокупности правовых средств (льготных) и иных правовых инструментов, построенных в логически обоснованную систему в зависимости от особенностей их воздействия на те или иные группы общественных отношений.

Модернизация льготного регулирования должна соответствовать тенденциям современной правовой жизни, вписываться в канву обозначенной юридической и социальной стратегии. Совершенствование механизма льготирования, является на современном этапе одним из магистральных направлений проводимой правовой политики. В этой связи в целях оформления льготирования в единый процесс, придания ему целостности, завершенности важно осуществить следующие меры.

Следует комплексно оценить потребности соответствующих субъектов в тех или иных разновидностях нормативных изъятий и дополнительных преимуществ, создав, таким образом, своеобразную сводную статистическую картину. Выявить “интенсивность” необходимого и фактического обеспечения льготным юридическим инструментарием определенных разновидностей социальных связей, определив, в каких из них наблюдается избыток нормативных изъятий и дополнительных преимуществ (поэтому они в определенной степени оказывают свое регулирующее воздействие “вхолостую”), а в каких недостаток.

¹ Кандидат юридических наук, доцент, докторант Саратовской государственной академии права.

² См.: Росс. газ. 2004. 31 авг.

Государственная поддержка должна оказываться конкретному субъекту в соответствии с разработанной на государственном уровне концепцией бедности. Как показывает статистика, в мегаполисах к данной категории граждан относятся, как правило, работники бюджетной сферы, в малых городах – безработные. Поэтому социальная помощь указанным категориям субъектов должна прежде всего заключаться не в предоставлении им соответствующих льгот – компенсаций, а в повышении заработной платы, создании дополнительных рабочих мест.

Надо придать льготированию в целом заявительный характер, соотнести по уровню предоставления различные виды нормативных изъятий и дополнительных преимуществ, применяемых в целях регулирования однотипных общественных отношений (например, субсидии, компенсации, налоговые преференции социальной направленности).

Необходимо ввести своеобразный механизм замещения одного вида льгот другим, т.е. тем, который более рационально используется с учетом результатов практики применения, специфики регулируемых общественных отношений; унифицировать процедуру практического предоставления законодательно зафиксированных льгот, повысить в целом эффективность работы должностных лиц, задействованных в механизме льготирования, как в целом, так и по отдельным направлениям работы; установить меры ответственности материального и процессуального характера для должностных лиц, задействованных в процессе практической реализации льгот; определить правовой и организационный статус всех структур, организаций и служб, участвующих в механизме льготирования; создать механизмы, позволяющие “доводить” до власти список актуальных проблем в сфере льготного регулирования через политические партии, средства массовой информации и т.д.

Желательно оптимизировать механизм социального льготирования, включив в число задействованных в нем организаций и служб центры социально-психологической помощи населению, максимально снизить различного рода административные издержки и барьеры, препятствующие качественной и наиболее рациональной реализации соответствующих юридических исключений.

Следует предусмотреть гарантии практической реализации законодательно зафиксированных нормативных изъятий и дополнительных преимуществ, необходимые в случае возникновения препятствий на пути реализации прав субъектов на льготы.

Надлежит использовать правовой эксперимент, например, проверять действие новых льгот сначала в рамках одного субъекта Федерации, а затем уже вводить их в действие на всей территории РФ, что позволит на региональном уровне выявлять слабые стороны осуществляемой программы. В механизме льготирования создать единые стандарты информационных систем (баз данных) всех регионов Российской Федерации, отражающих весь субъектный состав льготно-правовых отношений.

Должна быть предусмотрена возможность судебной защиты (внести изменения и дополнения в соответствующие нормативно-правовые акты) прав на законодательно зафиксированные льготы, если эти права были нарушены в силу неисполнения либо ненадлежа-

щего исполнения своих обязанностей соответствующими должностными лицами.

Необходимо создать четко функционирующие механизмы ресурсного обеспечения льготирования, а также осуществить комплекс мероприятий организационно-управленческого, финансово-экономического, социально-психологического характера, направленных на эффективную реализацию юридических исключений, определить уровень инновационной восприимчивости льготирования (внутренние и внешние факторы сопротивления и торможения инновациям; инновационный климат; управление инновациями; организационную структуру; процесс развития инноваций; наличие ресурсов и т.д.). В процессе льготирования важно обеспечить должный уровень информационного обеспечения по поводу порядка, видов, количества предоставляемых субъектам нормативных изъятий и дополнительных преимуществ.

Реформирование в сфере льготного регулирования должно осуществляться поэтапно, в более длительные сроки, предусматривать необходимые подготовительные процедуры, включающие проведение соответствующих расчетов, определяющих экономическую целесообразность установления или ликвидации тех или иных нормативных изъятий или дополнительных преимуществ.

В целях совершенствования социального льготирования целесообразно, как представляется, внести соответствующие изменения и дополнения в действующее законодательство о социальных льготах, например в части повышения некоторых денежных выплат конкретным категориям федеральных льготников.

Особое внимание следует обратить на развитие связей между государством и частным сектором, что позволит объединить средства государства и частных благотворителей-спонсоров. Целесообразно привлечение некоммерческих организаций и фондов к реализации конкретных местных программ по сокращению бедности. Поддержка малоимущих слоев населения возможна и в результате совместных усилий властных структур, бизнес-сообщества и некоммерческого сектора. В этом плане необходимы новые подходы к вопросам управления, усиление консолидации власти и общества, развитие гражданских инициатив.

Реформирование социальных льгот должно происходить в тесной взаимосвязи с процессами модернизации экономической сферы, созданием высокотехнологичных производств, развитием аграрно-промышленного сектора. Увеличение доли преимуществ, направленных на совершенствование хозяйственных операций (амортизационные каникулы, амортизационные премии, налоговые преференции, налоговые кредиты и вычеты, льготные таможенные режимы), позволит впоследствии обеспечить надлежащее финансирование соответствующих льготных социальных выплат. Немаловажную роль в этом плане сыграют в дальнейшем льготы, связанные с созданием в Российской Федерации высокотехнологичных зон, способствующих переходу к инновационной экономике, которая характеризуется интенсивными структурными сдвигами в пользу высокотехнологичного информационного сектора и ослаблением зависимости от нефтегазового и сырьевого экспорта.

Социальная поддержка малоимущих слоев населения возможна не только с помощью льгот-компенса-

ций, но и посредством установления определенных налоговых предпочтений для данной категории граждан, что и предполагается сделать в дальнейшем. Введение различного рода налоговых вычетов, снижение ставок по отдельным видам налогов, расширение перечня доходов, не облагаемых налогом на доходы физических лиц, послужат в целом стабилизации социально-политической ситуации в стране. На наш взгляд, в настоящее время происходит изменение качества самого процесса “льготирования”. Льготам-стимулам, число которых планируется увеличить, придается все большая социальная направленность. По сути, формируется особая группа преимуществ компенсационно-стимулирующего характера. Подобное значение приобретают льготы в виде, например, освобождения доходов инвалидов от налога на доходы физических лиц, перечень которых существенно расширяется. Сюда же можно отнести изменение порядка получения имущественного налогового вычета, расширение перечня недвижимого имущества, к доходам от продажи которого может быть применен налоговый вычет; снижение государственной пошлины за нотариальное удостоверение договора ипотеки.

В настоящее время планируется внести изменения в ст. 217 Налогового кодекса РФ, которые позволят освободить от обложения налогом суммы единовременной материальной помощи, оказываемой руководством предприятия работникам, у которых родился ребенок³.

Механизм льготирования должен предусматривать единые и непротиворечивые правила игры для всех субъектов РФ. Кроме того, в подобном процессе важно учитывать и вероятность возникновения негативных явлений, интенсивность их влияния. К отрицательным моментам, по нашему мнению, следует отнести расширение дискреционных полномочий должностных лиц в механизме практической реализации льгот; участие различного рода лоббистских организаций, олигархических структур в процессе законодательной фиксации преимуществ и т.д.

Необходимо в максимальной степени “вывести” льготы из теневой правовой жизни современной России, часть из которых целесообразно просто отменить.

³ См. подробнее: Дети без вычетов // Росс. газ. 2006. 26 сент.

Оставшимся следует придать дополнительный “правовой импульс”, включить в них дополнительные “правовые резервы”, позволяющие качественно по-новому использовать данное юридическое средство.

Установление льгот должно быть социально обоснованным, оправданным. Данный правовой механизм обязан адекватно реагировать на происходящие изменения в правовой действительности России, учитывать потребности, существующие в обществе, настроения “основных потребителей” льгот.

Большое значение, на наш взгляд, приобретает закрепление на законодательном уровне специальных механизмов, препятствующих нецелевому, нерациональному использованию льгот (установление особых “квот” для использования налоговых предпочтений, создание системы надлежащего контроля в процессе “льготного” регулирования, введение единых социальных стандартов по использованию льгот-компенсаций и т.д.). Положительным примером в этом плане является ликвидация ряда привилегий, предоставленных должностным лицам. Так, в соответствии с Указом Президента РФ “О первоочередных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения” от 22 сентября 2006 г. с 1 февраля 2007 г. на территории Российской Федерации не допускается использование особых государственных регистрационных знаков. Устройства для подачи специальных сигналов оборудуются транспортные средства пожарной охраны, милиции, скорой медицинской помощи, аварийно-спасательных служб и военной автомобильной инспекции, используемые для осуществления неотложных действий по защите жизни и здоровья граждан⁴.

Проблемы реформирования социальных преимуществ, те просчеты и недостатки, с которыми столкнулись федеральные и региональные власти в процессе монетизации льгот, отражают противоречия и негативные тенденции, существующие в российской правовой действительности.

В сфере льготного регулирования целесообразно периодически проводить правовой мониторинг, всенародное обсуждение проблемы эффективности реализации “льготных” законов, изучать зарубежный опыт.

⁴ См.: там же.