

Тема: Льготы в праве социального обеспечения

1. Понятие, признаки и правовая природа льгот

2. Классификация льгот

1. Понятие, признаки и правовая природа льгот

Правовым льготам присущи следующие признаки:

1) это исключения из общих правил, отклонения от единых требований нормативного характера, способ юридической дифференциации;

2) это правомерные исключения, законные изъятия, установленные компетентными органами в нормативных актах в соответствии с установленными процедурами правотворчества.

3) они сопровождаются более полным удовлетворением интересов субъектов, облегчением условий их жизнедеятельности, что обязательно должно осуществляться в рамках общественных интересов.

4) социально-обеспечительные льготы служат вспомогательным механизмом распределения доходов и благ по отношению к основным видам социального обеспечения.

Льгота с семантических позиций определяется как преимущественное право, облегчение, предоставляемое кому-нибудь, как исключение из общих правил, предоставление кому-либо преимуществ, частичное освобождение от выполнения установленных правил, обязанностей или облегчение условий их выполнения. Слово «льгота» происходит от старинного «легота» – особые права, облегчение от податей, повинностей, налогов.

В специальных исследованиях нет однозначного подхода к понятию льгот, но чаще всего их определяют как правомерное облегчение положения субъекта, позволяющее ему полнее удовлетворить свои интересы и выражающееся как в предоставлении дополнительных, особых прав (преимуществ), так и в освобождении от обязанностей. Правовые льготы следует рассматривать в широком и узком (специальном) смысле этого слова.

В широком (общем) смысле слова под правовой льготой следует понимать улучшение правового положения субъекта по сравнению со стандартным как посредством наделения его дополнительными правомочиями, так и путем освобождения от исполнения некоторых обязанностей.

В узком (специальном) понимании льгота – это закрепленное юридическими нормами освобождение субъекта от бремени исполнения части обязанностей, которые он должен был бы выполнять, если бы для него не было сделано исключение из общего правила.

Важное практическое и теоретическое значение имеет отграничение льгот от смежных правовых категорий, таких как «привилегия», «гарантия», «иммунитет».

Общими чертами льгот и привилегий можно назвать следующие: 1) и льготы, и привилегии являются исключением из общих правил; 2) и льготы, и привилегии позволяют улучшить положение соответствующих субъектов, расширяют возможности по удовлетворению определенных интересов, но разными способами (льготы – посредством облегчения; привилегии – с помощью дополнительных представлений); 3) они выступают как формы проявления дифференциации юридического упорядочения общественных отношений (льготы для инвалидов, привилегии для дипломатов включаются в их специальные статусы).

Одновременно между льготами и привилегиями усматриваются и существенные различия: 1) льготы распространяются на больший круг лиц и, следовательно, имеют более широкую сферу применения; 2) привилегии – следующий по сравнению с льготами уровень дифференциации правового регулирования, изъятия как из общих, так и из особенных норм права, это – своеобразные исключения из исключений; 3) с помощью льгот право пытается выровнять фактическое неравенство разных субъектов, а посредством привилегий – юридически выделить тех, кому это необходимо для осуществления специфических обязанностей.

Разграничение льгот и привилегий необходимо и с теоретической позиции, и с практической, и в первую очередь для того, чтобы под эгидой льгот не вуалировались зачастую необоснованные, нецелесообразные, противоречащие принципу социальной справедливости привилегии. Категорию «льгота» нужно отличать и от понятия «гарантия», которое означает обеспечение, поручительство.

В литературе термин «гарантия» применяется для обозначения способов и средств, обеспечивающих реализацию того или иного права человека и гражданина. В отличие от гарантий, которые предоставляются во многом вне зависимости от пола, возраста, социального положения, места проживания (например, всему населению гарантировано право на охрану здоровья или неприкосновенность жилища) или основным социально-демографическим слоям населения (всем пенсионерам гарантированы пенсии), льготы предоставляются более узким группам в пределах этих больших социально-демографических групп по различным признакам.

Гарантия является более широким по своему объему способом обеспечения реализации прав и свобод, чем льгота, ибо включает в себя кроме льгот и другие юридические средства: поощрения, наказания, обязанности, запреты и т.п. Можно сказать, что льготы представляют собой специфический способ, средство реализации гарантий.

Цель гарантий – не создание преимуществ, а создание реальных условий для реализации прав и обязанностей, льготы же призваны улучшить положение субъекта.

Иммунитет в переводе с латинского означает освобождение, избавление, независимость, неподверженность. Иммуникеты имеют следующие общие черты с льготами и привилегиями: 1) все они создают особый юридический режим, позволяют облегчать положение соответствующих субъектов, расширяют возможности по удовлетворению тех или иных интересов (в частности, дипломатический и депутатский иммуникеты); 2) выступают своеобразными изъятиями, правомерными

исключениями для конкретных лиц, установленными в специальных юридических нормах; 3) представляют собой формы проявления дифференциации юридического упорядочения социальных связей. Вместе с тем иммунитеты имеют и свои сугубо специфические признаки, позволяющие выделить их в системе льгот и привилегий, говорить об их самостоятельной юридической природе.

Во-первых, целью иммунитетов является обеспечение выполнения международных, государственных и общественных функций, служебных (официальных) обязанностей. Можно сказать, что иммунитет предоставляет дополнительную защиту субъектам, осуществляющим такие обязанности, устраняет препятствия в осуществлении ими своих правомочий.

Во-вторых, нормы, закрепляющие иммунитеты, выходят за рамки национального законодательства, а льготы и привилегии, как правило, регламентируются на уровне национального законодательства.

В-третьих, круг субъектов иммунитетов более стабильно обозначен, четко определен в нормах международного права, конституциях и законах, не так изменчив, подвижен и широк, как круг субъектов льгот и привилегий.

Итак, из всего вышесказанного можно сделать вывод, что в законодательстве зачастую происходит смешение льгот и схожих с ними правовых категорий, что затрудняет практику их применения.

Разграничение льгот и иных правовых категорий (привилегии, иммунитеты, гарантии и др.) можно и необходимо проводить по следующим основаниям: целям и сфере применения этих категорий; кругу субъектов, на которых они распространяются; уровню дифференциации правового регулирования. Четкое разграничение всех этих категорий позволит избежать путаницы в их употреблении, поможет законодателю принимать адекватные, соответствующие принципу социальной справедливости нормативные акты, избегать популистских решений в угоду сиюминутным политическим интересам.

Таким образом, льгота – это особая правовая категория, самостоятельное, отличное от иных средство правового регулирования общественных отношений, традиционно используемое государством для целей дифференцированного подхода к упорядочению взаимоотношений субъектов в различных сферах их жизнедеятельности.

Ее применение в законодательстве должно не только производиться в точном соответствии со смысловым значением этого слова, но и следовать содержанию правомочий субъектов, которым она предоставляется в силу их специального статуса. Льготы – это правовая категория, представляющая собой правомерное исключение из общих правил, способ дифференциации, создающий более благоприятный режим для удовлетворения потребностей и интересов субъектов. Льготы по своей сущности представляют один из способов проведения избирательной (адресной) политики государства в области социального обеспечения как проявления дифференциации в правовом регулировании.

При этом в литературе льготы рассматриваются как специфические права, которые составляют содержание специального правового статуса. Специфическими правами наделяются не все граждане, а только те, кто принадлежит к той или иной социальной группе и чья принадлежность к такой группе уже получила необходимое правовое оформление (например, установлена инвалидность, категория «ветеран войны»).

Такие факты являются правообразующими, они закрепляют принадлежность конкретного гражданина к определенной категории. Льготы в праве социального обеспечения – это юридическое средство создания режима благоприятствования для нуждающихся граждан, выражающегося в полном или частичном освобождении от исполнения определенных обязанностей.

2. Классификация льгот

Число льгот, существующих в праве социального обеспечения, значительно, поэтому необходима их классификация.

Льготы можно классифицировать по различным основаниям.

1. По содержанию (т.е. по сферам обеспечения жизнедеятельности) льготы можно подразделить следующим образом: – жилищные льготы: внеочередной и первоочередной порядок обеспечения жильем; жилищные субсидии на приобретение жилья; льготные ссуды (кредиты) на приобретение жилья; льготы по оплате жилья и коммунальных услуг; – льготы по проезду на городском, пригородном и междугородном транспорте (бесплатно или по льготной цене); – обеспечение транспортными средствами и средствами передвижения, их содержание и обслуживание; протезирование; – льготы по медицинскому и санаторно-курортному обслуживанию, обеспечению лекарственными средствами; – льготы на содержание детей; – льготы по налогам; – преимущественное право на вступление в различные кооперативы; – прочие льготы (первоочередное предоставление земельных участков, внеконкурсный прием в учебные заведения и др.).

2. По направленности льгот: – в области денежных расходов – освобождение (либо снижение) от оплаты жилья и коммунальных услуг, вневедомственной охраны; бесплатный проезд на внутригородском транспорте, бесплатный (либо с частичной оплатой) проезд в пригородном транспорте, бесплатный (либо с частичной оплатой) проезд один раз в год (туда и обратно) на междугородном транспорте; денежная компенсация за наем (поднаем) жилья; освобождение от оплаты за содержание детей в дошкольных учреждениях; – в области обеспечения собственностью – бесплатное предоставление автотранспорта по медицинским показаниям; – в области труда и занятости – четыре дополнительных оплачиваемых выходных дня в месяц родителям детей-инвалидов, дополнительный оплачиваемый отпуск, дополнительная компенсация за выслугу лет работающим в зоне с особым социально-экономическим статусом; – в

области здравоохранения – бесплатное обеспечение (снижение оплаты) лекарствами; бесплатное изготовление и ремонт (снижение оплаты) зубных протезов; предоставление бесплатной путевки на санаторно-курортное лечение; возмещение вреда пострадавшим в результате испытаний ядерного оружия, эксплуатации ядерных установок и ликвидации аварий на них; – в области образования – льготы при поступлении в высшие и средние специальные учебные заведения некоторым категориям населения (лица, пострадавшие от радиации; дети погибших в военных конфликтах; дети-сироты и др.); – в области нейтрализации необычных условий жизни (климат, загрязнение окружающей среды) – льготы лицам, пострадавшим от радиации; работающим в районах Крайнего Севера и др.

Приведенная классификация свидетельствует об объеме распространения льгот на различные сферы жизнедеятельности, их разнообразии, межотраслевом характере.

3) По кругу субъектов-получателей льгот: а) граждане, имеющие право на льготы в связи с малообеспеченностью: инвалиды; многодетные семьи; безработные; дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; беженцы и вынужденные переселенцы; б) граждане, пострадавшие от военных действий и политических репрессий: бывшие несовершеннолетние узники фашизма; жертвы политических репрессий; в) граждане, имеющие особые заслуги перед государством и обществом: участники, ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий на территории других государств; Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, полные кавалеры ордена Славы; Герои Социалистического Труда и полные кавалеры ордена Трудовой славы; другие категории (олимпийцы и др.); г) граждане, подвергшиеся воздействию радиационных и техногенных катастроф: граждане, подвергшиеся воздействию радиации в результате катастроф и аварий; граждане, пострадавшие вследствие ядерных испытаний; д) в зависимости от профессиональной принадлежности: военнослужащие; работники милиции; пожарные; судебные приставы; работники прокуратуры;

работающие на вредных и опасных производствах, а также в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним.

Далеко не все категории лиц, имеющих право на различного вида льготы, относятся к субъектам права социального обеспечения.

4. По целям, которые льготы преследуют: а) льготы, целью которых является социальная поддержка, помощь лицам, в силу объективных, признаваемых государством уважительными причин не могущим самостоятельно обеспечить себе жизнеспособность (инвалиды, пенсионеры, безработные, беженцы, вынужденные переселенцы); б) льготы, предназначенные для оказания общественного почтения, поощрения за особые заслуги перед государством (ветераны войны, Герои Советского Союза, Герои России и др.); в) льготы, компенсирующие воздействие вредных факторов, вызванных радиационными и техногенными катастрофами, неблагоприятными природно-климатическими условиями (лица, пострадавшие в результате аварии на Чернобыльской АЭС, ядерных испытаний и аварий, проживающие в районах Крайнего Севера); г) льготы, стимулирующие выполнение определенных профессиональных обязанностей (пожарные, военнослужащие, работники милиции, судебные приставы и т.п.).

Представленная классификация дает возможность не только определить цели, но и выявить функции правовых льгот: компенсационную, стимулирующую, поощрительную.

5. По форме предоставления льготы классифицируются: а) на льготы материального характера (освобождение от общепринятой платы за тот или иной товар или услугу или снижение оплаты за предоставляемые услуги, получение разовых льготных кредитов банковских учреждений); б) льготы нематериального характера (право внеочередного или первоочередного обслуживания там, где предполагается определенная очередность либо преимущественная возможность воспользоваться тем или иным правом).

6. По источникам финансирования льготы можно классифицировать на финансируемые: а) из государственных внебюджетных фондов социального страхования; б) из средств бюджетов различных уровней (федерального, субъектов федерации, местных); в) из федерального и территориальных фондов социальной поддержки населения.

7. По социально-правовым основаниям предоставления: а) нуждаемость (причинами нуждаемости являются инвалидность, безработица, старость, многодетность и др.); б) неблагоприятное воздействие различных факторов (радиационных, техногенных, военных действий и т.п.); в) особые заслуги перед обществом и государством.

Применение одного критерия классификации не исключает возможности использования другого по отношению к одному и тому же виду льгот, в результате чего происходит наложение критериев, в связи с чем одну и ту же льготу можно рассматривать с различных позиций одновременно. Место норм, закрепляющих льготы, в праве социального обеспечения: льготы являются комплексным межотраслевым институтом законодательства и одновременно в праве социального обеспечения представляют собой внутриотраслевой сквозной институт.

Основанием для предоставления социально-обеспечительных льгот является только одно обстоятельство – нуждаемость, т.е. такое положение человека, прежде всего материальное, которое ставит под угрозу его физиологическое и социальное существование и которое он самостоятельно без посторонней поддержки преодолеть не в состоянии.

Причин же этой нуждаемости может быть множество (болезнь, инвалидность, сиротство, возраст и т.д.). Реформирование системы социально-обеспечительных льгот, начавшееся в 2004 г. (монетизация льгот) было призвано сократить число категорий граждан, имеющих право на льготы, за счет преобразования натуральных льгот в денежную форму.

В результате появилось право выбора: можно получить либо льготу, либо денежную выплату (на проезд, лекарственное обеспечение, санаторнокурортное лечение).

Предполагается постепенный перевод всех льгот, имеющих материальное содержание, в денежную форму в целях персонификации получателя и повышения эффективности финансового обеспечения соответствующих мероприятий. Важным результатом реформы следует считать разграничение полномочий по вопросам льготного обеспечения граждан.

В соответствии с действующим законодательством все «льготники» разделены на три категории: 1) льготные категории федерального уровня; 2) льготные категории уровня субъектов федерации; 3) льготные категории уровня муниципальных образований.

Для каждого уровня установлены самостоятельные расходные обязательства соответствующих бюджетов