

АУДИТОРСКО-КОНСАЛТИНГОВАЯ КОМПАНИЯ «ФБК»
Департамент стратегического анализа

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Экономика льгот



Авторы: д.э.н. И.А. Николаев
к.э.н. И.Е. Шульга
С.А. Артемьева
А.М. Калинин

Тел.: 737-53-53
Факс: 737-53-47
E-mail: strategy@fbk.ru

Москва, июль 2003 г.

© ФБК, Департамент стратегического анализа, 2003

СОДЕРЖАНИЕ

СОЦИАЛЬНЫЕ ЛЬГОТЫ	5
Текущее состояние системы социальных льгот	5
Цена льгот	12
Недостатки системы социальных льгот	16
Причины недостатков	23
Главное противоречие	25
Реформирование системы социальных льгот	26
НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ.....	31
Текущее состояние системы налоговых льгот	31
Цена льгот.....	33
Недостатки системы налоговых льгот	35
Предложения по реформированию.....	38
Эффект отмены налоговых льгот.....	42
ВЫВОДЫ.....	46
ПРИЛОЖЕНИЯ	47
Приложение 1. Основные категории получателей социальных льгот	47
Приложение 2. Социальные льготы, действие которых приостановлено Федеральным законом от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год»	51
Приложение 3. Социальные льготы, предоставляемые судьям.....	54
Приложение 4. Социальные статьи в Конституциях России и зарубежных стран	58
Приложение 5. Режим свободной экономической зоны в Калининградской области ..	62
Приложение 6. Коммунальные льготы.....	65

Одной из наиболее актуальных проблем российской экономики является эффективная организация системы государственной поддержки населения и бизнеса. Традиционно используемый в этих целях механизм льгот характеризуется целым рядом недостатков, а его использование приводит к значительным прямым и косвенным экономическим потерям.

С громоздкой и неэффективной системой льгот можно было смириться в условиях кризисного развития российской экономики. Однако, с изменением экономической ситуации институт льгот должен быть радикально преобразован.

В настоящем докладе рассматриваются экономические проблемы, связанные с двумя основными видами льгот: налоговыми и социальными, приводятся обобщения и классификации действующих в России льгот, делаются предложения по реформированию системы государственной поддержки населения и бизнеса.

Социальные льготы

Текущее состояние системы социальных льгот

Масштаб

О потенциальном объеме социальных льгот, предоставляемых российским государством, можно судить по следующим показателям¹. Только на федеральном уровне установлено около 120 видов льгот для более чем 200 категорий получателей (см. Приложение 1). В целом, льготами охватывается более 103 млн человек, что составляет 71,5% населения страны.

По оценке ФБК, потенциальный объем социальных льгот в 2003 г. составляет 2,8 трлн руб. или 21,5% ВВП. Основными направлениями социальных обязательств государства в этой сфере являются:

- транспортные услуги (395,2 млрд руб.);
- медицинские услуги (133,8 млрд руб.);
- санаторно-курортные услуги (123,6 млрд руб.);
- жилищно-коммунальные услуги (123,3 млрд руб.).

Сопоставляя потенциальный объем расходов на социальные льготы с показателями консолидированного бюджета в 2003 г., доходы которого оцениваются в 4,1 трлн руб., можно констатировать, что для полного покрытия социальных обязательств государства в части льгот потребовалось бы выделить 68,3% бюджетных средств. Реально на предоставление социальных льгот предусмотрены расходы не более 10 – 15% средств консолидированного бюджета.

Объем социальных обязательств государства высок и в реальном выражении. По данным Госкомстата в 2002 г. удельный вес социальных выплат в объеме денежных доходов населения составлял 14,9%. По оценкам ФБК, в 2003 г. данный показатель изменился незначительным образом.

¹ Под потенциальным объемом социальных льгот понимаются декларируемые (в отличие от фактически исполняемых) обязательства государства. Потенциальный объем льгот рассчитан исходя из норм законодательства в области социальной поддержки населения.

Классификация социальных льгот

Особенностью отечественной системы социальных льгот является **отсутствие в законодательстве четкого определения** этого понятия. Зачастую в самих нормативных актах происходит смешение категорий «социальная льгота» и «социальные гарантии». Среди признаков социальной льготы можно выделить следующие:

- основана на социальной дифференциации;
- служит механизмом перераспределения доходов;
- способствует улучшению положения получателей;
- распределяется по социальному статусу, либо по профессиональной принадлежности получателей.

Применительно к последнему признаку соотношение двух категорий составляет 80 к 20 по количественному критерию и 70 к 30 по стоимостному критерию. Такая структура свидетельствует о социальной направленности системы льгот в России, что является одним из факторов обоснованности предоставляемых привилегий.

В целом, социальные льготы носят компенсационный характер, что отличает их от налоговых, основная функция которых – стимулирующая.

Российская система социальных льгот трудно поддается систематизации и классификации. Тем не менее, можно выделить следующие их категории:

в области транспортных услуг:

- бесплатный проезд или скидка по оплате транспортных билетов,
- первоочередная покупка транспортных билетов,
- возмещение расходов по использованию личных транспортных средств;

в области медицинских услуг:

- бесплатное предоставление или предоставление со скидкой санаторно-курортного, амбулаторного и стационарного обслуживания,
- бесплатное зубное и ортопедическое протезирование;

в области коммунальных услуг:

- освобождение или предоставление скидки по оплате жилищно-коммунальных услуг,
- первоочередное право на улучшение жилищных условий,
- бесплатная и/или первоочередная установка телефона;

в области обеспечения собственностью:

- предоставление транспортных средств в личное пользование,
- предоставление квартир,
- предоставление земельных участков;

в области трудовых отношений:

- надбавки к заработной плате, пенсиям,
- снижение продолжительности рабочей недели,
- снижение возраста выхода на пенсию,
- дополнительные отпуска,
- льготный зачет рабочего стажа,
- обязательное страхование;

в области обучения:

- бесплатная переквалификация,
- внеконкурсный прием в учебные заведения;

налоговые льготы:

денежные выплаты:

- дополнительные пенсии,
- детские пособия;

льготные кредиты:

материальное обеспечение.

Наиболее затратными из вышеперечисленных льгот являются:

- транспортные услуги – 15% потенциальных расходов на все льготы;
- медицинское обслуживание – 5%;
- санаторно-курортное обслуживание – 5%;
- жилищно-коммунальные услуги – 5%.

В структуре льгот можно выделить две основные категории:

- (1) денежные выплаты и компенсации (в т.ч. скидки по оплате);

(2) первоочередное право на получение услуг.

Если наличие первой категории льгот оказывает прямое воздействие на экономику в виде расходов или недополученных средств соответствующих бюджетов, то льготы второй категории оказывают опосредованное влияние. Например, при наличии большого количества первоочередников увеличивается время ожидания, снижается эффективность предоставления услуг, что повышает общий уровень транзакционных издержек в экономике.

Дополнительные издержки, генерируемые социальными льготами, связаны и с деформацией рыночного механизма в сферах, покрываемых ими. Так, уровень санаторно-курортных услуг и услуг в сфере транспорта значительно ниже потенциального. Здесь действует не только система скидок, но и право первоочередности. Задолженность бюджета перед предприятиями этих отраслей и нехватка мощностей по обслуживанию дополнительного количества нельготируемых потребителей, способных оплачивать эти услуги по рыночной цене, негативно сказываются на развитии рекреационного комплекса России и транспортной отрасли. Привилегии именно в этих областях являются наиболее распространенными.

Льготы, связанные с трудовыми отношениями (дополнительный отпуск, снижение продолжительности рабочей недели и др.), можно выделить в отдельную категорию. Здесь наиболее обоснованными являются так называемые профессиональные льготы предоставляемые, к примеру, лицам, работающим в неблагоприятных условиях. Но крайности можно обнаружить и здесь. Так, Закон Российской Федерации «Об образовании» в редакции от 13 января 1996 г. №12-ФЗ устанавливает, что *«педагогические работники образовательного учреждения не реже чем через каждые 10 лет непрерывной преподавательской работы имеют право на длительный отпуск сроком до одного года, порядок и условия предоставления которого определяются учредителем и (или) уставом данного образовательного учреждения»*.

Организация системы социальных льгот

Одно из самых традиционных предложений по реформированию системы льгот состоит в необходимости перехода от уведомительного принципа к заявительному. Однако, именно заявительный принцип доминирует на практике.

«Заявительность» предоставления льгот выражается в необходимости сбора различных документов и справок. Например, для получения пособия на ребенка необходимо представить в районное Управление социальной защиты населения следующие документы и справки:

- справку из ЗАГСа о рождении ребенка;
- свидетельство о рождении (оригинал и копию);
- паспорта родителей;
- справку из ЖЭК о прописке ребенка;

- трудовую книжку (если родители работают);
- справку о неполучении пособия по месту работы (если родители работают);
- сберкнижку;
- заявление с просьбой о начислении пособия и указанием уровня доходов семьи.

Значительное количество льгот предоставляется в рамках **системы социального страхования**. В соответствии с Федеральным законом от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» страховым обеспечением по отдельным видам обязательного социального страхования являются:

- оплата медицинскому учреждению расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи;
- пенсия по инвалидности;
- пенсия по случаю потери кормильца;
- пособие по временной нетрудоспособности;
- пособие в связи с трудовым увечьем и профессиональным заболеванием;
- пособие по безработице;
- пособие по беременности и родам;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- единовременное пособие при рождении ребенка;
- пособие на санаторно-курортное лечение;
- социальное пособие на погребение;
- оплата путевок на санаторно-курортное лечение, оздоровление работников и членов их семей.

Доходы Фонда социального страхования в основном формируются за счет страховых взносов, выплачиваемых предприятиями в размере 4% от фонда заработной платы. Планируется, что в 2003 г. доля средств предприятий в структуре доходной части Фонда социального страхования составит 97,4%. Фактически получается, что отдельные виды социальных льгот, гарантированные государством, опосредованно финансируются частными предприятиями и организациями.

Нормативное регулирование

Действующая нормативная база, регламентирующая предоставление социальных льгот, является громоздкой и не лучшим образом систематизированной. Она состоит из законов и нормативных документов других уровней, относящихся к разным временным периодам.

Динамика принятия законопроектов, регламентирующих систему социальных льгот в России, показывает, что наибольшее количество законов (57) было принято в 1992 – 1996 гг., в том числе:

- Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-I «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»;
- Закон Российской Федерации от 3 сентября 1993 г. № 5698-I «О реабилитации жертв политических репрессий»;
- Закон Российской Федерации от 15 января 1993 г. № 4301-I «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»;
- Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»;
- Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»;
- Федеральный закон от 19 августа 1995 г. № 149-ФЗ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»²;
- Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации».

В период с 1997 г. по июнь 2003 г. было принято лишь 19 соответствующих законов, тогда как поправок в принятые ранее законы насчитывалось 225 (против 31 в 1992 – 1996 гг.). Такая ситуация вполне объяснима с точки зрения социализации

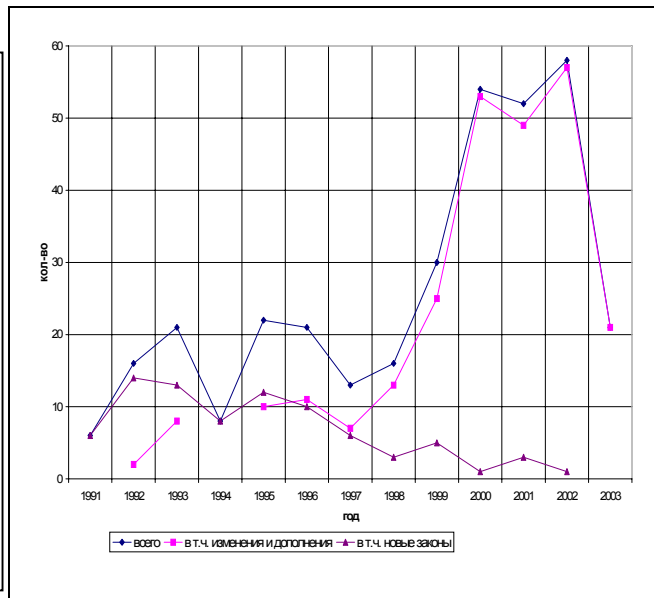
² В настоящее время утратил силу на основании Федерального закона от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

законодательства в период кардинальных экономических преобразований и общей нестабильности экономики. Основным мотивом в это время становится стремление не допустить усиления социальной напряженности в стране.

Таблица 1

Статистика принятия законопроектов (1991 – 2003 гг.)

годы	всего	в т.ч. новые законы	в т.ч. изменения и дополнения
1991	6	6	0
1992	16	14	2
1993	21	13	8
1994	8	8	0
1995	22	12	10
1996	21	10	11
1997	13	6	7
1998	16	3	13
1999	30	5	25
2000	54	1	53
2001	52	3	49
2002	58	1	57
2003	21	0	21



В период резкого снижения уровня жизни населения (1992 – 1996 гг.) законы, вводящие новые социальные льготы, принимались в массовом порядке. К примеру, в это время льготниками стали сотрудники таможенных органов, работники налоговых инспекций, судьи, медицинские работники и т.д. Путем принятия отдельных законов был значительно расширен список льгот, предназначенных уже существующим льготным категориям, например, инвалидам, ветеранам, военнослужащим и др. Государство, оказавшееся не в состоянии поддержать население экономически напрямую, пошло на, в общем-то, декларативную поддержку.

По мере улучшения состояния дел в экономике стало все меньше приниматься «социальных» законов и все больше вноситься изменений и дополнений в ранее принятые. Это объяснимо: для государства наступает время инвентаризации ранее принятых обязательств. Государственная бюджетная политика становится более ответственной. Показательным в этом отношении является ежегодное приостановление в массовом порядке действия положений ранее принятых законов, выполнение которых не представляется возможным даже в условиях профицитного бюджета (см. Приложение 2).

Относительная простота принятия социальных законов объясняется тем, что первоначальные требования к их финансово-экономическому обоснованию были не самыми строгими. Положение статьи 105 Регламента Государственной Думы, принятого Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Россий-

ской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД³, о необходимости предоставления финансово-экономического обоснования в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат, выполнялось и выполняется зачастую формально. В большинстве своем финансово-экономические обоснования к «социальным» законопроектам содержат лишь общие цифры без конкретизации способа расчета, уровня цен на услуги, источников данных и даже без ссылок на соответствующие нормативы. Ситуация, когда методика расчета и структура расходов по реализации закона неясна, создает преграды для внесения поправок в проект, вследствие чего снижается его эффективность.

Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «Об установлении льготных тарифов на электрическую и тепловую энергию для граждан, проживающих в 30-километровой зоне вокруг действующих атомных станций»⁴.

Расчет финансово-экономических результатов принятия Федерального закона «Об установлении льготных тарифов на электрическую и тепловую энергию для граждан, проживающих в 30-километровой зоне вокруг действующих атомных станций» показывает, что при существующих в 2002 г. тарифах на электрическую и тепловую энергию затраты на предоставление 50%-ой льготы для населения составят 821 502,2 тыс руб. Эта сумма отражает производство электрической и тепловой энергии, потребление населением 30-километровых зон, и оплату населением 50% стоимости потребляемой электрической и тепловой энергии при существующих в 2002 г. тарифах. Расходы на обеспечение льготы в районах электростанций составляют (тыс руб.): Саратовской АЭС – 75 847,0; Смоленской – 72 461, 4; Курской – 134 025,8; Тверской – 8 127,0; Ростовской – 54 434,0; Ленинградской – 13 039,8; Томской – 185 750,6; Красноярской – 20 473,5; Чукотской – 34 281,0; Свердловской – 188 431,0; Мурманской – 9 625,5; Воронежской – 25 005,6.

Изложенный пример дает представление о составляющих общей цифры затрат на предоставление данной социальной льготы. Главное же, как считаются сами цифры, остается неясным.

Цена льгот

Интерес представляет оценка совокупных экономических издержек функционирования системы льгот. Соответствующие издержки будут включать в себя две составляющие – прямые затраты на выделение льгот и транзакционные издержки.

³ До 1998 г. необходимость предоставления финансово-экономического обоснования была прописана в Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25 марта 1994 г. № 80-I ГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания - парламента Российской Федерации».

⁴ Принят Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении 21 июня 2003 г.

Совокупные трансакционные издержки

Под трансакционными издержками понимаются непроизводственные затраты, связанные с реализацией (поддержанием) сделок (трансакций). Трансакционные издержки включают в себя издержки по формированию и поддержке правил экономического обмена, осуществлению управления, проведению расчетов и обработке информации и др.

Нижняя граница трансакционных издержек

Нижнюю границу трансакционных издержек, связанных с функционированием системы льгот, можно определить при абстрагировании от косвенных эффектов воздействия на экономику системы перераспределения, связанных, прежде всего, с искажением стимулов экономических агентов при увеличении налогового бремени. Для определения нижней границы трансакционные издержки, обусловленные предоставлением льгот, можно разделить на следующие основные группы:

- издержки, связанные с функционированием системы социальных учреждений;
- прямые издержки на оплату труда социальным работникам;
- косвенные издержки, связанные с коррупцией органов, участвующих в перераспределении дохода.

Именно эти издержки учитываются при проведении количественных оценок, представленных ниже.

1-ый способ⁵

Согласно количественным исследованиям трансакционных издержек в современной рыночной экономике (на примере США) трансакционный сектор составляет около 45% от ВВП⁶. Это означает, что около 45% ресурсов в современной экономике уходит на обслуживание сделки (трансакции). Принимая за единичную сделку (трансакцию) акт перераспределения ресурсов от одного экономического агента к другому путем системы льготирования (включая разработку и принятие правил по предоставлению льготы (соответствующих законов), расчеты величины льготы, подтверждение права пользователя льготы, издержки, связанные с коррупцией и др.), а также учитывая тот факт, что уровень трансакционных издержек в россий-

⁵ Приближенный характер расчетов, произведенных в данном разделе, связан с отсутствием соответствующей официальной статистики, несовершенством и противоречивостью российского законодательства в части социальной поддержки населения, а также особенностями отношений между федеральным центром и регионами (проблема т.н. «нефинансируемых мандатов»). Вместе с тем, соответствующие оценки дают достаточно точное представление о масштабах проблемы.

⁶ Wallis J.J., North D.C. Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870 – 1970.

ской экономике, выше, чем в американской, можно предположить, что транзакционные издержки, связанные с предоставлением льгот, в российской экономике составляют не менее 50% от общей суммы перераспределяемых ресурсов.

2-ой способ

Долю транзакционных издержек можно косвенно определить по соотношению прямых расходов на финансирование льгот и косвенных затрат на обслуживание соответствующих транзакций. В соответствии с Федеральным законом от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» (с изменениями от 23 июня, 7 июля 2003 г.) в бюджете – 2003 затраты на учреждения социального обеспечения и службы занятости заложены в объеме 4 293 448,0 тыс. руб., а затраты на социальную помощь – в объеме 10 133 337,5 тыс. руб.⁷. Таким образом, затраты на функционирование социальных учреждений относятся к затратам на социальную помощь приблизительно как 2 к 5 (около 42%)⁸. По этой цифре можно косвенно определить долю транзакционной (организационной) составляющей при осуществлении подобного рода транзакций в российской экономике. С учетом того факта, что уровень коррупции при осуществлении сделок, связанных с перераспределением благ, по общепризнанным оценкам составляет не менее 10%, мы снова выходим на цифру не менее 50%.

3-й способ

Согласно существующим экспертным оценкам доля затрат на функционирование социальных служб по различным регионам колеблется от 10% до 100% от суммы предоставляемых льгот. Делая предположение о равномерности распределения соответствующей доли по регионам, можно сделать вывод, что средняя доля затрат на функционирование организаций, оказывающих социальную поддержку населению составляет 40 – 45% от общей суммы перераспределяемых ресурсов. Добавление уровня коррупции выводит на цифру в 50 – 55%.

Верхняя граница транзакционных издержек

Верхняя граница определяется с учетом всех косвенных эффектов воздействия системы льготирования на функционирование экономической системы. Согласно су-

⁷ Стр. 1801 и 1802 функциональной классификации (Приложение 6 к Федеральному закону «О Федеральном бюджете на 2003 год»).

⁸ При проведении расчетов использованы определенные допущения. Во-первых, следует учитывать, что в соответствии с бюджетной классификацией в составе издержек на функционирование социальных учреждений учитываются издержки на функционирование служб занятости, поэтому фактическая цифра может оказаться несколько меньше расчетной. Во-вторых, следует принимать во внимание тот факт, что понятие «социальная помощь» несколько шире понятия «льгота», что также может повлиять на итоговое значение показателя доли транзакционных издержек, но уже в сторону его увеличения.

ществующим исследованиям использование подоходного налога в целях увеличения доходов наиболее бедных 40% населения за счет обложения наиболее богатых 60% населения вызовет чистые потери в размере 2,5 долларов на каждый доллар трансфертов⁹. Это общие потери экономики от функционирования механизма льготирования.

Неэффективные потери

Потери в виде транзакционных издержек при предоставлении льгот неизбежны. Однако, **применительно к российской системе льготирования можно говорить о неэффективных потерях, связанных с тем, что не реализуются цели института предоставления социальных льгот.** По различным оценкам, в развитых странах среди действительно нуждающихся – малообеспеченных групп населения распределяется 50 – 60% социальной помощи. В России эта доля не превышает 20%. Принимая долю, характерную для развитых стран, за некий условно нормальный уровень экономических потерь, можно говорить, что около 2/3 транзакционных издержек, связанных с предоставлением льгот в российской экономике, представляют собой чистые неэффективные затраты. Эти издержки не являются платой общества за достижение социальной справедливости. При переходе от существующей системы льготирования к адресной системе социальной поддержки они (с определенными оговорками, касающимися, прежде всего, издержек, связанных с коррупцией) автоматически перейдут в категорию условно эффективных.

Исходя из верхней границы транзакционных издержек, неэффективные потери для общества с учетом всех косвенных эффектов будут составлять около 1,6 рубля на каждый рубль, переданный в качестве льготы ($2,5 \times 2/3$).

Оценки

По вышеприведенным оценкам совокупный объем обязательств государства по социальным льготам составляет в настоящий момент около 2,8 трлн руб. Если бы государство ставило перед собой цель полного финансирования соответствующих обязательств, то, согласно оценкам по нижней границе совокупные транзакционные издержки составили бы около 1,4 трлн руб., из которых 0,93 трлн руб. образовывали бы чистые неэффективные общественные потери.

Исходя из оценок верхней границы транзакционных издержек (с учетом всех косвенных эффектов), совокупные общественные потери составили бы 7 трлн руб. ($2,8 \times 2,5$), из которых 4,6 трлн руб. ($7 \times 2/3$) следовало бы считать неэффективными.

Реально прямые расходы государства на систему льгот составляют около 500 млрд руб. Соответственно, транзакционные издержки, рассчитанные исходя из нижней

⁹ E.K. Browning, W.R. Johnson. «The Trade-Off between Equality and Efficiency».

границы составят около 250 млрд руб., из которых около 167 млрд руб. – чистые общественные неэффективные потери. Рассчитанные по верхней границе (с учетом всех косвенных эффектов) фактические совокупные общественные потери составят 1,25 трлн руб., из которых 0,83 трлн руб. – чистые неэффективные потери.

Недостатки системы социальных льгот

Существующая система социальных льгот в России далека от совершенства. Ее неэффективность подтверждается динамикой показателей уровня жизни населения, которые изменяются не в сторону сглаживания различий в доходах, а в сторону усиления социальной дифференциации.

Недостатки отечественной системы социальных льгот носят комплексный характер. Их исправление требует принятия болезненных и непопулярных мер.

Завышенные социальные обязательства

Тот факт, что потенциальный объем социальных льгот составляет 2,8 трлн руб. (68,3% доходов консолидированного бюджета РФ), свидетельствует о чрезмерности соответствующих обязательств. Реально уровень расходов на социальную политику в консолидированном бюджете Российской Федерации за 2003 г. составляет не более 500 млрд руб. (около 12% бюджета). **В настоящее время государство не в состоянии взять на себя выполнение всех обязательств в части социальных льгот**, о чем красноречиво свидетельствует ранее упоминавшийся факт ежегодного приостановления действия отдельных положений «социальных» законов.

Необходимо учитывать и факт существования причин исторического характера, имевших следствием завышенные социальные обязательства. В советской экономике – социалистической системе хозяйствования – низкие социальные обязательства государства были невозможны по определению. Государство было в ответе за все. От такой системы, сложившейся за многие десятки лет, невозможно было уйти быстро и без последствий.

Дисбаланс финансирования

Несмотря на то, что официальными источниками средств для покрытия расходов по предоставлению социальных льгот являются федеральный и региональные бюджеты, а также внебюджетные фонды, государство часто обязывает предприятия финансировать гарантированные им льготы. Так, Законом Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» от 19 февраля 1993 г. № 4520-I устанавливается, что *«лица, работающие в районах Крайнего*

Севера и приравненных к ним местностях, имеют право на оплачиваемый один раз в два года за счет предприятий, учреждений, организаций проезд к месту использования отпуска на территории Российской Федерации и обратно любым видом транспорта, в том числе личным (кроме такси), а также на оплату стоимости провоза багажа до 30 килограммов». Таким образом, государство обязывает частные компании финансировать предоставление дополнительных социальных льгот, что вряд ли соответствует нормам рыночной экономики.

В результате, если предприятия и оплачивают такой проезд, то руководствуются они отнюдь не нормами упомянутого выше закона. Отказывающиеся выполнять соответствующее предписание предприятия практически ничем не рискуют. По решению суда работник может добиться такой оплаты, но перспективы его дальнейшей работы на данном предприятии становятся вполне определенными.

Практически такая же льгота существовала для северян и в советское время. Люди тогда действовали по-простому: к примеру, мурманчане, приезжая в Москву, покупали билеты у проводников поездов, прибывающих с Дальнего Востока.

Главная проблема – **нехватка бюджетных средств для полного покрытия гарантированных льгот**. При этом неимущие слои населения теряют значительную часть дохода, тогда как достаточно обеспеченные получатели не несут ощутимых потерь. Отсутствие анализа необходимости предоставления льгот отдельным получателям, ряд других причин привели к тому, что государство взяло на себя много обязательств, не имея должного их обеспечения. В настоящее время бюджеты всех уровней реально покрывают не более 10 – 15% необходимых расходов. Попытка выполнения социальных обязательств в полном объеме в отношении, к примеру, инвалидов III группы в Москве привела бы к ситуации, когда половину запланированных в московском бюджете в 2003 г. расходов на социальную политику, пришлось бы потратить на обеспечение только данной категории льготников.

Потенциальные расходы на предоставление социальных льгот одному инвалиду III группы, впервые признанному таковым в 2003 г., проживающему в Москве¹⁰

Таблица 2

Величина потенциальных расходов на предоставление основных льгот в год

	Формула расчета	руб.
Бесплатное оказание квалифицированной медицинской помощи и 50%-ная скидка на лекарства по рецептам врачей	600 руб. x 12 мес. + 100 руб. x 0,5 x 12 мес.	7 800
Единовременное предоставление жилого помещения с увеличением площади на 18 м ² при условии нуждаемости в улучшении жилищных условий	18 м ² x 24 000 руб. (800 \$)	432 000
50%-ая скидка с квартирной платы и по оплате жилищно-коммунальных услуг	1 000 руб. x 0,5 x 12 мес.	6 000
Изготовление и ремонт зубных протезов	350 руб.	350

¹⁰ Характеристики инвалида: неработающий, проживающий в двухкомнатной квартире с семьей (жена и ребенок)

50%-ная скидка по оплате за пользование телефоном и радиотрансляционной точкой	110 руб. x 0,5 x 12 мес.	660
Бесплатное предоставление путевок в санаторий	1 000 руб. x 18 дней	18 000
Бесплатный проезд на всех видах городского транспорта и пригородного сообщения, кроме такси	5 руб. x 2 раза x 30 дней x 12 мес.	3 600
50%-ная скидка при поездке к месту лечения	5 000 руб. x 0,5	2 500
Итого		470 910
Итого без учета стоимости квартиры		38 910

В настоящее время в Москве проживают 873 300 инвалидов, из которых 29,3% инвалиды III группы и 90% являются безработными. Средний ежегодный прирост составляет 10,5%. Итого, в Москве каждый год появляется в среднем 26 867 новых инвалидов III группы. Таким образом, на каждого нового инвалида III группы, проживающего в Москве нужно ежегодно выделять средства в размере 12 651 939 тыс руб., а на уже существующих инвалидов – 9 956 174 тыс руб. Эта сумма не включает такие льготы, как расходы по базовой программе реабилитации инвалидов и расходы по индивидуальной реабилитации инвалидов, а также расходы на бесплатное предоставление технических средств, необходимых для социальной адаптации инвалида. Необходимо отметить, что инвалиды III группы по российскому законодательству имеют наименьшее количество социальных льгот по сравнению с другими категориями инвалидов, т.е. при расчете минимальных средств, необходимых для обеспечения социальных льгот инвалидам I и II групп, а также детям-инвалидам, сумму нужно увеличить еще в 1,5 – 2 раза.

Совокупные потенциальные расходы на предоставление минимума социальных льгот инвалидам III группы в Москве по оценкам ФБК составляют 11 616 500 тыс. руб. Для сравнения в 2003 г. в расходную часть бюджета г. Москвы заложена сумма 314 948 567 тыс. руб., т.е. предоставление льгот только инвалидам III группы составляет 3,7% всех расходов. При этом на социальную политику суммарно выделяется лишь 32 228 632 тыс. руб. (10,2% расходной части).

Запутанность и непрозрачность

Запутанность существующей системы социальных льгот является следствием проводимой ранее экономической политики. Переходный период естественным образом спровоцировал появление большого количества новых льгот, что являлось попыткой социализировать проводимую экономическую политику и смягчить ее эффект. Резкое падение уровня жизни населения обусловило необходимость расширения системы социальной помощи, что и было сделано. Однако беспорядочность принятия законопроектов привела к необоснованному усложнению структуры этой системы. Часто законопроекты принимались без отмены предыдущих, что усложняло администрирование предоставления социальных льгот и порождало ненужное дублирование.

Усложнение социального законодательства являлось неэффективным еще и потому, что часто целевыми группами были физические лица, имеющие ограниченный доступ к законодательным базам, либо не имеющие достаточного образования для понимания своих прав на получение льгот. Этот факт способствует снижению эффективности функционирования системы социальных льгот, связанному со сложностью контроля за полнотой их предоставления со стороны получателей.

Например, семьи военнослужащих, погибших при исполнении своих обязанностей, имеют достаточно многочисленные льготы. Однако воспользоваться ими на прак-

тике могут далеко не все ввиду элементарно невысокой информированности о полагающихся льготах.

Социальные льготы, предоставляемые семьям погибших военнослужащих.

На основании Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» семьям погибших военнослужащих гарантируется:

- получение единовременного пособия в размере 120 окладов денежного содержания;
- бесплатный перевоз до 20 тонн личного имущества любым видом транспорта (за исключением воздушного) при переезде на избранное место жительства в связи с гибелью (смертью) военнослужащего;
- право на бесплатный проезд к месту погребения и обратно (не более трех человек);
- один из членов семьи один раз в год имеет право на бесплатный проезд к месту погребения и обратно;
- получение пенсии по случаю потери кормильца;
- члены семей военнослужащих, потерявшие кормильца, не могут быть выселены из занимаемых ими жилых помещений без безвозмездного предоставления им другого благоустроенного жилого помещения в случае прекращения членами семей трудовых отношений с соответствующими организациями, за ними после гибели (смерти) военнослужащего сохраняется право на улучшение жилищных условий в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- право на получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, на прием в садоводческие товарищества (кооперативы). Органы местного самоуправления производят капитальный ремонт индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявшим кормильца, за счет средств федерального бюджета;
- освобождение от уплаты налогов на имущество физических лиц, с транспортных средств, переходящих в их собственность в порядке наследования, а также от уплаты земельного налога;
- сохранение права на получение жилой площади. При этом жилая площадь указанным лицам предоставляется в первоочередном порядке;
- получение ежемесячной 50%-ной денежной компенсации расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг, абонентской платы за пользование телефоном, радиотрансляционной точкой, коллективной телевизионной антенной;
- получение 50%-ной денежной компенсации расходов по оплате установки квартирных телефонов, а проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, – топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и его доставки;
- при расчете платежей по оплате общей площади жилых помещений и коммунальных услуг в домах государственного жилищного фонда, а также в приватизированных жилых помещениях, из площади жилых помещений исключается общая площадь жилого помещения в пределах социальной нормы на одного человека;
- сохранение права на льготы по оказанию медицинской помощи, санаторно-курортному лечению, проезду к месту этого лечения и обратно, которыми они пользовались при жизни военнослужащего;
- право на бесплатную медицинскую помощь и преимущественное право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб;

- сохранение других льгот, гарантий и компенсаций, которыми они пользовались при жизни указанных военнослужащих (граждан), если иное не предусмотрено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. За вдовами (вдовцами) военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы, льготы, гарантии и компенсации, указанные в пунктах 2 – 4 настоящей статьи, сохраняются до повторного вступления в брак;
- дети погибших военнослужащих пользуются правом зачисления в суворовские военные, нахимовские военно-морские училища и кадетские корпуса вне конкурса, а при поступлении в военные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования преимущественным правом при условии успешной сдачи экзаменов и соответствия другим установленным для поступающих требованиям.

Динамика развития системы социальных льгот в настоящее время идет по пути ее усложнения. Дополнения и изменения, внесенные в законы в ходе работы Государственной Думы третьего созыва, представляли собой еще большую дифференциацию получателей по перечню и количеству льгот. Например, только в закон «О ветеранах» с 2000 г. путем внесения изменений и дополнений было добавлено четыре новых категории получателей. Такой ход развития системы социальных льгот является неэффективным, т.к. стабилизация российской экономики позволяет свернуть ее в более структурированную и сокращенную форму. Более того, в настоящий момент накопилось значительное количество приостановленных социальных льгот (см. Приложение 2). Это также усложняет ныне действующую систему.

Запутанность системы социальных льгот связана в том числе и с тем, что эта сфера до сих пор регулируется нормативными актами, принятыми несколько десятилетий назад. Так, до недавнего времени предоставление льгот сельским жителям регулировалось Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1930 г. «О льготах квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих поселках»¹¹. В соответствии с этим Постановлением квалифицированные медицинские, ветеринарные, сельскохозяйственные работники, а также работники просвещения имели право на бесплатное получение квартир с отоплением и освещением за счет предприятий и организаций. В настоящее время эти льготы частично продублированы другими законами¹². Действующим примером «древности» нормативных актов в социальной сфере является Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 28 февраля 1930 г. «О праве пользования дополнительной жилой площадью», определяющее категории граждан, которые могут получить дополнительную жилую площадь. Всего в Постановлении выделяется 13 категорий льготников, среди которых есть и такие как работники государственных учреждений и предприятий, писатели и изобретатели.

¹¹ Постановление утратило силу на основании Федерального закона от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг».

¹² Бесплатное предоставление жилой площади работникам образовательных учреждений, проживающих в сельской местности регулируется Федеральным законом «Об образовании» в редакции от 13 января 1996 г. и работникам медицинских учреждений сельской местности – Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1.

В целом, в области социальных льгот действует около 15 нормативных актов, принятых до 1991 г. Неудивительно, что многие положения этих документов уже фактически не действуют благодаря принятию новых законов и постановлений. Наличие действующих законодательных актов, которые фактически не работают, создает широкое поле для мошенничества.

Необоснованно усложненная дифференциация получателей

Вследствие беспорядочного принятия законопроектов структура получателей льгот стала громоздкой. Существует множество категорий и подкатегорий льготников, имеющих право на разное количество льгот. К примеру, в Федеральном законе «О ветеранах» в редакции от 2 января 2000 г. № 40-ФЗ выделяются 29 различных категорий получателей, а в Законе РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в редакции от 18 июня 1992 г. № 3061-I – 17 категорий. При этом набор льгот отличается настолько незначительно, что эффект от непредоставления некоторых из них не перекрывает издержки, связанные с оформлением документов для каждой отдельной категории. Так, по закону «О ветеранах» лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда», признанные инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья и других причин, по сравнению с лицами, работавшими на предприятиях, в учреждениях и организациях города Ленинграда в период блокады с 8 сентября 1941 г. по 27 января 1944 г. и награжденными медалью «За оборону Ленинграда», имеют преимущество в льготах лишь по одной статье – ежегодное бесплатное диспансерное обследование в государственных или муниципальных учреждениях здравоохранения.

Недостаточная адресность льгот

Несмотря на преобладание чисто социальных льгот, их обоснованность стоит под вопросом. Лишь 20% льгот реально попадают людям, нуждающимся в этом. Оставшиеся 80% поступают в бюджеты достаточно обеспеченных граждан. Такое положение приводит к незначительности влияния социальных льгот на сглаживание дифференциации населения по доходам. Большое количество получателей снижает среднюю величину льгот в денежном выражении, что негативно влияет на их эффективность.

Помимо перераспределения доходов неэффективность системы социальных льгот создается и за счет появления дополнительных получателей. Многие льготы помимо непосредственных реципиентов распространяются и на членов семей, проживающих с ними. Это приводит к дополнительной необоснованной нагрузке на бюджеты и к деформации перераспределительной системы.

Доказательством того, что действующая система социальных льгот является безадресной (в том смысле, что пользователями льгот должны быть те, кому они действительно нужны) является неприемлемо высокая дифференциация населения по получаемым доходам.

Значение коэффициента Джини¹³ показывает, что система льгот в России не достигает своей основной цели. Снижение дифференциации более чем незначительно и ее уровень (коэффициент Джини по данным Госкомстата России в 2002 г. составил 0,398) скорее подходит под определение бедной страны. При этом в 2002 г. доходы ниже прожиточного минимума получали 25% населения.

Несоответствие льгот прожиточному минимуму

Динамика соотношения величины льгот в форме денежных выплат с величиной прожиточного минимума еще раз доказывает тенденцию усиления дифференциации населения по уровню жизни. В 2001 г. размер минимальных социальных гарантий колебался в пределах от 4,1% до 30,9% от прожиточного минимума. Такие цифры наглядно иллюстрируют неработоспособность системы социальных льгот.

Стимулирование непроизводительных расходов

Преобладание материальных льгот приводит к тому, что многие из них, даже не являясь необходимыми, используются по максимуму. Наиболее показательным примером является бесплатный проезд в транспорте, когда **льготники предпочитают воспользоваться своим правом даже вопреки собственным потребностям**. Такое поведение влечет дополнительную нагрузку на инфраструктуру предоставления социальных льгот, не создающую прирост полезности, что, в свою очередь, вызывает снижение качества услуг.

Коррупция

Социальные льготы позволяют зачастую значительно сократить расходы бюджета семьи по отдельным статьям (например, транспортные, медицинские услуги), поэтому в России существует рынок, где продаются права на их получение. Получение удостоверения инвалида или даже работника какого-либо ведомства сейчас не является проблемой. Например, удостоверение инвалида можно приобрести за 400 руб., почетного донора – за 300 руб. Документы, подтверждающие профессиональную принадлежность, стоят дороже – 1000 и более долларов США.

В системе ведомственных социальных льгот, имеющей широкое распространение, привилегиями, предоставляемыми членам семьи, с разной степенью успеха стараются воспользоваться и родственники, и просто знакомые.

¹³ Коэффициент Джини - показатель, характеризующий степень отклонения фактического распределения доходов населения от абсолютного равенства. При абсолютном равенстве доходов значение коэффициента Джини равно нулю.

Инфраструктурная необеспеченность

Предоставление отдельных видов льгот (транспортные перевозки имущества, медицинское обслуживание, санаторно-курортное обслуживание, ремонт транспортных средств и т.д.) требует наличия специализированной инфраструктуры. Она, в принципе, существует, хотя за годы реформ кое-что было утрачено. Однако, если раньше существующие инфраструктурные мощности можно было задействовать в целях предоставления социальных льгот практически в полном объеме, то в настоящее время ситуация изменилась радикально. Частный сектор (в особенности это касается тех же сфер транспортных перевозок, санаторно-курортного обслуживания, и др.) не хочет связываться с льготниками, т.к. государство расплачивается за предоставленные услуги крайне неохотно. Отсюда – дефицит инфраструктурных мощностей.

Моральный дискомфорт

Парадокс отечественной системы социальных льгот состоит в том, что **наиболее нуждающиеся слои населения не только не получают причитающуюся им помощь, но и вынуждены доказывать свое право на ее получение.** Инвалидам, участникам ВОВ, другим льготникам все чаще приходится униженно доказывать свою причастность к льготной категории. Чувства, которые они при этом испытывают, можно только в самых «мягких» выражениях назвать моральным дискомфортом.

Причины недостатков

Неэффективность существующей системы социальных льгот в России вполне объяснима. Большинство причин связано со сложностью перестройки менталитета населения страны, осознания новой экономической реальности и пересмотра роли государства в обществе.

Социалистическая социальная модель

Социальная сфера является наиболее сложным объектом для реформирования. Представление о том, что государство должно заботиться о благосостоянии каждого гражданина, деформировано в сторону необоснованной заботы. Это естественно, потому как в России фактически реализуется так называемая *европейская* модель социальной политики, направленная на защиту трудящихся в целом. Есть еще *англосаксонская (американская)* модель социальной политики, отличающаяся элементами сильной индивидуализации. Отличие России состоит в том, что даже **европейская модель социальной политики у нас оказывается сильно деформированной ввиду советского социалистического прошлого.**

Условия кризисного развития

В условиях экономического спада в период трансформации национального хозяйства для смягчения социальных последствий намного проще дать дополнительные льготы, нежели воздействовать на благосостояние нуждающихся другими методами. Это связано как с элементарной нехваткой средств, так и с необходимостью отсрочить негативную реакцию на проводимые преобразования в экономике. Номинальное объявление социальных льгот помогает снять с государства ответственность за нищенское положение значительных слоев населения.

Депутатский популизм

Введение свободных выборов и многопартийности привело к усилению политических факторов, влияющих на принятие решений в социальной сфере. Именно она является самым опасным для законодателей полем, проведение непопулярных мер на котором может привести к снижению политического рейтинга. С 1991 г. развитие системы социальных льгот шло по направлению добавления новых категорий получателей и видов льгот. Все это – популистские меры, направленные на повышение политического имиджа законодателей. В период выборов самыми популярными являются заявления, связанные с предоставлением еще больших льгот.

Лоббизм отраслевиков

Отечественная система социальных льгот отличается большим количеством реципиентов по профессиональной принадлежности. При всей теоретически возможной обоснованности предоставления таких льгот ситуация, когда получатели, имеющие более чем достаточные средства к существованию, получают дополнительные льготы, ненормальна. Такая, на самом деле, **асоциальная направленность отечественной системы льгот является следствием лоббизма отраслевиков**. Причиной успешности лоббизма является наличие доступа к административным ресурсам. Как следствие, льготы в первую очередь достаются не тем, кому они действительно нужны, а тем профессиональным группам, которые обладают наибольшим лоббистским потенциалом. Так, среди получателей множества социальных льгот существуют такие далеко не бедные категории, как сотрудники таможенных органов, работники налоговой полиции, судьи, судебные приставы и т.д. (см. Приложение 3). Эти категории, помимо оправданных привилегий в области страхования и медицинского, обслуживания имеют льготы и на получении жилья, санаторно-курортные услуги, транспортные льготы и различные права на внеочередное получение услуг.

Главное противоречие

Россия – социальное государство, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Эта норма закреплена в Конституция Российской Федерации (ст. 7). Также в соответствии с Конституцией «в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты». Таким образом, государство не просто провозглашает социальные принципы существования общества, а берет на себя большое количество обязательств.

В мировой практике объявление о социальности государства в главном законе страны является редкостью. Практически ни одна из развитых стран (исключая Германию, Испанию и Францию), имеющих сильные социальные программы, не упоминает об этом в Конституции. Даже Швеция со своим «шведским социализмом» в Конституции, состоящей из трех документов, на первый план ставит форму правления и свободу печати, а отнюдь не социальную направленность (см. Приложение 4).

Сложившаяся система социальных льгот в России находится в противоречии с экономическими реалиями. Переход народного хозяйства на принципы частной экономики фактически не затронул социальную сферу.

Социалистичность системы социальных льгот выражается, прежде всего, в завышенных социальных обязательствах. Убежденность населения, в том, что государство обязано быть социальным, оставшееся еще с советских времен и прописанное в Конституции, тормозит реформирование системы льгот. Высокий общественный резонанс, который может быть вызван даже малейшими изменениями, создает высокую политическую непопулярность любых мер в этой сфере.

Ситуация, когда льготы получают все, даже не особо нуждающиеся в них (а таких большинство), скорее напоминает реализацию идеи всеобщего равенства, чем необходимую поддержку неимущих. Этим создаются дополнительные мотивы для неотмены льгот со стороны законодателей.

Избыточность льгот способствует нарастанию социальных обязательств государства. Получателей льгот с каждым годом становится все больше, добавляются и новые виды привилегий. При этом нехватка бюджетных средств способствует распространению практики невыполнения социальных обязательств государством. Создаются целые очереди реципиентов, имеющих первоочередное право на получение льгот. Все это увеличивает неэффективность системы. По меткому выражению М.Э. Дмитриева, Россия превратилась в «**виртуальное социальное государство**», в котором по причине отсутствия необходимого финансирования ни одна из социальных функций не реализуется в том виде, в котором она предусмотрена законом.

Социалистичность отечественной системы социальных льгот входит во все большее противоречие с экономическими реалиями и тормозит реформы. Политизированность мотивов законодателей и высокая общественная значимость системы социальных льгот в России замедляет реформирование таких сфер как ЖКХ и транс-

порт. Опасения, что любые изменения в этих сферах приведут к снижению благосостояния населения, можно назвать обоснованными. Однако, это возможно только в условиях неэффективности системы социальных льгот. В итоге создается замкнутый круг: «гладкое» реформирование возможно лишь при условии эффективности системы – эффективность системы возможна лишь при условии проведения реформ. Разорвать этот круг можно только путем решительных и кардинальных преобразований.

Реформирование системы социальных льгот

Неэффективность системы социальных льгот выражается, прежде всего, в ее неспособности достичь целей снижения дифференциации населения по уровню доходов и обеспечения льготами тех, кто в них действительно нуждается. Необходимость реформирования назрела уже давно, однако, из-за сильной общественной значимости этой сферы, любые попытки сузить права на получение льгот по-прежнему входят в число политически непопулярных мер.

Проект Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003 – 2005 гг.), подготовленный Минэкономразвития России, основывается на принципе адресной направленности социальной помощи на основе проверки нуждаемости и предлагает следующие меры:

- изменение форм предоставления льгот;
- расширение финансирования по факту предоставления;
- развитие принципа государственного социального заказа;
- введение конкурсного механизма для государственных и негосударственных организаций, занимающихся предоставлением услуг, входящих в набор социальных льгот;
- перевод льгот в денежную форму;
- информатизация системы социальных льгот.

В целом, предлагаемые пути реформирования преследуют цель приведения законодательства в области социальных льгот в России к европейским стандартам. Однако, несмотря на обоснованность предложенных мер, механизм их осуществления прописан недостаточно четко.

Основой преобразований должны стать четкое определение института социальной льготы и структурирование всей системы в целом.

В качестве определения понятия «социальной льготы» можно предложить следующее: **государственная социальная льгота – это вид государственной помощи тем категориям населения, уровень доходов которых, определяемый их социальным положением и/или степенью трудоспособности, находится ниже прожиточного минимума.** Оправданным, хотя и требующим своей минимизации,

представляется **существование государственных профессиональных льгот** (государственное страхование, обеспечение необходимыми условиями работы) для ряда профессий.

Данное определение относится по большей части к чисто социальным льготам. При этом основная часть существующих привилегий, предоставляемых по профессиональной принадлежности, должна стать составной частью систем мотивации в соответствующих сферах деятельности.

Глубокое реформирование системы социальных льгот должно проводиться по следующим направлениям.

Ликвидация льгот

Громоздкость системы социальных льгот в России и, как следствие, завышенные социальные обязательства государства, создает непомерную нагрузку на бюджеты всех уровней и препятствует расширению производительных расходов. Инвентаризация и отмена по ее результатам значительного количества льгот является совершенно необходимой мерой. Объектами пристального внимания должны стать льготы, предоставляемые по профессиональному признаку: например, такие как первоочередное право, санаторно-курортное обслуживание, льготы по оплате коммунальных услуг, транспортные льготы, предоставление медицинских услуг, возмещение расходов по использованию личных транспортных средств, предоставление земельных участков, дополнительные отпуска. В области чисто социальных льгот частичной отмене могут подлежать коммунальные льготы, право первоочередности, бесплатный проезд на транспорте, санаторно-курортное обслуживание.

Ревизии должны быть подвергнуты и социальные льготы, распространяемые на членов семей льготников, что позволит сократить бюджетные расходы и повысит адресность.

Ликвидация лишь некоторых очевидно необоснованных льгот может привести к экономии средств бюджетов на сумму до 10,1 млрд руб. (см. таблицу 3), что сопоставимо с запланированными расходами федерального бюджета в 2003 г. на среднее профессиональное образование (12,5 млрд руб.) или на социальную помощь (10,1 млрд руб.).

Таблица 3

Величина потенциальных расходов на предоставление льгот

Наименование льгот	Цена, (млн руб.)
<i>Для доноров</i>	
Бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов	186,9
50%-ная оплата коммунальных услуг лицам, имеющим удостоверение «Почетный донор России» или «Почетный донор СССР»	665,5
<i>Для работников милиции</i>	
Бесплатное медицинское обслуживание членов семей	4 112,6
Бесплатное предоставление путевок на санаторно-курортное обслуживание членам семей	4 200,0
<i>Для судей</i>	

Бесплатный проезд на городском транспорте (кроме такси), в т.ч. и после увольнения	198,7
Компенсация транспортных расходов при проезде к местам отдыха (один раз в год, в оба конца)	147,8
Бесплатное обеспечение лекарственными средствами по рецептам врача	9,9
Бесплатное медицинское обслуживание членов семей	620,8
Итого:	10 142,2

Повышение адресности предоставления социальных льгот

По различным оценкам доля действительно нуждающихся в общем объеме получателей льгот составляет лишь 20%. Повышение адресности предоставления льгот будет способствовать росту эффективности социальной системы и снижению нагрузки на бюджеты всех уровней.

Система повышения адресности должна строиться на двухуровневой проверке нуждаемости. На первом этапе происходит определение социального статуса и степени трудоспособности потенциального получателя. В случае если эти показатели удовлетворяют критериям льготной категории, необходимо проверить степень нуждаемости в предоставлении льгот по критерию уровня дохода. Такая система позволяет исключить из получателей людей, не имеющих острой нужды в получении дополнительной социальной помощи государства. Соответственно, повышение адресности позволяет увеличить средний размер помощи и снизить нагрузку на бюджеты всех уровней.

Для повышения работоспособности адресной системы предоставления льгот необходимо реализовать следующие меры:

- создать базы данных получателей льгот;
- четко определить условия для получения льгот;
- провести стоимостную дифференциацию льгот в зависимости от степени нуждаемости.

Основой для стоимостной дифференциации льгот должен быть уровень доходов получателя. При этом необходимо учитывать и степень трудоспособности, чтобы избежать развития иждивенчества.

Перевод в денежную форму

Предоставление социальных льгот в натуральной форме зачастую ведет к росту непроизводительного потребления. Одним из выходов является перевод натуральных льгот в денежную форму. Этот способ реформирования в первую очередь относится к системе льгот, предоставляемых по профессиональной принадлежности. Такие льготы, как транспортные услуги, медицинское обслуживание, продовольственный паек, должны переводиться в денежную форму. Этот позволит повысить качество услуг за счет выбора поставщика и снизить непроизводственные расходы.

Более того, денежная оценка социальных льгот позволит более точно планировать расходы бюджета.

Основной проблемой в случае перевода льгот в денежную форму является определение суммы компенсации. Величина выделяемых средств должна соотноситься с реальными ценами на услуги. Недооценка может привести к снижению уровня жизни получателей. Однако пример с заменой некоторых льгот военнослужащим на повышение должностных окладов показывает скорее обратное.

Федеральный закон от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот» стал фактически первой попыткой перевода льгот и компенсаций военнослужащих в денежную форму. Данным законом были отменены следующие льготы:

- 50%-ная оплата жилищно-коммунальных услуг;
- 50%-ная оплата пользования радиотрансляционными точками и коллективными телевизионными антеннами;
- 50%-ная оплата топлива в домах, не имеющих центрального отопления;
- 50%-ная оплата установки квартирных телефонов и абонентской платы;
- надбавка в размере 25% пенсии военнослужащим, имеющим право на пенсию за выслугу лет;

Вместо вышеназванных льгот было предусмотрено повышение должностных окладов и окладов по воинскому званию.

Цена отмененных льгот составляет от 1 500 до 4 500 руб. на одного военнослужащего с семьей, а надбавки к окладу – от 1 200 до 3 000 руб. Если учитывать факт, что многие льготы были фактически только декларируемыми, а денежная прибавка вполне реальной, то данную меру можно признать эффективной.

Поскольку **система перевода льгот в денежную форму напрямую связана с процессом их ликвидации**, она может выступать как компенсирующая. Так, для ветеранов войны ликвидация транспортных льгот, возмещение расходов на техническое обслуживание транспортных средств может компенсироваться введением целевых выплат¹⁴. В настоящее время в некоторых регионах, например, в Москве и в Мурманской области, такая система действует в виде выдачи материальной помощи ветеранам по случаю Дня Победы. Таким образом, для введения практики целевых выплат уже существует инфраструктура (базы данных, каналы перечислений средств и т.д.), поэтому сам процесс будет не особенно затратным.

Ключевым моментом перевода льгот в денежную форму должна стать соразмерность денежной помощи величине потерь, а также ее соответствие прожиточному минимуму.

¹⁴ Альтернативой целевых выплат может быть надбавка к пенсии. Однако, введение этой меры сопряжено с большими затратами, связанными с внесением изменений в пенсионное законодательство. Напомним, что принятие Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» фактически отменило пенсионные надбавки участникам Великой Отечественной Войны, предоставив им право на получение второй пенсии.

Развитие системы госзаказа

В целях повышения качества предоставляемых услуг и создания инфраструктуры системы социальных льгот целесообразным представляется развитие системы госзаказа, основным принципом которой должна быть конкурсность. Этот принцип может быть распространен на предприятия, предоставляющие услуги в области транспорта, санаторно-курортного обслуживания, образования, технического и коммунального обслуживания. Если государство хочет обеспечить отдельные категории населения соответствующими льготами, оно обязано организовать это на основе цивилизованной системы госзаказа.

В настоящее время система социального заказа наиболее сильно развита в области строительства, обеспечения топливом и продовольствием, а также при реализации федеральных целевых программ.

Нужно отметить, что сейчас не существует законодательной основы системы социального заказа. Единственная попытка провести в Госдуме законопроект «О государственном социальном заказе» была предпринята еще в 1997 г., но она не увенчалась успехом и в 2000 г. документ был отклонен в первом чтении. Однако существует региональное законодательство в этой сфере. Законы в области государственного социального заказа существуют в Иркутской, Калужской, Нижегородской и Пермской областях, а также в республиках Адыгея и Карелия.

Наиболее интересным является закон Пермской области от 6 октября 2000 г. № 1141-166 «О государственном социальном заказе в Пермской области», разработанный Пермским региональным правозащитным центром при Пермской гражданской палате. Понятие государственного социального заказа определяется как *«совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг, связанных с реализацией социальной политики, за счет средств областного бюджета»*. На основании такого подхода для предоставления отдельных социальных льгот необходимо разработать социальную программу и объявить конкурс.

Наиболее обоснованным будет перевод в форму государственного социального заказа таких льгот как санаторно-курортное обслуживание, протезирование, страхование, коммунальные услуги, пригородный и междугородний транспорт, техническое обслуживание. Целесообразно развивать и систему госзаказа по уже существующим направлениям: строительство, образование, материальное обеспечение.

НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ

Текущее состояние системы налоговых льгот

Понятие льготы

Определение Налогового кодекса

Согласно ст. 56 Налогового кодекса Российской Федерации, «льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

Нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам, не могут носить индивидуального характера».

Налоговые льготы как отдельный, предусмотренный ст. 17 Налогового кодекса РФ элемент налогообложения, в Налоговом кодексе содержится только в главе, посвященной единому социальному налогу. Однако понятно, что льгот на самом деле гораздо больше.

Расширенная трактовка

Основное в понятии льготы – наличие *категории* налогоплательщиков, которой предоставляются *преимущества* по уплате налогов и сборов.

Помимо налогообложения по льготной или нулевой ставке, к льготам можно отнести *освобождение от налогообложения* и *налоговые вычеты*. Несмотря на то, что в тексте Налогового кодекса соответствующие статьи льготами не называются, они обычно учитываются (в том числе и государственными органами) при расчетах потерь от предоставления льгот.

Освобождение по своему характеру эквивалентно нулевой ставке, а вычет из налогооблагаемой базы фактически означает уплату налога не в полном объеме.

Исключение отдельных операций из объекта налогообложения с одной стороны, не является льготой, так как связано с определением сферы действия налога,

с другой — может означать вывод из сферы действия налога определенных категорий потенциальных налогоплательщиков.

Налоговые кредиты также лишь с некоторой оговоркой могут быть отнесены к льготам. Сумма отсроченных налоговых выплат в режиме налогового кредита возвращаются с начисленными процентами, однако если ставка процента ниже рыночного уровня, можно говорить о фактическом освобождении плательщика от уплаты части налога.

Функции льгот

Теория налогообложения предусматривает выполнение льготами двух основных функций – компенсационной и стимулирующей. Компенсационная функция предусматривает создание равных возможностей для субъектов, в силу тех или иных причин обладающих неравными возможностями. Стимулирующая функция направлена на развитие отдельных видов деятельности, создание для них благоприятных условий.

Кроме этого, в российской налоговой системе предусматривается значительное количество льгот «технического» характера. Среди них можно выделить:

- льготы, предоставляемые в соответствии с международными договорами;
- льготы, связанные с ликвидацией двойного налогообложения;
- льготы, связанные с получением выгоды государством (например, льготы при отказе от имущества в пользу государства).

Ущерб от существования «технических» льгот либо неизбежен (приоритет международного договора), либо отсутствует (государство получает всю выгоду от совершения операции, как в случае с безвозмездной передачей ему имущества).

Налоги, по которым предоставляются льготы

В том или ином виде льготы предоставляются по всем федеральным налогам и сборам, за исключением налога на операции с ценными бумагами и некоторых сборов. В отношении региональных и местных налогов федеральное законодательство устанавливает льготы по следующим налогам:

- налог на имущество предприятий;
- лесной доход;
- налог с продаж;
- транспортный налог;

- налог на имущество физических лиц;
- земельный налог;
- курортный сбор.

Структура льгот

Каждый из налогов характеризуется своей структурой предоставляемых льгот и кругом плательщиков. Льготы могут быть определены в одной-единственной статье, а могут содержаться в нескольких различных статьях или даже законах. К примеру, Глава 24 Налогового кодекса РФ, посвященная единому социальному налогу, прямо включает статью «налоговые льготы» (ст. 239), а льготы по НДС включают:

- освобождение от обязанностей налогоплательщика (ст. 145);
- освобождение операций от налогообложения (ст. 149);
- освобождение от налогообложения ввозимых товаров (ст. 150);
- льготное налогообложение ввоза и вывоза товаров физическими лицами (ст. 151);
- налогообложение по нулевой или льготной ставке (ст. 164).

Комплексный характер такого сбора, как госпошлина, привел к созданию огромного (более 50 позиций) перечня плательщиков, освобождаемых от госпошлины, упорядоченного по основаниям для сбора пошлины (пошлина в судах общей юрисдикции, в арбитражных судах и др.).

Цена льгот

Определение цены льгот

Цена льгот для государства – это потери налоговых поступлений от существования льгот. Прямой ценой льготы является уменьшение налоговых доходов. Так как снижение ставки налогов теоретически может оказывать стимулирующий эффект на налогоплательщика (равно как увеличение налога может повлечь сокращение налоговой базы из-за прекращения налогоплательщиком своей деятельности), реальная цена льготы может отличаться от прямой цены.

Область исследования

Налоговая система Российской Федерации предусматривает существование федеральных, региональных и местных налогов. Виды налогов и их основные элементы, включая льготы, определяются федеральным законодательством. Региональные и местные власти вправе вводить льготы по налогам, находящимся в их компетенции, и в частях, поступающих в их бюджеты.

В данном докладе анализируются только *льготы, установленные федеральным законодательством*, то есть Налоговым кодексом РФ и федеральными законами. Так как на уровне Российской Федерации устанавливаются в том числе и льготы по региональным и местным налогам и сборам, цена льгот будет рассчитываться для *консолидированного бюджета России*.

Потери по отдельным видам налогов

НДС. По оценкам Правительства России потери доходов федерального бюджета в связи с предоставлением налоговых льгот в 2003 г. оцениваются в сумме 105,8 млрд руб. (0,81% ВВП), а с учетом прогнозируемой собираемости этого налога – 98,4 млрд руб. В 2002 г. потери от предоставления льгот по НДС оценивались в 88,1 млрд руб. (0,83% ВВП). При этом наиболее существенные потери налога на добавленную стоимость: от применения льгот на услуги по предоставлению в пользование жилых помещений в жилищном фонде всех форм собственности; по услугам, оказываемым в сфере образования, учреждениями культуры, медицинскими учреждениями; по перевозкам пассажиров. Только перечисленные льготы снижают поступления налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет на 70,0 млрд. руб., что составляет около 70% общего объема льгот, предоставляемых по данному налогу.

Налог на доходы физических лиц. По данным МНС России в 2002 г. потери консолидированного бюджета от предоставления вычетов по налогу на имущество физических лиц составили более 3,5 млрд руб. Наибольшие потери пришлось на вычеты по приобретению жилья – 3 млрд руб. Социальные вычеты на образование привели к недополучению 0,5 млрд руб., вычеты на лечение – 22,5 млн руб. Меньше всего потерь оказалось от вычетов на благотворительные цели – 7 млн руб.

Налог на прибыль. Вступление в силу в 2002 г. главы 25 Налогового кодекса РФ, практически полностью ликвидировавшей предоставление льгот по налогу на прибыль, позволило значительно снизить величину налоговых потерь. В 2003 г. потери от предоставления льгот, срок действия которых не истек на 1 января 2003 г., расчетно составят немногим более 0,6 млрд руб., в то время как ранее из-за налоговых льгот терялось 17,8% доходов по данному налогу (41,7 млрд руб. в 2001 г.).

Таможенные пошлины. По данным Счетной палаты Российской Федерации потери от льгот по уплате таможенных пошлин в 2003 г. могут составить 14 млрд руб., из которых 11 млрд руб. – потери по ввозным пошлинам, 3 млрд руб. – по вывозным. К потерям таможенных платежей приводят льготы, предоставляемые в соот-

ветствии с международными договорами, льготы в отношении товаров, ввозимых в качестве гуманитарной помощи, а также в качестве вклада в уставные фонды предприятий.

Налог на имущество предприятий. По информации Минфина России, в настоящее время 57% имущества выведено из-под налогооблагаемой базы из-за льгот по налогу. При этом основная часть льгот приходится на имущество различных учреждений, в том числе государственных. С учетом того, что в 2002 г. поступления от налога на имущество предприятий составили по данным МНС России 86 млрд руб., потери от существования льгот можно оценить в 114 млрд руб.

Учитывая существование закрепленных на федеральном уровне льгот и по другим налогам (ЕСН, налог на добычу полезных ископаемых, госпошлина, лесной доход, земельный налог и т.п.), общую величину потерь консолидированного бюджета от существования налоговых льгот можно оценить примерно в **300 млрд руб.**

Недостатки системы налоговых льгот

Завышенный объем льгот и их неупорядоченность

Несмотря на принятые меры по снижению числа льгот и их упорядочиванию, налоговая система России по-прежнему характеризуется существованием большого числа льгот. Существующие льготы закреплены не только в соответствующих главах Налогового кодекса РФ, но и в неотмененных статьях законов об отдельных видах налогов. Как следствие, определить полный перечень льгот по какому-либо платежу не всегда просто.

В рамках отдельных налогов системе льгот существенно недостает упорядоченности. Существует значительное число получателей, но нет четкого разделения причин и оснований для выделения льготы. В результате реформирования налогового законодательства происходит дальнейшее видоизменение и усложнение структуры, связанное с добавлением новых льгот и ликвидацией старых.

Большой, неупорядоченный объем льгот не только приводит к потерям доходов, но и значительно усложняет налоговую систему, что увеличивает транзакционные издержки по сбору налогов.

Нецелевое использование

В ряде случаев льготы используются нецелевым образом. Льгота предоставляется тем, кто в ней не нуждается (частая ситуация для компенсационных льгот), имеет место использование льготы для ухода от налогообложения, без достижения тех

целей, ради которых предоставлялась льгота. Наиболее ярко это выражалось в случае с ныне отмененными льготами по налогу на прибыль. В результате проведенной налоговой реформы возможности частного сектора по минимизации налогообложения посредством получения льгот сократились, но окончательно не исчезли. По-прежнему пользуются спросом услуги налоговых консультантов, предлагающих механизмы легального снижения налогового бремени с использованием системы льгот.

Примером нецелевого использования могут служить льготы бюджетным учреждениям. Согласно ст. 4 Закона РФ от 13 декабря 1991 г. № 2030-1 «О налоге на имущество предприятий» исключается обложение этим налогом бюджетных учреждений и организаций. Земля, используемая значительной частью государственных учреждений, также не подлежит налогообложению – от уплаты земельного налога освобождены, согласно ст. 12 Закона РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю», в том числе и медицинские, образовательные, научные и спортивные учреждения.

Данные льготы имели целью упрощение финансовых потоков (исключение налогообложения выделяемых из бюджета средств) и стимулирование развития образования, науки, здравоохранения и спорта. На практике многие учреждения предоставляют землю и помещения в аренду, в том числе и коммерческим организациям. В результате льгота распространяется и на арендаторов, так как учреждению нет необходимости включать в цену аренды налог на имущество. Наконец, сами бюджетные учреждения очень часто занимаются доходной деятельностью. В этом случае они получают преимущество перед аналогичными негосударственными организациями, вынужденным уплачивать налог на имущество¹⁵.

Неэффективность льгот

Неэффективность льгот – это невыполнение ими своих функций. Льгота может быть неэффективной даже в том случае, если предоставляется и используется по назначению. Особенно это актуально для стимулирующих налоговых льгот, когда льгота оказывает незначительное влияние на принятие налогоплательщиком тех или иных решений.

К примеру, эффективность предоставляемых населению социальных и имущественных налоговых вычетов по подоходному налогу пока не представляется очевидной. В том случае, когда величина освобождения от уплаты налога намного меньше, чем произведенные налогоплательщиком расходы, значительного влияния на решение о необходимости таких расходов вычет оказать не может. Так, в настоящее время согласно п. 2 ст. 219 Налогового кодекса РФ вычет в сумме расходов на обучение ограничен суммой в 38 тыс. руб., то есть плательщик освобождается от уплаты налога в сумме 4 940 руб. (13% от суммы вычета), то есть около

¹⁵ См. аналитический доклад «Реформа госучреждений», ФБК, 2003

160 долл. В условиях, когда плата за обучение в высшем учебном заведении составляет несколько тысяч долларов, роль вычета представляется крайне невысокой.

Неэффективными могут оказаться и льготы, направленные на стимулирование развития экономики.

Анализ, проведенный ФБК¹⁶, показал **неочевидность связи между отменой инвестиционной льготы по налогу на прибыль с 1 января 2002 г. и снижением объемов инвестиций в 2002 г.** После отмены инвестиционной льготы в отраслях промышленности наблюдалась различная динамика инвестиций. В то время, как инвестиции в топливную промышленность в третьем квартале 2002 г. сократились по сравнению с аналогичным периодом 2001 г. на 16% (в текущих ценах); инвестиции в электроэнергетику выросли за соответствующий период на 16,6%; в стекольной и фарфоро-фаянсовой отрасли на 79%; в полиграфической на 55,7%; в пищевой промышленности рост составил 31%. Таким образом, подтвердилась необоснованность гипотезы о том, что отмена инвестиционной льготы являлась важным фактором, повлиявшим на замедление динамики инвестиций. Статистика 2003 г. показывает, что высокие темпы роста инвестиций возможны даже при отсутствии инвестиционной льготы.

Таблица 4

Инвестиции в основной капитал в 2003 г.

	Январь	Февраль	Март	Апрель
В % к соответствующему периоду прошлого года	107,9	110,9	111,4	112,8
В % к предыдущему периоду	33,5	116,7	113,6	102,2

Источник: Госкомстат России

Помимо инвестиционной, в 2002 г. была отменена еще одна стимулирующая льгота по налогу на прибыль. До января 2002 г., согласно п.п. «з» п.1 ст. 6 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль», из налогооблагаемой прибыли исключались расходы, направленные предприятиями на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (но не более 10% прибыли).

Таб. 5 Объем внутренних затрат на исследования и разработки

	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Объем, млн руб.	48050,5	76697,1	105260,7	143740,4
В % к ВВП	1,01	1,05	1,16	1,32

Источник: Госкомстат России

Отмена этой льготы не оказала влияния на положительную динамику роста расходов на НИОКР. Объем внутренних затрат, то есть затрат на выполнение исследова-

¹⁶ См.: аналитическая записка «Инвестиции в 2002 году. Влияние отмены инвестиционной льготы», ФБК, 2002 г.

ний и разработок собственными силами предприятий в 2002 г. существенно возрос по сравнению с 2001 г., и составил в фактических ценах 143,7 млрд руб., увеличившись за год на 36,6%. Соответственно, доля затрат на НИОКР (в % к ВВП) возросла в 2002 г. по сравнению с 2001 г. с 1,16 до 1,32. При этом основную часть роста обеспечил именно предпринимательский сектор.

Наиболее характерной иллюстрацией невысокой эффективности налоговых льгот и послаблений является **низкая эффективность режимов свободных и особых экономических зон**. Результаты десятилетнего функционирования свободной экономической зоны «Янтарь» в Калининградской области не позволяют говорить об успешном использовании налоговых льгот и послаблений для развития промышленности (Приложение 5). Более того, льготы по внешнеторговым операциям нанесли в первой половине 1990-х годов экономике Калининградской области существенный ущерб.

Опыт создания свободных экономических зон в Российской Федерации заставляет более чем сдержанно относиться к планам Правительства России по развитию режима «особой экономической зоны». По мнению некоторых экспертов¹⁷, мировая статистика не дает поводов для оптимизма. В мире эффективно работает лишь немногим более 4% всех свободных и особых зон. Основой государственной финансовой поддержки в успешных ОЭЗ являются не льготы, а субсидии и дотации, гарантии и ссуды под низкий процент.

Предложения по реформированию

С учетом существующих недостатков, реформирование должно сводиться к **максимальному сокращению и упорядочиванию числа льгот**.

Ликвидация льгот

В российских условиях льготы в целом демонстрируют свою неэффективность. Поэтому усилия Правительства России, направленные на максимальную отмену существующих льгот, необходимы и своевременны, однако достаточными их признать нельзя. По аналогии с льготами по налогу на прибыль, вполне осуществима практически **полная ликвидация льгот по налогу на добавленную стоимость**. Расчеты ФБК показывают, что с одновременной отменой всех льгот можно выйти на ставку НДС в 15% практически без потери для бюджетов.

Однако в одобренном Советом Федерации Российской Федерации 25 июня 2003 г. законопроекте «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Россий-

¹⁷ М. Рубченко, Е. Шохина, С. Шошкин. «Точки роста или черные дыры», «Эксперт» № 28, М.2002.

ской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» предусматривается лишь снижение ставки НДС до 18%, без отмены льгот.

Помимо льгот по НДС, **могут быть ликвидированы льготы практически по всем видам налогов.**

Переход к адресным механизмам поддержки.

Ликвидация компенсационных (а также ряда стимулирующих) налоговых льгот должна быть связана с их **заменой на механизмы целевого финансирования (субсидирования)**. Замена налоговых льгот системой субсидий хотя и создает дополнительные издержки, связанные с необходимостью сбора и перераспределения средств, на зато обладает такими преимуществами, как целевой характер и «осязаемость».

Целевой характер в данном контексте – это возможность индивидуального подхода при предоставлении субсидии. Речь здесь идет не о предоставлении индивидуальных преференций (от чего с большим трудом удалось избавиться к концу 1990-х гг.), а о более тщательной проверке нуждаемости, обоснованном отнесении потенциального получателя к категории имеющих право на получение помощи. Тщательность проверки нуждаемости во многом обеспечивается «осязаемостью» тех средств, с которыми государству предстоит расстаться.

«Осязаемость» связана с движением в процессе предоставления субсидии реальных средств. Как показывает опыт использования компенсационных механизмов (возмещение ранее уплаченных налогов), государство гораздо более ответственно относится к возврату уже собранных средств по сравнению с простым сокращением объема собираемых налогов. Кроме того, предоставление субсидий носит гораздо более публичный характер, чем предоставление налоговых льгот. **Субсидии – это расходы бюджета, утверждаемые законом, а потери от налоговых льгот, согласно ст. 182 Бюджетного кодекса Российской Федерации, должны лишь оцениваться одновременно с составлением бюджета на очередной финансовый год.** Делать это должно Правительство России. Государственная Дума Российской Федерации, в лучшем случае, получает соответствующие материалы в справочном порядке.

Реформирование системы льгот, связанных с бюджетными средствами

Когда организация получает бюджетные средства, налог с этой организации может означать возврат части этих бюджетных средств государству. На первый взгляд, налог в этом случае теряет смысл, однако по ряду причин существование льгот для получателей бюджетных средств нецелесообразно.

Во-первых, ряд налогов взимается не непосредственно с выделенных государственных средств (налог на имущество). Если организация имеет право на льготу, в этом случае всю сумму налога берет на себя государство. Но когда организация платит налог наравне со всеми, то на бюджетные средства придется лишь часть налога, соответствующая доле государственного заказа в общем объеме доходов. К примеру, налог в сумме 100 руб. будет включен в цену 100 единиц товара, а значит, если госзаказ составляет половину объема реализации, то объем «вхолостую» вернувшихся бюджетных средств составит 50 руб., а 50 руб. составит налоговый доход государства.

Во-вторых, льготы организациям-получателям бюджетных средств могут означать создание неравных условий хозяйствования. Одна и та же по экономическому смыслу операция может облагаться налогом, а может и не облагаться, что существенно усложняет систему налогообложения. Например, частное предприятие, реализующее государству продукцию в рамках государственного заказа, могло бы не уплачивать НДС (налог был бы включен в стоимость продукции и возложен на государство), однако при реализации аналогичного товара не государству, а частной организации налог бы уплачивался в полном объеме.

В-третьих, наличие льгот деформирует механизмы бюджетного федерализма. Так, льготы федеральных госучреждений по уплате налога на имущество или на землю лишают региональные и местные бюджеты десятков миллиардов рублей.

В-четвертых, расходы по мониторингу льгот могут оказаться выше, чем расходы на управление «пустым» потоком средств из бюджета и обратно. Наличие льгот требует учета имеющих право на льготу и сумм предоставляемых льгот. Необходим контроль за целевым использованием льготы – в противном случае к потерям на администрирование добавляются потери от нецелевого использования. Поэтому в условиях хорошо налаженной платежной дисциплины дополнительные расходы по проведению средств из бюджета и обратно в виде налогов могут оказаться ниже потерь, связанных с предоставлением льготы.

Отдельный элемент льгот, связанных с бюджетными средствами – это льготы государственным (бюджетным) организациям. Так, ст. 4 Закона Российской Федерации от 13 декабря 1991 г. № 2030-1 «О налоге на имущество предприятий» исключает из налогообложения имущество *«бюджетных учреждений и организаций, органов законодательной (представительной) и исполнительной власти, органов местного самоуправления, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования»*, а ст. 12 Закона РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю» предусматривает полное освобождение от уплаты налога земель, *«...предоставляемых для обеспечения деятельности органов государственной власти и управления, а также Министерства обороны Российской Федерации»*.

Предоставление льгот госорганизациям напрямую противоречит принципу нейтральности налоговой системы, установленному ст.3 Налогового кодекса РФ. В случае предоставления льготы происходит получение преимуществ организациями государственной формы собственности. Особенно важным является сокращение льгот в отношении госорганизаций, оказывающих услуги населению, в осо-

бенности госучреждений¹⁸, так как в этом случае имеет место частичное бюджетное финансирование.

Возможность и необходимость отмены льгот по налогу на имущество для государственных органов признана и Правительством Российской Федерации. В принятом Государственной Думой России во втором чтении законопроект «О внесении дополнения в Ч.2 Налогового кодекса Российской Федерации...» предусматривается дополнение части второй Налогового кодекса главой «налог на имущество организаций», перечень льгот в которой сильно сокращен. Объектом налогообложения в новом законе не признается лишь «имущество, принадлежащее на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, где законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба, используемое этими органами для нужд обороны, гражданской обороны, обеспечения безопасности и охраны правопорядка», а также земельные участки и объекты природопользования. Среди имущества, не облагаемого налогом, имущество госучреждений присутствует в гораздо меньшем объеме, чем раньше.

Отмена льготы по налогу на имущество, находящееся в собственности государства, даст возможность его реальной оценки. Министерство имущественных отношений России испытывает трудности в оценке федерального имущества. На начало 2003 г. в состав федерального недвижимого имущества Российской Федерации входило более миллиона объектов. По данным Счетной Палаты, по состоянию на 1 января 2002 г. общая площадь арендованного федерального имущества составляла 10,2 млн кв. м.

Таблица 6

**Федеральное недвижимое имущество Российской Федерации
(по состоянию на 1 января 2003 г.)**

Виды объектов	Закрепленных за ФГУП	Закрепленных за ФГУ	Находящихся в казне
Производственные и административные	98 501	35 300	723
Жилые помещения	67 919	54 503	19 246
Объекты соцкультбыта	46 643	14 205	1 373
Иные	623 196	155 798	33 131
Итого	836 259	259 806	54 473

Источник: Минимущество России

Налоговые органы, целью которых является максимальное увеличение налоговых поступлений, постараются, чтобы налог брался с реальной, рыночной стоимости имущества.

Теоретически могут быть отменены почти все льготы, связанные с получением бюджетных средств. В результате отмены положительными эффектами станут упрощение налоговой системы, снижение издержек по ее администрированию. Отри-

¹⁸ См.: аналитический доклад «Реформа госучреждений», ФБК, 2003

цательным же эффектом станет «пустой» оборот государственных средств из бюджета и обратно, издержки, связанные с этим оборотом.

Эффект отмены налоговых льгот

Положительные последствия отмены льгот

Упрощение налоговой системы. Ликвидация широкого перечня льгот позволит значительно упростить налоговую систему, сделать ее более упорядоченной и прозрачной. Даже в текстовом выражении Ч.2 Налогового кодекса в целом может сократиться на 15 – 20 %, а, к примеру, в действующем Законе РФ «О налоге на имущество предприятий» посвященные льготам ст. 4 и ст. 5 составляют почти треть текста.

Снижение налоговых потерь для государства. Сегодня потери от установленных на федеральном уровне льгот составляют порядка 10% налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации.

Возможность снижения налоговых ставок. Появление дополнительных налоговых доходов в результате отмены льгот создает условия для снижения налоговых ставок. Ликвидация льгот по налогу на прибыль уже позволила снизить величину налоговой ставки с 35% до 24%. По оценке ФБК, полная отмена льгот по НДС позволила бы снизить налоговую ставку по данному налогу до 15%. Сокращение перечня льгот позволило бы обойтись без планируемого увеличения ставки налога на имущество с 2% до 2,2%.

Повышение эффективности государственной помощи. Переход от льгот к другим механизмам поддержки (государственное субсидирование и кредитование) позволит более целенаправленно проводить политику поддержки или стимулирования.

Выравнивание условий хозяйствования. Следствием отмены льгот станут более равные условия конкуренции для различных субъектов хозяйственной деятельности, что необходимо для повышения конкурентоспособности российской экономики в целом. Если отмененная льгота вводилась для ликвидации заведомо неравных условий, возможна ее замена на более эффективные механизмы поддержки.

Перевод лоббистской деятельности в более цивилизованное русло. Лоббистская деятельность уже законодательно невозможна в отношении предоставления индивидуальных льгот. Что касается узкоспециализированных и «монопродуктовых» льгот, то определенные возможности остаются. Ликвидация этих возможностей позволит снизить коррупцию.

Возможные негативные последствия

Ликвидация налоговой льготы – это увеличение налогового бремени, снижение объемов свободных денежных средств налогоплательщика. Один из налоговых парадоксов состоит в том, что если введение льготы не всегда связано с положительным эффектом, то ее ликвидация может сопровождаться негативными эффектами, особенно ростом цен. Это объясняется желанием налогоплательщиков получить дополнительную прибыль, обосновывая ее необходимостью компенсировать убытки от уплаты ставшего более высоким для них налога. В результате в краткосрочном периоде может происходить рост цен и/или сокращение производства, однако в среднесрочной перспективе негативное влияние отмены льготы практически не ощущается.

В качестве примера можно привести частичную отмену льгот по медицинским товарам. С 2002 г. утратил силу подпункт «у» п.1 ст.5 Закона РФ от 6 декабря 1991 г. № 1992-1 «О налоге на добавленную стоимость», предусматривавший «освобождение от уплаты налога на добавленную стоимость лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники».

Частично льгота была ликвидирована полностью, частично соответствующая продукция стала облагаться по льготной ставке 10%.

Таблица 7

Объемы производства в медицинской промышленности в 2002 г

	январь-май	май	июнь	июль	авг.	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь	2002 г.
В % к соответствующему периоду прошлого года	84,7	92,3	99,9	98,1	106,8	109,3	101,9	97,5	92,6	93,6
В % к предыдущему периоду		86,8	106,7	102,7	110,4	108,9	108,5	100,3	92,2	

Источник: Госкомстат России

Отмена льгот привела к росту цен на медицинские товары и заметному снижению производства в медицинской отрасли в начале 2002 г. Тем не менее, во второй половине 2002 г. наблюдался рост производства медицинской продукции, позволивший частично восстановить утраченные позиции. Отмена льгот действительно привела к временному ухудшению положения в медицинской отрасли, но это влияние было непродолжительным. В январе — апреле 2003 г. рост производства промышленной продукции в медицинской отрасли составил 112,8 % по отношению к соответствующему периоду прошлого года. Производство медицинской продукции выросло в апреле 2003 г. на 2,5% по сравнению с мартом 2003 г.

Негативный эффект от отмены налоговой льготы может остаться практически незамеченным из-за благоприятной экономической ситуации. Так, в первой половине

1999 года был уточнен перечень продовольственных товаров, облагаемых НДС по льготной ставке. Постановлением Правительства России от 27 мая 1999 г. № 569 из перечня были исключены мясо и мясопродукты, яйца, сахар, рыба и морепродукты. Снова в перечень облагаемых по льготной ставке товаров эти продукты вернулись только с введением в действие части второй Налогового кодекса в январе 2001г., а окончательно сокращенный перечень был отменен Постановлением Правительства России от 20 августа 2001 г. № 592.

В результате отмены льготы цены на продукты питания действительно выросли, однако рост доходов населения позволил сгладить негативные последствия: в 1999 г. доля расходов на покупку продуктов выросла всего лишь на 0,7%, а в 2000 – 2001гг. наблюдалось ее снижение.

Таблица 8

Расходы на покупку продуктов питания

	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Расходы на покупку продуктов для домашнего питания, в % от общего объема потребительских расходов	51,3	52,0	47,6	45,9

Источник: Госкомстат России

Энергетическая ценность потребляемых продуктов хотя и снизилась в 1999 г. по сравнению с рекордным 1998 г., в 2000 – 2001 гг. наметился рост потребления.

Таблица 9

Потребление продуктов питания на 1 члена домохозяйства

	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Потребление продуктов питания, ккал в сутки	2565	2352	2394	2497

Источник: Госкомстат России

Потребление яиц, мяса и рыбы в указанный период снизилось лишь в 1999 г. Потребление сахара и кондитерских изделий в 2000 г. не только не снизилось, но и выросло.

Таблица 10

Потребление некоторых продуктов питания, на 1 члена домохозяйства

	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Мясо и мясопродукты, кг.	57	47	50	53
Яйца и яйцепродукты, шт.	205	199	202	202
Сахар и кондитерские изделия, кг.	28	28	30	27
Рыба и рыбопродукты, кг.	15	13	14	14

Источник: Госкомстат России

Таким образом, рост цен на продовольственные товары, которому способствовали и изменения в налоговом законодательстве, был скомпенсирован возросшими доходами населения, что позволило практически избежать негативных последствий.

Наличие потенциальных негативных эффектов обуславливает высокую устойчивость системы льгот к внешнему воздействию. Попытка ликвидации льготы связана с преодолением лоббистских усилий ее получателей, прямо пропорциональных их выгоде (легальной или нелегальной) от существования льготных условий. Кроме того, для политиков отмена льгот – это «непопулярная мера», связанная с потерей голосов избирателей.

Если льгота все-таки будет ликвидирована, можно ожидать преувеличения отрицательных последствий ее ликвидации и попыток восстановления. Так, в прошедшем 15 мая 2003 г. первое чтение проекте закона «О внесении дополнения в Налоговый кодекс Российской Федерации (Глава 29 «Водный налог»)), предусматривается восстановление льготы по ставке платы за пользование водными объектами при заборе воды для водоснабжения населения, утратившей силу с 1 января 2003 г. Восстановление льготы, согласно финансово-экономическому обоснованию проекта закона, снизит поступления от водного налога на сумму 1,4 млрд руб.

При невозможности прямого восстановления могут быть предприняты попытки реанимации льготы в несколько видоизмененной форме, к примеру, в виде вычета.

Выводы

1. Изменение экономической ситуации в стране требует радикального преобразования системы экономических льгот. **Общий вектор реформирования: минимизация льгот и максимизация доходов.**
2. Потенциальный объем социальных льгот в 2003 г. составляет **2,8 трлн руб.** Реальные расходы на предоставление социальных льгот составляют не более **500 млрд руб.** Еще около **250 млрд руб.** приходится на транзакционные издержки функционирования системы льгот. Если бы государство ставило перед собой цель полного финансирования обязательств по социальным льготам, то, с учетом всех косвенных эффектов для экономики совокупные общественные потери составили бы **7 трлн руб.**, из которых **4,6 трлн руб.** следовало бы считать неэффективными.
3. Основными недостатками системы социальных льгот являются: завышенность социальных обязательств, дисбаланс финансирования, запутанность и непрозрачность, усложненная дифференциация получателей, недостаточная адресность льгот, несоответствие льгот прожиточному минимуму, стимулирование непроизводительных расходов, коррупция, инфраструктурная необеспеченность, моральный дискомфорт.
4. Основными направлениями реформирования системы социальных льгот должны стать: ликвидация значительной части льгот, повышение адресности оставшихся льгот, перевод льгот из натуральной в денежную форму, развитие системы госзаказа.
5. Реформирование системы социальных льгот в перспективе обязательно требует **изменения соответствующих конституционных норм.**
6. Общая величина потерь консолидированного бюджета от существования налоговых льгот по оценкам ФБК составляет около **300 млрд руб.**
7. Основные недостатки существующей системы налоговых льгот: завышенный объем, их неупорядоченность, нецелевое использование, неэффективность.
8. Основными направлениями реформирования системы налоговых льгот должны стать: ликвидация значительной части льгот (в первую очередь, по НДС), переход к адресным механизмам поддержки, реформирование системы льгот, связанных с бюджетными средствами.

Приложения

Приложение 1. Основные категории получателей социальных льгот

Получатели по социальному статусу:

- инвалиды всех категорий;
- участники Великой Отечественной войны, другие категории граждан, имеющие льготы в связи с Великой Отечественной войной;
- ветераны боевых действий;
- члены семей погибших (умерших) инвалидов войны участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий;
- ветераны труда;
- ветераны военной службы;
- ветераны государственной службы;
- Герои Советского Союза;
- Герои Российской Федерации;
- полные кавалеры ордена Славы;
- Герои Социалистического Труда;
- полные кавалеры ордена Трудовой Славы;
- доноры;
- граждане, награжденные знаком «Почетный донор России» или «Почетный донор СССР»;
- граждане, подвергшиеся воздействию радиации;
- граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие аварии на Чернобыльской АЭС;
- граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие аварии на ПО «Маяк», река Теча;

- граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне;
- лица, проживающие на территориях, прилегающих к объектам атомной энергетики;
- лица, проживающие/работающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- беременные женщины;
- женщины – матери, родители и лица их заменяющие;
- дети;
- родители, дети которых являются ВИЧ-инфицированными;
- несовершеннолетние ВИЧ-инфицированные дети;
- лица, страдающие психиатрическими расстройствами;
- бывшие несовершеннолетние узники фашизма;
- реабилитированные граждане, лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, и их близкие родственники;
- граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации;
- граждане пожилого возраста (женщины старше 55 лет, мужчины старше 60 лет) и инвалиды (в том числе дети-инвалиды), нуждающиеся в постоянной или временной посторонней помощи в связи с частичной или полной утратой возможности самостоятельно удовлетворять свои основные жизненные потребности вследствие ограничения способности к самообслуживанию и (или) передвижению;
- лица без определенного места жительства;
- лица, осуществляющие уход за нетрудоспособными гражданами;
- безработные граждане;

категории по профессиональной принадлежности:

- военнослужащие;
- граждане, уволенные с военной службы по льготным основаниям, имеющие общую продолжительность военной службы 20 лет и более;
- судьи;
- сотрудники органов федеральной службы безопасности;

- должностные лица таможенных органов;
- прокуроры и следователи;
- сотрудники налоговой полиции;
- сотрудники милиции;
- лица, награжденные почетным знаком «Заслуженный сотрудник МВД Российской Федерации»;
- сотрудники федеральной фельдъегерской связи;
- военнослужащие внутренних войск;
- личный состав Государственной противопожарной службы;
- работники уголовно-исполнительной системы;
- работники культуры;
- работники образовательных учреждений;
- медицинские и фармацевтические работники;
- педагогические, медицинские работники, культпросветработники, киномеханики, зоотехники, ветеринары, работающие и проживающие в сельской местности и рабочих поселках;
- врачи-психиатры, иные специалисты, медицинский и другой персонал, участвующий в оказании психиатрической помощи;
- работники предприятий, учреждений и организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, обеспечивающие диагностику и лечение ВИЧ – инфицированных;
- работники Российской транспортной инспекции;
- работники предприятий, организаций, учреждений, министерств и ведомств Российской Федерации, командированные на космодром «Байконур» для выполнения специальных работ, и члены их семей;
- граждане из подразделений особого риска;
- лица, проживающие и работающие в закрытых административно-территориальных образованиях;
- граждане, проживающие и работающие на территории вокруг объекта по хранению химического оружия или объекта по уничтожению химического оружия;

- пенсионеры – бывшие работники предприятий, организаций и акционерных обществ угольной промышленности Российской Федерации, проживающие в угольных регионах;
- судебные приставы – исполнители;
- работники предприятий и учреждений железнодорожного транспорта, а также: обучающиеся по очной форме в средних специальных учебных заведениях Министерства путей сообщения Российской Федерации; освобожденные (штатные) работники профсоюзных организаций отраслевого профсоюза, действующих на федеральном железнодорожном транспорте; работники профессионально-технических и технических училищ, осуществляющих на базе предприятий железных дорог подготовку кадров массовых профессий только для федерального железнодорожного транспорта;
- вышедшие на пенсию лица, награжденные знаком «Почетному железнодорожнику»;
- спасатели аварийно-спасательных служб;
- лица, обучающиеся в образовательных учреждениях;
- лица, совмещающие учебу в высшем учебном заведении с работой;
- сотрудники органов внешней разведки Российской Федерации;
- мировые судьи;
- работники, занятые на тяжелых работах и работах с опасными (или) вредными условиями труда по добыче (переработке) угля;
- работники организаций почтовой связи;
- социальные работники;
- спортсмены и работники физкультурно-спортивных организаций;
- профсоюзные работники;
- члены казачьих обществ, взявшие на себя в установленном порядке обязательства по несению государственной и иной службы;
- члены летных экипажей воздушных судов гражданской авиации;
- женщины (льготы в связи с условиями работы).

Приложение 2. Социальные льготы, действие которых приостановлено Федеральным законом от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год»

Для граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь, другие заболевания, и инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы:

- первоочередное бесплатное обеспечение легковым автомобилем при наличии соответствующих медицинских показаний;
- однократное получение беспроцентной ссуды на приобретение или строительство садовых домиков, благоустройство садовых участков, внеочередное обеспечение необходимыми строительными материалами;
- однократное получение беспроцентной ссуды на покупку (приобретение) жилья, кооперативное или индивидуальное жилищное строительство (при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий) с погашением 50% ссуды за счет средств федерального бюджета;
- однократное получение беспроцентной ссуды для организации подсобного или фермерского хозяйства

Для участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в зоне отчуждения:

- однократное получение беспроцентной ссуды на покупку (приобретение) жилья, кооперативное или индивидуальное жилищное строительство с погашением 25% ссуды за счет средств федерального бюджета

Для граждан, эвакуированных из зоны отчуждения и переселенных (переселяемых) из зоны отселения:

- однократное получение беспроцентной ссуды на хозяйственное обзаведение и на строительство индивидуального жилого дома с надворными постройками;
- получение беспроцентной ссуды на приобретение или строительство садовых домиков и благоустройство садовых участков

Для граждан, постоянно проживающих (работающих) на территории зоны проживания с правом на отселение:

- однократное получение беспроцентной ссуды на индивидуальное или кооперативное жилищное строительство при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий

Для граждан, подвергшихся радиоактивному воздействию вследствие чернобыльской катастрофы, независимо от места проживания:

- обязательное бесплатное государственное страхование личности от риска радиационного ущерба в пределах 20 000 руб.

Для жертв политических репрессий:

- право на получение беспроцентной ссуды для строительства жилья;
- бесплатное обеспечение автомобилем класса ЗАЗ-968М при наличии медицинских показаний на мотоцикл, при отсутствии противопоказаний к вождению автомобиля

Для граждан, проживающих или работающих в закрытом административно-территориальном образовании:

- обязательное бесплатное государственное страхование на случай причинения ущерба их жизни, здоровью и имуществу из-за радиационного или иного воздействия при аварии на предприятиях и (или) объектах

Для вынужденных переселенцев:

- предоставление долговременной беспроцентной возвратной ссуды на строительство (приобретение) жилья

Для граждан, награжденных знаком «Почетный донор России» или «Почетный донор СССР»:

- бесплатный проезд на всех видах транспорта общего пользования (кроме такси) городского и пригородного сообщения и в сельской местности также на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) междугородного сообщения

Для студентов и аспирантов очной формы обучения государственных, муниципальных высших учебных заведений:

- бесплатный проезд железнодорожным транспортом один раз в год туда и обратно

Для обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, проживающим в семьях, среднедушевой доход которых не превышает величину прожиточного минимума:

- 50%-ная скидка со стоимости проезда на междугородном транспорте к месту назначения и обратно в пределах территории Российской Федерации

Для военнослужащих:

- выплата денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка (питания) в размере его стоимости – по просьбе военнослужащих, проходящих военную службу по контракту

Члены семей военнослужащих, потерявшие кормильца, имеют преимущественное право на получение льготных кредитов на строительство индивидуальных жилых

домов, строительство, ремонт садовых домиков и благоустройство садовых участков.

Приложение 3. Социальные льготы, предоставляемые судьям

На основании Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»:

- Зачет времени работы в должности судьи в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях в стаж работы судьи в полуторном размере;
- Выплата выходного пособия из расчета месячной заработной платы по последней должности за каждый полный год работы (но не менее шестикратного размера месячной заработной платы по оставляемой должности) ушедшему или удаленному в отставку судье;
- Сохранение за судьей после ухода или удаления его в отставку права на бесплатный проезд в общественном транспорте, а также иных прав, предусмотренных для этой категории судей действующим законодательством Российской Федерации;
- Предоставление выбора пребывающему в отставке судье, имеющему стаж работы в должности судьи не менее 20 лет: получение либо пенсии на общих основаниях, либо не облагаемого налогом ежемесячного пожизненного содержания в размере 80% заработной платы работающего по соответствующей должности судьи. Пребывающему в отставке судье, имеющему стаж работы в должности судьи менее 20 лет и достигшему возраста 55 (для женщин – 50) лет, размер ежемесячного пожизненного содержания исчисляется пропорционально количеству полных лет, отработанных в должности судьи;
- Увеличение пребывающему в отставке судье, имеющему стаж работы в этой должности более 20 лет, ежемесячного пожизненного содержания из расчета: за каждый год стажа работы свыше 20 лет – 1% указанного содержания, но всего не более 85% заработной платы занимающую соответствующую должность судьи;
- Право на получение ежемесячного пожизненного содержания и пенсии по инвалидности для пребывающих в отставке судей, ставших инвалидами вследствие военной травмы;
- Заработная плата для военных судей состоит из должностного оклада, оклада по воинскому званию, доплат за квалификационный класс, выслугу лет и 50%-ной доплаты к должностному окладу за особые условия труда, которые не могут быть уменьшены;
- В стаж работы, учитываемый при исчислении размера ежемесячного пожизненного содержания, включается время работы как в должности судьи, так и в должностях по юридической профессии в государственных организациях, для замещения которых необходимо высшее юридическое образование, а также время работы адвокатом до назначения его на должность судьи;

- Судьям, проработавшим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях соответственно не менее 15 и 20 календарных лет и ушедшим (удаленным) в отставку, ежемесячное пожизненное содержание назначается и выплачивается с учетом районного коэффициента к заработной плате независимо от их места жительства и времени обращения за указанным содержанием;
- Судьи, имеющие ученую степень кандидата юридических наук или ученое звание доцента, получают доплату в размере 5% от должностного оклада, а судьи, имеющие ученую степень доктора юридических наук или ученое звание профессора, – 10% от должностного оклада. Судьи, имеющие почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации», получают доплату в размере 10% от должностного оклада. На указанные доплаты имеют право и судьи, пребывающие в отставке, а также работники судов, имеющие классные чины;
- Предоставление ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска с учетом стажа его работы по юридической профессии;
- Время следования судьи к месту отдыха и обратно в срок отпуска не засчитывается;
- Оплата стоимости проезда к месту отдыха и обратно;
- Местная администрация обязана не позднее шести месяцев после наделения судьи полномочиями и (или) в случае необходимости улучшения его жилищных условий предоставить ему во внеочередном порядке по месту нахождения суда благоустроенное жилое помещение в виде отдельной квартиры или дома с учетом права судьи на дополнительную жилую площадь в размере не менее 20 кв. м или в виде отдельной комнаты. Жилое помещение передается в собственность судьи бесплатно;
- С согласия судьи вместо предоставления жилого помещения ему выдается из средств федерального бюджета беспроцентная ссуда на приобретение или строительство жилья, которая погашается при условии 10 лет его работы в должности судьи;
- Установка домашнего телефона и предоставление мест в детских дошкольных учреждениях с оплатой за счет местного бюджета во внеочередном порядке в течение трех месяцев;
- Судья, ушедший или удаленный в отставку со стажем работы в должности судьи не менее 20 лет либо ставший инвалидом в период работы и пожелавший переехать на постоянное место жительства в другую местность, обеспечивается во внеочередном порядке местной администрацией благоустроенным жильем в виде отдельной квартиры или дома за счет федерального бюджета. Ему предоставляется возможность внеочередного вступления в члены жилищно-строительного кооператива, оказывается содействие в индивидуальном жилищном строительстве;
- Сохранение права на пользование предоставленной дополнительной жилой площадью для судей, находящихся в отставке;

- Право для судей и членов их семей на медицинское обслуживание, включая обеспечение лекарственными средствами, которое оплачивается за счет средств федерального бюджета. Эти права сохраняются за судьей и после ухода (удаления) его в отставку или на пенсию. При этом медицинское обслуживание находящегося в отставке или на пенсии судьи и членов его семьи производится за счет средств федерального бюджета в тех же лечебных учреждениях, в которых они состояли на учете;
- Право на санаторно-курортное лечение, которое судье, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям оплачивается за счет средств федерального бюджета. Эти права сохраняются за судьей и после ухода (удаления) в отставку или на пенсию;
- В случае прекращения полномочий судьи вследствие его смерти или вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим, его семье выплачивается единовременное пособие из расчета его месячной заработной платы по последней должности за каждый полный год работы судьей, но не менее его годовой заработной платы;
- В случае упразднения или реорганизации суда судья может быть с его согласия переведен в другой суд. За время, в течение которого оформляется перевод, за судьей сохраняется заработная плата. В случае отказа судьи от перевода он имеет право на выход в отставку на общих основаниях. В этом случае ему также выплачивается компенсация в размере годовой заработной платы по последней должности;
- Право по служебному удостоверению на бесплатное пользование на территории Российской Федерации всеми видами общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (кроме такси);
- Право бронирования и получения вне очереди мест в гостиницах и приобретения проездных документов на все виды транспорта;
- Обеспечение бесплатным служебным обмундированием по нормам, определяемым Правительством Российской Федерации;
- Обязательное государственное страхование жизни, здоровья и имущества судьи за счет средств федерального бюджета. При этом жизнь и здоровье судьи подлежат страхованию на сумму его пятнадцатилетней заработной платы;
- В случае причинения судье увечья или иного повреждения здоровья, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью, ему ежемесячно выплачивается возмещение в виде заработной платы занимающего соответствующую должность судьи. При этом пенсия по инвалидности, назначенная судье в связи с увечьем, а равно другие виды пенсий, назначенные как до, так и после увечья, в счет возмещения вреда не засчитываются. Также не засчитываются в счет возмещения вреда заработок, получаемый потерпевшим судьей после увечья, а также выплаты, полученные им по обязательному государственному страхованию;

- В случае гибели (смерти) судьи нетрудоспособным членам его семьи, находившимся на его иждивении, ежемесячно выплачивается возмещение в размере заработной платы занимающего соответствующую должность судьи за вычетом доли, приходившейся на самого судью, без зачета выплат по обязательному государственному страхованию, пенсии по случаю потери кормильца, и иных пенсий, зарплаток, стипендий и других доходов. Указанный порядок выплаты применяется и в случае гибели (смерти) пребывающего в отставке судьи, членам семьи которого, находившимся на его иждивении, ежемесячно выплачивается возмещение исходя из размера назначенного судье пожизненного содержания;
- Ущерб, причиненный уничтожением или повреждением имущества, принадлежащего судье или членам его семьи, подлежит возмещению ему или членам его семьи в полном объеме.

На основании Федерального закона от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации»:

- Выплата ежемесячной надбавки к заработной плате в размере 50% ежемесячного пожизненного содержания, которое могло быть начислено при выходе в отставку, судьям, имеющим право на получение ежемесячного пожизненного содержания в полном размере, но продолжающим работать;
- Возмещение в полном объеме расходов по переезду судей и членов их семей при переводе в другую местность;
- Компенсацию понесенных расходов, связанных с наймом (поднаймом) жилых помещений до предоставления жилой площади;
- Выплата денежной компенсации в размере стоимости путевки при неиспользовании права на санаторно-курортное лечение.

Приложение 4. Социальные статьи в Конституциях России и зарубежных стран

Конституция – основной закон страны, определяющий его общественное и государственное устройство, порядок и принципы образования представительных органов власти, избирательную систему, основные права и обязанности граждан.

Россия

Особенностью Российской Конституции является взятие государством на себя большого объема социальных обязательств. Основными социальными статьями Конституции Российской Федерации являются следующие.

Статья 7

1. Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.
2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Статья 39

1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.
2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.
3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Статья 40 пункт 3

Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Таким образом, Конституция Российской Федерации закрепляет следующие основные направления социальной политики государства:

- государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства;
- назначение пенсий инвалидам и иным нетрудоспособным лицам;

- создание системы, социальных служб занятости, призванных принимать действенные меры по трудоустройству лиц, не имеющих постоянной работы, и выплачивать им в соответствии с действующим законодательством пособия по безработице;
- выплата государственных пенсий и социальных пособий;
- охрана труда и здоровья людей;
- установление гарантированного минимального размера заработной платы;
- обеспечение жильем

Закрепление в Конституции гарантий социального обеспечения основывается на положениях международных актов: Всеобщей декларации прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.); Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.).

Испания

Конституция Испании является самой «социальной» в плане раскрытия социальных гарантий государства, однако, по сравнению с российской Конституцией, они выглядят более рамочными.

Статья 39

1. Государственные власти обеспечивают правовую, экономическую и социальную защиту семьи.
2. Государственные власти обеспечивают также всестороннюю защиту детей. Закон оказывает содействие установлению отцовства.
4. Дети пользуются защитой, предусмотренной в международных соглашениях, заключенных для защиты их прав.

Статья 40

1. Государственные власти создают благоприятные условия для социального и экономического развития, а также для более справедливого распределения региональных и частных доходов, в рамках политики по стабилизации экономики.

Статья 41

Государственные власти поддерживают государственную систему социального страхования для всех граждан, обеспечивающую помощь и необходимые социальные услуги в случае необходимости, прежде всего при безработице. Дополнительные помощь и услуги осуществляются на добровольной основе.

Статья 49

Государственные власти проводят, по отношению к лицам ослабленным в их психических, сенсорных и физических способностях политику по профилактике, лечению и интеграции в общество, оказывая им специальную помощь и специальную

защиту в осуществлении ими прав, предусмотренных для всех граждан настоящим Разделом.

Статья 50

Государственные власти гарантируют посредством предоставления пенсий, достаточных размеров и периодически индексируемых, минимальный экономический уровень граждан в старости. Власти способствуют также их благополучию, независимо от семейных обязанностей, посредством системы социальных служб, предназначенных для разрешения их специфических проблем в области здоровья, жилья, культуры и досуга.

Италия

В реальности социальность проводимой политики не обязательно связана с закреплением социальности государства в Конституции. Например, Италия, не являющаяся по Конституции социальным государством, при этом устанавливает в своем основном законе следующие льготы:

Статья 32.

Республика охраняет здоровье как основное право личности и основной общественный интерес и гарантирует бесплатное лечение для неимущих.

Статья 38.

Каждый гражданин, неспособный к труду и лишенный необходимых средств к существованию, имеет право на поддержку и помощь общества.

Трудящиеся имеют право на то, чтобы для них были предусмотрены и обеспечены средства, соответствующие их жизненным потребностям, в случаях несчастья, болезни, инвалидности, старости и не зависящей от них безработицы.

Япония

Интересным является также случай ограничения области существования государственных льгот в Конституции Японии, принятой в 1947 г., которая фактически запрещает ту часть привилегий, предоставляемых по профессиональному признаку, которая относится к выслуге лет, званиям и т.д.

Статья 14

Никакие привилегии не предоставляются при присвоении почетных званий, наград или знаков отличия, и любая такая награда действительна только при жизни лица, которое имеет ее в настоящее время или может получить в будущем.

Другие страны

В мировой практике закрепление Конституцией государственных социальных гарантий весьма редкое явление. Реально, практически ни в одной Конституции стран мира не описываются подробно все социальные гарантии государства.

Среди стран Восточной и Центральной Европы лишь Албания, Румыния и Венгрия заявляют о социальном характере государства. При этом, понятие социального государства в Конституциях не раскрывается, и соответственно не происходит перечисление социальных обязательств государства.

Логичным было бы упоминания социальности в Конституциях развитых стран, имеющих серьезные программы в области снижения дифференциации доходов населения и заботящихся о социальной справедливости. Однако, кроме Испании, выделяются лишь Германия и Франция. При этом, последние просто закрепляют социальность государства в Конституции.

Интересным является тот факт, что самая «социалистическая» страна Европы – Швеция – в своей Конституции, состоящей из трех документов (Акт о престолонаследии 1810 г., Форма правления 1974 г., Акт о свободе печати 1974 г.) не выделяет социальный характер, как основной принцип функционирования государства. Другие Скандинавские страны, славящиеся низким уровнем социального неравенства, также не объявляют себя социальными государствами.

Приложение 5. Режим свободной экономической зоны в Калининградской области

Свободная экономическая зона «Янтарь» была создана в 1991 г. Постановлением Совмина РСФСР от 25 сентября 1991 г. № 497. Положение о создании в Калининграде свободной экономической зоны (СЭЗ) предусматривало в том числе и предоставление размещаемым в Калининградской области предприятиям пятилетнего налогового кредита «на коммерческо-договорных условиях». Предусматривалось, что в рамках предоставленного налогового кредита ставки и льготы по всем видам налогов в СЭЗ «Янтарь» устанавливаются Калининградским областным Советом народных депутатов. К предприятиям-резидентам СЭЗ «Янтарь» не применялись повышение налога на прибыль, превышающую установленный уровень рентабельности, государственное регулирование расходования средств, направляемых на потребление, а также экспортные и импортные налоги. Для иностранных инвесторов предусматривалось ограничение максимальной ставки налога на прибыль (в части прибыли, не переводимой за границу), а также освобождение от налогов прибыли, реинвестируемой в социальную сферу Калининградской области.

В 1993 г. Указом Президента России от 7 декабря 1993 г. № 2117 созданным после образования СЭЗ «Янтарь» предприятиям предоставлялся налоговый кредит по налогу на прибыль на срок 4 – 5 лет. В 1996 г. нормы указа Президента № 2117 и Постановления Совмина РСФСР от 25 сентября 1991 г. № 497 были частично заменены Федеральным законом от 22 января 1996 г. № 13-ФЗ «Об особой экономической зоне в Калининградской области», предусматривавшим льготы по уплате акцизов и НДС на ввозимые и вывозимые товары, а также освобождение от ввозных пошлин при перемещении произведенных в области товаров из Калининградской области на остальную территорию России.

В настоящий момент Постановление Совмина РСФСР № 497, а также Федеральный Закон «Об особой экономической зоне в Калининградской области» продолжают действовать. Предприятия СЭЗ «Янтарь» имеют право на налоговый кредит, в рамках которого местные власти могут устанавливать ставки по любым налогам, в т.ч. налогу на прибыль. Предусматривается и временное освобождение от налогообложения прибыли предприятий с иностранным участием. Действие налоговых льгот по внешнеторговым операциям последние несколько лет регулярно приостанавливается законами о федеральном бюджете.

Таблица 11

Промышленное производство Калининградской области

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Индекс промышленного производства, в % к предыдущему году	96	83	82	62	89	86	98	91	104	132
Промышленное производство, в % к 1990 г.	96	80	65	41	36	31	30	28	29	38

Источник: Госкомстат России

Предоставление стимулирующих налоговых и таможенных льгот не привело к развитию экономики Калининградской области. Льготы по ввозу товаров на территорию области привели к насыщению рынка импортными потребительскими товарами. До 80% импорта составляли товары народного потребления, а не оборудование и другие инвестиционные блага. Спад промышленного производства в Калининградской области составил в 1992 – 1998 гг. 72%, в то время как в среднем по России объем промышленного производства за 1991 – 1998 гг. по сравнению с 1990 г. сократился на 54%. Уровень иностранных инвестиций на душу населения в 1999 – 2000 гг. был почти втрое ниже общероссийского, то есть сохранялось отставание развития области от остальной территории России.

Таблица 12

**Основные показатели социально-экономического положения
Калининградской области в 2001г.**

в % к 2000 г.

Показатели	Российская Федерация	Калининградская область
Промышленная продукция	104,9	112,5
Сельскохозяйственная продукция	106,8	95,5
Инвестиции в основной капитал	108,7	137,1
Грузооборот предприятий транспорта	103,1	107,7
Розничная торговля	110,8	84,7
Платные услуги	100,8	104,1
Потребительские цены (прирост, декабрь к декабрю)	18,6	21,0

Источник: статистический комитет Калининградской области

После приостановления действия части льгот по внешнеторговым операциям, в 2000 – 2001 гг. в области наблюдался рост промышленного производства превышающий общероссийский уровень, однако в розничной торговле и производстве сельскохозяйственной продукции продолжалось падение производства.

Таблица 13

Социально-экономическое развитие Калининградской области в 2002г.

% к 2001г.

Показатели	Российская Федерация	Калининградская область
Промышленная продукция	103,7	108,5
Сельскохозяйственная продукция	101,7	102,8
Розничная торговля	109,1	100,4
Платные услуги	100,4	105,8

Источник: Госкомстат России

Лишь в 2002 г. большинство показателей Калининградской области оказалось выше среднероссийских значений, но говорить о высокой эффективности режима свободной экономической зоны «Янтарь» пока не приходится. В 15 регионах России в 2002 г. был достигнут темп роста промышленности, гораздо более высокий чем в Калининградской области – то есть **наличие режима свободной экономиче-**

ской зоны не вывело область на лидирующие позиции по темпам роста промышленного производства.

В то время как экономический эффект от функционирования свободной экономической зоны оказывается достаточно сомнительным, о негативных эффектах таможенных и налоговых льгот по внешнеторговым операциям можно говорить с уверенностью. Льготы в Калининградской области привели к развитию теневой экономики и стимулированию использования режима СЭЗ для импортирования продукции в Российскую Федерацию. По данным калининградского консультационного центра «Бизнес-Эксперт»¹⁹, объем теневой экономики в Калининградской области составляет по разным оценкам от 35 до 95% по сравнению с официальным ВРП области – то есть, от четверти до половины экономики Калининграда работает в теневом секторе.

¹⁹ <http://www.ercgnet.ru/publications/pub005.html>

Приложение 6. Коммунальные льготы

Понятие льготы

Основная проблема при анализе коммунальных льгот связана с необходимостью выделения льгот из общей структуры тарифной политики. В настоящее время региональные энергетические комиссии регулируют тарифы в отношении следующих категорий потребителей электрической энергии:

- промышленные (мощность св. 750 кВА);
- промышленные (мощность менее 750 кВА);
- непромышленные;
- бюджетные;
- железнодорожный транспорт;
- производственные нужды сельхозпотребителей;
- городское население (с отдельным тарифом для пользователей электроплит);
- сельское население.

Установление различных тарифов для промышленных и непромышленных потребителей, а также транспорта можно считать элементами тарифной политики, так как эти потребители характеризуются различными режимами и объемами потребления электроэнергии.

Реально льготами можно считать более низкие тарифы бюджетным учреждениям и населению – тем более что льготный характер этих тарифов, часто не оправдывающий существующего уровня издержек, признается многими.

Цена льгот по электроэнергии

По данным РАО ЕЭС, в 2002 году объем реализации электроэнергии на розничном рынке составил 580 млрд кВтч. Из них населением было потреблено 46,3 млрд кВтч. (8% общего потребления), а бюджетными организациями всех уровней 39,8 млрд кВтч. (около 7%).

При этом средний тариф для населения с учетом всех льгот в 2002 году составлял 48,77 коп./кВтч, в то время как уровень наиболее низких промышленных тарифов (для крупных потребителей электроэнергии) составлял 64,85 коп./кВтч.

По оценке РАО ЕЭС, в 2002 году потери от льгот населению по оплате электроэнергии составляли около **14 млрд руб.**

Ситуация с бюджетными организациями ненамного отличается от ситуации с населением. Около половины региональных энергетических комиссий представляют госучреждениям льготы по оплате электроэнергии, что приводит к занижению тарифа по сравнению с промышленными предприятиями, использующими электроэнергию низкого напряжения, на 10 – 15%, а в отдельных регионах и на гораздо большую величину. По данным ФЭК России, в Белгородской области в мае 2003 г. тариф для бюджетных организаций составлял 45 коп./кВтч., а для промышленных предприятий – 99,2 коп./кВтч.

Потери, возникающие от предоставления льгот бюджетным потребителям можно оценить в **5 – 6 млрд руб.**

Далеко не весь ущерб от льгот приходится на энергопроизводящие компании. Значительная его часть возложена на промышленность. Несмотря на все усилия государства, объем перекрестного субсидирования по-прежнему достаточно высок. К примеру, в I полугодии 2002 г. РЭК Нижегородской области «обеспечила» объем перекрестного субсидирования в 315,6 млн руб.

Цена льгот по оплате услуг связи

Как и в случае с электроэнергией, льготами в отношении услуг связи можно считать более низкие тарифы для бюджетных организаций и населения.

По данным МАП России, в 2002 г. в среднем по Российской Федерации тарифы на междугороднюю связь для организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов, были ниже тарифов для населения на 23%, а организаций, не финансируемых из соответствующих бюджетов — 55 %. То есть, тарифы для населения отличались от тарифов для организаций примерно на 42%.

Учитывая, что по данным Госкомстата в 2002 г. объем доходов от услуг междугородней и международной связи составил около 65,6 млрд руб., из которых 29,1 млрд руб. составляли доходы от предоставления услуг населению, отказ от льготных тарифов населению мог бы увеличить доход компаний примерно на 21 млрд руб. С учетом уровня потребления услуг связи государственными организациями, общий объем потерь от предоставления льгот по услугам связи составлял порядка **30 млрд руб.**

В 2003 г., из-за роста и значительного сближения тарифов для бюджетников и населения (теперь разрыв между ними в среднем по России всего 5%), потери доходов телекоммуникационных компаний будут значительно ниже, и могут оцениваться в **15 – 20 млрд руб.**

Недостаток льгот и направления их реформирования.

Льготы являются серьезным препятствием для развития сектора коммунальных услуг. Низкий уровень оплаты порождает низкое качество услуг.

В отношении коммунальных услуг льготы представляют собой по сути нормативно установленные цены. Эти цены действительно носят льготный характер, так как не позволяют производителю услуги покрыть имеющиеся издержки.

Существование перекрестного субсидирования возлагает большую нагрузку на промышленность, бремя льгот несут на себе предприятия. Результатом более высокой нагрузки на предприятия является сокращение их инвестиционной активности.

Основными направлениями реформирования в данной области являются:

- приближение тарифов для населения и бюджетных потребителей к общему уровню тарифов;
- ликвидация перекрестного субсидирования;
- переход к адресной поддержке населения.

В целом реформирование системы льгот в коммунальной сфере – это один из элементов до сих пор не реализованных жилищно-коммунальной реформы и реформы естественных монополий.