

УДК 342.25

**Ключевые слова:**

монетизация льгот,  
Закон № 122-ФЗ,  
нефинансируемые мандаты,  
социальные льготы,  
социальная поддержка,  
разграничение расходных полномочий

**А. Б. Золотарева**, к. ю. н.,

зав. лабораторией экспертизы законодательства РАНХиГС,  
руководитель научного направления «Правовые исследования»  
Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара  
(e-mail: zolot@iep.ru)

## **Закон о монетизации льгот: разграничение полномочий и нефинансируемые мандаты**

*В условиях оптимизации бюджетных расходов большое значение имеет инвентаризация и упорядочение социальных льгот, а также разграничение полномочий органов власти по их реализации и финансовому обеспечению. В этом году исполнилось десять лет со дня принятия Закона № 122-ФЗ<sup>1</sup>, именуемого в обиходе законом о монетизации льгот, ознаменовавшего революцию в системе социальной защиты. В этой статье мы остановимся на некоторых аспектах практики его применения.*

**Н**апомним основные цели Закона 122. Это приведение социальных обязательств государства в соответствие с возможностями бюджетной системы и тем самым обеспечение предпосылок для их реального исполнения и повышения доверия граждан к закону. Как известно, к моменту принятия этого закона совокупный объем декларируемых государством социальных обязательств в несколько раз превышал годовые доходы консолидированного бюджета. Кроме того, Закон 122 должен был обеспечить равный доступ граждан, принадлежащих к одной категории льготников, к мерам социальной поддержки за счет перевода льгот из натуральной формы в денежную и четко разграничить обязательства по предоставлению социальной поддержки между уровнями бюджетной системы.

По всем этим направлениям достигнут существенный прогресс, однако ни в одном из них реформа не доведена до конца. Так, нечеткость переходных положений Закона 122 вызвала многочисленные споры по вопросу сохранения льгот для лиц, у которых право на их получение возникло до вступления закона в силу. Несмотря на постоянное снижение

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

объемов помощи в натуральной форме, ее доля по-прежнему значима и на федеральном, и на региональном уровне<sup>2</sup>. Почти все социальные льготы предоставляются по категориальному принципу, т. е. без учета нуждаемости реципиентов, тогда как на адресные виды поддержки приходится ничтожная доля бюджетных расходов<sup>3</sup>.

В данной статье мы остановимся на тех положениях Закона 122, которые породили и продолжают порождать споры в правоприменительной практике.

## **СПОРЫ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ СТАБИЛЬНОСТИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В ПРОЦЕССЕ ЕЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

После вступления в силу Закона 122 на Конституционный суд (далее — КС) обрушился вал обращений граждан с требованием признать недействительными нормы, которыми были отменены ранее предусмотренные законодательством льготы. В практике КС можно найти примеры как минимум трех различных подходов к решению этого вопроса:

- нормы Закона 122, отменяющие ранее предоставлявшиеся льготы, не противоречат Конституции, поскольку «не могут рассматриваться как допускающие их произвольную отмену»;
- отмена льгот не противоречит Конституции, поскольку Конституция не закрепляет конкретные меры социальной защиты;
- отмена льгот противоречит Конституции.

Хотя эти подходы зачастую применялись в один и тот же период при рассмотрении аналогичных дел, наиболее распространенным все же был второй подход. Рассмотрим подробнее аргументацию каждого из них.

### **1) Нормы Закона 122, отменяющие ранее предоставлявшиеся льготы, не противоречат Конституции, поскольку «не могут рассматриваться как допускающие их произвольную отмену»**

Этот подход кажется парадоксальным, однако он не является изобретением Конституционного суда, а лишь воспроизводит бессмыслицу, заложенную в ч. 1 ст. 153 Закона 122. Вчитаемся в нее внимательно: «В рамках делящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых настоящим Федеральным законом нормах, настоящий Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом». Едва ли не каждая часть этой фразы вызывает недоумение.

Ссылка на «делящиеся правоотношения» создает ложное представление о разном объеме прав льготников, приобретших соответствующий статус до и после вступления закона в силу. Если законодатель действительно имел в виду необходимость сохранения каких-то из отменяемых льгот для лиц, у которых право на их получение возникло до 1 января

---

<sup>2</sup> На федеральном уровне в 2012 г. численность получателей набора социальных услуг в натуральной форме составляла около 3 млн человек, или 17,5 % от численности получателей единой денежной выплаты, а в совокупных расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований доля помощи в натуральной форме составляла около 125 млрд руб., или 23,5 %. Источник: расчеты автора по данным Федеральной службы государственной статистики («Социальное положение и уровень жизни населения России — 2013 г.»).

<sup>3</sup> Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России / Золотарева А., Мисихина С., Назаров В., Шаталов С. — М.: Издательство Института Гайдара, 2011. — 268 с.

2005 г., он должен был прямо указать в законе, какие именно льготы сохраняются и за счет какого уровня бюджетной системы они финансируются. Поскольку он этого не сделал, в действительности никаких различий в объеме прав льготников, приобретших этот статус до и после 1 января 2005 г., не существует. Но даже если бы такие различия были предусмотрены в законе, они скорее всего были бы признаны неконституционными по мотиву нарушения равенства прав граждан, относящихся к одной категории. Во всяком случае, именно так квалифицировал КС попытку органов власти Калининградской области сократить объем льгот для ветеранов труда, которым это звание было присвоено после введения в действие Закона 122<sup>4</sup>.

Во-вторых, использование термина «компенсационный характер» льгот создает представление о разном объеме прав лиц, льготы для которых носят компенсационный и некомпенсационный характер. Однако и это представление является ложным, поскольку содержание термина «компенсационный характер» льгот в законе не раскрывается. Обычно под компенсацией понимается восполнение неких расходов или вреда, в том числе нематериального. В этом смысле к льготам компенсационного характера можно отнести только льготы для лиц, которым действиями государства или службой по призыву государства причинен определенный вред (например, для жертв политических репрессий, инвалидов вследствие военной службы или радиационных катастроф). Однако возможно и более широкое толкование этого термина. Например, если признать компенсационный характер льгот для ветеранов военной службы, не являющихся инвалидами, нет оснований отказываться в признании компенсационного характера льгот для сельской интеллигенции или жителей Крайнего Севера. Во всех этих случаях основанием предоставления льгот является стремление воздать этим людям за их особые трудовые или моральные усилия, готовность идти на риск для реализации задач государственной политики. При таком толковании ч. 1 ст. 153 Закона распространяется на все категории льготников.

Но главное недоумение вызывает не туманность отдельных содержащихся в этой норме терминов, а ее общий смысл, точнее — его отсутствие. Если отбросить детали, ч. 1 ст. 153 Закона звучит так: «Для лиц, у которых до 1 января 2005 года возникло право на льготы, **отмененные настоящим законом**, сохраняется право на эти льготы **в форме и размерах, предусмотренных настоящим законом**». Но ведь если льготы отменены, предусмотренные законом их размеры равны нулю!

Эта абракадабра была положена в основу Определения КС от 27.12.2005 № 502-О, которым были восстановлены некоторые отмененные Законом 122 натуральные льготы без указания источника их финансирования, т. е. воссоздан правовой хаос, устранение которого являлось главной целью принятия этого Закона. Дело касалось отмены льготы в виде бесплатного проезда ветеранов боевых действий на всех видах городского транспорта общего пользования. В Определении КС по этому делу содержится несколько значимых тезисов:

а) Право бесплатного проезда для ветеранов боевых действий являлось публично-правовым обязательством в отношении граждан, выполнивших свой долг перед Отечеством. Исключив эту норму из закона «О ветеранах», федеральный законодатель не предусмотрел при этом соразмерную компенсацию.

С учетом положения Конституции о недопустимости издания законов, умаляющих права граждан, из этого, казалось бы, следует вывод о неконституционности оспариваемой нормы. Однако КС делает противоположный вывод и признает ее соответствующей Конституции, поскольку она «не может рассматриваться как допускающая произвольную

<sup>4</sup> Определение Конституционного суда Российской Федерации от 01.04.2008 № 479-О-П.

отмену ранее установленных ветеранам боевых действий прав». Этот вывод логически не совместим с признанием судом того очевидного факта, что именно так эта норма и рассматривается (иначе не было бы и повода для ее оспаривания). Таким образом, вместо анализа практических следствий применения оспариваемой нормы, состоящих в утрате ветеранами ранее предоставлявшихся им льгот, КС рассматривает собственное умозрительное толкование этой нормы. Причем предложенное КС толкование не только не применяется, но и не может применяться на практике без принятия на себя каким-то из уровней публичной власти обязанности по финансированию аннулированных льгот.

б) Видимо, сознавая это обстоятельство, КС установил обязанность **Российской Федерации и ее субъектов** обеспечить ветеранам боевых действий поддержку для беспрепятственного пользования услугами городского транспорта. Таким образом, обязательства по социальной поддержке ветеранов боевых действий, отнесенные Законом 122 к числу федеральных, в Определении КС превратились в **совместные** обязательства Федерации и ее субъектов.

в) КС не указывает, в какой форме Федерация должна софинансировать соответствующие расходы. В одном пункте Определения говорится, что при недостаточности собственных средств субъекты РФ «вправе рассчитывать на оказание им Российской Федерацией финансовой помощи **целевого** характера». В другом адекватным способом федеральной поддержки признается предоставление дотаций, то есть **нецелевой** помощи.

Таким образом, Определение КС №502-О породило полную правовую неопределенность в вопросе объема и источника финансирования мер, компенсирующих отмененные льготы. Признавая обязанность Федерации участвовать в их финансировании, КС не предписал законодателю урегулировать порядок исполнения этой обязанности.

Практические последствия принятия этого Определения КС представляют не меньший интерес, чем оно само. Хотя на Федерацию не были возложены сколько-нибудь определенные обязанности по финансированию отмененных транспортных льгот, в федеральном бюджете на 2006 г. были утверждены субвенции регионам «на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта» для граждан, социальная поддержка которых относится к ведению Российской Федерации. Регионам, не принявшим на себя обязательств по восстановлению этих льгот, субвенции не предоставлялись. Таким образом, Федерация стимулировала регионы к восстановлению льгот и одновременно создала прецедент финансирования за счет субвенций расходных обязательств, объем которых определялся не федеральным, а региональным законодателем. Эти субвенции предоставлялись регионам и в 2007 г., но уже в 2008-м вместо них стали предоставляться «межбюджетные трансферты на финансирование льгот для граждан, социальная поддержка которых относится к ведению Российской Федерации и ее субъектов» (хотя такой категории льготников попросту не существует). Теперь уже невозможно было установить, для покрытия каких именно расходов выделяются эти трансферты, а значит — нельзя было и предъявлять претензии по поводу их недостаточности. Наконец, в 2010 г. отказались и от этой формы софинансирования льгот для федеральных льготников.

Безответственная позиция федеральных властей в этом вопросе могла бы нанести значительный ущерб региональным бюджетам, если бы в дело не вмешались арбитражные суды. Например, ВАС РФ Определением от 19 марта 2010 г. № ВАС-3134/10 подтвердил законность ранее состоявшихся судебных решений о взыскании с федерального бюджета убытков, понесенных транспортным предприятием от предоставления федеральным льготникам льгот по оплате проезда во исполнение соглашения с муниципальным

образованием<sup>5</sup>. По мнению ВАС, Законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на регионы возложена обязанность по обеспечению равной доступности услуг общественного транспорта льготным категориям граждан, а не по финансированию этих услуг. Поэтому недостаточное выделение субъекту Федерации субвенций на эти цели предполагает доплату разницы за счет федерального бюджета.

Солидаризируясь с резолютивной частью решения ВАС, поскольку оно справедливо по существу, нельзя не отметить слабостей в его аргументации. Действительно, федеральное законодательство не возлагает на регионы обязанность по финансированию транспортных льгот для федеральных льготников. Однако оно не возлагает эту обязанность и на Федерацию, поскольку эти льготы отменены Законом 122 (на что обоснованно ссылался Минфин России). Формально основанием для предоставления льгот было именно решение региональных властей. Другое дело, что принято оно было по призыву Федерации в надежде на получение из федерального бюджета субвенций, которые на практике оказались недостаточными. Но отмеченные несообразности в позиции ВАС РФ не могут быть поставлены ему в вину, будучи следствием правовой неопределенности, порожденной ч. 1 ст. 153 Закона 122 и принятым на ее основе Определением КС № 502-О. Позиция арбитражных судов в этом вопросе привела к возникновению «обратного нефинансируемого мандата»: теперь уже Федерация финансирует льготы, установленные законами регионов.

### **2) Отмена льгот не противоречит Конституции, поскольку Конституция не закрепляет конкретные меры социальной защиты, объем и условия их предоставления**

Примером этого подхода является, в частности, Определение КС от 16.12.2010 № 1654-О-О, в котором рассматривалась конституционность отмены права ветеранов боевых действий на бесплатное получение земельных участков. Как видим, это дело по предмету спора почти идентично рассмотренному в Определении № 502-О: речь идет об отмене двух разных видов льгот для ветеранов боевых действий. Однако аргументация этих решений совершенно различна. В определении 2005 г. КС, отказывая в удовлетворении жалобы, по крайней мере признавал недопустимость отмены льгот без адекватной компенсации.

В данном деле КС вообще не считает нужным исследование вопроса о соразмерности компенсации, ссылаясь на свободное усмотрение законодателя, который, заменяя натуральные льготы ежемесячной денежной выплатой, принял достаточные меры для «обеспечения стабильности юридического статуса ветеранов боевых действий». Очевидная несоразмерность ежемесячной денежной выплаты и права на бесплатное получение земли КС не смущает.

Другой пример такого подхода, но с еще более жесткой аргументацией — Определение КС от 21 декабря 2006 г. № 633-О, предметом рассмотрения которого также была отмена права на бесплатное получение земельных участков, на сей раз — для военнослужащих. В данном Определении о необходимости какой бы то ни было компенсации речи не идет, а просто констатируется, что, поскольку бесплатное предоставление земельных участков Конституцией не гарантируется, отмена этой льготы относится к дискреционным полномочиям законодателя.

### **3) Отмена льгот противоречит Конституции**

Примером этого редкого в практике КС подхода является Постановление от 14 мая 2013 г. № 9-П. Это Постановление особенно интересно недавней датой его принятия,

<sup>5</sup> Подход, нашедший отражение в этом Определении, последовательно проводится ВАС при рассмотрении аналогичных дел (см., напр., Определения ВАС РФ от 11.01.2012 № ВАС-17218/11 и от 19.03.2010 № ВАС-3133/10; Постановление президиума ВАС РФ от 23.06.2009 № 2992/09).

поскольку ему предшествовала многолетняя практика отказов в удовлетворении аналогичных жалоб. Оспаривалась конституционность отмены компенсации пенсионерам транспортных расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера. Начав с констатации, что введение и отмена данной льготы является дискрецией законодателя, КС добавил: осуществляя свою «дискрецию», законодатель должен поддерживать уверенность граждан в том, что приобретенное на основе действующего законодательства право будет реализовано. Исходя из этого, КС предписал федеральному законодателю урегулировать вопрос о порядке компенсации пенсионерам расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера. Впредь до внесения соответствующих изменений в законодательство КС отнес выплату таких компенсаций к расходным обязательствам Федерации.

Ввиду явного противоречия данного решения ранее занимаемой КС позиции один из его судей (К. В. Арановский) выразил особое мнение по сути дела, которое выразилось в следующем: отстаивая принцип стабильности правового регулирования, КС должен был учитывать, что у пенсионеров Крайнего Севера права на возмещение данных затрат в действительности никогда не существовало (ввиду отсутствия в законе указаний на источник финансирования этой льготы), а потому их нельзя было лишить этого права.

Обзор практики рассмотрения споров, связанных с обеспечением стабильности системы социальной защиты в условиях ее реформирования, приводит к выводу о необходимости отмены ч. 1 ст. 153 Закона 122, как бессмысленной и вредной. Попытки ее применения привели к воссозданию декларативных социальных обязательств, не имеющих определенного источника финансирования, и многочисленным судебным спорам.

Что касается конституционного принципа недопустимости издания законов, умаляющих права граждан, то его, безусловно, нужно придерживаться, но нельзя абсолютизировать. Во-первых, этот принцип затрагивает главным образом основополагающие права и свободы человека, закрепленные в самой Конституции, а не право на получение конкретного набора социальных льгот, состав, объем и круг реципиентов которых могут меняться в зависимости от бюджетных возможностей и приоритетов государственной политики.

Во-вторых, мы разделяем мнение судьи Арановского о том, что прежде чем решать вопрос о допустимости отмены ранее предусмотренных законом льгот, следует установить, существовали ли эти льготы на деле или только декларировались. В последнем случае любое предоставленное взамен декларации благо, даже не сопоставимое с ней по размеру, не только не является ущемлением прав граждан, но напротив — повышает уровень социальной защиты.

В-третьих, надо учитывать, что даже те изменения в системе социальной защиты, которые направлены на повышение ее уровня, могут повлечь ухудшение положения отдельных потребителей. Например, такой эффект всегда наблюдается при монетизации льгот (ввиду различий в уровне потребления льгот в натуральной форме). Это прекрасно понимают и суды общей юрисдикции, на которые легло рассмотрение жалоб граждан на недостаточность мер социальной защиты, введенных взамен отмененных льгот. Верховный суд часто рассматривал такие жалобы, последовательно проводя позицию, что если совокупный объем бюджетных расходов на предоставление льгот не снизился, права граждан не нарушены<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> См., напр., Определения Верховного суда от 03.08.2005 № 3-Г05-5, от 24.08.2005 № 1-Г05-21, от 26.04.2006 № 1-Г06-5, от 01.04.2009 № 45-Г09-6, от 17.03.2010 № 14-Г10-1, от 17.08.2011 № 67-Г11-25.

## **СПОРЫ О ДОПУСТИМОСТИ НЕФИНАНСИРУЕМЫХ МАНДАТОВ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ**

Несмотря на то что ликвидация нефинансируемых мандатов в сфере социальной защиты была одной из главных целей Закона 122, в него была включена норма, узаконивающая их существование. Речь идет о ч. 2 ст. 153, согласно которой регионы и муниципалитеты не вправе снижать, по сравнению с ранее предусмотренным, уровень социальной поддержки категорий граждан, переданных в их компетенцию. Многие регионы и муниципалитеты усмотрели в ней нарушение установленных Конституцией принципов разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Конституционность этой нормы рассматривалась, в частности, в Определении КС от 11.07.2006 № 353-О. По мнению заявителя, передача социальной поддержки отдельных категорий граждан в исключительное ведение субъектов РФ несовместимо с требованием поддерживать уровень их социальной защиты на определенном федеральными властями уровне. Однако КС решил, что, поскольку социальная защита отнесена к совместному ведению Федерации и регионов, передача отдельных полномочий в этой сфере на уровень субъектов РФ не означает их передачи в исключительное ведение субъектов РФ. При недостаточности доходов региональных бюджетов для покрытия расходов, обусловленных решениями федерального законодателя, КС рекомендовал использовать регулирующие доходные источники и «иные формы взаимодействия бюджетов».

Конституционность ч. 2 ст. 153 Закона 122 была подтверждена КС также в Постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П, хотя в данном случае ссылка на отнесение вопросов социальной защиты к совместному ведению Федерации и ее субъектов была невозможна, поскольку оспаривалось возложение нефинансируемого мандата на местные бюджеты. Обращению в Конституционный суд предшествовали следующие события. Законом 122 в числе прочих были отменены нормативные акты, ограничивавшие размер платы родителей за содержание детей в дошкольных учреждениях. После этого органы местного самоуправления Твери повысили размер родительской платы, однако это решение было отменено судом со ссылкой на ч. 2 ст. 153 Закона 122. В связи с этим органы местного самоуправления Твери обратились в КС с просьбой признать ч. 2 ст. 153 Закона 122 неконституционной ввиду ограничения прав граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. По мнению заявителей, не допуская уменьшения объема ранее установленных льгот на содержание детей в дошкольных учреждениях, эта норма не позволяет перераспределять средства на решение тех социальных проблем, которые органы местного самоуправления считают приоритетными, и сокращать расходы местного бюджета пропорционально уменьшению его доходов.

В данном случае основанием для отказа в удовлетворении жалобы КС избрал закрепленное Конституцией право граждан на общедоступное и бесплатное дошкольное образование, предполагающее нормативное закрепление минимальных федеральных стандартов его обеспечения, которые регионы и муниципалитеты должны учитывать, осуществляя собственное нормативное регулирование. Не оспаривая необходимости существования федеральных образовательных стандартов, мы, однако, не можем согласиться с возложением обязанности по их финансированию на муниципальные образования без компенсации соответствующих расходов.

Однако в отношении компенсации данное решение КС не более конкретно, чем ранее рассмотренное Определение № 353-О. В нем говорится лишь, что недостаточность собственных доходов муниципальных образований влечет обязанность Федерации и ее субъектов осуществлять надлежащее бюджетное регулирование. При этом «конкретные формы компенсации... определяются в законодательном порядке». Заявляя этот тезис, КС не озаботился выяснением вопроса о том, определены ли в законодательном

порядке «конкретные формы компенсации», и не предписал восполнить соответствующий правовой пробел при его наличии. Таким образом, КС легализовал возложение на органы местного самоуправления некомпенсируемого мандата, препятствующего реализации конституционного правомочия по самостоятельному решению вопросов местного значения.

Позиция Конституционного суда в этом вопросе прямо противоположна позиции Высшего арбитражного<sup>7</sup>, который не считает отнесение Конституцией социальной защиты к совместному ведению Федерации и ее субъектов основанием для установления федеральными законами льгот с возложением обязанности по их финансированию на регионы за счет их собственных доходов.

Не вдаваясь в вопрос о том, какое из двух толкований Конституции — ВАС или КС — более соответствует ее духу (поскольку ответ на этот вопрос лежит в области субъективных представлений), отметим, что именно позиция ВАС соответствует базовым принципам разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами, закрепленным в Законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Напомним, что п. 2 ст. 26.3 этого закона содержит перечень полномочий по предметам совместного ведения (включающий в т. ч. и социальную поддержку региональных категорий льготников), реализация которых осуществляется регионами за счет их собственных доходов. Согласно п. 4 той же статьи федеральные законы по вопросам, перечисленным в п. 2, не могут содержать положений, которыми определяются объем и порядок осуществления соответствующих расходов региональных бюджетов. Правда, федеральный законодатель сам нарушил этот принцип в ч. 2 ст. 153 Закона 122, обязав регионы сохранять ранее достигнутый уровень социальной поддержки льготников, переданных в региональную компетенцию. Таким образом, существует противоречие норм двух федеральных законов, которое мы считаем необходимым устранить, приведя нормы Закона 122 в соответствие с Законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Простую отмену ч. 2 ст. 153 Закона 122-ФЗ, разумеется, нельзя назвать приемлемым способом решения проблемы в силу все того же конституционного запрета на издание законов, умаляющих права граждан. Финансирование в виде субвенций из федерального бюджета расходных обязательств, регулируемых региональным законодательством, — также тупиковый путь, поскольку это исключает возможность их реструктуризации. Остается единственный выход — вернуть в компетенцию Федерации все расходные обязательства, в отношении которых федеральным законом или решениями Конституционного суда на регионы или муниципалитеты возложена обязанность сохранять уровень финансирования по состоянию на 31 декабря 2004 г. В рамках этого подхода к компетенции Федерации должны быть, в частности, отнесены:

- социальная поддержка льготников, переданных с федерального на региональный уровень (то есть ветеранов труда, тружеников тыла и жертв политических репрессий);
- льготы по проезду на городском, пригородном и междугородном транспорте общего пользования для федеральных льготников;
- льготы для родителей по оплате расходов на содержание детей в детских садах.

Данный перечень не является исчерпывающим и может включать иные нефинансируемые мандаты.

<sup>7</sup> Эта позиция выражена в Постановлении пленума ВАС № 23 от 22 июня 2006 г. «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации».



Разумеется, принятие Федерацией на себя этих расходных обязательств повлечет серьезное перераспределение расходных обязательств между уровнями власти и, возможно, увеличение самих расходов, поскольку в настоящее время не все меры социальной поддержки предоставляются регионами в полном объеме. Однако Федерация, в отличие от регионов и муниципалитетов, имеет полномочия, во-первых, по перераспределению доходных источников между уровнями бюджетной системы, а во-вторых, по корректировке этих обязательств.

По оценкам экспертов РАНХиГС А. Дерюгина и И. Арлашкина, в 2013 г. пропорции федерального, регионального и муниципального финансирования (в процентах) в сфере социальной помощи выглядели так: 59 — 30 — 11. В случае передачи вышеупомянутых полномочий на федеральный уровень данные пропорции выглядели бы следующим образом: 68 — 21 — 11. При этом, по грубой оценке, стоимость передаваемых полномочий составляет примерно 0,29 % ВВП, в т. ч.:

- чуть менее 0,1 % ВВП — полномочия по социальной поддержке ветеранов труда, тружеников тыла и жертв политических репрессий<sup>8</sup>;
- 0,16 % ВВП — предоставление льгот по проезду федеральным льготникам<sup>9</sup>;
- более 0,03 % ВВП — компенсация родительской платы<sup>10</sup>.

Принятие к финансированию за счет федерального бюджета транспортных льгот для федеральных льготников было бы не только справедливо, но и выгодно Федерации. Как было показано выше, на практике убытки транспортных компаний от предоставления этих льгот, отмененных Законом 122 и восстановленных многими регионами по призыву Федерации, взыскиваются с федерального бюджета. Возвращение в сферу своей компетенции обязательств по предоставлению этих льгот позволит Федерации изменить порядок и условия их предоставления, исключив неконтролируемый рост соответствующих расходов.

На наш взгляд, необходимым условием принятия к финансированию из федерального бюджета транспортных льгот для федеральных льготников является их монетизация. Во-первых, таким образом исключается неравенство льготников вследствие различий в уровне потребления услуг общественного транспорта как по объективным (проживание в сельской местности), так и по субъективным (состояние здоровья, образ жизни) причинам.

Во-вторых, достигается экономия за счет исключения несанкционированного пользования льготами лицами, для которых они не предназначены, и избыточного потребления бесплатных благ самими льготниками (классический пример: пенсионерка дважды прибегает к услугам общественного транспорта, чтобы купить молоко на 5 руб. дешевле, чем в магазине возле дома).

В-третьих, и это главное, для предоставления льгот в натуральной форме необходима система единых проездных билетов, охватывающая всех или хотя бы большинство перевозчиков. Такая система даже в бумажной форме имеется далеко не везде, и навязывание ее сверху столкнется с большими сложностями. Ведь в ее основе лежит соглашение о долях каждого предприятия в общей выручке от реализации единых проездных билетов,

---

<sup>8</sup> Исходя из данных Росстата о среднем размере причитающихся данным категориям регулярных и единовременных выплат и о численности получателей данных выплат.

<sup>9</sup> Это заниженная оценка, поскольку последние данные доступны по состоянию на 2010 г. и только по расходам, которые были предусмотрены в бюджетах субъектов РФ.

<sup>10</sup> Данная оценка дана приблизительно, исходя из размера родительской платы как источника финансирования деятельности дошкольных учреждений в 2012 г., количества домохозяйств, имеющих одного, двух, трех и более детей моложе 18 лет, и минимальных размеров льгот (20 % на первого ребенка, 50 % — на второго, 70 % — на каждого последующего).

которая (в отсутствие электронной системы учета фактического числа поездок) определяется расчетным путем. Несогласие любого из перевозчиков с расчетом причитающейся ему доли выручки ставит заключение соглашения в зависимость от исхода длительных судебных процессов или вовсе исключает участие в нем отдельных перевозчиков. Между тем участие в соглашении всех перевозчиков, действующих на данной территории, принципиально важно для обеспечения равенства прав льготников. Если перевозчики, обслуживающие определенные маршруты на монопольных началах, откажутся принимать к оплате единый проездной билет, будут ущемлены в правах жители районов, сообщение с которыми обеспечивается только такими маршрутами. Наконец, в пригородном и междугородном сообщении ввиду несопоставимой стоимости перевозок система единого проездного вообще не может быть внедрена. Из этого следует, что попытка организовать натуральное предоставление транспортных льгот в масштабе Федерации натолкнется на почти непреодолимые препятствия, и даже если их удастся преодолеть, государство столкнется с огромным количеством исков как со стороны льготников, так и со стороны перевозчиков. Это обстоятельство, по нашему мнению, исключает возможность сохранения транспортных льгот в натуральной форме в случае принятия их к финансированию из федерального бюджета.

Что касается обязательств по поддержанию существовавшего на 31.12.2004 уровня социальной поддержки льготников, переданных в региональную компетенцию, то наиболее расходоемкими из них являются обязательства в отношении ветеранов труда. Причем в отличие от обязательств в отношении тружеников тыла и жертв политических репрессий, численность которых с каждым годом, к сожалению, сокращается, обязательства в отношении ветеранов труда носят бессрочный характер. Безотносительно к наличию достаточных источников финансирования этих обязательств представляется целесообразным в ближайшей перспективе прекратить присвоение звания «Ветеран труда» с сохранением сложившегося объема социальной поддержки для лиц, которые приобрели этот статус до момента принятия соответствующего решения.

В пользу отказа от присвоения звания «Ветеран труда» можно привести, во-первых, тот аргумент, что оно является рудиментом советского прошлого, когда социальные льготы компенсировали недостаточную дифференциацию в уровне оплаты труда более и менее квалифицированных/добросовестных работников. В рыночной экономике нет нужды в искусственных стимулах повышения производительности труда, так как прирост квалификации или деловых качеств работника обычно прямо отражается на его «рыночной стоимости».

Во-вторых, наиболее массовая категория ветеранов труда — лица, награжденные ведомственными знаками отличия, присвоение которых регулируется ведомственными же актами. По сравнению с советским периодом, когда эти акты охватывали почти все сферы производственной деятельности, в настоящее время они распространяются только на публичный сектор экономики. Таким образом, работники частного сектора, имеющие не меньшие трудовые заслуги по сравнению с коллегами, занятыми в публичном секторе, права на приобретение звания «Ветеран труда» не имеют, а значит, сохранение этого звания влечет дискриминацию граждан в зависимости от того, в частной или публичной собственности находится предприятие, на котором они работают. Этого обстоятельства вполне достаточно для отмены в качестве неконституционных норм Закона «О ветеранах», предусматривающих присвоение звания «Ветеран труда» лицам, награжденным ведомственными знаками отличия.

## Библиография

1. Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»: принят Государственной думой 16 декабря 1994 г. / Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 3. — Ст. 168.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ: принят Государственной думой 22 сентября 1999 г. / Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.
3. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»: принят Государственной думой 5 августа 2004 г. / Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 35. — Ст. 3607.
4. Определение Конституционного суда РФ от 27.12.2005 № 502-О / Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 8. — Ст. 944.
5. Определение Конституционного суда РФ от 21.12.2006 № 633-О / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Определение Конституционного суда РФ от 08.02.2007 № 323-О-П / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 01.04.2008 № 479-О-П / Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 44. — Ст. 5136.
8. Определение Конституционного суда РФ от 16.12.2010 № 1654-О-О / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Постановление Конституционного суда РФ от 14.05.2013 № 9-П / Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 21. — Ст. 2692.
10. Определение ВАС РФ от 19.03.2010 № ВАС-3134/10 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Определение ВАС РФ от 11.01.2012 № ВАС-17218/11 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Определение ВАС РФ от 19.03.2010 № ВАС-3133/10 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Постановление президиума ВАС РФ от 23.06.2009 № 2992/09 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Постановление пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего арбитражного суда РФ. — 2006. — № 8.
15. Определение Верховного суда от 03.08.2005 № 3-Г05-5 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Определение Верховного суда от 24.08.2005 № 1-Г05-21/ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Определение Верховного суда от 26.04.2006 № 1-Г06-5 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. Определение Верховного суда от 01.04.2009 № 45-Г09-6 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. Определение Верховного суда от 17.03.2010 № 14-Г10-1 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Определение Верховного суда от 17.08.2011 № 67-Г11-25 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России / Золотарева А., Мисихина С., Назаров В., Шаталов С. — М.: Издательство Института Гайдара, 2011.
22. Дети в России. 2009 [Электронный ресурс] / Стат. сб. ЮНИСЕФ, Росстат. — М.: ИИЦ «Статистика России», 2009. — Режим доступа: [http://www.gks.ru/doc\\_2009/deti09\\_rus.pdf](http://www.gks.ru/doc_2009/deti09_rus.pdf).
23. Интерактивная витрина федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://cbds.gks.ru/>.
24. Социальное положение и уровень жизни населения России, 2013 г. [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. — Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138698314188](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138698314188).