

УДК 349.3

DOI: 10.17223/22253513/30/17

Г.Г. Пашкова

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ ЛЬГОТ И ПРИВИЛЕГИЙ

Рассматриваются вопросы правового равенства и дифференциации в правовом регулировании посредством предоставления дополнительных прав, преимуществ и освобождения от исполнения обязанностей. Исследуются основные признаки сходства и различия социально-обеспечительных льгот и привилегий.

Ключевые слова: *правовое равенство, дифференциация, льготы, привилегии.*

Признавая принципы международного права, Российская Федерация в национальном законодательстве закрепляет и одинаково защищает права и законные интересы максимального числа субъектов права, реализуя, таким образом, принцип правового равенства. Следует, однако, уточнить, что эта категория носит формальный характер, поскольку не предполагает абсолютного равенства всех членов общества, а предоставляет равные возможности по приобретению и осуществлению предоставленных всем прав и свобод [1. С. 20].

Закрепленные в Конституции РФ права и свободы, реализуемые в сфере различных общественных отношений, составляют правовую основу для действия принципа единства правового регулирования. Тем не менее принцип единства не исключает необходимости дифференциации в правовом регулировании в связи с различными особенностями отдельных категорий граждан (физиологические особенности, возраст, условия проживания и труда и т.п.). «Если общая модель правового регулирования – это наделение субъектов правами и обязанностями, то дифференциацией правового регулирования достигается предоставление неодинаковых по содержанию и целевой направленности прав и обязанностей для обеспечения фактического равенства субъектов права, создания гарантий осуществления конституционных прав граждан» [2. С. 69].

Приобретение специального правового статуса корректирует принцип равенства в отношении отдельных категорий лиц. К примеру, специальный статус, приобретаемый матерью в связи с рождением и воспитанием ребенка, дает ей право на получение целого ряда льгот и преимуществ. Льготы, иммунитеты, привилегии «составляют систему изъятий из общих норм, являются специфическими возможностями юридического характера» [3. С. 13].

Для закрепления юридической дифференциации в праве используются различные способы, в том числе льготы, преимущества, привилегии, пред-

почтения, прерогативы, иммунитеты. Эти понятия близки по значению, но не являются тождественными, хотя часто употребляются законодателем как равнозначные¹. Разграничение данных категория необходимо с теоретической и практической позиций. С теоретической точки зрения это разграничение необходимо для чистоты определения, формирования понятийного аппарата, во избежание путаницы в употреблении понятий и терминов. С практической же позиции это важно для того, чтобы нацеливать законодателя на принятие адекватных времени и условиям жизни общества нормативных актов.

Льготу не следует отождествлять с таким внешне похожим на нее феноменом, как привилегия. Законодатель издавна употреблял термины «льгота» и «привилегия», но не всегда достаточно четко проводил и проводит в настоящее время различия между ними. В.В. Ефимов, анализируя юридическую природу льгот и привилегий, используемых в древнеримском праве, отмечал, что согласно догме римского права юридические нормы по объему действия делятся на право общее и исключительное. Право общее содержит нормы права, к которым судья должен обращаться, если нет особых указаний касательно рассматриваемого отношения. В свою очередь, в праве общем различали право обыкновенное и особенное. Если первое устанавливало общепринятые положения, то второе допускало отступления от обыкновенного права (например, существовали как общие правила составления завещания, так и отступления от них – для военнослужащих, не имеющих возможности в минуту смерти на войне выполнять все требующиеся формальности). Основания отступления от обще-обыкновенных норм – общественное благо, интересы социальных групп людей (например, военных, моряков торговых судов). В.В. Ефимов определял юридическую льготу как правомочие, предоставляемое особенным правом, привилегии же – как исключительное, специальное право, изъятие из общих законов, как обыкновенных, так и особенных [4. С. 34–36].

«Привилегия» в переводе с латинского означает «специальный закон для особого лица». Многочисленные современные словари определяют данное понятие следующим образом: 1) исключительное право, преимущество, предоставленное кому-либо (государственному органу или должностному лицу); 2) монопольное право на изобретение; документ, удостоверяющий и охраняющий это право; 3) исключительное право на льготы; льготы, предоставленные таким правом [5–9]. Льготы и привилегии объединяет то, что оба этих юридических средства – исключения из общих правил, позволяющие улучшать положение субъектов, но такое исключение делается по-разному: в первом случае – посредством облегчения положения субъекта, во втором – с помощью дополнительных предоставле-

¹ Механизм дифференциации в праве значительно богаче, так как включает в себя не только нормы, улучшающие положение субъектов, но и, напротив, ухудшающие, уточняющие и др. В данном случае используется лишь один признак дифференцирующих норм (улучшающие нормы), но к нему дифференциация не сводится.

ний к имеющимся у субъекта правам. Облегчение положения субъекта предполагает, что с определенных категорий лиц снимается часть нагрузки, которую они несут в силу возложенных на них обязанностей.

Кроме сказанного, льготы и привилегии можно отграничить по различным основаниям: по кругу субъектов, по основаниям возникновения субъективного права на их получение, по объему предоставлений дополнительного характера или, напротив, по изъятиям из общего правового положения. Существует точка зрения, что привилегии – это разновидность льгот, представляющая собой специальные льготы для конкретных субъектов, в первую очередь для властных органов и должностных лиц, а льготы – это массовые формы привилегий [10]. С такой точкой зрения трудно согласиться, так как льгота – это в первую очередь *облегчение*, предоставляемое как исключение из общих правил, т.е. из общего статуса субъекта делается изъятие, посредством которого облегчается его правовое положение. Понятие льготы исходит из представления о том, что все люди несут на себе некий груз обязанностей, и только некоторым из них это бремя облегчается (слово «льгота» происходит от старинного «легота» – особые права, облегчение от податей, повинностей, налогов [11. С. 243]. Привилегия же – это исключительное право, преимущество. Термин «облегчение» означает *освобождение* субъекта от чего-то [12. С. 366] и происходит от глагола «облегчить» (синоним слова «ослабить»), т.е. уменьшить, умерить, смягчить [13. С. 320]. Таким образом, облегчение достигается не любым путем, способами и средствами, а лишь посредством снижения какой-то нагрузки. Поэтому льгота в праве – это не любой способ установления улучшенного правового положения субъекта, а освобождение от бремени несения обязанностей, но не от субъективных прав, которых можно лишиться только в силу предписаний юридических норм либо правоприменительным актом [14. С. 131].

Следует также согласиться с точкой зрения В.М. Межуева, что «между льготами и привилегиями то существенное отличие, что первые в какой-то мере смягчают существующее фактическое неравенство, тогда как вторые добавляют к последнему еще и формальное неравенство, как бы возводят это неравенство в закон» [15. С. 51]. И.В. Бестужев-Лада считает, что понятия «льгота» и «привилегия» – противоположны. «Льгота – способ компенсации социально-ущербных групп или отдельных членов общества (дети, пенсионеры, инвалиды и т.д.). В этом плане льгота имеет позитивное социальное значение. Привилегия же – способ возвышения одних социальных групп или индивидов за счет других, так что, в принципе, привилегия – негативное социальное явление» [16. С. 47]. С этой точкой зрения можно согласиться, но не в полной мере, так как привилегии тоже могут иметь позитивное социальное значение, а льготы предоставляются за счет других членов общества.

Современное российское право содержит понятие «привилегия», хотя в текстах нормативных актов оно встречается довольно редко и относится в основном не к определенным категориям лиц, а к вопросам общего по-

рядка. Например, в ст.7 Закона РФ «О государственной тайне» от 6 октября 1997 г. говорится: «...не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию – сведения *о привилегиях*, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям». Часть 4 ст. 2 ФЗ «О языках народов Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. предусматривает, что «никто не вправе устанавливать ограничения или *привилегии* при использовании того или иного языка». Упоминаются привилегии в ФЗ «Об акционерных обществах» в отношении привилегированных акционеров. Статья 417.11 ГПК РФ гласит о привилегиях и иммунитетах иностранного государства в ходе судебного разбирательства.

Льготы и привилегии обладают признаками, которые позволяют определить самостоятельность каждой из этих категорий, а также имеют общие и отличительные признаки.

К общим чертам льгот и привилегий можно отнести следующие признаки:

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

Одновременно между льготами и привилегиями усматриваются и существенные различия:

- 1) льготы распространяются на больший круг лиц и, следовательно, имеют более широкую сферу применения;
- 2) привилегии – следующий по сравнению с льготами уровень дифференциации правового регулирования, изъятия как из общих, так и из особых норм права, это – своеобразные исключения из исключений;
- 3) с помощью льгот право пытается выровнять фактическое неравенство разных субъектов, а посредством привилегий – юридически выделить тех, кому это необходимо для осуществления специфических обязанностей;
- 4) цели установления льгот обосновываются объективными причинами, в то время как наличие привилегий зачастую связывается с историческими традициями, пережитками, психологическими факторами престижа, статуса и т.п.

В том случае, когда допускается чрезмерное улучшение положения отдельных лиц, и так являющихся достаточно обеспеченными и находящимися на верхних ступенях социальной лестницы, речь идет о привилегиях, еще более усиливающих социально-экономическую дифференциацию населения. Существование привилегий в целом противоречит идее формирования правового государства и подрывает как принцип равноправия граждан, так и принцип социальной справедливости.

В праве зарубежных стран так же, как в России, термины «льготы» и «привилегии» распространены достаточно широко, однако в законодательстве и практике иностранных государств отсутствует четкое разграничение между этими понятиями: в большинстве стран они отождествляются, и предпочтение отдается понятию «привилегии» как изъятию, исключению из правил [17].

Понятие «привилегии» достаточно широко используется и в области международного права. Основные международные акты и договоры (Конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН, 1946 г.; Генеральное соглашение о привилегиях и иммунитетах Совета Европы, 1949 г.; Венская конвенция о консульских сношениях, 1963 г.; Конвенция Международной организации труда, 1992 г. и др.) определяют все преимущества, предоставляемые дипломатическим и иным работникам, как привилегии, иммунитеты и льготы (освобождение от налогов, таможенные привилегии). Во всех этих актах отмечается, что такие юридические средства предоставляются для выполнения этими сотрудниками своих функциональных обязанностей, а не для личной выгоды.

Таким образом, льготы и привилегии имеют и общие черты, и существенные различия. И те и другие являются исключением из общих правил, однако привилегии – более высокий уровень дифференциации правового регулирования, «исключения из исключений». И привилегии, и льготы позволяют улучшить положение соответствующих субъектов, но разными способами: льготы – посредством облегчения положения субъекта с целью выровнять фактическое неравенство; привилегии – с помощью дополнительных предоставлений. Конечный результат привилегий и льгот совпадает – какое-либо конкретное благо. Однако различны условия, способы предоставления такого блага, а также его объем. Разграничение льгот и привилегий, как уже отмечалось, необходимо и с теоретической позиции, и с практической, в первую очередь для того, чтобы под эгидой льгот не вуалировались зачастую необоснованные, нецелесообразные, противоречащие принципу социальной справедливости привилегии, к которым в обществе сформировалось крайне негативное отношение. Исходя из этого в действующем законодательстве в последние годы льготы и привилегии зачастую заменяют другими понятиями. В частности, в отношении государственных служащих, депутатов употребляются понятия «гарантии», «меры социальной поддержки» [18–21] и др., хотя фактически это – привилегии, т.е. «исключения из исключений», обеспечивающие преимущественное, чрезмерное улучшение положения субъектов.

Система привилегий получила, к сожалению, широкое распространение не только в годы «застоя», но и в настоящий период. Речь идет о преимуществах, с помощью которых создаются условия повышенной комфортности жизни для избранного круга «наиболее ответственных» лиц, выделенного по признаку их принадлежности либо приближенности к власти предержащим. Эти преимущества не базируются на объективных основаниях и превращаются в привилегии, существование которых противоречит

идее формирования правового государства и подрывает как принцип равноправия граждан, так и принцип социальной справедливости, под лозунгом которой они обычно устанавливаются. Все привилегии необходимо обосновывать, доказывать их целесообразность, четко устанавливать на уровне законов, так как это позволит избежать административного усмотрения, ведомственного подхода. Должны быть узаконены только те привилегии для весьма ограниченного круга лиц, которые обеспечивают эффективность их службы в интересах всего общества и без которых общество потеряет больше, чем расходует на эти привилегии.

В заключение уместно процитировать высказывание хорватского философа, писателя, историка XVII в. Ю. Крижанича о привилегиях, которое актуально и для современности: «Там, где привилегии будут неподобающими или чрезмерными, в королевстве настанут беспорядок и разруха, и многообразное тиранство» [22].

Литература

1. Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1998. 652 с.
2. Пашкова Г.Г. Социально-обеспечительные льготы (теоретический аспект). Томск, 2008. 131 с.
3. Юшкова Ю.А. Имунитет как правовая категория : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 24 с.
4. Ефимов В.В. Догма римского права. СПб., 1901. 640 с.
5. Словарь синонимов русского языка. М., 1986. 495 с.
6. Словарь иностранных слов. М., 1988. 624 с.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990. 921 с.
8. Толковый словарь русского языка. М., 1996. 928 с.
9. Большой энциклопедический словарь. М., 1997. 1454 с.
10. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2003. 250 с.
11. Даль В. Толковый словарь. СПб., 1996. Т. 2. 523 с.
12. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990. 921 с.
13. Словарь синонимов русского языка. М., 1975. 567 с.
14. Аракчеев В.С. Теоретические и практические вопросы общей части права социального обеспечения. Томск, 2001. 135 с.
15. Межуев В.М. Власть, демократия, привилегии : материалы «круглого стола» // Вопросы философии. 1991. № 1. С. 51.
16. Бестужев-Лада И.В. Власть, демократия, привилегии : материалы «круглого стола» // Вопросы философии. 1991. № 7. С. 47–49.
17. Конституции зарубежных стран: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, США, Япония, Индия : учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. М. : Волтерс Клувер, 2007. 608 с.
18. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/
19. О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи : федеральный закон РФ от 12.02.2001 № 12-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/182948/>
20. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федеральный закон РФ от 08.05.1994 № 3-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

21. О государственной гражданской службе : федеральный закон РФ от 27.07.2004 № 79-ФЗ. URL: <https://mvd.consultant.ru/documents/50310>

22. Крижанич Ю. Политика. М. : Новый свет, 1997. 527 с.

Pashkova Galina G., Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

COMPARATIVE CHARACTERISTIC OF SOCIAL AND SECURITY PRIVILEGES AND PRIVILEGES

Keywords: legal equality, differentiation, privileges, privileges.

DOI: 10.17223/22253513/30/17

In article it is emphasized that the principle of legal equality proclaimed in the Constitution of the Russian Federation is a legal basis for action of the principle of unity of legal regulation. Nevertheless, the principle of unity of legal regulation does not exclude need of differentiation for legal regulation in connection with various features of separate categories of citizens (physiological features, age, conditions of accommodation and work, etc.).

In article the legal nature of privileges and privileges is analyzed, concepts of privileges and privileges from semantic positions are investigated, similar and distinctive signs of privileges and privileges as ways of differentiation in legal regulation are considered. It is claimed that these concepts are close, but are not identical though are often used by the legislator as equivalent. It is emphasized that differentiation of these categories is necessary from theoretical and practical positions. From the theoretical point of view this differentiation is necessary for purity of definition, formation of a conceptual framework, in order to avoid confusion in the use of concepts and terms. From a practical position it is important to aim the legislator at acceptance adequate to time and living conditions of society of regulations.

Conclusion is proved in article: privileges and privileges are united that these both legal means – the exception of the general rules allowing to improve the provision of subjects, but this exception becomes differently: in the first case – by means of simplification of provision of a subject, in the second – by means of additional granting to the rights which are available for the subject.

The Russian and international experience of social policy in the sphere of use of privileges and privileges is given in article, introduction of amendments to the current legislation regarding more accurate use of concepts and terms for the purpose of their differentiation, unreasonable and inexpedient substitution of one concept – another, not corresponding its social essence and appointment is told about need.

References

1. Nersesyants, V.S. (1998) *Filosofiya prava* [Philosophy of law]. Moscow: Infra-M.
2. Pashkova, G.G. (2008) *Sotsial'no-obespechitel'nye l'goty (teoreticheskiy aspekt)* [Social security benefits (theoretical aspect)]. Tomsk: Tomsk State University of Control Systems and Radioelectronics.
3. Yushkova, Yu.A. (2008) *Immunitet kak pravovaya kategoriya* [Immunity as a legal category]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.
4. Efimov, V.V. (1901) *Dogma rimskogo prava* [Dogma of Roman Law]. St. Petersburg: [s.n.].
5. Aleksandrova, Z.E. (1986) *Slovar' sinonimov russkogo yazyka* [Dictionary of Synonyms of the Russian Language]. Moscow: Russkiy yazyk.
6. Pchelkina, V.V. (ed.) (1988) *Slovar' inostrannykh slov* [Dictionary of Foreign Words]. Moscow: Russkiy yazyk.
7. Ozhegov, S.I. (1990) *Slovar' russkogo yazyka* [Dictionary of the Russian language]. Moscow: Russkiy yazyk.

8. Ozhegov, S.I. & Shvedova, N.Yu. (eds) *Tolkovyy slovar' russkogo yazyka* [Explanatory Dictionary of the Russian Language]. Moscow: Az.
9. Prokhorov, A.M. (1997) *Bol'shoy entsiklopedicheskiy slovar'* [Great Encyclopedic Dictionary]. Moscow: Sovetskaya entsiklopediya.
10. Malko, A.V. (2003) *Stimuly i ogranicheniya v prave* [Incentives and restrictions in law]. Moscow: Yurist'.
11. Dal, V. (1996) *Tolkovyy slovar'* [Explanatory Dictionary]. Vol. 2. St. Petersburg: [s.n].
12. Ozhegov, S.I. (1990) *Slovar' russkogo yazyka* [Dictionary of the Russian language]. Moscow: Russkiy yazyk.
13. Aleksandrova, Z.E. (1975) *Slovar' sinonimov russkogo yazyka* [Dictionary of Synonyms of the Russian Language]. Moscow: Russkiy yazyk.
14. Arakcheev, V.S. (2001) *Teoreticheskie i prakticheskie voprosy obshchey chasti prava sotsial'nogo obespecheniya* [Theoretical and practical issues of the general part of the social security law]. Tomsk: [s.n].
15. Mezhuiev, V.M. (1991) *Vlast', demokratiya, privilegii* [Power, democracy, privileges]. *Voprosy filosofii*. 1. pp. 51.
16. Bestuzhev-Lada, I.V. (1991) *Vlast', demokratiya, privilegii* [Power, democracy, privileges]. *Voprosy filosofii*. 7. pp.47–49.
17. Maklakov, V.V. (2007) *Konstitutsii zarubezhnykh stran: Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya, Italiya, Evropeyskiy soyuz, SSHA, Yaponiya, Indiya* [Constitutions of foreign countries: Great Britain, France, Germany, Italy, European Union, USA, Japan, India]. Moscow: Wolters Kluwer.
18. Russian Federation. (1992) *O prokurature Rossiyskoy Federatsii: federal'nyy zakon RF ot 17.01.1992 № 2202-1* [On the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Federal Law № 2202-1 of the Russian Federation of January 17, 1992]. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/
19. Russian Federation. (2001) *O garantiyakh Prezidentu Rossiyskoy Federatsii, prekrativshemu ispolnenie svoikh polnomochiy, i chlenam ego sem'i: federal'nyy zakon RF ot 12.02.2001 № 12-FZ* [On guarantees to the President of the Russian Federation, who ceased to exercise his authority, and to members of his family: Federal Law No. 12-FZ of the Russian Federation of February 12, 2001]. [Online] Available from: <http://base.garant.ru/182948/>.
20. Russian Federation. (1994) *O statute chlena Soveta Federatsii i statute deputata Gosudarstvennoy Dумы Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii: federal'nyy zakon RF ot 08.05.1994 № 3-FZ* [On the status of a member of the Council of Federation and the status of a deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation: Federal Law No. 3-FZ of the Russian Federation of May 8, 1994]. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/.
21. Russian Federation. (1997) *O gosudarstvennoy grazhdanskoй sluzhbe: federal'nyy zakon RF ot 27.07.2004 № 79-FZ* [On the state civil service: Federal Law No. 79-FZ of the Russian Federation of July 27, 2004]. [Online] Available from: <https://mvd.consultant.ru/documents/50310>.
22. Krizhanich, Yu. (1997) *Politika* [Politics]. Moscow: Novyy svet.