

УДК 340.13

**А.В. КРАСНОВ,**  
*кандидат юридических наук, доцент*

*Институт экономики, управления и права (г. Казань)*

## **К ВОПРОСУ О ПРАВОВЫХ СТИМУЛАХ В ДЕЙСТВУЮЩЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

*В статье правовые стимулы законодательства рассматриваются с позиций инструмента согласования и удовлетворения интересов члена социума. Обосновывается тезис, что поощрение относится к содержанию санкций нормы. Исследуется институт правовых льгот.*

Проблема правового стимулирования правомерной деятельности – одна из наиболее актуальных и значимых на сегодняшнем этапе развития общества. Становится очевидным, что с переходом к другому мировоззрению, иным формам взаимодействия субъектов общества необходимо менять парадигму правового мышления от трактовки права как принудительной силы к пониманию права как инструмента согласования и удовлетворения интересов членов социума. Безусловно, на этом пути сделано очень многое. Отечественные ученые внесли значительный вклад в развитие правовой теории, в переосмысление принципов права и пр. Однако, по нашему мнению, на уровне общей теории государства и права необходимо ставить вопрос об изменении концептуального подхода к механизму правового обеспечения правомерной деятельности.

Произошедшие за последние десятилетия в российском обществе изменения показывают, что устоявшиеся, как может показаться, подходы к пониманию права начинают трансформироваться под воздействием объективных факторов. В рамках данной работы мы остановимся на одном из наиболее существенных, с нашей точки зрения, momente в определении новых магистральных векторов развития общего правового регулирования – вопросе о правовом стимулировании.

Базовыми ценностями современного российского общества стали собственность и

свобода. Не вдаваясь в подробный анализ указанного тезиса, подчеркнем, что именно из этого постулата необходимо исходить, формулируя новые, концептуальные подходы к обеспечению правомерного поведения. Действительно, в «обществе свободных людей» [1] необходимо опираться на заинтересованность субъектов в совершении правомерных деяний. Если моральные и иные неправовые регуляторы постепенно утрачивают свою актуальность (как это ни печально), на первое место должно выходить экономическое стимулирование поведения. Если для большинства граждан России основной ценностью становится достижение социального благополучия, а уровень успешности их деятельности трактуется исключительно через призму их материального благосостояния, то и воздействие права должно все в большей степени использовать именно эти факторы. И здесь правотворческие органы должны задуматься, как создать такую ситуацию, чтобы в случае совершения правомерного, социально полезного поведения стимулировать граждан, тем самым поддерживая их начинания. При этом государство должно просчитывать модели поведения таким образом, чтобы не отнимать у граждан те или иные блага с целью заставить их совершить определенные действия, а, наоборот, предоставить соответствующие блага сознательным гражданам. Типичный пример – демографическая проблема: с одной стороны, можно ввести налог на бездетность,

как предлагают некоторые общественные деятели [2], с другой – ввести так называемый материнский капитал<sup>1</sup>. Что касается мер ограничения, то неблагоприятно-правовое воздействие также должно строиться на этом же фундаменте, однако это тема для отдельного разговора.

Проблема правовых стимулов имеет серьезную разработку в научной литературе. Вопросами правового стимулирования в разное время занимались представители разных юридических наук – теории государства и права, уголовного, гражданского, трудового права<sup>2</sup>. Серьезный вклад в исследования по данной тематике внес А.В. Малько, создавший на данный момент по существу теорию правовых стимулов, разработавший основные принципы и направления льготной правовой политики в России и подготовивший ряд специалистов в указанной сфере [3, 4, 5].

Вопрос о правовом стимулировании связан с проблемой правовой санкции как элемента нормы права и как меры воздействия на нарушителей требований правовых предписаний. На данном аспекте мы бы хотели остановиться несколько подробнее.

Как известно, понятие «правовая санкция» имеет два основных значения. В качестве правовой санкции понимаются: во-первых, один из структурных элементов правовой нормы; во-вторых, меры воздействия на лицо, которому адресованы правила поведения, на случай нарушения диспозиции нормы, содержащиеся в одноименном структурном элементе нормы.

<sup>1</sup> В соответствии с предложениями, изложенными Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ 2006 г., по сообщением ИТАР-ТАСС, 17 ноября 2006 г. парламентарии приняли поправки в Налоговый кодекс, освобождающие «материнский капитал» от подоходного налога. Поправки были приняты немногим более чем за месяц до вступления в силу закона о «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». По этому закону с 1 января 2007 г. женщины при рождении второго и последующих детей будут получать сертификат на 250 тыс. рублей.

<sup>2</sup> См., например, работы Матузова Н.И., Кудрявцева В.Н., Гушиной Н.А., Тарханова И.А., Басина Ю.Г., Дубовик Н.П., Прохоровой М.В. Петрова А.А., Голика Ю.В., Ведяхина В.М., Мирошник С.В. Бахраха Д.Н. и др.

Содержание санкций трактуется в правовой науке по-разному. К сожалению, объем данной работы, а также поставленные цели не дают возможности проанализировать точки зрения по данному вопросу [6].

В науке редко уделяется внимание тому обстоятельству, что санкция правовой нормы не просто указывает на неблагоприятные правовые последствия, но и побуждает к соблюдению той или иной модели поведения через механизм стимулирования. Обеспечить – значит создать условия для чего-либо, сделать надежным, безусловно осуществимым.

Общепринятым является подход к стимулу как к побудительному фактору. Если рассмотреть правовые средства в информационно-психологическом аспекте, то становится очевидным, что стимулы и ограничения являются значимыми для мотивации поведения, связаны в буквальном смысле с ценностью, на которую ориентируется интерес субъекта [7]. И действительно, «право воздействует на экономику, потребности не непосредственно, а через интересы людей, в которых находит отражение воля всего народа. Интересы являются связующим звеном между правом и экономикой, потребностями. Все указанные категории находятся в определенном соотношении и составляют объективно обусловленную цепь: условия жизни общества (среда) – потребности – интересы – воля – право» [8]. Стимул должен информировать субъекта до совершения акта поведения о положительных последствиях поступка, когда лицо видит цель и добивается ее.

На наш взгляд, поощрение, наряду с неблагоприятными правовыми последствиями, относится к содержанию санкций. Этому мнению придерживается целый ряд правоведов [9, 10, 11, 12, 13, 14].

Не должно вводить в заблуждение то обстоятельство, что для применения неблагоприятно-правовой санкции зачастую необходимо подключение мер государственного принуждения, а в случае применения санкций в виде поощрения этого не требуется. И в том, и в другом случае поведение **обеспечивается**. Для реализации гипотезы и диспозиции в ряде

случаев тоже может понадобиться принуждение. Так же и применительно к санкции: в одних случаях принуждение подключается, в других – нет.

Все сказанное выше приводит к убеждению в том, что нет необходимости разделять как абсолютно несовместимые понятия неблагоприятные правовые последствия и поощрительные меры. Не претендуя в рамках данной работы на подробный анализ мер стимулирования в действующем законодательстве, обратимся тем не менее к отдельным их разновидностям, обратив внимание на различные сферы общественных отношений, дабы проиллюстрировать некоторые из наших тезисов<sup>3</sup>.

Правовая льгота – правомерное облегчение положения субъекта, позволяющее ему полнее удовлетворить свои интересы и выражающееся как в предоставлении дополнительных, особых прав (преимуществ), так и в освобождении от обязанностей [15]. На наш взгляд, льгота может фигурировать и на уровне диспозиции, и на уровне санкции нормы. В данном случае наиболее важный момент – разграничение ситуации, когда льгота только оформляет достигнутый результат или облегчает действия, которые в любом случае будут совершаться, и другого случая, когда льгота обеспечивает требуемое поведение, ведь тогда у лица есть выбор – совершать действие (бездействие) или нет.

Льготы в экономической сфере достаточно разнообразны. Например, Министерство финансов имеет право освобождать от налогов транспортников, которые перевозят нефть [16]; отменяются таможенные пошлины на продукцию (часть) нефтепереработки, лесопромышленности [17]. Указанные меры относятся, скорее, к содержанию диспозиции правовой нормы.

В то же время некоторые льготы могут рассматриваться как меры обеспечения (санкции): чтобы юридические лица участвовали в социальной программе строительства жилья для военнослужащих из состава российских войск,

выведенных из Германии, необходимо освобождать их от ряда налогов [18]; если организация отправляет средства на материально техническую базу – освобождать от обязательной продажи части валютной выручки [19]. Согласно Постановлению Правительства Астраханской области от 16.12.2005 г. №439-П, налоговые льготы могут быть предоставлены при соответствии одному из следующих критериев: повышение инвестиционной привлекательности области; повышение уровня жизни населения области; оптимизация расходов областного бюджета [20].

Нормотворческий орган предусматривает «меры поддержки» (или «формы поддержки»), оказываемые (или которые должны оказываться) тем или иным категориям лиц: финансово-промышленным группам [21], садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан [22] и др. Так, предоставляется государственная поддержка за счет средств федерального бюджета в виде субсидий на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией мероприятий, предусмотренных региональной программой переселения соотечественников, проживающих за рубежом [23]. Или, например, в соответствии с Постановлением Администрации Ростовской области от 21.12.2005 г. № 299 «О поддержке птицеводства в Ростовской области», необходимо обеспечить предоставление субсидий на компенсацию части расходов по уплате процентов по кредитам, привлеченным на реализацию инвестиционных проектов по строительству объектов птицеводства [24].

Кроме полного или частичного освобождения от налогов, взносов во внебюджетные фонды и платежей, все остальные так называемые меры поддержки в большинстве своем под понятие поощрительной санкции не подпадают. В целом «поддержка» и «поощрение» – это разные по содержанию категории. Освобождение же от налогов есть вид льгот, о которых выше говорилось подробно.

В действующих нормативных актах можно встретить и понятие «экономическое стимули-

<sup>3</sup> В качестве примеров мы обратимся к нормативным актам как 90-х годов, действующим до настоящего момента, так и более современному законодательству.

рование». Оно, в частности, встречается в законодательстве, посвященном поставкам продукции (сельскохозяйственной, оборонной и иной) для федеральных государственных нужд [25]. В целях экономического стимулирования закупок и поставок сельхозпродукции товаропроизводителям (поставщикам) могут предоставляться льготы по налогообложению; целевые дотации и субсидии; кредиты на льготных условиях и пр. В п. 2 ст. 7 этого закона говорится, что в договор поставки могут включаться конкретные льготы из приведенного списка.

На наш взгляд, просто поставка отдельных видов продукции (например, сельскохозяйственной) или поставка в определенное место (территорию) – не только правомерное, а специально поощряемое государством поведение, поэтому такое «экономическое стимулирование» вполне можно отнести к поощрительным санкциям.

Об экономическом стимулировании говорится также и в Комплексной программе стимулирования отечественных и иностранных инвестиций в экономику России [25]. Таким образом, государство поощряет инвестирование в жилищное строительство, и последнее становится одним из действенных способов реализации жилищной правосубъектности граждан [27].

Как видим, поощрение может существовать в форме льгот, что сомнений не вызывает. По поводу других поощрительных мер, рассмотренных нами в качестве санкций, можно сказать, что они практически не поддаются стройной классификации. Понятие «формы поддержки» включает в себя и льготы, и другие поощрительные санкции, и другие стимулирующие меры на уровне диспозиции. «Экономическое стимулирование» включает в себя в том числе и льготы; кроме того, использование понятия «стимулирование» некорректно и потому, что стимул, как было подмечено, – широкое понятие, превосходящее по объему поощрение (стимулировать могут по-своему и субъективное право, и определенный юридический факт). Поэтому следует говорить о льготах и иных поощрительных мерах.

С поощрительными санкциями связан целый ряд проблем, касающихся как их создания (на уровне правотворчества), так и реализации. Первое, что бросается в глаза, – отсутствие четкого понятийного аппарата в законодательстве. Используются, как мы выше отмечали, совершенно различные термины. В результате очень сложно отграничить правовые явления обеспечительного порядка от тех, которые закрепляются на уровне диспозиции нормы. Это затруднение вызывается и другой причиной – недостатками в применении юридико-технических приемов формулирования государственной воли: в нормы не включается указание на конкретное специально поощряемое поведение; поощрительные меры перечисляются хаотично, без увязок с основаниями их применения; отсутствует четкое логическое построение элементов нормы, обычно присущее тем из последних, которые в качестве санкции предусматривают неблагоприятные правовые последствия. Более того, законодатель часто использует формулировки типа «рекомендуется применять такие-то поощрения», тот или иной орган «вправе» (но не обязан) применить их и т.д. Типичный пример можно встретить в п. 8 ст. 13 Земельного кодекса РФ [28]: в целях повышения заинтересованности собственников земельных участков в сохранении и восстановлении плодородия почв, защите земель может осуществляться экономическое стимулирование охраны и использования земель в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах.

Можно, однако, привести и обратный пример, когда меры стимулирования возводятся в ранг приоритетных – ст. 9 Уголовно-исполнительного кодекса РФ [29], закрепляющая, что исправление осужденных – это формирование у них уважительного отношения к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития и стимулирование правопослушного поведения. Соответственно в ряде норм УИК РФ предусматриваются меры поощрения (ст.ст. 114, 134, 135 и пр.).

Перспективной в плане применения поощрений отраслью выступает трудовое право. В

ст. 191 Трудового кодекса РФ [30] говорится о том, что работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности (объявляет благодарность, выдает премию, награждает ценным подарком, почетной грамотой, представляет к званию лучшего по профессии). Другие виды поощрений работников за труд определяются коллективным договором или правилами внутреннего трудового распорядка, а также уставами и положениями о дисциплине. За особые трудовые заслуги перед обществом и государством работники могут быть представлены к государственным наградам. Указанные законодательные положения находят отражение в других нормативных актах [31]. Однако здесь мы сталкиваемся с ситуацией, когда заранее четкие параметры поощряемого поведения не определены. Это, в свою очередь, ведет к волюнтаризму со стороны должностных лиц, в чьей компетенции находится принятие решения о применении поощрений.

Следует особо подчеркнуть то обстоятельство, что необоснованное введение льгот может привести к злоупотреблению своим положением теми или иными субъектами [32]. Введение правовых льгот должно вносить вклад в формирование и развитие элементов свободы в общественных отношениях, укрепление правовых начал государственной и общественной жизни. Правовые льготы направлены на преодоление социальных конфликтов; правовые преимущества – это один из механизмов примирения противоборствующих социальных интересов в рамках приемлемого для общества в целом общего интереса, выражающего общую волю [33].

Следует согласиться с тем, что процессы реализации санкций с поощрением недостаточно управляются государством; введение норм с поощрительными санкциями характеризуется политической конъюнктурой, непредсказуемостью, непоследовательностью; требуются новые цели, идеалы, к которым должно быть направлено специально поощряемое поведение [34].

Полезным, на наш взгляд, является предложение установить меры ответственности на

случай невыполнения правовых льгот [35]: в противном случае льгота превращается в декларацию.

Конечно, можно сослаться на то, что четкое законодательное закрепление поощрительных санкций не требуется, поскольку эти меры должны предусматриваться в локальных и индивидуальных актах. Однако нынешний уровень правосознания, отсутствие инициативы не позволяют спускать решение интересующей нас проблемы на уровень локального и индивидуально-правового регулирования. Тем не менее, мы считаем, что за поощрительными санкциями – будущее обеспечительных процессов.

#### Список литературы

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2004г. // Российская газета. – 2004. – 27 мая; <http://vip.lenta.ru/doc/2004/05/26/putin>
2. Зурабов восстановил налог на бездетность // <http://www.rusnovosti.ru/news/?/20061012/07/32509>
3. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве / А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп., науч. – М.: Юрист, 2003.
4. Матузов Н.И., Малько А. В. Правовое стимулирование в условиях становления рыночных отношений // Государство и право. – 1995. – № 4. – С. 11–19.
5. Малько А.В., Морозова И.С. Льготы в российском праве. – Саратов: СГАП, 2004.
6. Краснов А.В. Правовые санкции в экономической сфере: теоретический и цивилистический аспекты. – Казань: Изд-во «Таглитат» ИЭУП, 2003.
7. Теория государства и права; отв. ред. Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2000. – С.737.
8. Баринов Н.А. Услуги. – 2-е изд., доп. – Саратов: Изд-во «Надежда», 2003. – С.32.
9. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: нормы и патология. – М.: Наука, 1982. – С.236–238.
10. Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов, 1987. – С.202;
11. Нормы советского права; под ред. М.И. Байтина, К.К. Бабаева – Саратов: Изд-во Саратовского государственного университета, 1987. – С.201.
12. Основы государства и права; под общ. ред. А.С. Комарова – М.: Манускрипт, Русь – 90, 1996. – С.53.
13. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. – Казань: Изд-во Казанского государственного университета, 1987. – С.235–236.
14. Яковлев А.М. Социология экономической преступности. – М., 1988. – С.17, 57, 76.
15. Теория государства и права; отв. ред. Н.И. Матузов, А.В. Малько – М.: Юрист, 1997. – С.648.

16. п.3 Постановления Правительства РФ от 25.10.95 г. № 1048 «О мерах по ускорению завоза нефти, нефтепродуктов и топлива в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности в IV квартале 1995 г.» // СЗ РФ. – 1995. – №45. – Ст. 4313.
17. п.1 Указа Президента РФ от 30.11.95г. № 1204 «О первоочередных мерах по поддержке экспортеров» // СЗ РФ. – 1995. – №49 – Ст. 4776.
18. п. 2 Постановления Правительства РФ от 19.12.94г. № 1397 «О дополнительных мерах по реализации программы жилищного строительства для российских военнослужащих из состава выведенных из Германии войск» // СЗ РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3705.
19. п.1 Указа Президента РФ от 19.07.95г. №723 «Об освобождении государственных, муниципальных и негосударственных образовательных учреждений от обязательной продажи части валютной выручки» // СЗ РФ. – 1995. – №30. – Ст. 2905. Документ не применяется в связи с истечением срока, установленного Федеральным законом от 08.08.2001 г. №130-ФЗ.
20. <http://www.consultant.ru/law/review/reg/rm2006-01-16.html>
21. п.1 Указа Президента РФ от 1.04.96г. № 443 «О мерах по стимулированию создания и деятельности финансово-промышленных групп» // СЗ РФ. – 1996. – № 15. – Ст. 1573.
22. ст. 35 Федерального закона от 15.04.98г. № 66–ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // СЗ РФ. – 1998. – № 16. – Ст. 1801.
23. Постановление Правительства РФ от 20.10.06г. №622 «Об утверждении Правил предоставления субъектам Российской Федерации, включенным в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, государственной поддержки за счет средств федерального бюджета». Вступает в силу 01.01.07. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – №44. – Ст.4598.
24. <http://www.consultant.ru/law/review/reg/rm2006-01-16.html>
25. ст. 7 Федерального закона от 2.12.94 г. №53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3303.
26. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.10.95. №1016 // Российская газета. – 1995. – 9 ноября.
27. Сокол П.В. Инвестиционный договор в жилищном строительстве. – Самара: Изд-во «Универс-групп», 2004. – С.6, 18.
28. Собрание законодательства РФ. – 2001. – №44. – ст. 4147.
29. Собрание законодательства РФ. – 1997. – №2. – ст. 198.
30. Трудовой кодекс РФ. Федеральный закон от 30.12.01. №197-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.
31. Приказ Фонда социального страхования РФ от 6.05.06г. №104 «Об оплате труда работников центрального аппарата фонда социального страхования Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте РФ 15.06.06г. №7927) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – №26.
32. Рязанцев В.Ю. Отдельные вопросы злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением на товарном рынке при заключении и исполнении договоров / В.Ю. Рязанцев // Актуальные вопросы частного права: Межвуз. сб. науч. трудов; отв. ред. Ю.С. Поваров, В.Д. Рузанова – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2004. – С.176.
33. Морозова И.С. Льготы в российском праве: проблемы эффективности // Известия вузов. Правоведение. – 2001. – №4. – С.43.
34. Малько А.В. Правовое стимулирование: проблемы теории и практики // Известия ВУЗов. Правоведение. – СПб., 1994. – № 3. – С.22.
35. Морозова И.С. Льготы в российском праве: проблемы эффективности // Известия вузов. Правоведение. – 2001. – №4. – С.47.

*В редакцию материал поступил 13.12.06.*