



<http://spero.socpol.ru>

№ 3. Осень 2005

Журнал издается Независимым институтом социальной политики

<http://www.socpol.ru>

Редакционная коллегия

Главный редактор	Малева Татьяна Михайловна , к.э.н., директор НИСП
Зам. главного редактора	Синявская Оксана Вячеславовна , к.э.н., зам. директора НИСП, директор программы международного сотрудничества НИСП
Ответственный редактор	Добрякова Мария Сергеевна , к.соц.н., директор публикационной программы НИСП

Координаты редакции

Москва, Глинищевский переулок, д. 3

Тел.: (495) 786 6718

Факс: (495) 292 9651

E-mail: spero@socpol.ru

Редакционный совет журнала

Сильванская-Павлова Марина Павловна (<i>председатель</i>)	к.и.н., Московский центр Карнеги, консультант журнала <i>Pro et Contra</i> Московского центра Карнеги
Аузан Александр Александрович	д.э.н., профессор, Президент Института Национального проекта «Общественный договор», Президент Международной конфедерации обществ потребителей
Васильев Сергей Александрович	д.э.н., представитель в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от правительства Ленинградской области, Председатель Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, научный руководитель Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»
Вишневский Анатолий Григорьевич	д.э.н., действительный член РАЕН, руководитель Центра демографии и экологии человека ИМП РАН, главный редактор информационного бюллетеня «Население и общество», главный редактор электронного еженедельника «Демоскоп Weekly»
Малева Татьяна Михайловна	к.э.н., директор НИСП, главный редактор журнала
Полетаев Андрей Владимирович	д.э.н., профессор, заместитель директора Института гуманитарных историко-теоретических исследований ГУ-ВШЭ, заведующий сектором Института мировой экономики и международных отношений РАН
Ясина Ирина Евгеньевна	к.э.н., директор проекта РОО «Открытая Россия»

Содержание

От главного редактора4

Экспертное мнение

Овчарова Л.Н., Пишняк А.И. Социальные льготы: что получилось в результате монетизации?5

Голованова Н.В., Курляндская Г.В. Еще раз о льготах26

Александрова А.Л., Коваленко Е.А., Кузнецова П.О. Реформирование натуральных льгот на региональном уровне: высокая цена скромных достижений.....31

Хахулина Л.А. Монетизация льгот в зеркале общественного мнения.....51

Мнение зарубежных экспертов

Келлер К., Хеллер П. Реформа социального сектора в странах с переходной экономикой (*перевод М.С. Добряковой*).....62

Социальное законодательство

Гонтмахер Е.Ш. Анализ законодательной базы в области социальной защиты на региональном уровне68

Новое в аналитике: обзор научных публикаций96

От главного редактора

Роль социальных факторов возрастает во всем мире. Возрастает и степень осознания этого факта. И Россия не является исключением. Однако это понимание пришло не сразу. На протяжении пятнадцатилетнего периода проблемы социальной политики находились на периферии экономической повестки. На этом фоне не будет, пожалуй, преувеличением утверждение, что 2005 год стал переломным. Он начался с реализации крупнейшей реформы, которой стала монетизация социальных льгот. С этого момента социальная проблематика заняла первое место в экономической повестке государства и уже не покидает ее эпицентра. Осенью 2005 г. были сформулированы приоритеты развития таких социально значимых сфер, как здравоохранение, образование, доступность жилья, которые в социально-экономической программе получили статус национальных проектов. Хотя реализация национальных социальных проектов предусматривается в самой ближайшей перспективе, все же о них можно говорить пока лишь в сослагательном наклонении. Монетизация же социальных льгот – уже реальность. По тому, как была осуществлена эта реформа, в определенной мере можно судить и о направлении и эффективности будущих реформ. Именно поэтому мы обращаемся к этой теме, которой посвящен настоящий номер журнала.

«Страсти по монетизации», вспыхнувшие в самом начале 2005 г. и вызвавшие значительное политическое и социальное напряжение в обществе, улеглись, но и сегодня, спустя год после введения нового закона, споры по этому поводу не утратили своей актуальности.

Действительно ли реформа социальных льгот была столь необходима?

Если да, то правильно ли был определен механизм ее реализации?

Как отреагировали на введение нового закона российские регионы?

Способствовала ли реформа нормализации межбюджетных отношений и прозрачности финансовых потоков?

Кто выиграл и кто проиграл от этой реформы?

Как она повлияла на реальные доходы и качество жизни различных групп населения?

Как россияне воспринимают последствия реформы? И т.д.

Все эти вопросы по-прежнему нуждаются в обсуждении и экспертной оценке. В настоящем выпуске журнала мы предложили выступить с такими оценками специалистам из разных областей экономического и социального анализа. Надеемся, что мнения экспертов хотя бы отчасти помогут нашему Читателю разобраться в сложном клубке тех противоречий, которыми опутана система социальных льгот в России до и после реформы 2005 г.

Т.М. Малева

СОЦИАЛЬНЫЕ ЛЬГОТЫ: ЧТО ПОЛУЧИЛОСЬ В РЕЗУЛЬТАТЕ МОНЕТИЗАЦИИ?¹

Овчарова Лилия Николаевна,

к.э.н., директор научных программ НИСП

Пишняк Алина Игоревна,

научный сотрудник НИСП

Из истории вопроса

После встречи Нового 2005 года праздничное настроение многих россиян омрачили события, обусловленные вступлением в силу Федерального закона № 122, длинное официальное название которого я не могу запомнить до настоящего времени. В народе его называют законом «О монетизации льгот». И хотя замена натуральных льгот денежными компенсациями – далеко не единственная инициатива этого закона, в начале текущего года именно данная реформа стала причиной массового протеста пожилых людей. С чем же столкнулись наши граждане в первые дни 2005 года? Ведь законодательная и исполнительная власти обещали не ухудшить их положения в ходе замены льгот денежными компенсациями, к тому же в стране уже несколько лет наблюдается экономический рост. Во-первых, большинство льготников не пустили в общественный транспорт без оплаты проезда, и стоимость транспортных услуг выросла на 15–20%. Во-вторых, они получили счета на оплату ЖКУ, существенно превышающие уровень предыдущего месяца. В результате Новый год стал похож на Первомайскую демонстрацию пожилых людей, которые осознали, что опять отобрали больше, чем компенсировали.

Сейчас ситуация несколько успокоилась, но тема монетизации льгот остается актуальной как для населения, так и для лиц, принимающих управленческие решения. Согласно оценкам Министерства финансов России, на компенсационные выплаты в связи с данной социальной реформой Правительство РФ в 2005 г. выделило 500 млрд. руб. из федерального бюджета. Перечитав упомянутый выше закон, я вспомнила, что с первого января 2006 г. должны монетизироваться льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг, составляющие 50% от стоимости всех натуральных льгот, поэтапная реструктуризация которых предусмотрена в Федеральном законе № 122.

Наступил уже ноябрь 2005 года, и до вступления этой нормы закона в силу осталось чуть больше месяца, однако не наблюдается какой-либо активности, обусловленной реализацией второго этапа монетизации. Возможно, памятуя о социальной напряженности, сопровождавшей реструктуризацию транспортных, медицинских и санаторно-курортных льгот, Правительство РФ отказалось от реализации уже принятого закона. Допускаю, что можем столкнуться с новым новогодним сюрпризом – проснемся первого января и узнаем, что жилищно-коммунальные льготы монетизированы. Позитивно то, что это – не транспорт и лекарства, и можно пользоваться услугами, но некоторое время не платить, пока все будут разбираться. Но могут отключить воду и электричество, а в условиях зимы такой сценарий развития событий мало кого устроит, поэтому желательно все прояснить накануне.

¹ Статья подготовлена по результатам проекта «Доступность социальных программ и услуг для российского населения: распространенность и неравенство», выполненного под руководством Л.Н. Овчаровой при поддержке Московского общественного научного фонда. Авторы выражают благодарность А.Я. Бурдяк А.Я. и Д.О. Поповой за материалы, предоставленные для подготовки данной статьи.

Начну с небольшого напоминания о том, как формировалась система льгот, появившаяся задолго до нынешних времен. Льготы для дворян, военных, государственных служащих и других людей, имеющих определенные заслуги перед государством, – это все прародители действующей системы льгот. В советское время льготы были частью распределительного механизма, который, при уравнительном подходе к оплате труда, обеспечивал, тем не менее, равенство в доступе к материальным благам.

Однако на протяжении XX в. функции льгот трансформировались:

- в 1920–1940-х гг. льгота являлась формой признания и социальной наградой за заслуги перед Отечеством;
- в 1950–1980-х гг. льгота выступала инструментом дифференцирования доступа различных категорий населения к социальным благам при уравнительной функции заработной платы.

В целом эти функции обеспечивали дифференциацию в рамках общества, декларирующего всеобщее равенство в доступе к материальным благам, причем механизмы дифференциации в основном имели скрытый (теневой) характер и концентрировались в сфере распределения жилья, обеспечения доступа к качественным услугам (медицинским, санаторно-курортным, транспортным и пр.). В результате финансирование данного направления социальной поддержки было непрозрачным и обеспечивало поддержку наиболее обеспеченной части общества.

В первые годы становления рыночных отношений, сопровождавшиеся резким снижением реальной заработной платы и пенсий, льготы стали использовать как инструмент поддержания уровня и качества жизни большинства населения. Федеральные и региональные власти приняли множество законодательных актов, предусматривающих льготы на оплату лекарств, транспорта, жилищно-коммунальных и других услуг для целого ряда категорий граждан, при этом законодательные инициативы на 70% не были обеспечены соответствующими финансовыми ресурсами. В результате отдельные программы не финансировались вообще, а по ряду из них финансирование не превышало 50% (транспортные услуги, лекарства). На рынке льготных товаров и услуг сложилась следующая ситуация: некоторые льготы стали дефицитными (например, льготы на лекарства и санаторно-курортное лечение), а по льготам, для которых был характерен разрыв схем платежа и потребления (льготы на транспорт, ЖКУ), начала накапливаться задолженность государственного бюджета перед предприятиями, предоставляющими эти виды социальной помощи. В результате многие льготники вышли из числа получателей, а оставшиеся имели неравный доступ к льготам. Таким образом, сектор городской инфраструктуры оказался в кризисном состоянии.

Что мы имели до монетизации льгот

Описывая систему социальных льгот до момента монетизации, в первую очередь, мы должны ответить на два вопроса: (1) кто имеет право на льготы; (2) каковы эти льготы? Особенностью существующего в России мониторинга программ неденежных социальных льгот является то, что он основан на ведомственной статистике организаций и учреждений, оказывающих услуги в рамках системы социальных льгот для населения. Несмотря на масштабность данной социальной программы, длительное время отсутствовала система персонального учета участников. В первую очередь это относится к льготам на проезд в городском и пригородном транспорте. В ходе подготовки процесса монетизации реестр льготников начал формироваться в экстренном порядке, и до настоящего времени не все конфликты урегулированы. В нашем распоряжении оказалась база данных Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах (НОБУС), содержащая информацию о 40 тыс. домохозяйств и их включенности в систему льгот по

состоянию на II квартал 2003 г. Данный источник информации позволяет моделировать большинство параметров, характеризующих значимость льгот для российских семей.

В первую очередь ответим на вопрос: сколько людей и домохозяйств имеют право на льготы, а сколько получают их? В данном случае мы будем вести наблюдение за категориями льготников, которые объединяют не менее 0,1% населения, при этом более мелкие группы объединены в тип «прочие льготные категории». Начнем с оценки распространенности права и фактов получения льгот на индивидуальном уровне. Основные результаты, полученные на данных НОБУС, приведены в табл. 1 в конце статьи. Итак, о своем праве на льготы заявило 27,2% населения, при этом 6% (8,6 млн. человек) одновременно принадлежат к нескольким категориям, что существенно усложняет процессы бюджетирования и администрирования данной системы.

Городские жители имеют больший доступ к системе льгот, но эти различия не особенно значительны: в крупных городах право на льготы имеют 29,4% населения, а в сельской местности 25,1%. Самой распространенной является такая группа льготополучателей, как «ветеран труда», к которой относится 15% всего населения или 34% населения в возрасте 40 лет и старше. Широко представлены среди льготников инвалиды и категории граждан, имеющих определенные заслуги перед государством.

Важно подчеркнуть, что ряд льготных ресурсов принял характер дефицитного товара, кроме того, нередкими оказались случаи, когда право на льготу есть, но нет возможности в конкретном населенном пункте получить данную услугу. В результате практически треть ветеранов труда не пользовались в полном объеме льготами, которые им полагались в соответствии с законодательством, а в крупных городах таковых оказалось 40% от общей численности проживающих в данных населенных пунктах ветеранов труда. Существенно ограничены в доступе к льготам такие категории населения, как инвалиды I и II групп, граждане, подвергшиеся воздействию радиации, и те, кто имеет профессиональные льготы. Анализ доступности льгот в поселенческом разрезе указывает на неоднозначность данного процесса в городской и сельской местности.

Что касается ветеранов труда, то, как уже отмечалось, горожане имеют больше ограничений, однако живущие на селе инвалиды и граждане, подвергшиеся радиации, наоборот, чаще не получают полагающихся им льгот.

Вместе с тем, оценки вовлеченности населения в систему льгот, опирающиеся на учет людей, не совсем корректны, поскольку ресурсы, получаемые через участие в анализируемой социальной программе, перераспределяются внутри домохозяйства. Следовательно, эффекты от доступа к данному ресурсу имеют отношение ко всем членам домохозяйств, в составе которых есть представители льготных категорий. Переход на домохозяйственный уровень существенно расширяет масштабы участия населения в программе социальных льгот: по данным НОБУС, 50,7% домохозяйств имеют в своем составе людей, законодательно получивших право на различные льготы, и почти треть из них принадлежит к двум и более категориям льготополучателей (рис. 1).

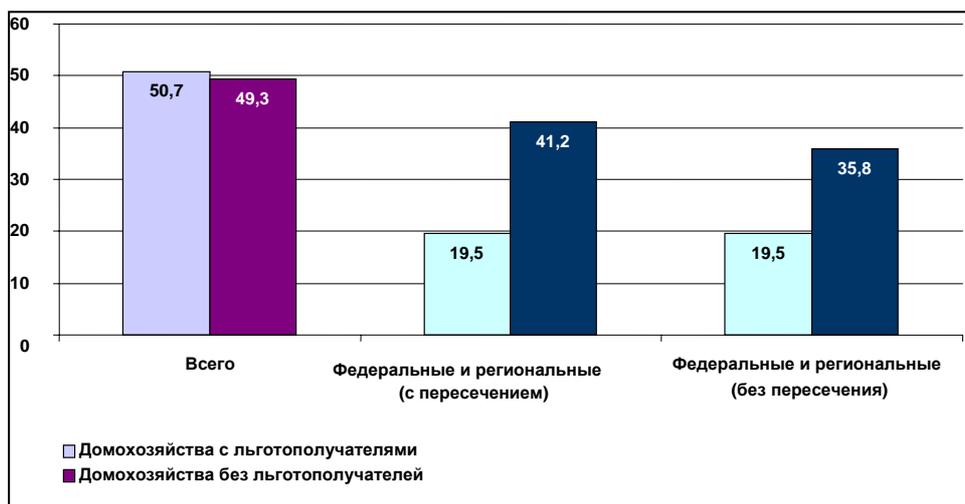


Рисунок 1. Домохозяйства, имеющие в своем составе получателей льгот, %

Анализ распределения представителей льготных категорий по децильным группам указывает на то, что они достаточно широко представлены во всех децильных доходных и расходных группах. Среди получателей льгот максимальные риски бедности характерны для инвалидов III-й группы, ветеранов боевых действий на территориях других государств и граждан, имеющих детей-инвалидов. В то же время работники, имеющие льготы по профессиональному признаку, занятые на тяжелых работах и в подразделениях особого риска, инвалиды Великой Отечественной войны в большей степени представлены среди наиболее обеспеченных категорий населения. Следовательно, если мы говорим о том, что бедные должны иметь приоритетный доступ к льготам, то система льгот, действовавшая до начала процесса монетизации, не выполняла данной функции.

В среднем на одно домохозяйство-льготополучатель приходится 1,36 представителя льготных категорий (табл. 2). Это означает, что домохозяйства в основном (68%) получают льготы за счет одного члена семьи. Среди небедных семей представительство граждан, имеющих право на льготы, выше, чем среди бедных. Эту тенденцию подтверждают как характеристики вовлеченности домохозяйств в систему льгот, так и показатели концентрации льготополучателей на уровне домохозяйства. Следовательно, с точки зрения участия, бедные не являлись приоритетной группой для государственных социальных программ натуральных льгот и субсидий.

Таблица 2. Средние значения концентрации категорий льготополучателей, льгот и видов льгот по данным обследования НОБУС, %

	Концентрация категорий льготополучателей		Концентрация льгот		Концентрация видов льгот	
	Все домохозяйства	Домохозяйства-получатели	Все домохозяйства	Домохозяйства-получатели	Все домохозяйства	Домохозяйства-получатели
Всего	0,69	1,36	1,97	4	1,54	3,1
В том числе среди бедных и небедных:						
бедные	0,51	1,32	1,24	3,4	1,01	2,8
не бедные	0,73	1,37	2,13	4,1	1,66	3,2

Граждане, имеющие право на льготы, в большей степени концентрируются в семьях, состоящих только из пенсионеров, пенсионеров с другими иждивенцами, а также в сложных семьях, в состав которых входят родственники старших возрастов. Это объясняется тем, что, согласно действующему законодательству, право на льготы, в основном, имеет пожилое население страны, так как именно люди преклонного возраста имеют заслуги перед

государством или ограничены в жизнедеятельности в связи с состоянием здоровья. Социальная помощь в виде льгот и дотаций в меньшей степени затрагивает молодое поколение: по данным НОБУС, средний возраст льготополучателей – 62 года, в то время как средний возраст населения, не охваченного льготами, – в два раза моложе.

Теперь обратимся к анализу второго, не менее важного вопроса: что и в каком объеме получают домохозяйства через программу категориальных льгот? Наиболее распространенными являются льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг и транспорта. В поселенческом разрезе наиболее дифференцировано потребление транспортных льгот: они распространяются на 52,8% домохозяйств, живущих в городах с населением 1 млн. человек и более, и 27,4% сельских семей. Получатели льготных путевок представлены только среди 2,6% семей. Те, кто имеют льготы на оплату лекарств и медицинских услуг, представлены среди 19,8%, и мы не можем говорить об ограничении доступа сельских жителей (табл. 3), хотя в ходе подготовки монетизации тезис об ограничении сельских жителей в доступе к лекарствам выдвигался не раз. Возможно, они не могут без труда добраться до аптек, но в конечном счете пользуются данной услугой так же, как и городские жители.

Таблица 3. Распространенность видов льгот, %

Виды льгот	Доля домохозяйств, получающих отдельные виды льгот	В том числе проживающие в:				
		мега-полисах	крупных городах	средних городах	малых городах и ПГТ	селах
Льготы на ЖКУ	41,4	45,7	42,1	40,8	39,7	38,8
Льготы на медицинские услуги и лекарства	19,8	22,2	18,4	22,0	20,6	17,9
Льготы на транспорт	38,7	52,8	44,1	37,4	30,2	27,4
Льготы на путевки	2,6	4,9	2,7	2,3	2,1	1,5
Льготы на обеспечение недвижимым имуществом	4,0	1,7	4,1	5,3	3,4	4,7

Результаты исследования, позволяющие оценить доступность льгот для бедных и небедных домохозяйств, указывают на то, что небедные в большей степени включены в программы социальных льгот, и это справедливо для всех основных видов льгот (табл. 4). Здесь важно подчеркнуть, что программа социальных льгот приходит в некоторое противоречие с объявленным национальным приоритетом сокращения бедности. В рыночной экономике именно бедные слои населения становятся основными участниками самых дорогих социальных программ государства. Судя по всему, у нас противоположная ситуация, и льготы в основном способствуют повышению уровня жизни небедных. Следовательно, одновременно сокращать бедность за счет участия в социальных программах и сохранять действующую систему льгот – это нерешаемая задача. Очевидно, что придется принимать сложные и дорогие управленческие решения, способствующие выведению небедных слоев населения из социальных программ.

Таблица 4. Распространенность видов льгот среди бедного и небедного населения, % от численности бедных и небедных домохозяйств

Виды льгот	Бедные домохозяйства	Небедные домохозяйства
Льготы на ЖКУ	28,2	49,5
Льготы на медицинские услуги и лекарства	11,7	21,3
Льготы на транспорт	24,2	47,5

Ранее мы уже отмечали, что не все граждане, имеющие право на льготы, получают их в полном объеме, и это достаточно распространенное явление. В результате, после того как был исследован факт получения льгот на уровне домохозяйства, формулировка «получают льготы не в полном объеме» оказалась расшифрована следующим образом: 1,7% опрошенных семей при наличии права на льготы не получали их вообще, а 20% домохозяйств сталкивались с фактом неполного получения. В данном случае учитывалось только объективное неполучение, т.е. исключались случаи, когда несколько членов семьи имеют право на льготы на оплату ЖКУ, а реально используется только самое ресурсоемкое право одного человека. В табл. 5 приводится матрица сочетания различных видов льгот на домохозяйственном уровне, из которой следует, что пять наиболее распространенных видов льгот одновременно получает всего лишь 0,3% от общего числа российских домохозяйств, а четыре вида льгот – 2,5%. Самой распространенной оказалась такая модель участия в анализируемой социальной программе, согласно которой домохозяйство получает одновременно льготы на транспорт и оплату ЖКУ. Она доступна 17,9% всех российских семей. При добавлении к данному набору льгот на получение лекарств формируется вторая по популярности модель участия в программе льгот, в которую включены 10% домохозяйств. Важно отметить, что 6,3% имеют только льготы на оплату ЖКУ.

Таблица 5. Концентрация отдельных видов льгот

Льготы на ЖКУ	Льготы на мед. услуги и лекарства	Льготы на транспорт	Льготы на путевки	Льготы по обеспечению недвижимым имуществом	Доля категории домохозяйств в совокупной численности домохозяйств выборки, %
нет льгот					51,0
+					6,3
	+				1,1
		+			5,0
			+		0,0
				+	0,1
			+	+	0,0
		+		+	0,2
		+	+		0,1
		+	+	+	0,0
	+			+	0,0
	+		+		0,0
	+		+	+	0,0
	+	+			0,8
	+	+		+	0,1
	+	+	+		0,1
	+	+	+	+	0,0
+				+	0,2
+			+		0,0
+			+	+	0,0
+		+			17,9
+		+		+	1,5
+		+	+		0,3
+		+	+	+	0,0
+	+				2,1
+	+			+	0,2
+	+		+		0,0
+	+		+	+	0,0
+	+	+			10,0
+	+	+		+	1,3
+	+	+	+		1,2
+	+	+	+	+	0,3
Всего					100,0

Максимальное количество льгот концентрируется в семьях «чистых» пенсионеров: 85% неработающих пенсионеров, 80% одиноких пенсионеров и 86% супружеских пар пенсионеров имеют хотя бы одну льготу. В то же время семьи с детьми остаются практически без такого рода государственной поддержки. По данным НОБУС, из системы социальных льгот оказываются исключенными 79,5% неполных семей с детьми и более 60% многодетных семей, а именно они имеют максимальный риск бедности и, согласно обозначенным политиками приоритетам развития, должны стать ключевой группой для системы социальной защиты.

Теперь обратимся к данным, позволяющим понять значимость такого ресурса, как льготы для российских семей. Во-первых, посмотрим, насколько равномерно распределены льготы между домохозяйствами-получателями. Обозначенные выше модели доступа к данному ресурсу дают основания полагать, что мы имеем дело с неравным участием, что, собственно, и демонстрируют показатели неравенства. Для распределения ресурсов, получаемых через программу льгот, фондовый коэффициент дифференциации составил 63,8 раз, а коэффициент Джини – 0,520. Это свидетельствует о чрезвычайно высоком неравенстве в доступе ко льготам. Оставляя за рамками анализа контекст справедливости подобного распределения, отметим, что монетизация такого процесса чрезвычайно сложна, а схема «монетизировать так, чтобы никто не пострадал», практически невозможна. Она реализуема только в том случае, если каждое домохозяйство будет иметь индивидуальную схему монетизации, но в таком случае особого смысла в замене натуральных поступлений денежными компенсациями нет. Поэтому запись в Федеральном законе № 122 о том, что в ходе замены натуральных льгот денежными компенсациями не должно ухудшиться положение льготников, – невыполнимая декларация. Если реализовать данную схему, то объемы ресурсов, направляемых на компенсационные выплаты, должны будут в 5 раз превышать объемы сложившегося финансирования.

Еще раз обратимся к оценке значимости натуральных льгот в денежном измерении, для чего определим долю стоимостной оценки натуральных льгот в располагаемых ресурсах домохозяйств. Данные обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ), проводимого ФСГС, указывают на то, что стоимостная оценка таких натуральных поступлений составляет 2,3% от общего объема располагаемых ресурсов. Близкие оценки получили мы и по данным обследования НОБУС (3,6%), однако, если рассматривать только домохозяйства-получатели, то значимость натуральных субсидий и льгот увеличивается более чем в 2 раза (до 8,5%). Данный ресурс значим как для бедных, так и небедных домохозяйств-льготополучателей, при этом у бедных их доля в располагаемых ресурсах выше: 10,1 против 7,6%.

Расчеты стоимостной оценки системы льгот, действовавшей до принятия Федерального закона № 122, указывают на то, что в среднем одному домохозяйству-получателю во II квартале 2003 г. данная социальная программа представляла услуги на 425 рублей (табл. 6).

Семьи пенсионеров, одиноких матерей с детьми, а также одинокие граждане в трудоспособном возрасте получали максимальный выигрыш от участия в программах неденежных социальных трансфертов. Семьи пенсионеров попадают в число тех, кто больше всех выигрывает от участия в данной социальной программе за счет получения большого числа льгот. Одинокие матери с детьми отнесены к данной группе в основном за счет льгот на оплату лекарств, медицинских услуг и летнего отдыха детей. Среди одиночек трудоспособного возраста, также имеющих максимальный эффект от получения натуральных льгот, представлены три группы: (1) те, кто получают льготы за счет занятости на предприятиях с тяжелыми условиями труда; (2) получатели профессиональных льгот; (3) инвалиды в трудоспособном возрасте.

Таблица 6. Стоимостная оценка льгот и доля льгот в располагаемых ресурсах получателей, НОБУС 2003 г.²

	Доля льгот в располагаемых ресурсах получателей, %	Стоимостная оценка льгот и субсидий, руб. на домохозяйство	Стоимостная оценка льгот и субсидий, руб. на человека
Одиночки пенсионного возраста	12,1	332	332
Одиночки не пенсионного возраста	11,9	332	332
Супруги – пенсионеры	8,3	481	241
Супруги – не пенсионеры	6,8	353	185
Супружеская пара с одним ребенком	6,7	439	152
Супружеская пара с двумя и более детьми	7,1	459	119
Супружеская пара с одним ребенком и другими родственниками	5,8	483	120
Супружеская пара с двумя и более детьми и другими родственниками	5,3	504	93
Одиночка с детьми	11,7	437	220
Одиночка с детьми и другими родственниками	7,3	475	133
Домохозяйства взрослых	6,8	449	179
Итого	8,7	425	224

Анализ доступности льгот для жителей различных типов поселения на основе показателя объема получаемых ресурсов указывает на очевидный выигрыш горожан: в среднем для жителей крупных городов стоимостная оценка получаемых льгот в два раза выше, чем у сельских (568 руб. в расчете на одно домохозяйство-получатель в крупном городе и 265 руб. – в сельской местности). В структуре располагаемых ресурсов бедных семей льготы составляют значительную долю, однако в абсолютном выражении небедные получают больше. В частности, небедные одинокие пенсионеры получали через льготы 350 руб., а бедные – 205 руб. Подобная ситуация характерна для всех социально-демографических групп. Из общего объема финансовых ресурсов, направляемых во II квартале 2003 г. на предоставление льгот населению, 60% приходится на оплату услуг ЖКУ, 25% – оплату транспорта, 12,5% – оплату льгот на лекарства. В целом, по нашим оценкам, в 2003 г. население потребило льгот на сумму 120 млрд. руб. Помимо рассматриваемых выше видов льгот в данную сумму также включены расходы на льготную оплату пребывания детей в детских садах. Напомним, что в данном случае учтены только реально предоставленные льготы, включающие не только расходы бюджета, но и издержки предприятий, предоставляющих населению льготные услуги и не получивших соответствующего возмещения от государства.

² Стоимостная оценка льгот выполнена И.И. Корчагиной.

Монетизация льгот: как должно было быть, и что получили

Согласно Федеральному закону № 122 о монетизации льгот, предполагалось решить следующие задачи.

1. Разграничить расходные полномочия между региональными и федеральными бюджетами.
2. Ликвидировать отдельные нефинансируемые обязательства.
3. Сократить расходные обязательства, закрепленные в федеральном законодательстве.
4. Возложить на региональные и местные органы власти ответственность по балансированию доходных возможностей и новых расходных полномочий³.

Для населения данная реформа означала разделение всех льготных категорий получателей на региональные и федеральные, и для федеральных категорий были установлены размеры денежных выплат, дифференцированные по категориям льготополучателей. В ходе разработки механизмов реализации данного закона был введен «социальный пакет» для федеральных льготников, практически предусматривающий сохранение льгот на лекарства и оплату санаторно-курортного лечения. Региональным властям предписывалось разрабатывать свои механизмы монетизации, но положение льготников не должно было ухудшаться.

Проведенный нами обзор основных изменений, предусмотренных новым законодательством, позволил увидеть следующую схему замены льгот денежными компенсациями.

1. К федеральным льготникам отнесены: все инвалиды; участники Великой Отечественной войны и другие категории граждан, в связи с участием в военных действиях; члены семей погибших и умерших участников военных действий; граждане, подвергшиеся воздействию радиации.
2. Для остальных льготных категорий изменения регулируются региональным законодательством, но Федеральный закон устанавливает правило, что эти изменения не должны привести к ухудшению положения граждан, имеющих льготы.
4. Законом предусмотрены размеры компенсаций, которые получают граждане, отнесенные к федеральным льготникам. В дальнейшем, в ходе реализации нового законодательства, из этих сумм будет вычтена стоимость социального пакета (450 руб.), предусматривающего сохранение натуральных льгот на оплату санаторно-курортного лечения и лекарственного обеспечения. Размеры денежных компенсаций, реально выплаченных населению, представлены в табл. 7.

Таблица 7. Размер денежных выплат льготникам федерального уровня

Категории населения, которые в соответствии с установленным законодательством порядке имеют право на получение различных социальных льгот	Размер выплат без социального пакета, руб./месяц
Инвалиды (кроме инвалидов войны)	
I степени (III группы)	350
II степени (II группы)	550
III степени (I группы)	950
Инвалиды Великой Отечественной войны и инвалиды боевых действий на территориях других государств (инвалиды войны)	1550

³ Выступление Г.В. Курляндской на Третьей ежегодной научной конференции Независимого института социальной политики в феврале 2005 г. <http://www.socpol.ru/news/conf2005.shtml>

Категории населения, которые в соответствии с установленным законодательством порядке имеют право на получение различных социальных льгот	Размер выплат без социального пакета, руб./месяц
Участники Великой Отечественной войны, другие категории граждан, имеющие льготы в связи с великой отечественной войной	1050
Ветераны боевых действий	650
Члены семей погибших (умерших) инвалидов, участников Великой Отечественной войны и боевых действий на территории других государств	150
Граждане, подвергшиеся воздействию радиации	1250

В связи с тем, что Федеральный закон № 122 предполагает разделение всех льготников на региональных и федеральных, на рис. 2 выше представлены две схемы данного разделения. Они позволяют сделать выводы о том, какое количество домохозяйств после замены льгот денежными компенсациями будет зависеть от федерального и регионального бюджетов.

Сумма долей домохозяйств с федеральными и региональными льготниками превосходит размер сегмента домохозяйств с льготниками по двум причинам: во-первых, 10% домохозяйств имеют в своем составе представителей, как федеральных, так и региональных льготных категорий (см. на рис. 2 схему с пересечением), а во-вторых, 4,6% семей включают льготников, одновременно проходящих по региональным и федеральным программам (см. на рис. 2 схему без пересечения). Такие домохозяйства, по-видимому, должны иметь право выбора между федеральной или региональной схемами замены льгот денежными выплатами. Если все «сложные» случаи пересечения региональных и федеральных полномочий будут разрешены путем их отнесения к федеральному мандату, то домохозяйства с региональными льготниками составят 31,2%. На самом деле, данный результат обозначает одну из точек социального напряжения, поскольку деление на федеральных и региональных получателей льгот проходит через семейные бюджеты и вносит элементы обиды и субъективного ощущения несправедливости в пределах одной семьи.

В целом доля домохозяйств, где есть региональные льготники, в 2 раза выше группы домохозяйств с федеральными льготниками, при этом на момент обследования домохозяйства с федеральными льготниками в среднем получали через программу льгот 504 руб., а с региональными льготниками – 436 руб. Это означает, что на макроэкономическом уровне для обеспечения равенства возможностей региональных и федеральных льготников объем ресурсов на компенсации региональным льготникам должен составить 173% от федерального мандата. Реально это соотношение составило 50% по состоянию на 1 января 2005 г. Данный результат показывает, что дискриминация региональных льготников была заложена в механизме реализации нового законодательства еще на этапе утверждения федерального и региональных бюджетов.

На основе имеющихся у нас данных об участии домохозяйств в программе неденежных социальных льгот и параметров реформирования данной системы с учетом норм, заложенных в Федеральном законе № 122, мы смоделировали последствия для домашних хозяйств, оперируя изменением уровня располагаемых ресурсов. Для этого, помимо соблюдения выше обозначенных правил, мы адаптировали компенсации 2005 г. к доходам 2003 г., назвав данный сценарий «Все правила Федерального закона № 122 соблюдены». Он отображает ситуацию, когда нет социального пакета, и региональные льготники получают льготы в прежнем объеме. В данном случае результаты указывают на то, что социальные последствия выглядят достаточно оптимистично: практически нет проигравших, 80% не меняют своего положения на шкале располагаемых ресурсов, и 20% выигрывают от процесса монетизации.

В значительной степени это абстрактный сценарий, поскольку при существующем неравенстве в распределении неденежных льгот практически невозможно выполнить обязательство «материальное положение не ухудшится» по отношению ко всем получателям.

Что мы получили в результате монетизации? Реальная картина оказалась отличной от ситуации «никто не пострадал». Но прежде чем комментировать полученные результаты, которые представлены на рис. 2, остановимся на методологических аспектах тестируемых сценариев монетизации.

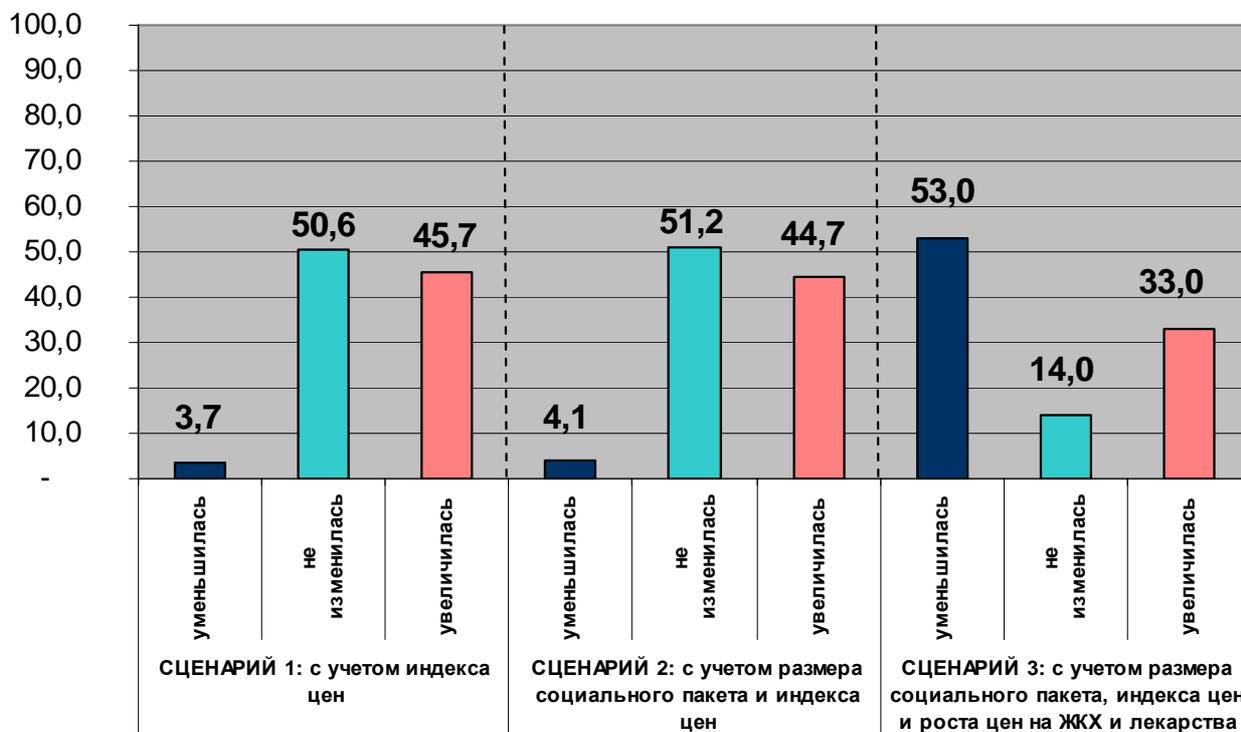


Рисунок 2. Изменение величины располагаемых ресурсов всех домохозяйств после монетизации льгот, %

Согласно сценарию 1, доходы 2003 г. адаптированы к условиям 2005 г., и все льготы, за исключением льгот на оплату ЖКУ, отменены. Федеральным льготникам добавлены доходы в соответствии с представленными ранее размерами компенсационных выплат, а региональным льготникам добавлено по 250 руб. на человека, что соответствует стандартам поддержания системы льгот на региональном уровне. В результате реализации такого сценария появилось порядка 3,7% пострадавших домохозяйств, в которых проживает около 8,5 млн. человек, но большинство льготников улучшили свое положение. Введение социального пакета (сценарий 2) существенно не повлияло на результаты монетизации.

Проблема заключается в том, что, одновременно с началом монетизации льгот, на 28% возросли цены на оплату ЖКУ и примерно на 13% увеличилась цена на транспорт (рис. 2, сценарий 3). Именно эти изменения повлекли за собой рост числа пострадавших до 53%, и фактически половина страны оказалась под воздействием негативного эффекта монетизации.

На рис. 3а и 3б отображены последствия монетизации располагаемых ресурсов домохозяйств, имеющих в своем составе федеральных и региональных льготников. Очевидно, что через систему федеральных льгот домохозяйства получили больше ресурсов, и даже в случае самого радикального из тестируемых сценариев (сценарий 3) 84% из них получили больше, чем потеряли. Среди региональных льготников, численность которых вдвое больше, доля пострадавших в 3 раза выше. Следовательно, региональная модель компенсации натуральных льгот денежными выплатами оказалась одной из самых напряженных.

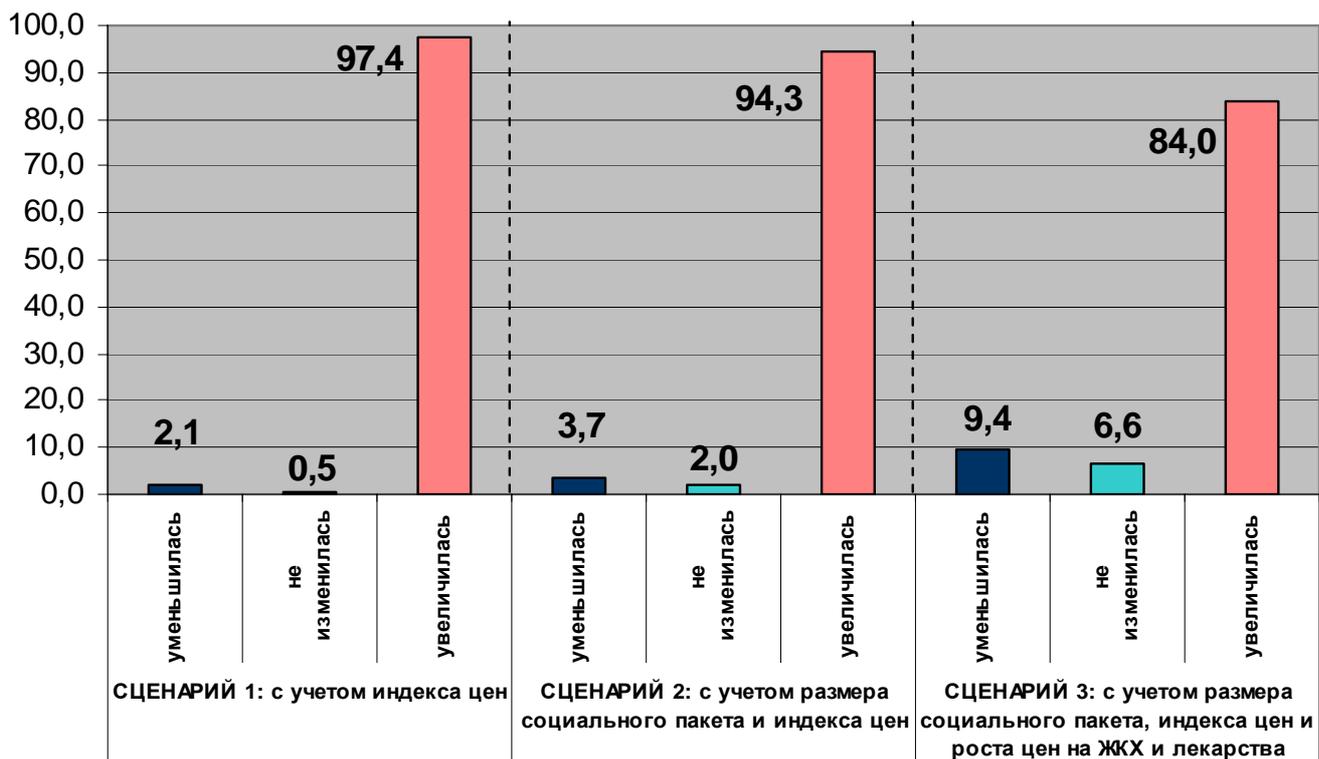


Рисунок 3а. Изменение величины располагаемых ресурсов домохозяйств с льготополучателями федерального мандата после монетизации льгот, %

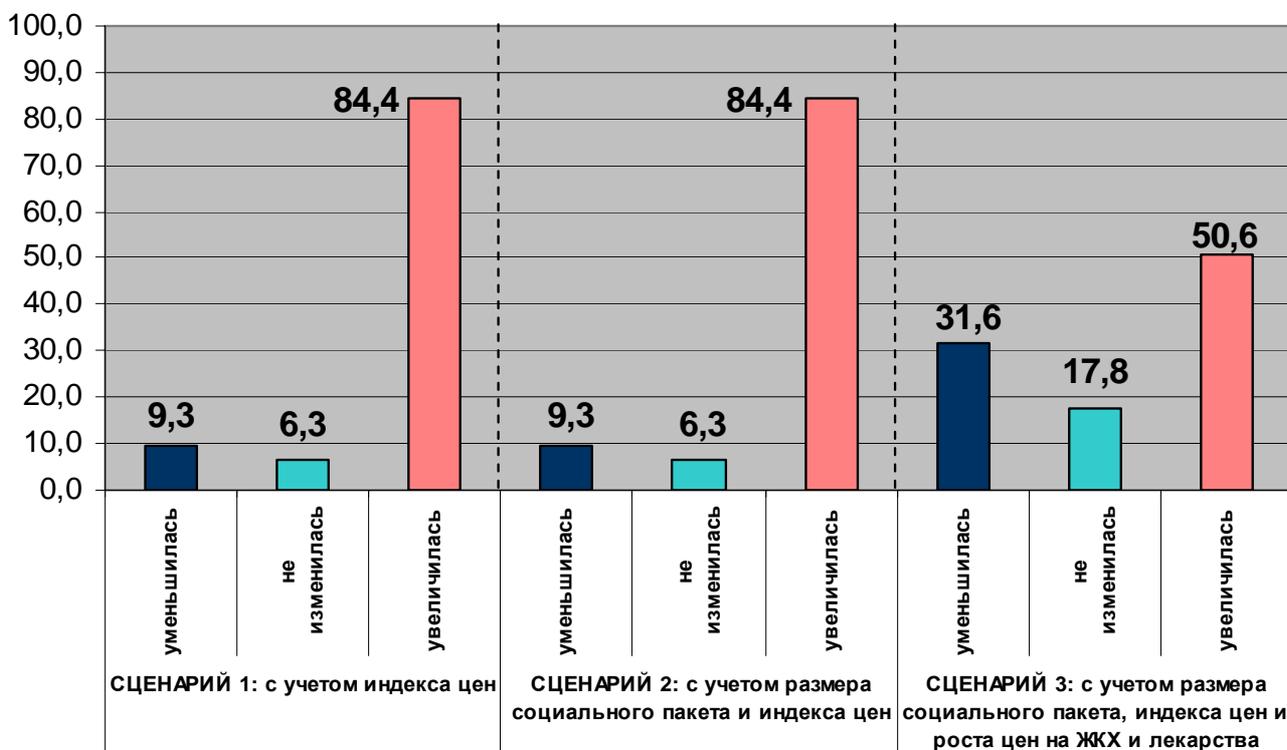


Рисунок 3б. Изменение величины располагаемых ресурсов домохозяйств с льготополучателями регионального мандата после монетизации льгот, %

Надо заметить, что льготополучатели из крупных городов пострадали больше всех, и это было подтверждено их поведением в первые дни 2005 г., так как именно крупные города стали центрами социального возмущения.

Подчеркнем, что в данном случае представлены результаты модельного анализа. Что касается региональных льготников, то жизнь оказалась гораздо разнообразнее. Полностью монетизировали льготы только четыре субъекта федерации РФ, еще шесть, в том числе и Москва, полностью сохранили систему натуральных льгот, а остальные приняли различные «половинчатые» решения, оставив льготы на транспорт и лекарства. Важно также подчеркнуть, что в дальнейшем и федеральным льготникам была предоставлена возможность получения льготного проездного билета, поэтому монетизация в данном случае оказалась не полной.

Справедливости ради следует отметить, что рост цен на ЖКУ и транспорт не связан с реализацией Федерального Закона № 122; данные действия – ответственность совершенно других институтов государственной власти, но факт одновременного старта роста цен на услуги и введения денежных компенсаций вместо льгот связали данные процессы в один узел. Результатом стало падение уровня жизни населения в условиях роста ВВП и вопреки обещаниям повышения уровня жизни.

Несмотря на то что замена натуральных льгот денежными компенсациями потребовала от государства увеличения расходов одного только федерального бюджета в 3–4 раза и оказалась достаточно дорогостоящей программой, она не привела к существенному сокращению уровня бедности. В случае, когда мы не связываем с монетизацией рост цен на оплату ЖКУ и транспорта, уровень бедности снижается с 32,2 до 26,8% от общей численности населения. Таким образом, можно утверждать, что монетизация льгот сокращает бедность среди федеральных льготников: до монетизации льгот доля бедных среди них составила 36,6%, а после монетизации (по сценарию 2) она снизилась до 26,4%. При этих же сценарных условиях бедность среди региональных льготников сокращается с 25,7 до 20,9% от их общей численности. Если же не разделять рост цен и монетизацию, то наблюдается даже некоторый рост уровня бедности (табл. 8), и именно этот результат есть реальность, но не связанная с реализацией Федерального Закона № 122.

Таблица 8. Динамика уровня бедности в результате монетизации льгот, в зависимости от типа населенного пункта, % от численности населения, НОБУС, 2003 г.

Тип населенного пункта	С учетом стоимости льгот, но без учета монетизации	С учетом денежных выплат вместо льгот и социального пакета (сценарий 1)	С учетом денежных выплат вместо льгот, социального пакета и ростом цен на ЖКХ и лекарства (сценарий 2)
Город, 1 млн. человек и более	21,3	20,5	23,3
Город, 20–999,9 тыс. человек	30,1	37,7	31,2
Населенный пункт менее 20 тыс. человек, ПГТ	38,0	34,6	37,2
Село	41,3	38,0	39,9
Итого	32,2	26,8	32,6

Подчеркнем, что даже в случае федеральных льготников только 18% ресурсов, направляемых на компенсационные выплаты, будут получены бедными семьями, поскольку большинство граждан, имеющих право на льготы, представлены в среднедоходных слоях. Представленные сценарные расчеты не подтверждают распространенную гипотезу о том, что монетизация льгот будет способствовать существенному снижению бедности в сельской местности.

Предстоящая монетизация льгот на оплату услуг ЖКУ: возможности и риски

Ранее уже отмечалось, что монетизация 2005 года – это только первый шаг в масштабной реформе неденежных льгот для населения, предусмотренной Федеральным Законом № 122, который обязывает с 1 января 2006 г. не отменить, а монетизировать льготы на оплату услуг ЖКХ. В этой связи остановимся на рассмотрении следующих вопросов: (1) какие механизмы компенсации льгот можно реализовать, принимая во внимание опыт монетизации транспортных и других льгот; (2) как это повлияет на уровень жизни льготников; и (3) во что такая реформа обойдется федеральному и региональным бюджетам?

Прежде чем отвечать на поставленные вопросы, охарактеризуем общий макроэкономический контекст в сфере расходов домохозяйств на оплату услуг ЖКУ. Данные о динамике структуры потребительских расходов свидетельствует о том, что за последние пятнадцать лет происходили значимые изменения в доле расходов населения на оплату ЖКУ (рис. 4).



Источники: Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. М., 2004. С. 205; Россия в цифрах. 2005: Краткий статистический сборник / Росстат. М., 2005. С. 114.

Рисунок 4. Расходы российских домохозяйств на оплату ЖКУ, % от общего объема потребительских расходов

В самом начале реформ, в связи с эффектом отложенной инфляции, произошло резкое снижение данного показателя, и до 1995 г. он удерживался ниже уровня последних лет советского периода. Далее наблюдается достаточно быстрый рост, который был приостановлен августовским кризисом 1998 г., но вновь возобновился в 2000 г., и данная тенденция продолжает сохраняться до настоящего времени⁴. Необходимо отметить, что в значительной степени рост доли расходов на оплату услуг ЖКХ обусловлен опережающим ростом тарифов на ЖКУ. Начиная с 2000 г. они увеличиваются быстрее общего индекса потребительских цен (рис. 5). Следовательно, процесс монетизации жилищно-коммунальных льгот будет стартовать в условиях увеличения расходов населения на рассматриваемый вид услуг, и это существенно ограничивает возможности следующего этапа реструктуризации натуральных льгот для отдельных категорий населения.

⁴ См. также: Вступление России в ВТО: мнимые и реальные социальные последствия / Л.Н. Овчарова (рук.), В.Е. Рыбалкин, Н.В. Зубаревич и др. Серия «Научные проекты НИСП – IISP Working Papers». М.: Поматур, 2004. С. 115–120.

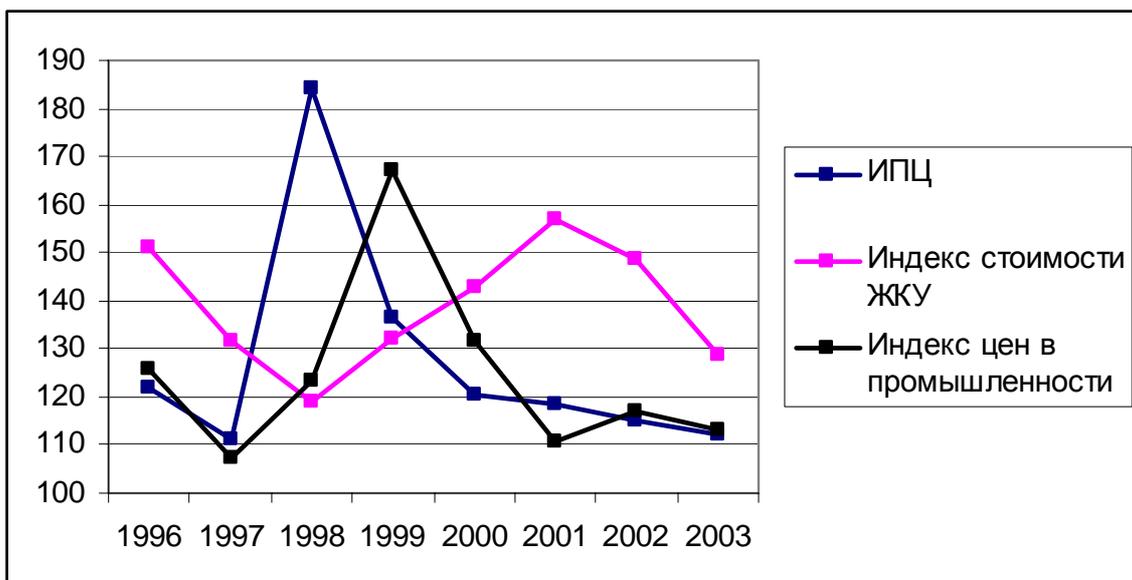
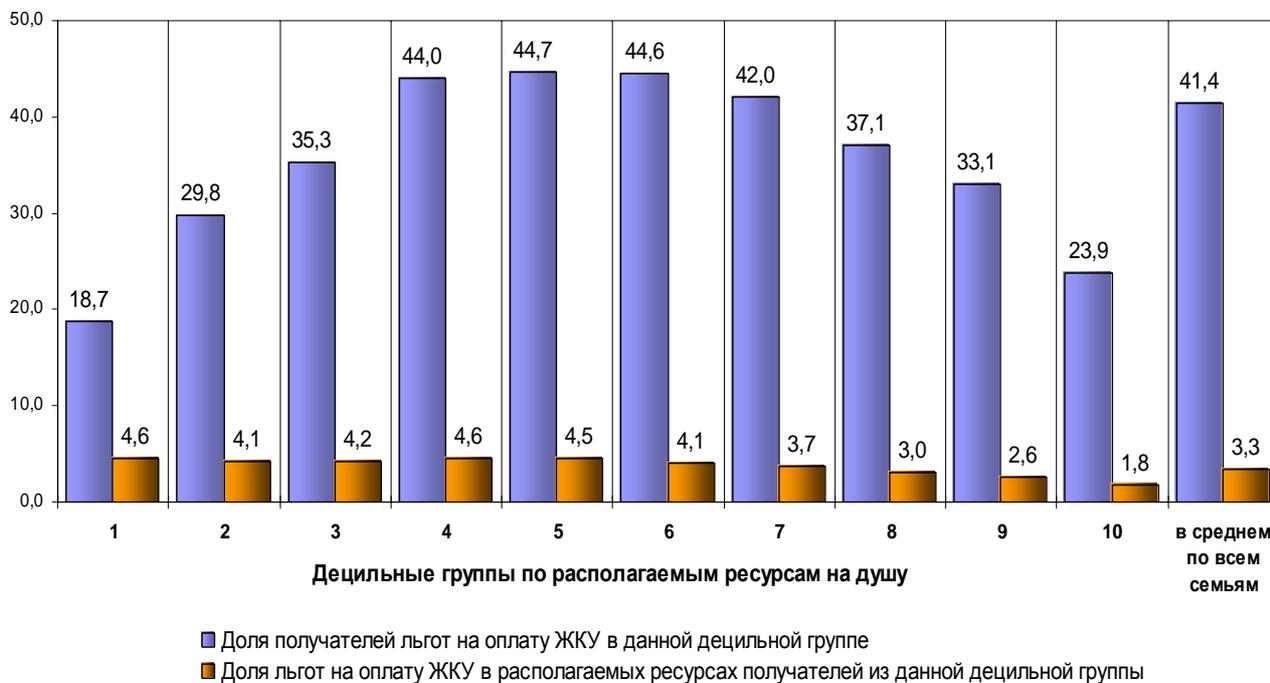


Рисунок 5. Динамика индексов потребительских цен, цен промышленных производителей и стоимости жилищно-коммунальных услуг за 1996–2001 гг. (декабрь к декабрю предыдущего года, %)

Приведенные выше данные иллюстрируют ситуацию, характерную для всех домохозяйств Российской Федерации, однако имеет место существенная разница в оплате ЖКУ в региональном разрезе. В частности, стоимость горячего водоснабжения для жителей республики Коми в 20,0 раз превышает тариф этой коммунальной услуги для населения Ингушетии. Проживающие в Сахалинской области платят в 14,2 раза больше жителей Ярославской области за отопление 1-го кв.м. общей площади. В Иркутске 100 кВт/ч электроэнергии обходятся в 7,3 раза дешевле, чем в Петропавловске-Камчатском. Тарифы на водоснабжение и канализацию в Бурятии и Омской области соотносятся как 7:1. Жители Калининграда платят за сетевой газ в 6,8 раза больше проживающих в Туле. Наконец, разрыв в стоимости оплаты 1 кв. м общей площади в домах муниципального жилья, при сравнении тарифов действующих в Якутии и Санкт-Петербурге, составляет 8,3 раз. Следует отметить, что годовая динамика тарифов на оплату услуг ЖКХ не дает комплексного представления о влиянии роста цен на ЖКУ на сектор домашних хозяйств, поскольку не учитывает количество и качество жилья, занимаемого семьями. Этих недостатков лишен показатель расходов на оплату ЖКУ в расчете на душу. При сложившейся к концу 2003 г. системе тарифов, максимальную цену за ЖКУ из расчета на одного человека (1683,33 руб. в месяц) платят жители Чукотского АО, минимальную (322,92 руб. в месяц) – жители республики Дагестан, в то время как средняя стоимость ЖКУ на одного россиянина составляет 564,74 руб. в месяц. Таким образом, региональные различия в стоимости ЖКУ на человека оцениваются на уровне 8,7 раз. Для реализации процесса монетизации льгот данный результат имеет принципиальное значение, поскольку именно региональные бюджеты испытывают максимальные трудности при замене льгот денежными компенсациями, а единые компенсационные схемы для федеральных льготников из разных регионов разделят их на выигравших и пострадавших от данной социальной реформы.

Если оценить материальные возможности получателей жилищно-коммунальных льгот, то, как и в случае других социальных программ, очевидной становится большая доступность данного ресурса для среднеобеспеченных слоев населения (рис. 6). В 1-м дециле всего 18,7% домохозяйств являются получателями этого вида льгот, а в 4-м, 5-м, 6-м – более 44%. Сегмент льготополучателей в самой малообеспеченной группе населения не только значительно уже, чем в среднеобеспеченных, но уступает даже 10%-ой группе с

максимальными располагаемыми ресурсами⁵. При этом наблюдаются значимые различия в распределении общего объема льгот между домохозяйствами с разным уровнем доходной обеспеченности. Сумма льгот на ЖКУ у 10% домохозяйств с самым низким уровнем обеспеченности располагаемыми ресурсами в 31 раз меньше доли, приходящейся на 10% самых высокообеспеченных, хотя у 10% самых бедных вклад данного вида неденежных поступлений в общий объем всех поступлений находится на одном уровне со среднеобеспеченными семьями (рис. 6).



Распределение льгот на оплату ЖКУ
Коэффициент фондов = 31 раз Коэффициент Джини = 0,424

Рисунок 6. Доля семей – получателей льгот на оплату ЖКУ, и доля льгот на оплату ЖКУ в располагаемых ресурсах семей-получателей в разрезе децильных групп, %, НОБУС, II квартал 2003 г.

Вышеозначенный факт необходимо учитывать при разработке программы монетизации льгот на ЖКУ: чем выше неравенство в распределении ресурса, тем сложнее реализовывать схемы денежных компенсаций вместо натуральных трансфертов, базирующихся на фиксированных суммах выплат и ориентированных на принцип минимизации потерь для отдельно взятых домохозяйств. Полученные оценки дифференциации достаточно высоки и указывают на то, что практически невозможно реализовать схему монетизации, при которой не будет пострадавших.

Первый этап монетизации свидетельствует о том, что пенсионеры являются основной группой населения, через которую денежные трансферты, выплачиваемые вместо льгот, доводятся до домашних хозяйств. Осуществляется это либо посредством выплаты специальных компенсаций, либо путем ускоренного роста базовой части пенсии. Рассмотрим, каких результатов следует ждать от реализации данной стратегии в случае с жилищно-коммунальными льготами.

Итак, 41,4% домохозяйств являются получателями льгот по оплате ЖКУ, а доля семей, получающих льготы по ЖКУ и имеющих в своем составе пенсионеров, составляет 34,9%

⁵ Располагаемые ресурсы включают все денежные и неденежные поступления домохозяйств.

всех опрошенных в ходе обследования НОБУС (табл. 9). Протестируем схему реструктуризации данных льгот по сценарию, согласно которому компенсация выплачивается только домохозяйству-льготополучателю, имеющему в своем составе пенсионеров. Без компенсации остаются 6,5% домохозяйств, в составе которых нет пенсионеров. В основном это семьи сельских учителей и врачей и тех, кто в 2003 г. имел скидки на оплату ЖКУ на основе профессиональных льгот.

Таблица 9. Параметры монетизации жилищно-коммунальных льгот

Доля домохозяйств-льготополучателей по ЖКУ с пенсионерами, % от общего числа домохозяйств	34,9
Доля домохозяйств-льготополучателей по ЖКУ без пенсионеров, % от общего числа домохозяйств	6,5
Размер компенсации льгот одному пенсионеру в домохозяйстве – получателе льгот по ЖКУ, руб./месяц, цены 2006 г.	385,8
Доля домохозяйств, не проигравших при отмене льгот, % от льготополучателей с пенсионерами	70,1
Доля домохозяйств, не проигравших при отмене льгот, % от всех льготополучателей	57,5
Объем компенсационных выплат пенсионерам, млрд. руб./год, цены 2006 г.	123,4
Стоимость льгот, млрд. руб./год, цены 2006 г.	105,0
Рост затрат по сравнению со стоимостью льгот, %	17,5

Схема компенсации выбрана следующая: каждому пенсионеру из домохозяйства, которое получает льготы, назначается выплата одинакового размера, поскольку дифференцированный подход трудно администрируется с финансовой точки зрения. Если исходить из предпосылки, что никто не должен проиграть от монетизации льгот на ЖКУ, то объем компенсации льгот в 3 раза превысит затраты на сами льготы, что создает дополнительное инфляционное давление и серьезные проблемы для бюджета. Обусловлено это высокой дифференциацией самого объема льгот при предоставлении их в натуральном выражении. Поэтому размер компенсационной выплаты был рассчитан так, чтобы 70% домохозяйств-льготополучателей, в составе которых есть пенсионеры, не проиграли, т.е. сумма компенсации была бы больше или равна сумме льгот по ЖКУ. Мы исходили из того, что компенсационные выплаты будут введены с 2006 г. и каждому пенсионеру, проживающему в домохозяйстве, имеющем льготы на оплату ЖКУ, будет выплачено 385 руб.⁶ При этом среди домохозяйств-льготополучателей 57,5% получают компенсацию на уровне 100% и выше, у 17,8% – компенсации только частично возместят отмену льгот, и 24,7% вообще не получают компенсации.

Совокупные затраты на денежные выплаты вместо льгот на ЖКУ в 2006 г. превысят 123 млрд. руб., в то время как стоимость льгот составила бы 105 млрд. руб. Включение в компенсационную схему домохозяйств без пенсионеров повысит стоимость программы на 23 млрд. руб. в ценах 2006 г.

В случае отмены льгот без какой-либо дополнительной компенсации только 17,1% бывших льготников (а это составляет 7% от всех семей) становятся получателями жилищных субсидий, т.е. частично получают возмещение отмененных льгот. Оставшиеся 74,5% семей

⁶ В данном случае мы использовали данные макроэкономического прогноза Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, разработанного в рамках совместного проекта с НИСП, для оценки последствий влияния реструктуризации электроэнергетики на сектор домохозяйств. Согласно данному прогнозу, в 2006 г. индекс потребительских цен составит 134,5% от уровня 2003 г.

бывших получателей льгот (30,9% от всех семей) выбывают из социальных программ, что создает основу для социального недовольства и протеста.

Завершая обзор вопросов, имеющих принципиальное значение для предполагаемой монетизации жилищно-коммунальных льгот, еще раз отметим, что под большим вопросом старт данного процесса в начале 2006 г., хотя Федеральный закон № 122 предусматривает начало обозначенной реформы именно в этот период. Если реструктуризация льгот начнется, то она будет протекать на фоне общего роста цен на оплату ЖКУ и высокого неравенства в распределении льгот между домохозяйствами, что существенно ограничивает возможности маневра и минимизации расходов на реализацию данной программы. Первый этап монетизации сопровождался удвоением расходов федерального бюджета на реструктурируемые льготы, реформа льгот ЖКУ минимально вытребует увеличения расходов на 17%, а в случае включения в программу домохозяйств без пенсионеров – на 40%.

Некоторые общие выводы

Подводя итог исследованию влияния монетизации льгот на ресурсную обеспеченность российского населения, остановимся на некоторых общих выводах относительно проводимой реструктуризации системы натуральных льгот для отдельных категорий населения.

Замысел данной реформы предполагал: ликвидацию нефинансируемых мандатов; формирование прозрачных отношений федерального и регионального бюджетов и предприятий, оказывающих услуги; восстановление справедливости по отношению к гражданам, имеющим право на льготы, но не получающим их (предполагалось, что это в основном сельские жители); снижение уровня бедности в сельской местности.

Реально получилось следующее: ликвидировали некоторые нефинансируемые мандаты; значительную часть нефинансируемых мандатов переложили на региональные и местные органы власти; разграничили полномочия между региональным и федеральным бюджетами; улучшили финансовое положение организаций, оказывающих услуги на льготной основе; улучшили финансовое положение большей части федеральных льготников, но уровень бедности в сельской местности существенно не снизился; наладили персональный учет льготников; большинство регионов монетизировали систему льгот по минимуму.

Системные противоречия закона проявились в замене идеи реформы социальных льгот разграничением бюджетных полномочий регионального и федерального уровней. На фоне этих противоречий проявились и издержки реализации реформы, которые в основном связаны с тем, что она стартовала в условиях отсутствия информационной базы о льготниках и экспертизы распространенности льгот. Социальная обстановка первого этапа монетизации была осложнена совпадением во времени двух процессов: монетизации и роста цен на услуги, предоставляемые на льготной основе. Несмотря на то что это были разные социально-экономические события, на микроуровне они были восприняты как последствия монетизации льгот.

Региональные и федеральные власти оказались «по разные стороны баррикад», а социальные работники, непосредственно контактирующие с населением, позиционировали данную реформу как инициативу федеральных властей, в силу чего именно с этой ветвью власти население связывало неудачи в первые месяцы функционирования программы монетизации льгот. В дальнейшем, в значительной степени благодаря новым финансовым вливаниям, социальное напряжение уменьшилось, и население стало нейтрально относиться к проводимой социальной реформе.

По прошествии определенного времени очевидны стали и позитивные результаты монетизации. Принципиально то, что этот процесс начался, поскольку необходимость

реструктуризации системы льгот осознавалась еще в середине 1990-х годов. Несмотря на социальные издержки, удалось разделить федеральный и региональный мандат в их финансировании – и это «плюс». Текущая официальная статистика отмечает улучшение финансового положения организаций, предоставляющих услуги на льготной основе. Большинство федеральных льготников выиграли от процесса монетизации, если принять во внимание те дополнительные ресурсы, которые были направлены на финансирование данных расходов после январских событий. Важно и то, что правительство имело ресурсы для решения социальных проблем, возникших в результате монетизации, и это не был эффект перераспределения из других социальных программ.

Несмотря на острую реакцию населения на проводимую реформу и увеличившиеся расходы региональных и федерального бюджетов, реализованная схема замены льгот денежными выплатами – это только первый шаг на пути реконструкции всех льгот. Федеральный закон № 122 давал возможность не переводить в денежную форму льготы регионального мандата, поэтому полностью монетизировали все виды льгот лишь 4-5 субъектов РФ. Основная масса регионов осуществила схему частичной замены натуральных льгот денежными компенсациями. Возможности выполнения новых расходных обязательств были частично учтены при расчете трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Монетизация жилищно-коммунальных льгот, судя по всему, откладывается, поскольку расходы на ее реализацию не предусмотрены ни в федеральном, ни в региональных бюджетах 2006 г. Заменить данные льготы денежными компенсациями в рамках существующего бюджета не представляется возможным, так как рост цен на ЖКУ опережает общую инфляцию, и имеет место высокое неравенство в распределении поступлений от льгот между домохозяйствами-льготополучателями.

Что произойдет реально – увидим после Нового 2006 года.

Таблица 1. Численность представителей категорий населения, имеющих право на получение различных социальных льгот⁷

Категории льготополучателей	Всего		Крупные города		Сельская местность	
	Доля имеющих право на льготы	Доля льготников, не пользующихся льготами	Доля имеющих право на льготы	Доля льготников, не пользующихся льготами	Доля имеющих право на льготы	Доля льготников, не пользующихся льготами
Инвалиды (кроме инвалидов войны): I степени (III группы)	1,1	9,7	1,0	5,5	1,2	14,7
II степени (II группы)	4,4	10,0	6,3	11,5	3,3	11,5
III степени (I группы)	0,8	5,4	0,9	6,3	0,8	5,7
Инвалиды ВОВ и инвалиды боевых действий на территориях других государств)	0,3	0,1	0,3	–	0,3	0,1
Участники ВОВ, другие категории граждан, имеющие льготы в связи с ВОВ	1,4	0,8	2,1	3,7	1,0	0,8
Ветераны боевых действий на территориях других государств	0,2	1,4	0,2	1,0	0,2	1,4
Труженики тыла	1,8	2,8	1,8	4,5	1,6	3,2
Члены семей погибших (умерших) инвалидов, участников ВОВ и боевых действий на территории других государств	0,4	1,8	0,5	–	0,5	2,9
Ветераны труда	15,0	27,1	17,3	40,3	13,3	26,6
Реабилитированные граждане, лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, и их близкие родственники	0,4	1,0	0,3	0,7	0,5	1,0
Граждане, подвергшиеся воздействию радиации	1,4	14,9	0,1	-	2,0	17,5
Работники органов, имеющих льготы по профессиональному признаку	1,4	12,2	0,8	10,6	1,6	9,0
Граждане, занятые на тяжелых работах, на работах с опасными или особо опасными условиями труда	0,2	2,3	0,2	6,5	0,1	1,4
Граждане, имеющие ребенка-инвалида	0,4	0,1	0,3	–	0,5	0,1
Другие категории граждан, имеющих право на льготы	3,5	15,7	6,8	22,6	2,5	8,3

⁷ Один человек может принадлежать к нескольким льготным категориям.

ЕЩЕ РАЗ О ЛЬГОТАХ

Голованова Наталия Владимировна,

Магистр экономики,
ведущий консультант Центра фискальной
политики

Курляндская Галина Витальевна,

к.э.н., исполнительный директор Центра
фискальной политики

Пожалуй, самой обсуждаемой темой начала 2005 г. стала монетизация льгот. Ни один другой вопрос не вызывал столь сильной реакции в прессе. Неожиданный для Правительства РФ протест со стороны граждан, интересы которых были затронуты реформой, вызвал активное обсуждение проблем бюджетной системы даже среди людей, далеких от бюджетной политики. Сейчас, когда в результате действий федерального центра и регионов острота проблемы начинает понемногу уменьшаться, стоит еще раз взглянуть на причины ее возникновения, чтобы непродуманность решений, принимаемых для исправления ошибок, не привела к последствием более серьезным, чем сами ошибки.

Меры социальной поддержки и механизмы финансирования

Натуральная льгота – это право гражданина на пользование бесплатной услугой или услугой по цене, составляющей определенный процент от цены для прочих потребителей (например, бесплатный проезд на городском транспорте или оплата 50% стоимости жилищно-коммунальных услуг).

Но бесплатных услуг не бывает, значит, предприятиям, такие услуги оказывающим, возникшие убытки компенсируются из бюджета. В условиях плановой экономики Госплан рассчитывал и стоимость услуг, и цену, и плановые убытки, и бюджет все эти убытки покрывал. В условиях рынка предприятия сами стали оценивать убытки от предоставления бесплатных услуг и выставлять счета бюджетам муниципалитетов или регионов. При этом точной калькуляции не проводилось, никто не подсчитывал количество льготников, воспользовавшихся услугой, поэтому невозможно было отделить убытки, возникающие из-за предоставления бесплатной услуги, от убытков, возникших в результате заниженных тарифов для всего населения или вследствие неэффективного управления предприятием. Конечно, в бюджетах закладывалась определенная сумма на покрытие убытков предприятий, однако зачастую она не имела ничего общего с размером счетов, предъявляемых предприятиями. В результате, даже если органы власти соглашались с расчетами предприятий и принимали на себя обязательства покрыть объем убытков, в бюджете просто не хватало средств, и возникала кредиторская задолженность.

Более эффективным вариантом предоставления натуральных льгот является так называемый «социальный пакет». В этом случае органы власти устанавливают перечень льгот, входящих в пакет, и сумму в расчете на каждого льготника, которую бюджет готов потратить на финансирование данного пакета. Далее органы власти заранее ищут предприятия, готовые оказывать услуги по такой цене. При таком подходе для гражданина услуга по-прежнему остается бесплатной, в бюджете заранее заложена фиксированная сумма денег, а предприятие может заранее прогнозировать доходы, получаемые из бюджетных источников.

Громоздкая и дорогостоящая система натуральных льгот досталась России в наследство от СССР. В условиях централизованной плановой экономики наличие льгот не являлось проблемой, поскольку производители ориентировались не на ценовые сигналы, а на указания сверху. В 1990-е годы субсидируемые услуги стали преградой для развития рыночных механизмов. Кроме того, в условиях децентрализации стало важно, из какого бюджета финансируются расходы: из федерального, регионального или местного.

Казалось бы, в условиях отсутствия финансовых возможностей объем социальных гарантий по крайней мере не должен был увеличиваться, однако в 1990-е годы в дополнение к льготам, существовавшим со времен СССР, были приняты новые популистские законы, гарантирующие право на льготы различным категориям населения, но не предусматривающие источников для их финансирования. Федеральным законодательством было установлено более 150 видов социальных льгот, пособий, дотаций, которые распространялись более чем на 230 различных категорий населения. Фактически, большинство льгот превратилось в неподкрепленные финансированием требования федерального правительства («нефинансируемые федеральные мандаты»), адресованные регионам и муниципалитетам. Средств в бюджетах не хватало, в результате росла кредиторская задолженность бюджетной системы перед предприятиями. Основная часть расходов региональных бюджетов по финансированию федеральных социальных законов приходилась на законы «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».

Необходимость реформ

В начале 2000-х годов центр наконец официально признал, что на предоставление всех видов льгот, гарантированных федеральным законодательством, в бюджете просто нет денег. По оценкам Министерства труда и оценкам независимых экспертов, для выполнения всех мер социальной поддержки в 2001 г. потребовалось бы вдвое увеличить объем консолидированного бюджета Российской Федерации. Рано или поздно громоздкую и неэффективную систему льгот необходимо было реформировать, в том числе сокращать общий объем социальных гарантий, тяжелым бременем лежащий на бюджетной системе.

Разграничение полномочий вместо отмены льгот

Федеральные политики понимали, какую бурю может вызвать отмена права пользования бесплатными услугами. Поэтому бремя принятия непопулярных законов, реформирующих систему льгот, было частично переложено на регионы. Ответственность за предоставление мер социальной поддержки была разделена: федеральный центр взял на себя обязательства по предоставлению льгот ветеранам войны, героям СССР и РФ, жертвам радиационных катастроф, инвалидам, почетным донорам. Регионам были отданы полномочия по социальной защите ветеранов труда, тружеников тыла, граждан, пострадавшим от репрессий. При этом федеральный центр принял финансовые обязательства по обеспечению льгот «своим» категориям, поскольку раньше, например, ветераны войны хотя и имели право на льготы по федеральному законодательству, но средств на финансирование этих льгот федеральный центр регионам не выделял.

При этом не всегда прослеживается логика при разделении льготников на «федеральных» и «региональных». Так, непонятно, почему немногочисленная заслуженная категория тружеников тыла выпала из зоны ответственности федерального центра, и почему федерация отказала в поддержке репрессированным гражданам, учитывая, что репрессиям иногда подвергалось население целых регионов, и теперь в Республике Ингушетия, например, численность льготников составляет 55% от численности всего населения, при среднем показателе по России 13,5%, что является непосильной нагрузкой на региональный бюджет.

Вообще говоря, федерации не следовало перекладывать ответственность по социальной политике на субъекты федерации хотя бы потому, что регионы практически лишены рычагов, которые позволили бы им увеличить налоговые доходы для того, чтобы профинансировать соответствующие обязательства. В последние годы происходила централизация доходных источников. В частности, в 2004 г. был отменен один из немногих региональных налогов – налог с продаж, а в 2005 г. произошла централизация налога на прибыль.

Федеральные законодатели подстраховались на случай народного гнева в ответ на отмену льгот. Статья 153 Федерального закона № 122-ФЗ гласит, что «при изменении после 31 декабря 2004 г. порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены». С одной стороны, можно трактовать эту норму таким образом, что субъекты федерации не могут выделять на социальную поддержку меньше средств, чем в 2004 г., с другой стороны, – норма может быть воспринята как требование установления денежной компенсации на уровне, который позволил бы льготнику получить тот же набор услуг, что и до 2005 г.

Натуральные льготы: проблема доступности

Одновременно с проблемой искажения цен, возникающей в случае предоставления натуральных льгот, существует проблема справедливости, или равной возможности для льготников воспользоваться услугой вне зависимости от места проживания. Предоставление натуральных льгот возможно только при наличии соответствующей инфраструктуры. Очевидно, что если автобус ходит мимо населенного пункта один раз в неделю, то льготой по проезду на транспорте воспользоваться не так просто. Лекарств, входящих в перечень медикаментов, предоставляемых бесплатно, может просто не оказаться в аптеке в нужный момент, и человек будет вынужден покупать аналог, не входящий в список, за собственные деньги или ждать, когда лекарство привезут. Житель сельской местности, проживающий в доме без централизованного водоснабжения, канализации, отопления и газа просто не сможет воспользоваться льготой по оплате жилищно-коммунальных услуг, поскольку услуг этих он не получает.

Пособия вместо льгот: достоинства и проблемы

При использовании денежной компенсации вместо натуральных льгот не возникает искажения цен, и, следовательно, не нарушаются рыночные механизмы. Кроме того, восстанавливается справедливость в отношении тех граждан, которые не имели доступа к инфраструктуре (в основном, сельских жителей).

Монетизация льгот также позволяет сделать механизмы оказания социальной поддержки адресными, дифференцировать пособия в зависимости от степени нуждаемости получателя, так как право на льготы может иметь и человек относительно обеспеченный.

Но для безболезненной замены натуральных льготных на денежное пособие необходимо, чтобы объем денежной компенсации давал возможность приобрести тот же набор льгот, на который гражданин имел право ранее. В реальности сделать это не так просто. Поскольку льготами пользовались далеко не все, кто имел на это право, а денежные пособия должны выплачиваться всем гражданам, относящимся к определенной категории, выплата компенсации в размере средней рыночной стоимости услуги требует значительного увеличения расходов бюджета по этой статье.

Однако при оценках последствий реформы разграничения полномочий расчеты основывались на предположении о том, что регионы будут тратить на социальную поддержку суммы, сопоставимые с теми, которые тратились ранее, не учитывался даже объем накопленной кредиторской задолженности перед поставщиками услуг. В результате, при разграничении расходных полномочий между федерацией и регионами и закреплении за каждым уровнем власти соответствующих доходных источников, расходные обязательства и потребность в финансовых ресурсах региональных и местных бюджетов были недооценены.

Для многих граждан, вышедших на улицы, проблемой явилась не монетизация льгот как таковая, а малый объем компенсации за отменяемые льготы. Кроме того, во многих регионах была недостаточно проработана система выплат, и люди просто не смогли получить компенсацию вовремя.

Поспешность реформ

Следует принять во внимание, что реформа разграничения полномочий между уровнями власти, которая явилась предвестником монетизации льгот, проводилась стремительно. В июле 2003 г. были внесены поправки в закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в октябре 2003 г. появился новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в августе 2004 г. был принят нормативный акт, приводящий многочисленные федеральные законы в соответствие с двумя вышеперечисленными законами (пресловутый 122-й закон, окрещенный журналистами «законом о монетизации льгот»). Поскольку 122-й закон вступал в силу с начала 2005 г., к этому сроку регионы уже должны были принять собственные нормативные акты, регулирующие вопросы социальной защиты, переданные в их ведение. У регионов фактически не было времени, чтобы оценить стоимость различных вариантов реализации реформы и выбрать наиболее приемлемый. Для увеличения расходов на социальную поддержку населения необходимо было также провести тщательную инвентаризацию бюджета и изыскать резервы.

Федеральный центр подал пример реформирования системы мер социальной поддержки, заменив часть льгот (в частности, проезд на внутригородском транспорте), на денежные пособия. В ходе формирования бюджетов на 2005 г. федеральные чиновники неоднократно заявляли, что будут всячески поддерживать инициативу регионов по замене льгот на денежные пособия. В частности, изначально планировалось, что субсидии из федерального фонда софинансирования социальных расходов будут получать только те регионы, которые заменят льготы денежными пособиями. Правда, в окончательном варианте федерального бюджета это ограничение уже отсутствовало, однако к тому времени большинство субъектов федерации уже успели принять свои «социальные» законы, предусматривающие монетизацию, в надежде получить дополнительные средства из федерального бюджета.

Федеральный центр фактически подтолкнул регионы к монетизации, как своим примером и агитацией, так и решением назначать губернаторами лиц, «пользующихся доверием» Президента. Были даже рекомендованы ориентиры для установления размера пособий, которым и последовали многие регионы. При обсуждении различных вариантов поправок в нормативные акты рассматривался вариант, при котором труженики тыла получали из федерального бюджета 280 руб. в месяц, а ветераны труда – 250 руб. в месяц. В итоге более 30 субъектов федерации ввели ежемесячные денежные пособия в размере 200 руб. для ветеранов труда и 300 руб. для тружеников тыла.

Тем не менее, столкнувшись с активным недовольством населения, многие федеральные чиновники и представители Государственной Думы поспешили обвинить во всех проблемах региональные власти, забыв, по-видимому, что поправки в федеральное законодательство вносились правительством Российской Федерации и принимались федеральными органами законодательной власти.

Непроработанными оказались и механизмы поддержки федеральных льготников. Следует учесть, что размер пособия для федерального льготника одинаков вне зависимости от места проживания. Однако цены на услуги могут существенно различаться по регионам, поэтому размер пособия, достаточный для компенсации в европейской части России, может оказаться недостаточным на Крайнем Севере или Дальнем Востоке. Следует отметить, что недовольными

реформой оказались не только региональные, но и федеральные льготники, проживающие в крупных городах, поскольку с 1 января они потеряли право на бесплатный проезд.

С другой стороны, многие обеспеченные регионы (Москва, Ханты-Мансийский АО), оставившие льготы на проезд своим льготникам в натуральном выражении, приняли решение предоставлять такие же льготы и для федеральных льготников, что противоречит концепции реформы разграничения полномочий, согласно которой каждый уровень власти должен отвечать только по своим расходным обязательствам. Такие решения поставили федеральных льготников, проживающих на этих территориях, в более выгодное положение по отношению к федеральным льготникам других регионов, так как размер федеральных пособий этим гражданам (в том числе учитывающих компенсацию за проезд) не уменьшился.

Проблема льгот для пенсионеров

Отдельно стоит сказать о предоставлении льгот для пенсионеров. Федеральное законодательство никогда не гарантировало льготы этой категории граждан (если, конечно, пенсионер не являлся одновременно получателем льгот по другой категории, например, будучи ветераном труда, был ветераном войны или имел ведомственные льготы, проработав в силовых структурах). Однако многие регионы (и муниципалитеты) предоставляли льготы пенсионерам в соответствии со своими нормативными актами.

Поскольку такая категория, как пенсионеры, не была отнесена к предметам ведения регионов при разграничении полномочий, многие субъекты федерации попытались в 2005 г. лишить эту категорию льгот. При низком уровне пенсий, получаемых рядовыми пенсионерами, лишение возможности бесплатного проезда оказалось для них катастрофической материальной потерей и привело к многочисленным протестам. При этом транспортные предприятия в ряде регионов уже в 2004 г. стали отказываться предоставлять бесплатный проезд пенсионерам, мотивируя это тем, что бюджет не покрывает убытки по этой категории льготников.

Прогнозируемость тарифов

Повышение с 1 января 2005 г. тарифов на транспорт еще больше обесценило выделяемые компенсации. Конечно, цены на топливо выросли, однако резкий рост тарифов выглядит довольно странным в случае отмены натуральных льгот, ведь если раньше в регионе убытки предприятий, возникающие из-за льготников, финансировались не в полном объеме, часть убытков закладывалась в стоимость услуги для всех остальных граждан (не льготников). От завышенных тарифов страдают малообеспеченные категории населения, доход которых не превышает, а иногда и ниже дохода пенсионеров. Речь идет о работниках бюджетной сферы – учителях, врачах, которые, не имея права на льготы, фактически вынуждены софинансировать расходы на предоставление натуральных льгот другим потребителям услуг.

В 2004 г. предприятия транспорта жаловались, что более половины всех пассажиров (в некоторых городах – до 70 %) пользовались услугами бесплатно. Теперь, если все граждане будут платить по установленным тарифам, убытки могут возникнуть только из-за неэффективного управления предприятием, а стоит ли поддерживать существование таких предприятий?

Психологический аспект реформы

Пожалуй, еще один важный аспект реформы, который не был учтен и который влияет на восприятие реформы гражданами, – это аспект психологический. Многие специалисты в области социальной политики сейчас подчеркивают, что льготы – это не только компенсация

потенциальных расходов, но и привилегия. Поэтому даже при адекватной компенсации отмена права на льготы иногда может вызывать чувство обиды на власти со стороны гражданина.

Особенно сложная ситуация возникает в случаях, когда механизмы социальной поддержки различаются для категорий граждан, защита которых относится к полномочиям различных уровней власти. Если в регионе, в котором оставлена льгота по проезду на транспорте, в одном автобусе едет бесплатно труженик тыла (льгота финансируется из бюджета субъекта федерации) и ветеран войны, который должен оплатить свой проезд за счет компенсации из федерального бюджета, то естественно, ветеран войны может почувствовать себя обиженным, поскольку ранее они оба ездили бесплатно. Очевидно, что единообразный механизм социальной поддержки этих категорий, например, через выдачу именных проездных билетов, был бы более предпочтительным.

Ущемленными чувствуют себя и льготники в тех субъектах федерации, в которых сумма денежных компенсаций ниже, чем в регионах-соседях, и особенно, если у соседей оставлена льгота в натуральном выражении. И, конечно, проблемы возникают для льготников, живущих на границе субъектов федерации, один из которых монетизировал льготу, а другой – нет. При отсутствии соответствующих соглашений между субъектами федерации льготник, не являющийся резидентом, не имеет права на бесплатный проезд в «чужом» регионе. Именно эта ситуация вызвала протесты жителей Московской области в январе 2005 г.

Опасность поспешных решений

Одной из причин неудачного старта реформы стала ее поспешность. Фактически у регионов не было достаточного количества времени для разработки новых механизмов оказания социальной поддержки, проведения оценок стоимости реализации различных механизмов и выбора наиболее эффективного варианта.

К сожалению, непросчитанные последствия реформы, как и недостаточная разъяснительная работа среди населения, могут привести к полной дискредитации идеи монетизации льгот как таковой и к консервации неэффективных способов предоставления услуг. В результате искажение цен по-прежнему будет препятствовать эффективности распределения ресурсов между отраслями, отсутствие стимулов для рационального управления предприятиями будет приводить к разбазариванию материальных и финансовых ресурсов, не будет смысла внедрять новые технологии, инвестировать в модернизацию производства, кроме того, непрозрачность финансовых потоков просто не позволит привлечь инвесторов.

Уже сейчас наблюдается суетливое сворачивание реформ, такое же поспешное и непродуманное, как и сами реформы. Несколько регионов (например, Московская область) просто отказались от ранее принятых решений по монетизации.

Федеральное правительство решило выделить на обеспечение равной доступности транспортных услуг для бывших льготников 50 руб., используя для этого дотации бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Очевидно, что 50 рублей может быть недостаточно, чтобы покрыть расходы на проезд федеральных льготников. Означает ли это, что финансирование убытков транспортных предприятий из региональных бюджетов пополнит список «федеральных мандатов», на отмену которых была направлена реформа разграничения полномочий?

РЕФОРМИРОВАНИЕ НАТУРАЛЬНЫХ ЛЬГОТ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ВЫСОКАЯ ЦЕНА СКРОМНЫХ ДОСТИЖЕНИЙ

**Александрова Анастасия
Леонидовна,**

к.э.н., директор направления
«Социальная политика»
фонда «Институт экономики
города»

**Коваленко Елена
Алексеевна,**

эксперт направления
«Социальная политика»
фонда «Институт экономики
города»

**Кузнецова Полина
Олеговна,**

ведущий эксперт
направления «Социальная
политика» фонда «Институт
экономики города»

Введение

Принятие в 2004 г. Федерального закона № 122¹ стало началом масштабной фискальной и социальной реформы, последствия которой тем или иным образом коснулись большинства россиян. Объектом реформы стала система натуральных льгот, сформировавшаяся во времена плановой экономики и представляющая существенную часть социалистического наследия, в той или иной степени сохранившегося практически во всех странах бывшего СССР.

Основной задачей советской системы льгот было перераспределение материальных ресурсов и благ в условиях низкой дифференциации заработной платы и малого количества легитимных источников других доходов. Это перераспределение не было направлено на выравнивание уровня благосостояния или смягчение доходных колебаний, что соответствует задачам социальной поддержки в рыночной экономике. Неудивительно, что при переходе к рыночной экономике и стремительно возросшей при этом дифференциации доходов система натуральных льгот вошла в противоречие с необходимостью осуществлять адресную социальную поддержку малоимущих.

В 2004 г. тема реформирования натуральных льгот вышла за пределы дискуссий в экспертных сообществах, органах государственного управления и местного самоуправления и стала занимать первые полосы российской прессы. 22 августа Президентом Российской Федерации был подписан Закон № 122-ФЗ, получивший обиходное название «Закона о монетизации льгот». Момент принятия закона, как и время его вступления в силу, сопровождалось протестными выступлениями, которые, собственно, и вывели тему реформирования льгот на первый план. Цель реформы заключалась в выстраивании четкой системы полномочий и финансовой ответственности за осуществление мер социальной поддержки, а также – в некоторой степени – в смягчении остроты социально-экономических проблем (регрессивности, непрозрачности и т.п.), связанных с натуральными льготами. Можно ли сегодня говорить о том, что эта цель достигнута?

Задача нашего исследования состояла в том, чтобы выявить, какого рода стимулы к совершенствованию системы социальной защиты населения были созданы названными изменениями законодательства на федеральном уровне. В частности, важно выяснить, в какой степени формулировки законодательства и сам факт проведения реформы,

¹ Полное название закона – «О внесении изменений в законодательные акты в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"».

предусматривающей частичную замену натуральных льгот ежемесячными денежными выплатами (ЕДВ), создали для субъектов Федерации «окно возможностей» для осуществления коренных и позитивных преобразований натуральных льгот в денежные и адресные формы помощи.

Текст статьи разделен на две основные части. В первой части содержится описание объекта и основных целей реформы, обосновывается противоречивость Федерального закона № 122-ФЗ и формулируются основные проблемы, связанные с реализацией реформы натуральных льгот на местах. Вторая часть статьи посвящена количественному анализу данных о монетизации: представлен индекс монетизации, проанализированы региональные значения индекса, приведены результаты регрессионной модели, выявляющей основные факторы, влияющие на уровень монетизации в регионе. Основные выводы исследования сформулированы в заключении.

РАЗДЕЛ 1. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ НАТУРАЛЬНЫХ ЛЬГОТ

Закон 122-ФЗ и его основные противоречия

Система натуральных льгот, действовавшая в России накануне принятия Федерального Закона № 122-ФЗ, была архаичной и неэффективной. Она обладала множеством недостатков, к числу которых можно отнести ее регрессивность, высокий уровень межрегиональных диспропорций в финансировании, узость потребительского выбора, отсутствие четкой системы учета. Финансовые обязательства по предоставлению натуральных льгот тяжким бременем ложились на федеральный и региональные бюджеты. Реформа системы натуральных льгот назревала давно, и для ее реализации требовалось осуществить следующие действия:

- отмена нефинансируемых мер социальной поддержки населения и приведение остальных обязательств в соответствие с реальными возможностями бюджетов;
- четкое разграничение полномочий между бюджетами всех уровней;
- обеспечение адресной социальной защиты населения с учетом нуждаемости;
- снятие экономически и социально необоснованных ограничений свободы потребительского выбора.

Эти цели во многом нашли отражение в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 г.), утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2001 г. № 910-р. Программой предусматривались «пересмотр и отмена ряда социальных льгот при введении адекватных компенсационных механизмов для малоимущих и наиболее уязвимых слоев населения». Затем, весной 2004 г., Министерство здравоохранения и социального развития внесло в правительство законопроект «О реализации мер социальной поддержки, предусмотренных законодательством для отдельных категорий граждан». Его суть состояла в замене льгот денежными компенсациями получателям. Предполагаемые изменения должны были затрагивать, в частности, льготы на проезд на городском, пригородном и междугородном транспорте, компенсацию расходов на бензин и ряд других льгот и услуг. Предполагалось, правда, что размер компенсационных выплат будет зависеть от статуса льготополучателя, т.е. сохранялся принцип категориальности, не предполагалось перехода к адресности в предоставлении выплат.

Началом реформы стала разработка и принятие Федерального закона № 122-ФЗ. Закон, который мог бы коренным образом изменить систему социальной поддержки, вступил в силу

уже через полгода после принятия. Во вставке 1 представлена краткая история принятия этого документа.

В данном разделе будет показано, что ограниченный шестью месяцами временной ресурс не позволил в должной степени подготовиться к реализации реформы в регионах и на местах. Результатом подобного форсирования событий стало наличие в тексте закона множества противоречий.

Вставка 1. Хроника принятия Закона № 122-ФЗ

Закон, изменяющий социальную систему и непосредственно касающийся миллионов россиян, находился в работе Государственной Думы менее трех месяцев:

13 мая 2004 г. правительство представило свое намерение реформировать систему социальных льгот в Совете Федерации;

31 мая правительство внесло законопроект в Думу;

1 июня состоялось заседание Госсовета о финансовом обеспечении социальных обязательств;

2 июля Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект о замене социальных льгот денежными выплатами, одновременно в ряде городов прошли акции протеста против планируемой реформы;

3 августа проект принят во втором чтении;

5 августа Дума приняла закон в третьем чтении;

8 августа Совет Федерации одобрил закон;

22 августа закон подписан Президентом Российской Федерации;

31 августа текст закона опубликован в «Российской газете»;

1 января 2005 г. закон вступил в силу.

Источники: <http://www.hrights.ru/laws/law76.htm> и http://bd.fom.ru/report/cat/journ_socrea/number1_05/gur050202

Разделение на федеральных и региональных льготников

В результате реформы произошло разделение существующих льготных категорий на «федеральных» и «региональных» льготников. Согласно Закону, меры социальной поддержки федеральных льготников, к которым, в частности, относятся инвалиды и ветераны ВОВ, регламентируется федеральным законом и финансируются как федеральный мандат. Льготы для региональных категорий, к которым были причислены такие многочисленных группы, как ветераны труда, труженики тыла и репрессированные, с 2005 г. определяются региональным законодательством и финансируются региональными бюджетами.

Обоснование такого разделения так и не было представлено разработчиками законопроекта или Министерством здравоохранения и социального развития, что создало почву для необоснованных версий и утверждений, в основном направленных против реформы и концентрирующихся исключительно на ее недостатках, в том числе непрозрачности.

Например, среди специалистов по социальной защите в субъектах Российской Федерации в конце 2004 г. было распространено мнение о том, что в сферу региональной ответственности перевели самую многочисленную и к тому же возобновляемую категорию – ветеранов труда, финансирование всех социальных обязательств по которым является избыточным бременем для федерального бюджета. Кроме того, для региональных органов государственного управления значительным неудобством явилось то, что подпадавшие под действие одного и того же Федерального закона «О ветеранах» ветераны Великой Отечественной войны, боевых действий и труда оказались в разных группах и в неравном положении и,

следовательно, ветераны труда будут чувствовать себя наиболее ущемленными и требовать от региональных органов власти равных с ветеранами ВОВ условий замены льгот ЕДВ. Для большинства регионов такой подход означал бы несоответствие обязательств бюджетным возможностям, в том числе потому, что по количеству региональных льготников субъекты Российской Федерации значительно различаются между собой. По данным Независимого института социальной политики, есть регионы, где почти все пенсионеры получили статус ветеранов труда: Башкортостан, Калужская, Владимирская, Самарская и другие области. В некоторых субъектах Федерации доля относящихся к региональным льготникам не превышает 4—6% населения, в основном это республики и слаборазвитые автономные округа с более молодой возрастной структурой².

Тезис о «неухудшении»

Одним из наиболее уязвимых положений Закона № 122-ФЗ является п. 2 ст. 153, согласно которому «при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены». Отсутствие официальной трактовки данного пункта создало многочисленные его интерпретации и в целом затруднило разработку нормативной базы во исполнение закона на региональном уровне. Дело в том, что понятие «совокупный объем финансирования» может трактоваться как бюджетное финансирование или финансирование со стороны всех экономических агентов (включая выпадающие доходы предприятий), но последнее в большинстве случаев не поддается однозначному измерению. Понятие «условия предоставления» трактуется еще более разнообразно: под этим в одних регионах понимается объем потребления льгот каждым их получателем по состоянию на 2004 г., в других – форма предоставления, т.е. сохранение натурального характера льготы, в третьих – отсутствие необходимости подтверждать доходы для назначения компенсаций (что не позволяет вводить адресность) и т.д. Опрос регионов и опыт работы с ними по подготовке к замене льгот на ЕДВ показали, что руководители органов управления социальной защитой опасались быть вовлеченными в судебные разбирательства и споры с прокуратурой в результате установления тех или иных размеров ЕДВ, не говоря уже о введении адресности. Эти опасения не были полностью беспочвенными. Во вставке 2 приводится пример уже принятого судебного решения, направленного против монетизации.

Описанное выше положение закона – безусловный «минус» заданных федеральным законодательством, но не доработанных правил игры. Неясность установок лишает идею замены льгот денежными выплатами значительной части ее безусловной экономической правильности и потенциального положительного воздействия на социально-экономическую ситуацию в стране, которое могло бы заключаться в снижении бедности — если бы у регионов был более четко заданный стимул к реформированию льгот и выплаты частично можно было бы сконцентрировать на самых нуждающихся и малообеспеченных.

Тезис о «замене» льгот выплатами

Сходную проблему несоответствия обязательств возможностям создает и одно концептуальное положение реформы – ее посыл о *замене* льгот выплатами, а не о сокращении льгот наряду с повышением пенсий. Идея замены не прописана напрямую в законодательстве, но она весьма настойчиво звучала в 2004 г. при обсуждении реформ и создала ситуацию, в которой общественное сознание вне зависимости от экономической рациональности привязывает компенсационные выплаты к целевому характеру льгот.

² <http://www.socpol.ru/atlas/overviews/household/index.shtml>

Примером этого служат многочисленные дискуссии в СМИ о недостаточности размеров ЕДВ для оплаты, скажем, проездных билетов. Недовольство населения было этим усилено, несмотря на то, что значительная часть льгот, в первую очередь транспортные, не носили жизнеобеспечивающего характера, в то время как ЕДВ предоставляют их получателям возможность свободно распоряжаться средствами.

Вставка 2. Пример судебного решения против монетизации

25 июля 2005 г. вступило в силу решение Пермского областного суда, согласно которому региональное законодательство о монетизации льгот (а именно ст. 2 и 3 Закона «О поддержке отдельных категорий населения Пермской области» от 30 ноября 2004 года, устанавливающие размер ежемесячной денежной выплаты) признано недействующим. Основанием для принятия беспрецедентного в федеральных масштабах решения стала декларативная норма Федерального закона № 122, в соответствии с которой при переходе к новой системе социальной защиты власть должна обеспечить сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня жизни. На открытом судебном заседании 20 июля суд рассмотрел дело по заявлению гражданина В.П. Паздерина, оспорившего легитимность областного закона. Являясь одновременно ветераном труда и тружеником тыла, заявитель пояснил, что полная компенсация его льгот по двум основаниям составляет 527 руб., тогда как сейчас он получает меры социальной поддержки как ветеран труда в размере 300 руб. и поэтому ущемлен в своих правах, охраняемых Конституцией Российской Федерации. Преамбула Закона № 122 не указывает на то, что объем выплат гражданам должен быть равен в рублевом эквиваленте тому объему льгот, который предоставлялся в натуральной форме до 1 января 2005 г. Однако суд усмотрел основание для удовлетворения этого искового требования, так как «меры социальной поддержки в рублевом эквиваленте гораздо меньше, чем льготы, получаемые заявителем в натуральной форме»*, что является умалением прав и законных интересов заявителя. Надо отметить, что выплата, предоставляемая льготникам Пермской областью, больше, чем та, которая была рекомендована субъектам Федерацией.

Областное Законодательное собрание и администрация намерены обжаловать решение областного суда в Верховном Суде Российской Федерации. Их главным аргументом является законодательно закрепенная норма о том, что денежные выплаты предоставляются государством только по одному основанию, а объем ежегодного содержания льготополучателей в бюджете области был значительно увеличен. В итоге это может повлечь за собой либо отмену судебного решения, либо пересмотр законодательства о мерах социальной поддержки граждан.

* Из решения Пермского областного суда по делу № 3-172-2005 г.

Источники: газета «Новый Компаньон» от 2 августа 2005 г. и «Новая Газета» от 18 августа 2005 г.

Фискальный характер реформы

Несмотря на то что Закон 122-ФЗ получил название «закона о монетизации», сфера его действия существенно шире. Закон внес изменения в несколько десятков нормативных правовых актов. Например, он изменил систему социальных льгот и компенсаций населению, проживающему в зонах защитных мероприятий, подпадающих под действие Закона № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия». Кроме того, полномочия по определению размера, порядка назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка переходит с федерального уровня на уровень субъектов Федерации. Законом также вводится разграничение полномочий по защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Отметим, что выплаты ежемесячных детских пособий (одна из немногих программ адресной помощи в России) уже финансировались из региональных бюджетов до 2001 г., но затем были включены в обязательства федерального бюджета в связи с тем, что региональный уровень не мог обеспечить своевременную их выплату, накапливая задолженность. Такое положение Закона № 122-ФЗ показывает, что адресные программы так и не становятся приоритетными для разработчиков социально-экономической политики в России на федеральном уровне.

Вопросы реализации Закона о монетизации льгот

Противоречивость закона, о которой было сказано выше, определила основные проблемы внедрения монетизации на местах. Проведенный нами анализ регионального опыта позволяет сгруппировать эти проблемы следующим образом.

Недостаток методического и кадрового обеспечения. Среди ключевых факторов, способствующих успеху преобразований, одно из важнейших мест занимает адекватное обеспечение процесса человеческим капиталом, т.е. достаточным количеством поддерживающих идеологию реформ специалистов высокого профессионального уровня. Монетизация натуральных льгот в России происходит в условиях, когда об адекватном и достаточном человеческом капитале говорить не приходится, поскольку дефицит специалистов в системе социальной защиты наблюдается повсеместно, а современные методики работы в условиях переходного периода, как и инновационные социальные технологии, доступны лишь из ограниченного числа источников и недостаточно распространяются внутри системы. Ни региональные, ни местные органы управления социальной защитой не получили в ходе подготовки к монетизации никакой методической помощи от Министерства здравоохранения и социального развития относительно того, как трактовать сложные и неоднозначные положения закона, каким образом более эффективно распространять информацию среди получателей льгот, как провести работу с клиентами из особо трудных категорий (например, инвалидами, наиболее пожилыми, страдающими различными заболеваниями или, наоборот, наиболее социально активными и организованными группами льготников), как построить работу отделов по перерегистрации льготников и т.п.

При этом опыт проведения обучающих программ в регионах и муниципалитетах показывает, что существует огромная потребность в обучении специалистов, их знакомстве с современными принципами работы в области социальной защиты, методиками внедрения адресности, оценки социальных и фискальных последствий принимаемого законодательства, приемами работы с населением, особенно в период преобразований. Те ограниченные ресурсы, которые имеются, были в конце 2004 г. направлены не на взаимодействие с людьми, а на краткосрочную задачу формирования и передачи баз данных в отделения Пенсионного фонда, который получил функции выплаты ЕДВ, а также на сбор необходимых документов и составление региональных регистров.

Административные трудности, связанные с передачей функций по назначению и выплате ЕДВ Пенсионному фонду. Сама по себе передача выплат ЕДВ в Пенсионный фонд может рассматриваться как одна из проблем реализации реформы льгот в перспективе. С одной стороны, это решение явно оптимально с точки зрения администрирования ЕДВ и экономии на масштабах. Пенсионный фонд создал и поддерживает достаточно эффективную операционную систему и систему информационного обмена, действующую в масштабах всей страны. Сам факт передачи данных в Пенсионный фонд способствовал их значительному уточнению, очистке, большей унификации. С другой стороны, наряду с проблемой авральной концентрации ресурсов социальной защиты на сборе, чистке и передаче баз данных по федеральным льготникам в Пенсионный фонд, это решение создает и более системную проблему. Пенсионный фонд по определению не должен работать с проверкой нуждаемости и другими технологиями адресных выплат, и, таким образом, вопрос о возможном внедрении адресности с административной точки зрения является закрытым. Кроме того, для органов социальной защиты в субъектах Федерации в связи с «избавлением» от части данных возникают отрицательные стимулы к тому, чтобы развивать комплексный мониторинг и социальный патронаж домохозяйств.

Недостаток информации для населения и обратной связи с ним. Данная проблема неоднократно отмечалась российскими экспертами³ как один из возможных поводов к недовольству населения. К концу 2004 г., как показал проведенный Институтом экономики города опрос и обзор законодательства, не во всех регионах законодательство о мерах социальной поддержки было принято, поэтому льготники из соответствующих категорий продолжали пребывать в информационном вакууме и все в большей степени ощущать себя людьми второго сорта, которые не представляют, на что они могут рассчитывать с 1 января 2005 г., в том числе по сравнению с федеральными льготниками, меры социальной поддержки которых были известны с момента подписания закона. Таким образом, в ряде случаев субъекты Российской Федерации просто не имели информации для распространения среди населения.

Весьма наглядной иллюстрацией того, как население отвечает на ситуацию неопределенности, стал рост оформлений инвалидности в регионах. В период, когда меры социальной поддержки для инвалидов, включая размеры ЕДВ, уже были определены Законом № 122-ФЗ, а субъекты Федерации лишь разрабатывали свои меры поддержки для «региональных категорий», граждане, которые могли в силу возраста и состояния здоровья претендовать на инвалидность, с одной стороны, попали в число региональных льготников (например, ветераны труда), с другой, — получили четкий стимул к тому, чтобы оформить инвалидность и обрести тем самым определенность. Кроме того, можно было предположить, что далеко не все регионы смогут предложить своим льготникам сопоставимые с федеральными размеры ЕДВ, и потому упомянутый стимул был весьма силен. С точки зрения органов управления субъектов Федерации стремление граждан к массовому оформлению инвалидности также было выгодно, так как оно означает меньшие собственные расходы. В конце 2004 г. органы медико-социальной экспертизы были региональными, что давало органам управления субъектов Федерации возможность негласно поощрять их к тому, чтобы давать инвалидность всем желающим и экономить бюджетные средства региона.

Недостаток информации для принятия политических решений является обратной стороной отмеченной выше проблемы. Лишь в отдельных случаях, например, в Пермской области, еще до разработки мер социальной поддержки региональных льготников проводились обследования льготополучателей, позволявшие определить реальную востребованность и масштаб использования льгот, возможные социальные риски, отношение населения к натуральным и денежным формам помощи, уровень нуждаемости, проблемы, которые льготники видят в использовании как льгот, так и выплат.

В основном же решения о монетизации или сохранении льгот принимались на основе весьма неточной и неаккуратной информации, имевшейся в системе социальной защиты, никакого моделирования финансовых и социальных последствий (например, процента увеличения обращаемости за денежными выплатами, назначаемыми взамен льгот) не проводилось. Неудивительно поэтому, что уже в январе Министерство финансов России было вынуждено объявить о том, что первоначально выделенных на финансирование ЕДВ средств оказалось недостаточно. Как сообщил журналистам начальник Экспертного управления президента А. Дворкович, «монетизация льгот и индексация пенсий и зарплат в этом году потребовала дополнительных расходов бюджета в сумме 300 млрд. руб.»⁴

Реализация задач, определенных Законом № 122-ФЗ, потребовала увеличения расходов на обеспечение социальной поддержки граждан в 2,77 раза в 2005 г. по сравнению с 2004 г., в том числе расходы федерального бюджета выросли в 4,6 раза. В 2004 г. было выделено

³ Например, см.: Гонтмахер Е.Ш. Льготы до востребования // Российская газета. 2004. 20 октября.

⁴ <http://www.rian.ru/politics/russia/20050524/40407770.html>

45,4 млрд. руб. из федерального бюджета и 63 млрд. руб. — из регионального, в 2005 г. 208, 6 млрд. руб. и 92,6 млрд. руб. соответственно⁵.

Неучтенный опыт регионов. Несмотря на то что реформа явно не была подготовлена ни на федеральном, ни на региональном уровне, нельзя сказать, что в России на момент принятия Закона № 122-ФЗ полностью отсутствовал опыт преобразования льгот в денежные и адресные формы помощи. Напротив, имеющийся, хотя и малый, опыт некоторых российских регионов и муниципалитетов показал, что введение адресности по отдельным категориям льготников (например, ветеранам труда) может снизить количество получателей помощи с 20 до 40% от их нынешнего числа. Ряд примеров успешного реформирования льгот с применением адресного подхода приведен в табл. 1.

Таблица 1. Примеры успешного опыта реформирования льгот до 2004 г.

Территория	Ситуация до реформы	Ситуация после реформы	Примечания
Находка (Приморский край)	Муниципальная льгота на проезд в городском транспорте для пенсионеров	<ul style="list-style-type: none"> • 2002 г. – денежная выплата всем пенсионерам в размере 100 руб. в месяц. • 2003 г. – денежная выплата малоимущим пенсионерам в размере 150 руб. в месяц 	Внедрение адресности обеспечило отсев около 40% получателей помощи и позволило увеличить в 1,5 раза удельный размер денежных выплат
Арзамас (Нижегородская область), Дзержинский (Московская область)	Муниципальное бесплатное питание в школе для всех школьников	<ul style="list-style-type: none"> • Адресная денежная выплата малоимущим семьям, размер которой дифференцирован в зависимости от среднедушевого семейного дохода. • Внедрение общественного управления – выбор поставщиков продуктов осуществляется на конкурсной основе при участии родительских комитетов школ. • Улучшение качества питания (по данным оценки) 	Реформа в Арзамасе состоялась в 2001 г., в г. Дзержинский – в 2004 г.
Ставропольский край	Краевая льгота на проезд в междугороднем транспорте для учащихся ссузов и вузов	2004 г. – адресная выплата учащимся из малоимущих семей в размере 500 руб. в год	–

Источник: Фонд «Институт экономики города».

Реформирование льгот и протесты населения

С вступлением в силу Закона № 122-ФЗ совпал значительный общественный резонанс, однако мы не беремся утверждать однозначно, что протестная активность населения была обусловлена исключительно данным законом, поскольку с 1 января 2005 г. во многих регионах повысились тарифы на услуги ЖКХ и оплату жилья, подорожал проезд в общественном транспорте. Как предполагают некоторые эксперты, цены на потребительские товары под дополнительные деньги выросли еще до того, как были произведены первые

⁵ Информационное агентство «Финмаркет». 2005. 28 апреля.

выплаты. Последние три месяца 2004 г. потребительские цены возросли на 1,1% ежемесячно, что почти в три раза больше, чем в предшествующие месяцы этого года⁶.

Возмущение населения и непонимание им социальной реформы усугубилось тем, что для столь кардинальных изменений был выбран год 60-летия Победы в Великой Отечественной войне. Закон напрямую затронул многих пожилых людей (инвалидов и ветеранов войны, жертв политических репрессий, тружеников тыла), для которых льготы означали признание их заслуг перед государством и которым психологически трудно перестраиваться. При этом никакого адекватного анализа того, насколько эти льготы соответствуют заслугам, насколько льготники в состоянии пользоваться ими, не проводилось. Как сказал один из представителей органов местного самоуправления еще в конце 2004 г., «чиновники пугают друг друга народом». Сам же народ при этом оставался, как мы уже отмечали, в состоянии неопределенности относительно мер социальной поддержки, вступающих в силу в 2005 г.

Волна санкционированных и стихийных митингов, пикетов и других форм протеста охватила в течение января-февраля 2005 г. более 70 субъектов Федерации. Формальные требования везде были схожи: возвращение системы натуральных льгот, отмена Закона № 122-ФЗ, сохранение права на бесплатный проезд в общественном транспорте и отмена 100%-ной платы за квартиру и коммунальные услуги там, где ее ввели. В отдельных случаях требовали сохранить и выплату компенсаций, и старые натуральные льготы.

Анализ материалов СМИ показал, что на фоне общей волны протестов в ряде регионов сохранялась спокойная ситуация (Ханты-Мансийский АО, Тюмень, Республика Алтай, Красноярский край, Хакасия, Ульяновская область, Чувашия и некоторые другие). Причины такой стабильности могут быть разными, например:

- сохранение натуральных льгот региональным льготникам до 2006 г.;
- большой процент сельского населения, которое к монетизации относится благосклонно (например, в Республике Алтай в сельской местности проживает 70% населения);
- осуществление первых выплат денежных компенсаций в полном соответствии с графиком, одновременно с доставкой пенсии (все льготники, которым по графику пенсия должна была быть доставлена до 11 января, получили ее вместе с компенсацией льгот еще до 1 января);
- хорошая подготовительная работа служб социальной защиты, комплексный подход к информационной кампании среди населения (индивидуальные информационные письма, информационный центр, горячие линии);
- частичное сохранение льгот, отмененных на федеральном уровне (например, в Чувашии бесплатный проезд в общественном транспорте сохранен и для федеральных льготников).

Весьма содержательные данные опросов по поводу монетизации приводит Левада-Центр⁷. В феврале 2005 г. 46% опрошенных называли главной причиной акций протеста против реформы плохую подготовку правительством и региональными властями проведения закона в жизнь (а не его содержание). Весьма интересна сравнительная таблица, показывающая, что оценки последствий замены льгот, даваемые опрошенными, сдвинулись в феврале по сравнению с январем весьма заметно в положительную сторону. Если в январе 18% считали, что монетизация приведет к улучшению положения льготников, а 59% полагали, что к

⁶ См.: Варнавский В. Монетизация льгот: интеллектуальная кома власти. http://www.opec.ru/analyze_doc.asp?d_no=54768.

⁷ Материалы также размещены на сайте Левада-Центра: <http://www.levada.ru>.

ухудшению, то в феврале эти показатели составили соответственно 23 и 48%. При этом доля затруднившихся ответить уменьшилась с 23 до 11%⁸.

Возмущение населения, а также неоднозначная реакция и затруднения на уровне органов управления социальной защитой вызваны не экономическим содержанием реформы, а недостаточной проработанностью механизмов ее реализации, слабостью работы государственных органов с населением, отсутствием (особенно в условиях передачи полномочий в сфере социальной защиты населения на региональный уровень) легкодоступных и эффективных форм социальной поддержки лиц с особыми потребностями и высоким риском нуждаемости. Особенно существенными являются организационные проблемы и отсутствие диалога с обществом.

В качестве предварительного вывода, вытекающего из анализа содержания закона о монетизации льгот и процессов реализации соответствующей реформы, отметим, что принятый закон не стал реальным механизмом осуществления коренных и позитивных преобразований системы натуральных льгот в форму не только денежных, но и адресных (т.е. учитывающих уровень доходов и нуждаемости) форм помощи. Данная задача остается чрезвычайно актуальной, но с учетом протестной активности ее реализация в ближайшие годы будет затруднена, что, в свою очередь, затруднит и выполнение задачи по снижению бедности.

В следующем разделе будет представлен анализ поведения регионов в ответ на противоречивые сигналы центра. Основной акцент будет сделан на выявлении факторов, способствующих или, напротив, препятствующих процессу монетизации.

РАЗДЕЛ 2. КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ РАЗЛИЧИЙ МОНЕТИЗАЦИИ

Проблемы измерения и сопоставимости решений о монетизации льгот

Для выявления факторов, которые оказывают значимое влияние на готовность того или иного субъекта РФ монетизировать льготы в условиях, когда федеральное законодательство посылает на этот счет не вполне однозначные сигналы, авторами статьи был проведен количественный анализ принятых на региональном уровне решений, включающий в себя конструирование и расчет индекса региональной монетизации, выработку основных гипотез, касающихся факторов, которые влияют на решение региональных властей об уровне монетизации, и последующее тестирование этих гипотез с помощью методов регрессионного анализа.

Несколько сузив фокус исследования, мы рассматриваем три основные группы региональных льготников: ветеранов труда, тружеников тыла и жертв политических репрессий⁹. В ходе работы был проанализирован несколько урезанный перечень льгот, на которые эти группы имели право до 2005 г. Нас интересовали наиболее широко востребованные льготы – жилищно-коммунальные, транспортные, лечебно-медицинские. Их список приведен в табл. 2.

В каждом регионе рассматриваемый спектр решений расположен в пределах монетизации от 0 до 20 льгот. При анализе этого спектра важно присвоить льготам веса в соответствии с их экономической значимостью. Однако при этом нежелательно полагаться на экспертные мнения, так как они приведут к неустойчивости результатов. В данном исследовании мы

⁸ <http://www.levada.ru/press/2005031800.html>

⁹ К гражданам, подвергшихся политическим репрессиям, мы отнесли две льготных категории: репрессированных и реабилитированных, что связано со сходством мер социальной поддержки, гарантированных этим категориям региональными законодательствами.

исходим из предположения, что более высокие веса должны получать льготы, которые наиболее сложны для реформирования и поэтому монетизированы лишь немногими регионами. Таким образом, весовые коэффициенты строятся по принципу: вес обратно пропорционален наблюдаемой частоте монетизации того или иного вида льготы. Таким образом, наиболее высокие веса оказались присвоенными льготам по оплате ЖКУ и (с весомым отрывом) транспорта. Это вполне согласуется с экономическим мышлением, поскольку в условиях отказа на федеральном уровне от реформирования льгот по оплате ЖКУ именно такие решения на уровне региональном отражают более реформаторский подход и должны иметь больший вес. Что касается транспорта, эта льгота – одна из самых массовых, и ее реформирование также представляет и большой интерес, и политически трудный шаг.

Алгоритм расчета индекса в более формализованном виде представлен в следующем подразделе.

Таблица 2. Виды льгот, вошедшие в количественный анализ

Льготная категория	Ветераны труда	Труженики тыла	Репрессированные
Вид льготы	Зубопротезирование	Зубопротезирование	Зубопротезирование
	Проезд на городском, пригородном и междугородном транспорте	Проезд на городском, пригородном и междугородном транспорте	Проезд на городском и пригородном транспорте
	Проезд на железнодорожном и водном транспорте пригородного сообщения	Проезд на железнодорожном и водном транспорте пригородного сообщения	Проезд на железнодорожном транспорте
	–	50% скидка по оплате лекарств	50% скидка по оплате лекарств
	ЖКУ	–	ЖКУ
	Абонентская плата за телефон	–	Установка телефона
	Обеспечение твердым топливом	–	Обеспечение твердым топливом
	Оплата радиоточки	–	–
	Оплата телевизионной антенны	–	–
–	–	Санаторно-курортное лечение	

Индекс монетизации

Обозначим через I_k искомую зависимую переменную — индекс монетизации льгот регионом k . Пусть регион k монетизирует некоторый набор льгот. Введем переменную p_{jk} , соответствующую решению региона k монетизировать льготу j . Пусть

$$p_{jk} = \begin{cases} 1, & \text{если регион } k \text{ принял решение о монетизации льготы } j \\ 0, & \text{если регион } k \text{ оставил льготу } j \text{ в натуральном виде} \end{cases}$$

Обозначим через w_j вес льготы j , с которым она входит в индекс монетизации. Тогда индекс монетизации региона k равен:

$$I_k = 100 \times \sum_{j=1}^{20} w_j \cdot p_{jk} \quad (1)$$

Веса w_j в предлагаемой модели вводились следующим образом. Для каждой из 20 возможных льгот была определена частота, с которой регионы принимали решение о ее замене денежным пособием. Частота монетизации льготы j равна отношению числа N_j регионов, принявших решение о переводе в денежный вид соответствующей льготы, к общему количеству субъектов Российской Федерации в нашей выборке N :

$$f_j = \frac{N_j}{N} \quad (2)$$

В случае если все регионы приняли решение о монетизации некоторой льготы, то искомая частота равна единице; если половина субъектов Российской Федерации перевела данную льготу в денежную форму, то частота монетизации равна $\frac{1}{2}$; если льгота не была монетизирована ни одним рассматриваемым регионом, то частота равна нулю¹⁰.

Исходное предположение при построении системы весов состоит в том, что чем меньше частота монетизации некоторой льготы, тем сложнее субъекту Российской Федерации принять соответствующее решение и тем больше должен быть вес данной льготы в индексе монетизации. Вес льготы l определен как величина, обратно пропорциональная частоте монетизации данной льготы среди рассмотренных регионов:

$$w_l = \frac{C}{f_l}, \quad (3)$$

где C – нормировочный коэффициент.

Потребуем дополнительно, чтобы сумма весов всех льгот была равна единице. Сложив обе части равенства (3), с учетом требования нормировки весов, получим:

$$C = \frac{1}{\sum_{j=1}^{20} \frac{1}{f_j}} \quad (4)$$

Тогда, с учетом (3) и (4), вес льготы j равен:

$$w_j = \frac{1}{f_j \cdot \sum_{l=1}^{20} \frac{1}{f_l}} \quad (5)$$

Равенство (5) определяет вес льготы j в индексе монетизации, вычисляемом по формуле (1) для каждого региона из выборки.

Значения индекса находятся в диапазоне от 0 до 100. Нулевое значение соответствует полному сохранению региональной системы натуральных льгот. Максимальное значение

¹⁰ При практическом применении данного алгоритма льгота, частота монетизации которой равна 0, исключается из рассмотрения, иначе в дальнейшем возникает проблема деления на 0. В нашем случае все льготы имели строго положительную частоту монетизации.

индекса говорит о том, что регион полностью монетизировал (или отменил) региональные льготы.

Данные

В исследовании использованы два массива данных о региональной монетизации. Первый срез данных был получен в ходе анкетного опроса органов управления социальной защитой, проведенного авторами в декабре 2004 г. Эти данные в большей степени характеризуют планы регионов относительно будущей реформы.

Основой второго среза данных о региональной монетизации стала информация регионального законодательства, почерпнутая из базы данных «Консультант-плюс». Таким образом, второй массив данных отражает реальную монетизацию в регионах на конец марта 2005 г.

Региональная монетизации (планы и реальность)

По уровню реальной монетизации регионы страны можно разделить на три основные группы.

- Высокий уровень монетизации – индекс монетизации выше 95 (3 региона: Татарстан, Тверская и Тюменская области);
- Средний уровень монетизации – в связи с многочисленностью данной группы ее можно разбить на две подгруппы:
 - относительно высокий и средний уровень монетизации – значения индекса от 30 до 95¹¹ (30 регионов: Башкирия, Вологодская область, Мордовия, Удмуртия, Архангельская область, Ямало-Ненецкий АО, Ивановская область, Владимирская область, Воронежская область, Калужская область, Краснодарский край, Курганская область, Липецкая область, Приморский край, Коми, Томская область, Санкт-Петербург, Пермская область, Орловская область, Кабардино-Балкария, Псковская область, Тамбовская область, Тульская область, Читинская область, Нижегородская область, Еврейская АО, Пензенская область, Костромская область, Кировская область, Ярославская область);
 - относительно низкий уровень монетизации — значение индекса от 10 до 30 (27 регионов: Брянская область, Адыгея, Карелия, Омская область, Волгоградская область, Камчатская область, Магаданская область, Якутия, Белгородская область, Марий Эл, Астраханская область, Курская область, Самарская область, Тыва, Республика Алтай, Новосибирская область, Саратовская область, Мурманская область, Оренбургская область, Калининградская область, Алтайский край, Ленинградская область, Красноярский край, Рязанская область, Ханты-Мансийский АО, Челябинская область, Амурская область);
- Низкий уровень монетизации — индекс монетизации менее 10 (19 регионов: Иркутская область, Москва, Ростовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Хакасия, Ставропольский край, Калмыкия, Московская область, Дагестан, Смоленская область, Ульяновская область, Кемеровская область, Новгородская область, Северная Осетия, Бурятия, Хабаровский край, Чувашия, Чукотский АО).

¹¹ В действительности максимальное значение индекса для регионов данной группы составляет 67. Подобный разрыв между регионами с довольно высокой и очень высокой монетизацией объясняется большими весами для льгот по оплате ЖКУ.

Основные гипотезы

Построение индекса позволяет перейти к основной цели исследования – сопоставимому анализу монетизации и региональных факторов, влияющих на ее уровень. Ниже перечислены основные гипотезы, которые впоследствии будут протестированы с помощью методов регрессионного анализа.

- Обеспеченность ресурсами и инвестиционная привлекательность региона оказывает влияние на решение региональных властей. Характер этого влияния предсказать сложно: с одной стороны, более богатым регионам проще смягчить или даже полностью нивелировать негативные последствия непопулярной социальной реформы; с другой стороны, руководители «богатых» регионов имеют больший политический вес, поэтому им в большей степени свойственно настаивать на выполнении собственных решений.
- На решении региональных властей могут сказываться демографические характеристики региона, в том числе плотность населения, принадлежность к регионам с высокой долей городского населения, относительная численность льготников. Предположительный характер влияния этих характеристик – негативный.
- Важным фактором в принятии решения о монетизации может быть активность использования административного ресурса. Мы предполагаем, что чем активнее региональные власти пользуются административным ресурсом для обеспечения результатов выборов и создания неконкурентных политических рынков, тем выше при прочих равных региональный уровень монетизации.
- Уровень региональной монетизации во многом определяется личными качествами руководителя субъекта Федерации. В число индивидуальных характеристик губернаторов вошли стаж, доля голосов, полученных на последних выборах, срок, оставшийся до переназначения. Влияние стажа губернатора на решение о монетизации, как нам кажется, должно быть негативным, поскольку при прочих равных стаж должен положительно сказываться на самостоятельности губернатора, его умении договариваться с федеральным центром и по возможности избегать непопулярных мер в социальной политике региона. Влияние других индивидуальных характеристик может оказаться незначимым, поскольку отмена прямых губернаторских выборов могла кардинально изменить поведение властей на исходе политического цикла, так как в новых условиях их зависимость от мнения населения существенно снизилась.

Аналитическая модель и результаты ее оценки

Для регрессионного анализа региональных аспектов монетизации был применен стандартный метод наименьших квадратов:

$$y_i = \alpha_1' X_i + \varepsilon_i, \quad i = 1, \dots, n, \quad X = (x_1 \dots x_k)',$$

исходящий из обычных предположений о линейной независимости векторов X_i , несмещенности и постоянстве дисперсий ошибок ε_i , а также некоррелированности ошибок для разных наблюдений. В качестве зависимой переменной был взят индекс региональной монетизации, в качестве регрессоров – факторы, которые могут оказывать влияние на решение региональных властей в соответствии с описанными выше гипотезами и предположениями.

Результаты применения методов регрессионного анализа к данным региональной монетизации представлены в табл. 3.

Таблица 3. Факторы, влияющие на уровень региональной монетизации

	Планируемый индекс монетизации (декабрь 2004 г.)		Реальный индекс монетизации (март 2005 г.)	
	Коэфф.	t-стат.	Коэфф.	t-стат.
Константа	-75,54	-2,863***	-42,14	-2,739***
<i>Обеспеченность региона ресурсами и его привлекательность</i>				
ВРП на душу населения	0,00035	2,646**	0,00016	2,321**
Регион с низкой бедностью	23,61	2,335**	17,72	2,594**
<i>Демографические показатели и потенциальные обязательства по льготам</i>				
Плотность населения	0,27	3,842***	н.з.	
Регион с высокой долей городского населения	н.з.		-24,68	-3,612***
Доля льготников	0,65	2,810***	0,51	3,699***
<i>Использование административного ресурса</i>				
Явка	1,27	3,051***	0,87	3,684***
<i>Электоральные показатели</i>				
Доля голосов, отданных за коммунистов (выборы в Думу)	н.з.		н.з.	
<i>Индивидуальные характеристики губернатора</i>				
Время, оставшееся до новых выборов	н.з.		н.з.	
Доля голосов, полученных на последних губернаторских выборах	н.з.		н.з.	
Стаж	-1,72	-2,525***	-1,06	-2,316**
<i>Территориальные переменные</i>				
Регион принадлежит к Уральскому ФО	-36,37	-2,493**	н.з.	н.з.
Количество наблюдений	58		79	
F-статистика	6,69		9,04	
R ² скорректированный	0,44		0,38	

Примечания: *** соответствует уровню значимости 1%, ** – 5%, * – 10%; «н.з.» означает, что данный регрессор оказался незначимым и в окончательную модель не включался.

Реальная ситуация (март 2005 г.)

Обеспеченность региона ресурсами. Из большого числа потенциальных регрессоров в окончательную модель вошли переменные ВРП на душу населения и принадлежность к регионам с низким уровнем бедности. Включение в модель как важнейшей характеристики экономического развития региона, так и показателя уровня жизни населения позволяет более полно охарактеризовать богатство и благополучие регионов. Как и предполагалось, знак коэффициентов регрессии при обеих переменных – положительный. Следовательно, можно говорить о том, что чем богаче регион, тем охотнее он склоняется в сторону большей монетизации. Следует отметить важность вывода о прямом характере зависимости между готовностью региона к монетизации и его обеспеченностью, поскольку априори ее характер определить сложно из-за одновременного действия разнонаправленных факторов. Формулируя гипотезы, мы предполагали наличие противоположных векторов: при наличии ресурсов можно позволить монетизировать больше льгот и установить более высокие компенсационные выплаты, но можно также позволить себе в меньшей степени подчиняться общим установкам на реформы в стране и проводить собственную, в том числе консервативную, политику. При оценке модели видно, что фактор ресурсов, т.е. возможности обеспечить расходы на компенсационные выплаты, оказывается сильнее.

Демографические переменные. Высокий уровень урбанизации, как и ожидалось, отрицательно влияет на готовность к монетизации. Высокая доля городского населения при прочих равных делает акции протеста более вероятными и массовыми, что заставляет руководителей территорий с преобладанием городского населения приступать к непопулярным реформам с меньшим энтузиазмом. Кроме того, в больших городах, обладающих развитой жилищной и транспортной инфраструктурой, существенно больше так

называемых активных льготников – представителей льготных категорий, интенсивно пользующихся своими льготами, для которых риск проиграть в результате монетизации существенно выше, чем для прочих льготников.

Неожиданный результат был получен для переменной «доля льготников». Первоначально предполагалось, что между этой переменной и готовностью к монетизации существует обратная зависимость: чем больше льготников, тем больше проблем могут повлечь за собой реформы и тем меньшей должна оказаться готовность региона к монетизации. Однако, согласно нашей модели, доля льготников в населении региона оказывает положительное влияние на уровень монетизации. Характер зависимости оказался устойчивым: попытки заменить данную оценку количества льготников другими характеристиками связанной с системой льгот нагрузки на региональный бюджет, например, долей населения старше 65 лет, приводили к аналогичным результатам. Это может означать высокую степень рациональности в принятии регионами решения о монетизации: при высокой доле льготников нагрузка на экономику, создаваемая системой натуральных льгот, больше, что в свою очередь создает дополнительные стимулы к реформированию льгот. Кроме того, при замене льгот денежными выплатами, регионы, где проживает значительное число льготников, располагают большей свободой приведения расходов в соответствие своим ресурсам, в первую очередь за счет правил индексации выплат. При сохранении же натуральных льгот бремя их финансирования и для бюджета, и для других экономических агентов сохраняется и даже увеличивается (особенно при росте тарифов на льготимуемые услуги, в первую очередь ЖКУ).

Активность использования административного ресурса. Результаты анализа свидетельствуют о том, что явка избирателей, являющаяся косвенной оценкой кредита доверия (или, возможно, масштаба использования региональными властями административного ресурса), при прочих равных положительно влияет на уровень монетизации в регионе. Это подтверждает тот очевидный факт, что при доверии к власти со стороны населения и при возможности легко воздействовать на общественное мнение и обстановку в регионе создается определенный запас уверенности, позволяющий продвинуться дальше в реализации серьезной социальной реформы, затрагивающей интересы большинства жителей региона. Тестирование данной гипотезы, при всей ее очевидности, на данных о региональной монетизации весьма важно, так как теперь можно предположить, что и другие социальные реформы имеют более высокие шансы быть реализованными в регионах, где кредит доверия власти выше. Возможно, такие регионы могут войти в число опорных или пилотных для отработки правил реализации важнейших незавершенных на данный момент преобразований в социальной сфере.

Характеристики губернатора. Личные качества губернатора являются, на наш взгляд, важнейшими факторами, определяющими степень реализации реформы системы натуральных льгот, о чем свидетельствуют значительные межрегиональные различия в уровне монетизации. Федеральный закон № 122-ФЗ передал обеспечение региональных льготников в ведение субъектов Федерации, и окончательное решение, несмотря на все оговорки, все же принималось ими.

Важнейшей характеристикой личных качеств губернатора оказался *стаж работы на данном посту*. Чем дольше руководитель региона находится у власти, тем, при прочих равных, он меньше реформирует местную систему натуральных льгот. Реальный характер зависимости стажа и уровня монетизации совпадает с высказанной гипотезой, поскольку имеют место несколько тенденций, действующих, на наш взгляд, одинаково. Во-первых, губернатор, продержавшийся на своем посту не один и, возможно, даже не два срока, обладает значительным политическим весом и опытом, в том числе в области внедрения тех или иных преобразований (или сопротивления им). Во-вторых, не исключено, что опытный губернатор может осознавать, что в ближайшее время ему придется покинуть свой пост, и

тогда в его поведении могут возобладать популистские мотивы: стремясь запомниться населению региона с хорошей стороны, он может сознательно избегать болезненных реформ.

Популярность губернатора среди населения, измеряемая как *уровень голосов, собранных на последних губернаторских выборах*, оказалась незначимой, что согласуется с высказывавшимися ранее предположениями. Подобная девальвация ценности общественной поддержки свидетельствует о кардинальном смещении приоритетов, произошедшем вследствие отмены прямых губернаторских выборов, и о логичном в такой ситуации игнорировании позиции избирателей.

Не вошла в окончательную модель и переменная *«время, оставшееся до переизбрания»*, что также легко объяснить переходом от выборов губернаторов к их назначению. В настоящее время политический цикл заметно трансформировался. Прежде, в условиях прямых губернаторских выборов, проведение непопулярной реформы незадолго до выборов было бы равносильно политическому самоубийству, однако изменившиеся правила игры диктуют иную манеру поведения, и близость губернаторских выборов никак не сказывается на уровне монетизации.

Предполагаемая монетизация: планы регионального руководства

Представленный выше анализ влияния различных факторов на уровень монетизации основан на данных регионального законодательства на март 2005 г., или, другими словами, характеризует *реальное положение дел* в плане монетизации. Однако для сравнения весьма полезно проанализировать, какое значение имели те же факторы при составлении на более ранней стадии планов монетизации. В основу такого анализа легли данные социологического опроса, проведенного Институтом экономики города в декабре 2004 г. среди сотрудников органов управления социальной защитой. Таким образом, анализ отражает *намерения* регионов относительно реформы натуральных льгот, существовавшие до того, как соответствующие законопроекты стали предметом парламентских дискуссий.

Данные декабрьской выборки (планы монетизации) заметно отличаются от мартовских данных (реальная монетизация), однако несмотря на эти различия суть воздействия большинства факторов на индекс монетизации осталась неизменной. По-прежнему положительно влияет на монетизацию обеспеченность региона ресурсами, оцениваемая с помощью уровня ВРП на душу населения и факта принадлежности к регионам с низкой бедностью. Аналогичным мартовскому оказывается эффект стажа губернатора (уменьшает степень монетизации) и использования административного ресурса (повышает степень монетизации).

На первый взгляд, удивительным кажется противоположный знак фактора плотности населения: для декабрьской выборки более высокая плотность населения влечет за собой большую монетизацию, что вступает в противоречие с мартовскими результатами. Однако этому есть объяснение. Поскольку декабрьская выборка основана на данных социологического опроса, она существенно меньше выборки, основанной на данных регионального законодательства, и в нее не вошло большинство крупных городов, которые соответствуют наблюдениям с высокой и очень высокой плотностью. Поэтому влияние данного фактора при переходе от большей выборки к меньшей изменилось.

Как и в случае реальной монетизации, незначимой оказалась переменная *«доля голосов, отданных за коммунистическую партию»*. Данное обстоятельство может свидетельствовать о том, что электоральные предпочтения населения не оказывают решающего влияния ни на планы местного руководства, ни на его реальные действия.

В целом, сравнение факторов, наблюдаемых на двух различных подвыборках, позволяет сделать вывод о высокой степени рациональности в принятии региональных решений по поводу того, в какой степени следовать федеральным установкам на проведение

социальных реформ. Влияние политических факторов, а также соотношения «возможности – обязательства» весьма устойчиво даже в ситуации высокой неопределенности и противоречивости заданных федеральным законодательством правил игры. Проведенный анализ указывает на два важных обстоятельства. Во-первых, монетизация на региональном уровне представляет собой явление, вполне поддающееся количественному анализу. Во-вторых, она является результатом, по крайней мере отчасти, рационального планирования (несмотря на жесткие временные рамки и отсутствие адекватной информации) и отражает интересы различных социальных и политических групп данного региона.

Заключение

Несмотря на то что для отдельных категорий граждан натуральные социальные льготы могут позволить снизить потребительские расходы и повысить или поддержать жизненный уровень, на сегодняшний день вполне доказано, что система льгот не только не решает социальные проблемы населения России, но и усугубляет их. Из-за негибкости, широкого охвата, категориальности и регрессивности льготы теряют свои компенсационные функции, не содействуют решению проблемы бедности. Они являются нерыночным государственным механизмом перераспределения социальных благ, так как не учитывают происшедших после отказа от социалистического пути развития изменений в форме собственности, бюджетных и финансовых взаимоотношений между контрагентами рынка.

Монетизация льгот, предпринятая в 2004–2005 гг., могла бы в существенной степени решить названные проблемы. Для этого было необходимо максимально расширить свободу потребительского выбора за счет отказа от натуральных форм предоставления социальной поддержки и перехода к денежным выплатам. Важным условием финансовой устойчивости при этом должен был бы стать переход к адресному принципу предоставления этих выплат, исключительно или главным образом на основе учета уровня нуждаемости в социальной поддержке. Таким образом, обязательства государства было бы проще сделать не только более прозрачными, но и соответствующими рамкам бюджетных ограничений. Экономическая целесообразность такого подхода уже была доказана примером нескольких пилотных проектов реформирования льгот на местном или региональном уровне.

Однако на сегодняшний день проводимая в стране реформа натуральных льгот далека от достижения этих целей. Неизменным остается категориальный принцип предоставления поддержки, никакой адресности в ходе монетизации льгот фактически даже не предполагалось, и лишь незначительная часть регрессивных льгот в реальности была отменена. Фактически нетронутыми оказались льготы по оплате жилья и коммунальных услуг, и это несмотря на то, что как раз в данной сфере в России внедрена программа адресной социальной защиты тех, кто мог бы пострадать в результате реформирования. Распределение полномочий по финансированию мер социальной поддержки для тех или иных льготных категорий между уровнями государственной бюджетной системы не было обосновано и не базировалось на четких и прозрачных критериях, которые были бы понятны населению или хотя бы органам управления, реализующим социальную политику на местах.

Учитывая слабость методической базы субъектов РФ и муниципальных образований, для успешного внедрения принципов, предлагаемых реформой льгот, важна разработка и распространение Министерством здравоохранения и социального развития методических рекомендаций и типовых положений, касающихся разработки современных программ социальной поддержки, осуществления персонифицированного учета получателей, поэтапной трансформации натуральных форм помощи в денежные и оценки экономической и социальной целесообразности таких решений. Требуется разработка системы методической помощи субъектам РФ по осуществлению учета и анализа предоставления социальной поддержки в различных формах, осуществлению информационного обмена со

всеми участниками системы, в том числе в формах денежных выплат и социального пакета. Для этого можно использовать, в том числе, опыт внедрения в муниципалитетах РФ технологии «социальные счета» как в оплате ЖКУ, так и в социальной защите.

В целом, проведенное исследование позволяет утверждать, что достигнутые монетизацией на сегодняшний день успехи, в том числе улучшение учета получателей помощи и некоторый прогресс в смысле перехода к денежным выплатам, едва ли стоят той политической и финансовой цены, которую Правительство заплатило, чтобы снизить протестную активность населения, так и не вступив с ним при этом в содержательный общественный диалог.

Литература

Александрова А.Л., Овчарова Л.Н., Шишкин С.В. Бедность и льготы: мифы и реальность / Народная Ассамблея, Независимый институт социальной политики, Фонд «Институт экономики города». М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2003.

Анализ уровня жизни и дифференциации доходов в регионах России при разработке адресных программ социальной помощи населению. М., 2001.

Кузнецова П.О., Рагозина Л.Г., Садовская З.Л. Теория и практика перехода к потребительской субсидии: зарубежный опыт / Фонд «Институт экономики города». М., 2002.

Можина М.А. Уровень жизни: дифференциация и бедность // Куда идет Россия?.. Альтернативы общественного развития / Под ред. Т.И. Заславской. М., 1995.

Нуреев Р.М., Шульгин С.Г. Взаимосвязь экономического и политического монополизма: административный ресурс // Доклад на Интернет-конференции «Поиск эффективных институтов для России XXI века». Федеральный образовательный портал «Экономика. Социология. Менеджмент». 27 октября–27 декабря 2003 г. <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/134467.html>

Полтерович В.М. Трансформационный спад в России // Экономика и математические методы. 1996. Т. 32. Вып. 1. С. 54–69.

Предложения к стратегии содействия сокращения бедности в России: анализ и рекомендации: доклад. М.: Московское бюро МОТ, 2001.

Рагозина Л.Г. Социальный счет как модель потребительской субсидии: опыт внедрения в России / Фонд «Институт экономики города». М., 2004.

Социальная защита населения / Под ред. Н.М. Римашевской. М., 2002.

Социальное положение и уровень жизни населения России. 2004: Стат. сборник / Росстат. М., 2004.

Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России (1991–1997). М., 1998.

Milanovic B. Income, Inequality, and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy // World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, 1998.

Targeting and the Longer-term Poor in Russia / World Bank. Report No. 19377-RU. Washington, 1999.

Индекс монетизации для регионов Российской Федерации

(регионы расположены в порядке убывания индекса региональной монетизации в марте 2005 г.)

№	Регион	Индекс монетизации		№	Регион	Индекс монетизации	
		Декабрь 2004 г.	Март 2005 г.			Декабрь 2004 г.	Март 2005 г.
1	Республика Татарстан	100	100	41	Республика Саха (Якутия)	—	24
2	Тверская область	100	100	42	Белгородская область	39	23
3	Тюменская область	89	98	43	Республика Марий Эл	8	23
4	Республика Башкортостан	—	67	44	Астраханская область	24	23
5	Вологодская область	100	50	45	Курская область	23	23
6	Республика Мордовия	40	48	46	Самарская область	22	22
7	Удмуртская Республика	33	46	47	Республика Тыва	—	22
8	Архангельская область	50	46	48	Республика Алтай	21	21
9	Ямало-Ненецкий АО	22	46	49	Новосибирская область	15	21
10	Ивановская область	35	43	50	Саратовская область	11	20
11	Владимирская область	45	41	51	Мурманская область	—	20
12	Воронежская область	0	35	52	Оренбургская область	20	20
13	Калужская область	35	35	53	Калининградская область	16	19
14	Краснодарский край	50	35	54	Алтайский край	20	19
15	Курганская область	—	35	55	Ленинградская область	94	18
16	Липецкая область	35	35	56	Красноярский край	2	18
17	Приморский край	—	35	57	Рязанская область	33	14
18	Республика Коми	50	35	58	Ханты-Мансийский АО	—	12
19	Томская область	50	35	59	Челябинская область	0	12
20	Санкт-Петербург	—	33	60	Амурская область	0	12
21	Пермская область	31	33	61	Иркутская область	24	9
22	Орловская область	48	33	62	Москва	—	9
23	Кабардино-Балкарская республика	—	32	63	Ростовская область	2	8
24	Псковская область	50	32	64	Сахалинская область	35	6
25	Тамбовская область	38	32	65	Свердловская область	8	6
26	Тульская область	35	32	66	Республика Хакасия	—	6
27	Читинская область	—	32	67	Ставропольский край	10	4
28	Нижегородская область	37	31	68	Республика Калмыкия	3	3
29	Еврейская АО	23	31	69	Московская область	—	3
30	Пензенская область	31	31	70	Республика Дагестан	—	3
31	Костромская область	77	31	71	Смоленская область	6	2
32	Кировская область	73	31	72	Ульяновская область	—	2
33	Ярославская область	42	30	73	Кемеровская область	—	0
34	Брянская область	—	29	74	Новгородская область	0	0
35	Республика Адыгея	36	28	75	Республика Северная Осетия	—	0
36	Республика Карелия	28	28	76	Республика Бурятия	32	0
37	Омская область	7	28	77	Хабаровский край	—	0
38	Волгоградская область	0	28	78	Чувашская республика	4	0
39	Камчатская область	—	27	79	Чукотский АО	—	0
40	Магаданская область	—	26	80	Карачаево-Черкесская республика	32	—

МОНЕТИЗАЦИЯ ЛЬГОТ В ЗЕРКАЛЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

Хахулина Людмила Александровна,

к.э.н., зам. директора Аналитического центра Юрия Левады (Левада-центр)

Вводные замечания

Проблема реформирования социальной сферы выдвинулась сегодня в число наиболее актуальных и приоритетных. Сложившись в основных чертах еще в условиях социалистических распределительных отношений, она по многим параметрам не отвечает ни современным экономическим отношениям, ни задачам социальной защиты населения.

Однако особенность социальных реформ состоит в том, что любые новации в этой сфере напрямую затрагивают интересы почти всего населения, поскольку влекут за собой изменения в благосостоянии разных социальных групп, прежде всего получателей социальной помощи.

Принятие решения о том, проводить реформу или нет, в какие сроки, по какому сценарию, зависит от экономической и политической ситуации в стране и является объектом политических решений высшей власти.

Вместе с тем, любые социальные реформы, хотя и являются результатом решения властей, не могут опираться только на принуждение и проводиться без учета состояния массового сознания, условий жизни людей. Поэтому для их успешного проведения необходимо сотрудничество администрации всех уровней с населением, или, по крайней мере, с теми группами, которые в ней заинтересованы. В случае реформы социальных льгот – это практически все население. Если окажется, что содержание реформы и интересы тех групп, на которые она направлена, будут в глубоком противоречии, население вполне может заблокировать такие реформы, и тогда вопрос о их проведении переходит в сферу выбора либо между принуждением или отказом от них, либо поиска компромисса, но уже в условиях социальной напряженности. Реформа замены льгот денежными компенсациями во многом тому пример. Введение этого закона вызвало бурную реакцию в обществе, вплоть до проведения акций протеста, которые прошли в большинстве регионов России и вызвали почти политический кризис. Госдума вынуждена была поднять вопрос о доверии Правительству. Правительство же в спешном порядке вносило коррективы в закон и его исполнение, чтобы снять волну протестов и снизить общее напряжение, связанное с негативным отношением как к самой реформе, так и методам ее проведения. Практически все СМИ включились в обсуждение «за» и «против» закона о монетизации льгот, формируя общественное мнение.

Вообще говоря, на подготовительной стадии любой реформы, затрагивающей интересы большинства людей, без специальных исследований довольно трудно предвидеть общественную реакцию на то или иное социальное нововведение. *Результаты исследований, опросов общественного мнения позволяют определить степень заинтересованности разных социальных групп в проведении реформы и оценить ее влияние на общественное настроение, ответить на вопрос, каковы возможности адаптации разных групп, например, получателей льгот, к новым условиям пользования льготными благами. Использование результатов опросов общественного мнения делает возможным более обосновано вести разъяснительную работу с населением и корректировать содержание реформы и методы ее проведения как на стадии подготовки, так и на первых этапах ее внедрения.*

Аналитический центр Юрия Левады провел серию опросов для выявления отношения населения к реформе льгот как на стадии ее подготовки, так и в период реализации закона о монетизации в январе и ноябре 2005 г.

Мы ставили перед собой задачу получить ответы на следующие вопросы.

1. В какой мере население информировано о содержании и методах проведения реформы, направленной на замену натуральных льгот денежными выплатами?
2. Насколько данная реформа отвечает интересам тех групп, на которые она направлена (прежде всего получателей льгот, пособий, дотаций)? Каковы ожидания разных групп населения от этой реформы?
3. Какова степень поддержки данной реформы в обществе, кто составляет группы «сторонников» и «противников» данной реформы?
4. В какой мере реформа системы льгот повлияла на социально-политическую ситуацию в стране?

Ответы на эти вопросы могут дать представление о том, каковы социально приемлемые границы изменения существующего порядка предоставления льгот и пособий. Информационной базой для нашего анализа послужили опросы населения, проведенные в августе–ноябре 2004 г., январе–ноябре 2005 г. по репрезентативной для населения РФ выборке, включающей 1600 человек.

Пользование льготами

Данные опросов, проведенные в 2001, 2004 и 2005 гг. показывают, что к началу реформ пользовались разными видами льгот около половины домохозяйств (48%) и эта доля оставалась относительно стабильной на протяжении последних нескольких лет (табл. 1).

Таблица 1. Какими льготами вы или кто-либо из членов вашей семьи пользовались до введения закона об отмене натуральных льгот и замены их денежными компенсациями?, % опрошенных, N=1600

	Октябрь 2001 г.	Август 2004 г.	Январь 2005 г.	Ноябрь 2005 г.
<i>Не пользовались, никто в семье не имел никаких льгот</i>	51	52	50	61
<i>Пользовались следующими льготами:</i>				
бесплатное получение лекарств или их покупка по льготным ценам	10	12	16	12
бесплатное или частично платное получение некоторых медицинских услуг, в частности протезирование зубов	6		11	5
льготы на оплату жилья и коммунальных услуг	34	33	36	24
бесплатный/льготный проезд на городском общественном транспорте	31	30	36	14
бесплатный/льготный проезд в пригородном транспорте	Н/д	17	24	9
скидки на приобретение железнодорожных билетов на поезда дальнего следования или авиабилетов/бесплатный проезд по стране	8	5	10	2
скидки на оплату телефона	13	15	22	6
бесплатное или частично платное приобретение санаторно-курортных путевок	3	2	6	2
другие льготы	1	1	2	1
<i>Затруднились ответить</i>	2	2	4	4

Наиболее распространенными видами льгот являются льготное или бесплатное пользование общественным транспортом, льготы при оплате жилья, коммунальных услуг, телефона, льготное или бесплатное получение лекарств, использование отдельных медицинских услуг, в частности зубное протезирование. Наиболее многочисленными получателями льгот являются слабо

защищенные и малообеспеченные категории населения (такие, как пенсионеры, инвалиды, учащиеся), а также некоторые категории «бюджетников»: военнослужащие, работники МВД, прокуратуры. Так, льготами на проезд в общественном транспорте пользовались свыше 70% инвалидов и пенсионеров, 60% военнослужащих, работников МВД, до 30% учащихся. Субсидии и льготы на оплату жилья и коммунальных услуг получали до 70% пенсионеров и инвалидов, половина опрошенных военнослужащих и работников МВД. Льготами на приобретение лекарств пользовались до трети пенсионеров по возрасту и до половины пенсионеров по инвалидности. Более всего получателей льгот среди жителей мегаполисов: Москвы и Санкт-Петербурга, а также жителей больших городов прежде всего за счет льготного пользования общественным транспортом и получением льгот на оплату жилья, коммунальных услуг. В городах транспортной льготой пользуется от трети до половины среди опрошенного населения, а коммунальной – 30-40%.

Система натуральных льгот увеличивает реальные доходы малообеспеченных слоев, позволяя им выживать в условиях роста цен. Поэтому в массовом сознании не было понимания настоящей необходимости замены натуральных льгот денежными компенсациями. Более того, опросы показывают, что большая часть населения поддерживает существование льгот, если их получение связано с бедностью, социальной незащищенностью, потерей трудоспособности.

Для весьма многочисленных категорий населения переход от льгот к денежным выплатам может привести к существенному увеличению расходов. Поэтому для населения главный вопрос реформы состоит в том, какие денежные компенсации будут назначены и насколько бывшим получателям льгот удастся сохранить хотя бы привычный уровень потребления.

Информированность населения о целях введения закона и его содержании

В действительности население имело слабое представление о том, с какой целью происходит замена натуральных льгот денежными выплатами и что конкретно каждый из них получит в результате реформы. Экономическая целесообразность денежных выплат взамен бесплатного или льготного пользования понималось большинством населения скорее как стремление правительства сэкономить бюджетные средства, причем за счет малообеспеченных слоев населения. Уверения официальных лиц в том, что реформа льгот приведет к более справедливому доступу к тем благам, которыми люди пользовались на льготных основаниях, не нашла достаточно широкого отклика к моменту начала реформы. (табл. 2). Более того, подавляющая часть опрошенных считает закон о замене льгот на денежные компенсации непродуманным и плохо подготовленным (табл. 3).

Таблица 2. С какой целью производится замена льгот денежными компенсациями?, % опрошенных, N=1600, 2005 г.

<i>Варианты ответа</i>	Январь	Ноябрь
Улучшить материальное положение самых обездоленных слоев населения	13	15
Сэкономить бюджетные средства за счет этих слоев	53	42
Уравнять положение тех, кто не имел такой возможности	25	27
Затруднились ответить	9	16

Таблица 3. Считаете ли вы начатую в этом году замену льгот на денежные компенсации продуманной и подготовленной?, % опрошенных, N=1600

	Ноябрь, 2004 г.	Январь, 2005 г.
Определенно да / скорее, да	27	13
Скорее, нет / определенно нет	64	81
Затруднились ответить	9	6

На момент введения в действие закона о монетизации льгот около 43% опрошенных среди тех, кто имели право на льготы и пользовались ими ранее, получили денежную компенсацию. Однако среди тех, кто еще не получил компенсации, подавляющая часть не знала, какую сумму компенсаций они смогут получить взамен льгот и когда.

Население также считает ошибочным разделение «льготников» на федеральных и региональных по источнику финансирования денежных компенсаций. 2/3 опрошенных считают, что в этом случае власть поступила неправильно. Получателям компенсаций в общем-то безразлично, из какого бюджета придут к ним деньги, лишь бы это было в полном объеме и своевременно. Однако у них большие сомнения, что региональные власти смогут выполнить свои обязательства в таком же объеме, как федеральные. Больше половины опрошенных (58%) считают, что «федеральные» льготники оказались в лучшем положении, чем «региональные». Это разделение вносит в жизнь (причем наименее защищенных слоев) новый вид неравенства, смысл и обоснованность которого люди не понимают.

Оценка последствий введения закона

Ожидания относительно того, как повлияет замена льгот денежными выплатами на материальное положение «льготников», самые пессимистичные. Причем такие ожидания распространены не только среди тех, кто имел льготы, но и тех, кто ими не пользовался и не имел на это оснований (табл. 4-6).

Таблица 4. К чему приведет замена льгот денежными компенсациями?, % опрошенных, N=1600

Варианты ответа	2004 г.	2005 г.		
	Июль	Январь	Май	Ноябрь
К улучшению материального положения самых обездоленных слоев населения	25	18	26	17
К ухудшению их материального положения	58	59	43	40
Никаких изменений не произойдет (вариант ответа отсутствовал в июле 2004 г.)	–	15	18	24
Затруднились ответить	17	8	13	19

Таблица 5. Что она принесет наименее социально защищенным слоям населения?, % опрошенных, N=1600

Варианты ответа	Доля ответивших
Больше пользы	23
Больше вреда	62
Ничего не изменит	6
Затрудняюсь ответить	9

Таблица 6. Повлияет ли замена льгот на денежные компенсации на материальное положение вашей семьи, и если да, то каким образом?, % опрошенных, N=1600

Варианты ответа	2004 г.	2005 г.		
	Август	Январь	Май	Ноябрь
Существенно улучшила/несколько улучшила	17	11	13	15
Практически не изменила	44	52	59	57
Несколько ухудшила/существенно ухудшила	31	31	20	16
Затруднились ответить	8	6	8	12

Ожидают изменения собственного материального положения в результате замены льгот денежными выплатами около половины опрошенных, причем негативные ожидания встречаются в 3 раза чаще, чем позитивные (табл. 6). В сельской местности, в малых городах доля ожидающих улучшения своего материального положения выше, чем в городах (около 15% опрошенных), однако она не превосходит долю тех, кто ожидает его ухудшения (25%). Наиболее распространены ожидания ухудшения своего положения среди инвалидов (52%), военнослужащих (46%), пенсионеров (43%), т.е. наиболее массовых категорий, получавших льготы.

Главная причина доминирования негативных ожиданий состоит в том, что 3/4 всех «льготников» считали предложенные Правительством денежные выплаты недостаточными. По их мнению, размер выплат не обеспечит получение благ в том же объеме, в котором раньше люди получали их на бесплатной и льготной основе. По мнению опрошенных, денежные компенсации не только малы по своим размерам, но, в отличие от льгот в натуральном виде, со временем обесценятся за счет роста цен. Инфляционные компенсации в лучшем случае будут выплачиваться исходя из официального уровня инфляции, который весьма ощутимо расходится с реальным повышением цен на транспорт, жилищно-коммунальные услуги, лекарства и т.п. (табл. 7).

Таблица 7. Как вы думаете, соответствует ли денежная компенсация размеру тех льгот, взамен которых она назначена?, % опрошенных, N=678, 2005 г.

<i>Варианты ответа</i>	январь	ноябрь
Да	7	21
Нет	75	67
Затрудняюсь ответить	18	12

Отношение к реформе льгот и степень ее поддержки

Полученные данные свидетельствуют о том, что больше половины опрошенных не поддерживали решение Правительства о замене льгот денежными выплатами, и лишь треть опрошенных высказались в его поддержку (табл. 8). Такое соотношение между «сторонниками» и «противниками» монетизации льгот характерно практически для всех возрастных и социальных групп. Даже среди тех, кто вообще не пользуется никакими льготами, 52% опрошенных также высказались против замены льгот денежными выплатами.

Таблица 8. Поддерживаете ли вы решение заменить существующие льготы по оплате коммунальных услуг, телефона, лекарств, проезда в общественном транспорте денежными выплатами?, % опрошенных, N=1600

<i>Варианты ответа</i>	2004 г.	2005 г.		
	Август	Январь	Май	Ноябрь
Целиком поддерживаю / по большей части поддерживаю	37	33	41	35
По большей части против / целиком против	53	57	44	47
Затруднились ответить	10	10	15	18

Наиболее низкой оказалась поддержка реформы в столичных городах: в Москве и Санкт-Петербурге доля поддерживающих реформу составила около 17%. В городах, особенно в крупных, доля сторонников реформ не превышает одной трети среди опрошенных.

Даже среди сельского населения, которое, по замыслу разработчиков реформы, должно выиграть от введения денежных компенсаций, доля тех, кто не поддерживает проводимую реформу, больше, чем тех, кто выступает в ее поддержку (42 против 48%), хотя сама по себе доля сторонников монетизации в селе выше, чем в городах (42 против 30%) (табл. 9).

Таблица 9. Поддерживаете ли вы решение заменить существовавшие льготы по оплате коммунальных услуг, телефона, лекарств, проезда в общественном транспорте денежными выплатами?, % опрошенных, N=1600, январь 2005 г.

	Москва и Санкт-Петербург	Города более 500 тыс.	Города от 100 до 500 тыс.	Города от 10 до 100 тыс.	Село
Целиком поддерживаю	7	11	9	13	15
По большей части поддерживаю	10	18	17	23	27
По большей части против	30	22	28	19	21
Целиком против	49	42	35	33	27
Затрудняюсь ответить	4	7	11	12	10
Всего	100	100	100	100	100

Причина столь низкой поддержки кроется прежде всего в недовольстве людей малыми суммами компенсаций, не способных, по их мнению, в полной мере обеспечить примерно тот же объем поездок на транспорте, покупки лекарств, оплату коммунальных услуг без ущерба для их собственного бюджета.

Другая группа причин отрицательного отношения к закону связана с тем, что такой важный для многих людей закон был принят без его предварительного обсуждения с общественностью, в результате чего оказался несовершенен. Кроме того, само содержание закона, его преимущества по сравнению с прежним положением дел не были разъяснены тем категориям населения, которых он напрямую касается (табл. 10).

Таблица 10. С чем прежде всего связано нынешнее недовольство заменой льгот денежными компенсациями?, % опрошенных, N=1600, январь 2005 г.

Варианты ответа	Доля ответивших
С тем, что людям не были разъяснены последствия и преимущества нового закона	23
С несовершенством самого закона	36
С тем, что закон был принят слишком поспешно, без обсуждений	32
С крайне небольшими суммами компенсаций	41
С тем, что не хватило времени на организационные мероприятия по переходу от льгот к денежным компенсациям	12
С саботажем мер по подготовке к переходу от льгот к компенсациям со стороны местных властей	6
С тем, что сейчас неудачное время для решения этой задачи	21
Затрудняюсь ответить	4

Если говорить об общественном настроении, то понимание и одобрение новый закон вызвал у 17% опрошенного населения, в то время как у большей части населения преобладают негативные чувства: обида, возмущение и недоумение (табл. 11).

Таблица 11. Какие чувства вызвало у вас начало замены льгот на денежные компенсации?, % опрошенных, N=1600, январь 2005 г.

Варианты ответа	Доля ответивших
Одобрение	6
Понимание	11
Недоумение	22
Обиду	8
Возмущение, негодование	26
Никаких особенных чувств	26
Затрудняюсь ответить	2

Кто виноват и что делать

Как показали опросы в сентябре и ноябре 2004 г., ответственность за принятие столь непопулярного закона (до его введения в действие) население возлагало на федеральную власть, причем в равной мере как на Правительство, так и на Президента.

Однако в январе 2005 г. после того, как соответствующий закон начал действовать, заметно больше людей считали, что ответственность за принятие решения о нем лежит на Правительстве (41%). Доля тех, кто возлагал ответственность на Президента, изменилась несущественно (30%), несмотря на его выступления по телевидению с разъяснением своей позиции по данной проблеме (хотя, конечно, последние все же сыграли свою положительную роль).

Таблица 12. На ком, на ваш взгляд, прежде всего лежит ответственность за решение о замене льгот денежными компенсациями?, % опрошенных, N=1600

Варианты ответа	Доля ответивших	
	Сентябрь 2004 г.	Январь 2005 г.
На Президенте России	34	31
На Правительстве	34	31
На Государственной Думе	24	22
Затрудняюсь ответить	8	6

Недовольство населения самим законом и его реализацией привели к протестным выступлениям, которые имели заметное распространение. Так, 30% среди опрошенных отметили, что в их городе, районе имели место такие акции (митинги, демонстрации, пикеты и пр.). Однако жители Москвы, Санкт-Петербурга, крупных городов отмечали факты протестных выступлений в два раза чаще. Большинство опрошенного населения (около 60%) считает, что эти выступления носят в основном стихийный характер, и лишь 18% поддерживают мнение о том, что они организованы противниками Президента.

Таблица 13. Были ли в вашем городе, районе какие-либо акции (митинги, пикеты, листовки, плакаты) с протестом против закона о замене льгот денежными компенсациями?, % опрошенных

Варианты ответов	Москва и Санкт-Петербург	Города более 500 тыс.	Города от 100 до 500 тыс.	Города от 10 до 100 тыс.	Село	В среднем
Да	56	66	39	14	6	30
Нет	31	19	32	56	77	48
Ничего не знаю об этом	9	13	24	26	15	19
Затруднились ответить	4	2	5	4	2	3
Всего	100	100	100	100	100	100

Решительных противников проведения акций протеста оказалось немного – лишь каждый десятый среди опрошенных. Основная часть населения разделилась примерно поровну на тех, кто поддерживает выступления с протестом против закона (41%), и тех, кто хотя и не поддерживает столь решительные действия, но относится к их участникам с сочувствием и пониманием (41%).

Готовность принять участие в акциях протеста ниже, чем их моральная поддержка: около четверти опрошенных с разной степенью убежденности считали, что примут в них участие, если такие протестные выступления состоятся. Следует отметить, что в среднем степень готовности к участию в акциях протеста по поводу закона о монетизации примерно одинакова во всех типах городов и несколько ниже в селе, но в целом не выходила за границы обычного уровня протестного настроения населения, замеряемого Левада-Центром на протяжении всего

прошедшего года. Однако среди лиц старших возрастов (старше 55 лет), неработающих пенсионеров по старости и инвалидности готовность участвовать в акциях протеста была заметно выше: от 35 до 43% среди опрошенных в данных категориях населения.

Ответственность за обострение социальной ситуации в стране чаще всего возлагается на федеральную власть: чаще на Правительство в целом (38% опрошенных) и несколько реже на Президента (23%). Что касается Государственной Думы, принявшей закон, то ее считает ответственной в два раза меньшая доля населения (12–13%). Местную власть, губернаторов, от которых также зависит реализация этого закона, считают ответственной за обострение ситуации в своих регионах лишь единицы (5%). И практически все опрошенные не поддерживают мнение о том, что заставили людей протестовать какие-то провокаторы и подстрекатели.

Таблица 15. Кто прежде всего несет ответственность за обострение социальной ситуации в стране в связи с заменой льгот?, % опрошенных, N=1600, 2005 г.

<i>Варианты ответов</i>	Январь	Март
Президент Путин	23	18
Правительство в целом	38	41
Отдельные министры, готовившие закон о замене льгот (М.Зурабов и др.)	14	15
Государственная Дума	12	10
Местные власти, губернаторы	5	6
Провокаторы, подстрекатели, которые подбивают граждан протестовать	1	2
Сами льготники, пенсионеры, не сумевшие разобраться в новых законах	1	3
Затруднились ответить	6	4

Таблица 16. Как следует поступить сейчас с законом о замене льгот на денежные компенсации?, % опрошенных, N=1600, январь 2005 г.

<i>Варианты ответов</i>	Доля ответивших
Отменить и оставить льготы в том виде, как они были до его введения	27
Приостановить и доработать так, чтобы люди не пострадали от его введения	33
Оставить в действии, но увеличить объем компенсаций	18
Оставить в действии, но в срочном порядке решить все возникшие проблемы и, если необходимо, внести в закон какие-то поправки	17
Затруднились ответить	5

Несмотря на открытое массовое недовольство законом, за его отмену и возврат к прежней системе льгот выступала меньшая часть населения (27% опрошенных). Треть опрошенных высказалась за его приостановку и доработку таким образом, чтобы в результате его введения не ухудшилось материальное положение тех, кого он касается. Примерно столько же опрошенных (35%) считали, что закон нужно оставить в действии, но при этом увеличить объем компенсаций и по ходу его реализации в срочном порядке решить все возникающие проблемы. И такое распределение мнений является доминирующим практически во всех социальных группах.

Оценки реформы 10 месяцев спустя

Прошло 10 месяцев после введения в жизнь закона о монетизации льгот. Население получило реальный опыт жизни в условиях, когда часть льгот были отменены, и взамен них люди получали ежемесячно денежные компенсации. Более того, самим законом каждому было предоставлено право выбора на следующий 2006 год: получить вместо всех льгот денежные компенсации или оставить часть из них в натуральной форме. Такой подход предполагает, что у людей, с учетом особенностей собственной жизненной ситуации, уже

сложилось определенное представление о том, какой вариант для них предпочтительней. Соответственно можно предположить, что определенное отношение к реформе льгот сформировалось уже не только на основе ожиданий, как это было в конце 2004 г. и в январе 2005 г., а с учетом опыта жизни в новых условиях. Если в результате введения этого закона материальные условия жизни семей не ухудшились, то можно ожидать, что спустя 10 месяцев население более толерантно относится к проведенной монетизации льгот, по сравнению с началом года, когда закон вступил в силу.

Данные опроса, проведенные по идентичной методике в ноябре 2005 г., показали, что в результате монетизации льгот доля домохозяйств, получающих льготы, снизилась примерно на 12 п.п. (табл. 1) и составляет чуть больше трети. В наибольшей степени снизилось бесплатное пользование всеми видами транспорта, получение скидок на оплату телефона, заметно меньше стала доля тех, кто получал льготы на оплату жилья и коммунальных услуг, хотя пользование этой льготой остается по-прежнему наиболее распространенным. Настораживает то, что вполнину снизилась доля тех, кто получал некоторые виды льготных медицинских услуг. Чаще всего это означает, что люди остались без этих услуг, в частности, без зубного протезирования.

Если говорить о том, как повлияла монетизация льгот на материальное положение семьи, то ожидания населения в январе были более пессимистичными, чем оценки реальных изменений спустя 10 месяцев (табл. 6). Так, в январе ожидали ухудшения своего материального положения при замене льгот компенсациями почти треть опрошенных (31%), а в ноябре лишь половина из них отметила ухудшение своего положения (16%). Несколько больше стало и тех, кто считает, что их материальное положение в результате монетизации даже улучшилось (15%). Но при этом больше половины опрошенного населения в ноябре отметили, что монетизация никак не повлияла на их материальное положение. Причем отмеченное соотношение между теми, у кого материальное положение улучшилось, и теми, у кого оно ухудшилось после замены льгот денежными компенсациями, характерно как для населения больших и малых городов, так и для сельской местности. Если же взять категорию получавших льготы и (или) компенсации, то у одной четверти из них, по их оценкам, материальное положение улучшилось в результате монетизации льгот, а у другой четверти – ухудшилось. Около половины получателей льгот, как и население в целом, считают, что монетизация льгот не изменила их материальное положение. Таким образом, у 3/4 опрошенных среди получателей льгот материальное положение по крайней мере не ухудшилось в результате замены льгот денежными компенсациями. Но четверть получателей льгот (а это не так уж мало) считают, что их положение ухудшилось, причем их доля примерно равна среди федеральных и региональных льготников. При этом недовольные размерами компенсаций составляют 2/3 и среди федеральных, и среди региональных льготников. Видимо, поэтому представления о том, с какой целью Правительство провело замену льгот денежными компенсациями, не претерпели существенных изменений. По-прежнему доминирующим является мнение, что это было сделано в целях экономии бюджетных средств за счет самых обездоленных слоев, однако в ноябре его разделяли уже менее половины опрошенных. Мнение о том, что реформа была призвана уравнивать положение тех, кто раньше имел возможность пользоваться льготами, и тех, кто ее не имел, не получило дальнейшего распространения: в ноябре, как и в январе 2005 г., его по-прежнему разделяли около четверти опрошенных (27%) (табл. 2).

Вместе с тем, общие оценки результатов реформы по отношению к наименее обеспеченным и слабо защищенным слоям населения даже ухудшились по сравнению с маем 2005 г., когда после значительных усилий Правительства по исправлению допущенных просчетов при введении закона о монетизации общественное мнение изменилось в сторону более оптимистичных ожиданий (табл. 4). Доля «оптимистов», т.е. тех, кто считал, что замена льгот денежными компенсациями привела к улучшению материального положения самых обездоленных групп, в ноябре уменьшилась по сравнению с маем с 26 до 17% и оказалась

такой же, как и была в январе. Однако доля «пессимистов», ожидавших ухудшения материального положения этой категории людей, существенно не изменилась по сравнению с майскими оценками, по-прежнему оставаясь заметно ниже, чем в январе. В ноябре увеличилась также доля «скептиков», считающих, что эта реформа не принесла каких-либо изменений в материальном положении обездоленных людей.

Снижение оптимистических оценок результатов реформы для бедных слоев населения связано, на мой взгляд, не в последнюю очередь с тем, что 2/3 опрошенных (в больших городах свыше 70%) по-прежнему считают, что денежная компенсация не соответствует размеру тех льгот, взамен которых она назначена (табл. 7). И хотя доля тех, кто оценивает денежную компенсацию как вполне соответствующую размеру льгот, увеличилась почти в 3 раза, все равно она остается втрое меньше тех, кто придерживается противоположного мнения. При этом 15% тех, кому, по их мнению, полагается компенсация, в реальности ее не получают. Поэтому больше половины опрошенных (55%) как среди всего населения, так и среди получателей льгот, предпочли бы сохранить натуральные льготы, и вполнину меньше опрошенных (28%) предпочли бы получить денежную компенсацию за них. Причем вопреки ожиданиям среди сельских жителей предпочитают натуральные льготы также больше, чем предпочитающих денежную компенсацию.

Соответственно соотношению между теми, кто поддерживает проведение этой реформы, и теми, кто ее не поддерживает и считает, что лучше было бы все оставить по-прежнему, несколько ухудшилось (табл. 8). Так, если к маю 2005 г. доли «сторонников» и «противников» реформы оказались примерно равными, и это свидетельствовало о том, что позитивные ожидания относительно результатов реформы получают в обществе все большее распространение, то к ноябрю доля «сторонников» заметно уменьшилась (с 41 до 35%), а доля «противников» слегка увеличилась и оказалась такой же, как была в феврале (47%). Лишь среди сельских жителей доли тех, кто поддерживает реформу и кто не поддерживает ее, остались равными: 42 и 43% соответственно. Таким образом, поддержка реформы со стороны общественного мнения снизилась, хотя отрицательное отношение к ней почти не увеличилось. При этом выросла неопределенность как в оценках результатов реформы, так и в формулировании мнений «за» или «против» нее.

Вместо заключения

На примере закона о монетизации льгот видно, насколько неуклюже действовала власть в той сфере, которая напрямую затрагивает интересы многих социальных групп: пенсионеров, работников бюджетной сферы (в частности, прокуратуры, МВД, армии), ветеранов труда и ВОВ, участников военных конфликтов и т.д. Введение нового жилищного кодекса, реформы здравоохранения и образования также способны вызывать серьезное социальное напряжение в обществе, если их проводить без оглядки на интересы людей.

В целом положительная идея о замене большого числа натуральных льгот денежными компенсациями оказалась скомпрометированной недостаточной проработкой самого закона и торопливым введением его в жизнь. В результате реформа проводится с гораздо большими социальными и, вероятно, экономическими издержками, чем это могло быть при более продуманном и взвешенном подходе к замене льгот денежными выплатами.

Первый опыт реализации закона о монетизации льгот показал, что при проведении любых социальных реформ информирование общественного мнения об их содержании и последствиях, ходе реализации должно стать неотъемлемой частью работы как на стадии подготовки соответствующих законопроектов, так и на стадии их воплощения в жизнь.

Власти необходимо вступать в диалог с общественностью, чтобы постараться заранее выявить все «узкие места» реформы, ее «конфликтогенные точки» и найти приемлемый социальный компромисс, склонить на свою сторону общественное мнение.

Однако слабая информированность населения – не единственное уязвимое место нынешней реформы льгот. Реформируя систему льгот, государство одновременно попыталось переложить часть бремени расходов на оплату «льготных» благ и услуг на самих «льготников». Для населения показателями такой политики служат, во-первых, низкий размер компенсаций; во-вторых, их несвоевременная выплата; в-третьих, передача ответственности за выплату компенсаций для ряда «льготников» региональным бюджетам, значительная часть которых не в состоянии с ней справиться.

В условиях благоприятной экономической конъюнктуры населению трудно понять целесообразность политики, которая влечет за собой уменьшение реальных доходов и без того самых бедных и слабо защищенных слоев. Широкая общественность достаточно информирована о высоких мировых ценах на нефть и газ, о превышении доходов над расходами в госбюджете, о росте денежных средств в стабилизационном фонде и золотовалютных резервов Госбанка. Данные опросов показывают, что около половины опрошенных считают, что дополнительные доходы, размещенные в стабилизационном фонде, следует направить на развитие собственной экономики, создание новых рабочих мест, и примерно такая же часть населения считает, что их надо использовать на социальную помощь малоимущим и низкооплачиваемым категориям населения.

Помимо недовольства, вызванного существующей практикой замены льгот денежными компенсациями, реформа порождает конфликт интересов у разных социальных групп и новые социально малооправданные неравенства: между федеральными и региональными льготниками, между жителями «бедных» и «богатых» регионов.

В более широком контексте реформа усилила недоверие к органам власти, прежде всего правительству и Госдуме, что осложняет ситуацию для проведения других социальных реформ.

Мнение зарубежных экспертов

РЕФОРМА СОЦИАЛЬНОГО СЕКТОРА В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ¹

Кристиан Келлер и Питер С. Хеллер,

Международный валютный фонд

В странах, прежде опиравшихся на централизованную плановую экономику, процесс перехода породил фундаментальные экономические и социальные проблемы, когда уровень занятости и доходов упал, а доходное неравенство, напротив, возросло. Такие социальные показатели, как ожидаемая продолжительность жизни и охват детей средним образованием, ухудшились, в то время как распространенность бедности увеличилась. Несмотря на сложность измерения данных тенденций и различную глубину перечисленных проблем в разных странах и группах населения, экономический и социальный спад оказался болезненным почти во всех переходных хозяйствах.

Первые годы перехода

В отличие от большинства развивающихся стран, переходные страны до начала перехода имели хорошо развитый социальный сектор. Их сети социальной защиты предохраняли от тех же рисков, что и схемы социального страхования и трансфертные программы в развитых странах, значительная доля ресурсов шла в сферы здравоохранения и образования. Однако институциональные механизмы переходных стран, обеспечивавшие защиту всего населения «от колыбели до могилы», были разработаны для совершенно иной хозяйственной системы. Существующие институты и практики социального сектора, несовместимые с мотивационными механизмами рыночной экономики и не подготовленные к высочайшей нагрузке при переходе к ней, оказались значительно ослаблены и изменены в процессе перехода.

Во-первых, реальная стоимость социальных трансфертов сократилась в результате инфляции. Когда покупательная способность льгот стала зависеть от механизмов индексации или поправок, вызванных текущими политическими приоритетами, схемы страхования и социальные программы оказались неспособны защитить уязвимые категории населения от бедности. Стремительный рост цен отразился на секторах здравоохранения и образования. Уже не каждый мог позволить себе приобретение медикаментов и лекарств.

Во-вторых, системы социального страхования использовались для иных целей, нежели это предусматривалось первоначально. Например, страны пытались справиться с ростом безработицы, вызванной спадом хозяйственной деятельности, приватизацией и

¹ *Источник: Heller P.S., Keller C. Social Sector Reform in Transition Countries // Finance and Development. A quarterly magazine of the IMF. 2001. Vol. 38. No. 3. September (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/keller.htm>). Статья подготовлена на основе работы: Heller P.S., Keller C. Social Sector Reform in Transition Countries // IMF Working Paper WP/01/35. 2001 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0135.pdf>). Перевод М.С. Добряковой. Международный валютный фонд не отвечает за точность перевода.*

реструктуризацией предприятий, вынуждая государственные пенсионные схемы включать пожилых работников через схемы раннего выхода на пенсию и расширяя критерии для получения пособия по инвалидности. Следствие этой политики – очень молодой средний возраст выхода на пенсию и чрезвычайно большая доля пенсионеров, получающих пособие по инвалидности. В результате произошло ухудшение соотношения контрибьюторов (выплачивающих пенсионные страховые взносы) и пенсионеров.

Помимо этого, крупные сегменты населения имели особые льготы на оплату электроэнергии, телефона, жилищно-коммунальных услуг, транспорта. Такие тарифы не покрывали расходов и не только вели к убыткам для поставщиков услуг и дополнительной нагрузке на бюджет, но и побуждали к избыточному потреблению данных услуг льготополучателями.

В-третьих, сократилось финансирование в сфере здравоохранения и образования. Пытаясь освободиться от проблемы увеличения затрат на здравоохранение и образование, центральные правительства децентрализовали государственные больницы и школы, передав ответственность за них на местный уровень. Децентрализация имеет свои преимущества, однако налоговая ситуация местных правительств была ничуть не лучше, и они также не могли поддерживать все эти структуры – больницы с избыточными койкоместами, изобилие санаторно-курортных услуг, лишний медперсонал, школы, в которых маленькие классы и много учителей. Их задача осложнялась требованием повысить зарплату, поскольку работники этих сфер тоже пытались противостоять инфляции, и негативным отношением к приватизации, которая, как опасались многие, приведет к массовым сокращениям. Ресурсы выделялись, как правило, на лечебные цели, тогда как на первую помощь и профилактические меры практически ничего не оставалось. Аналогично, значительная доля расходов на образование шла в вузы за счет начального и среднего образования. При этом расходы на ЖКУ и зарплату поглощали почти все финансирование, поступавшее в школы, а расходы на учебные материалы и поддержание образовательной инфраструктуры резко упали.

Процесс перехода увеличил спрос на социальные льготы, однако при этом подорвал возможности финансирования. Экономический спад уменьшил налоговую базу во многих странах, что в сочетании с ростом расходных обязательств привело к возникновению порочного круга. По мере того, как уровень установленных законом налогов и сборов повышался, налогоплательщики пытались уйти от этих платежей, перемещаясь в неформальный сектор. Отчасти потому, что новые налоговые ведомства еще не окрепли, а властям зачастую не хватало политической воли, чтобы следить за исполнением законов, выполнение налоговых требований сокращалось, а теневая экономика росла.

Налоговые ведомства нередко прибегали к сбору налогов и социальных взносов натурой. Социальные фонды оказывались зависимыми от интенсивных бартерных операций. Причем поставщиков медицинских и образовательных услуг поощряли к установлению платы за их услуги и тем самым получению собственной прибыли. Для бедных домохозяйств результатом этого часто становились обширные неформальные платежи в сфере базового здравоохранения и образования.

Итоги перечисленных выше тенденций можно обобщить – несколько провокационно – следующим образом. В переходных странах схемы социального страхования претерпели радикальные изменения. Вместо того, чтобы покрывать четко определяемые риски и таким образом облегчать экономическую реструктуризацию (например, обеспечивая некоторый доход попавшим под сокращение работникам, пока они ищут новую работу, или индивидам, которые действительно стали нетрудоспособны), эти схемы часто перераспределяют доход в пользу относительно благополучных групп. Аналогично, бюджетные программы трансфертов не имеют выраженного адресного характера и потому не обеспечивают адекватной поддержки наиболее уязвимым группам, даже несмотря на то что на эти программы идет значительная доля бюджетных расходов. Образовательные и медицинские

услуги не только оказываются неэффективны, но уже и не охватывают сферу базового образования и здравоохранения, наиболее востребованную населением переходных стран. Наконец, высокий уровень установленных государством налогов и сборов стал негативным стимулом на рынке труда, препятствуя созданию рабочих мест.

Важно подчеркнуть, что названные тенденции хотя и коренятся в самом процессе перехода, оказались при этом усугублены неэффективной реализацией. То, что для одних категорий населения реальная стоимость льгот могла сойти на нет, а для других – оказаться вполне щедрой, что уязвимые категории могли сталкиваться с задержкой зарплаты или пособий, а в некоторых отраслях спокойно накапливалась задолженность по выплате налогов, – это не неизбежные последствия перехода, но результаты политического выбора. Крупные монополии зачастую препятствовали реализации реформ в социальном секторе (как и в других секторах).

Современные попытки реформ

В большинстве переходных стран правительства признают, что реформы схем социального страхования, бюджетные программы трансфертов, а также медицинские и образовательные услуги играют решающую роль для социального благополучия и экономического роста. Многие из них предпринимали попытки изменить русло политики, которая проводилась на начальном этапе перехода. Через десять лет после начала перехода даже утверждение о том, что те практики, возможно, были единственным приемлемым политическим выбором в первые годы перехода, утратил свою популярность.

Реформа социального сектора, как и сам процесс перехода, не одинакова во всех странах. Однако прямые сопоставления или даже ранжирование стран осуществить сложно. Стартовые позиции стран и размах социальных проблем, с которыми они столкнулись, существенно различаются. Более того, усилия той или иной страны на поприще реформ редко характеризуются равной интенсивностью по всех сферах социального сектора; как правило, они зависят от конкретных обстоятельств страны. Выполненный с учетом названных ограничений сравнительный анализ реформы социального сектора в 11 переходных странах (Албании, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Чешской республике, Грузии, Литве, Молдове, Польше, Румынии, Словацкой республике и Словении) демонстрирует некоторые общие тенденции, указывая на специфические проблемы отдельных стран и различные подходы к реформе.

Болгария и Польша приступили к реализации масштабной пенсионной реформы, основанной на трехкомпонентной модели². Наряду с существующими распределительными схемами [pay-as-you-go (PAYG) schemes] (первый компонент), они ввели обязательный, предварительно финансируемый государственный компонент (второй компонент) и добровольный частный компонент (третий компонент). В то же время они приступили к реформе своих распределительных схем (например, повысив возраст выхода на пенсию, сузив критерии для получения пособий по инвалидности и снизив коэффициенты замещения), чтобы получить сбережения, которые частично смогут компенсировать бюджетные расходы, возникающие по мере того, как рабочая сила постепенно начинает переводить свои сбережения в два новых компонента.

Отмена льгот и совершенствование адресности государственных пособий и социальных программ стоит на повестке дня почти во всех 11 странах, хотя и в разной степени. Некоторые страны (например, Литва) начали повышать тарифы на электроэнергию; в других сопротивление общества таким мерам остается довольно жестким. Например, Болгария

² Модель описана в работе: Averting the Old Age Crisis // World Bank Policy Research Report. N.Y.: Oxford University Press for the World Bank, 1994.

предпочла заморозить цены на еще один отопительный сезон. Молдова сумела существенно сократить число особых потребительских льгот. Однако в других странах наблюдается определенное нежелание урезать льготы традиционно привилегированных категорий населения (например, бывших членов парламента). Примечательно, что даже такая развитая переходная страна, как Словения, сохраняет широкий спектр программ социальных трансфертов, не предполагающих проверку доходов получателей. В странах, где имели место открытые конфликты (например, Боснии и Герцеговине, Грузии), реформы включают также необходимость компенсировать нужды тех, кто напрямую пострадал в результате конфликта, – например, ветеранов-инвалидов и их семей, а также вынужденных переселенцев, – уравнивая их с нуждами индивидов, которых нельзя считать пострадавшими от конфликта, но которые тем не менее нуждаются в помощи. Специфической проблемой в Румынии стал жесточайший кризис в многочисленных детских домах страны. Он начался с попытки консолидировать все функции, связанные с заботой о детях, оставшихся без попечения родителей, в едином центре и увеличить финансирование.

Развитие систем медицинского страхования столкнулось с трудностями почти повсеместно. Хотя многие страны (например, Болгария, Литва, Польша, Румыния и Словения), заново определив роль правительства в сфере здравоохранения, ввели автономные фонды медицинского страхования, многие проблемы по-прежнему остаются решенными не до конца, в том числе: устойчивые механизмы финансирования, контроль за затратами в больницах, распределение ресурсов в региональные фонды, регулирование внутреннего рынка между покупателями и продавцами медицинских услуг. В целях выравнивания финансовых диспропорций вводились франшизы, повышался уровень совместных платежей, в рискованных ситуациях предлагались премии с прозрачным перекрестным субсидированием.

Многие страны предпринимали простые меры, направленные на повышение экономической эффективности сферы образования, однако задачи государственного образования по-прежнему занимают весьма значительное место. Некоторые страны попытались уменьшить затраты на ЖКХ, передвинув каникулы на зиму, сократив учебную неделю и установив счетчики потребления электроэнергии. Тем не менее, слишком часто общей целью образовательной политики, похоже, остается бесплатное образование на всех уровнях, включая высшее образование и даже (как, например, в Литве) системы «продленного дня» в школе.

Наконец, реформа социального сектора была дополнена налоговой реформой, призванной увеличить налоговые поступления. Например, в Болгарии учреждено единое налоговое ведомство, задачей которого является более эффективное решение сохраняющейся проблемы задолженности путем интеграции в одну систему процедур сбора, аудита и принуждения к уплате налогов. Албания предпринимала меры по стимулированию уплаты налогов, введя индивидуальные социальные идентификационные номера и увеличив полномочия инспекторов, собирающих социальные налоги.

Любопытно, что несмотря на сохраняющуюся ограниченность попыток реформы в таких странах, как Албания, Грузия и Словацкая республика, другие страны – к примеру, Болгария – начали реформы, которые стали одними из самых амбициозных в переходных странах. В то же время, в некоторых наиболее развитых переходных экономиках важные реформы социального сектора, похоже, утратили движущую силу. Таким образом, ни одна переходная страна не может быть удовлетворена своей реформой социального сектора, последняя по-прежнему должна оставаться в эпицентре повестки правительства.

Широкие рамки будущей реформы

Независимо от того, какой пенсионной модели следует страна, реформа должна фокусироваться на сокращении числа получателей за счет ограничения возможностей раннего выхода на пенсию, тем самым побуждая работников оставаться на рынке труда до официального пенсионного возраста, и за счет сужения критериев получения пособий по инвалидности, обеспечив их предоставление только индивидам, чьи физические возможности действительно ограничены. В ряде стран (например, Чехии и Словацкой республике) государственные пенсионные схемы сегодня, быть может, не сталкиваются с финансовыми проблемами, однако все еще нуждаются в реформировании, чтобы предупредить возможные проблемы в будущем. Большинству из рассматриваемых стран потребуются задуматься о повышении официального возраста выхода на пенсию и сокращении льгот, особенно в случаях, когда щедрые коэффициенты замещения для определенных категорий населения и программ можно снизить без особых убытков для адресатов. Более того, скорректированные пенсионные схемы, более тесно увязывающие льготы с пенсионными взносами, будут способствовать тому, что работники перестанут избегать уплаты таких взносов.

Что касается схем решения проблем безработицы, то здесь потребуется сократить изрядную долю взносов, расходуемых на не самые приоритетные программы и структуры по выплате пособий. Равновесие следует установить таким образом, чтобы пособие по безработице предлагало социальную защиту, но не становилось негативным стимулом для поиска работы. Правительства также должны обеспечить, чтобы размер пособий был адекватен уровню зарплаты и чтобы пособия выплачивались вовремя и в течение периода, достаточного для поиска новой работы.

Бюджетные программы (социальных) трансфертов следует четко отделить от схем социального страхования. Например, в рамках схем страхования от безработицы пособия должны предоставляться только тем, кто ранее выплачивал соответствующие взносы; трансфертные же программы должны быть построены таким образом, чтобы пособия по безработице для работников, не участвовавших в данных схемах, можно было выплачивать за счет общих налоговых взносов. В то же время, следует совершенствовать адресный характер пособий, предоставляемых в рамках таких трансфертных программ. Общие пособия на продукты питания, оплату электроэнергии и прочие товары следует отменить и заменить денежными трансфертами тем, кто однозначно подпадает под определение нуждающихся, в идеальной ситуации – по результатам проверки доходов. Такие проверки должны быть основаны не только на учете заработной платы в формальном секторе экономики, но включать все источники дохода, особенно в странах, где хорошо развит неформальный сектор. В противном случае существует опасность, что эти пособия попадут к индивидам или домохозяйствам, которые не слишком остро в них нуждаются.

Государственное здравоохранение в целом должно фокусироваться на оказании первичной медицинской помощи, при этом следует соблюдать баланс между профилактическими и лечебными мерами. Можно высвободить значительное количество ресурсов, консолидировав мощности и сократив избыточные койкоместа. Это предполагает смещение приоритетов: от защиты доходов медперсонала, работающего в государственных медицинских учреждениях, к собственно охране здоровья и профилактике заболеваний. Там, где это необходимо, меры по повышению эффективности системы должны сопровождаться программами переподготовки персонала. Однако финансирование здравоохранения остается одним из наиболее сложных вопросов социальной политики. Программы медицинского страхования, призванные заменить систему финансирования здравоохранения на базе общих налоговых выплат, должны быть тщательно встроены в связную, продуманную политику в области здравоохранения, которая не только обеспечивает адекватное финансирование, но и предусматривает мотивационные структуры и устанавливает регулятивные механизмы.

Чтобы избежать возможных провалов рынка, следует учесть такие вопросы, как методы распределения ресурсов, установление цен, объем контроля.

Образовательная политика должна обеспечить эффективное распределение имеющихся ресурсов. Программы высшего образования не должны поглощать неоправданно большую долю образовательного бюджета за счет начального и среднего образования. Кроме того, следует ограничить финансирование государственной системы дошкольного образования, которая традиционно остается очень большой по своему масштабу. Затраты на предоставление образовательных услуг можно уменьшить во многих областях – например, объединив школы и сократив численность преподавательского (а, возможно, и преподавательского) состава. Наконец, качество расходов можно улучшить путем изменения школьной программы и обеспечения учебников и других необходимых учебных материалов.

Наконец (что не умаляет значения данного вопроса), реформы рынка труда должны играть ключевую роль в социальной политике и стратегиях борьбы с бедностью. В отличие от многих развивающихся стран, бедность в переходных странах, как правило, является переходным состоянием: риск попасть в группу бедных в переходных странах высок вследствие изменчивости потребления в рамках домохозяйства, проистекающей от нестабильности в сфере занятости. Высокий уровень безработицы, наблюдаемый во многих переходных экономиках, не позволяет домохозяйствам повышать уровень жизни и уходить от бедности, в то время как существующие практики на рынке труда порою препятствуют созданию рабочих мест. Следует тщательно проанализировать трудовое законодательство на предмет того, позволяет ли оно установить правильный баланс между защитой прав работающего населения, с одной стороны, и обеспечением достаточной гибкости рынка труда, с другой. Возможно, для увеличения гибкости рынка труда и обеспечения большего соответствия между трудовым законодательством и реальными условиями на рынке труда потребуются либерализация избыточных ограничительными мерами законов по охране работающего населения, переоценка практик расчета минимального уровня зарплаты, введение гибких срочных трудовых договоров. Широкий спектр активных программ на рынке труда, предлагаемых во многих переходных странах, должен быть последовательно переоценен с точки зрения затрат и эффективности.

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Гонтмахер Евгений Шлемович,

д.э.н., научный руководитель Центра социальных исследований и инноваций

Введение

Федеральным законом № 122 «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”» органам власти субъектов Российской Федерации делегированы полномочия по установлению мер социальной поддержки по отношению к следующим группам населения:

- граждане пожилого возраста;
- жертвы политических репрессий (реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий);
- ветераны труда;
- лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденные орденами и медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны;
- инвалиды;
- семьи, имеющие детей (в том числе многодетные, неполные);
- дети (в том числе дети-сироты, безнадзорные дети, дети без попечения родителей);
- малоимущие граждане;
- иные категории граждан.

По состоянию на 20 мая 2005 г. в результате проведенного информационного поиска в базах данных Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации было выявлено 1355 зарегистрированных нормативных акта 89 субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией Федерального закона № 122.

Необходимо иметь в виду, что с целью оказания финансовой поддержки регионам в 2005 г. предусмотрено направить из федерального бюджета социальных трансфертов на перераспределение полномочий в объеме 34,5 млрд. рублей. Кроме того, существенно увеличен объем Фонда софинансирования социальных расходов, средства которого будут предоставляться субъектам Федерации на условиях долевого софинансирования, с учетом бюджетной обеспеченности региона. Объем Фонда планируется в размере 22,9 млрд. рублей.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации проведен по следующим основным направлениям:

- меры социальной поддержки в отношении каждой из выделенных выше социальных групп;
- распространенность каждой из мер социальной поддержки «региональных льготников» по территории страны;
- администрирование используемых мер социальной поддержки;
- наиболее типичные региональные модели систем социальной поддержки и причины их возникновения.

Раздел I. Меры социальной поддержки льготных категорий граждан, ответственность за социальную защиту которых возложена на субъекты Российской Федерации

1.1. Граждане пожилого возраста

1.1.1. Меры социальной поддержки в отношении граждан пожилого возраста введены в 31 субъекте Российской Федерации¹. При этом только в 10 регионах² такого рода меры введены для всех пенсионеров. В остальных существуют следующие категориальные ограничения:

- неработающие пенсионеры – Калужская область, Костромская область, Ханты-Мансийский автономный округ;
- пенсионеры с пенсиями, размер которых ниже прожиточного минимума пенсионера, установленного в регионе (7 регионов) – Тамбовская область, Тверская область, Ленинградская область – пенсионер должен быть неработающим), Санкт-Петербург, Мордовия, Саратовская область, Камчатская область;
- пенсионеры старше определенного возраста – Московская область (старше 85 лет), Рязанская область (родившиеся по 31.12.1931 г.), Санкт-Петербург (старше 65 лет при наличии III степени ограничения к труду), Хабаровский край (старше 80 лет);
- пенсионеры, чей трудовой стаж не менее 40 лет для мужчин и 35 лет для женщин – Вологодская область, Астраханская область (кроме того, необходимы почетные грамоты, благодарности, звание «Ударник коммунистического труда» и т.п. отличия);
- отдельные меры в отношении всех пенсионеров и пенсионеров старше определенного возраста – Коми (старше 80 лет), Нижегородская область (старше 75 лет);
- неработающие пенсионеры с пенсией ниже прожиточного минимума – Липецкая область;
- неработающие пенсионеры, ставшие круглыми сиротами в результате боевых действий во время Великой Отечественной войны, и неработающие пенсионеры, которые были в партизанских отрядах – Самарская область;
- отдельные меры в отношении пенсионеров с пенсией ниже прожиточного минимума и пенсионеров старше определенного возраста – Камчатская область (старше 70 лет).

¹ Владимирская область, Калужская область, Костромская область, Липецкая область, Московская область, Рязанская область, Тамбовская область, Тверская область, Ярославская область, Москва, Коми, Вологодская область, Ленинградская область, Мурманская область, Санкт-Петербург, Астраханская область, Башкортостан, Мордовия, Татарстан, Кировская область, Нижегородская область, Пермская область, Самарская область, Саратовская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Кемеровская область, Томская область, Хабаровский край, Камчатская область, Читинская область.

² Ярославская область, Москва, Мурманская область, Башкортостан, Татарстан, Кировская область, Пермская область, Тюменская область, Томская область, Читинская область.

1.1.2. Наиболее распространенная льгота, связанная с проездом на городском и пригородном общественном транспорте, введена в 19 регионах. Из них в 13 регионах³ эта льгота заключается в предоставлении возможности приобретения льготного по стоимости проездного билета на городской и пригородный транспорт. При этом в Костромской области дополнительно компенсируется 50% стоимости проезда для лечения в областных лечебно-профилактических учреждениях пенсионерам с пенсией ниже прожиточного минимума, а в Вологодской области пенсионеры оплачивают 50% стоимости проезда на межрайонном автомобильном транспорте и электричках. В Ярославской области, Москве и Московской области введен бесплатный проезд по предъявлению соответствующего документа (например, «Социальной карты москвича»). В Тамбовской области, Кировской области и Читинской области пенсионеры оплачивают 50% стоимости проезда на общественном транспорте.

В Самарской области для неработающих пенсионеров, которые были в партизанских отрядах во время Великой Отечественной войны, производится компенсация 100% расходов 1 раз в год проезда на железнодорожном транспорте (туда и обратно) по территории страны, а в местностях, где нет железной дороги – компенсация 50% расходов на проезд на воздушном, водном или автомобильном транспорте.

1.1.3. В 17 регионах в отношении пенсионеров, не имеющих право на установленные законодательством льготы, введены денежные выплаты, обычно являющиеся компенсацией за отмененное право на бесплатный проезд на общественном транспорте:

- 100 руб. в месяц неработающим пенсионерам с пенсией ниже прожиточного минимума – Липецкая область;
- 150 руб. в месяц пенсионерам в возрасте 85 лет и старше – Московская область;
- 200 руб. в месяц родившимся по 31.12.1931 г., если стаж работы не менее 40 лет для мужчин и 35 лет для женщин и пенсия ниже прожиточного минимума, – Рязанская область;
- 600 руб. в год (компенсация затрат на транспорт), если пенсия ниже прожиточного минимума, – Тверская область;
- 150 руб. в месяц – Республика Коми;
- 700 руб. в месяц, если стаж работы у мужчин свыше 40 лет и женщин свыше 35 лет, – Вологодская область;
- 100 руб. в месяц – Мурманская область;
- 230 руб. в месяц – Санкт-Петербург;
- 150 руб. в месяц (компенсация на проезд и оплату телефона) пенсионерам со стажем работы не менее 40 лет у мужчин и 35 лет у женщин, а также награжденных почетными грамотами, получившими благодарности, звание «Ударник коммунистического труда» и пр., – Астраханская область;
- 100 руб. в месяц (компенсация затрат на транспорт) пенсионерам с пенсией ниже прожиточного минимума – Республика Мордовия;
- 200 руб. в месяц (компенсация затрат на транспорт) – Республика Татарстан;
- 300 руб. в квартал (компенсация затрат на транспорт) одиноким старше 75 лет, 240 руб. в квартал (компенсация за пользование телефоном) одиноким старше 75 лет

³ Костромская область, Липецкая область, Вологодская область, Ленинградская область, Мурманская область, Санкт-Петербург, Башкортостан, Мордовия, Татарстан, Нижегородская область, Пермская область, Томская область, Хабаровский край.

- и отдельно проживающим двум супругам старше 75 лет, 150 руб. в месяц больным сахарным диабетом, если пенсия ниже прожиточного минимума, – Нижегородская область;
- 200 руб. в месяц неработающим пенсионерам, ставшим круглыми сиротами в результате боевых действий во время Великой Отечественной войны, и неработающим пенсионерам, которые были в партизанских отрядах, – Самарская область;
 - не более 80 руб. в месяц (компенсация оплаты телефона) для пенсионеров старше 70 лет, денежная компенсация на хлеб пенсионерам с пенсией ниже 660 руб. (по состоянию на 31.03.2004 г.) – Кемеровская область;
 - 200 руб. в месяц – Томская область;
 - 185 руб. в месяц – Хабаровский край;
 - ежемесячное пособие (не менее 50 руб.) в размере разницы между 1500 руб. и размером пенсии, единовременные выплаты (1 тыс. руб.) к 80-, 85-, 90-, 95- и 100-летию пенсионера.

1.1.4. В 6 регионах введены льготы по оплате жилья и коммунальных услуг:

- неработающим пенсионерам, размер пенсии которых ниже прожиточного минимума. Адресная помощь на оплату жилья и коммунальных услуг установлена в размере разницы между размером оплаты за жилье и коммунальные услуги в пределах социальной нормы жилья и нормативов потребления коммунальных услуг с учетом действующим льгот и субсидий и пособием в размере 150 рублей, умноженном на количество членов семьи, – Калужская область;
- 50%-ая скидка по оплате жилья в пределах социальной нормы жилья и по оплате коммунальных услуг в пределах нормативов потребления, а одиноким лицам старше 80 лет – 100%-ое освобождение от оплаты жилья и коммунальных услуг – Республика Коми;
- 50%-ая скидка по оплате жилья в пределах социальной нормы жилья и по оплате коммунальных услуг в пределах нормативов потребления пенсионерам со стажем работы не менее 40 лет у мужчин и 35 лет у женщин, а также награжденных почетными грамотами, получившими благодарности, звание «Ударник коммунистического труда» и пр., – Хабаровский край;
- 50%-ая субсидия от стоимости оплаты жилья и коммунальных услуг одиноким пенсионерам, нуждающимся в постороннем уходе, – Республика Татарстан;
- коэффициент 0,7 к федеральному стандарту (22%) максимальной доли расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в доходах семьи для пенсионеров, если пенсия ниже прожиточного минимума и является единственным источником существования и в семье нет трудоспособных граждан, субсидии по оплате жилья и коммунальных услуг для одиноких пенсионеров, но не более чем на 42 кв. м общей площади жилья, – Саратовская область;
- 50%-ая скидка по оплате жилья в пределах социальной нормы жилья и по оплате коммунальных услуг в пределах нормативов потребления и 50% оплаты за коллективную антенну одиноким пенсионерам старше 80 лет, супружеским парам, где оба супруга старше 80 лет, пенсионерам старше 70 лет, имеющим трудовой стаж не менее 40 лет для мужчин и 35 лет для женщин, – Хабаровский край.

1.1.5. Иные меры социальные поддержки введены в 6 регионах:

- бесплатное слухопротезирование, если пенсия ниже прожиточного минимума, – Владимирская область;
- бесплатное зубопротезирование (кроме стоимости драгоценных металлов) и слухопротезирование неработающим пенсионерам с пенсией ниже прожиточного минимума, 50% оплаты лекарств по рецептам если пенсия равна базовой части трудовой пенсии – Липецкая область;
- прикрепление к медицинским учреждениям по прежнему месту работы, внеочередное медицинское обслуживание в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, преимущественное право на вступление в жилищно-строительные и гаражно-строительные кооперативы, на получение земельных участков под индивидуальное жилищное и гаражное строительство, садово-огородное хозяйство пенсионерам с трудовым стажем не менее 40 лет у мужчин и 35 лет у женщин;
- возмещение стоимости расходов на изготовление и ремонт зубных протезов (кроме стоимости драгоценных металлов) – Тюменская область;
- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме стоимости драгоценных металлов), 50%-ая оплата лекарств по рецептам – Ханты-Мансийский автономный округ;
- льготное зубопротезирование (кроме стоимости драгоценных металлов) – Хабаровский край.

1.2. Жертвы политических репрессий (реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий)

Регионами введены следующие меры социальной поддержки в отношении этой категории льготников:

- льготы по оплате жилья и коммунальных услуг;
- льготы по предоставлению услуг связи (установка и абонентная плата за квартирный телефон, радиотрансляцию и коллективную антенну);
- внеочередной прием в стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов), а также внеочередное обслуживание на дому;
- бесплатный (льготный) проезд на городском, пригородном, внутрирайонном, а также междугороднем общественном транспорте;
- бесплатное (льготное) изготовление и ремонт зубных протезов, а также протезно-ортопедических изделий;
- внеочередное обслуживание в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения;
- льготное обеспечение лекарствами, выписанными по рецептам;
- ежемесячная денежная выплата;
- прочее (внеочередной прием в садоводческие, жилищно-строительные, гаражные кооперативы и др.).

1.2.1. Льготы по оплате жилья и коммунальных услуг. Во всех регионах (кроме Тверской и Вологодской областей) сохранены действующие ранее льготы:

- 50%-ая скидка по оплате жилья в пределах социальной нормы жилья, в том числе и для совместно проживающих членов семей;
- 50%-ая скидка по оплате коммунальных услуг в пределах нормативов потребления.

Однако есть регионы с особенностями предоставления этих льгот:

- распространение 50%-ой скидки только на нетрудоспособных членов семей (Ханты-Мансийский автономный округ, Приморский край, Камчатская область);
- 50%-ая льгота только на лицо, являющееся жертвой политических репрессий (Амурская область, Республика Дагестан);
- предоставление не 50%-ых скидок, а 50%-ых субвенций с переводом денег на специальные персональные счета, открытые в Сбербанке (Республика Татарстан, Тюменская область).

Особо хотелось бы выделить несколько регионов, в которых не пошли по стандартному пути.

- Тверская область: снижение федерального стандарта максимальной доли расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в доходах семьи до 18%. При этом размер субвенции зависит от дохода семьи.
- Самарская область: с 1 января 2006 г. вместо 50%-ых скидок будет установлена ежемесячная денежная выплата на частичную оплату занимаемой общей площади – 74 руб. для одиноко проживающего гражданина, 47 руб. для лица, проживающего в семье из 2 человек, 40 руб. для лица, проживающего в семье из 3 и более человек. При этом сохранится 50%-ая скидка на оплату коммунальных услуг;
- Вологодская область: льготы отменены, но при этом введен очень высокий уровень ежемесячной денежной выплаты – 700 руб. в месяц.

1.2.2. Льготы по предоставлению услуг связи. В 20 регионах⁴ льготы отменены, как правило, в связи с введением взамен их ежемесячной денежной выплаты.

В остальных регионах применяются несколько вариантов предоставления льгот:

- внеочередная и бесплатная установка квартирного телефона только для реабилитированных лиц – в 16 регионах⁵. При этом производится компенсация расходов в Татарстане, Свердловской области, Ямало-Ненецком автономном округе и Хабаровском крае;

⁴ Воронежская область, Ивановская область, Калужская область, Орловская область, Тверская область, Ярославская область, Карелия, Коми, Архангельская область, Вологодская область, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Удмуртия, Курганская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Томская область, Якутия, Приморский край, Амурская область, Камчатская область.

⁵ Тамбовская область, Тульская область, Калининградская область, Ставропольский край, Татарстан, Кировская область, Ульяновская область, Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Свердловская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Хакасия, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Магаданская область.

- в дополнение к этому варианту имеется льгота: 50% абонентской оплаты за квартирный телефон (Москва, Новгородская область + 50% оплаты за радиоточку, а в Хабаровском крае + 50% оплаты за радиоточку и коллективную антенну);
- внеочередная установка квартирного телефона для реабилитированных и пострадавших лиц, а бесплатная установка – только для реабилитированных лиц – 20 регионов⁶, из них в 8 регионах выдается компенсация⁷;
- внеочередная установка телефона – 7 регионов (Костромская область, Липецкая область, Рязанская область, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Астраханская область, Читинская область);
- первоочередная и бесплатная установка реабилитированным и пострадавшим лицам – 4 региона (Белгородская область, Московская область, Смоленская область, Пензенская область).

1.2.3. Социальное обслуживание. Такого рода льгот нет в 21 регионе⁸. В остальных реализуются два варианта предоставления льгот:

- внеочередной прием в дома-интернаты для инвалидов и престарелых, центры социального обслуживания – 48 регионов (в Тульской области – только для реабилитированных);
- внеочередной прием в дома-интернаты для инвалидов и престарелых, центры социального обслуживания, а также внеочередное обслуживание на дому – 11 регионов⁹.

1.2.4. Междугородный транспорт. В 36 регионах¹⁰ действует следующий порядок: только для реабилитированных лиц производится компенсация 100% расходов 1 раз в год проезда на

⁶ Курская область, Ненецкий автономный округ, Псковская область, Калмыкия, Марий Эл, Мордовия, Нижегородская область, Самарская область, Челябинская область, Алтайский край, Иркутская область, Омская область, Чукотский автономный округ.

⁷ Волгоградская область, Ростовская область, Нижегородская область, Пермская область, Коми-Пермяцкий автономный округ, Эвенкийский автономный округ, Новосибирская область.

⁸ Воронежская область, Калужская область, Тамбовская область, Москва, Карелия, Ненецкий автономный округ, Архангельская область, Вологодская область, Дагестан, Ингушетия, Краснодарский край, Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Челябинская область, Томская область, Якутия, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Камчатская область.

⁹ Тверская область, Ярославская область, Калининградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Санкт-Петербург, Волгоградская область, Удмуртия, Самарская область, Эвенкийский автономный округ.

¹⁰ Белгородская область, Москва, Орловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Московская область, Ненецкий автономный округ, Калининградская область, Новгородская область, Дагестан, Калмыкия, Ставропольский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, Марий Эл, Татарстан, Кировская область, Нижегородская область, Ульяновская область, Свердловская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Эвенкийский автономный округ, Хакасия, Алтайский край, Иркутская область, Новосибирская область, Хабаровский край, Амурская область, Еврейская автономная область, Магаданская область, Чукотский автономный округ.

железнодорожном транспорте (туда и обратно) по территории страны, а в местностях, где нет железной дороги – компенсация 50% расходов на проезд на воздушном, водном или автомобильном транспорте.

При этом в ряде регионов отмечаются особенности применения данной нормы:

- компенсация 100% расходов 1 раз в год проезда на железнодорожном транспорте (туда и обратно) по территории страны, а в местностях, где нет железной дороги, – компенсация 100% расходов на проезд на воздушном, водном или автомобильном транспорте – Ханты-Мансийский автономный округ;
- компенсация 100% расходов 1 раз в год проезда на железнодорожном транспорте (туда и обратно) по территории страны, а в местностях, где нет железной дороги, – компенсация 50% расходов на проезд на воздушном, водном или автомобильном транспорте или 100%, если 1 раз в 2 года, – Эвенкийский автономный округ;
- компенсация 100% расходов 1 раз в год проезда на железнодорожном транспорте (туда и обратно) по территории страны, а в местностях, где нет железной дороги, – компенсация 50% расходов на проезд на автомобильном транспорте – Карачаево-Черкесия;
- компенсация расходов 1 раз в год (туда и обратно) проезда на воздушном транспорте – Магаданская область;
- компенсация расходов 1 раз в год (туда и обратно) на железнодорожном транспорте – Курская область, Ингушетия.

1.2.5. Городской и пригородный транспорт:

- ввели единые льготные проездные билеты на городской транспорт и пригородный транспорт – 26 регионов¹¹, в том числе в Ярославской и Тюменской областях – бесплатный, в Московской и Тюменской областях можно вместо билета получить денежную компенсацию;
- ввели разные проездные документы для льготного проезда на городском и пригородном транспорте – 4 региона (Костромская область, Краснодарский край, Саратовская область, Омская область);
- оставили бесплатный проезд на городском и пригородном транспорте по предъявлению удостоверения льготника – 18 регионов¹²;
- ввели льготные проездные билеты только на городской транспорт – 10 регионов¹³ (в Карачаево-Черкесии и Астраханской области можно вместо билета получить денежную компенсацию);

¹¹ Липецкая область, Московская область, Рязанская область, Тверская область, Тульская область, Ярославская область, Карелия, Вологодская область, Ленинградская область, Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Пермская область, Коми-Пермяцкий автономный округ, Самарская область, Тюменская область, Красноярский край, Иркутская область, Томская область, Якутия, Амурская область.

¹² Владимирская область, Курская область, Москва, Калининградская область, Новгородская область, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Волгоградская область, Ростовская область, Ульяновская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Челябинская область, Хакасия, Хабаровский край, Сахалинская область, Чукотский автономный округ.

- ввели льготные проездные билеты на городской транспорт и бесплатный проезд на пригородном транспорте – 4 региона (Белгородская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Новосибирская область, Еврейская автономная область);
- ввели льготную оплату (50%) в городском транспорте – 4 региона (Тамбовская область, Кировская область, Читинская область, Приморский край);
- ввели льготную оплату (50%) в пригородном транспорте – 5 регионов (Тамбовская область, Вологодская область, Омская область, Читинская область, Приморский край – кроме электричек);
- отменили льготы или бесплатный проезд, введя ежемесячную денежную выплату, – 6 регионов (Ненецкий АО, Архангельская область, Мурманская область, Ставропольский край, Эвенкийский АО, Камчатская область). При этом в большинстве городов этих регионов льготы по проезду на местном общественном транспорте установлены решением муниципальных властей.

1.2.6. Протезирование. Данная льгота отменена в 29 регионах с включением денежной компенсации как части ежемесячной денежной выплаты.

Остальные варианты:

- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) – 9 регионов (Карелия, Калмыкия, Татарстан, Свердловская область, Ханты-Мансийский АО, Челябинская область, Якутия, Хабаровский край, Амурская область). В Татарстане производится возмещение расходов, в том числе на слухопротезирование;
- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) только для реабилитированных лиц – 11 регионов (Ненецкий АО, Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Ставропольский край, Ульяновская область, Тюменская область, Ямало-Ненецкий АО, Хакасия, Эвенкийский АО, Сахалинская область. В Тюменской области и Ямало-Ненецком АО – возмещение расходов;
- бесплатное обеспечение протезами (кроме зубных) только реабилитированных лиц – 6 регионов (Липецкая область, Астраханская область, Самарская область, Иркутская область, Новосибирская область, Чукотский АО);
- бесплатное обеспечение протезами (кроме зубных) – 3 региона (Тамбовская область, Ярославская область, Волгоградская область);
- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) и обеспечение протезно-ортопедическими изделиями – 3 региона (Московская область, Смоленская область, Мурманская область);
- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) и обеспечение протезно-ортопедическими изделиями только реабилитированных лиц – 4 региона (Москва, Ростовская область, Алтайский край, Магаданская область);
- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) для реабилитированных лиц и обеспечение

¹³ Орловская область, Коми, Псковская область, Санкт-Петербург, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Астраханская область, Курганская область, Алтайский край, Магаданская область.

протезно-ортопедическими изделиями всех жертв политических репрессий – 2 региона (Ленинградская область, Новгородская область);

- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) для реабилитированных лиц, бесплатное обеспечение протезно-ортопедическими изделиями пострадавших – 1 регион (Курская область);
- бесплатное обеспечение протезно-ортопедическими изделиями реабилитированных лиц – Мордовия;
- обеспечение протезно-ортопедическими изделиями реабилитированных лиц с 70%-ой скидкой – Марий Эл;
- бесплатное слухопротезирование – Белгородская область;
- при наличии медицинских показаний бесплатное обеспечение транспортным средством – Самарская область.

1.2.7. Медицинская помощь. Реализуются следующие варианты социальной поддержки:

- внеочередное оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения – 25 регионов (в Белгородской области дополнительно ежегодная диспансеризация);
- первоочередное получение санаторно-курортных путевок – 7 регионов (Костромская область, Москва, Пермская область, Коми-Пермяцкий АО, Ханты-Мансийский АО, Сахалинская область, Еврейская автономная область);
- внеочередное оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и первоочередное получение санаторно-курортных путевок – 10 регионов (Московская область, Рязанская область, Дагестан, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Ростовская область, Башкортостан, Удмуртия, Амурская область, Чукотский АО);
- сохранение медицинского обслуживания по прежнему месту работы – 2 региона (Ярославская область, Курганская область);
- внеочередное оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и сохранение медицинского обслуживания по прежнему месту работы – 2 региона (Калининградская область, Кабардино-Балкария);
- внеочередное оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, сохранение медицинского обслуживания по прежнему месту работы, а также первоочередное получение санаторно-курортных путевок – 2 региона (Мурманская область, Новгородская область¹⁴).

1.2.8. Лекарственное обеспечение. Реализуются следующие варианты социальной поддержки:

- 50% оплаты лекарств по рецептам – в 34 регионах (возмещение 50% стоимости в Ямало-Ненецком АО);

¹⁴ В Новгородской области вместо путевки можно 1 раз в год получить денежную компенсацию в размере 1087,21 руб.

- отменили льготу – в 27 регионах;
- оплачивают за счет местного «социального пакета» – 7 регионов: Белгородская область из расчета 147 руб. в месяц; Рязанская область из расчета 40 рублей в месяц; Новосибирская область из расчета 170 рублей в месяц; республика Коми и Пермская область – может вычитаться из ежемесячной денежной выплаты; Якутия – вычитается 175 руб. в месяц из ежемесячной денежной выплаты; Еврейская автономная область – вычитается 35 руб. в месяц из ежемесячной денежной выплаты;
- бесплатное обеспечение лекарствами по рецептам – в 2 регионах (Мурманская область, Новгородская область).

1.2.9. Прочие меры социальной поддержки в натуральной форме:

- первоочередное вступление в садоводческие товарищества и жилищно-строительные кооперативы – 11 регионов (Ивановская область, Смоленская область, Коми, Мурманская область, Волгоградская область, Марий Эл, Мордовия, Пензенская область, Коми-Пермяцкий АО, Ульяновская область, Приморский край);
- преимущество при вступлении в садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан – Кабардино-Балкария;
- первоочередное вступление в жилищные, жилищно-строительные, гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан – Кировская область;
- первоочередное вступление в жилищные, жилищно-строительные, гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, а также первоочередное выделение земельных участков под строительство жилья – Псковская область;
- льготное обеспечение продуктами питания и промышленными товарами – Ставропольский край;
- 50%-ая оплата вневедомственной охраны для одиноко проживающих и одиноко проживающих супружеских пар, где один из супругов является жертвой политических репрессий – Новгородская область;
- введение «социального пакета»:
 - 20 руб. в месяц на оплату пригородного железнодорожного транспорта и 40 руб. в месяц на оплату 50%-ой скидки со стоимости лекарств – Рязанская область;
 - 22 руб. в месяц на пригородный железнодорожный транспорт и 147 руб. в месяц на 50%-ую оплату лекарств – Белгородская область.

В двух регионах предусмотрен переход от натуральных льгот к денежным компенсациям:

- до 1 октября 2005 г. можно отказаться от натуральных льгот, начиная с 1 января 2006 г., получив денежную компенсацию – Коми;
- вместо натуральных льгот во второй половине 2005 г. после расчетов будут введены денежные компенсации – Ханты-Мансийский АО.

1.2.10. Ежемесячные денежные выплаты.

Ежемесячные денежные выплаты введены в 55 регионах. Их размер колеблется от 700 руб. в Вологодской области до 50 руб. в Московской области и Ставропольском крае. При этом в 6 регионах (Белгородская область, Рязанская область, Коми, Пермская область, Якутия и

Еврейская автономная область) часть этой выплаты вычитается в виде местного «социального пакета» (в основном на льготное обеспечение лекарствами и проезд на электричках).

В Башкортостане жертвам политических репрессий дополнительно к ежемесячной денежной выплате выдается пособие в размере 75% от базовой части трудовой пенсии в месяц.

В Новосибирской области, если доходы семьи, в которой проживает лицо, признанное жертвой политических репрессий, ниже прожиточного минимума, то выплачивается единовременное пособие в размере 300 руб.

В 16 субъектах Российской Федерации¹⁵ ежемесячные денежные выплаты не введены в связи с сохранением в полном объеме натуральных льгот.

В 2 регионах (Марий Эл и Тюменская область) ежемесячная денежная выплата не введена, но в случае отказа от получения льготного проездного билета выдается денежная компенсация.

1.3. Ветераны труда

Социальная поддержка ветеранов труда передана на региональный уровень. Регионы могут устанавливать формы их социальной поддержки по своему усмотрению – либо предоставляя льготы в натуральном виде, либо выплачивая деньгами.

Поэтому одни регионы проводят реформу льгот («монетизируют» льготы) максимально, то есть на достаточно высоком уровне, другие – частично, а третьи минимизируют число льгот, подлежащих «монетизации». Руководители 15 субъектов Федерации (например г. Москвы, Новгородской области, Новосибирской области) сохранили в 2005 г. систему натуральных льгот.

Существует высокая вероятность того, что значительное число регионов, которые сохраняют натуральную форму льгот, в лучшем случае «заморозят» сложившуюся за последние годы ситуацию, когда большая часть льгот финансовыми ресурсами не обеспечивалась, а продекларированные в законах обязательства перед гражданами выполнялись только частично.

- 21 регион, из проводящих монетизацию льгот, в качестве базовой суммы выплаты взяли 200 руб. (т.е. расчетную величину федеральной дотации). При этом в большинстве из них сохранились натуральные льготы, характерные для прошлого периода. По сути дела, регионы стараются несколько улучшить социальное положение данной категории льготников, в разрезе его денежной составляющей, за счет дотаций из федерального бюджета, оставляя нетронутой систему натуральных льгот;
- 19 регионов, из проводящих монетизацию льгот, выплачивают денежную компенсацию в размере, превышающем установленный норматив дотации из федерального бюджета. При этом в таких регионах, как Самарская и Томская области, Приморский край величина выплаты составляет 450, 400, 400 и 550 руб. соответственно, при полном сохранении набора натуральных льгот;
- наиболее типовым вариантом является сочетание ежемесячной денежной выплаты со льготами по оплате жилья (во всех регионах, равной 50%, и оплате услуг ЖКХ также в размере 50%) и обеспечением бесплатного зубопротезирования ветеранов труда – в 32 регионах, проводящих монетизацию льгот;

¹⁵ Смоленская область, Новгородская область, Ингушетия, Калмыкия, Волгоградская область, Ростовская область, Ульяновская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий АО, Челябинская область, Хакасия, Эвенкийский АО, Амурская область, Сахалинская область, Чукотский АО.

- необходимо отметить, что только в двух регионах (Самарская и Томская области) принятые в конце 2004 г. нормативы ежемесячных отчислений пересматривались в сторону увеличения (причем, в каждом случае – более чем двукратного).

Ситуацию по видам льгот отражают следующие ключевые наблюдения для данной категории льготников:

- проезд на городском транспорте – практически везде сохранен в виде натуральной льготы. Стоимость единых льготных билетов составляет не более 20% ежемесячных выплат;
- проезд на пригородном транспорте – 28 регионов приняли решение о сезонных скидках в размере 50% на оплату билетов поездов пригородного сообщения, кроме Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО (100%). Наличие льготы по оплате проезда по территории РФ у данной категории льготников не отмечено;
- 50%-ая льгота по оплате лекарств – весьма редко применяемая для данной категории льготников мера (Волгоградская область и Башкортостан);
- бесплатное зубопротезирование – стандартный элемент пакета льгот (используется в 35 регионах);
- льгота по оплате жилья и ЖКУ (повсеместно – 50% стоимости) – наиболее типичная для данной категории льготников (применяется в 69 регионах).

Поскольку очевидно, что уже перечисленный набор льгот достаточно финансово обременителен для регионов, практически ни о каких дополнительных льготах в отношении данной категории получателей в правовых актах не упоминается. Заслуживают внимания лишь положение об освобождении ветеранов труда от налога на землю, зафиксированное законом республики Башкортостан.

В целом, анализ структуры льгот может говорить о стремлении регионов не спешить в направлении полной монетизации. При этом в 71 регионе уже существуют нормативные решения, регламентирующие финансовые взаимоотношения региональных бюджетов с предприятиями и организациями – поставщиками льготируемых социальных услуг.

1.4. Лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденные орденами и медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны

Набор мер социальной поддержки и их распределение по регионам весьма близок к тому, что предпринято в отношении жертв политических репрессий. Отметим лишь некоторые особенности.

1.4.1. Льготы при оплате жилья и жилищно-коммунальных услуг. Оплата 50% стоимости общей жилой площади и стоимости жилищно-коммунальных услуг для тружеников тыла используется в 19 и 23 регионах Российской Федерации соответственно (в Ханты-Мансийском АО труженики тыла полностью освобождены от этих видов выплат). Льготы по оплате услуг связи более редки и отмечены в нормативных актах лишь пяти регионов, при этом в Ханты-Мансийском АО данный вид услуги предоставляется труженикам тыла также бесплатно.

1.4.2. Оплата проезда в городском и пригородном транспорте. Данные виды льгот очень широко применяются в отношении тружеников тыла. В нормативных актах 49 регионов прямо зафиксировано право бесплатного проезда на всех видах городского транспорта (за

исключением Тамбовской области, где величина льготы составляет 50% стоимости проезда) и 50%-ая скидка по оплате проезда на поездах пригородного сообщения (в 16 регионах имеется сезонное ограничение). Однако затем в большинстве регионов право на бесплатный проезд было заменено возможностью приобретения льготного проездного билета по стоимости не превышающего размер ежемесячной денежной выплаты.

1.4.3. Сохранено право на бесплатное медицинское обслуживание в учреждениях, к которым труженики тыла были прикреплены во время трудовой деятельности, и преимущественное право на получение мест в учреждениях социального обслуживания (дома престарелых, интернаты и т.п.).

Следует отметить, что это самые распространенные виды натуральных льгот, сохраненные для тружеников тыла в 98% регионов РФ.

1.4.4. Льготы при приобретении лекарственных средств включают 50% снижение стоимости лекарственных средств, приобретаемых по врачебным рецептам, что прямо фиксируется в нормативных актах 49 регионов. В республике Коми приобретение лекарств для тружеников тыла является бесплатным.

1.4.5. Льготы при протезировании. Бесплатное протезирование для тружеников тыла законодательно предусмотрено в 46 регионах России. При этом в 25 из них бесплатным является только изготовление и ремонт зубных протезов.

1.4.6. Ежемесячная денежная выплата:

- 20 регионов предпочли сохранить натуральную форму предоставления льгот для данной категории льготников;
- 29 регионов приняли данную выплату в размере 300 руб.;
- в 18 регионах ежемесячная денежная выплата колеблется в пределах 90 руб. (при ежеквартальной форме выплаты в Московской области) до 250 руб. в месяц (Омская область);
- в 14 регионах ежемесячная денежная выплата находится в диапазоне от 375 руб. (Магаданская область, Якутия), до 550-600 руб. в месяц (Коми, Таймырский АО соответственно).

Основным направлением использования ежемесячной денежной выплаты является оплата транспортных расходов тружеников тыла и затрат на покупку ими лекарственных препаратов и средств.

Только в Приморском крае и Магаданской области ежемесячные денежные выплаты не сопровождаются предоставлением иных видов льгот в натуральной форме (уровень выплат составляет 300 и 375 руб. соответственно).

В целом следует отметить, что в отношении данной категории льготников ежемесячные денежные выплаты применяются более широко, поскольку изначальный набор льгот для нее менее масштабен по сравнению, например, с жертвами политических репрессий.

Основной натуральной льготой является скидка при обеспечении тружеников тыла лекарствами, а также два вида «виртуальных» натуральных льгот – право на сохранение обслуживания в поликлиниках и первоочередное представление мест в учреждениях социального обслуживания.

Наиболее детально разработанным является законодательство в отношении тружеников тыла регионов, входящих в Центральный и Сибирский федеральные округа.

1.5. Инвалиды

В результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в части социальной защиты и социальной поддержки инвалидов круг вопросов, относящихся к компетенции Российской Федерации, расширился.

Вместе с тем, новым законодательством к компетенции субъектов Российской Федерации отнесены такие важные вопросы, как определение приоритетов и реализация региональной социальной политики в отношении инвалидов, создание организаций реабилитационной индустрии, аккредитация региональных организаций, осуществляющих деятельность в области реабилитации инвалидов, создание и управление региональными объектами в области социальной защиты инвалидов, подготовка соответствующих кадров, координация и финансирование научных исследований в области социальной защиты инвалидов, поддержка общественных организаций инвалидов.

Конкретные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов включают в себя мероприятия по обеспечению занятости и трудоустройства инвалидов (квотирование рабочих мест, создание специальных рабочих мест), образованию инвалидов (воспитание и обучение детей-инвалидов дома и в образовательных учреждениях, обеспечение инвалидов специальной литературой и учебными пособиями, в том числе издаваемых на магнитных кассетах и рельефно-точечным шрифтом Брайля, возможностью использования услуг сурдопереводчика и т.д.), социальному обслуживанию инвалидов, по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, по обеспечению жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов.

Из 89 субъектов Российской Федерации законодательные и нормативные правовые акты в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов (исключая законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие проезд льготных категорий граждан, в том числе инвалидов, в общественном пассажирском транспорте) приняли по состоянию на 1 января 2005 г. 70% регионов. Наиболее оперативно подготовку региональных законодательных и нормативных осуществили субъекты Российской Федерации, входящие в состав Центрального федерального округа (16 из 18 субъектов) и Приволжского федерального округа (14 из 15 субъектов). В Южном федеральном округе, напротив, из 13 субъектов Российской Федерации своевременно подготовили необходимые законодательные и нормативные правовые акты только 4 субъекта.

Реализация полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов нашла отражение в законодательных и нормативных правовых актах 40% субъектов. В том числе, приняли законодательные и нормативные правовые акты в области обеспечения занятости и трудоустройства инвалидов – 3 субъекта Российской Федерации, в области образования инвалидов – 11, в области социального обслуживания инвалидов – 19 и в области социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, а также по обеспечению жильем инвалидов и семей, имеющих детей инвалидов – 20 субъектов Российской Федерации.

В 13 субъектах Российской Федерации приняты законодательные и нормативные правовые акты, в которых объем льгот и социальных гарантий превышает установленный федеральным законодательством уровень. Во всех случаях финансирование указанных льгот и социальных гарантий отнесено к расходным полномочиям субъектов Российской Федерации.

1.6. Семьи, имеющие детей

1.6.1. В соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. статья 16 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» в новой редакции звучит так: «Размер, порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ». Таким образом, с 1 января 2005 г. каждый субъект РФ выплачивает пособие в размерах и на условиях, определяемых собственными правовыми нормами.

До 2001 г. ежемесячные пособия на детей выплачивались за счет региональных и местных бюджетов. В конце 1990-х гг. стала расти задолженность по выплате пособий, которая к середине 1999 г. превысила 30 млрд. рублей (сумма, сопоставимая с задолженностью по зарплатам). Только в трех регионах (Москве, Санкт-Петербурге и Самарской области) не было задолженности. В некоторых областях она достигла 2-3 лет.

Начиная с 2001 г. средства на текущую выплату пособий стали выделяться субъектам РФ целевым назначением (в виде субвенций). Они включались в Фонд компенсаций, финансируемый из федерального бюджета. Началось сокращение долгов, составивших к апрелю 2002 г. 15 млрд. рублей. Представляется, что абсолютное сокращение суммы задолженности не было подкреплено качественным изменением ситуации, поскольку был изменен порядок определения получателей пособия – вследствие перехода к адресному назначению пособий (не всем детям, а только детям в семьях с доходами ниже прожиточного минимума) – число получателей пособия сократилось в 1,5 раза. В конце 2004 г. задолженность по пособиям составляла всего около 2 млрд. рублей.

Федеральным бюджетом на 2005 г. предусмотрены субсидии регионам на реализацию закона о детских пособиях на сумму более 4 млрд. рублей, что составляет менее 1/4 расходов на пособия в 2004 г. По нашей оценке, регионы должны будут выделить на детские пособия 17-18 млрд. рублей.

По имеющейся информации, далеко не все регионы РФ приняли нормативные акты, регламентирующие порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия гражданам, имеющим детей. Такие нормативные решения отсутствуют в 43 регионах РФ.

1.6.2. Анализ существующих нормативных актов говорит о существовании двух схем дифференциации пособий:

- в относительном исчислении (фиксируется базовое пособие и проценты увеличения величины базового пособия для таких категорий получателей, как одинокие матери, дети, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, дети военнослужащих, а также, иногда, дети из многодетных семей) размер пособия обычно составляет 100 и 50% соответственно;
- в абсолютном измерении (фиксируются в рублях все три основные разновидности ежемесячного пособия на ребенка – в большинстве случаев 70, 140, 105 руб. соответственно).

Из 45 регионов, имевших нормативные акты, регулирующие порядок выплаты ежемесячного пособия на ребенка, 29 в качестве базовой ставки приняли использовавшуюся ранее величину в 70 рублей. Остальные же использовали более высокие значения базовой ставки ежемесячного пособия на ребенка, варьирующиеся в диапазоне от 80 руб. 50 коп. в Омской области до 210 рублей в Ненецком АО. Модальное значение повышенной ставки пособия на ребенка – 100 рублей.

Большинство регионов предусматривают возможность увеличения размера пособия в случае наличия дополнительных бюджетных средств, а также ежегодную индексацию пособий сообразно темпам инфляции.

Лишь в двух регионах (Рязанской и Нижегородской областях) нормативные акты предусматривают этапное повышение пособия на ребенка в течение 2005 г., и доведение его величины до 100 руб. с 1 апреля 2005 г.

Достаточно любопытен механизм формирования пособия на ребенка, принятый в Астраханской области: критерием установления величины пособия в данном случае является статус родителей, как студентов или учащихся: дети одиноких матерей получают 140 руб. ежемесячно (при базовой ставке 105 руб.), а дети одиноких матерей, являющихся студентками очных отделений учреждений высшего и среднего профессионального образования – 420 руб.

1.6.3. Поскольку пособие носит адресный характер, то во всех без исключения региональных законах и подзаконных актах очень большое место уделяется вопросу исчисления дохода семьи, принимаемого при рассмотрении вопроса о возможности предоставления пособия на детей.

В качестве примера можно привести абсолютно типичное описание, взятое из Закона о пособии на ребенка Республики Адыгея (см. вставку).

«...В доход семьи, учитываемый при исчислении величины среднедушевого дохода, включаются все виды заработной платы (денежного вознаграждения, содержания) и дополнительного вознаграждения по всем местам работы, в том числе:

- 1) суммы, начисленные по тарифным ставкам, должностным окладам, сдельным расценкам или исходя из выручки от реализации продукции (выполнения работ и оказания услуг);
- 2) все виды доплат и надбавок к тарифным ставкам и должностным окладам, установленные законодательством Российской Федерации, в том числе за работу на тяжелых работах, на работах с вредными условиями труда и на работах в местностях с тяжелыми климатическими условиями, в ночное время, занятым на подземных работах, за квалификацию, классный чин, квалификационный разряд, дипломатический ранг, особые условия государственной службы, совмещение профессий и выполнение обязанностей временно отсутствующих работников, со сведениями, составляющими государственную тайну, ученую степень и ученое звание, выслугу лет и стаж работы;
- 3) премии и вознаграждения, предусмотренные системой оплаты труда;
- 4) суммы, начисленные за сверхурочную работу, работу в выходные и праздничные дни;
- 5) заработная плата, сохраняемая на время отпуска, а также денежная компенсация за неиспользованный отпуск;
- 6) средняя заработная плата, сохраняемая на время выполнения государственных и общественных обязанностей и в других случаях, предусмотренных законодательством о труде;
- 7) выходное пособие, выплачиваемое при увольнении, а также компенсация при выходе в отставку;
- 8) заработная плата, сохраняемая на период трудоустройства после увольнения в связи с ликвидацией организации, осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата работников;
- 9) дополнительные выплаты, установленные работодателем сверх сумм, начисленных в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Адыгея...

23. К доходу семьи, учитываемому при исчислении величины среднедушевого дохода, также относятся:

- 1) денежное довольствие военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов и федеральных органов налоговой полиции, а также дополнительные выплаты, носящие постоянный характер, и продовольственное обеспечение, установленные законодательством Российской Федерации;
- 2) единовременное пособие при увольнении с военной службы, из органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов и федеральных органов налоговой полиции.

24. В доход семьи, учитываемый при исчислении величины среднедушевого дохода, включаются следующие выплаты:

- 1) все виды пенсий (кроме надбавок, установленных к пенсии на уход за пенсионером), компенсационные выплаты и ежемесячные доплаты к пенсиям;
- 2) ежемесячное пожизненное содержание судей, вышедших в отставку;
- 3) стипендии, выплачиваемые обучающимся в учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, аспирантам и докторантам, обучающимся с отрывом от производства в аспирантуре и докторантуре при образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях, слушателям духовных учебных заведений, а также компенсационные выплаты названным категориям граждан в период нахождения их в академическом отпуске по медицинским показаниям;
- 4) пособие по безработице, а также стипендия, получаемая безработным в период профессионального обучения и переобучения;
- 5) пособие по временной нетрудоспособности, пособие по беременности и родам, а также единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- 6) ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет и ежемесячные компенсационные выплаты гражданам, состоящим в трудовых отношениях на условиях найма и находящимся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста;
- 7) ежемесячное пособие супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать или не могут трудоустроиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства и были признаны в установленном порядке безработными, а также в период, когда супруги военнослужащих вынуждены не работать по состоянию здоровья детей, связанному с условиями проживания по месту военной службы супруга, если по заключению учреждения здравоохранения их дети до достижения возраста 18 лет нуждаются в постороннем уходе;
- 8) ежемесячная компенсационная выплата неработающим женам лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы и учреждений уголовно-исполнительной системы в отдаленных гарнизонах и местностях, где отсутствует возможность их трудоустройства;
- 9) ежемесячные суммы, выплачиваемые в возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью при исполнении трудовых и служебных обязанностей, за исключением дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию в соответствии с назначением учреждения медико-социальной экспертизы;
- 10) суммы, равные стоимости питания, кроме лечебно-профилактического питания, выдаваемого (оплачиваемого) в соответствии с законодательством Российской Федерации, и питания детей в общеобразовательных учреждениях;
- 11) надбавки и доплаты (кроме носящих единовременный характер) ко всем видам выплат, указанным в настоящем пункте, установленные органами государственной власти Республики Адыгея, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и другими организациями.

25. К доходу семьи, учитываемому при исчислении величины среднедушевого дохода, также относятся:

- 1) комиссионное вознаграждение штатным страховым агентам и штатным брокерам;
- 2) оплата работ по договорам, заключаемым в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации;
- 3) авторское вознаграждение, выплачиваемое штатным работникам редакций газет, журналов и иных средств массовой информации;
- 4) доходы, получаемые от избирательных комиссий членами избирательных комиссий, осуществляющими свою деятельность в указанных комиссиях на непостоянной основе;
- 5) доходы, получаемые физическими лицами от избирательных комиссий, а также из избирательных фондов кандидатов в депутаты и избирательных фондов избирательных объединений за выполнение указанными лицами работ, непосредственно связанных с проведением избирательных кампаний;
- 6) доходы физических лиц, осуществляющих старательскую деятельность;
- 7) доходы от занятий предпринимательской деятельностью, включая доходы, полученные в результате деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства, в том числе без образования юридического лица;

- 8) доходы по акциям и другие доходы от участия в управлении собственностью организации (дивиденды, выплаты по долевым паям);
- 9) доходы от сдачи в аренду (наем) недвижимого имущества, принадлежащего на праве собственности семье или отдельным ее членам;
- 10) доходы от личного подсобного хозяйства (выращивание огородной продукции, разведение скота, птицы, пушных зверей, пчел);
- 11) алименты, получаемые на несовершеннолетних детей;
- 12) проценты по вкладам.

V. Исчисление дохода семьи для определения величины среднедушевого дохода

26. Доход семьи для исчисления величины среднедушевого дохода определяется как общая сумма доходов семьи за три последних календарных месяца, предшествующих месяцу подачи заявления о назначении пособия (далее - расчетный период), исходя из состава семьи на дату подачи заявления о назначении пособия.
27. При исчислении дохода семьи учитываются начисленные суммы до вычета в соответствии с законодательством Российской Федерации налогов и обязательных страховых платежей.
28. Доход семьи, получаемый в иностранной валюте, пересчитывается в рубли по курсу Центрального банка Российской Федерации на день получения.
29. Премии и вознаграждения, предусмотренные системой оплаты труда и выплачиваемые по месячным результатам работы, включаются в доход семьи по времени их фактического получения. При иных установленных сроках премирования (вознаграждения) суммы премии (вознаграждения) делятся на количество месяцев, за которые они начислены, и учитываются в доходах семьи за каждый месяц расчетного периода.
30. Суммы заработной платы, сохраняемой на период трудоустройства после увольнения в связи с ликвидацией организации, осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата работников, а также выходного пособия, выплачиваемого при увольнении, и компенсации при выходе в отставку делятся на количество месяцев, за которые они начислены, и учитываются в доходах семьи за каждый месяц расчетного периода.
31. Алименты, выплачиваемые одним из родителей на содержание несовершеннолетних детей, не проживающих в данной семье, исключаются из дохода этой семьи.
32. В доход семьи, взявшей ребенка под опеку (попечительство), включаются доходы родителей или одного из них (кроме случаев лишения родительских прав), несовершеннолетних братьев и сестер, указанных в пункте 20 настоящего Положения, а также назначенные ребенку пенсии и алименты.
33. Доходы, полученные в результате деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства, учитываются с учетом соглашения между членами крестьянского (фермерского) хозяйства об использовании плодов, продукции и доходов, полученных в результате деятельности этого хозяйства.
34. Доходы от личного подсобного хозяйства (выращивание огородной продукции, разведение скота, птицы, пушных зверей, пчел) учитываются в доходе семьи исходя из нормативов доходов, утверждаемых органами государственной власти Республики Адыгея для оценки уровня жизни населения и оказания необходимой государственной помощи малоимущим гражданам.
35. Доходы от личного подсобного хозяйства не учитываются в доходе семьи, если одному из членов семьи, указанных в пунктах 19 и 20 настоящего Положения, установлена I или II группа инвалидности или категория ребенок-инвалид.
36. Доходы от личного подсобного хозяйства, которое ведут две и более семьи, учитываются отдельно по каждой семье пропорционально числу членов семьи, работающих в этом хозяйстве.
37. При исчислении дохода не учитываются начисленные, но не выплаченные фактически заработная плата (денежное вознаграждение, содержание), денежное довольствие и другие выплаты, предусмотренные настоящим Положением...»

1.7. Малоимущие граждане

1.7.1. Меры социальной поддержки малоимущих введены в 35 субъектах Российской Федерации¹⁶, в 3 регионах (Липецкая, Пензенская и Курганская области) полномочия по поддержке малоимущих делегированы органам местного самоуправления.

1.7.2. В 28 регионах критерием малообеспеченности считается наличие доходов ниже прожиточного минимума по независящим от гражданина и членов его семьи причинам, установленного в данном субъекте Российской Федерации.

В 2 регионах (Тульская область и Коми) в качестве «черты бедности» используется «гарантируемый минимальный доход», который рассчитывается, исходя из возможностей региона и выше прожиточного минимума.

В 9 регионах используются следующие критерии малообеспеченности:

- доходы ниже прожиточного минимума; многодетные и неполные семьи; семьи военнослужащих срочной службы, где есть дети до 18 лет (учащиеся – до 23 лет); семьи с детьми, находящимися под опекой и попечительством; семьи с детьми, в которых дети до 18 лет (учащиеся – до 23 лет) и один или оба родители – инвалиды или студенты очной формы обучения; малоимущие одиноко проживающие инвалиды I и II групп и пенсионеры; малоимущие одиноко проживающие беременные женщины, а также малоимущие семьи с беременными женщинами; малоимущие неработающие трудоспособные, осуществляющие уход за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет, инвалидом I группы, престарелыми и лицами, достигшими 80 лет, – Белгородская область;
- пенсионеры, родившиеся по 31.12.1931 г., имеющие трудовой стаж более 40 лет и имеющие пенсии ниже прожиточного минимума; лица, не получившие пенсии по достижению пенсионного возраста, – Рязанская область;
- доходы ниже прожиточного минимума; не имеющие доходов по уважительным причинам (семьи военнослужащих с малолетними детьми, с детьми-инвалидами и т.п.), – Тверская область;
- семьи, где оба родителя – неработающие инвалиды с доходами ниже прожиточного минимума; несовершеннолетние матери с доходами ниже прожиточного минимума; одинокие пенсионеры или супружеские пары, где доходы ниже прожиточного минимума, – Вологодская область;
- доходы ниже прожиточного минимума и нахождение в трудной жизненной ситуации – Ленинградская область;
- доходы ниже 50% прожиточного минимума; доходы от 50 до 100% прожиточного минимума – Нижегородская область;
- пенсионеры, имеющие трудовой стаж не менее 35 лет для женщин и 40 лет для мужчин; нетрудоспособные с доходами ниже 75% прожиточного минимума – Хабаровский край;
- доходы ниже прожиточного минимума и наличие детей 1-2 года жизни – Амурская область;

¹⁶ Белгородская область, Брянская область, Ивановская область, Орловская область, Рязанская область, Тверская область, Тульская область, Коми, Ненецкий АО, Вологодская область, Калининградская область, Адыгея, Ингушетия, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, Башкортостан, Татарстан, Удмуртия, Нижегородская область, Пермская область, Самарская область, Ульяновская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Иркутская область, Омская область, Томская область, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Камчатская область, Чукотский АО.

- доходы ниже прожиточного минимума; среднедушевой доход семьи ниже 1000 руб. в месяц – семьи одиноких матерей, семьи, где оба родителя (опекуна) неработающие пенсионеры, беженцы и вынужденные переселенцы, семьи с детьми-инвалидами до 18 лет, трудоспособные неработающие, осуществляющие уход за детьми-инвалидами, пенсионерами старше 80 лет, неработающие беременные женщины, состоящие на учете в женских консультациях, – Камчатская область.

1.7.3. Размер, периодичность и формы оказываемой помощи сильно различаются:

- в 19 регионах размер установлен в пределах разницы между прожиточным минимумом и доходами малоимущей семьи – Белгородская область (не менее 60 руб. в месяц), Брянская область (не менее 30% этой разницы), Орловская область (деньгами или натурой), Рязанская область, Тверская область, Тульская область¹⁷ (на срок от 3 до 12 месяцев), Коми¹⁸ (а также пособие на оплату проезда на городском транспорте), Вологодская область (ежеквартально, но не более 300 руб. на ребенка, одинокого или одинокую супружескую пару, 200 руб. – другим), Адыгея (не менее 3 месяцев), Ингушетия (деньги или натура), Ростовская область (не менее 10% МРОТ на срок от 1 до 6 месяцев), Башкортостан, Татарстан (не ниже базовой суммы, установленной статьей 4 ФЗ от 19.06.2000 г. № 82 «О минимальном размере оплаты труда» для определения размера пособий и других обязательных социальных выплат на срок не более 3 месяцев в году), Тюменская область, Ханты-Мансийский АО (не более 500 и не менее 100 руб. в месяц на каждого члена семьи сроком не менее 3 месяцев, максимальный размер – одиноким пенсионерам, супружеским парам пенсионеров, семьям, где нет трудоспособных членов), Ямало-Ненецкий АО (или натурой), Иркутская область (или натурой), Омская область (или натурой), Хабаровский край (в пределах между 75% прожиточного минимума и доходами семьи);
- в 5 регионах установлена выплата с фиксированным размером – Рязанская область (400 руб. в месяц тем, кто достигнув пенсионного возраста не получает пенсию), Калининградская область (от 100 до 400 руб. в квартал в зависимости от дохода семьи сроком на 1 год¹⁹), Пермская область (1 раз в год в размере разницы между прожиточным минимумом и доходами семьи, умноженной на 12 и на число членов семьи), Самарская область (не более 100 руб. в месяц или натура), Камчатская область (разница между 1000 руб. и доходами семьи, но не более 400 руб. и не менее 50 руб. в месяц);
- в 12 регионах установлена единовременная выплата – Белгородская область (размер по усмотрению местного органа социальной защиты), Тульская область (тем, кто попал в экстремальную жизненную ситуацию – до 2 прожиточных минимумов), Ненецкий АО (1 раз в год деньгами или натурой), Ленинградская область (не чаще 1 раза в год 3 тыс. руб. пострадавшим от пожара, паводка, стихийного бедствия, 500 руб. тем, у кого тяжелые заболевания, 300 руб. – другим категориям, или может быть заменено натурой), Адыгея (на приобретение одежды и обуви для детей из малообеспеченных семей), Астраханская область (материальная помощь малоимущим, имеющим 5 и более детей, на развитие подсобного хозяйства), Пермская область (для тех, кто в особо трудной жизненной ситуации, разница между прожиточным минимумом и доходами, умноженная на 3, для приобретения одежды и обуви, или умноженная на 2 для приобретения продуктов питания), Ульяновская область (не более 10 прожиточных минимумов),

¹⁷ В пределах разницы между гарантированными минимальным доходом и доходами семьи.

¹⁸ В пределах разницы между гарантированными минимальным доходом и доходами семьи.

¹⁹ Размер социальной помощи может быть увеличен за счет натуральной помощи, оказания работ, услуг и т.п. для семей, ведущих асоциальный образ жизни.

Ханты-Мансийский АО (если в трудной жизненной ситуации – до 36 тыс. руб.), Ямало-Ненецкий автономный округ (не более 10 прожиточных минимумов), Томская область (не более 3 прожиточных минимумов), Камчатская область (1 раз в год в размере свыше 5 тыс. руб. по решению губернатора, до 5 тыс. руб. по решению заместителя губернатора по социальным вопросам, до 3 тыс. руб. по решению начальника управления труда и социального развития области – или натурой);

- периодические выплаты с фиксированным размером в 2 регионах – Нижегородская область (если доход ниже 50% прожиточного минимума, то ежемесячное пособие на срок от 3 до 6 месяцев не ниже 50% базовой величины для определения социальных выплат, если доход от 50 до 100% прожиточного минимума – единовременное 1 раз в год), Приморский край (50 руб. в месяц для оплаты жилья и коммунальных услуг);
- в 9 регионах денежные выплаты могут быть заменены натуральной помощью – Орловская область, Ингушетия, Ямало-Ненецкий АО, Иркутская область, Омская область, Самарская область, Ненецкий АО, Ленинградская область, Камчатская область;
- натуральная помощь и другие меры социальной поддержки в 7 регионах – Тульская область (бесплатное обслуживание на дому и в полустационарах для одиноких пожилых и инвалидов, получающих пенсию ниже прожиточного минимума в семьях с доходами ниже прожиточного минимума), Астраханская область (оплата проезда малоимущим к месту лечения и консультации в других городах), Пермская область (бомжам и лицам, освобожденным из мест лишения свободы, – одежда, обувь, продукты, оплата проезда до места жительства, оплата стоимости бланка паспорта и изготовления фотографий для него), Ямало-Ненецкий АО (снижение на 50% платы в детских дошкольных учреждениях, возмещение расходов на продукты питания беременным женщинам с момента постановки на учет и кормящим матерям в течение 1 года после родов, возмещение расходов на питание детей в учебных заведениях), Приморский край (бесплатное оказание протезно-ортопедической помощи), Хабаровский край (50%-ая скидка по оплате квартирного телефона, радио и коллективной антенны, а для малоимущих семей, в которых проживают инвалиды с детства, – 50% оплаты жилья в пределах социальной нормы и коммунальных услуг в пределах установленных нормативов), Амурская область (бесплатное обеспечение продуктами питания с детских кухонь).

1.8. Иные категории граждан

1.8.1. Граждане, страдающие социально значимыми заболеваниями, а также заболеваниями, представляющими опасность для окружающих. Меры социальной поддержки введены в 7 регионах (Белгородская область, Липецкая область, Нижегородская область, Тюменская область, Иркутская область, Омская область, Чукотский автономный округ).

Обеспечиваются бесплатные лекарствами (амбулаторно) лица, страдающие социально значимыми заболеваниями, заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, а также злокачественными новообразованиями, сахарным диабетом, СПИДом – Белгородская область. Обеспечиваются бесплатными лекарствами по длинному списку заболеваний, не только социально значимых, – Липецкая и Нижегородская области. Обеспечиваются бесплатными лекарствами (амбулаторно) лица, страдающие социально значимыми заболеваниями, – Иркутская область, Чукотский АО. Обеспечиваются бесплатными или со скидкой 50% лекарствами лица, страдающие отдельными категориями заболеваний, – Омская область. Производится полное возмещение расходов на приобретение лекарств лицам, страдающим отдельными категориями заболеваний – Тюменская область.

1.8.2. Ветераны труда региона и аналогичные льготные категории. Меры социальной поддержки действуют в 11 регионах (Башкортостан, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Карелия, Коми, Архангельская область, Калининградская область («ветераны становления Калининградской области»), Республика Алтай, Хакассия, Красноярский край, Магаданская область («ветеран труда» и «старожил Магаданской области»):

- везде, кроме Магаданской области, предоставляются 50%-ые скидки по оплате жилья и коммунальных услуг (кроме Ханты-Мансийского АО и Хакассии – без членов семей). В Красноярском крае – субсидии;
- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме стоимости драгоценных металлов) – в 3 регионах (Ханты-Мансийский АО, Карелия, Хакассия);
- сохранение прикрепления к медицинским учреждениям по месту работы – 2 региона (Башкортостан, Хакассия);
- бесплатный проезд на городском транспорте и компенсация 100% расходов 1 раз в год на проезд железнодорожным, водным и автомобильным транспортом по России – Ханты-Мансийский АО;
- пособие на оплату проезда – Коми;
- бесплатный проезд на городском, автобусном пригородном и междугороднем транспорте, 50% оплаты проезда на электричке в сроки действия сезонных тарифов – Хакассия;
- 50%-ая оплата телефона – в 4 регионах (Ханты-Мансийский АО – компенсация, Ямало-Ненецкий АО + радио – возмещение, Республика Алтай, Хакассия + радио);
- денежные выплаты – 6 регионов (Башкортостан – 100 руб., Карелия – 250 руб., Коми – базовая часть пенсии, Архангельская область – 300 руб., Калининградская область – 200 руб., Магаданская область – 400 и 330 руб. – старожилам).

1.8.3. Участники разминирования. Меры социальной поддержки действуют в 2 регионах – Карелия и Псковская область. Предоставляется денежная выплата (250 руб. – Карелия и 200 руб. – Псковская область) и 50%-ое освобождение от оплаты жилья и коммунальных услуг (без членов семей).

Раздел II. Меры социальной поддержки населения, введенные в субъектах Российской Федерации

В связи с реализацией федерального закона №122 власти субъектов Российской Федерации своими нормативными правовыми актами установили следующие меры социальной поддержки населения:

- льготы по оплате жилья и коммунальных услуг;
- льготы по предоставлению услуг связи (установка и абонентная плата за квартирный телефон, радиотрансляцию и коллективную антенну);
- внеочередной прием в стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов), а также внеочередное обслуживание на дому;
- бесплатный (льготный) проезд на городском, пригородном, внутрирайонном, а также междугороднем общественном транспорте;
- бесплатное (льготное) изготовление и ремонт зубных протезов, а также протезно-ортопедических изделий;
- внеочередное обслуживание в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения;

- льготное обеспечение лекарствами, выписанными по рецептам;
- ежемесячная денежная выплата;
- прочее (внеочередной прием в садоводческие, жилищно-строительные, гаражные кооперативы и др.).

Частота использования данных мер в регионах приведена в табл. 1. В регионах отмечается несколько сочетаний использования льгот. Число субъектов Российской Федерации, которые ввели различное число из перечисленных выше льгот и выплат, показано в табл. 2.

Таблица 1. Частота использования мер социальной поддержки населения

Мера социальной поддержки	Число регионов, в которых данная мера введена
Льготы по оплате жилья и коммунальных услуг	71
Бесплатный (льготный) проезд на городском, пригородном, внутрирайонном общественном транспорте по предъявлению удостоверения льготника или с использованием льготного проездного билета, а также в междугороднем общественном транспорте	57
Ежемесячная денежная выплата	55
Льготы по предоставлению услуг связи (установка и абонентная плата за квартирный телефон, радиотрансляцию и коллективную антенну)	52
Внеочередной прием в стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов), а также внеочередное обслуживание на дому	52
Внеочередное обслуживание в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения	45
Бесплатное (льготное) изготовление и ремонт зубных протезов, а также протезно-ортопедических изделий	43
Льготное обеспечение лекарствами, выписанными по рецептам	34
Прочее (внеочередной прием в садоводческие, жилищно-строительные, гаражные кооперативы и др.)	16

Таблица 2. Число субъектов Российской Федерации, которые ввели различное число из перечисленных выше льгот и выплат

Число введенных льгот и выплат	Число регионов
9	1
8	14
7	17
6	12
5	10
4	11
3	4
2	4
1	0

Можно сделать вывод, что в большинстве регионов используется типовой набор: не менее 4 натуральных льгот (по оплате жилья и коммунальных услуг, услуг связи, внеочередному приему в дома-интернаты для престарелых и инвалидов, внеочередное медицинское обслуживание), а также продажа льготного проездного билета на общественный транспорт и ежемесячная денежная выплата.

<...>

Раздел V. Сравнительный анализ основных понятий и определений региональных законодательных и нормативных правовых актов по вопросам социальной поддержки населения на предмет их соответствия федеральному законодательству

Сравнительный анализ основных понятий и определений регионального законодательства по вопросам социальной поддержки населения на предмет их соответствия федеральным законам ФЗ-122, ФЗ-95 и ФЗ-131 осуществлялся в соответствии с методиками, рекомендованными Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Советом Европы²⁰. При оценке лингвистических аспектов понятий и определений региональных законодательных и нормативных правовых актов использованы рекомендации по критериям качественного законотворчества, подготовленные Комиссаром Совета государств Балтийского моря²¹.

Несоответствие понятий и определений федеральному законодательству выявлено в законодательных актах семи субъектов Российской Федерации, расположенных в **Центральном федеральном округе** (Белгородская область, Воронежская область, Костромская область, Липецкая область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область), двух субъектах Российской Федерации, расположенных в **Северо-Западном федеральном округе** (республика Коми, Псковская область), двух субъектах Российской Федерации, расположенных в **Южном федеральном округе** (республика Кабардино-Балкария, Волгоградская область) и одном субъекте Российской Федерации, расположенном в **Приволжском федеральном округе** (республика Марий Эл).

Из 12 выявленных несоответствий:

– в одном случае («Социальный кодекс Белгородской области») понятие «социальные услуги» полностью не соответствует аналогичному термину, установленному Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. ФЗ-195 «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», что может привести к сокращению объема социальных услуг гражданам;

– в одном случае («Социальный кодекс Белгородской области») определение «ветерана военной службы» не полностью соответствует аналогичному определению, установленному Федеральным законом от 12 января 1995 г. /ФЗ-5 «О ветеранах», что может привести к сокращению числа граждан, признанных получателями льгот, как ветеранов военной службы;

– в шести законодательных актах субъектов Российской Федерации (Белгородская область, Воронежская область, Костромская область, Липецкая область, Смоленская область, Псковская область) имеет место суженное толкование понятия «жертвы политических репрессий» по дополнительно введенному признаку обязательной принадлежности к категориям «пенсионеров» и (или) «инвалидов», что противоречит определению «жертв политических репрессий», установленному Законом Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий». Это может привести к сокращению числа лиц, признанных получателями льгот, как жертв политических репрессий;

– в одном случае (Закон Тамбовской области «О государственной адресной социальной помощи гражданам, оказавшимся в экстремальной жизненной ситуации») имеет место полное несоответствие (подмена) основных понятий и определений, установленных федеральными законами от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной

²⁰ Оценка законов и эффективности их принятия / Изд. Государственной Думы. М., 2003.

²¹ Критерии качественного законотворчества. Справочник. Копенгаген, 2003.

помощи», от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», от 5 апреля 2005 г. № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина и оказания им государственной социальной помощи, от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», что может привести к сужению законных прав отдельных категорий граждан, нуждающихся в государственной социальной помощи;

– в одном случае (Закон Рязанской области «О мерах социальной поддержки некоторых категорий ветеранов») законодатель допустил неточность, употребив в определении «ветеранов Великой Отечественной войны» только признаки отнесения к категории «тружеников тыла». Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» категория «ветеранов Великой Отечественной войны» представлена шире, чем «труженики тыла». Негативные последствия в правоприменительной практике сомнительны.

– в одном случае (Закон Республики Марий Эл «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан в Республике Марий Эл») законодатель сужает смысл термина «социальное обслуживание» по сравнению с аналогичным термином, установленным Федеральными законом от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», что может привести к сужению законных прав граждан, нуждающихся в социальном обслуживании;

– в одном случае (Закон «О государственной социальной поддержке отдельных категорий граждан в Кабардино-Балкарской Республике») имеет место полная подмена основных понятий и определений, установленных рядом федеральных законов, в том числе в связи с принятием ФЗ-122, ФЗ-95 и ФЗ-131. Негативные последствия в правоприменительной практике могут привести к нецелевому использованию бюджетных средств и снижению адресности государственной социальной помощи.

Таким образом, передача ряда функций социальной поддержки и социальной защиты населения на уровень субъектов Российской Федерации потребовала от органов власти субъектов Российской Федерации приведения региональных норм права в соответствие новому федеральному законодательству. Проведенный анализ свидетельствует, что ряд субъектов Российской Федерации допустил в своих законодательных актах отклонения от основных понятий и определений, установленных федеральными законами. Эти отклонения могут привести к снижению эффективности правоприменительной практики и законодательного администрирования мер социальной поддержки и социальной защиты населения в соответствующих регионах.

Заключение

Передача полномочий по социальной поддержке ряда льготных категорий граждан на региональный уровень привела к целому ряду значимых социальных последствий.

1. Такие категории, как труженики тыла и жертвы политических репрессий, оказались в разных нормативных полях. В их отношении были выбраны, как показал анализ, четыре основные модели социальной поддержки, крайние из которых принципиально различаются. При этом данные льготники ощущают себя частью федерального поля ответственности – они защищали всю страну во время Великой Отечественной войны, также как и пострадали от репрессивного режима, существовавшего тогда повсеместно. Тем самым возникло и социальное, и психологическое недовольство, усиленное тем, что льготники, ответственность за которых осталась за федеральным уровнем, получили «социальный пакет», сохранивший практически бесплатными такие значимые льготы, как обеспечение лекарствами, санаторно-курортными путевками и проездом на пригородном

железнодорожном транспорте, а льготники «региональные», как правило, остались без некоторых из этих льгот.

2. Возникает и проблема обеспечения ежемесячными денежными выплатами, льготными проездными билетами тех «региональных» льготников, которые фактически проживают в данном субъекте Российской Федерации, но зарегистрированы в другом субъекте. Таких случаев достаточно много (например, престарелые родители переезжают к детям, но оставляют за собой собственность по старому месту жительства).

3. В целом ряде регионов полный пакет законодательных и подзаконных актов в связи с реализацией закона № 122 не сформирован. Тем самым социальная поддержка отдельных категорий в полном объеме фактически не реализована.

4. Практически повсеместно при установлении размеров ежемесячных денежных компенсаций не проводилась экспертиза достаточности этих сумм для недопущения ухудшения материального положения льготников, хотя законом № 122 однозначно определено, что такого ухудшения в любом случае происходить не должно. Критерий был один: возможности регионального бюджета.

5. Обращает на себя внимание и региональная разноречивость в принципах индексации ежемесячных денежных выплат. Это еще больше увеличит происшедшую дифференциацию материального положения «региональных» льготников.

6. Пока не отрегулированы все вопросы, связанные с проездом на пригородном, внутрирайонном и межрайонном общественном транспорте. В ряде регионов введен единый социальный проездной билет на все виды такого транспорта. Однако в большинстве случаев, как показывает анализ, бесплатный или льготный проезд распространяется только на железнодорожный транспорт и пригородные автобусы. Что касается межрайонных автобусных маршрутов, водного транспорта, то проезд на них для льготников в ряде случаев по умолчанию стал платным. Это может привести к многочисленным конфликтам уже с конца апреля – начала дачного и огороднического сезона в стране.

7. Ежемесячные денежные выплаты введены в 55 регионах. Их размер колеблется от 700 до 50 руб. При этом в 6 регионах часть этой выплаты вычитается в виде местного «социального пакета» (в основном на льготное обеспечение лекарствами и проезд на электричках). Такого рода разница определяется неравенством финансовых возможностей субъектов Российской Федерации, что, в свою очередь, предопределяет возникающее территориальное неравенство в положении льготников, ответственность за социальную поддержку возложена на региональный уровень.

8. Анализ принятых законодательных и нормативных актов в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов свидетельствует, что ряд положений федерального законодательства учтен не в полной мере. В частности, ни в одном из рассмотренных документов не указаны конкретный размер квоты для приема на работу инвалидов в процентах к среднесписочной численности работников (согласно федеральному законодательству может быть не менее 2 и не более 4%), не установлено минимальное количество специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов (согласно федеральному законодательству устанавливается для каждого предприятия, учреждения, организации в пределах установленной квоты), не установлены конкретные размеры компенсаций затрат родителей, осуществляющих воспитание и обучение детей-инвалидов на дому.

На основании изложенного следует сделать вывод о том, что задержка с формированием регионального законодательства по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов Российской Федерации в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов, может негативно отразиться на социальном положении инвалидов уже в ближайшее время.

9. Необходимо отметить в качестве положительной тенденции, что уже в 35 субъектах Российской Федерации на законодательном уровне приняты решения об оказании адресной социальной помощи малоимущим, а также предприняты практические действия в этом направлении. Однако быстрое наращивание бюджетных расходов на монетизацию льгот, а также повышение заработной платы бюджетников, видимо, не позволит (из-за нехватки средств) активно расширять число регионов, где такого рода адресные программы будут применяться.

10. В целом можно говорить и о достаточно прямолинейном использовании регионами существовавших ранее схем определения и начисления ежемесячных пособий на детей с определенной поправкой на изменение источников финансирования данных мероприятий.

11. Требуется дальнейшего исследования вопрос о финансовой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации, их способности к полному выполнению возложенных на них новых социальных обязательств.

12. Видимо, не потерял актуальности и вопрос о выработке на федеральном уровне модельного законодательства, которое могло бы быть рекомендовано для использования на следующих этапах реформы системы социальных льгот.

Новое в аналитике

Мы размещаем перечень основных работ по социальной тематике, опубликованных в российских научных периодических изданиях в 2005 г.

Обращаем внимание, что на сайте журнала (<http://spero.socpol.ru>) собраны также полезные публикации из ключевых газет («Российская газета», «Известия», «Коммерсант»).

Вопросы экономики. 2005. № 4.

Аузан А., Тамбовцев В. Экономическое значение гражданского общества.

Статья посвящена анализу механизмов позитивного воздействия гражданского общества на экономическое развитие страны. В дополнение к известным в литературе аргументам приводятся обоснования существования и действия еще как минимум двух механизмов: производство организациями гражданского общества таких благ, которые не производятся ни рынком, ни государством, а также повышение эффективности использования ресурсов за счет выравнивания переговорной силы граждан в их взаимодействиях с бизнесом и государством.

Вопросы экономики. 2005. № 6.

Богдановский В. Труд и занятость в сельском хозяйстве.

Статья посвящена проблеме занятости в сельском хозяйстве России в условиях трансформационной экономики. В процессе исследования выявлено, что произошел во многом вынужденный весьма масштабный переток рабочей силы из корпоративных хозяйств в индивидуальные, допущено радикальное снижение доходности труда, распространилась (особенно в индивидуальном секторе) неполная занятость, снизилось качество человеческого капитала. Среди предлагаемых мер ключевые – преодоление отставания отрасли в доходности труда и развитие альтернативной занятости на селе.

Вопросы экономики. 2005. № 7

Рязанцев С. Внутривососсийская миграция населения: тенденции и социально-экономические последствия.

В статье рассматриваются тенденции и направления внутривососсийской миграции населения в современных условиях. Дан подробный обзор особенностей межрегионального миграционного обмена федеральных округов и субъектов Федерации. Установлены причины, обуславливающие сокращение миграционного потока внутри России в 1990-е годы. Представлены расчеты коэффициентов интенсивности миграционных связей для субъектов Федерации и рассмотрены основные направления миграционного обмена на уровне регионов. Выделены ключевые проблемы во внутривососсийской миграции населения - миграционный отток и потери населения в регионах Сибири и Дальнего Востока. Предлагаются стратегические направления миграционной политики страны на среднесрочную перспективу.

Капелюшников Р.И. Занятость в домашних хозяйствах населения.

В статье рассматривается одна из наиболее необычных форм занятости в условиях российского рынка труда – работа в личных подсобных хозяйствах (ЛПХ). На основе обследований по проблемам занятости Госкомстата России оценивается численность занятых и продолжительность рабочего времени в домашних хозяйствах населения. Из полученных автором оценок следует, что с учетом работающих в ЛПХ уровень занятости в России является одним из самых высоких в мире. Специальный раздел посвящен анализу

социально-демографических характеристик занятых в этом секторе. Прослеживаются изменения в ресурсной базе и объемах выпуска ЛПХ, а также оценивается их вклад в доходы и потребление российских домохозяйств. Автор приходит к выводу, что ситуация, когда в пик аграрного сезона почти половина всего взрослого населения трудится на приусадебных и дачных участках, является неожиданной для такой индустриализованной и урбанизированной страны как Россия и свидетельствует о крайне нерациональном использовании ее трудового потенциала.

Экономист. 2005. № 5.

Грачева О. Московский опыт социальной поддержки населения.

В отличие от большинства регионов страны в Москве удалось плавно перейти к новой системе разграничения межбюджетных отношений, сохранив уровень социальной защищенности как городских, так и федеральных льготных категорий населения. 3 ноября 2004 г. Московской городской думой были приняты два закона: «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан» и «О ежемесячном пособии на ребенка».

Бочарова И. Программы содействия занятости.

Как свидетельствует мировой опыт, важный источник доходов в современной экономике представляет интеллектуальная рента. Для ее роста необходимо направление капитала в высокотехнологичные отрасли. Осуществление данной стратегии позволит эффективно использовать российский кадровый, интеллектуальный потенциал, сохранить высококвалифицированные рабочие и инженерные кадры, создать новые рабочие места за счет организации инновационных проектов, повысить общую технологическую культуру персонала, значительно снизить уровень безработицы.

Экономист. 2005. № 6.

Бобков В. Дифференциация благосостояния.

Экономист. 2005. № 7.

Щепелин В. Тарифная политика в сфере ЖКХ.

Необоснованное и резкое увеличение цен и тарифов на услуги ЖКХ может привести к негативным социально-экономическим последствиям в обществе, отрицательно сказаться на населении, бюджетной системе и экономике в целом. В этих условиях возникла необходимость в усилении социальной защиты людей путем установления максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе. С целью избежания ухудшения условий жизни населения Правительство РФ издало постановление от 30 августа 2004 г. № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг», затрагивающее состояние семейных бюджетов людей, а также другие аспекты деятельности региональных и муниципальных органов власти, условия функционирования предприятий ЖКХ.

Социологические исследования. 2005. № 3.

Беленький В.Х. Класс наемных работников или рабочий класс?

В статье обсуждаются материалы исследований социальной структуры российского общества. Представлены два альтернативных подхода к этой теме – рецепционный и исторический; рассмотрен промежуточный подход. Автор соглашается с Ю.Б. Рандаловым,

что гносеологический потенциал работ Маркса остается важным источником развития социологической теории. В статье ведется полемика по ряду положений, отраженных в публикациях Ю.В. Арутюняна, З.Т. Голенковой и Е.Д. Игитханян. В частности, высказано несогласие с указанной Ю.В. Арутюняном тенденцией исчезновения капитализма в постиндустриальном обществе, который, как отмечается, «в действительности изменяется, но не исчезает». Автор считает, что отечественные социологи слабо акцентируют уход молодежи из производства в сферу обслуживания; в этом процессе он усматривает угрозу для будущего России. Приводятся факты утраты государством больших предприятий в Красноярске (Судостроительный завод, Шелковый комбинат и др.). Остро ставится вопрос о судьбе рабочего класса (сопоставлена его доля в составе населения России с ее пропорцией в странах Запада; сообщается о его бурном росте в развивающихся странах). Выраженная в полемической части позиция уточняется в выводах. Один из них: непрерывное уменьшение численности рабочего класса в России – следствие не технологического прогресса, но продолжающегося кризиса промышленности (одно из исключений – процветание сырьевых отраслей как свидетельство все большего технологического отставания России от развитых стран).

Зинурова Р.И. Особенности репродуктивного поведения в российских регионах.

Рассматриваются социальные, психологические, этнокультурные и конфессиональные особенности репродуктивного поведения населения. Статья подготовлена на основе конкретного исследования. Анкетный опрос проведен в регионах: республика Татарстан, Удмуртская республика, Нижегородская область и охватил 900 женщин репродуктивного возраста. Одной из его задач явилось получение данных об идеальном, желаемом, ожидаемом и реальном числе детей. Сравнение православных и мусульманских женщин с теми, которые не являются верующими, не позволило выявить больших отличий в репродуктивных установках. Обращается внимание на происходящее в настоящее время смещение концентрации рождений к младшим возрастным группам. В республике Татарстан за последние 10 лет доля женщин в возрасте до 25 лет от общего числа родивших женщин увеличилась в городах с 50,4 до 67,5%, а в сельской местности – с 55 до 61,1%. Наряду со снижением возраста вступления в брак наблюдается заметный рост рождаемости в возрастной группе 15–19 лет.

Карелина М.В. Региональные профсоюзы в социальном диалоге.

Внимание автора направлено на изучение феномена социального партнерства в сфере трудовых отношений в России. В отличие от западной модели развития, где социальный диалог формировался в ходе борьбы, в России он был «навязан со стороны правительства преимущественно формальным социальным партнерам», следствием чего стало неравенство сторон. В подтверждение этого тезиса представлена история реализации Указа Президента РФ «О социальном партнерстве в разрешении трудовых споров» (вышедшего в конце 1991 г.), приводятся результаты анализа сообщений прессы, профсоюзных документов и иных материалов, собранных в рамках проекта «Деятельность профсоюзных структур в современной России: трудовые отношения, социальное партнерство и политическое представительство». Вывод: на местах имеет место доминирование региональной власти при слабости профсоюзов и отсутствии ответственного представительства работодателей, в чем нередко заинтересованы лидеры профсоюзов, неспособные оказывать реальное воздействие на руководителей предприятий. При соблюдении внешних атрибутов демократии местная власть навязывает бюрократические правила игры. Подобная практика подтверждается опытом Самарской и Кемеровской федераций профсоюзов. В отчетности профсоюзов и администрации превалирует казуистика и формально-количественный подход, маскирующие их слабую роль в решении социальных проблем. Одна из причин – отсутствие массовой поддержки профсоюзам со стороны низовых организаций. Объективно просматривается роль трехсторонних комиссий –

«гасить» периодически вспыхивающие трудовые конфликты, отказываясь от массовых форм противодействия неправомерным действиям администрации предприятий.

Козина И.М., Карелина М.В., Металина Т.А. Трудовые практики иностранных рабочих в России.

Статья посвящена трудовым отношениям среди иммигрантов. Она подготовлена на основе исследования «Социальный статус работников из Таджикистана в строительной отрасли в России», выполненного сотрудниками исследовательской группы ИСИТО (Самара) и Агентства СИАР (Бишкек) при поддержке МОТ. В июне-сентябре 2003 г. проинтервьюировано 150 таджикских строительных рабочих (50 – в период трудовой деятельности в России, остальные 100 – в Таджикистане). По данным миграционных служб, более 500 тыс. таджиков проживают и трудятся в России (из них 250 тыс. – сезонные работники). Российские работодатели охотно их нанимают: они мало требовательны к условиям и к оплате труда. Изучались условия проживания, режим работы и отдыха, график работы, напряженность труда, его оплата. Обращалось внимание на случаи нарушения прав трудящихся мигрантов, национальных чувств и человеческого достоинства приезжих. Выяснилось, что в Москве 40% от числа опрошенных трудовых мигрантов не оформляли регистрацию по месту проживания. В половине случаев они это связывали с коррупционностью соответствующих инстанций.

Рыбаковский Л.Л. Демографическое будущее России и миграционные процессы.

В статье отмечается, что перспективы воспроизводства населения сейчас в России оказались хуже, чем в большинстве стран Европы. Во второй половине 1990-х годов среднее значение показателя рождаемости по Европе составило 1,4, тогда как в России – 1,3. Автор соотносит Россию с рядом стран Европы и Азии по таким показателям, как суммарный коэффициент рождаемости, ожидаемая продолжительность жизни, естественная убыль населения, внешняя миграция и др. Анализируются данные Росстата по демографической динамике. Отмечается, что в России численность русских за период между двумя переписями (с 1989 по 2002 г.) уменьшилась со 120 млн. до 116 млн. человек. Но реальная убыль русского населения в результате превышения смертности над рождаемостью оказывается значительно выше 4 млн. (по оценкам автора она составила почти 9 млн.). Естественная убыль частично компенсировалась миграцией (общий приток русского населения из бывших союзных республик составил за этот период около 3,4 млн. человек), а также имела место смена национальности проживающими в России представителями иных народов. Автор констатирует, что происходящий в последних четыре года медленный рост рождаемости из-за сохранения высокой смертности не избавит Россию от естественной убыли населения. Следовательно, необходима последовательная миграционная политика в отношении приема соотечественников из стран ближнего и дальнего зарубежья.

Шаронова С.А. Из истории развития социологии образования за рубежом.

Дается аналитический обзор пяти статей из энциклопедии «Социология и образование» [Sociology and Education]. N.Y.: Routledge-Falmer, 2002], полезных для преподавателей, желающих ознакомиться с состоянием западных теоретических исследований по социологии образования. Представлены основные направления. (1) Функционализм. Отмечено, что выделенная Дюркгеймом важность ценностной стороны в образовании и сейчас значима в изучении функционирования образовательных институтов. (2) Теории конфликта. Если функционалисты рассматривают общество как базирующееся на ценностной солидарности, то теоретики конфликта считают социальный порядок продуктом принуждения и идеологической манипуляции. К ним примыкают исследователи, рассматривающие воспроизведение господства капиталистического класса в аспекте отношений между школами и рынками труда, и сторонники теории сопротивления, где изучаются формы протеста учащихся против проведения подобной

социализации в школах. Так, в ранних работах Альтюссер, Боулаз и Гинтиас доказывали, что стратификация системы образования повторяет иерархию рынка труда (общественные колледжи для низших слоев и элитные институты для высшего слоя). (3) Структурализм. Первым структуралистом в исследованиях образования в Британии и США (1960-е годы) назван Бернстайн. Его труды посвящены моральному порядку в школах, организации передачи школьных знаний. Уделено внимание работам П. Бурдьё о проявлениях неравенства и культурных различиях в академической среде французских университетов. (4) Критическая социология. Ее представители утверждают, что образование личности не ограничено системой формального образования. М. Янг выделяет две тенденции современного образования: его коммерциализацию и более выраженный акцент на приобретении знаний, необходимых в профессиональном труде.

Социологические исследования. 2005. № 4.

Большакова О.А. Оплачиваемая работа в жизни студентов.

Изменится ли качество получаемого образования за счет трансформации отношения студентов к самому учебному процессу и участию в нем? Каково влияние оплачиваемой работы студентов на их учебу в вузе? Анализу этих вопросов посвящена данная статья, основанная на эмпирических данных, полученных автором в ходе исследования, проведенного в пяти вузах Москвы, а также в Воронежском и Новосибирском государственных университетах.

Олейник Н.П. Возможен ли «средний класс» в сельских поселениях? Региональный срез.

В статье на материалах Иркутской области предпринята попытка показать связь уровня и качества жизни в сельских поселениях с формированием среднего класса.

Розенбаум М.Д., Ратманская Л.Б., Розенбаум А.В. Психологическая оценка качества жизни пожилых людей (сравнительный анализ).

Материалом для данной статьи послужили результаты исследования, проведенного авторами, в ходе которого были проанализированы различные аспекты качества жизни двух групп пожилых людей, живущих в Украине и эмигрировавших из СНГ в США.

Скок Н.И. Биосоциальный потенциал лиц с ограниченными возможностями и социальные механизмы его регуляции.

Статья основана на результатах исследования, проведенного автором на юге Тюменской области с целью изучения положения различных категорий инвалидов, некоторых аспектов их жизнедеятельности и уровней мотивации на реабилитацию и трудовую деятельность, а также основных факторов, определяющих выбор вектора реализации биосоциального потенциала.

Тюрюканова Е.В., Леденева Л.И. Ориентации детей мигрантов на получение высшего образования.

Статья основана на материалах исследования, проведенного авторами в 2003 г. в рамках проекта Независимого института социальной политики «Анализ доступности высшего образования для социально уязвимых групп». В ней освещаются особенности образовательных ориентаций у детей мигрантов.

Социологические исследования. 2005. № 5.

Темницкий А.Л. Справедливость в оплате труда как ценностная ориентация и фактор трудовой мотивации.

Как показали социологические исследования проблем оплаты труда на российских предприятиях в 1990-е годы, мотив хорошего заработка стал определяющим фактором трудового поведения в обществе, и именно в силу своей доминирующей роли утратил возможность быть независимой дифференцирующей переменной. В качестве объясняющей переменной, а также важного фактора для понимания современных процессов в сфере оплаты труда, по мнению автора, может быть предложен фактор справедливости в оплате труда.

Социологические исследования. 2005. № 6.

Лейбович О.Л. Шушкова Н.В. Промышленные рабочие на уральском заводе.

Авторы исследования предпринимают попытку описания в общих чертах специфики социального мира современных промышленных рабочих, занятых на металлургическом заводе города Нытва в Пермской области.

Панова Л.В., Русинова Н.Л. Неравенства в доступе к первичной медицинской помощи.

Авторы статьи поставили перед собой задачу проанализировать доступность медицинской помощи применительно к наиболее широко используемой населением сфере здравоохранения – системе оказания первичных медицинских услуг. Цель исследования, проведенного в г. Санкт-Петербурге, – изучение различий в доступе к первичным медицинским услугам между социально-статусными группами населения и выявление влияния структурных и процессных характеристик первичной медицинской помощи на оценку потребителями доступности амбулаторно-поликлинических услуг.

Черняева Т.И. Социальная реабилитация.

Материалом статьи послужил социологический анализ наиболее распространенных в России и за рубежом практик взаимодействия с нетипичными детьми. Под нетипичностью понимаются функциональные ограничения, неспособность к какой-либо деятельности в результате заболеваний, отклонений или недостатков развития, нетипичного состояния здоровья, внешности вследствие неадаптированности среды к особым нуждам индивида. Результаты исследования, проведенного автором статьи, показывают, что для решения проблем аутичных семей и обеспечения социальной интеграции необходима сильная социальная политика, способствующая взаимодействию всех заинтересованных акторов на всех институциональных уровнях.

Социологические исследования. 2005. № 7.

Рязанцев С.В., Письменная Е.Е. Безработица и новые формы занятости населения на Северном Кавказе.

Проведенное авторами статьи исследование занятости населения Северного Кавказа позволило посмотреть на проблему занятости и рынка труда в этом регионе с различных позиций, выдвинуть ряд контраргументов и развеять мифы, сложившиеся вокруг ситуации на региональном рынке труда. Кроме того, исследователями сформулированы предложения по развитию политики занятости на Северном Кавказе, разработке и реализации комплексов мероприятий, направленных на улучшение сложившейся ситуации.

Удальцова М.В., Воловская Н.М., Плюснина Л.К. Четыре среза занятости: ценности, мотивация, доходы, мобильность.

В статье приводятся результаты обследования занятого населения Новосибирской области. В ходе исследования были затронуты различные аспекты жизнедеятельности респондентов. Был выявлен ряд зависимостей и социокультурных доминант, благодаря которым может быть выработан дифференцированный подход к управлению занятостью различных групп населения в связи с тем, что различны их социальные признаки, потребности, мотивация, ценности, ценностные ориентации, доходы, уровень образования, специальность, квалификация.

Чередниченко Г.А. Личные планы выпускников средней школы.

В статье изложены результаты исследования, проведенного в 2004 г. среди выпускников средних школ Новосибирской области. Полученные результаты свидетельствуют о наличии некоторой однородности профессиональных намерений и ожиданий, выравниваемости субъективных ориентаций групп молодежи.

Социологические исследования. 2005. № 9.

Бессокирная Г.П. Стратегии выживания рабочих.

Статья посвящена анализу стратегий выживания рабочих в трансформирующемся российском обществе. Представлен эмпирический материал, полученный в ходе ряда исследований занятости рабочих как в столице, так и России в целом. Анализ социальных последствий адаптационных процессов позволяет автору сделать вывод о том, что ни одна из массовых стратегий, выработанных рабочими для адаптации в новых условиях труда и жизни, не является успешной и не приводит к росту удовлетворенности жизнью в целом.

Козырева П.М. Некоторые тенденции адаптационных процессов в сфере труда.

Предметом исследования автора статьи стали адаптационные процессы в сфере труда. Данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ), используемые автором, показывают, что в этой сфере происходят некоторые позитивные сдвиги. В целом происходящие перемены свидетельствуют о формировании работника нового типа с отношением к труду, адекватным рыночной ситуации.

Петров В.Н. Иноэтничные мигранты и принимающее общество. Особенности проблемного взаимодействия.

Автор анализирует ситуацию взаимодействия турок-месхетинцев и принимающего общества в Краснодарском крае, которая характеризуется как неуспешная интеграция и незавершенная миграция.

Социологические исследования. 2005. № 10.

Ярская-Смирнова Е.Р., Романов П.В. Проблема доступности высшего образования для инвалидов.

В основе данной публикации – результаты исследовательского проекта «Доступность высшего образования для инвалидов», реализованного в 2002–2003 гг. группой саратовских социологов под руководством Е.Р. Ярской-Смирновой. В статье обобщается опыт получения в нашей стране молодыми людьми-инвалидами высшего образования, показана острота

проблемы доступности для них образовательных услуг, выявляются особенности так называемого интегрированного образования студентов-инвалидов в специфической социокультурной среде вуза.

Мир России. 2005. № 2.

Гребнев Л.С. Образование: рынок медвежьих услуг?

В последние годы в нашей стране термины «образование» и «образовательные услуги» часто используются начальством как синонимы. Это относится и к директивной, управленческой литературе, и к специальной – научной и методической. Вот, например, как выглядит начало проекта «Методики расчета стоимости образовательного услуги общего образования»: «Определения. Федеральный норматив общего образования – это стоимость стандартной образовательной услуги в расчете на одного учащегося... Стандартная образовательная услуга – годовой процесс обучения учащихся общеобразовательного учреждения». Отсюда один шаг до узко экономического подхода к образованию как одному из многочисленных социальных благ (услуг – наряду с медициной, жилищно-коммунальным хозяйством (ЖКХ), «культурой» и т.п.), внешних по отношению к человеку, у попыткам выстроить достаточно прямые связи «затрат и результатов», пронормировать их по отношению к получателю услуги, отдельно взятой «душе» в виде норматива финансирования, с одной стороны, и образовательного стандарта, с другой, к рыночному видению образования как такового.

Иванченко Г.В. На пороге профессиональной карьеры: социальные проблемы и личностные стратегии выбора.

Опасения общества по поводу ситуации, когда значительная часть выпускников высшей школы начинает работать не по своей специальности или не может найти рабочего места вообще, возникли не сегодня. Известной метафоре «призрачного вокзала, где поезда уже не ходят по расписанию», отнесенной У. Бекком к затронутым безработицей секторам системы образования, уже почти двадцать лет. Профессиональное самоопределение личности традиционно рассматривается почти исключительно как процесс выбора на этапе окончания средней школы. Можно говорить о не меньшей личностной значимости выбора выпускников вуза в сравнении с тем, перед которым оказываются выпускники средней школы. Дополнительную напряженность профессиональному выбору студентов выпускных курсов сообщает его «увязанность» с задачами жизненного выбора выпускников с задачами жизненного выбора (жизненных выборов). Вследствие этого теоретический анализ их профессионального самоопределения требует обращения к понятиям и конструктам, используемым в психологии и социологии для отражения рефлексивной и мотивационной составляющих самоопределения. В статье приводятся и анализируются результаты исследования стратегий профессионального самоопределения и имплицитных концепций профессионализма выпускницами столичных и региональных, технических и педагогических вузов.

Мир России. 2005. № 3.

Аузан А.А. Общественный договор и гражданское общество.

Статья основана на материалах лекции автора, прочитанной в декабре 2004 г. в литературном кафе «Bilingua» (О.Г.И.) в рамках проекта «Публичные лекции. Полит.ру». Первая ее часть – обзор концептуальных представлений о проблемах экономического развития (в каких случаях и как страны преодолевают отсталость, выходят из исторически накатанной, но не ведущей к развитию колеи). Вторая – ясная реконструкция российской ситуации с начала 1990-х годов, революции социальных отношений, появления новых социальных игроков – олигархов. По мнению автора, Россия в 2003 г. прошла в своем

развитии через точку бифуркации, когда было возможно избрать путь построения общественного договора. В статье обсуждается вопрос о культурной самобытности России, природе ее «надконституционных ценностей», пределах возможностей иностранного культурного импорта и «колониального насаждения» модернизационных моделей.

Мир России. 2005. № 4.

Ловцова Н.И., Ярская-Смирнова Е.Р. Демографическая проблема: кто виноват и что делать?

Рождаемость на уровне простого воспроизводства (или ниже) сегодня характерна для 64 стран, население которых составляет 44% человечества, причем во многих из этих государств демографические показатели остаются стабильно низкими в течение ряда десятилетий, что и определяет акцент на мерах, направленных на повышение рождаемости. В настоящей статье демографическая ситуация рассматривается как социальная проблема; обсуждаются мотивы, результаты и ограничения проводящейся демографической политики; а также мнения представителей различных социальных групп о политике в области народонаселения.

Сидорина Т.Ю. Структура российского общества – вызовы социальной политике.

Смирнов С.Н. Фактор времени в социальной политике.

Общественные науки и современность. 2005. №3.

Заславская Т.И. Человеческий потенциал в современном трансформационном процессе.

Считая, что для реформирования России очень важны критерии движения вперед, поиск новых социальных координат, Т.И. Заславская предлагает методологию, основанную на выделении социетальных типологических пространств. Даются основные характеристики этих пространств. Анализируется пространство посткоммунистических трансформаций, в котором выделяются такие координатные оси, как эффективность институциональной системы, качество социально-групповой структуры и человеческий потенциал общества. Исследуются соотношения и связи осей трансформационного пространства. Отмечается, что соотношение институтов – не главная цель реформ, а прежде всего инструмент достижения более фундаментальной цели – совершенствования социально-групповой структуры и роста человеческого потенциала общества. Подчеркивается, что уровень человеческого потенциала имеет иную природу нежели структурные свойства общества и что человеческий потенциал существенно зависит от двух других выделенных проекций общественного устройства. Человеческий потенциал – наиболее инерционная социетальная характеристика, для его роста требуются значительные усилия и долгое время; обратное же его влияние реализуется стихийно, повсеместно и повседневно. Один из примеров такого влияния – распространенность неправовых практик, полукриминальной экономической культуры. Дается краткая характеристика содержания и компонентов человеческого потенциала.

Общественные науки и современность. 2005. №4.

Заславская Т.И. Человеческий потенциал в современном трансформационном процессе.

Окончание статьи, начатой в № 3. Динамика человеческого потенциала рассматривается как индикатор качества социального развития, подчеркивается, что целью модернизации должно быть наращивание и эффективное использование человеческого потенциала. Исследуются изменения различных компонентов человеческого потенциала в СССР и России – социально-демографического, социально-экономического, социально-культурного, инновационно-деятельностного. Давая интегральную оценку динамики человеческого

потенциала, автор приходит к выводу, что в 1990-е гг. социальное развитие России характеризуется тенденциями, обратными мировым, и что одна из важнейших задач – преодоление этих тенденций. Формулируется следующая позиция: если наращивание человеческого потенциала объективно служит терминальной целью социетальных реформ, то достигнутый уровень этого потенциала – ключевой фактор их реализации.

Перепелкин Л.С., Стельмах В.Г. Нелегитимная иммиграция и неофициальная занятость в Российской Федерации: зло, благо или неизбежность?

Авторы статьи дают балансную оценку российскому феномену нелегитимной иммиграции – потоку граждан стран СНГ, законно въезжающих в РФ с целью неофициального трудоустройства (цивильной по содержанию трудовой деятельности, но не оформленной юридически в соответствии с российскими правилами использования труда нерезидентов). Показано, что с одной стороны, появление в 1990-е гг. из-за рубежа значительных групп экономически активного населения, используемого затем на непрестижной работе (строительство, ремонт дорог, торговля с лотков и пр.) позволило решить проблему дефицита ряда услуг и насытить потребителей основными товарами. Однако, с другой стороны, негативный социальный резонанс теневой занятости значительно превосходит сиюминутные выгоды от использования труда «гастарбайтеров» с постсоветского пространства.

Общественные науки и современность. 2005. № 5.

Шкаратан О.И., Иванов И.М., Иняевский С.А. Анализ социально-экономического неравенства россиян.

Статью открывает анализ ситуации с социально-экономическим неравенством в России по материалам публикаций и государственной статистики. Поскольку согласно этим данным Россия по показателям социально-экономического расслоения входит в группу стран со средним уровнем неравенства, хотя в ней, как известно, средние слои малочисленны и к тому же в большинстве своем по уровню жизни близки к низам, авторы предлагают свою систему расчета показателей социально-экономического неравенства. Описываются принципы конструирования индикаторов неравенства в уровне жизни на материалах представительных опросов 1994 и 2002 гг. Приводятся расчеты динамики распределения респондентов, выделенных по владению движимым и недвижимым имуществом, по доходам, в том числе на члена семьи, и иным показателям. В частности, сравниваются средние арифметические и медианные показатели уровня жизни экономически активного населения, приводятся данные о взаимосвязи показателей благосостояния (коэффициенты Спирмена и Крамера).

Романов П.В., Ярская-Смирнова Е.Р. Социальная политика и социология телесности: возможные пересечения.

Авторы пытаются проанализировать соотнесенность современных теоретизаций телесности с проблематикой социальной политики. В последние годы, в эпоху постсовременности, формируется признание роли телесности в повседневной жизни, открываются новые возможности для анализа судьбы тела в проектах социальной политики, появляются новые измерения практик социального обслуживания. Анализируются такие аспекты темы, как тело в социальных науках и социальной политике; совместимы ли дискурсы телесности и социальной политики; преодоление дуализма тело/ разум в методологии социальных наук и перспектива телесности; социология тела: преодоление недостатков медицинской и социальной моделей инвалидности; опасности и риски тела в социологии социальной политики.

Проблемы прогнозирования. 2005. № 2.

Иванова Т.Д. Трудовая миграция россиян (некоторые результаты социологического исследования).

В статье представлены результаты обследования трудовой миграции населения России, проведенного в 2000 г. в рамках проекта Независимого исследовательского Совета по миграции стран СНГ и Балтии при финансовой поддержке Фонда МакАртуров и Фонда Форда.

Проблемы прогнозирования. 2005. № 3.

Яременко Г.А. Некоторые проблемы современной политики доходов населения в России.

В статье рассматриваются проблемы динамики и структуры доходов населения России. Делается вывод, что задачи реформирования сферы доходов непосредственно связаны с преодолением ограничительной политики трудовых доходов и одновременно их неоправданной поляризацией по группам населения.

Проблемы прогнозирования. 2005. № 4.

Ржаницына Л.С. Задачи государственного регулирования цены труда в среднесрочной перспективе.

В статье предпринята попытка обосновать приоритет государственной политики в общем объеме социально-экономических проблем, следуя которому можно решить комплекс задач по преодолению бедности, повышению уровня жизни и стимулированию экономического роста. Это, на взгляд автора – решительное повышение цены труда – категории, которая соединяет в себе социальное и экономическое в современном обществе. Поэтому управленческое воздействие именно в этой области наиболее эффективно в целях желаемого роста экономики.

Флоринская Ю.Ф. Нужен ли России тотальный пограничный контроль?

В статье, подготовленной по результатам опросов населения районов на российско-казахстанской границе и в городах Омске и Оренбурге, рассматриваются вопросы двусторонних миграций, а также потока мигрантов из Казахстана в Россию: цели, сроки, конечное направление поездок. Выявлены предпочтения мигрантов и причины нелегального въезда в Россию.

Подготовлено Е.В. Надеждиной