

Уроки монетизации льгот

Л.Н. ОВЧАРОВА, А.И. ПИШНЯК

Статья посвящена одному из серьезных вопросов современной системы социальной поддержки населения в России, вопросу о переходе от практики предоставления льгот нуждающимся категориям населения к выплатам денежных компенсаций. Авторы не только детально характеризуют виды льгот, категории их адресатов, но и рассматриваются различные сценарии монетизации этого вида социальной поддержки. В статье анализируются последствия принятия Федерального закона № 122-ФЗ «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"», вступившего в силу с 1 января 2005 г., а также гипотетические сценарии монетизации льгот.

Из истории вопроса

После встречи нового 2005 г. праздничное настроение многих россиян омрачили события, обусловленные вступлением в силу Федерального закона № 122. В народе его называют законом «О монетизации льгот». И хотя замена натуральных льгот денежными компенсациями — это далеко не единственная инициатива данного закона¹, в начале прошлого года именно данная реформа стала причиной массового протеста пожилых людей. С чем столкнулись наши граждане в первые дни 2005 г., помня о том, что в стране уже несколько лет имеет место экономический рост, и законодательная и исполнительная власть обещали не ухудшить их положения в ходе замены льгот денежными компенсациями? Во-первых, большинство льготников в одночасье 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 начало Нового года оказалось похоже, скорее, на Первомайскую демонстрацию пожилых людей, которые осознали, что у них опять отобрали больше, чем компенсировали.

Спустя год ситуация успокоилась, но тема монетизации льгот остается актуальной как для населения, так и для лиц, принимающих управленческие

¹ Отметим, что и в самом названии закона понятие монетизации, как и другие социальные термины, отсутствует — *Ред.*

решения. Согласно оценкам Минфина РФ, на компенсационные выплаты в связи с данной социальной реформой Правительство РФ в 2005 г. выделило 500 млрд руб. из федерального бюджета.

С 1 января 2006 г., согласно Федеральному закону № 122 должен был начаться второй этап монетизации, предусматривающий замену льгот на оплату ЖКУ денежными компенсациями. Но и к апрелю 2006 г. не наблюдалась какая-либо активность, обусловленная реализацией данной законодательной нормы. Возможно, памятуя о социальной напряженности, сопровождавшей реструктуризацию транспортных, медицинских и санаторно-курортных льгот, Правительство РФ отказалось от реализации уже принятого закона, а возможно, сюрпризы нас ждут впереди. Мы решили еще раз обратиться к данной проблематике, для того чтобы понять основные уроки монетизации.

Начнем 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 [Александрова, Овчарова 2003, с. 42—45]. В советское время льготы были частью распределительного механизма, который, при уравнительном подходе к оплате труда, обеспечивал тем не менее неравенство в доступе к материальным благам.

Однако на протяжении прошлого века функции льгот трансформировались: в 1920—1940-х годах льгота являлась формой признания и социальной наградой за заслуги перед Отечеством;

в 1950—1980-х годах 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.) [Доклад Бюро МОТ 2002]. 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 большое число законодательных актов, предоставляющих льготы на оплату лекарств, транспорта, жилищно-коммунальных и других услуг для большого числа 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 другим 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 [Александрова, Овчарова 2003]. В результате многие льготники были исключены из числа получателей, а оставшиеся имели неравный доступ ко льготам.

Экономическая суть противоречий системы льгот проявилась в следующем: в условиях плановой экономики Госплан определял стоимость услуг, цену и плановые убытки, которые покрывал бюджет. В рамках рыночных отношений предприятия сами оценивают убытки от льгот и выставляют счета бюджетам муниципалитетов или регионов [Курляндская 2005]. Те, в свою очередь, не соглашались с ними, и, исходя из собственных приоритетов, частично финансируют расходы поставщиков льготных услуг. Таким образом, сектор городской инфраструктуры оказался в кризисном состоянии.

Урок первый — статистический: сколько у нас льготников и льгот?

Описывая систему социальных льгот до момента монетизации, 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 [Малева, Овчарова 2005]. В первую очередь это относится ко 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.

Ответим на вопрос: сколько людей и домохозяйств имели право на льготы, а сколько людей получали 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»². Начнем с оценки распространенности права и фактов получения льгот на индивидуальном уровне. Основные результаты, полученные на данных НОБУС, приведены в табл. 1. Итак, о своем праве на льготы заявило 27,2% населения, при этом 6% или 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

² В своем исследовании мы опирались на базу данных Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах, содержащую информацию о 40 тыс. домохозяйств и их включенности в систему льгот по состоянию на второй квартал 2003 г. Данный источник информации позволяет моделировать большинство параметров, характеризующих значимость льгот для российских семей.

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

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):	1,1	9,7	1,0	5,5	1,2	14,7
	4,4	10,0	6,3	11,5	3,3	11,5
	0,8	5,4	0,9	6,3	0,8	5,7
	0,3	0,1	0,3	—	0,3	0,1
	1,4	0,8	2,1	3,7	1,0	0,8
	0,2	1,4	0,2	1,0	0,2	1,4
	1,8	2,8	1,8	4,5	1,6	3,2
	0,4	1,8	0,5	—	0,5	2,9
	15,0	27,1	17,3	40,3	13,3	26,6
	0,4	1,0	0,3	0,7	0,5	1,0
	1,4	14,9	0,1	—	2,0	17,5
	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
	0,4	0,1	0,3	—	0,5	0,1
	3,5	15,7	6,8	22,6	2,5	8,3

* Один человек может принадлежать к нескольким льготным категориям.

такая группа льготополучателей, как «ветеран труда», к которой относится 15% всего населения или 34% населения в возрасте 40 лет и старше. Также широко представлены среди льготников инвалиды и категории граждан, имеющих определенные заслуги перед государством.

Важно подчеркнуть, что ряд льготных ресурсов стал чем-то вроде 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 таковыми оказались 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 не 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 отношения 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).

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 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, действующая до начала процесса монетизации, не выполняла данной функции, что мы уже отмечали, рассматривая структуру доходов и располагаемых ресурсов.

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

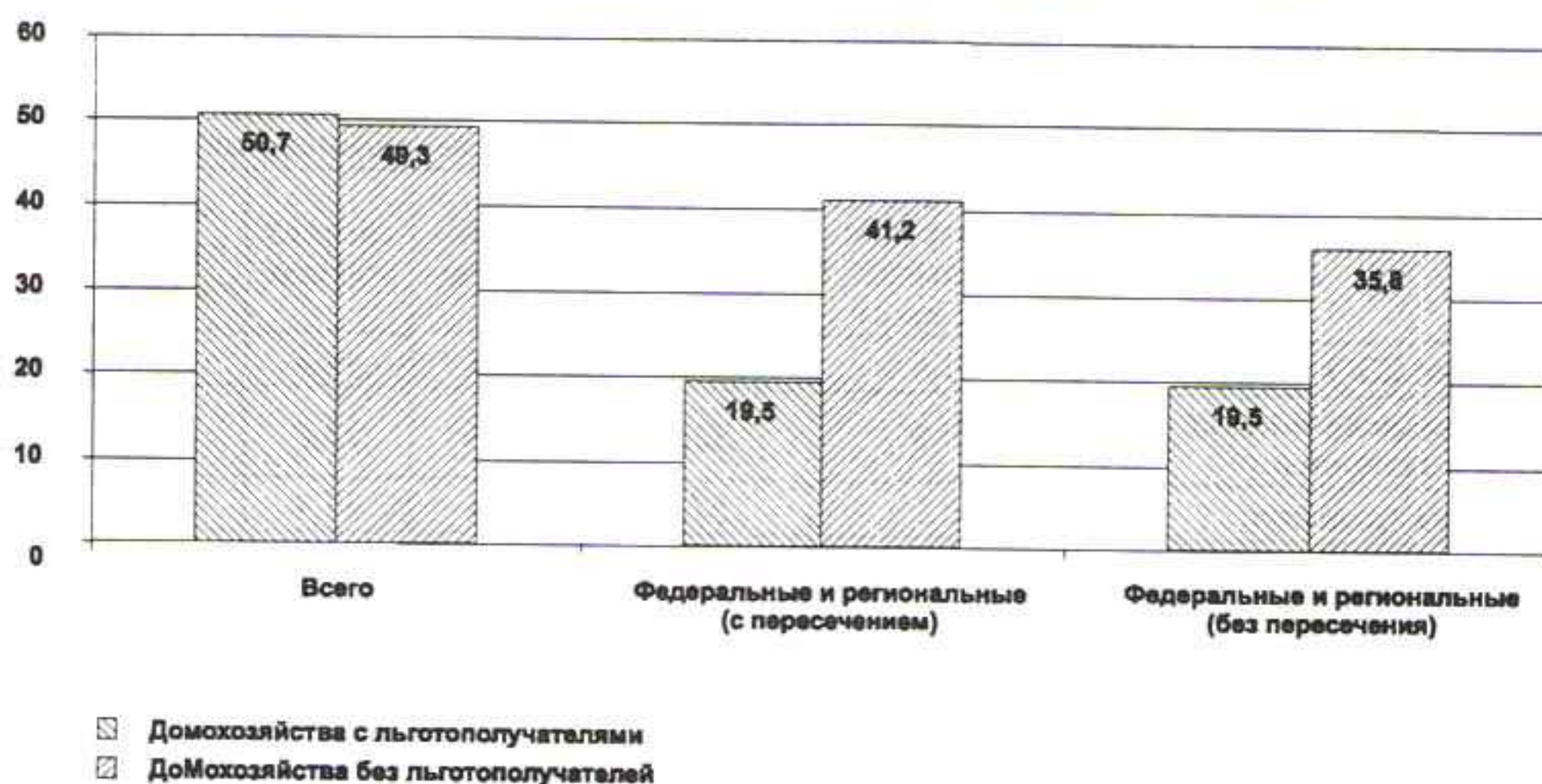


Рис. 1 Домохозяйства, имеющие в своем составе получателей льгот (%)

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

являлись приоритетной группой для государственных социальных программ натуральных льгот и субсидий.

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,

Таблица 3. Распространенность видов льгот (%)

Виды льгот	Доля домохозяйств, получающих отдельные виды льгот	В том числе проживающие в:				
		мегаполисах	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

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 итоге пользуются данной услугой, так же как и городские жители.

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.

Мы 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. исключили случаи, когда несколько членов семьи имеют право на льготы на оплату ЖКУ, а реально используется только самое ресурсоемкое право одного человека. В табл. 5 мы привели матрицу сочетания различных видов льгот на домохозяйственном уровне, из которой следует, что одновременно пять наиболее распространенных видов льгот получает всего лишь 0,3% от общего числа

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

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

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 на оплату ЖКУ. Она доступна 17,9% всех российских семей. Когда к данному набору еще добавляется получение льготных лекарств, то 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.

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 приоритетной 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 такого 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 — это 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 домохо-

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

	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

* Стоимостная оценка льгот выполнена И.И. Корчагиной в рамках совместного проекта.

зяйству-получателю во II квартале 2003 г. данная социальная программа предоставляла услуги на 425 рублей (табл. 6).

Семьи пенсионеров, одиноких матерей с детьми и 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.

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 большую 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.

Урок второй, экономический: рост тарифов и дифференциация льготников нивелировали позитивные эффекты монетизации

Согласно Федеральному закону № 122 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 полномочий [Курлядская 2005].

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 [Монетизация льгот и меры социальной поддержки... 2005]. 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) относительно остальных льготных категорий изменения регулируются региональным законодательством, но Федеральный закон устанавливает правило, что эти изменения не должны привести к ухудшению положения граждан, имеющих льготы;

3) 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.

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. схему на рис. 2 с пересечением), а во-вторых, 4,6% семей включают льготников, одновременно проходящих по региональным и федеральным программам (см. схему на рис. 2 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 вышеобозначенных 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,

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
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



Рис. 2 Изменение величины располагаемых ресурсов всех домохозяйств после монетизации льгот (%)

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.

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 чел., 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 рост числа пострадавших до 53%, и фактически половина страны оказалась под воздействием негативного эффекта монетизации.

На рис. 3 и 4 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.

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 РФ, еще шесть, в том числе и Москва, полностью сохранили систему натуральных льгот, а остальные приняли некоторые 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 неполной.

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% от общей численности населения до 26,8%. Таким образом, можно утверждать, что монетизация льгот сокращает бедность среди



Рис 3 Изменение величины располагаемых ресурсов домохозяйств с льготополучателями федерального мандата после монетизации льгот (%)



Рис 4 Изменение величины располагаемых ресурсов домохозяйств с льготополучателями регионального мандата после монетизации льгот (%)

федеральных льготников: до монетизации льгот среди них доля бедных 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),

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 роста 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

и именно этот результат есть реальность, хотя и не связанная с реализацией Федерального закона № 122.

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.

Урок четвертый — управленческо-коммуникационный: почему федеральная власть оказалась крайней

Несмотря на то что в экспертном сообществе проблема монетизации льгот обсуждалась с 1998 г., процесс подготовки и принятия Федерального закона № 122 проистекал практически молниеносно. В мае 2004 г. данный процесс стартовал, когда Правительство представило свои намерения по реформированию льгот в Совете Федерации, а 31 августа этого же года закон опубликован в «Российской газете» [Александрова, Коваленко, Кузнецова 2005].

В целом население имело слабое представление о том, с какой конкретно целью происходит замена льгот денежными выплатами и что конкретно получит каждый льготник в результате реформ. Федеральная власть развернула массированную пропагандистскую деятельность по поводу будущей эффективности предстоящих реформ, которая должна были проявиться в превышении полученных денежных компенсаций над стоимостью отмененных льгот. Действительно, в 2005 г. предполагаемый объем финансирования льгот удваивался, при этом «стрелки», в случае некоторых издержек, настоятельно переводились на региональные власти, что должно было «повернуть в их стороны гнев народа»

в случае возможных организационных нестыковок. Напомним, что в период подготовки закона в стране не существовал реестр льготников, и он начал в ускоренном режиме формироваться в конце 2005 г.

В реальности в роли основных экспертов, разъясняющих смысл реформ, оказались сотрудники органов социальной защиты, непосредственно контактирующие с населением, и в большей степени представляющие интересы региональных властей. В результате население, столкнувшись с издержками монетизации, обвинило в этом различные ветви федеральной власти, и только 5% считали, что ответственность за обострение социальной ситуации несут местные власти и губернаторы [Хахулина 2005, с. 58]. С пониманием и одобрением к проведению данной реформы в январе 2005 г. относилось только 17% населения [Там же, с. 56]. Спустя 10 месяцев после начала процесса замены льгот денежными компенсациями, общие оценки результатов данной реформы сместились в сторону оптимизма: в январе треть опрошенных ожидала ухудшения своего материального положения в ходе процесса монетизации, а к ноябрю их доля сократилась в 2 раза [Там же, с. 59].

Реализуемая программа монетизации льгот позволяла регионам, в рамках своей ответственности за региональных льготников, численность которых в 2 раза выше, выбирать собственную схему реформирования. Согласно данным Института экономики города только три субъекта Федерации (Татарстан, Тверская и Тюменская области) монетизировали большинство льгот. Порядка 20 регионов практически сохранили ранее действующую систему натуральных льгот, а остальные придерживаются некоторого промежуточного варианта. Исследователи назвали данный результат «высокая цена скромных достижений» [Александрова, Коваленко, Кузнецова 2005], и это действительно так. Поскольку практически сохранились льготы на оплату ЖКУ и регионы не спешат монетизировать льготы региональных льготников.

Столкнувшись с ситуацией массового протеста, Правительство практически вернулось к транспортным льготам и успокоило недовольных посредством увеличения пенсий и компенсационных выплат отдельным категориям, не вступив при этом в содержательный общественный диалог.

Урок пятый — прогностический: возможности и риски монетизации льгот на оплату услуг ЖКУ

Ранее уже отмечалось, что монетизация 2005 г. — 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 отдельно остановимся на понимании 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, остановимся на понимании общего макроэкономического контекста, характеризующего расходы домохозяйств на оплату услуг ЖКУ. Данные о динамике структуры потребительских

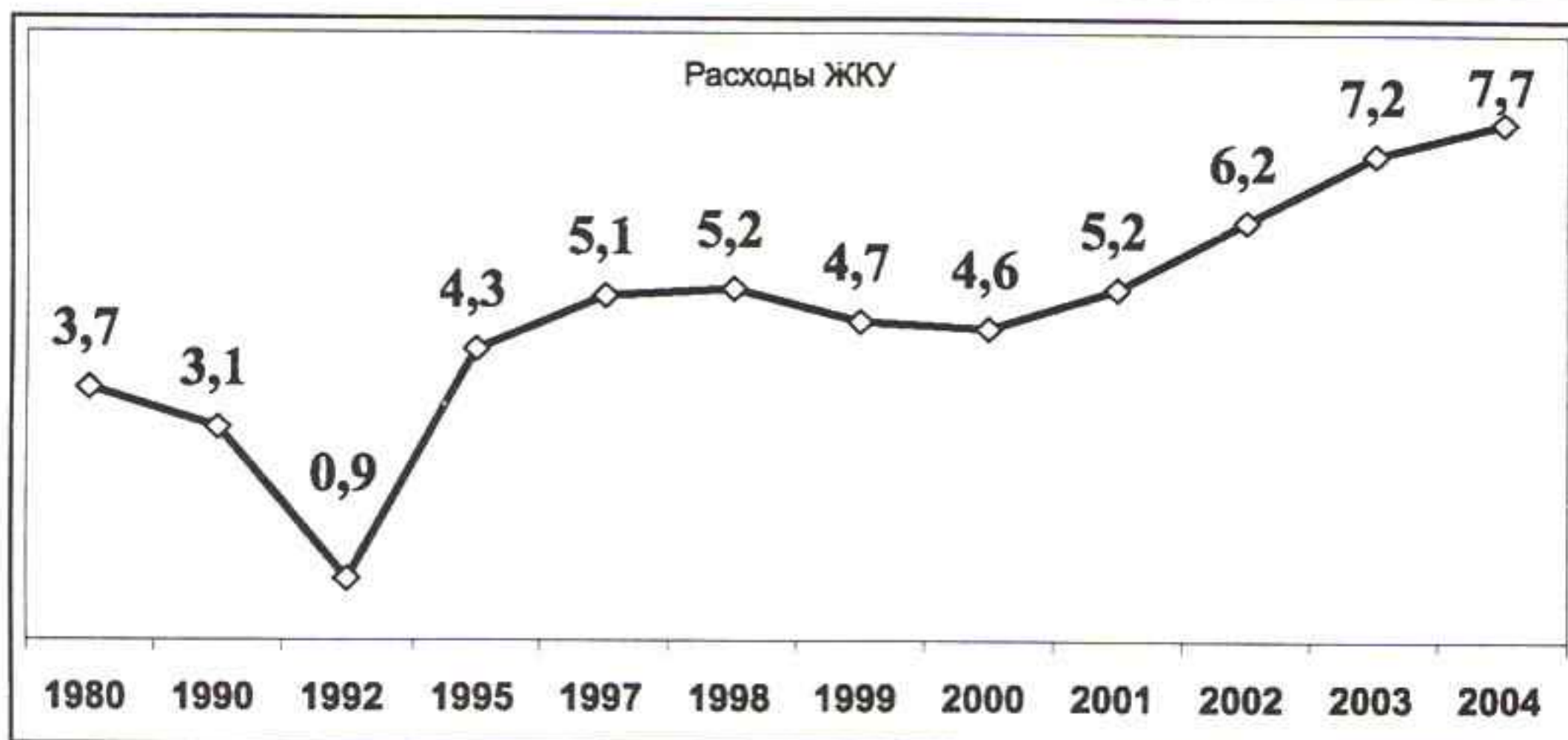


Рис. 5 Расходы российских домохозяйств на оплату ЖКУ (% от общего объема потребительских расходов)

Источники: [Жилищное хозяйство 2004, с. 205; Россия в цифрах 2005, с. 114].

расходов свидетельствуют о том, что за последние пятнадцать лет происходили значимые изменения в доле расходов населения на оплату ЖКУ (рис. 5).

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 времени [Вступление России в ВТО... 2004, с. 115—120]. 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.

Приведенные выше данные иллюстрируют ситуацию, характерную для всех домохозяйств Российской Федерации, однако имеет место существенная разница в оплате услуг ЖКХ в региональном разрезе. В частности, стоимость горячего водоснабжения для жителей 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 обл. за отопление 1 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

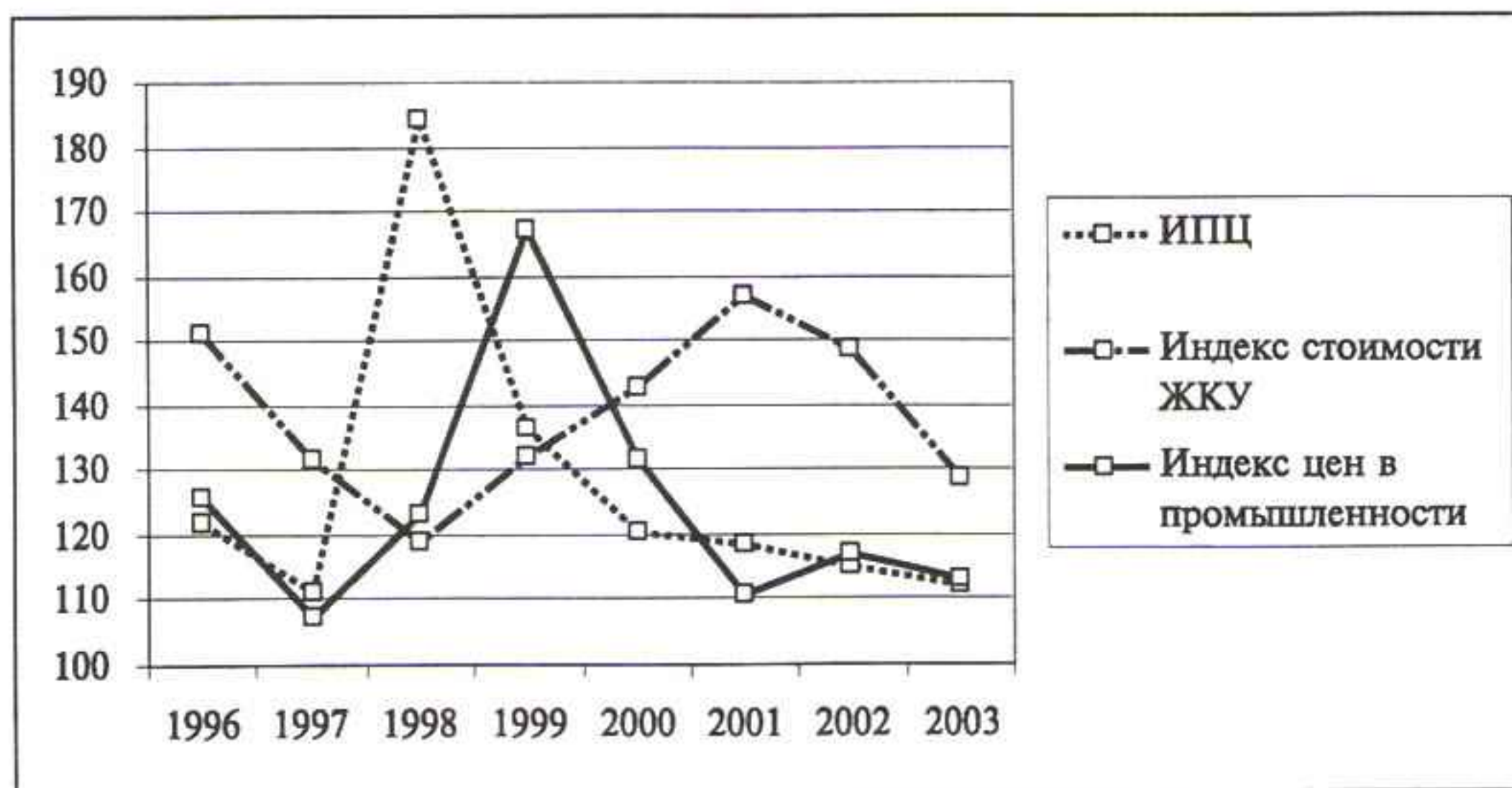


Рис 6 Динамика индексов потребительских цен, цен промышленных производителей и стоимости жилищно-коммунальных услуг за 1996—2001 гг. (в %)

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. 7). В 1-м дециле всего 18,7% домохозяйств являются получателями этого вида льгот, а в 4, 5, 6 — более 44%. Сегмент льготополучателей в самой малообеспеченной группе населения не только значительно уже, чем в среднеобеспеченных, но уступает даже 10% группе с максимальными распола-



Распределение льгот на оплату ЖКУ
 Коэффициент фондов = 31 раз Коэффициент Джини = 0.424

Рис 7 Доля семей – получателей льгот на оплату ЖКУ, и доля льгот на оплату ЖКУ в располагаемых ресурсах семей-получателей в разрезе децильных групп (%), НОБУС, 2 кв. 2003 г.)

гаемыми ресурсами³. 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).

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, базирующиеся на фиксированных суммах выплат и ориентированные 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

³ Располагаемые ресурсы включают все денежные и неденежные поступления домохозяйств.

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./мес., цены 2006 г.)	385,80
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.)	123,40
Стоимость льгот (млрд руб./год, цены 2006 г.)	105,0
Рост затрат по сравнению со стоимостью льгот (%)	17,50

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% 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% от общего числа 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.

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.⁴ При этом среди домохозяйств-льготополучателей 57,5% получат компенсацию на уровне 100% и выше, у 17,8% — компенсации только частично возместят отмену льгот, и 24,7% вообще не получат компенсации.

⁴ В данном случае мы использовали данные макроэкономического прогноза ЦМАКП, 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.

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 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 происходить 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 потребует увеличения расходов на 17%, а в случае включения в программу домохозяйств без пенсионеров — на 40%.

Некоторые общие выводы

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 том, что произошла замена 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 тем, что оказались синхронизированы во времени два процесса: монетизация и рост 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, и поэтому 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 в 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, т. к. рост цен на ЖКУ опережает общую инфляцию, и имеет место высокое неравенство в распределении поступлений от льгот между домохозяйствами-льготополучателями.

Литература

Александрова А.Л., Коваленко Е.А., Кузнецова П.О. Реформирование натуральных льгот на региональном уровне: высокая цена скромных достижений // СПЕРО. № 3. НИСП, 2005.

- 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.
- Вступление России в ВТО: мнимые и реальные социальные последствия // Серия «Научные проекты НИСП — IISF Working Papers». М.: Поматур, 2004.
- Выступление Г.В. Курляндской на Третьей ежегодной научной конференции Независимого института социальной политики в феврале 2005 г. <http://www.socpol.ru/news/conf2005.shtml>
- Гейц И.В. Гарантии, социальная защита и поддержка населения в Российской Федерации. М.: Дело и Сервис, 2005.
- Головина Н.В., Курляндская Г.В. Еще раз о льготах // СПЕРО. № 3. НИСП, 2005.
- Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. М., 2004.
- Монетизация льгот и меры социальной поддержки: Сб. норматив. док. / Отв. ред. Е.Н. Волкова, М.: ГроссМедиа, 2005.
- Овчарова Л.Н., Малева Т.М. и др. Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность. М.: НИСП, Издательство ГУ-ВШЭ, 2005.
- Предложения к стратегии содействия сокращению бедности в России: анализ и рекомендации. Доклад Бюро МОТ, 2002.
- Россия в цифрах. 2005: Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2005.
- Хахулина Л.А. Монетизация льгот в зеркале общественного мнения // СПЕРО. № 3. НИСП, 2005.