

Фактор времени в социальной политике¹

С.Н. СМЕРНОВ

Реформирование социальной политики, которое продолжает осуществляться в Российской Федерации в конце XX — начале XXI в.² показывает, что принимаемые в этой области решения не всегда являются гибкими, адаптированными к фактору времени. Между тем в результате действия этого фактора объективно меняются приоритеты в социальной политике. Социальные вопросы, актуальные для недавнего прошлого, оказываются вытесненными на периферию, в то время как решение ранее периферийных социальных проблем становится значимым для общества. Действие фактора времени в социальной политике раскрывается через изменения с течением времени тех внешних условий, которые на нее влияют. Эти условия не являются однородными. Их можно разделить на несколько крупных групп, в числе которых — политические, структурные и экономические условия.

Однозначно действие влияющих на социальную политику условий, которые относятся к *политической* их группе. Крайний пример: в тоталитарном обществе нельзя говорить о либеральной социальной политике, поскольку в нем власть стремится ограничить права и свободы человека, беря на себя заботу о распределении социальных благ. Как правило, такое распределение происходит на основе нормативных принципов (социальная норма площади жилья, минимальная заработная плата, максимальный размер государственной пенсии и т. д.). В демократических режимах такое тоже возможно, но при этом в зависимости от

¹ В основу статьи положены материалы доклада автора на VI Международной научной конференции ГУ ВШЭ «Модернизация экономики и выращивание институтов» (Москва, апрель 2005 г.).

² В числе наиболее значимых позиций последнего времени — вступивший в действие 1 января 2005 г. так называемый закон о монетизации льгот, который на самом деле имеет совершенно иное предметное название (Федеральный закон № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и действующий с 1 февраля 2005 г. новый Жилищный кодекс Российской Федерации).

Фактор времени в социальной политике

своих доходов домохозяйство может самостоятельно улучшать свои жилищные условия, законно получать, наряду с трудовыми, и другие виды доходов, предпринимать другие самостоятельные действия по повышению уровня своего материального благосостояния. Социальный норматив становится социальным стандартом и используется в основном для поддержки низкодходных домохозяйств.

Политические условия наименее заметно изменяются с течением времени. Возможны одномоментные или хронологически сжатые переходы этой группы условий из одного качественного состояния в другое, однако после этого происходит настройка этих условий в стратегических рамках нового качественного состояния. Опасность недооценки изменившихся политических условий в социальной политике, как правило, чревата не столько неправильным распределением ресурсов, сколько вооруженными противостояниями и прямыми потерями человеческих жизней. Опыт России 1917 г. и 1991 г. дает яркие, хотя и разномасштабные иллюстрации этого.

Кроме того, здесь имеется и еще одно принципиальное обстоятельство. Так, после 1917 г. действия российской власти в социальной сфере определялись внеэкономическими (так называемыми классовыми) соображениями. Ярким примером является упразднение в 1918 г. в городах института частных доходных домов. После 1991 г. российская власть, проводя социальные реформы, первоначально также пыталась извлечь практическую выгоду из политических либеральных лозунгов. Однако очень быстро стали использоваться преимущественно экономические термины (бюджетные расходы и их эффективность, компенсация расходов поставщиков социальных услуг и т. п.). Анализ прессы рассматриваемого периода подтверждает этот вывод.

Политические условия определяют область допустимых значений в социальной политике. Например, в государстве, которое называет себя демократическим, невозможно принятие закона об упразднении института частной собственности на жилье, государственном регулировании доходов населения и т. п.

Гораздо сложнее действие группы факторов, которые можно определить как *структурные*. Речь идет о влиянии на социальную политику различных структур общества (населения), которые изменяются с течением времени. Таких структур достаточно много, и они, как правило, изменяются не одномоментно, а по определенным трендам, характер которых с течением времени может также меняться. Структуры общества фактически определяют требования последнего к социальной политике. Понятно, что при прочих равных условиях в обществе, состоящем преимущественно из лиц трудоспособного возраста, потребность в ресурсах на пенсионное обеспечение ниже, чем в обществе, характеризующемся повышенной долей лиц старших возрастных групп.

Реально возрастная структура населения в Российской Федерации в 1990-х годах действительно изменилась: доля населения старше трудоспособного возраста в 1989—2002 гг. увеличилась на 1,7 п.п., что позволяет сделать вывод о повышении значимости пенсионной проблемы в числе проблем социальной политики. Однако, с другой стороны, за тот же период в большей мере (на 4,4 п.п.), но все же недостаточно увеличилась доля населения в трудоспособном возрасте, что могло бы снизить остроту проблемы пенсионного обеспечения, но только в том случае, если бы в стране не было безработицы или добровольной незанятости населения. Сокращение в структуре населения России лиц младше пенсионно-

го возраста в 1989—2002 гг. на 6,5 п.п. подтверждает правильность выбранного момента (2002 г.) начала основанной на страховых принципах пенсионной реформы в стране.

С другой стороны, уменьшение доли и абсолютной численности лиц младше трудоспособного возраста снизило потребность российского общества в ресурсах на реализацию того направления социальной политики, которое связано с социальной поддержкой материнства и детства. Это означало, что общество могло, не меняя структурных параметров государственного бюджета, направить больше ресурсов на выплату ежемесячного детского пособия, повысить его размер и обеспечить адресность распределения. Тем не менее подобные меры реализованы не были, и душевые доходы в семьях с детьми ниже среднего уровня в стране (в IV квартале 2003 г. в семьях с одним ребенком они составили 91,3 %, а в семьях с четырьмя и более детьми — 41,9 % последнего по сравнению соответственно с 99,6 % и 56,7 % в IV квартале 2002 г.). С 1 января 2005 г. ответственность за определение размеров и выплату данного пособия была возложена на региональные администрации.

Значимыми для социальной политики являются тенденции изменения различных структур населения, которое работает в экономике. Так, если рассматривать распределение занятых по учреждениям различных форм собственности, то доминирующей тенденцией в России в период проведения экономических реформ было снижение доли занятых, которые работали в организациях государственной и муниципальной форм собственности (с 82,6 % в 1990 г. до 41 % в 1996 г. и до 36,4 % в 2003 г.), и рост занятых в частном секторе экономики (соответственно с 12,5 % до 35,6 % и до 50,2 %). Следовательно, во все большей степени социальные претензии занятых переориентируются с государства на негосударственных работодателей. Приведенные цифры подтверждают своевременность идущих в обществе дебатов о так называемой социальной ответственности бизнеса — другое дело, что во многих случаях феномен, который обозначается данным термином, лежит вне пределов правового поля, созданного законодателем.

Изменения с течением времени условий *экономической* группы по существу можно рассматривать как динамику ограничений возможных решений по реформированию социальной политики. Например, в начале 1990-х годов после либерализации цен и сокращения (при элиминировании фактора доступности товаров и услуг по так называемым фиксированным ценам) реальных денежных доходов населения существовала объективная необходимость сохранения административного регулирования цен на такие социально значимые услуги, как жилищно-коммунальные и транспортные. Только по мере роста доходов населения стало возможным перевести в практическую плоскость теоретические дискуссии об оплате им жилищно-коммунальных услуг на уровень реальных затрат поставщиков этих услуг. Аналогично возможности введения страховых принципов в системе государственного пенсионного обеспечения были созданы только в 2000—2001 гг., когда были в основном преодолены последствия финансово-экономического кризиса 1998 г. и начался устойчивый рост реальных денежных доходов населения Российской Федерации.

Сохранение данной тенденции (только в 2001—2003 гг. реальные денежные доходы населения страны повысились на 40 %) в дальнейшем явилось одним

Фактор времени в социальной политике

из факторов, обусловивших возможность проведения так называемой монетизации социальных льгот (с 1 января 2005 г.) и введения в действие с 1 февраля 2005 г. соответствующего рыночным условиям нового Жилищного кодекса Российской Федерации. Только рост реальных денежных доходов населения позволил начать не только обсуждение, но и реализацию конкретных мер по реформированию таких значимых для всего населения страны социальных сфер, как образование и здравоохранение.

Можно критиковать конкретные действия российского правительства при проведении социальных реформ, но приведенные примеры свидетельствуют, что эти действия в целом учитывали то, что мы называем фактором времени в социальной политике. Однако не во всех случаях выбирались наиболее рациональные варианты решений. Кроме того, имеются и предметные замечания технического характера, которые связаны с обоснованностью тарифов страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации и ставкой единого социального налога, целесообразностью ликвидации Государственного фонда занятости населения и переводом выплат безработным в федеральный бюджет, сохранения не адресного, а категориального характера абсолютного большинства социальных выплат и т. п.

Вообще социальная политика, проводимая государством, в ее элементарном понимании есть не что иное, как перераспределение ресурсов, поступающих в государственную бюджетную систему в интересах решения социально-экономических проблем отдельных групп населения. Исходя из этого можно определить и влияние фактора времени на востребованность тех или иных действий в области социальной политики. Нагляднее всего это может быть представлено в виде приводимой табл. 1.

Из сказанного следует, что искусство социальной политики во многом сводится к тому, чтобы правильно спрогнозировать возможное изменение в будущем условий, которые влияют на нее, и по возможности избежать кризисных ситуаций в социальной сфере. Примеры подобных ситуаций в современной России уже наблюдались (например, в 1998 г., когда в стране произошел финансово-экономический кризис, отсутствовал закон о страховании банковских вкладов; непроработанность механизмов реализации уже упоминавшегося Федерального закона № 122-ФЗ в части реформирования системы предоставления социальных льгот привела к протестам населения в ряде субъектов Российской Федерации в начале 2005 г.).

Имеются и обратные примеры. В настоящее время эксперты и специалисты справедливо говорят о росте демографической нагрузки на трудоспособное население. Действительно, в предстоящие 10—15 лет абсолютная численность лиц, которые вступают в трудоспособный возраст, будет сокращаться. По данным на 1 января 2004 г., в стране насчитывалось 2576 тыс. граждан 1986 г. р. и 1249 тыс. - 1999 г., т. е. в 2,1 раза меньше. Поэтому предстоящие годы для повышения или по крайней мере сохранения уровня доходов пенсионеров будут весьма непростыми. Однако после этого в трудоспособный возраст вступят более значимые по численности возрастные когорты: численность граждан 2000, 2001, 2002 и 2003 г. р. составила 1270; 1279; 1373 и 1462 тыс. (в последнем случае — на 17,1 % больше по сравнению с 1999 г.), что может улучшить ситуацию в пенсионной системе (табл. 2).

Таблица 1 Примеры влияния фактора времени на социальную политику в Российской Федерации в конце XX — начале XXI в.

Группа условий	Условие и его количественная (качественная) характеристика изменения за период	Изменение требований к социальной политике	Практическая реализация в управленческих решениях (+, -)
Политические	В основном не изменялись	Сохранение возможностей проведения рыночных реформ в социальной сфере	+
Структурные	Увеличение в структуре населения доли лиц старше трудоспособного возраста (1989 г. — 18,5 %, 2002 г. - 20,7 %)	Увеличение гарантий по государственному пенсионному обеспечению	+ (повышение минимального размера пенсии (с 2002 г. — базовой части государственной трудовой пенсии) с 84,2 руб. в месяц до 598 руб. в месяц в 2003 г., или в 7,1 раза)
		Создание пенсионной системы, основанной на страховых принципах	+ (повышение среднего размера назначенной месячной пенсии с 402,9 руб. в 1998 г. до 1747,4 руб. в 2003 г., или в 4,3 раза)
	Сокращение в структуре населения доли лиц моложе трудоспособного возраста (1989 г. - 24,5%, 2002 г. - 17,9%)	Увеличение социальных пособий в рамках государственной социальной политики	+ (повышение единовременных пособий: при рождении ребенка с 1252,4 руб. в 1998 г. до 4500 руб. в 2002 г., или в 3,6 раза; женщинам, вставшим на учет в женской консультации до 12 недель, соответственно с 83,5 до 300 руб., или в 3,6 раза; ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет со 167 до 500 руб., или в 3 раза)
			- (незначительное — на 19,9 % повышение ежемесячного пособия на ребенка с 58,4 руб. в 1998 г. до 70 руб. в 2001 г.)
Экономические	Повышение реальных денежных доходов населения	Возможность либерализации цен на услуги социальной сферы при обеспечении бесплатного доступа к ее услугам малоимущих домохозяйств	+ (принятие Жилищного кодекса Российской Федерации)
			- (сохранение дискриминации в доступе к бесплатным услугам социальной сферы малоимущих домохозяйств; поддержка финансирования данных услуг по принципу равномерного (в расчете на потребителя), а не фактического потребления услуг)
	Увеличение численности зарегистрированных безработных на фоне экономического роста (2000 г. - 1037 тыс. человек, 2003 г. - 1639 тыс. человек)	Создание системы обеспечения пособиями по безработице, ориентированной на противодействие феномену социального иждивенчества.	+ (ограничение максимального размера пособия по безработице четырехкратным отношением к его минимальной величине: в 2004 г. соответственно 2880 руб. и 720 руб.
			— (отсутствие обязательного индивидуального страхования работником выплат на случай потери работы)

Поле возможных решений, как это видно из приведенных цифр, изменяется с течением времени. Так, по близким (пятилетним) возрастным группам населения видно, что наибольшие проблемы по пенсионному содержанию старших групп граждан лягут в будущем на лиц, родившихся в 1989 г., 1994 г. и 1999 г. Для

Фактор времени в социальной политике

Таблица 3 Соотношение между численностью мужчин различных возрастных когорт (шаг сопоставления — 42 года)

Г.р.	Численность, тыс. человек	Г.р.	Численность, тыс. человек	Отношение "младших" к "старшим" (гр.2 : гр.4)
2003	752,0	1961	1189,4	0,632
2002	703,3	1960	1265,7	0,556
2001	654,4	1959	1186,5	0,552
2000	650,4	1958	1168,9	0,556
1999	639,8	1957	1160,1	0,552
1998	665,4	1956	1105,6	0,602
1997	650,4	1955	1083,9	0,600
1996	677,8	1954	1086,0	0,624
1995	709,6	1953	969,9	0,732
1994	739,7	1952	1004,8	0,736
1993	737,7	1951	938,2	0,786
1992	853,5	1950	925,7	0,922
1991	939,5	1949	932,8	1,007
1990	1059,0	1948	758,9	1,395
1989	1136,1	1947	739,9	1,535
1988	1222,3	1946	651,3	1,877
1987	1303,1	1945	389,9	3,342
1986	1309,1	1944	295,5	4,430
1985	1259,1	1943	262,9	4,789*

Рассчитано по: [Численность населения Российской Федерации 2004, с. 7—8]

граждан, которые родились в 2003 г., острота данной проблемы, по-видимому, будет несколько ниже.

Подобные выкладки были бы абсолютно справедливыми только в том случае, если бы в стране в 2002 г. не была проведена пенсионная реформа. Одним из ее следствий стало то, что результаты соответствующих расчетов в полной мере относятся только к так называемой базовой части государственной трудовой пенсии, которая в перспективе в структуре последней должна составить лишь меньшую ее долю. Предполагается, что введение индивидуальных пенсионных счетов позволит застрахованному в системе государственного пенсионного страхования работнику получать пенсию, размер которой не зависит от демографической и социально-экономической ситуации в стране.

Однако отсюда следует, что для элиминирования фактора времени из государственной пенсионной системы необходимо институционально и, главное, финансово разделить две ее основные функции — социальной защиты (базовая часть пенсии, так называемые социальные пенсии) и собственно пенсионного обеспечения, размеры которого зависят от трудового вклада (доходов от трудо-

вой деятельности) работника. К сожалению, этот сюжет при проведении пенсионной реформы не был учтен. В результате фактически произошло совмещение источников финансирования страховой и не страховой частей государственной трудовой пенсии, что сделало актуальной проблему возможного кризиса бюджета Пенсионного фонда России при ухудшении демографической ситуации в стране.

Еще один пример связан с состоянием рынка труда в Российской Федерации. В последнее время, начиная с 1999 г., при очевидном экономическом росте наблюдается тенденция сокращения разрыва между общей численностью безработных, с одной стороны, и количеством безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости (табл. 3).

Отмеченная тенденция не находит адекватного отражения в программах действий правительства. Единственное, что было сделано в последнее время в этой области — это установление единых для всей территории Российской Федерации минимального и максимального размеров пособий по безработице (на 2005 г. — соответственно 720 и 2880 руб. в месяц). При несущественных колебаниях средней продолжительности безработицы прогнозы о возможном сокращении государственных расходов на выплату пособий по безработице зарегистрированным безработным оказались ошибочными. В Российской Федерации, судя по имеющимся данным, с серьезным запаздыванием начался процесс сокращения неэффективной занятости, о котором эксперты говорили еще в начале — середине 1990-х годов. Отсюда следует необходимость пересмотра государственной политики занятости по всем ее направлениям — от так называемых активных ее форм до социальной поддержки безработных. При создавшейся ситуации с целью уменьшения нагрузки на федеральный бюджет, по нашему мнению, могут быть рассмотрены варианты, связанные с введением системы обязательного социального страхования на случай потери работы. Речь идет не о восстановлении ранее существовавшего фонда занятости в полном объеме, а лишь об участии работников в финансировании мероприятий по их социальной и экономической поддержке в случае потери работы.

Наконец, остановимся на проблеме так называемых фиксированных для всех субъектов Российской Федерации социальных выплат, само наличие которых по сути является фактором региональной дискриминации (табл. 4).

Даже в пределах одного и того же федерального округа (ФО) отношение базовой части государственной трудовой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера может различаться не на проценты либо десятки процентов, а в разы. Из приведенных данных видно, что в отношении женщин пенсионного возраста соответствующий разрыв на уровне регионов субфедерального уровня в Дальневосточном ФО составил 2,3 раза, Сибирском ФО — 2,2 раза, Северо-Западном ФО — 2,1 раза и т. д.

Если рассматривать «средние показатели», то в той или иной мере ниже среднероссийского показателя отношение базовой части пенсии к прожиточному минимуму пенсионера в 4 из 7 ФО. В них в 2002 г. проживали 15,1 млн лиц старше пенсионного возраста, значительная часть которых, исходя из предложенной логики, «недополучает» базовую часть государственной трудовой пенсии.

Выход из подобной ситуации представляется нам достаточно очевидным: необходима региональная (в зависимости от реальной стоимости жизни в кон-

Фактор времени в социальной политике

Таблица 3 Изменение численности безработных в Российской Федерации, тыс. человек

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Гр.8 - Гр.2
1. Безработные - всего	8902	9094	6999	6303	6279	5984	5078	-3824
2. Безработные, зарегистрированные в органах государственной службы занятости	1809	1262	1000	1065	1249	1567	1594	-215
3.Стр.1 —Стр.2	7093	7832	5999	5238	5030	4417	3484	-3609

Рассчитано по: [Социальное положение и уровень жизни 2004, с. 107; Социально-экономическое положение России 2004; Обследование населения по проблемам занятости 2004, с. 178]. Данные за 1998 г. приведены на конец октября, за остальные годы — на конец ноября.

Таблица 4 Пример региональной дискриминации социального характера

	Отношение базовой части трудовой пенсии (660 руб.в месяц) к прожиточному минимуму женщины пенсионного возраста во II квартале 2004 г.		
	Всего	Максимальное	Минимальное
Российская Федерация,	0,366	0,476 (Кабардино-Балкарская Республика)	0,134 (Чукотский АО)
в т.ч.федеральные округа (ФО)			
Центральный	0,352	0,461 (Липецкая область)	0,275 (г.Москва)
Северо-Западный	0,340	0,440 (Псковская область)	0,212 (Ненецкий АО)
Южный	0,418	0,476 (Кабардино-Балкарская Республика)	0,383 (Ставропольский край)
Приволжский	0,404	0,454 (Коми-Пермяцкий АО)	0,349 (Самарская область)
Уральский	0,349	0,413 (Челябинская область)	0,243 (Ханты-Мансийский АО)
Сибирский	0,372	0,456 (Алтайский край)	0,209 (Таймырский АО)
Дальневосточный	0,257	0,312 (Еврейская автономная область)	0,134 (Чукотский АО)

Рассчитано с использованием материалов сборника ВЦУЖ [Мониторинг социально-экономического потенциала семей 2004, с. 53 — 55].

кретных регионах) дифференциация государственных социальных выплат, включая, конечно, и базовую часть пенсии. Механизм определения размеров таких выплат достаточно прост: федеральным законодательством устанавливается абсолютный размер конкретного вида социальной выплаты, а также его отношение к федеральной величине прожиточного минимума ее реципиентов.

Монетизация льгот: решение и исполнение

Еще одним ярким примером вполне адекватных реакций органов власти на изменившуюся структуру российского общества явился перевод абсолютного большинства социальных льгот в денежную форму.

Однако российское общество было взбудоражено реформаторскими действиями властей. Это и понятно, ведь речь шла о судьбе так называемых социальных льгот, изменение принципов предоставления которых затронет социально-экономические интересы десятков миллионов россиян.

Тем не менее, по нашему мнению, споры вокруг проблемы носили в основном политический характер. Поэтому основная задача статьи состоит в том, чтобы по возможности спокойно разобраться, что же такое современная российская система социальных льгот и что на самом деле нужно делать для их реформирования.

В идеальном случае любая семья или же одиноко проживающий гражданин должны располагать такими доходами, которые позволяют им, подобно государству, строить свой профицитный бюджет. Эти доходы должны позволять нормально питаться, потреблять необходимые услуги, приобретать одежду и бытовую технику, осуществлять сбережения на крупные покупки — да мало ли еще статей расходов семейного бюджета может найти рачительная хозяйка? К сожалению, доходы от занятости, пенсии, другие социальные пособия во многих случаях недостаточны: не секрет, что в начале 2004 г. 29 млн человек, или 20,4 % проживающих в России имели денежные доходы ниже прожиточного минимума. Вот и возникает вопрос о предоставлении части таких семей социальных льгот, которые повышают размеры их доходов.

Кроме того, государство всегда стремится проявить заботу об определенных категориях своих граждан. Последние представляют собой весьма неоднородную группу. К ним относятся, например, лица, которые внесли существенный вклад в развитие страны (Герои Советского Союза, Российской Федерации), граждане, пострадавшие от действий самого государства (жертвы политических репрессий), наконец, те из наших с вами сограждан, которые в силу возрастных причин (пенсионеры) или состояния здоровья (инвалиды) не в состоянии самостоятельно зарабатывать себе на жизнь, в то время как для поддержания этой жизни требуется весьма дорогое лекарственное обеспечение.

Система социальных льгот была широко распространена в Советском Союзе, причем практически все граждане относились к получателям льгот, которые определялись особенностями существовавшей социально-политической системы. Так, все граждане страны оплачивали жилищно-коммунальные услуги по ценам ниже себестоимости, ездили на дотируемом из государственного бюджета общественном транспорте. Кроме того, трудно было переоценить эти льготы в условиях того, что известный венгерский экономист Я. Корнай определил как «экономику дефицита»: право на приобретение автомобиля, мебельного гарнитура, вступление в ЖСК дорого стоило — во многих случаях не только в переносном, но и в самом прямом смысле.

В рыночной экономике «социалистических» социальных льгот по определению быть не может. Производитель товара или услуги, которые относятся к числу предоставляемых льгот, не может работать себе в убыток: он должен по-

Фактор времени в социальной политике

лучить денежную компенсацию за их предоставление. В советской экономике, когда рубль был не вполне классической денежной единицей, подобная проблема не была столь острой. В России, где рубль имеет реальную покупательную способность, проблема компенсации из средств бюджета затрат производителям на предоставление товара или услуги льготным категориям населения стала достаточно острой. Данные Федеральной службы государственной статистики (бывший Госкомстат России) свидетельствуют, что в 2002 г. расходы на выплату пособий и социальную помощь составили 127,9 млрд руб. Наиболее распространенными сейчас являются дотации и льготы, связанные с оплатой жилья и коммунальных услуг, а также транспортных расходов — подобные дотации и льготы получали в стране соответственно 26,6 % и 25,5 % всех домашних хозяйств. По мнению экспертов, общая потребность в бюджетном финансировании всех государственных мандатов по предоставлению социальных льгот и гарантий в 2,5—3 раза больше указанной цифры. Только из федерального бюджета социальными льготами в настоящее время пользуются почти два десятка категорий граждан.

Ведущая фракция Государственной Думы, «Единая Россия», на основе анализа Федерального закона «О ветеранах» представила подробные данные по льготникам-ветеранам. Из них видно, что всего выделяется 40 (!) их категорий и подкатегорий, а расчетная потребность в финансировании установленных льгот в 2003 г. составила 189,2 млрд руб., в том числе по федеральным мандатам — 34,2 % и региональным — 65,8 %. В то же время фактическое финансирование в 2003 г. составило соответственно всего 11,4 % и 37,5 % от потребности. Возникает резонный вопрос: зачем же нужны реально не финансируемые льготы? А ведь подобная ситуация характерна и для ряда других федеральных законов.

Есть и еще одно важное обстоятельство: в новейшей российской истории произошло внутрикатегориальное расслоение населения по уровню доходов. Если раньше государство четко знало размеры доходов граждан, которые относились к той или иной категории, то в условиях рынка, когда бюджетный сектор экономики стал играть второстепенную роль, появились богатые пенсионеры, инвалиды, чернобыльцы, матери-одиночки, ученые. С этим тоже нужно что-то делать: российский бюджет не настолько необъятен, чтобы предоставлять социальные льготы не нуждающимся в них на самом деле факжданам только по факту их принадлежности к той или иной категории факждан.

Монетизация льгот неизбежна — весь вопрос состоит в том, как наименее болезненно как для населения, так и для государственного бюджета осуществить переход от их предоставления в натуральной форме к прямым денежным выплатам конкретным категориям льготников.

Похвально стремление федерального центра решить проблему социальных льгот с использованием унифицированных подходов. Примеры подобного эффективного вмешательства в новейшей российской истории существуют. Можно вспомнить хотя бы ситуацию с так называемыми детскими пособиями. В тот период, когда эти пособия выплачивались из региональных бюджетов, задолженность по ним была чрезвычайно велика и в отдельных случаях исчислялась годами. В 1999 г. ее величина составила 26,2 млрд руб., что в 1,8 раза превысило расходы средств на выплату этого пособия. Основная причина заключалась в том, что у регионов было много возможных направлений расходования бюджетных средств, гораздо более значимых, чем поддержка семей с детьми.

В 2001 г. в составе федерального бюджета был образован фонд софинансирования социальных расходов, из средств которого стали финансироваться выплаты данного пособия. В результате сами задержки были изжиты как феномен, а регионы получили возможность постепенно снижать задолженность, которая накопилась за прошлые годы. В 2002 г. расходы федерального бюджета на выплату ежемесячного пособия на ребенка составили 23,7 млрд руб., а задолженность снизилась до 9,5 млрд руб., или 40 % этой величины. Другое дело, что сам размер пособия в настоящее время на самом деле смехотворен относительно величины прожиточного минимума детей: если первый составляет 70 руб., то второй в IV квартале 2003 г. достиг 2113 руб., т. е. больше в 30 раз!

Аналогичная ситуация сложилась и с выплатой пособий по безработице. В период существования Государственного фонда содействия занятости населения во многих регионах имела место задолженность по выплате пособий по безработице зарегистрированным в органах государственной службы занятости безработным. После упразднения фонда и передачи функций по финансированию выплат этих пособий федеральному бюджету проблема была ликвидирована.

Далее, преимущества «федерального» пути реформирования системы социальных льгот становятся очевидными, если принять во внимание различное социально-экономическое положение регионов — субъектов Российской Федерации. Меньшая часть их (хорошо, например, жить в Москве или нефтегазодобывающих регионах) имеют доходы бюджета, достаточные для финансирования дополнительных социальных льгот. В то же время в бюджетах основной части регионов средств для финансирования сколько-нибудь значимых региональных льгот, которые дополняли бы федеральные социальные льготы, недостаточно.

Однако тот путь, который реально был выбран российским правительством для реформирования системы социальных льгот, по нашему мнению, вызывает определенные вопросы. При этом сама критика предлагаемой системы разделяется на неконструктивную и конструктивную.

Начнем с первой. Митингующие у стен Государственной Думы, поддерживаемые оппозиционными партиями, говорят об отмене социальных льгот. Здесь мы вынуждены занять проправительственную позицию: вопрос в этой плоскости не стоит. С самого начала все было достаточно однозначно: изменяется только форма предоставления социальных льгот, но сами они никоим образом не отменяются. Иными словами, ветеран или инвалид, чернобылец или Герой Советского Союза (Российской Федерации) по-прежнему будут иметь социальные преференции по сравнению с обычными категориями населения, не имеющими прав на соответствующие льготы. Да, должна измениться форма предоставления льгот: из натуральных они будут переведены в денежные надбавки. Но вот здесь-то и оказался один из подводных рифов, на который наткнулось правительство. Для значительной части льготников, воспитанных еще в советские времена, значение морального фактора оказалось исключительно большим. Пенсионерам важно, чтобы их выделили из общей массы сограждан, оказали почет и уважение, и это во многих случаях по значимости перевешивает выплаты, презрительно называемые среди подобных льготников «денежной подачкой». (Вне зависимости от размера этой самой «подачки».)

Фактор времени в социальной политике

Но именно этот риф проще всего обойти. Однако при соблюдении одного принципиального условия, что сама идеология реформы системы социальных льгот будет радикально изменена.

Почему это так важно? Попробуем обосновать нашу позицию и дать конструктивную критику избранного правительством пути изменения способа предоставления социальных льгот.

Суть предлагаемого варианта реформы состоит в том, что в конечном счете — не важно, сейчас или же в обозримой перспективе все социальные льготы, предоставляемые ныне в натуральном виде, будут заменены денежными выплатами тем категориям граждан, которые сейчас получают эти льготы. Денежные выплаты должны носить фиксированный характер и значительно — в 7 раз — дифференцироваться в зависимости от категории льготников.

При таком подходе действительно теряется само содержание понятия социальных льгот. Не случайно многие официальные лица, включая министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации г-на Зурабова, стали говорить о том, что за счет введения денежных выплат вместо предоставления социальных льгот в натуральной форме в стране фактически увеличатся размеры пенсионного обеспечения.

В этом и состоит ошибка: смешение социально-экономических понятий (особенно в социальной политике) всегда приводило к недовольству населения. Не следует путать государственное пенсионное обеспечение, которое строится в России на страховых принципах (страховая и накопительная части пенсии) с использованием элементов солидарности (базовая часть пенсии, социальные пенсии), с социальным льготированием отдельных категорий граждан, дополнительную заботу о которых в силу тех или иных причин, которые уже были упомянуты выше, проявляет государство.

Таким образом, либо мы говорим о формах предоставления социальных льгот и всерьез обсуждаем вопросы изменения этих форм, либо о надбавках к пенсиям, что, согласитесь, представляет совершенно иную социальную проблему. Понимание реформы льгот и ее PR-сопровождение во втором варианте вызывает резкие возражения автора статьи.

Но даже если от такого понимания изменения системы социальных льгот власть откажется, то все равно общая модель реформы представляется не вполне обоснованной. Хотя бы потому, что установление фиксированных выплат льготникам не решает полностью проблемы потребления социальных льгот в натуральной форме. И связано это с тем, что внутри одних и тех же категорий льготников потребность в самих социальных льготах может сильно различаться.

Пожалуй, наиболее ярким примером, подтверждающим данное положение, является бесплатное лекарственное обеспечение определенных категорий инвалидов. В новой системе вместо этого инвалидам будет предоставлена определенная (напомним, фиксированная для всех граждан этой категории) денежная выплата, которая, по замыслу разработчиков реформы, должна компенсировать приобретение лекарств за их фактическую цену. Но ведь на самом деле у инвалидов заболевания неодинаковые, требующие различной, весьма дифференцированной по финансовым затратам лекарственной терапии.

Кому-то по жизненным показаниям необходимо лекарств всего на 200 — 300 руб. в месяц, а кому-то (конечно, не дай Бог!) — на 20—30 тыс. руб. В резуль-

тате при фиксированной выплате кто-то из инвалидов выиграет, а кто-то — проиграет. Изначально инвалидам с максимальными нарушениями здоровья предполагалось ежемесячно доплачивать по 1400 руб., что для части из них — много, а для другой части — очень мало.

Аналогична предыдущей ситуация с транспортными льготами. Ее описания настолько банальны, что даже жалко занимать площадь журнальных страниц. У льготников в районах, где нет железнодорожного транспорта, где слабо развита сеть автомобильных дорог, в сельской местности в целом при денежных выплатах, которые компенсируют данную льготу, возникают необоснованные преимущества перед льготниками, проживающими в крупных городах. Если первые пользуются общественным транспортом весьма нерегулярно, то вторые — практически каждый день. Согласованное с АО «Российские железные дороги» предложение «Единой России» о введении льготного проездного билета на пригородный транспорт в размере 40 руб. в месяц с вычетом этой суммы из индивидуальных компенсационных выплат мало что решает. Во-первых, подобный билет нужен далеко не всем льготникам. Во-вторых, при этом фактически воспроизводится та система натуральных социальных льгот, ради изменения принципов предоставления которых и затевалась вся реформа.

Так, может быть, все-таки было бы разумно отказаться от попыток реформирования предоставления социальных льгот и сохранить все как есть?

Однако мы уже говорили, что это невозможно: принятые законодательством на различных уровнях, но фактически нефинансируемые социальные мандаты не вызывают в обществе ничего, кроме раздражения и вполне обоснованных претензий к власти — федеральной, региональной или местной, которая не в силах выполнить свои обязательства перед гражданами. Собственно говоря, именно от этого и следует отталкиваться, начиная какие бы то ни было изменения в порядке предоставления социальных льгот.

Итак, что же на самом деле мы имеем? С одной стороны, многочисленные категории льготников, с другой стороны — сами льготы. Умножение числа льготников на финансовую оценку конкретной льготы определяет предполагаемую величину бюджетных ресурсов, которые необходимы для предоставления этих льгот.

Но фактическое потребление социальных льгот не обязательно совпадает с предполагаемой ее величиной. Мы уже отмечали, что оно может быть и больше и меньше средств, заложенных на эти цели в государственном бюджете.

Отсюда следует ключевой элемент предлагаемой нами новой системы предоставления социальных льгот, а именно их финансирование по фактическому потреблению. Это означает следующее.

Во-первых, льготник, как и сейчас, не будет видеть так называемых живых денег. Если это социальная льгота, то и средства, которые выделяются для компенсации затрат ее поставщикам, носят целевой характер и не должны использоваться для приобретения иных товаров и услуг. Хороший пример уже есть: субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг гражданам с недостаточным уровнем доходов. Семьи этих денег реально не видят — они поступают на счет поставщиков электроэнергии, тепла, газа, воды и поставщикам иных товаров и услуг (например, в винно-водочный магазин) поступить никоим образом не могут.

Фактор времени в социальной политике

Во-вторых, необходим строгий учет фактического потребления социальных льгот. Некоторыми региональными и местными администрациями в настоящее время вводится «социальная карта» жителя. Устроенная подобно банковской карте, она позволяет отследить потребление социальных льгот конкретным гражданином из числа льготников, а следовательно, и уточнить реальную величину средств, которые необходимы для финансирования льгот.

В-третьих, если государство декларировало какую-либо социальную льготу, то она должна финансироваться в полном объеме. Если средств на финансирование всех без исключения льгот в государственном бюджете — федеральном, региональном или местном не хватает, то часть льгот должны быть отменены. Да, это жесткое решение, но без его принятия будет еще хуже: мы знаем, куда вымощена дорога благими намерениями. В данном случае — бумажной, а не реальной заботой государства о своих гражданах.

В-четвертых, необходимо вновь вернуться к вопросу об адресном — в зависимости от уровня доходов потенциального льготника — предоставлении социальных льгот. Хотя эта проблема отчасти решается введением социальных карт. Вряд ли богатые льготники станут стремиться к копеечной, с их точки зрения, экономии на социальных льготах.

В заключение еще раз подчеркнем: фиксированные выплаты льготникам — это не выход из положения. Должно финансироваться именно потребление социальных льгот. В тех объемах, в которых это позволяют делать средства государственного бюджета. Будет богаче государство — значит, будут увеличиваться размеры предоставляемых льгот и расширяться категории льготников.

Литература

- Мониторинг социально-экономического потенциала семей. М: ВЦУЖ, 2004. № 2.
 Обследование населения по проблемам занятости. Август 2004 г. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2004.
 Смирнов С.Н., Сидорина Т.Ю. Социальная политика. М: ГУ ВШЭ, 2004.
 Смирнов С.Н. Социальная ответственность государства и домохозяйств // Мир России. 2001. №2.
 Смирнов С.Н. Покидая последний оазис // Босс. 2004. № 7 (76).
 Смирнов С.Н. Несвоевременные мысли о России // Мир России. 2004. № 4.
 Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2004.
 Социально-экономическое положение России. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2004.
 Численность населения Российской Федерации по полу и возрасту на 1 января 2004 г. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2004.