



<http://spero.socpol.ru>

№ 3. Осень 2005

Журнал издается Независимым институтом социальной политики

<http://www.socpol.ru>

Редакционная коллегия

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

Координаты редакции

Москва, Глинищевский переулок, д. 3

Тел.: (495) 786 6718

Факс: (495) 292 9651

E-mail: spero@socpol.ru

Редакционный совет журнала

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

Содержание

От главного редактора4

Экспертное мнение

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

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

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

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

Мнение зарубежных экспертов

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

Социальное законодательство

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

Новое в аналитике: обзор научных публикаций96

От главного редактора

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

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

Действительно ли реформа социальных льгот была столь необходима?

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

Как отреагировали на введение нового закона российские регионы?

Способствовала ли реформа нормализации межбюджетных отношений и прозрачности финансовых потоков?

Кто выиграл и кто проиграл от этой реформы?

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

Как россияне воспринимают последствия реформы? И т.д.

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

Т.М. Малева

РЕФОРМИРОВАНИЕ НАТУРАЛЬНЫХ ЛЬГОТ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ВЫСОКАЯ ЦЕНА СКРОМНЫХ ДОСТИЖЕНИЙ

**Александрова Анастасия
Леонидовна,**

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

**Коваленко Елена
Алексеевна,**

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

**Кузнецова Полина
Олеговна,**

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

Введение

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

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

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

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

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

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

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

РАЗДЕЛ 1. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ НАТУРАЛЬНЫХ ЛЬГОТ

Закон 122-ФЗ и его основные противоречия

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

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

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

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

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

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

Вставка 1. Хроника принятия Закона № 122-ФЗ

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

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

31 мая правительство внесло законопроект в Думу;

1 июня состоялось заседание Госсовета о финансовом обеспечении социальных обязательств;

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

3 августа проект принят во втором чтении;

5 августа Дума приняла закон в третьем чтении;

8 августа Совет Федерации одобрил закон;

22 августа закон подписан Президентом Российской Федерации;

31 августа текст закона опубликован в «Российской газете»;

1 января 2005 г. закон вступил в силу.

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

Разделение на федеральных и региональных льготников

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

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

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

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

Тезис о «неухудшении»

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

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

Тезис о «замене» льгот выплатами

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

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

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

Вставка 2. Пример судебного решения против монетизации

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

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

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

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

Фискальный характер реформы

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

Вопросы реализации Закона о монетизации льгот

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Источник: Фонд «Институт экономики города».

Реформирование льгот и протесты населения

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

РАЗДЕЛ 2. КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ РАЗЛИЧИЙ МОНЕТИЗАЦИИ

Проблемы измерения и сопоставимости решений о монетизации льгот

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 2. Виды льгот, вошедшие в количественный анализ

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

Индекс монетизации

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

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

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

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

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

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

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

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

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

где C – нормировочный коэффициент.

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

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

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

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

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

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

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

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

Данные

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

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

Региональная монетизации (планы и реальность)

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

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

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

Основные гипотезы

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

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

Аналитическая модель и результаты ее оценки

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

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

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

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

Таблица 3. Факторы, влияющие на уровень региональной монетизации

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

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

Реальная ситуация (март 2005 г.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Предполагаемая монетизация: планы регионального руководства

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

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

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

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

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

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

Заключение

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

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

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

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

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

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

Литература

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Индекс монетизации для регионов Российской Федерации

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

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