



<http://spero.socpol.ru>

**№ 3. Осень 2005**

*Журнал издается Независимым институтом социальной политики*

<http://www.socpol.ru>

**Редакционная коллегия**

<b>Главный редактор</b>	<b>Малева Татьяна Михайловна</b> , к.э.н., директор НИСП
<b>Зам. главного редактора</b>	<b>Синявская Оксана Вячеславовна</b> , к.э.н., зам. директора НИСП, директор программы международного сотрудничества НИСП
<b>Ответственный редактор</b>	<b>Добрякова Мария Сергеевна</b> , 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](mailto: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 редактора .....4

### 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 льготах .....26

**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 уровне .....68

**Новое в аналитике: обзор научных публикаций** .....96

## *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*

## МОНЕТИЗАЦИЯ ЛЬГОТ В ЗЕРКАЛЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

Хахулина Людмила Александровна,

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

### Вводные замечания

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

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

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

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

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

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

Мы ставили перед собой задачу получить ответы на следующие вопросы.

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

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

### Пользование льготами

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

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

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

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

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

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

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

### **Информированность населения о целях введения закона и его содержании**

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

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

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

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

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

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

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

### Оценка последствий введения закона

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

### **Отношение к реформе льгот и степень ее поддержки**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Кто виноват и что делать

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Оценки реформы 10 месяцев спустя**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Вместо заключения**

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

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

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

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

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

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

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

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