

# РЕФОРМА ЛЬГОТ И НЕОБХОДИМОСТЬ



**В ряду наиболее значимых законодательных инициатив Правительства Российской Федерации в 2004 году особо выделяется Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ о замене части льгот денежными компенсациями, который еще называют Законом о «монетизации льгот».**

# КАРДИНАЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ

**Валентин РОИК**  
*Доктор экономических наук, профессор*

**Е**го разработка и введение в действие продиктованы давно назревшей необходимостью упорядочения системы льгот на новых принципах бюджетного федерализма и организации системы социальной защиты в условиях изменившегося правового поля, распределения функций и ответственности федерального Центра, субъектов Федерации, муниципалитетов и других субъектов правоотношений в данной сфере.

К очевидным недостаткам и органическим «порокам» существовавшей системы льгот специалисты относят их безад-ресный характер, крайне широкие и неупорядоченные масш-

табы предоставления льгот, когда их натуральными формами зачастую пользовались не самые нуждающиеся граждане, размытые финансовые обязательства субъектов правоотношений. В конечном итоге это приводило к тому, что многие хозяйствующие субъекты (транспортные организации, организации связи, коммунальные службы и ряд других) необоснованно завышали тарифы на предоставляемые услуги и предъявляли к оплате федеральным и региональным органам исполнительной власти многократно завышенные платежные поручения, а в случае отказа от их оплаты обращались в судебные органы, которые в большинстве случаев выносили решения в их пользу.

Помимо формирования нездоровых хозяйственных и правовых отношений данная ситуация приводила к неоправданному росту инфляции, которая была в первую очередь как раз по самым незащищенным слоям населения, а во многих случаях была причиной низко-

го качества предоставляемых услуг.

Поэтому нужно прямо сказать, что сама идея монетизации льгот абсолютно правильна. Однако в очередной раз логичный по своей сути государственный подход наталкивается на непродуманный до конца механизм исполнения. Хотя Федеральный закон № 122-ФЗ достаточно четко зафиксировал объемы ответственности федерального бюджета, в то же время он не предусмотрел эффективную технологию его взаимодействия с региональными бюджетами.

Это наглядно видно при распределении ответственности за финансовые обязательства по категориям льготников. Большая их часть, по различным экспертным оценкам от 21 до 28 млн человек, относится к обязательствам регионов, а меньшая — 14 млн человек — к обязательствам федерального Центра. Так, финансовые обязательства большинства регионов, даже при условии социальной поддержки граждан

по минимальным нормативам, во многих случаях не обеспечены финансовыми ресурсами. Во многом это связано с тем, что по своим же финансовым возможностям, структуре населения, численности льготников, сложившемуся уровню социальной защиты населения регионы страны существенно различаются друг от друга.

Поэтому одни регионы проводят реформу льгот («монетизируют льготы») максимально, то есть на достаточно высоком уровне, другие — частично, а третьи минимизируют число льгот, подлежащих монетизации. Существует высокая вероятность того, что значительное число регионов, которые сохраняют натуральную форму льгот, в лучшем случае «заморозят» сложившуюся за последние годы ситуацию, когда большая часть льгот финансовыми ресурсами не обеспечивалась, а продекларированные в законах обязательства перед гражданами выполнялись только частично.

С целью оказания финансовой поддержки регионам предусмотрено направить им из федерального бюджета социальных трансфертов в объеме 30 млрд рублей, а также существенно увеличить объема Фонда софинансирования социальных расходов, средства которого будут предоставляться субъектам Федерации на условиях долевого софинансирования, с учетом бюджетной обеспеченности региона. Объем Фонда в 2005 году планируется в размере 7,99 млрд рублей.

Расчетными показателями для дотаций региональных бюджетов Минфин России определил следующие размеры получаемых льгот: ветеран труда — 200 рублей, труженик тыла — 300 рублей.

По мнению представителей ряда субъектов Федерации, финансовая ситуация у многих из них (бюджеты около 40 субъектов Федерации имеют значительный дефицит) такова, что, несмотря на трансферты из федерального бюджета, они могут

столкнуться с проблемами по социальной поддержке такой категории льготников, как ветераны труда. Так, в ряде регионов по этим категориям получателей, например в Новосибирской области, выплаты составят 110 и 180 рублей, в Воронежской области — 100–150 рублей соответственно, а в Республике Башкортостан — всего 100 рублей, как для ветеранов труда, так и для тружеников тыла.

В этой связи возникает необходимость дополнительного рассмотрения Правительством Российской Федерации совместно с руководителями наиболее проблемных регионов возможности и перспективы увеличения финансовых ресурсов с целью повышения до приемлемых уровней социальных выплат.

#### Правовые аспекты регулирования социальных гарантий для получателей льгот

Принципиальным вопросом введения в действие Федерального закона №122–ФЗ является сохранение существующего уровня социальной защиты граждан, имеющих право на получение льгот, и этому вопросу посвящены преамбула и статья 153 этого Федерального закона.

Пункт 1 статьи 153 Федерального закона содержит норму общего характера, которая призвана гарантировать, что граждане, ранее получавшие льготы в натуральной форме, теперь должны получить те же гарантии, но уже в новой форме, предусмотренной этим Федеральным законом (то есть преимущественно в форме денежной выплаты).

Преамбула Федерального закона и пункт 2 его 153 статьи определяют в качестве важнейшего принципа необходимость сохранения существующего уровня социальной защиты и адресованы субъектам Российской Федерации. В них уточняется, что при предоставлении гражданам тех гарантий, за ко-

торые отвечают в новых условиях субъекты Федерации, они не имеют права уменьшать размер денежных выплат, которые эти граждане получали на 31 декабря 2004 года, а при переводе в денежную форму натуральных льгот — уменьшать совокупный объем их финансирования или ухудшать условия предоставления. При этом субъекты Российской Федерации не принуждаются к обязательной замене тех льгот, за предоставление которых они теперь отвечают, на денежные выплаты, поскольку Федеральный закон не содержит требования об обязательности такой замены. Таким образом, на региональном уровне возможно предоставление льгот по-прежнему в натуральной форме.

Безусловно, введение нормативных положений, определенных статьей 153 Федерального закона на этапе второго чтения, значительно улучшило его качество с позиции социальной защиты граждан. Вместе с тем обращают на себя внимание два момента.

Во-первых, требование об оценке объема финансирования ранее предоставлявшихся льгот и сохранении уровня гарантий Федеральный закон адресует только региональному, но не федеральному законодателю, что является одной из причин того факта, когда Правительство Российской Федерации так и не представило Федеральному Собранию детальное обоснование размера ежемесячных денежных выплат для отдельных категорий населения.

Во-вторых, исходя из возможного содержательного толкования упомянутой статьи 153 Федерального закона следует, что на региональном уровне объем финансирования выплат и льгот не может быть уменьшен, но не обязательно должен увеличиваться с учетом темпов инфляции, так как такого требования Федеральный закон не содержит. В итоге это может привести к снижению уровня социальной защиты граждан.

В этой связи возникает настоятельная необходимость уточнения ряда нормативных положений Федерального закона № 122-ФЗ, ликвидации правовых лакун и устранения возможных разночтений.

### Организационные и социальные аспекты введения в действие Федерального закона № 122-ФЗ

В системе мер по подготовке к введению в действие Федерального закона с 1 января 2005 года наиболее масштабными являются:

- формирование Федерального регистра лиц, имеющих право на получение ежемесячных денежных выплат и «социального пакета»;

- разработка и принятие нормативных актов по реализации основных положений данного Закона в виде постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, количество которых оценивается в 90 документов;

- разработка и принятие субъектами Федерации законов и других нормативных актов, направленных на реализацию положений данного Закона, количество которых, по разным оценкам, должно составлять около 30-40 законов и от 100 до 200 нормативных актов в каждом из субъектов;

- своевременное выделение необходимых средств из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации для обеспечения в полном объеме имеющихся обязательств перед соответствующими категориями льготников.

По имеющейся информации Пенсионного фонда Российской Федерации, подготовка Федерального регистра граждан, имеющих право на льготные выплаты, находится в стадии завершения. Уточнены данные по 13,9 млн получателей льгот федерального уровня, еще 1,6 млн участников боевых действий рассматриваются соответствующими ведомства-

ми на предмет их права на получение льгот (лиц, не пенсионного возраста).

По данным Минздравсоцразвития России, в настоящее время подготовлен и представлен в Правительство России перечень лекарств гарантированного обеспечения, в соответствии с которым льготники будут снабжаться в обязательном порядке. Кроме того, в Минздравсоцразвития России заканчивается разработка стандартов медикаментозного лечения по более чем 200 основным видам заболеваний. Количество лекарственных средств, которые по итогам этой работы будут внесены в перечень гарантированного обеспечения, превысит 1200 наименований.

Федеральное агентство по здравоохранению заключило с ОАО «Российские железные дороги» договор на 2005 год об обеспечении бесплатным проездом льготников в пригородных поездах.

Что касается подготовки постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, то тут наметилось опереженное отставание. На 1 января 2005 г. принято 67 нормативных правовых актов федерального уровня, в ближайшее время необходимо принять еще около двух десятков нормативных документов.

Еще больший масштаб работы по принятию соответствующих законодательных правовых актов предстоит выполнить субъектами Российской Федерации, которые должны принять до 100 и более нормативных документов уже в ближайшее время, с целью правового обеспечения ранее принятых региональных законов по данному вопросу.

Министерством финансов России организован мониторинг принятия региональными законодательными органами нормативных документов, обеспечивающих переход субъектов Федерации с 1 января 2005 года к осуществлению более широких полномочий на ос-

нове нового федерального законодательства об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти и организации местного самоуправления. К 1 января 2005 г. лишь примерно половина регионов провели в необходимом объеме расчет затрат на льготные выплаты.

Вопрос финансового обеспечения льготных выплат регулярно (еженедельно) рассматривается на совещаниях в Правительстве Российской Федерации. По состоянию на 1 января 2005 г. заслушаны доклады представителей около 20 субъектов Федерации. Практически все регионы высказались за увеличение предусмотренных в резервах Минфина России средств на льготные выплаты, которые будут выделяться для поддержки регионов.

Следует отметить, что полностью обеспечить все необходимые преобразования к 1 января 2005 года не удалось. Ситуация усугубилась из-за укрупнившейся привычки рапортовать о полной готовности (в частности, регистров граждан, имеющих право на денежные выплаты) даже в тех случаях, когда фактически эта работа по ряду категорий граждан была далека от завершения. Имеется ряд фактов, свидетельствующих о непродуманности решений, например по оплате транспортных расходов, когда их размеры оказались во много раз меньше их фактических расходов. Это привело к росту социальной напряженности в ряде регионов страны. Так, в 20 регионах страны прошли стихийные митинги, на которых прозвучали призывы к отказу от предлагаемых форм монетизации льгот.

Столь «высокий градус» общественного внимания к данному закону не случаен. Ведь он затрагивает интересы более 40 млн россиян, при чем не просто граждан страны, а уязвимых категорий — ветеранов труда, инвалидов, жертв

политических репрессий (более 16 категорий населения), которые в силу утраты трудоспособности, а также неприемлемо низких размеров пенсий и пособий испытывают существенное неудовлетворение своим материальным состоянием и давно рассчитывали на повышение своего материального положения, а теперь «выводят оценку» действиям властных структур государства. Для условий жизнедеятельности их получателей льготы играют существенную роль.

Другими словами, процесс монетизации льгот вызвал к жизни феномен психологического эффекта «ожидания населения социальной справедливости при оценке их предыдущего труда и оказания приемлемой по уровню социальной помощи ветеранам труда и инвалидам».

В этой связи перед федеральными и региональными органами власти встает задача максимального смягчения негативных последствий переходного периода, оперативного и продуманного преодоления недоработок и просчетов. Важно добиться, чтобы каждый гражданин России, где бы он ни проживал, не почувствовал ослабления уровней своей социальной защиты в результате введения в действие Федерального закона № 122-ФЗ.

Следует отметить, что реформа системы льгот во многом может служить базой для совершенствования законодательного процесса и вопросов правоприменительной практики в преддверии проведения реформы ЖКХ и системы здравоохранения.

### Применяемые модели социальной защиты населения: какую выбрать России?

Проводимая реформа льгот во многом связана с проводимой модернизацией системы социальной защиты населения. Природа и значительные масштабы льгот в социалисти-

ческом государстве были обусловлены планово-централизованной моделью государственного регулирования доходов населения. К ее базовым характеристикам обычно относят массовое и повсеместное регулирование заработной платы на основе эгалитарных (уравнительных) принципов, а также неденежные способы распределения и доведения материальных благ до населения в форме общественных фондов потребления и государственного регулирования цен на потребительские товары.

Помимо заработной платы «классическими» для недавнего социалистического прошлого формами распределения доходов населения были разнообразные виды предоставляемых материальных благ: бесплатное предоставление жилья и крайне низкие, зачастую символические размеры оплаты коммунальных услуг и содержания детей в дошкольных учреждениях, бесплатное здравоохранение и образование, оздоровление работников и членов их семей в профсоюзных здравницах и домах отдыха, а также в санаториях-профилакториях и в детских оздоровительных лагерях предприятий и организаций. Столь широкий и значимый для населения массив льгот позволял государству достаточно успешно регулировать систему заработной платы, унифицировать ее по отраслям экономики и регионам страны. Так, минимальные и максимальные размеры заработной платы в стране не превышали соотношения 1 к 10, а отраслевые соотношения находились, как правило, в еще меньшем диапазоне – 1 к 5.

Столь эффективное выравнивание заработной платы позволяло в свою очередь достаточно эффективно регулировать и пенсионное обеспечение. Так, средний размер пенсий составлял в конце 80-х – начале 90-х годов примерно 65–70% от средней заработной платы, а покупательная способ-

ность даже минимальной пенсии обеспечивала прожиточный минимум пенсионера, что соответствовало всем рекомендациям Международной организации труда и было сопоставимо с основными характеристиками пенсионных систем развитых стран мира.

В этой связи социалистическая система льгот была органично увязана с системами заработной платы, пенсионной системой и общественными фондами потребления, что позволяло ей выполнять важные функции социальной поддержки всего населения, и прежде всего уязвимых категорий населения.

Следует при этом отметить, что реформируемая в настоящее время система льгот представляет не только наследие социалистического прошлого. Большинство ее механизмов и видов сформировалось на этапе перестройки, в последние 12–14 лет. Причинами их законодательного введения послужили крупные институциональные изменения в сферах доходов населения (заработной платы и пенсий), налогов, здравоохранения и жилищно-коммунальной сфере. Так, государство отказалось от регулирования заработной платы, оставив за собой эту функцию практически только в бюджетной сфере. В результате дифференциация заработной платы увеличилась между профессиональными группами в десятки и даже сотни раз. Достаточно в этой связи отметить, что дифференциация в заработной плате работников даже между отраслями экономики составляет 18 раз (газовая промышленность и сельское хозяйство), а на уровне предприятий даже одной и той же отрасли, например топливной, соотношения в уровнях заработной платы достигают 100–150 раз. Столь высокий уровень дифференциации заработной платы своим неблагоприятным следствием имеет наличие значительных групп работающих,

заработная плата которых не обеспечивает прожиточный минимум работающих и членов их семей. Кроме того, работники с существенно различающимися размерами заработной платы поставлены в неравные условия.

Так, для работников с высокими размерами заработной платы размер коэффициента замещения (соотношение величины пенсии и заработной платы) составляет всего 25% и менее, что нарушает их пенсионные права на адекватный размер пенсии, который должен быть не менее 40% от заработной платы застрахованного.

Вторым крупным системным недостатком пенсионного обеспечения является низкий абсолютный уровень пенсий, который для 40% их получателей ниже их прожиточного минимума.

Другими словами: большая часть льгот — это по сути дела вынужденная добавка государства (федеральных или региональных органов власти) к низким по своим размерам пенсиям, которая призвана хоть в минимальной степени обеспечить материальную поддержку пенсионерам и инвалидам.

При оценке стоимости льгот по видам их получателей, которая необходима при финансово-экономическом обосновании законопроекта, не были приведены соответствующие расчеты. Имеются только отдельные экспертные оценки.

Совокупные реальные расходы на льготы бюджетов всех уровней оцениваются экспертами в сумму около 500 млрд рублей в год. После замены натуральных льгот денежными выплатами расходы федерального бюджета составят примерно 170 млрд рублей, региональных — около 100 млрд рублей. Таким образом, реальные расходы на эти цели сократятся почти в 2 раза — на 230 млрд рублей.<sup>1</sup>

Это означает, что затраты на льготы будут составлять в луч-

шем случае около 2% ВВП. Много это или мало для России? Ответ зависит от параметров общих затрат на базовые институты доходов населения, которыми являются заработная плата и социальное страхование. В структуре доходов населения они занимают примерно 70% и 20% соответственно, а по удельному весу в ВВП — 26% и 8%.

Значительные масштабы льгот в России объясняются тем, что по своему объему заработная плата (всего 26% ВВП) не достаточна для обеспечения даже простого воспроизводства населения. По оценкам Международной организации труда, развитые страны выделяют на эти цели 50–60% ВВП и еще 15–25% ВВП на цели социального страхования (пенсионного, медицинского, по безработице и др.), что в совокупности составляет величину в диапазоне 55–65% ВВП расходов на материальное потребление населения и медицинскую помощь.

Крайне недостаточные расходы на заработную плату, которая служит базой для начисления взносов на социальное страхование, приводят к низким расходам на финансирование государственных внебюджетных социальных фондов: пенсионного, медицинского и социального страхования — всего 8% ВВП.

В итоге совокупные расходы в России на материальное потребление населения (заработная плата и социальное страхование) составляют чуть больше 30% ВВП, что в 2 раза меньше, чем в развитых странах.

Проблема состоит не только в создании развитыми странами необходимых по своему качеству условий воспроизводства рабочей силы на постиндустриальном этапе общественного устройства, но также и в том, что при высокой заработной плате работники в состоянии уплачивать страховые взносы со своей заработной платы в фонды обязательного социального страхования. В итоге фор-

мируются достаточно крупные финансовые ресурсы за счет взносов работников и работодателей на социальное страхование, объемы которого позволяют устанавливать высокие размеры пенсий и пособий, а поэтому использовать институт социальной помощи государства (систему «льгот») в крайне ограниченных масштабах.

При этом в нашей стране в последние годы в сфере налогов и перераспределения доходов населения складывалась парадоксальная ситуация. С одной стороны, реализовывались либеральные подходы при обложении высоких и сверхвысоких доходов, включая доходы от собственности (и теперь они одни из самых низких в мире). С другой стороны, проводится политика высокого обложения низких и средних доходов, что приводит к резкому снижению уровня затрат на рабочую силу, которые в совокупной своей величине стали почти на 80% ниже, чем в СССР. Все эти меры блокируют развитие института обязательного социального страхования и вызывают необходимость расширять и «модернизировать» систему льгот и социальной поддержки.

Более того, после снижения размеров единого социального налога (с 1 января 2005 года) данные расходы будут еще меньше.

Учитывая, что заработная плата около четверти работающих в России не обеспечивает им и их иждивенцам даже прожиточного минимума, было бы логично предварить реформу системы льгот реформой доходов населения.

В этой связи все более актуальным вопросом является разработка концепции совершенствования доходов населения, которая в качестве компонента должна включать и концепцию совершенствования системы социальной поддержки особо нуждающихся граждан.

<sup>1</sup> М. Делягин. Замена льгот на компенсации выгодна бюджету, а не людям. // Человек и труд. № 7, 2004. С. 3.