

ЛЬГОТЫ: ПОМОЩЬ ИЛИ СКАЗКА ДЛЯ БЕДНЫХ?

А.Л. Александрова

Директор направления «Социальная политика»
Института экономики города

В российском обществе существует распространенное представление о том, что сохранение унаследованных от советской системы льгот различным категориям граждан, а также расширение числа льготополучателей в течение 1990-х годов – это едва ли не единственное средство удержать население от скатывания в пропасть бедности. Получается, что предложения реформировать льготы могут исходить лишь от «врагов человечества». Под лозунгом реформирования они наверняка понимают лишь перекладывание последних денег нуждающихся граждан себе в карман. Этот удобный миф, легко внедряемый в сознание обывателей, позволяет тормозить процесс преобразования льгот в денежные субсидии, что, в конечном итоге, означает, что бюджетные средства социальной поддержки населения в значительной части расходуются на поддержку не бедных людей, а производств, часто неэффективных.

Как это происходит? Во-первых, сама система льгот, в основном сложившаяся в советский период, была призвана поддерживать замаскированное расслоение общества. В то время как заработная плата основывалась на уравнилельных принципах, различного рода привилегии, предоставляемые номенклатуре и лицам, имеющим заслуги перед государством, увеличивали неравенство в доступе к материальным благам. Даже так называемые «универсальные» льготы, например, на квартплату, касались в первую очередь более обеспеченных граждан, т.е. обладателей государственного жилья в СССР, но не касались сельских жителей, имеющих личные дома, «очередников», проживающих в общежитиях и других, явно менее комфортных условиях. В период дефицита товаров повседневного спроса еще одна «универсальная» льгота – субсидируемые цены на продукты – доставалась в первую очередь тем, кто имел доступ к улучшенным источникам снабжения. Расчеты специалистов показывают, что и сегодня натуральные льготы в большей степени доступны для более обеспеченных слоев населения: 10% самых бедных домохозяйств получают 2.6% от общего объема натуральных льгот, а 10% самых обеспеченных – 31.8% (см. Мифы о бедности и льготах – Независимый Институт Социальной Политики и Фонд «Институт экономики города», 2002).

Кому и почему достаются сегодня льготы – это не простой вопрос, так как система их предоставления является достаточно разветвленной и запутанной. Более того, она непрозрачна, и трудно получить однозначное представление о том, кто пользуется льготами в реальности, а кто на бумаге. Например, существуют оценки Министерства труда и социального развития России, согласно которым более двух третей населения нашей страны имеют право на льготы или различные выплаты. При этом финансовые возможности государства в несколько раз меньше розданных им в виде льгот обязательств, поэтому очевидно, что и здесь происходит отбор в пользу тех, кто «успел», кто более активен или, в силу тех или иных обстоятельств, имеет больше возможности воспользоваться своими правами. Более того, это означает, что льготники фактически вынуждены отбирать права друг у друга: если я получил, соседу может не достаться. Действительно, доля пользующихся льготами, например, на оплату транспортных расходов в городах в 4 раза больше, чем на селе. С одной стороны, жизнь в городе часто требует более интенсивного использования транспорта, но с другой стороны, социально незащищенные жители села оказываются отрезанными от социальных и медицинских услуг из-за отсутствия возможности воспользоваться льготным проездом (в том числе и по причине отсутствия регулярного транспортного снабжения в отдаленных районах). Те инвалиды, которым транспорт физически недоступен, не в состоянии реализовать свои права на льготы практически

повсеместно. Городские жители также имеют гораздо больший доступ к льготам на оплату жилья и коммунальных услуг, хотя жилье в городах более благоустроенное. Неполный уровень покрытия затрат на электричество или еще одна «льгота для всех» (когда государство выдает субсидии предприятиям – поставщикам электроэнергии, а те, в свою очередь, компенсируют потребителям определенную долю их расходов) реально приносит наибольший выигрыш, то есть наибольший размер скидки, семьям с самым большим количеством потребляющей электричество бытовой техники, то есть явно небедным людям. Если посмотреть на самые дорогостоящие льготы – допустим, на санаторно-курортное лечение – то число пользующихся ими примерно в 5 раз меньше числа тех, кому они полагаются по законодательству, и эти люди также не относятся к числу наиболее нуждающихся. Возвращаясь к транспортным льготам, заметим также, что хотя бесплатный проезд принято считать социальной защитой малообеспеченных слоев населения, вряд ли можно отнести к категории малообеспеченных сотрудников милиции, военнослужащих, работников прокуратуры, сотрудников таможенных органов и т.д., наравне с инвалидами и детьми-сиротами пользующихся правом бесплатного проезда. В то же время многие действительно малообеспеченные граждане, включая младший медицинский персонал или безработных, не имеют таких привилегий.

Другой особенностью льгот является тот факт, что, формально являясь формой помощи населению, по сути они означают поддержку государственных и частных предприятий – ведь именно на их счета переводятся реальные денежные средства в оплату предоставления льгот. При этом финансовая дисциплина отнюдь не строга к получателям средств. Например, существует проблема «двойного счета», т.к. ветеран-льготник может также быть Почетным донором или инвалидом, имея право на одну и ту же льготу по нескольким основаниям. Но получает он льготу только один раз, а к запросу, скажем, транспортного предприятия на финансирование это не имеет отношения, так как запрос составляется на основе расчетов по суммарному числу льготников их всех категорий. Что же касается органов власти, то федеральные ведомства не несут никакой финансовой ответственности за непредоставление льгот при отсутствии достаточного финансирования, а региональные власти, видя это, стараются сместить ответственность на «крайнего», то есть на уровень местного самоуправления, возможности которого никак не соответствуют данным населению грандиозным обещаниям. К сожалению, объемы государственной помощи конкретному предприятию на предоставление льгот, производственные издержки этого предприятия, а также эффективность и законность расходования государственных средств – все это скрыто от потребителя, но зато создает хорошие возможности для неэффективных предприятий оставаться «на плаву» за счет льготников и всех налогоплательщиков, не стремиться к внедрению новых технологий или повышению качества обслуживания, а находить пути обоснования своей потребности во все большем количестве бюджетных денег.

Слабая финансовая ответственность в предоставлении льгот сказывается и на их получателях: люди не представляют себе, сколько стоит получаемая ими льгота для государства или насколько она повышает их доход. Это можно понять, так как предоставляемые в натуральном виде (поездки, скидка на оплату жилья, бесплатное зубопротезирование) льготы не дают людям возможности выбора ни самой услуги, ни ее поставщика. В то время как пенсионер может нуждаться в лекарстве, он не в состоянии продать свое право бесплатного проезда и купить лекарство за эти деньги. Таким образом, средства на льготу тратятся, а проблема человека не только не решается, но и может усугубиться, так как, заболев, пенсионер будет не в состоянии воспользоваться и правом бесплатного проезда. Только перевод льгот в форму денежных компенсаций, выдаваемых непосредственно населению, мог бы дать достаточную свободу их получателям, что и означало бы оказание действительной социальной помощи людям.

Мы видим, что льготы изначально не рассчитаны на помощь бедным, а являются для них, скорее малодоступной сказкой о повышении благосостояния. Даже если бы у государства

сегодня было достаточно средств для финансирования всех предусмотренных законодательством социальных льгот и выплат, это не решило бы насущные проблемы населения. Живучесть этой системы объясняется тем, что в ней заинтересованы прежде всего предприятия – производители различных услуг в области ЖКХ, транспорта, санаторно-курортного обслуживания, протезирования и др. На фоне сохраняющегося большого количества льгот за бортом системы социальной поддержки остаются бедные семьи, не попавшие в льготные категории. Да и среди самих получателей льгот больше достается наиболее активным и защищенным гражданам. В конечном итоге существующая система льгот и привилегий неэффективна в первую очередь именно с точки зрения социальной справедливости, не говоря уже об экономической нецелесообразности поддержки предприятий за счет нуждающегося населения.

Конечно, государство вправе предоставлять дополнительные блага тем, кто имеет заслуги перед обществом, а также отдельным профессиональным группам. Однако формы социальных привилегий для таких лиц могут быть гораздо более эффективными, чем сегодняшние льготы, которые ограничивают свободу выбора. Различного рода денежные компенсации, страховые выплаты, повышение заработной платы были бы действенными способами поддержки граждан. И нельзя забывать о том, что отказ от льгот позволит реализовать долгое время декларируемый принцип адресности, то есть реально поддержать, наконец, самых нуждающихся, перераспределив средства в пользу людей.

РЫНКИ ТРУДА ДЛЯ АЛЬТЕРНАТИВНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Т.М. Малева (руководитель проекта), Л.Н. Овчарова, А.И. Пишняк,
О.В. Синявская, С.Н. Смирнов

Независимый институт социальной политики, серия «Научные проекты НИСП — IISF Working Papers», WP2/2003/01. М., Сигналь, 2003 г.

Цель настоящего исследования заключается в социально-экономической оценке подготовленности рынков труда в Российской Федерации к введению в стране альтернативной гражданской службы (АГС), а также в оценке размеров и распределения возможных финансовых нагрузок. Очевидно, что трудовые и экономические процессы вокруг АГС находятся под сильнейшим влиянием политических и социальных факторов, которые тоже будут рассматриваться.

Право на АГС гарантировано Конституцией Российской Федерации (РФ): *«Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях, имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой»*. Но лишь 28 июня 2002 г. после десяти лет общественной дискуссии законопроект «Об альтернативной гражданской службе» был одобрен Государственной Думой РФ¹.

Малоизвестно, что АГС в России – реставрация давнишних политических традиций. Освобождение от военной службы по религиозным убеждениям было введено еще в XVIII в. при Екатерине II и просуществовало довольно долго. Только в 1939 г. был принят закон «О всеобщей воинской повинности», юридически отменивший АГС в СССР.

Закрепленная в конституции норма изначально представляла собой защиту интересов меньшинства. Однако ярко выраженные антиармейские настроения, доминирующие в обществе в отношении института призыва в Вооруженные Силы РФ (ВС) делают эту норму нацеленной на интересы большинства. Поэтому *первый блок исследуемых проблем* относится к определению потенциальной численности и состава АГС-служащих. *Второй блок проблем* связан с формированием рынка труда для АГС, ведь именно от решения экономических и трудовых вопросов во многом зависит реальное введение и исполнение закона на практике. Оценки экономической эффективности АГС и расходов государственного бюджета, величина которых в значительной мере зависит от принципа экстерриториальности, составляют *третий блок вопросов*.

1. Рынок труда для альтернативной гражданской службы: общие методологические подходы

Реализация Закона об АГС в значительной мере зависит от готовности рынка труда предоставить этому сегменту необходимое число рабочих мест, соответствующих, с одной стороны, требованиям Закона, с другой, – профессионально-квалификационным возможностям и навыкам лиц, вступающих на этот сегмент рынка труда.

На АГС могут быть направлены граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет; подавшие заявление в комиссариат за полгода до начала призыва и обосновавшие свои убеждения. Согласно Закону, «граждане проходят АГС, как правило, за пределами территорий субъектов РФ, в которых они постоянно проживают» (т.н. принцип «экстерриториальности»), в государственных организациях федерального и регионального уровня (муниципального уровня по отдельному закону, который еще не разработан), в

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

организациях ВС в качестве гражданского персонала; в течение большего срока, чем в армии, приобретают особый статус «граждан, проходящих АГС», и получают право на бесплатный проезд к месту службы и к месту жительства при увольнении (компенсирующийся за счет федерального бюджета), к месту жительства и обратно при использовании ежегодного оплачиваемого отпуска (за счет средств работодателя).

Попытаемся оценить спрос и предложение, формирующие рынок труда АГС в России, в терминах Закона об АГС.

2. Предложение труда: альтернативная гражданская служба в зеркале социологического обследования

Согласно нашей гипотезе, *предложение на рынке труда АГС* определяется: (а) численностью молодых людей призывного возраста, изъявивших желание к замене армейской службы на АГС, зависящее от распространенности идей и привлекательности АГС, и (б) нормами законодательства, регламентирующими порядок прохождения АГС² и определяющими жесткость регламентов призыва на АГС – де-юре и де-факто (причем (а) и (б) взаимосвязаны). Таким образом, емкость рынка труда для АГС со стороны предложения определяется, прежде всего, *социальными и юридическими факторами*.

Потенциальная численность лиц, которые предпочтут выйти на рынок АГС взамен армейской службы, была рассмотрена через призму поведенческих установок юношей, подлежащих призыву на воинскую службу. Оценить эти установки помогло репрезентативное выборочное обследование, проведенное Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ)³ во время обсуждения законопроекта об АГС.

2.1. Какова численность призыва на армейскую службу?

По данным Госкомстата России за 2001 г., годовой призыв на срочную воинскую службу оценивается на уровне 1 087 тыс. чел. без учета тех, кто имеет отсрочку или освобождение. Обратимся к статистике призыва⁴, в соответствии с которой в 2001 г. было призвано на срочную воинскую службу 382 819 юношей или 35,2% от общего числа граждан, подлежащих призыву и не имеющих отсрочки или освобождения.

Результаты обследования ВЦИОМ позволяют сделать вывод о том, что в настоящее время в России служить в армию идут те, кто хотят (343,9 тыс. чел., близко к годовому призыву). Остальные, используя различные схемы легитимного и нелегитимного характера (но всегда финансово затратные), уклоняются от армейской службы.

² Это не одно и то же, так как лица, выбравшие АГС в противовес воинской службе, могут не доказать права на такой выбор, и их желание нести АГС останется не удовлетворено.

³ Альтернативная гражданская служба в массовых оценках россиян. Отчет об исследовании. ВЦИОМ, апрель 2002 г. Было опрошено 1205 мужчин в возрасте 16-28 лет и 401 родитель, имеющий сыновей призывного возраста. В программе обследования вопросы задавались респондентам относительно трех- или четырехлетнего срока АГС, который по Закону составил 3,5 года.

⁴ Вахнина Л., член Совета Правозащитного центра «Мемориал». Сколько процентов юношей призываются на военную службу? Аналитическая записка (неопубл.)

