

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ

Н.С. Землянухина

СОЦИАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА И РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЛЬГОТ

В связи с реформированием российской экономики происходит трансформация всей системы управления, в том числе социальных функций государства по обеспечению социальных гарантий удовлетворения приоритетных с точки зрения общества потребностей и социальной защиты населения. Социальные функции государства реализуются в процессе осуществления социальной политики, в том числе и посредством системы льгот, функции которой представляют собой форму конкретизации социальных функций государства.

Сущность социальной политики трактуется как регулирование отношений между членами общества, направленное на помощь малоимущим группам населения, на уменьшение бедности и достижение для всех членов общества приемлемого уровня благосостояния. Государство в процессе осуществления социальной политики ставит своей целью ослабление дифференциации доходов, смягчение противоречий и предотвращение конфликтов. Следовательно, главной социальной функцией государства и функцией социальной политики выступает стабилизационная — сохранение и поддержание стабильности и устойчивости в обществе. Россия традиционно относилась к типу государств с сильной ролью в решении социальных проблем. Хотя с точки зрения критериев рыночной экономики социальная роль государства была чрезмерно патерналистской, сковывающей личную инициативу и подавляющей стремление граждан самостоятельно решать проблемы собственного благосостояния, тем не менее она обеспечивала удовлетворение широкого круга всесторонне регламентированных потребностей. И в целом система социальных гарантий и социальной защи-

Надежда Сергеевна ЗЕМЛЯНУХИНА — канд. техн. наук, доцент (с 1993 г.), преподаватель Саратовского государственного технического университета (с 1987 г.). В 1985 г. с отличием окончила Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского. В настоящее время — докторант СГТУ по специальности 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством (область исследования — экономика труда). Сфера научных интересов — льготы как элемент экономической системы и инструмент социальной политики. Имеет более 50 научных публикаций.

ты соответствовала принципам социального рыночного хозяйства, а именно на такую модель социально-экономического устройства ориентирует Конституция РФ.

Применительно к социальной политике, так же как и по отношению ко всей российской экономике, в настоящее время проводится либерализация. Проводимый Правительством курс на либерализацию социальной политики и свертывание социальных программ изображается некоторыми теоретиками как стратегическое направление развития, а курс на социально ориентированную экономику — как временная мера, вызванная трудностями перехода. Период рыночных преобразований в российской экономике сопровождался сокращением доли государственных расходов в ВВП до 35,8% в 2001 г. (доля государственных доходов в ВВП СССР в 1990 г. составляла 51,3%).² Социальная сфера трактуется как пережиток прежней государственно-социалистической экономики, а расходы на ее содержание — как непроизводительные траты, социальное иждивенчество. Увеличение государственных расходов на социальную сферу, предлагаемое левыми силами (блок «Родина»), трактуется как популизм.³ Для обеспечения устойчивости российской экономики якобы необходимо проведение сдержанной бюджетной политики, сохранение модели налоговой системы, предусматривающей низкие налоги при плоской шкале и минимизацию льгот.⁴ Следовательно, социальные расходы государства трактуются как причина высокого налогового бремени, подрыва стимулов развития предпринимательства, и их сокращение рассматривается как прогрессивное направление рационализации бюджетной сферы. Данное направление трансформации социальных функций государства прослеживается и в принятом Законе о монетизации льгот.

22 августа 2004 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации Федеральный закон Российской Федерации №122-ФЗ, вступление в действие основных положений которого с 1 января 2005 г. прямо или косвенно затронуло интересы практически всех граждан России. Если исходить из длительности, интенсивности и всеуровневости обсуждения (от рядовых граждан до Президента РФ), в том числе в центральной, местной печати и СМИ, многочисленных политических выступлений и заявлений, социальных акций протеста, то принятие и реализация данного документа, несомненно, самое крупное внутриполитическое событие за последние годы.

Федеральный закон имеет официальное название «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». Это название не только неудобочитаемо и выглядит как формальный, бюрократический документ, но оно не дает даже общего представления о содержании данного Закона, фактически замалчивает и, таким образом, искажает его смысл.

Неудивительно, что в политических и экономических дебатах, СМИ, научной и публицистической литературе, уже сформировавшемся уличном жаргоне 122-

ФЗ именуется не иначе, как Закон о монетизации льгот, хотя значительная часть статей 122-ФЗ не имеет к льготам никакого отношения. Именно монетизация льгот (хотя термин «монетизация» в 122-ФЗ даже не упоминается) является наиболее острой социальной проблемой, завуалировать которую посредством смешения десятков других приведенных в 122-ФЗ проблем так и не удалось. Проанализируем данный Закон именно в контексте реформирования системы социальных льгот, не касаясь всех прочих вопросов, содержащихся в тексте.

Теоретическая проблема монетизации льгот обусловлена двумя обстоятельствами: правомерностью и целесообразностью замены льгот денежными выплатами и адекватностью этих выплат (величиной компенсации). Социальная острота реформирования системы льгот обусловлена также разделением льготников на две категории: федеральных и региональных. Обращает на себя внимание разделение именно льготников, а не сфер влияния федеральных и региональных властей, что значимо для других аспектов законотворчества, изложенных в 122-ФЗ. Представляется логичным и совершенно необходимым обоснование в преамбуле такого острого социального документа, как 122-ФЗ, побудительных причин и преимуществ как монетизации льгот, так и разведения расходных обязательств по обеспечению льгот между федеральным уровнем и субъектами Российской Федерации. Федеральный закон 122-ФЗ состоит из преамбулы (половина страницы текста) и постатейного перечня разноплановых изменений и дополнений, внесенных в более чем 100 действующих законов и других федеральных документов, что составляет несколько сотен страниц текста. Однако преамбула 122-ФЗ никаких обоснований и пояснений относительно фактических целей и преимуществ нововведений не содержит.

Преамбула⁵ состоит всего из четырех абзацев:

- 1) цели 122-ФЗ;
- 2) задачи 122-ФЗ;
- 3) перечень из четырех положений, которыми должны руководствоваться субъекты РФ при переходе к новой системе социальной защиты граждан;
- 4) указание, что нормы 122-ФЗ должны реализовываться в соответствии с указанными выше (п. 1–3) положениями.

Проанализируем каждый из этих пунктов.

1. Цель 122-ФЗ — защита прав и свобод граждан РФ: *«Настоящий Федеральный закон принимается в целях защиты прав и свобод граждан Российской Федерации на основе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также с учетом закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами вопросов местного значения»*. О каких свободах граждан РФ идет речь, почему их вдруг понадобилось защищать и как именно способствует этому 122-ФЗ, не понятно ни из преамбулы, ни из текста самого Закона. Что же касается прав граждан РФ, точнее их отдельных категорий — льготников, то их защита в ходе реализации данного Закона исключительно актуальна. Защита прав осуществляется *«на основе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами*

государственной власти субъектов Российской Федерации», разделившего льготников на федеральных и региональных. К числу региональных, по совершенно непонятным причинам и без каких-либо обоснований и объяснений, отнесены ветераны труда и военной службы, труженики тыла, реабилитированные и репрессированные граждане. Согласно 122-ФЗ, данные категории граждан более не являются федеральными льготниками, вопрос об их льготах решается субъектами Федерации, т. е. фактически они уже лишены своих законных прав. Даже если субъект Федерации продублирует прежние федеральные законы («О ветеранах» и др.) и восстановит льготы, они будут действовать только на территории данного субъекта. То есть уровень социальной защиты этих категорий граждан снизится в любом случае, а их экономическое положение ухудшится. Федеральное правительство полностью сняло с себя какую-либо ответственность за эти категории льготников (например, изменения в статье 22 Закона «О ветеранах», из которой полностью исключен перечень социальных льгот ветеранов труда). Монетизация льгот федеральных льготников осуществляется принудительно, без учета мнения самих льготников, акции же социального протеста однозначно свидетельствуют об их солидарной позиции. Следует также отметить, что некоторые из отмененных или измененных 122-ФЗ законов Российской Федерации были приняты в ходе всенародного обсуждения.

Таким образом, продекларированная цель 122-ФЗ остается не достигнутой — вместо защиты законных прав граждан РФ узаконивается их нарушение.

2. Задачи 122-ФЗ — их четыре:

1) *«обеспечение конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина»* — о правах и свободах человека в 122-ФЗ ничего не говорится, а в цели Закона указаны граждане РФ;

2) *«повышение материального благосостояния граждан»* — именно к изменению материального благосостояния граждан РФ реализация данного Закона и ведет, однако направленность этого изменения воспринимается гражданами неоднозначно, многие убеждены, что их положение не улучшится, а ухудшится, к тому же ряд категорий льготников лишены имевшихся льгот вообще без каких-либо компенсаций;

3) *«обеспечение экономической безопасности государства»* — маловероятно, что отмена льгот, а тем более их монетизация будут способствовать экономической безопасности государства — рост социальной напряженности и инфляции дезавуируют возможные финансовые выгоды;

4) *«приведение системы социальной защиты граждан, которые пользуются льготами и социальными гарантиями и которым предоставляются компенсации, в соответствии с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой»* — за исключением социальной ориентированности, именно эта задача и решается в 122-ФЗ.

Заметим, что формулировка «социальная защита граждан», имевшаяся в ряде действовавших ранее положений различных законов, целенаправленно отменена в 122-ФЗ и нигде, кроме преамбулы, не содержится, только в кон-

тексте «слова "социальная защита" заменить словами "социальная поддержка"».⁶

Таким образом, посредством 122-ФЗ фактически решается одна задача — отмена гарантированных и финансируемых Российским государством льгот.

3. Положения 122-ФЗ, которыми должны руководствоваться при переходе к системе социальной защиты граждан субъекты РФ (не ясно, распространяются ли эти положения на федеральные законы, что представляется логичным, или они относятся только к законам субъектов РФ):

— «при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств» (данное положение, если, конечно, оно реально исполняется, действительно направлено на защиту законных прав граждан РФ, однако ряд положений 122-ФЗ ему не соответствует, не ясно также, как соотносится данное положение с процедурой отмены льгот без каких-либо компенсаций);

— «реализовывать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения стабильности правового регулирования» (комментарии излишни);

— «предоставлять гражданам возможность в течение разумного переходного периода адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям, в частности, посредством установления временного регулирования общественных отношений»;

— «не допускать при осуществлении гражданами социальных прав и свобод нарушения прав и свобод других лиц».

Данные положения устанавливают лишь процедурные аспекты отмены и монетизации льгот. Отсутствуют какие-либо указания федерального центра субъектам РФ относительно обязательности, или хотя бы целесообразности, сохранения, в том числе посредством монетизации, отмененных на федеральном уровне социальных льгот. Следовательно, согласно букве Закона 122-ФЗ, часть льгот уже отменена.

4. «Нормы настоящего Федерального закона должны реализовываться в соответствии с положениями, закрепленными в данной преамбуле, и не могут использоваться для умаления прав и законных интересов человека и гражданина». Данное указание вряд ли возможно выполнить, поскольку содержание самих положений 122-ФЗ однозначно умаляет и права и законные интересы ряда льготных категорий граждан РФ.

Заметим также, что итоговая формулировка «права и законные интересы человека и гражданина» не соответствует ранее использованным: в первом абзаце преамбулы — «права и свободы граждан Российской Федерации», во втором — «права и свободы человека и гражданина».

Таким образом, преамбула 122-ФЗ содержит общую фразеологию, не имеющую прямого отношения к содержанию данного Закона и даже противоречащую как его основным идеям, так и терминологии, а также указывает на приоритетность задачи отмены и монетизации льгот.

Преамбула не объясняет причин, побудивших федеральные власти отменить федеральные льготы у многих категорий граждан, делегировать часть полномочий по вопросам социальной защиты граждан, прежде всего законотворческих (что является классической прерогативой государства), на уровень субъектов РФ. Преамбула не доказывает необходимости, своевременности и преимуществ этого, не убеждает в социальной эффективности и выгоды, а также неотвратимости реформирования системы льгот, причем как для государства, так и для каждого гражданина РФ. Преамбула 122-ФЗ не раскрывает действительных гуманистических принципов, которые, несомненно, должны лежать в основе любых реформ такого уровня социальной значимости. Наличие или отсутствие льгот, их натуральное или монетарное выражение сами по себе не являются благом, а представляют собой лишь формы, разновидности проявления социальной политики государства, один из способов достижения результата.

Действительным принципом, определяющим характеристику 122-ФЗ, является *превентивная отмена льгот*, реализуемая двумя способами:

1. *Монетизация федеральных льгот*.⁷ В конечном итоге речь идет именно об отмене льгот: полной, неотвратимой и безвозвратной. Неназванная, но продекларированная в 122-ФЗ монетизация выступает лишь как явно временная, условная мера, не долг или моральное обязательство государства перед заслуженными гражданами, а произвольное благодеяние, «*государственная социальная поддержка*».⁸ Формулировки статей 122-ФЗ таковы, что предоставление данной поддержки — не более чем конъюнктурная мера. Весьма показателен в этом отношении отказ законодателей от самого термина «льготы» и даже термина «социальная защита» — все это заменено «государственной социальной поддержкой» — наиболее мягким в плане обязательств понятием.

Отметим, что 122-ФЗ пока не затронул наиболее массовые и жизненно важные виды льгот федеральных льготников: льготы по квартирной плате, льготы по оплате коммунальных услуг, а также денежные выплаты и обеспечение техническими средствами реабилитации в связи с компенсацией ущерба здоровью. В целом сохранили эти виды льгот и субъекты Федерации. Логика принятия и реализации 122-ФЗ позволяет предположить монетизацию или просто отмену и этих льгот (мер «*государственной социальной поддержки*») в дальнейшем по мере ослабления социальной напряженности.

2. *Введение института региональных льгот*, которое предполагает полное снятие с государства ответственности за ряд категорий граждан, ранее пользовавшихся федеральными льготами, и передача *решения вопроса* о сохранении подобной ответственности на региональный уровень (в результате чего сформировалась категория так называемых региональных льготников). Это не просто передел сфер социальной ответственности государства, а другой путь отмены льгот. Так из федеральных законов посредством 122-ФЗ изъяты все статьи о предоставлении льгот данным категориям граждан без каких-либо монетизаций или иных форм компенсации. Спешное принятие субъектами Федерации местных законов взамен отмененных федеральных явилось во многом результатом акций социального протеста и выполнялось по требованию федеральных

властей. Вместе с тем данное делегирование законотворческих полномочий привело к узакониванию территориального неравенства и распаду единого социального пространства (например, льготники, проживающие в Москве, в отличие от жителей других регионов, полностью сохранили, а федеральные льготники-москвичи даже приумножили имевшиеся ранее льготы).

Выполнение социальных обязательств перед населением региона со стороны местных властей затрагивает еще одну сторону этой проблемы, а именно систему межбюджетных отношений. Согласно оценкам Бюро экономического анализа, существенным недостатком действующей системы межбюджетных отношений являлось тяжелое бремя нефинансируемых мандатов, возлагающих на субфедеральные органы власти значительный объем расходных обязательств без обеспечения адекватными финансовыми средствами. Основную часть федеральных мандатов составляли социальные законы, стоимость которых, по оценкам Министерства финансов РФ, составляла 25–30% консолидированного бюджета Российской Федерации (льготы по социальным законам оценивались в 2000 г. в размере 250 млрд руб.).⁹ Эти законы принимались на федеральном уровне и предъявляли требования к расходованию бюджетных средств из региональных и местных бюджетов по выплате заработной платы, предоставлению льгот и пособий, соблюдению финансовых нормативов. Однако зачисление доходов по уровням бюджетной системы не соответствовало требованию равномерности распределения налоговой базы и разграничению расходных обязательств между уровнями власти, что приводит к существенным различиям в бюджетной обеспеченности регионов, а следовательно, и в возможностях регионов финансировать социальные расходы. Проводимая в этом направлении передача полномочий по социальной поддержке и социальному обслуживанию некоторых категорий льготников на уровень регионов накладывает огромную ответственность на плечи субъектов Федерации.

Главная цель принятия и реализации 122-ФЗ — ликвидация всей системы государственных льгот: социальных, профессиональных, трудовых. Вместе с тем 122-ФЗ либо какой-нибудь другой аналогичный документ не содержит даже общей идеи, направлений замены утрачиваемых в связи с отменой льгот социальных и производственных функций, которые эти льготы выполняли или были призваны выполнять, например функции стимулирования трудовой деятельности, воспитания патриотизма, социальной компенсации и реабилитации. Эти и многие другие функции, реализуемые ранее, в том числе посредством льгот, теперь фактически сведены к одной — борьбе с бедностью, причем на региональном уровне. Вопрос о том, почему многочисленные социальные и производственные проблемы, решаемые ранее посредством системы льгот, заменены единственной проблемой — борьбой с бедностью, остается открытым. Не останавливаясь подробно на этом решении, заметим, что, помимо всех прочих аспектов, этот путь ориентирует граждан на противоправное поведение (сокрытие доходов), иждивенчество и социальный паразитизм.

Отсюда следует, что ликвидация льгот со временем неизбежно повлечет за собой и множество других социальных и производственных последствий, прежде всего антисоциальной направленности. Низкая экономическая и социальная эффективность, громоздкость и затратность существовавшей системы льгот уже

давно предопределила неотвратимость ее реформирования. Сама по себе отмена льгот (как идея, так и ее процедурное оформление) не является хорошей или плохой, правильной или ошибочной. Льготы — это лишь механизм, один из возможных способов решения экономических и социальных задач, который в каждом конкретном случае может быть как более, так и менее приемлемым и эффективным. Льготы позволяли, так или иначе, все же решать и решали многие социальные и производственные проблемы, а их ликвидация оставляет эти проблемы не решенными вовсе. Отсюда особое значение имеет не сам факт отмены льгот, принятия и реализации идеи, установки об отмене льгот, а предлагаемые альтернативы, способы их внедрения, их приживаемость и сравнительная (с отмененными льготами) эффективность. К сожалению, никаких альтернативных вариантов взамен утрачиваемых льгот в 122-ФЗ не предусмотрено. Предположение, что данной задачей должны заниматься законодатели регионального и местного уровней, едва ли можно считать серьезным, очевидно, что это государственная федеральная функция.

Как уже отмечалось, именно борьба с льготами предопределила появление 122-ФЗ, причем одним из объектов борьбы выступает сам термин «льготы», полностью исключенный из текста всех трансформированных в 122-ФЗ российских законов. Конечно, объявить льготам табу, исключить даже упоминание о них легко, а вот устранить или преобразовать их социально-экономическую функцию, а также функцию общественного сознания можно только посредством адекватной замены. Простая механическая отмена ряда льгот, очевидно, обернется их проявлением в другом виде, с другим названием, но с теми же функциями, причем, что весьма вероятно, с противоправным уклоном. Потенциальная вероятность самостоятельной трансформации отмененных льгот и их сохранения в новом неявном и неконтролируемом государством виде является еще одним доказательством того, что 122-ФЗ не достиг бы своей цели даже при более социально благоприятном его прохождении. Отсюда следует, что проблема отмены или сохранения льгот, включая монетизацию, — это лишь видимая часть айсберга, а ее решение требует всесторонней и серьезной научной проработки, формулирования обоснованной социально-экономической концепции на основе существующих социальных и экономических приоритетов.

Через реформирование системы социальных льгот государство пытается разрешить противоречие между ростом спроса населения на социальную помощь и сокращением возможностей государства оказывать такую помощь. Эта ситуация спровоцирована стратегией и экономической и социальной политики, а именно тем, что она основывается на признании необходимости коренного разрушения сформировавшейся в нашем обществе патерналистской модели социальной политики, а не ее модернизации по направлению к социально ориентированной модели с сохранением положительного содержания. С точки зрения принципов социального рыночного хозяйства существование льгот вполне допустимо и экономически оправдано, если иметь в виду обеспечение стратегических интересов России и построение сильного государства. Принятая модель реформирования льгот вступает в противоречие со сложившимися в обществе традициями, нормами поведения, принципами, которые сформировались

в течение многовековой истории российского общества (в том числе и в советский период) и которые соответствуют прогрессивному вектору развития. Эта модель вступает в противоречие с тенденцией социального рыночного хозяйства, типичным признаком которого являются широко разветвленная система пенсионного, медицинского обеспечения, социального страхования, расширение социальных функций государства.

¹ См.: Яковлев И.В. Формирование новых подходов к регулированию социальной политики на современном этапе // Проблемы новой политической экономики: Международный научно-методический журнал. 2004. № 2. С. 102.

² См.: Гайдар Е. Государственная нагрузка на экономику // Вопросы экономики. 2004. № 9. С. 20, 21.

³ См.: Мау В. Итоги 2003 года и итоги четырехлетия: политика против экономики // Вопросы экономики. 2004. № 3. С. 16–17.

⁴ См.: Мау В. Экономическая политика в 2004 году: поиск модели консолидации роста // Вопросы экономики. 2005. № 1. С. 27; Итоги 2003 года и итоги четырехлетия. С. 23; Гайдар Е. Указ. соч. С. 23.

⁵ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон ‘Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации’ и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (с изменениями от 29 ноября, 21, 29, 30 декабря 2004 г.).

⁶ Там же. Ст. 49.

⁷ В связи с необъясненными в 122-ФЗ причинами монетизация льгот не затронула лишь несколько категорий граждан: героев и полных кавалеров орденов.

⁸ См.: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

⁹ См.: Обзор экономической политики в России за 2003 год // С.Б. Авдашева, С.А. Афонцев, В.Г. Воронина и др. Бюро эконом. анализа. М., 2004. С. 126–127.

Статья поступила в редакцию 8 июня 2005 г.