

Оптимизация льготирования: отечественный и зарубежный опыт

В теории и практике социальной политики категория льгот занимает особое место. Исторически она зародилась на первых этапах социогенеза — в форме неинституционализированной, полуинстинктивной заботы о детях и стариках, поддержки и взаимовыручки. В этом нашли свое выражение социальная природа неантропов, аффилиативные мотивы, а главное — первые проблески человеческого нравственного чувства и разума, способного к рефлексии. Со временем льготы превратились в общесоциальный институт, призванный поддерживать стабильность общества за счет частичного перераспределения доходов, компенсировать эпифеномены неоправданного неравенства, стимулировать активное участие каждого в самообеспечении, поддерживать социально уязвимые категории, повышать шансы молодежи из малообеспеченных семей в приобретении профессии и самореализации и т. д.

Под **льготой** понимается любое облегчение открывающее для субъекта новые возможности достижения цели, улучшения материального положения, доступа к тем или иным благам. В современном мире льготы существуют во всех странах, хотя бы на межличностном и межгрупповом уровне, но их набор и процедуры льготирования существенно различаются. В некоторых странах льготы материализуются и включаются в заработную плату, социальную страховку или денежные пособия. Так, в Японии — это автоматическое повышение зарплаты с увеличением стажа работы и возраста, в США — надбавки к зарплате тем категориям, которые могли бы рассчитывать на транспортные, медицинские, коммунальные и иные льготы (военнослужащие, полицейские, судьи и др.), в Германии — бесплатное высшее образование, в Китае — гибкая система стимулирования семейного бизнеса и т. п. На первый взгляд может показаться, что такого рода мероприятия не имеют отношения к социальной политике в области льгот, однако при ближайшем рассмотрении становится ясным, что они возможны только благодаря узаконенному механизму перераспределения и составляют его суть.

При всей несомненной социальной значимости системы льгот советского периода, она не была свободна от ряда методологических погрешностей, которые особенно усилились в 1970-е годы. Выделим некоторые из них:

1. Существовал простой для расчета, но социально неоправданный и неэффективный принцип «категорийности», согласно которому льготы назначались не адресно и персонализировано, а всей группе лиц, имеющих формально общий признак льготирования, независимо от материального положения, нуждаемости, квалификации, уровня исполнения трудовых обязанностей и пр.;

2. Расходы по финансированию льгот относились на ведомства и местные органы управления и тем самым растворялись в их бюджетах, создавая видимость «бесплатности»;

3. Льготы гасили недостатки оплаты труда: легче было предоставить тому же сельскому учителю жилищную льготу, чем повысить заработную плату;

4. Льготы позволяли отнести решение назревших социальных проблем на будущее;

5. Льготы смешивались с привилегиями, придавая последним форму узаконенных преимуществ.

Постсоциалистические страны в начале 1990-х годов продемонстрировали три модели социальной политики, в том числе и в области льгот. Первая модель (страны ЦВЕ, отчасти Прибалтики): стремление рационализировать социальные расходы, упорядочить унаследованную систему льгот, сохраняя сравнительно высокие налоги — выше, чем в странах с сопоставимым уровнем экономического развития. Вторая модель — прямо противоположная первой (страны Закавказья и Средней Азии): лишение бюджетного финансирования целых отраслей социальной сферы и их полная зависимость от негосударственных источников в силу резкого снижения налоговых поступлений. Прежние льготы формально не отменялись, но они отмирали.

Третья модель — промежуточная (Россия и Беларусь, отчасти Украина и Молдова): попытки государства сохранить консервативную преемственность в данной сфере, что потребовало значительного увеличения числа льгот для амортизации снижения уровня жизни и вместе с тем вызвало и растущее превышение социальных обязательств государства над возможностями их финансирования. В конце 1990-х годов стало очевидным, что «простым увеличением ассигнований без смены механизмов и направлений расходования средств проблемы социальной сферы решены быть не могут».

Подавляющее большинство катаклизмов — общественных, коллективных, личностных — происходит там и тогда, где и когда люди не могут или не хотят трезво оценить существующее положение дел. Популярная формула конца 1980-х годов «Так жить нельзя!» (С. Говорухин), достаточно абстрактна и неконструктивна. Однако она отражала назревшие противоречия и тем самым подталкивала к поиску их решения, то есть была диагностичной, что, как известно, в любом деле больше половины успеха.

Проблемная ситуация в области льготирования состоит в том, что существующая система льгот перестала быть адекватной как с точки зрения своего предназначения и социальных функций, так и относительно изменившихся условий и общественных потребностей. Она не удовлетворяет ни получателей льгот — реципиентов, ни государство и те органы, которые от его имени выступают в качестве бонифициариев (от лат. bonus — добрый, хороший), — тех, кто предоставляет льготы населению. Первые считают, что многие льготы обесцениваются и уже не позволяют решать какие-либо жизненные проблемы; что в число льготников попало много лиц, которые их не заслуживают, а часто и не нуждаются в этом; что существующая система запутана и непрозрачна и пр. Вторые — ссылаются на то, что больше половины населения имеет какие-то льготы, в силу чего при возрастающих затратах на эти цели размеры льгот снижаются и т. д. Реальные средние размеры льготных выплат остаются низкими, в то же время, как показывают социологические исследования, многие льготы распределяются таким образом, что их большая часть приходится на средне- и высокообеспеченные группы по сравнению с малообеспеченными (по транспортным льготам разница в 4 раза, коммунальным — в 2 раза в пользу обеспеченных и лишь льготы по оплате лекарств в группе малообеспеченных в 1,3 раза больше). Это значит, что пусть и со значительным опозданием, но достигнуто понимание того, что положение дел в данной области необходимо изменить.

Что касается конструктивного знания, то его пока не хватает. Начиная реформы, необходимо прежде всего определить, чего мы хотим: сократить расходы, изменить схему финансирования, перестроить функции льгот или отделить льготы от других средств компенсации, а также от преимуществ вознаградительного и стимулирующего плана. Еще сложнее сказать, какие льготы можно изъять безболезненно, какие заменить и чем, как на это среагируют те или иные категории нынешних и особенно потенциальных льготников, — на такие вопросы четких ответов нет.

Второй этап — комплексный междисциплинарный научный анализ проблемы с теоретическим моделированием разных вариантов — на сегодняшний день пропущен. А тем временем очевиден недостаток и эмпирической информации. Например, по данным российских ученых, до 30% работников, имеющих право на пенсионные льготы, трудятся в нормальных (а не вредных) условиях. Судя по всему, подобные сдвиги произошли и в Беларуси, но достоверных количественных показателей нет. Нужно учитывать, что льготы, по справедливому утверждению доктора юридических наук Малько А. В., «...не только правовое средство. Они весьма тесно «вплетены» и в политику, и в мораль, и в обычаи. Это общесоциальный регулятивный институт, олицетворяющий собой исключения из определенных правил»

Россия раньше начала реформу и пошла по пути «монетизации льгот», смысл которой — в замене «натуральных облегчений» (помощи) для определенных категорий населения (бесплатный проезд, лекарственное обеспечение, скидки на оплату

коммунальных услуг и пр.) денежными выплатами или компенсациями. Рациональное зерно такого подхода видится в том, что появляется возможность более строгого учета льгот, а значит, предотвращения злоупотреблений, приписок и т. п. Существенно и то, что те, кто не может воспользоваться положенными им льготами (например, сельские пенсионеры — бесплатным проездом), получают некоторое возмещение, равно как и то, что со временем может быть создана более справедливая оценка вклада и эффективная система стимулирования деловой активности. Основная трудность заключается в том, как и во сколько в денежном выражении оценить пакеты льгот с учетом индивидуальных различий, прежде всего в отношении лекарств, но также и транспортных, коммунальных, образовательных и других услуг. С этой трудностью не сразу удалось справиться, ощущается она и сегодня. По словам председателя Госдумы Б. Грызлова, «половина льготников предпочла получать деньги вместо бесплатных лекарств». Принята программа ДЛО — дополнительно лекарственного обеспечения, охватывающая около семи миллионов человек, в том числе триста тысяч нуждающихся в дорогостоящих препаратах.

Многие льготы в РФ заменены денежными выплатами, однако наступивший экономический кризис 2008г. нарушил ход реформы. Не во всех регионах отменен льготный проезд. Также были отменены натуральные льготы, которые заменили денежные компенсации на федеральном и региональном уровнях. Решены вопросы по введению надбавок за сложность, напряженность и специальный режим службы для военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел в части компенсации отмененных натуральных льгот этих категорий граждан.

При проведении реформы был выявлен ряд проблем:

- российским гражданам предоставляется социальная поддержка в разных объемах в зависимости от финансовой обеспеченности субъектов Федерации. Это приводит к нарушению равенства прав граждан на социальное обеспечение и разрушает единое социальное пространство страны;

- не решены в полной мере вопросы об отнесении на федеральный уровень расходных обязательств по осуществлению мер социальной поддержки реабилитированных лиц, лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, тружеников тыла и граждан, награжденных нагрудным знаком «Почетный донор СССР» и «Почетный донор России»;

- передача образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение субъектов РФ организационно оказалась недостаточно подготовленной и не была обеспечена необходимыми финансовыми ресурсами. В результате в ряде регионов указанные образовательные учреждения не финансируются в необходимом объеме;

- в ряде субъектов Федерации остаются проблемы в части обеспечения бесплатными лекарственными средствами некоторых категорий граждан. Это относится, например, к Астраханской, Брянской, Курганской, Сахалинской и ряду других областей;

- необходимо решить вопросы, связанные с льготами по оплате жилищно-коммунальных услуг. В соответствии с законом меры социальной поддержки в этой сфере отнесены к расходным обязательствам субъектов Федерации. Во многих регионах льготы по оплате ЖКУ заменены денежной компенсацией, размер которой не покрывает реальных потребностей на оплату данных услуг;

- с проведением реформы в стране усилилась дифференциация в уровне поддержки граждан, имеющих детей, в зависимости от региона проживания. В некоторых субъектах РФ ежемесячное пособие на ребенка по-прежнему выплачивается в размере 70 рублей. При этом в отдельных регионах размер такого пособия составляет 300-340 рублей

В целом, преодолевая некоторые первоначальные просчеты, реформа по типу «монетизации льгот» совершенствуется и входит в жизнь.

Беларусь избрала, можно сказать, «нулевой вариант». Его суть раскрыл Президент страны А. Г. Лукашенко, отвечая на пресс-конференции для СМИ регионов России на

вопрос журналиста из Смоленска: «Не планируете ли Вы в Беларуси монетизацию льгот по примеру России?» Приведем основные положения его ответа, по возможности, близко к тексту.

«1. Мы отменили все льготы и сейчас вводим их Указом Президента для тех, кто ими должен пользоваться. Прежде всего, это инвалиды. Во-вторых, многодетные семьи.

2. По лекарствам: четко определили 37 болезней, «но от головной боли анальгин или цитрамон покупаешь сам».

3. Мы отдаем деньги вузам: разберитесь, кто будет ездить бесплатно.

4. Не монетизация, а повышение пенсий: «Вот тебе деньги, хочешь ехать — плати, не хочешь платить — иди пешком».

5. «Но самое главное, — подчеркнул А. Г. Лукашенко, — все эти льготные деньги мы направляем детям» (имеется в виду бесплатное питание в школах, оздоровление, минимальная плата за детский сад и пр.).

Нужно учесть, что Постановлением Совмина Беларуси № 526 от 25 апреля 2007 года отменен категорийный подход и введена адресная социальная помощь (АСП) для семей с доходом до 80% бюджета прожиточного минимума. Сравнивая процессы реформирования в России и Беларуси, важно отметить, что при общности целей имеются некоторые различия в механизмах их реализации. В декабре 2009г. был принят закон «О льготах и социальной помощи гражданам». В соответствии с которым отменены многие социальные льготы для пенсионеров, студентов и других категорий граждан. Они заменены адресной социальной помощью в виде единовременного и ежемесячного пособий. Льготы, в частности бесплатный проезд на общественном транспорте, сохраняют только инвалиды первой и второй групп, несовершеннолетние, проживающие в зонах радиоактивного загрязнения, пострадавшие от чернобыльской катастрофы, а также Герои Беларуси, Советского Союза, Социалистического Труда, Славы, Трудовой Славы, награжденные орденом Отечества трех степеней. Продолжат пользоваться льготами и участники и инвалиды войн и родители военнослужащих погибших при исполнении служебного долга.

В обеих странах в настоящее время недостаточно проработаны методологические основания льготирования, в частности отличие льгот от иных категорий вознаградительного поощрительного характера. По такой причине в России на первом этапе оказались ущемленными права ряда категорий заслуженных работников — героев страны, орденосцев, лауреатов, народных артистов и др. В Беларуси, учитывая опыт России, почетные доноры сохранили практически все льготы. Учитывая, что оптимизация льгот в РБ и РФ будет продолжаться не один год, целесообразно еще раз обратиться к анализу методологических аспектов и юридических категорий этой важной для социальной политики проблемы.

Феноменология льгот отражает их историческую когерентность (соотнесение) таким просоциальным мотивам, как аффилиация (поддержание социальных связей, общности), альтруизм и помощь. Известный американский психолог Г. Мюррей описывал феномен помощи следующим образом: «выказывать сочувствие и удовлетворять потребности беспомощного другого — ребенка или любого другого, который слаб, покалечен, устал, неопытен, немощен, унижен, одинок, отвержен, болен, который потерпел поражение или испытывает душевное смятение». Бескорыстная помощь, вместе с моральной поддержкой, была исторически первой формой социального льготирования (в отличие от родительской заботливости и кровнородственных обязанностей). Зародившаяся в первобытной общине, она предоставлялась в первую очередь уязвимым категориям — детям, старикам, инвалидам и другим, как не имеющим достаточных средств для самозащиты и выживания, а также тем, кто попадал в затруднительное положение, особенно при чрезвычайных обстоятельствах (пожары, наводнения и т. п.). Наряду с материальными пожертвованиями в форме дарения (орудий труда, скота, топлива и пр.) пострадавшие могли освобождаться от исполнения некоторых общих

обязанностей и, что особенно важно, получать трудовую помощь со стороны соплеменников, имеющую не только потребительную ценность, но и высокий морально-психологический эффект. Традиция непосредственного трудового участия сохранялась многие века. В русской деревне, по словам Ю. И. Семенова, эта форма носила название «помочи». В Беларуси она известна как «толока».

Анализируя феномен человека, П. Тейяр де Шарден проницательно заметил, что всякое эгоистическое решение жизни движимо мотивами одновременно рвения и бессилия. Эгоизм прав, поднимаясь вверх и развивая до предела собственное, уникальное и непередаваемое содержание. Однако он допускает трагическую ошибку, суть которой в смешивании индивидуальности и личностности. «Стремясь как можно больше отделиться от других элементов, он индивидуализируется, но, индивидуализируясь, он падает опять и стремится увлечь мир назад, к множеству, к материи. В действительности он уменьшается и теряется. Чтобы быть полностью самими собой, нам надо идти в обратном направлении — в направлении конвергенции со всем остальным, к другому. Вершина нас самих, венец нашей оригинальности — не наша индивидуальность, а наша личность, а эту последнюю мы можем найти лишь объединяясь между собой. Нет духа без синтеза. Все тот же самый закон, сверху донизу. Настоящее Его возрастает обратно пропорционально «эготизму». Было бы ошибкой интерпретировать эти слова в духе морализаторства, осуждения психологии эгоизма или даже призыва к единению. Это вывод как о феномене человека, так и о феномене социальности, то есть «коллективной гоминизации — гоминизации всего вида».

Современная наука обладает достаточными сведениями, чтобы утверждать, что процесс антропосоциогенеза был бы невозможен без альтруизма, поддержки, сотрудничества и пр., то есть тех социабельных черт индивида и социальных связей, скрепляющих человеческое сообщество. Неандертальцы, у которых «уже явно обнаруживается психическая ступень (первые захоронения)... и наличие пламени настоящего разума», тем не менее, оказались тупиковой ветвью эволюции. Поведение неандертальцев «характеризовалось резкой возбудимостью, часто приводившей, по-видимому, к кровавым столкновениям в неандертальском коллективе». О столкновениях судят по числу проломов на скелетах неандертальского человека, обнаруженных в пещерах и иных местах захоронения. Они свидетельствуют о том, что социальная ткань сообщества еще не сформировалась, зоологические инстинкты (половой, пищевой) удовлетворялись силой. Повышенная агрессивность мешала также приручению животных, требующему терпения и ласки. «Поверх неандертальца оказывается, по словам Тейяр де Шардена, *Homo Sapiens*, совершивший внезапное нашествие, подгоняемый действием климата или душевным беспокойством». Отметим, что механический перенос на общество основных категорий эволюционной теории, таких как борьба за существование, естественный отбор, выживание наиболее приспособленных, ведет к социальному дарвинизму, в том числе и к его наиболее реакционной форме — расизму. Как писал А. Маслоу, «Дарвин был настолько убежден в дурной природе инстинктов, что основными факторами эволюции животного мира счел борьбу, соревнование, и совершенно не заметил проявлений сотрудничества, кооперации, которые, однако, легко сумел разглядеть Кропоткин».

Социальные связи, благодаря которым существует человеческое сообщество (от семьи до государства и человечества), при всей их сложности и противоречивости не могут быть тотально враждебными. Люди не могли бы жить вместе — ни в естественном, ни в гражданском состоянии, если бы придерживались принципа *Homo homini lupus est* («Человек человеку волк»). Но и в одиночку, неким «робинзоном», человек выжить не может; совместность, которую русские религиозные философы называли соборностью, — судьба индивида и естественный закон жизни. Христианская мораль неэгоизма, любви к ближнему не изобретает, а лишь закрепляет и рационализирует холистическую природу социума. Императив целостности — попечение о слабых, ибо никто не знает, не

понадобится ли ему самому помощь других. Таким образом, феноменология льгот возвышается до метафизики — смысло-содержательных опор бытия, находя свое выражение, с одной стороны, в общечеловеческих моральных принципах, с другой — в политической стратегии «разумного» государства. Из известных социологов только Г. Спенсер (под влиянием Т. Мальтуса) выступал против помощи бедным, считая ее противоестественной и ведущей к деградации общества в целом.

Современный французский философ М. Фуко предпринял попытку реабилитировать и возвысить популярную в античности категорию *Epimeleia cura sui* («забота о самом себе»). На первый взгляд, она представляется альтернативной оппозицией альтруизму, попечению о других и прочим просоциальным побуждениям. Автор и сам подтверждает возможность подобной интерпретации, приводя формулу спартанской аристократии: «Нам необходимо печься о самих себе, и, чтобы иметь такую возможность, мы поручаем нашу работу другим». Этот подход в такой урезанной форме часто пропагандируется СМИ. Но у Фуко иная логика анализа. Во-первых, он вслед за Платоном подчеркивает момент инверсии: «следует проявлять заботу о себе, чтобы заботиться о других, и если человек спас других, то тем самым он спас самого себя». Следовательно, не столь важно, с какого субъекта начинается забота — с себя или другого, лишь бы она не останавливалась на полпути, не локализовалась на одном из этапов.

РЕПОЗИТОРИЙ БГПУ