

ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

Н. Н. Седова

СОЦИАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ — ОТ МОНЕТИЗАЦИИ К НАЦИОНАЛЬНЫМ ПРОЕКТАМ¹

Минувший 2005 г. прошел в России под знаком активного социального реформирования, в рамках которого наибольший общественный резонанс получила монетизация льгот. Ближайшие два года, судя по всему, также будут сопровождаться активными действиями власти в этом направлении. Среди экспертов часто звучит мнение о том, что именно реформы в социальной сфере (возможно, не глубокие, но желательно успешные и "громкие") должны стать главным подспорьем власти в преддверии выборов 2008 г.

В то же время очевидно, что планирование и реализация социальных реформ, особенно производимых в спешном порядке, "к случаю", чреватые самыми неожиданными социальными последствиями, которые могут носить весьма серьезный характер и стать полной неожиданностью как для самих реформаторов, так и для общества в целом. Современный опыт российских реформ на примере монетизации льгот дает этому обстоятельству яркую иллюстрацию.

Главная причина того, что социальные последствия реформ оказываются, мягко выражаясь, не совсем адекватны планируемому результату, состоит в том, что власть при принятии решений чаще всего пользуется критериями, отличными от тех, которые важны для граждан, на-

селения страны. Можно сколько угодно ориентироваться на соображения политической, экономической, управленческой эффективности и т. д., но если предпринимаемые властью действия входят в противоречие с базовыми интересами населения и снижают уровень его жизни, то социальный конфликт между властью и обществом становится неизбежен.

В этой связи особую актуальность приобретает исследование общественных настроений, мнений и ожиданий в отношении деятельности власти в целом и ее конкретных инициатив, прежде всего в социальной сфере.

Сегодня можно уже подвести некоторые итоги нового этапа реформ, опираясь на анализ как социальных явлений и процессов, лежащих на поверхности и фиксируемых "невооруженным глазом", так и тех подспудных течений в обществе, которые выявляются и фиксируются с помощью социологических исследований.

Прежде всего необходимо понять тот общественный контекст, в кото-

СЕДОВА Наталья Николаевна — руководитель Отдела мониторинговых исследований ВЦИОМ.

¹ Статья подготовлена с использованием данных репрезентативных общероссийских опросов, проводимых ВЦИОМ в 2004–2006 гг. в 100 населенных пунктах 39 краев, областей и регионов РФ. Средний объем выборки составляет 1600 человек.

ром начались эти реформы. Известно, что нынешний их этап пришел на смену некоторому "реформаторскому затишью" 2000–2004 гг., периоду наведения в обществе порядка после длительной череды социальных, экономических и политических преобразований. Действительно, за эти четыре года общество смогло в целом преодолеть большинство кризисных явлений, доставшихся в "наследство" от предыдущего периода, и войти в состояние пусть и не бурного, но стабильного развития. По оценкам экспертов, за 2000–2004 гг. валовой внутренний продукт России увеличился на 26%, промышленное производство выросло на 35%, конечное потребление домашних хозяйств — на 25%. В "рамках приличия" держалась инфляция. Улучшение общей экономической ситуации привело к снижению безработицы, уменьшению задолженностей по выплатам заработной платы, пенсий, стипендий, пособий. Одновременно росли реальные доходы граждан. В 2003 г. среднедушевой доход, который рассчитывается социологами на основе самооценок, впервые превысил официальный прожиточный минимум.

Доверие к власти было в этот период стабильно высоким. Именно тогда возникли феномены "путинского большинства" и "путинского рейтинга", особенно контрастировавшие с предшествующими годами, когда все органы власти во главе с президентом Б. Ельциным находились в зоне глубокого неодобрения и недоверия со стороны населения.

В то же время положение значительной части населения в период общего улучшения ситуации оставалось далеко не благополучным. Почти треть населения оказалась "законсервированной" в категории "малообеспеченных", говорящих о своей жизни: "я выживаю". По разным оценкам, от

7 до 10% населения прочно закрепились в состоянии глубокой бедности, не имея никаких ресурсов, чтобы выйти из него самостоятельно, без помощи государства. Пресловутый средний класс, о появлении которого в этот период много говорилось, по своим качественным характеристикам так и не достиг уровня среднего класса в том его понимании, как он трактуется в развитых странах — с соответствующим уровнем доходов, качества жизни, наличия свободного времени, возможностей отдыха, проведения досуга и т. д. Большинство представителей российского "среднего класса" продолжали жить в режиме "бега на месте" в погоне за достойным уровнем доходов. Этой массовой категории населения, которую относили к среднему классу, более подходило определение "срединного большинства" — не богатых и не бедных. Тех же, кого можно назвать средним классом в полном понимании этого слова, в обществе насчитывалось не более 5–7%.

Таким образом, к 2004 г. в российском обществе сложилась ситуация, характеризующаяся, с одной стороны, стабилизацией и поступательным развитием экономики, а с другой — отсутствием адекватного этому росту повышения уровня жизни большинства населения, сохранением значительного балласта малообеспеченных групп. В результате в обществе сформировался запрос на повышение уровня и качества жизни для большинства населения, конвертацию динамичного экономического развития, о котором постоянно говорили власти (и которое в действительности имело место), в рост их собственного благополучия. Надежды на то, что этот запрос будет реализован, были дополнительно "подогреты" в ходе компаний по выборам в Госдуму и выборам президента. Особую роль здесь сыграла декларация

борьбы с бедностью, провозглашенная в начале нового срока пребывания у власти В. Путина и новой Думы.

В этой обстановке, буквально напоянной надеждами и ожиданиями, власть приступила к реализации целого "пакета" социальных реформ, которые затронули важнейшие сферы жизни общества в целом и каждого человека в частности — жилищную сферу, здравоохранение, образование. Причем общий вектор этих реформ был связан с постепенным "уходом" государства из социальной сферы и переложением все большей доли расходов на социальные услуги на плечи самих граждан. На практике это означало повышение расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных, медицинских, образовательных услуг.

Готово ли было общество к подобным реформам? Как показывают исследования 2004 г., далеко не все россияне имели возможность принять на себя те расходы, которые раньше несло государство. Только 21% опрошенных заявляли, что могут пользоваться в случае необходимости платными медицинскими услугами, еще 37% могли бы оплатить медицинские услуги только в случае крайней необходимости, тогда как 38% вынуждены были бы от них отказаться, не имея достаточно средств для их оплаты. Этот пример особенно показателен, поскольку касается сферы, где услуги подчас являются в прямом смысле слова жизненно необходимыми и отказ от которых ставит под угрозу здоровье, а то и саму жизнь человека.

Следует отметить, что реформы в этот период не носили аврального характера, а, напротив, проводились постепенно и достаточно медленными темпами, которые должны были позволить населению к ним адаптироваться. Эта постепенность позволила избежать обвального снижения

уровня жизни населения, однако не спасла от ряда негативных тенденций в материальном положении граждан. Рост расходов людей, связанный с уходом государства из социальной сферы — на платную медицину, образование, растущие тарифы на жилищно-коммунальные услуги — стал опережать рост доходов, "съедая" значительную их часть. К середине 2004 г. около 20% (т. е. каждая пятая семья) тратили на оплату жилищно-коммунальных услуг более 1/2 общего семейного дохода. Еще 43% приблизились к этой черте, тратя на "коммуналку" от четверти до половины своих доходов (25–50%).

Другой пример, иллюстрирующий ухудшение материального положения граждан — динамика имеющихся у населения сбережений. Если до середины 2004 г. некоторый "жирок" — в виде люфта между доходами и необходимыми расходами — накапливался (доля тех, кто имел сбережения, медленно, но постоянно росла и дошла примерно до 30–31%), то к рассматриваемому периоду его сохранение и рост оказались под угрозой. Наметилась тенденция на "продавание" сбережений, во всяком случае, их обладателей, по данным опросов, стало 27%, т. е. на 3–4% меньше. На фоне плавной линии роста сбережений это стало достаточно ощутимым снижением.

Таким образом, либерализация социальной сферы уже на первых порах привела к снижению уровня жизни части населения и подвергла серьезным испытаниям надежды многих на улучшение их положения и на то, что экономический рост вот-вот превратится в "золото для каждого". Но самые серьезные потрясения для населения и социальные последствия для общества имела монетизация льгот — первая из реформ, которая была реализована в полном масштабе и "спрессована" по времени осуществ-

ления. Более того, она приобрела особый статус, стала знаковым явлением в жизни российского общества.

Действительно, монетизация вышла из ряда других реформ (причем не только двух последних лет), впервые за последние годы вызвав массовые протестные выступления населения и тем самым открыв ранее "закупоренный" канал обратной связи между властью и обществом. Власть, потерявшая "чувствительность" к социальным настроениям, получила определенную и четко артикулированную реакцию общества на свои действия. Впервые за годы реформ возник прецедент открытого противостояния населения государству, действующему вразрез с интересами граждан.

В то же время монетизация — довольно рядовой социальный проект власти, стоящий в ряду других, не менее важных для населения — реформы медицины, образования, ЖКХ. Более того, негативные социальные ожидания от других реформ на их старте были даже выше. Например, если в связи с монетизацией ухудшения своего материального положения ожидали 27% россиян, то в связи с реформой ЖКХ — 72%.

Более того, многие в преддверии проведения реформы высказывали мнение о ее необходимости, о претензиях к прежней системе льгот. В частности, важными ее недостатками гражданам виделись невозможность для многих льготников пользоваться положенным (вспомним классический пример бабушки, которая живет в деревне, не пользуется транспортом и, соответственно, правом на льготный проезд), бюрократизм при оформлении документов на получение льгот, несоответствие системы льгот экономическому курсу, ориентированному на рыночные отношения. Наконец, у всех перед глазами был зарубежный опыт, предполагающий такой уровень пенсий, ко-

торый позволяет их получателям жить достойно без каких бы то ни было льгот. В результате сама идея замены льгот денежными выплатами находила одобрение примерно половины (51%) россиян, которые полагали, что в принципе этот шаг целесообразен. Хотя, безусловно, много (34–41%) было и тех, кто полагал, что закон о монетизации сам по себе носит антинародный характер.

Почему же в таком случае монетизация вызвала столь бурную реакцию населения, выведя его на улицы?

Одним из важнейших обстоятельств, предопределивших негативное отношение населения к монетизации, стало разочарование в социальной политике власти, которая, стартуя с лозунга о "борьбе с бедностью", стала реализовывать реформу, затрагивающую и ущемляющую интересы самых незащищенных, уязвимых и необеспеченных слоев населения. Эти группы традиционно имеют низкие показатели материального благосостояния, качества и уровня жизни, и потому, собственно, становятся объектом социальной поддержки государства. Например, почти половина пенсионеров (46%) оценивают свое материальное положение как плохое или очень плохое, тогда как в целом по населению эту оценку дают около трети граждан (32%). Каждый третий пенсионер (30%) из-за недостатка денег отказывается от покупки необходимых продуктов, каждый второй (51%) — от покупки одежды и обуви.

Льготы являлись важным фактором и условием поддержания материального положения этих категорий граждан, а для многих — и выживания. Об их существенном влиянии на свое благосостояние, по данным ФОМ, заявляли 56% россиян, имеющих льготы, и 51% членов семей льготополучателей. Поэтому любые манипуляции с размером и порядком

предоставления льгот, не говоря уже о самом праве их получения, вызывали живую, если не сказать болезненную, реакцию значительной части российского общества.

Кроме того, для многих россиян, прежде всего пожилых, система льгот имела особое ценностное, "нематериальное" значение. Льготы воспринимались ими не только как материальное вспомоществование, но и как свидетельство заботы и помощи со стороны государства, свидетельство определенного социального статуса, знак признания государством их заслуг — боевых, трудовых. И переводение льгот в денежный эквивалент воспринималось многими как стремление государства конвертировать эти знаки внимания и уважения в "презренный металл".

Особое значение в формировании негативного "имиджа" монетизации имел, безусловно, и размер денежных выплат, которые граждане получили взамен льгот. Суммы, которые льготники получили на руки, не компенсировали тех расходов, которые им пришлось нести в связи с отменой льгот — весной 2005 г. 85% льготников считали, что компенсации ниже, чем увеличение расходов, причём 2/3 из них заявляли, что эта разница очень велика. При этом "аппетиты" самих льготников в отношении компенсаций были вполне умеренны (понятно, что умеренны с точки зрения населения, но не власти и бюджетов). На выплаты, которые зашкаливали бы за 2000 руб., претендовали лишь единицы. Ориентируясь на то, как увеличиваются их расходы в связи с отменой льгот, большинство (около 60%) в 2005 г. оценили должные размеры компенсации на лекарства в пределах 500–1500 руб. На ЖКХ — в этих же пределах. Транспортные расходы, по мнению большинства, могли бы быть компенсированы в сумме до 500 руб.

Существенную роль в формировании негативного восприятия общественным монетизации сыграла непродуманная информационная и разъяснительная политика, которая сопровождала реформу. Большинство россиян, в том числе льготников, получали информацию о 122-м законе на основе теле- и радиосюжетов, тогда как сам текст закона видели около 10%. Многие льготники, как выяснилось на фокус-группах, не могли найти текста закона, искали номера газет, где он был опубликован, ксерокопировали и передавали друг другу из рук в руки.

Разъяснительная работа в социальных службах, особенно на первых порах, также вызывала массу нареканий со стороны льготников. Лишь немногие смогли довольно быстро рассчитать свои расходы в связи с отменой льгот и сопоставить их с размером компенсаций. Отсутствие необходимой информации обуславливало высокую степень неопределенности и неуверенности граждан, принадлежащих к льготным категориям, особенно на первом этапе реформы.

Власть с самого начала преподносила реформу как некое благо, которое ничуть не снизит, а даже улучшит материальное положение льготников. Вместо того, чтобы заранее предупредить население и предложить отнестись к этой мере как к необходимой, вынужденной, монетизации была сделана привлекательная реклама. Поэтому многие льготники испытывали сильное разочарование, получив на руки более чем скромные денежные выплаты. На фокус-группах неоднократно звучало, что "люди ожидали чего-то хорошего, позитивного, а получили дырку от бублика".

Помимо этого, на начальном этапе реформы были сильны ожидания, что монетизация льгот негативно скажется на положении не только льготников, но косвенно и остальных гражд-

дан, прежде всего — через усиление инфляции из-за вброса в экономику дополнительных денег. Так, в начале 2005 г. 62% россиян оценивали инфляцию как очень высокую, при этом каждый пятый (24%) связывал инфляцию именно с ростом расходов населения на социальную сферу, прежде всего на ЖКХ. Монетизация также, в свою очередь, рассматривалась гражданами как фактор роста инфляции — 51% опрошенных полагали, что значительные денежные средства, направляемые государством на компенсационные выплаты, приведут к росту инфляции и снижению уровня жизни большинства населения.

За год, прошедший с начала реформы, ситуация заметно изменилась. Во-первых, снизился негативизм в отношении реформы. Сегодня, по сравнению с январем 2005 г., в два с лишним раза стало меньше тех, кто считает, что замена льгот денежными компенсациями крайне негативно сказывается на их положении и существенно снижает их уровень жизни (с 27 до 12%). Снизилась также и доля умеренно-негативных оценок, когда респонденты ожидали плохих для себя последствий, но думали, что смогут к ним приспособиться (с 22 до 14%). Во-вторых, заметно больше стало тех, кто считает, что реформа не затрагивает ни их самих, ни членов их семей. За прошедший год таких стало почти вдвое больше — 41% по сравнению с 21%. Другими словами, масштаб и прогнозируемые последствия этой реформы на начальном ее этапе общественным мнением были сильно завышены. И главной причиной нагнетания пессимистичных настроений была низкая информированность граждан о планах власти.

Известно, что льготники сегодня имеют право выбора между "социальным пакетом", включающим бесплатные лекарства, путевку в сана-

торий, проезд на пригородном железнодорожном транспорте и его денежной компенсацией. Как показывают опросы, почти половина льготников (44%) делает выбор в пользу денежных компенсаций, тогда как доля тех, кто отдал предпочтение льготам в их прежнем, натуральном выражении, вдвое меньше (24%).

На первый взгляд, такой выбор после бурного недовольства монетизацией выглядит несколько неожиданным и парадоксальным. Для понимания того, почему же граждане его сделали, надо иметь в виду, во-первых, что в значительной мере предложенный льготникам выбор носит "наведенный", вынужденный характер, поскольку выбирать деньги либо льготы надо "пакетом", а не по каждому их виду. Во-вторых, многие льготники, особенно те из них, которые мало пользовались льготами, действительно почувствовали выгоду от монетизации и довольны переводом льгот в денежное выражение.

Любопытно, что оказался перечеркнутым один из популярных аргументов за монетизацию, согласно которому денежный эквивалент льгот особенно выгоден сельским жителям. Как показал опрос, никаких существенных различий в выборе "деньги-льготы" между горожанами и жителями сел нет — сельчане предпочитают деньги не чаще других.

Что касается выбора, который сделали бы льготники, если бы у них была возможность оценить свою потребность в каждом отдельном их виде, то очевидно, что самую большую ценность для них составляют льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг — подавляющее большинство (71%) выбрали бы в данном случае льготы. Льготы оказываются привлекательнее, чем деньги, и в отношении лекарственного обеспечения (52%). Другими словами, натуральная форма остается предпочтитель-

ной для самых жизненно важных льгот. Те же льготы, которые не имеют столь важного жизнеобеспечивающего значения (оплата санаторно-курортного лечения, проезда на пригородном транспорте), граждане с удовольствием заменили бы на деньги.

В целом сегодня можно говорить, что кризис в отношении населения к монетизации преодолен. Те социальные последствия, которые она за собой повлекла, прежде всего массовые протестные выступления, не прошли для власти незамеченными, и дальнейший курс на социальное реформирование был существенно скорректирован. На смену парадигме реформ сегодня пришла парадигма так называемых национальных социальных проектов.

В целом это отвечает настроениям и ожиданиям граждан. Сегодня подавляющее большинство россиян (65%) полагают, что страна нуждается в реформах, но их содержание и направленность должны быть существенно изменены. В поддержку прежнего курса реформ, который осуществлялся в 2004–2005 гг., выступили только 12% опрошенных. Кроме того, важно подчеркнуть, что переход от понятия "реформа" к понятию "национальный проект" сам по себе "играет" на улучшение отношения со стороны населения. Действительно, понятие "реформа" дискредитировано в глазах россиян и связывается преимущественно с негативными изменениями и последствиями. Национальные же проекты — пока еще чистый лист, на котором может быть начертано все, что угодно.

Новый виток реформ начинается по традиции с очень низкой информированности населения о планах власти — только 8% опрошенных признают, что они знают о проектах достаточно, каждый второй (48%) слышал о них кое-что. Низкий уровень информированности фиксируют и

другие исследовательские центры — РОМИР, ФОМ.

Особых надежд на то, что социальные национальные проекты существенно изменят их жизнь к лучшему, большинство наших сограждан не испытывают, улучшения своего положения ждут только 31%. В то же время на фоне прежних негативных ожиданий, которые люди испытывали в связи с грядущими реформами, отсутствие пессимистических прогнозов в отношении национальных проектов можно считать весьма положительным обстоятельством.

В целом нынешняя "атмосфера" общественных настроений выглядит вполне благополучной. Однако следует понимать, что сегодня невозможно ограничиться простым финансовым "вливанием" в здравоохранение, образование, жилищную сферу. Существенное улучшение ситуации в этих областях требует более глубокого их реформирования. Так или иначе, реформы будут продолжаться. Как долго и насколько успешно их удастся реализовать под "вывеской" национальных проектов, — вопрос открытый. Есть надежда, что власть, помятуя об уроках монетизации, будет учитывать "человеческий компонент" реформ, реальное положение и ожидания тех членов общества, на которых направлены ее действия. В противном случае неминуемы новые социальные катаклизмы, которые (например, связанные с реформой в жилищной сфере) могут быть куда серьезнее и масштабнее "льготного кризиса".

Natalia N. Sedova in "Social Reforms: From Monetization to National Projects" reviews the implementation of social reforms in Russia, their impact on socioeconomic situation of the citizens and reflection in public mood and expectations of Russians. Particular emphasis is attached to the analysis of successes and failures of the monetization reform, which resulted in the mass protests (for the first time in the recent years). The author also speaks about the changes in the paradigm of social reforms and development of the concept of national projects.