

Существующая в России система социальной помощи населению показала свою неэффективность. Различные выплаты и льготы недостаточно согласованы между собой, поэтому сложно увязать фактически предоставляемую помощь и реальную нужду получателей. Зачастую деньги расплачиваются на граждан, которые не входят в категорию малообеспеченных, в частности, в сфере оплаты ЖКУ. Льготы предоставляются не людям, а обслуживающим организациям, таким образом, дотации из бюджета распространяются и на бедных, и на богатых. И это отчасти предопределяет низкое качество услуг, снижает взаимную ответственность граждан и органов власти. Несмотря на то что безадресный характер этой системы критикуют на протяжении последних семи-восьми лет, адресный подход в предоставлении социальных услуг по-прежнему остается в проектах.

БЕДНЫХ СНАЧАЛА ПОСЧИТАЮТ...

Вместе с тем началась переориентация бюджетных потоков от производителей услуг к их потребителям (внедрение потребительских субсидий). Наиболее эффективным механизмом здесь является индивидуальный (персонифицированный) социальный счет.

Впервые персонифицированные социальные счета были упомянуты в программе социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 гг.) в качестве одного из инструментов адресной социальной поддержки населения. Первоначально эти счета связывались с реформой ЖКХ, поддержанием через единую жилищно-коммунальную субсидию малообеспеченных семей. Одновременно идея персонифицированных счетов получила концептуальное развитие в проекте «Увеличение прозрачности местных бюджетов посредством использования технологии индивидуальных социальных счетов». Институт экономики города разработал и внедрил проект в трех российских областях в 2001 - 2004 годах.

Недавно представители 28 регионов страны, работники министерств и ведомств обсудили итоги пробной реализации проекта, дальнейшую судьбу системы индивидуальных социальных счетов. Среди тех, кто выступал на конференции с докладами, сообщениями и принимал участие в их обсуждении, противников использования механизма социальных счетов в качестве технологии для преобразования натуральных льгот в адресные формы помощи не было. Но участники конференции обозначили проблемы, которые могут свести на нет преимущества социальных счетов.

Заместитель директора по развитию Центра фискальной политики Александр Ковалевский назвал свой доклад «Рождение идеи». И по сути обосновал необходимость перевода натуральных льгот в форму денежных выплат. Так, принятие законов о социальной защите двух самых многочисленных категорий населения - участников ВОВ и инвалидов - сопровождалось вполне законным сокращением доли налогов, пополняющих местные бюджеты. Из года в год все больший их процент уходил в федеральный центр, а полномочия, обя-

занности по предоставлению льгот оставались у местных органов власти. Так появились «нефинансируемые федеральные мандаты».

У предприятий транспорта, жилищно-коммунальной сферы образовались огромные суммы «выпадающих доходов». Они предоставляли льготы, терпели убытки, которые никем не компенсировались. К тому же эта потерянная прибыль нередко раздувалась искусственно предприятиями - производителями услуг, поскольку должного учета количества льготников не было. Сами же потребители услуг вынуждены были мириться с их ограниченным ассортиментом, и с низким качеством. К 2001 году необходимость радикального изменения ситуации стала очевидна всем. Зародилась идея, а потом и проект введения социальных счетов - новация фонда «Институт экономики города Москвы».

Население, относящееся к льготным категориям, в результате реализации системы персонифицированных счетов должно получить ряд преимуществ. Так, если раньше производитель услуг мог не предоставить натуральную льготу, например, по использованию телефонной связью, отпуску бесплатных лекарств, то не перечислив живые деньги на социальный счет гражданина нельзя - они поступают из бюджета целевым назначением. И еще - получив деньги на свой социальный счет, человек получает право выбрать поставщика льготных услуг, а это стимулирует повышение их качества.

Это плюсы. Но есть у проекта и серьезные минусы. Во-первых, не проработан механизм заслона нецелевому расходованию денежной компенсации. Варианты предоставления социальной помощи предлагаются такие. Целевые выплаты - человек не может выбрать вид услуг, то есть «лекарственные» деньги - только на лекарства, «транспортные» - только на проезд и т.д. Выплаты с правом выбора: можно заплатить за установку телефона, можно использовать деньги со счета на санаторное лечение и т.п. Выплаты с правом свободного использования. Механизм ограничения свободы может быть более или менее жестким.

Во-вторых, до сих пор нет единой системы учета льготников. Хотя во многих городах и областях такие реестры созданы. Они могут стать основой федерального реестра.

Куда более опасен для судьбы проекта третий минус - отсутствие ресурсов на денежные компенсации льгот для всех категорий льготников. При самом приблизительном расчете эта сумма составляет три федеральных бюджета.

В этом плане очень интересным представляется выступление на конференции ведущего эксперта Всемирного банка госпожи Эмили Эндрюс из Вашингтона. Она несколько лет анализировала опыт социальной поддержки населения в Казахстане, Украине, Молдове и России в условиях становления рыночной экономики. В первых трех странах за 10 лет уровень такой поддержки снизился в несколько раз, в России положение намного лучше. Но! Госпожа Эндрюс назвала цифры, характеризующие масштабы проблемы. Впрочем, для российских участников конференции эти данные не стали открытием: в стране существует сегодня более 100 категорий льготников и более 200 видов льгот. Ясно, что такое льготное бремя не под силу российскому бюджету. Можно ли облегчить его и в то же время не увеличить бремя бедности для малообеспеченных, социально незащищенных слоев российского общества? Для этого, считает эксперт, нужно придерживаться основных стандартов, существующих в мире, предоставляющих населению социальные гарантии в условиях рыночной экономики.

И прежде всего обеспечить контроль над расходованием денежных средств, направляемых на социальную защиту.

Ож уж этот контроль! По каким только поводам мы о нем не слышим. Но введение системы персонифицированных счетов, как показали результаты пилотных проектов, действительно делает прозрачным движение финансовых потоков из местных бюджетов к потребителям льготных услуг.

Второй стандарт, о котором говорила госпожа Эмили Эндрюс, - адресность и равноценность соци-

альной помощи. Недопустимо и несправедливо, когда одна семья пользуется несколькими видами льгот, а другая - ни одной (из-за недостаточной информированности, удаленности от центра или по другим причинам).

Оперируя опытом многих стран, эксперт Всемирного банка предложила такие меры по согласованию интересов производителей льготных услуг, их потребителей и государства. Чтобы не резать по живому, оставить существующие льготы для некоторых категорий, например, для участников, инвалидов, ветеранов ВОВ. Категорически перестать вводить новые виды льгот. Отменить все виды льгот по профессиональной принадлежности, предоставляемых трудоспособным гражданам. Если же ведомства хотят и могут, пусть сами включают стоимость этих льгот в компенсационный социальный пакет работника. С государства эта обязанность должна быть снята.

Необходимо пересмотреть и снизить количество видов льгот. Это должны быть только жизненно необходимые льготы и только для бедных, нетрудоспособных граждан. И последний, а на самом деле главный, стандарт, о котором сказала Эмили Эндрюс, - не давать пустых обещаний. Ни к чему, кроме экономических злоупотреблений и неразберихи, росту социальной напряженности, они не приведут. Такими пустыми обещаниями по сути дела и стали законы о социальной защите ветеранов и инвалидов, не подкрепленные экономическими расчетами.

Если учитывать, что сегодня в России почти 40 миллионов граждан попадают в различные льготные категории, то процесс замены натуральных льгот денежными компенсациями затронет до трети населения страны. Вот почему выступление ведущего конференции научного руководителя Центра социальных исследований и инноваций Евгения Гонтмахера было полно предостережений - от опешенности, непроработанности социальных и экономических последствий нововведения. Апробация системы персонифицированных счетов в некоторых российских городах уже выявила неожиданные проблемы. Как говорится, дьявол - в деталях, но именно эти детали и мешают воплотить в жизнь благие намерения. Почему оказался мертворожденным хороший закон об адресной социальной помощи 1997 года? Он вступил в противоречие с практикой - реформой местного самоуправления, с новой системой межбюджетных отношений. И предлагаемое реформирование системы социальных льгот содержит в себе зародыши многих конфликтов. Самый опасный из них - деление источников финансирования всех льгот на федеральные и местные с перекладыванием значительной части льготного бремени на регионы и муниципальные образования. Евгений Гонтмахер предлагает не торопиться, отсрочить принятие окончательного решения на 2-3 года, продолжить апробацию системы персонифицированных счетов. Ее внедрение связано с целым рядом проблем технического, организационно-го свойства и требует времени.

Наталья КРАСОВА

ГАРАЖ УЕХАЛ В НИКУДА?

Пожалуй, уже ни у кого нет сомнений в том, что московские дворы пора освобождать от «ракушек» и гаражей-пеналов. И в общем-то дело движется. В то же время понятно, что процесс этот - достаточно болезненный, затрагивающий права собственности, - должен идти в соответствии с определенными правилами. Во всяком случае владелец должен быть уведомлен о том, что гараж необходимо убрать.

Но вот какую историю поведал в своем письме читатель «МС», житель Таганского района ЦАО Михаил Александрович Жилнин: «Примерно девять лет назад по объявлению в газете я приобрел в одной фирме гараж-пенал для своей машины и поставил во дворе дома. На тот момент он был первым и никому не мешал. Потом, конечно, появились и другие. И вот в конце декабря прошлого года мой гараж исчез: выдернув из общего ряда, его вывезли в неизвестном направлении. Машина в тот момент находилась у сына, в моем «пенале» оставались кое-какие запчасти и инструменты. Вместе с гаражом исчезли и они. Замечу, что как раз в этот период я лежал в больнице, дома оставалась жена. Каких-то уведомлений по почте или по телефону мы не получали».

Здесь прерву повествование, чтобы два слова сказать об авторе письма. Михаил Александрович уже на пенсии, он ветеран труда, чей стаж насчитывает 46 лет, инвалид третьей группы. Вот ему-то и пришлось, выйдя из больницы, отправиться по инстанциям в поисках гаража.

«Обратился в наш ГУРЭП-6, - продолжает он. - Там мне сообщили, что к вывозу моего «пенала» причастна управа района. Когда я позвонил туда, мне предложили представить документы, подтверждающие мое право собственности на гараж, а также разрешение на его установку. Что касается документов, то паспорт на гараж где-то затерялся за давностью лет - перерыл всю квартиру, но так и не нашел. Разрешение

на установку мне и еще нескольким владельцам гаражей было дано в устной форме, в виде документа на руки мы его не получали. Конкретно ситуация выглядела так. Года два назад мне и некоторым другим владельцам «пеналов» предложили переместить их в связи с ремонтными работами на теплотрассе. При этом представительница ГУРЭПа указала место, куда их можно перенести и заявила: «Ставьте здесь, и никто вас больше не побеспокоит». Это указание мы и выполнили. Я забетонировал площадку под гараж, дорожку сделал. И все же гараж увезли. Кстати, тот человек, который указал нам место, где можно поставить гаражи, уже в ГУРЭПе не работает...»

За разъяснениями мы обратились в управу Таганского района ЦАО. В ответе, подписанном заместителем главы управы Александром Родионовым, сообщается о том, что в зимний период 2003/2004 гг. проводились работы по освобождению охранных зон и территорий АТС от незаконно установленных объектов. Далее говорится: «На территории АТС-270 были установлены тенты-укрытия типа «пенал» в количестве четырех штук. Была проведена работа по установлению владельцев. В результате были выявлены владельцы двух тентов, которые их демонтировали. Два бесхозных тента, в которых отсутствовали автомобили и какие-либо вещи, были демонтированы комиссией по ликвидации незаконных строений, о чем были составлены соответствующие акты.



ФОТО АЛЕКСАНДРА МАТЮШКИНА

Весной 2004 года в управу обратился житель дома 4 по Брошевскому переулку М.А. Жилнин по вопросу возврата ему одного снежного тента. В обращении была описана ситуация сдачи принадлежащего ему тента в пользование третьему лицу. Однако до настоящего времени документы на право собственности и землепользования в управу района не поступали.

Что ж, вроде все логично: раз гараж бесхозный, то и уведомлять персонально некого - достаточно наклеить предупреждение на сам гараж. А то, что его хозяин может лежать в этот момент в больнице, - дело, как говорится, пятое. Поиски владельцев велись? В ответе утверждается, что да, велись. Правда, не сообщается, каким именно образом.

Из обращения читателя уже ясно: паспорт на гараж он представить не может. И устное разрешение на установку, как говорится, к делу не пришьешь. Есть и еще кое-какие нюансы...

- Никому в аренду я гараж не сдавал, - утверждает Михаил Александрович. - Ключи находились у меня. И в ГУРЭПе знали, что гараж не бесхозный, есть там и телефоны, и адреса владельцев: нашли же нас два года назад, когда ремонт трассы вели. На гараже, кстати, и номер был проставлен - 42. Если уж затеяли вывоз, почему не позвонили?

Поскольку владелец гаража утверждает, что ГУРЭПу его координаты известны, есть смысл проверить данный факт. Инженер по благоустройству ГУРЭП-6 Зинаида Чекунина сообщила, что каких-то данных о владельцах гаражей с указанием их адресов и телефонов у нее нет. Что касается конкретной ситуации вокруг гаража Михаила Жилнина, то занималась ею заместитель директора ГУРЭПа по благоустройству, которая в данный момент здесь не работает... И все же визит в ГУРЭП оказался полезным. Здесь удалось ознакомиться с актом о вскрытии и демонтаже гаража. Из этого до-

кумента, датированного 26 декабря 2003 года, следует, что кое-какое имущество в «пенале» все же хранилось. В перечне обнаруженного при вскрытии значатся три автомобильных колеса, канистры, багажник, домкрат и т.д. Всего восемь пунктов.

...Вместо послесловия - совет. Выгляните в окно и убедитесь, что ваши «пенал» или «ракушка» еще на месте. Не ровен час их тоже признали бесхозом и свезли неведомо куда. Да, и поройтесь в старых бумагах, поищите паспорт на гаражи. Ибо горе вам, если вы невзначай завернули в него следку. Тогда, если гараж исчезнет, останется только один путь: идти в суд с соседями, которые подтвердят, что гараж у вас все-таки был. Похоже, что именно такая перспектива вырисовывается перед Михаилом Жилниным. Или, может быть, власти района найдут возможность вернуть ветерану и инвалиду его собственность, не доводя дело до суда?

Петр ПОЛЫНОВ