

# СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА НА ПЕРЕЛОМЕ: ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

## *1. Льготы и мифы*

Состояние существующего в современной России социального законодательства, в особенности в отношении уровня оплаты труда, пенсионного обеспечения, детских пособий и других социальных гарантий, нельзя признать удовлетворительным. Еще менее удовлетворительно его исполнение. Вот лишь один пример на эту тему.

В единственном в Москве приюте для бездомных животных на содержание одной бродячей собаки в день выделяется 60 рублей, кошки – 35. Если же разделить на 30 установленную федеральным законом месячную минимальную заработную плату, она составит... 20 рублей в день! При этом директор упомянутого приюта жаловался на недостаток средств, а парламентские лидеры правящей партии регулярно с гордостью заявляют в СМИ, что резко повысили минимальную заработную плату в 1999-2004 гг.!

Тем не менее, даже такое законодательство в настоящее время приходится защищать от нависшей над ним угрозы, попутно развенчивая возникающие (или навязываемые идеологами правящей элиты) по этому поводу мифы. Из них наиболее популярными следует признать три.

Миф первый: социальные льготы – это наследие советского периода, а, следовательно, новое время требует отказа от них.

В действительности, как это часто бывает, эта ложь приготовлена из полуправды. В советский период социальные льготы, разумеется, существовали, однако их система была совершенно иной по содержанию, кругу получателей, а иногда – и по источникам финансирования. Современная же система льгот сформировалась, главным образом, в первой половине 1990-х гг. В этот период в результате «шоковой терапии» уровень реальных доходов населения резко упал. По оценкам группы исследователей во главе с экс-вице-президентом Российской Академии наук В.А. Коптюгом, в 1985-95 гг. средняя заработная плата в стране сократилась более чем в 3 раза (со 199 до 62 руб.), а средняя пенсия – в 2,5 раза (с 74,5 до примерно 30 руб.). Под давлением избирателей народные депутаты России, а затем депутаты Госдумы и Совета Федерации первого созыва и попытались создать своеобразную социальную «подушку», призванную смягчить удар от падения уровня жизни. Именно в этот период были приняты законы РФ «Об образовании», «О социальном развитии села», «О реабилитации жертв политических репрессий»; федеральные законы: «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О пособиях гражданам, имеющим детей» и масса других аналогичных законов.

Несмотря на экономический рост в 2000-2004 гг., в реальном исчислении большинство показателей уровня жизни населения по-прежнему много ниже, чем в советский период, в том числе:

- минимальная зарплата – более чем в 4 раза (600 руб.: 35 = 17 руб. против 70 руб.);
- минимальная пенсия – примерно в 3 раза;
- расчетная стипендия студентов ВУЗа – в 3,5 раза;
- расчетная стипендия студента среднего профессионального учебного заведения (ССУЗа) – в 7 раз;
- расчетная стипендия учащегося ПТУ – в 10 раз;
- детское пособие - в 8 раз;
- ставка начинающего учителя и врача – в 4,5 раза;
- надбавка за ученую степень кандидата наук - более чем в 5 раз, доктора наук - почти в 5 раз (все несложные расчеты произведены аналогично первому).

По опыту собственной жизни хорошо знаю, что, например, льготы, предоставляемые инвалидам, в советский период были существенно меньше, однако уровень пенсионного обеспечения – значительно выше. Минимальная, 70-рублевая пенсия

конца 1980-х гг. составила бы в настоящее время около 2500 руб., а 120-рублевая – не ниже 4200 руб. Излишне говорить, что современные инвалиды таких пенсий не имеют, за исключением инвалидов Великой Отечественной войны, получающих две пенсии. Стоит также заметить, что в советский период абсолютное большинство инвалидов, способных и желавших работать, были обеспечены рабочими местами, а пенсия составляла лишь меньшую часть их доходов.

Другими словами, ликвидация системы льгот без радикального повышения доходов означает лишь новое падение уровня жизни, причем на сей раз без всякой «подушки безопасности».

Миф второй: экономика страны не выдерживает переизбытка льготников в составе населения. В действительности все как раз наоборот: населению страны, включая льготников, становится все труднее выдержать «новую экономику». Обратимся к фактам.

Согласно заявлениям «реформаторов», количество льготников в России превышает 100 млн. человек. Примерно столько же людей (по данным газеты «Известия», 103 млн.) рискуют пострадать от правительственного законопроекта, о котором речь пойдет ниже. Между тем, лица, пользующиеся федеральными льготами, (инвалиды и участники Великой Отечественной войны, ветераны труда, труженики тыла, чернобыльцы, репрессированные, инвалиды всех групп) составляют не более 34 млн. Очевидно, что льготниками в России по привычке именуют всех, кто получает какие-либо виды социальной поддержки, помимо собственно зарплаты и пенсии.

Еще важнее другое: в пропагандистских целях Правительство скрывает (либо даже знать не хочет) достоверные данные о количестве бедных. Так, выступая на Парламентских слушаниях в Госдуме третьего созыва 18 февраля 2002 г., замминистра экономического развития и торговли А. Дворкович утверждал, что бедных в стране примерно 24 % (ныне этот официальный показатель снижен до 20 %). Однако затем признал в ходе дискуссии, что в «адресной социальной поддержке» нуждается... примерно половина населения! Одно из двух: либо в «адресной» помощи в России нуждаются и богатые, либо «адрес» нуждающихся в ней, как сказали бы раньше, «не дом и не улица», но весь «Советский Союз»!

Говоря всерьез, заявление замминистра означает лишь следующее: прожиточный минимум в современной России крайне занижен. Политики (особенно в предвыборный период) любят сравнивать его с нормами потребления блокадного Ленинграда, гитлеровских концлагерей и т.п. Однако в действительности он рассчитан на основе рекомендаций ООН для развивающихся стран Азии и Африки.

Увы, в результате исторической драмы, по нелепому стечению обстоятельств называемой «радикальными реформами», Омская область оказалась одним из самых южных регионов России. Однако климат в ней не приблизился к индийскому или государствам Африканского Рога, а, следовательно, материальные потребности населения (не говоря о культурных) значительно отличаются.

Вообще, вся экономическая философия отечественных псевдолибералов сводится к одному: пусть все будет, как «у них» (т.е. в индустриально развитых странах Запада), а зарплата, пенсии, пособия – словом, уровень доходов – останется, как у нас. В действительности, все должно быть наоборот: необходимо, чтобы рост доходов населения (не средних доходов, но доходов социально незащищенных слоев и «среднего класса») не просто предшествовал сокращению неденежных форм социальной поддержки, но и радикально превосходил это сокращение в количественном и качественном отношении. Но и при этом условии не следует спешить с разрушением отечественной системы социальных гарантий, сложившейся в советский период и по многим параметрам превосходившей зарубежные аналоги.

Миф третий: социальные льготы больше защищают богатых, чем бедных. Стандартный популярно-пропагандистский пример – Борис Березовский, который, оказываясь, имеет звание ветерана труда. И хотя среди ветеранов и других льготников

березовских единицы, и хотя опальному «олигарху» вряд ли придет в голову воспользоваться ветеранскими льготами, да и сделать это в Лондоне он вряд ли сможет, пример кочует из статьи в статью, из передачи в передачу. Вместо того, чтобы разработать схему предоставления льгот в зависимости от доходов гражданина, псевдореформаторы предлагают во имя борьбы со злоупотреблениями единиц лишить таких льгот миллионы! Тем самым они в очередной раз демонстрируют «казарменно-коммунистическую» психологию: счастье не в том, чтобы «корову» мог иметь каждый, но в том, чтобы она «сдохла» у соседа.

## ***2. Перелом в социальной политике: «три источника - три составных части»***

Предпосылки и содержание перелома, происходящего в социальной политике, рассмотрим по известной формуле: три источника - три составных части. Однако источники придется при этом подразделить на действительные и ложные. Начнем с ложных.

### **Статья 153**

1. В рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых настоящим Федеральным законом нормах, настоящий Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

2. При издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в связи с принятием настоящего Федерального закона нормативных правовых актов должны быть соблюдены следующие условия:

вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 года;

при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

В действительности все эти аргументы выглядят, мягко говоря, сомнительно.

Во-первых, неприкосновенными «священными коровами» объявлены законодательные акты, передающие в регионы так называемые финансовые мандаты, при одновременном продолжении политики концентрации финансовых ресурсов в федеральном бюджете. Это, разумеется, прямо вынуждает региональные и местные власти сокращать социальные программы.

Во-вторых, вместо того, чтобы отменять законодательно установленные социальные нормы и нормативы, следовало бы предусмотреть их поэтапную реализацию. Позволю себе пример из области собственных профессиональных интересов.

Как известно, в индустриально развитых странах предельно допустимым для национальной безопасности считается выделение на научные исследования не менее 2% от валового внутреннего продукта (ВВП). Недавно на уровне Евросоюза было принято решение довести этот показатель в государствах - членах Союза до 3% ВВП. Напротив, в современной России (еще недавно - второй научной державе мира) расходы на науку из федерального бюджета в последние годы составляют около 0,3% от ВВП, а налоговое и иное стимулирование инвестиций в науку из внебюджетных источников постоянно сокращается.

Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» установил, что доля расходов федерального бюджета на научные исследования должна составлять не менее 4 % от его расходной части. Более того, в подписанном Президентом

решении Совета безопасности установлен график поэтапной реализации данного норматива до 2010 года включительно (если, разумеется, российская наука до 2010 года вообще доживет). Казалось бы, очевидно, что, исполняя решения, с одной стороны, Конституционного суда, а с другой – Совбеза, Правительство должно было перенести этот график в Федеральный закон «О науке...». Однако Правительство поступило прямо противоположным образом: во-первых, предложив исключить данную норму из закона вообще, а, во-вторых, в проектировках бюджета на 2005 г. полностью ликвидируя финансирование фундаментальных исследований и научно-технического прогресса в качестве особого раздела.

В-третьих, финансовые возможности федерального бюджета (т.е. возможности проведения активной социальной политики) велики, как никогда в последние 12 лет. Валютные резервы Центрального банка России приближаются к 90 млрд. долларов, стабилизационный фонд Правительства РФ, по заявлению министра финансов А. Кудрина, в мае превысил 384 млрд. рублей, а к концу 2005 года ожидается на уровне около 700 млрд. рублей. Наконец, в условиях рекордных цен на нефть в сторону увеличения могут быть пересмотрены расчеты экономического отделения РАН, согласно которым изъятие в бюджет природной ренты, получаемой в настоящее время «олигархами», способно дать бюджету не менее 30-50 млрд. долларов. Элементарная логика, хоть сколько-нибудь соотносящаяся с интересами большинства граждан, требует не «обрезания» социальных программ под искусственно усеченный бюджет, но, напротив, наращивания бюджета в целях создания на деле социального государства, которое, между прочим, продекларировано статьей 7 Конституции РФ.

### *3. Действительные предпосылки антисоциального перелома*

Первой из таких предпосылок (не по значению, но по стандартной логике социологического анализа, начинающего с экономики), как это ни парадоксально, является экономический рост последних лет. Оставляя в стороне исходный пункт этого роста, совпадающий с нижней точкой падения производства в период глубочайшего в мирное время экономического кризиса в истории XX в.; не рассматривая специально источники экономического подъема, среди которых основное место принадлежит благоприятной конъюнктуре мировых цен на нефть, отметим главное.

Благоприятные экономические и финансовые условия, которые впервые за последнее десятилетие позволяют проводить активную социальную политику, использованы Президентом и Правительством в прямо противоположных целях. Фактор относительной социальной стабильности позволяет реализовать так называемые непопулярные (иначе говоря, антисоциальные) меры, нанося удар по интересам социально незащищенных групп населения.

Иначе говоря, учитывая действительный рост средних доходов населения, правящая элита сочла возможным проведение «социальных реформ» за счет незащищенных групп, справедливо полагая, что в данной ситуации их сопротивление является фактором, которым можно пренебречь. Хорошо известно, что и на Западе в защиту социальных прав граждан наиболее активно выступают отнюдь не наиболее обездоленные, но «средний класс» и «высший низший класс».

Второй действительной предпосылкой антисоциального поворота во внутренней политике является подготовка к вступлению страны во Всемирную торговую организацию (ВТО). К наиболее вероятным последствиям такого вступления относятся:

- по оценкам Российского Союза товаропроизводителей, обвальное падение производства в автомобильной, авиационной и многих других отраслях промышленности (доля устаревшего оборудования в отечественной промышленности в целом приближается к 70 %, а одним из главных требований ВТО является приведение внутри

российских цен на энергоносители в соответствии с мировыми, что делает отечественное товарное производство неконкурентоспособным на внешнем и внутреннем рынке);

- согласно оценкам экспертов Россельхозакадемии, фактическое разрушение большинства отраслей отечественного сельского хозяйства (конкурентоспособность сохраняют лишь производство зерна и яиц);

- по мнению руководства ЦК профсоюза работников образования и науки и других профсоюзных организаций, объединяющих работников бюджетной сферы, значительное сокращение доли бесплатных социальных услуг и повышение доли услуг платных;

- согласно заявлениям представителей крупного торгового бизнеса, даже те отечественные компании, которые ведут торговлю импортными товарами, могут оказаться в сложных условиях, поскольку документы ВТО требуют обеспечения равных возможностей для создания торговой инфраструктуры аналогичным зарубежным компаниям, которые по размерам оборота несравненно крупнее российских, и, следовательно, будут иметь преимущества в конкурентной борьбе. И т.д., и т.п., и пр.

Иначе говоря, по крайней мере, в краткосрочной и среднесрочной перспективе от вступления страны в ВТО выиграют группы лиц с высокими доходами либо ориентированные на потребление дорогих импортных товаров, либо связанные с экспортно-ориентированными отраслями производства (обе эти группы являются взаимопересекающимися множествами и в сумме составляют не более 15% населения).

Как и в случае с первой предпосылкой, воздействие второго фактора на антисоциальный перелом имеет не только прямой, но и косвенный характер: отнюдь не все его составляющие являются обязательными условиями для такого вступления, но Правительство страны в области социальной политики стремится доказать свою большую приверженность экономическому «католицизму», чем «Римский Папа».

Наконец, третьей и решающей предпосылкой антисоциального перелома стали итоги парламентских (декабрь 2003 г.) и, особенно, президентских (март 2004 г.) выборов.

Приведу результаты уникального исследования, проведенного Комитетом по образованию и науке Госдумы третьего созыва. Это расчет среднего рейтинга поддержки образования фракциями и группами за три года (2000-2002) по итогам всех без исключения голосований по законам и законопроектам, связанным с образованием. Рейтинг рассчитан по всем голосованиям, чтобы не было соблазна выбрать выгодные одним фракциям и невыгодные – другим:

КПРФ +83,7 %,

Агропромышленная группа +81,4 %,

«Яблоко» +51,5 %,

«Российские регионы» +42,6 %,

Депутаты, не входящие в группы +31,8 %,

«Отечество - вся Россия» и группа «Народный депутат» +28,3 %,

«Союз Правых Сил» +20,9 %,

ЛДПР +9,7 %,

«Единство – Единая Россия» -7,3 % (эта фракция осталась единственной с отрицательным рейтингом, т.е. голосовала против образования чаще, чем за него).

Учитывая, что аналогичная картина наблюдалась и по социальному законодательству в целом, приходится констатировать, что российская «управляемая демократия», среди прочего, отличается от политических систем индустриально развитых государств следующим парадоксом: чем хуже партия голосует за народ, тем лучше народ голосует за партию!

Другой, не менее важный парадокс выражается формулой: на Западе партия власти – это партия, которая имеет власть; в России «партия власти» - это партия, которую имеет власть. Вполне логично, что, получив фактически однопартийную Думу, полностью зависимую от Администрации Президента и Правительства, отечественные экономические радикалы, «приватизировавшие» звание реформаторов, сочли

политический момент крайне благоприятным для осуществления перелома в социальной политике: рейтинг Президента высок; до новых выборов далеко, а память у народа «девичья»; влияние политической оппозиции в Парламенте и вне его предельно ослаблено.

Именно результаты парламентских и президентских выборов позволили властвующей элите обеспечить реализацию, с одной стороны, вполне материальных интересов «большого бизнеса» путем максимального сокращения относительного (т.е. относительно объема ВВП), а с другой – вполне идеологических установок «радикальных либералов» (т.е. неоконсерваторов) в правительственных структурах, догматически полагающих, что такой курс способен обеспечить стране высокие темпы экономического роста и разрекламированное удвоение ВВП к 2010 году.

#### ***4. Слагаемые «новой» социальной политики***

Наряду с тремя мнимыми и тремя действительными «источниками», перелом в социальной политике, по меньшей мере, в том виде, как он обозначился (частью совершился) весной – летом 2004 г., включает в себя и три составных части:

- 1) резкое снижение социального налога;
- 2) новый Жилищный кодекс и сопутствующие ему законы (в рамках «реформы» жилищного законодательства);
- 3) закон об отмене натуральных льгот и частичной замене их денежными компенсациями.

Рассмотрим вкратце эти составные части в обозначенном порядке.

4.1. Как известно, снижения налогового бремени для отечественных товаропроизводителей в период избирательной кампании 2003 г. требовали едва ли не все влиятельные политические силы, включая Союз Правых сил, «Единую Россию», КПРФ и Народно-патриотический Союз России. При этом, однако, они расходились на счет того, какие именно группы населения должны выиграть от снижения налогов и каким образом его следует компенсировать бюджетам.

Решение о снижении социального налога с 35 до 26 %, принятое Правительством и поддержанное большинством IV Госдумы, практически оставляет второй вопрос без ответа, зато на первый отвечает вполне определенно: в 2005 году, как это делалось и прежде, снижение налогов будет осуществляться в интересах «большого бизнеса», но отнюдь не людей с низкими и средними доходами. Прежде это делалось путем установления единой для всех налогоплательщиков плоской шкалы подоходного налога с физических лиц, в результате чего, например, молодой учитель, имея зарплату на уровне половины прожиточного минимума, и «старейший» по бизнес-стажу «олигарх», приобретающий от избытка средств иностранные футбольные клубы, платят в казну равную долю своих доходов – 13 %. Интересно, что во всех «цивилизованных» странах, на опыт которых якобы ориентируется Россия, существует прямо противоположная практика прогрессивного налогообложения, а попытки разработчиков «налоговой реформы» найти аналоги российской системе за рубежом вообще закончились неудачей.

Тем не менее, та же идея была перенесена в ухудшенном варианте в главу Налогового кодекса, посвященную социальному налогу, где применяемая шкала является отнюдь не прогрессивной и даже не «плоской», но... регрессивной! При этом в следующем году регрессия будет достигать 13 раз – с 26 до 2 %. В итоге из заработка человека в 5 тысяч рублей в месяц и из доходов того, у кого они в месяц составляют 65 тысяч рублей, бюджет получит примерно 15,5 тысяч рублей в год. Такая система не только фактически блокирует повышение пенсий (в реальном исчислении), но и отменяет только что введенную накопительную пенсионную систему для лиц старше 37 лет, а также ставит острейшие проблемы перед программами, которые обычно реализовались за счет Фонда социального страхования (летний отдых детей, детско-юношеские спортивные

школы, выплаты по больничным листам). Такова ожидаемая цена беззастенчивого лоббирования властью интересов «большого бизнеса» и лиц с высокими доходами в ущерб остальной части населения.

4.2. Детальный анализ проекта Жилищного кодекса и сопутствующих законопроектов, инициированных фракцией «Единая Россия» и «примкнувшим» к ней Павлом Крашенинниковым (СПС), не представляется целесообразным хотя бы потому, что закон принят лишь в первом чтении, а второе чтение отложено на осень 2004 года. Самая же общая оценка этого законопроекта может быть выражена формулой: те, кто не имел жилья, теряют шансы его получить, а те, кто имел, рискуют потерять.

Если редакция закона не будет изменена, теряют шансы получить жилье многочисленные категории льготников, установленные федеральным законодательством. Очереди прекратят существование, а право на бесплатное и льготное жилье получают лишь те категории лиц, которые будут установлены законодательством регионов, причем по единственному основанию – малообеспеченности. Учитывая, что ежегодный ввод жилья в России за последние 15 лет сократился более чем в 2 раза (с 76 до 37 млн. кв. метров), что даже по программе Правительства к 2010 г. он в лучшем случае выйдет на прежний уровень, что даже Президент к тому же времени обещает за счет ипотеки жилье лишь каждой третьей семье, что, наконец, параллельно происходит усиление неравенства, - учитывая все это, лицам с низкими и средними доходами в обозримой перспективе вряд ли есть смысл ждать улучшения жилищных условий.

Граждане, имеющие жилье, рискуют его потерять, как минимум, по двум причинам. Во-первых, законопроект значительно расширяет основания для выселения неплательщиков из занимаемых жилых помещений: в случае принятия Кодекса, оно будет разрешено в отношении не только тех, кто не платит за найм и обслуживание жилья, но также и тех, кто не оплачивает коммунальные услуги. Во-вторых, предполагается разрешить органам государственной власти и местного самоуправления различных уровней в случае, если земля под жилым помещением, занимаемым гражданином, требуется для государственных нужд (например, строительства дороги), изымать жилое помещение с выплатой компенсации, размер которой будет установлен тем же органом власти или самоуправления. Совершенно очевидно, что возможность приобретения гражданином равноценного жилого помещения в этом случае будет более чем проблематичной.

Помимо всего прочего, Госдумой в первом чтении принят законопроект, предполагающий введение налога на недвижимость (включая находящиеся в собственности граждан земельные участки, квартиры и гаражи) в размере от 0,1 до 1 % рыночной цены соответствующего имущества, причем конкретный размер налога должен устанавливаться региональными властями. Элементарные расчеты показывают, что этот налог будет мощным стимулом для переселения лиц с низкими и средними доходами из центра и других престижных районов на окраины и в иные не престижные районы в городах. Все это в очередной раз доказывает вполне определенную социальную (чтобы не сказать - классовую) направленность политики современной российской власти.

4.3. Апофеозом (точнее, если воспользоваться неологизмом Ю. Полякова, «апофегеем») «новой» социальной политики российской власти следует признать законопроект об отмене 41-го и внесении антисоциальных изменений в 155 законодательных актов Российской Федерации, который официальными властями именуется «законом о льготных выплатах», немногими оставшимися независимыми журналистами – «законом о ликвидации льгот» или «апрельскими тезисами Голиковой» (по имени заместителя министра финансов Т. Голиковой, которая докладывала его на заседании Правительства 29 апреля 2004 г.). Представители оппозиции также не скупилась на характеристики: «закон, далеко всех посылающий», «социалка – на свалку» и т.п. А семь членов думского Комитета по образованию и науке во главе с Нобелевским лауреатом Ж. Алферовым подписали подготовленное автором заявление под заголовком

«Погром в законе». Приведу этот текст полностью (к сожалению, он практически не устарел и после того, как законопроект стал законом).

«1. Правительственный законопроект представляет собой попытку антиконституционного переворота в социальной политике. Это попытка переворота в **социальном строе**, поскольку законопроект затрагивает интересы более трех четвертей населения России.

Если он станет законом, почти неизбежно потеряют:

- ✓ **29 миллионов** работников с зарплатой ниже прожиточного минимума - все шансы, что она когда-нибудь станет выше. Возможно, во многих регионах она даже будет снижена;
- ✓ **15 миллионов** учителей, врачей, ученых, работников культуры и социальной сферы – все федеральные гарантии в области оплаты труда. Ответственность за зарплату полностью «сбрасывается» в регионы;
- ✓ **22 миллиона семей** – всякие надежды на повышение детских пособий, а во многих регионах – и на их своевременную выплату;
- ✓ **9,5 миллионов** ветеранов труда и столько же тружеников тыла - все льготы, кроме жилищно-коммунальных;
- ✓ **10,5 миллионов** инвалидов, почти один миллион инвалидов и сто тысяч участников Великой Отечественной войны – все существующие льготы, кроме коммунальных, при явно недостаточных денежных компенсациях.

Это попытка переворота **антиконституционного**, так как предложенный законопроект безусловно противоречит следующим статьям Конституции:

- статье 7, определяющей Россию как социальное государство;
- статьям 7 и 37, обязывающим устанавливать единую для страны минимальную зарплату;
- статье 55, запрещающей принимать в стране законы, ограничивающие права и свободы граждан, ухудшающие их положение;
- статье 114, обязывающей Правительство проводить единую федеральную социальную политику, в том числе в области образования и науки. И т.д., и т.п., и пр.

## **2. Среди 41 закона, которые требует отменить Правительство:**

- **Федеральный закон** «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, в учреждениях начального, профессионального и среднего профессионального образования». – *У распухшего от нефтедолларов бюджета страны денег на питание детей нет;*
- **Федеральный закон** «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях». – *Малообеспеченные дети на каникулах уже никуда не поедут;*
- **Постановление Верховного Совета РФ** от 06.03.1992 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений». – *Безусловно, приведет к повышению родительской платы в детских садах и яслях, к сокращению в них числа детей и дальнейшему ухудшению их подготовки к школе;*
- **Закон РСФСР** «О социальном развитии села». – *Более миллиона сельских учителей, врачей и работников культуры потеряют 25-процентную надбавку к зарплате, а педагоги и медики – еще и коммунальные льготы;*
- **Федеральный закон** «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». – *Теперь образовательные учреждения можно будет закрывать, не спрашивая законодательную власть, без финансирования сбрасывать в регионы, не спросив их согласия.*

Более того, на заседании Правительства 15 апреля Министр финансов А. Кудрин «озвучил» предложение приватизировать все бюджетные организации, в которых внебюджетные доходы превышают 50 %. Если команда будет исполнена, под приватизацию попадут большинство ведущих вузов, научных и медицинских организаций, почти все национальное достояние России, включая МГУ, Большой Театр и Эрмитаж.

**3. Помимо уничтожения социальных законов целиком, Правительство предлагает исключить из действующих законодательных актов:**

- положение о Федеральной программе развития образования. – Через нее, прошла, между прочим, основная часть компьютеризации сельской школы;
- статью «Государственные гарантии приоритетности образования» целиком;
- статью «Материально-техническая база образовательного учреждения» целиком;
- обязательство государства оказывать нуждающимся социальную поддержку в период обучения;
- запрет на сокращение бюджетных учебных мест для студентов. – Гигантский шаг к вытеснению бесплатного образования в стране при низких доходах населения;
- положение об обязанности государства выделять на науку не менее 4 % расходной части бюджета страны. – В настоящее время около 2 %, и даже Совет Безопасности обещал удвоить показатель к 2010 году;
- все упоминания о налоговых льготах. – Если действующие льготы по налогу на добавленную стоимость и налогу на имущество будут отменены, 3,5 миллиона внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов придется платить за образование много больше, чем сейчас;
- финансовые гарантии права граждан на получение образования в негосударственных школах. – Часть таких школ просто будет закрыта;
- все, что касается заработной платы педагогов и, в частности, положение о том, что средние ставки в образовании должны быть не ниже средней зарплаты в промышленности. – Заставляет педагогическую и научную интеллигенцию оставить надежду на нормальную жизнь.

Кроме того, почти 1,5 миллиона учащихся ПТУ и 1,25 миллиона студентов ссузов, которые в 2005 году будут переданы в регионы без достаточного финансирования, рискуют остаться без профессии и диплома.

#### **4. Разрушению подвергаются не только социальные, но и либерально-демократические нормы законодательства.**

На уровне закона научные организации и образовательные учреждения резко ограничиваются в возможности зарабатывать деньги, использовать для этого имущество (в том числе путем сдачи его в аренду), самостоятельно распоряжаться тем, что заработано. Иначе говоря, образованию и науке по-прежнему не собираются давать «рыбы», но к тому же отнимают и «удочки».

#### **5. Правительственный законопроект – не социальный и не либеральный.**

Это реванш торжествующей бюрократии, которая возродилась и, как гидра, многократно умножилась, пережив революции и контрреволюции, невиданный экономический кризис и нефтяной «бум».

Это настоящий закон о погроме социальной сферы, включая образование и науку, неслыханный погром в законе всего, что касается развития человеческого потенциала страны, а значит – ее будущего.

#### **6. Мы призываем образовательное и научное сообщество:**

- **выразить недоверие** каждой фракции, каждому депутату Государственной Думы, независимо от политической ориентации, которые проголосуют за правительственный законопроект;
- **предупредить** все фракции и всех депутатов, что такое недоверие будет им выражено;
- **принять участие** в акциях протеста, какие бы политические силы и социальные организации их ни проводили;
- **направлять** письма и телеграммы протеста в адрес Президента РФ, руководителей Правительства, Совета Федерации и Государственной Думы;
- **требовать** вынесения основных положений правительственного законопроекта на общенародный референдум.

Со своей стороны мы сделаем все возможное, чтобы закон о погроме не стал погромом в законе.»

#### **5. Вместо послесловия. «Четвертование» - наполовину**

Летом\* в Парламенте лихорадочными темпами шла работа над правительственным законопроектом, ныне – Федеральным законом от 22.08.2004 № 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

---

\* Т.е. спустя месяц после окончания конференции, на которой автор выступал с публикуемым докладом

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Посаженные на «информационную диету» российские граждане постоянно слышат от представителей Правительства, что принятие закона стало прорывом в социальных реформах, а от парламентских единороссов, - что закон сохранил все существующие социальные гарантии и льготы. Слышат, но не очень верят: согласно одному из социологических опросов, даже в части замены льгот денежными компенсациями закон поддерживают лишь 25 % населения, тогда как против выступают 58 %. Действительно, под давлением массовых акций протеста и социально ориентированных депутатов Правительство пошло на существенные уступки. Удалось, в частности:

- сохранить в Трудовом Кодексе положение о минимальной заработной плате, обязательной во всех регионах страны. Увы, эта минимальная зарплата составляет по-прежнему 600 рублей, а предложенная мною поправка о том, чтобы минимальная заработная плата сравнялась с прожиточным минимумом не позднее 2007 года, была провалена фракцией «Единая Россия»;

- запретить снижение зарплаты работникам бюджетной сферы в 2005 году. В условиях разрушения Единой тарифной сетки это существенно, хотя, честно говоря, понижать зарплату дальше некуда;

- восстановить в «законных правах» ликвидированную в первом чтении Федеральную программу развития образования (правда, понизив ее статус до обычной федеральной целевой программы), а также возможность для образовательных учреждений и научных организаций зарабатывать внебюджетные средства и в известных пределах распоряжаться ими;

- ввести так называемый социальный пакет для инвалидов всех категорий, участников Великой Отечественной войны и других социально незащищенных групп населения. Правда, как он будет работать, никому не ведомо, ибо, в отличие от медицинских, социальные эксперименты проводятся сразу на людях, причем в масштабе всей страны и т.п.

Однако упорно распускаемые государственными СМИ слухи о том, что во втором чтении закон приобрел «человеческое лицо», явно преувеличены. В результате его принятия, как и прежде, теряют или рискуют потерять:

- 15 миллионов учителей, врачей, ученых, работников культуры и социальной сферы – все федеральные гарантии в области оплаты труда. За исключением тех, кто работает в федеральных учреждениях, ответственность за их зарплату полностью «сбрасывается» в регионы;

- большинство из 22 миллионов семей с детьми – всякие надежды на повышение детских пособий, перекладываемых на бюджеты субъектов РФ, а во многих регионах – и на их своевременную выплату;

- 9,5 миллионов ветеранов труда и столько же тружеников тыла – льготы за исключением коммунальных, которые предполагается ликвидировать через год-два другим законом – новым Жилищным кодексом.

Когда радикальные «эконописцы» из высоких правительственных кресел на всех каналах убеждают население, что все льготы и социальные гарантии в следующем году сохраняются, нет ничего лучше, как заглянуть в текст принятого закона. Цитирую пункт 1 статьи 155.1:

«1. В рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых настоящим Федеральным законом нормах, настоящий Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

Наверняка, если среди читателей найдутся два юриста, по поводу этого текста у них окажется не три, как обычно, но не менее четырех мнений. Попытка же перевести этот текст с юридического на русский язык приводит к следующим выводам:

1) закон ничего не гарантирует, он лишь не запрещает предоставлять гражданам прежние социальные гарантии (по-видимому, регионам и местному самоуправлению, поскольку федеральная власть с себя такую ответственность снимает);

2) это разрешено в отношении льгот и гарантий, носящих компенсационный характер – новое понятие, которое законодательно нигде не определено и, следовательно, может трактоваться произвольно;

3) сохранить прежние льготы и гарантии дозволено в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом (т.е. тем самым, который их и отменяет!);

4) наконец, вся эта потрясающая казуистика действует только «в рамках длящихся правоотношений», т.е., по-видимому, когда человек стоял на очереди, работал в данной должности или в данном месте по трудовому договору и т.п. Сохранит ли, например, сельский учитель право на 25-процентную надбавку к зарплате при переезде на новое место работы в другое село, никому не известно.

Чуть лучше написан пункт 2 той же статьи 155.1. Он обязывает федеральные, региональные и местные органы власти при издании нормативных правовых актов в связи с принятием данного закона не снижать уровень зарплаты и других социальных гарантий по сравнению с их размерами до 31 декабря 2004 года.

Однако, поскольку более 40 полномочий в следующем году с федерального уровня передаются в регионы и местному самоуправлению, никто не обязывает их издавать такие нормативные правовые акты, а, следовательно, и сохранять действовавшие гарантии!

Среди массы других антисоциальных положений нового закона отметим лишь два.

Во-первых, с 2005 года «как класс» ликвидируются ветераны труда. Правда, не методом «раскулачивания», но методом «социальной стерилизации»: новый закон установление этого звания просто не предусматривает.

Во-вторых, отныне не только пенсии, но и иные формы социальной поддержки инвалидам будут устанавливаться в зависимости уже не от группы инвалидности, но от степени утраты трудоспособности. Потенциально пострадать от этого могут не только 10,5 миллионов существующих инвалидов, но в еще большей степени те, кто будет получать инвалидность вновь или проходить переосвидетельствование.

Опуская подробности этого специального и сложного вопроса, отмечу лишь следующее. В России появится и с каждым годом будет нарастать категория инвалидов III группы без степени утраты трудоспособности, находящихся в положении полных социальных изгоев: без пенсии, практически без возможности трудоустройства; без прав безработного (соответствующие статьи из федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ» исключены); получающие взамен всех социальных гарантий... 500 рублей, а в следующем году, с учетом социального пакета, - даже 50 рублей!

Короче, как и предполагали оппозиционные депутаты, «черного пуделя» добела отмыть не удалось. В следующем году страну ожидает «социальное четвертование». Правда, теперь всего лишь наполовину. Впору, пожалуй, исправить и русскую пословицу: вместо «В пользу бедных» говорить: «В пользу богатых» - и не ошибешься.