
DUM SPIRO, SPERO

Пока дышу, надеюсь (лат.)

SPERO | № 15/2011

Autumn—Winter 2011

S
P
E
R
O

SOCIAL

POLICY:

xpertise

ecommendations

verviews

SPERO | № 15/2011

Осень—Зима 2011

СПЭРО
СОЦИАЛЬНАЯ
ПОЛИТИКА:

экспертиза

рекомендации

обзоры

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Павлова-Сильванская Марина Павловна (председатель)	к. и. н., консультант журнала «Pro et Contra» Московского центра Карнеги
Аузан Александр Александрович	д. э. н., профессор, зав. кафедрой прикладной институциональной экономики экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, президент Института наци- онального проекта «Общественный договор», президент Ассоциации независимых центров экономического анализа
Васильев Сергей Александрович	д. э. н., профессор, член правления государственной корпо- рации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», зам. председателя Внешэкономбанка
Вишневский Анатолий Григорьевич	д. э. н., действительный член РАЕН, директор Института демографии ГУ–ВШЭ, главный редактор электронного еженедельника «Демоскоп Weekly»
Лукьянов Федор Александрович	главный редактор журнала «Россия в глобальной политике»
Малева Татьяна Михайловна	к. э. н., ДВА, директор Независимого института социальной политики (НИСП), главный редактор журнала
Плискевич Наталья Михайловна	зам. главного редактора журнала «Общественные науки и современность», редактор журнала «Social Science», ст. н. с. Института экономики РАН
Ясина Ирина Евгеньевна	к. э. н., ведущий научный сотрудник Института экономики переходного периода, руководитель Клуба региональной журналистики

РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА

Главный редактор	Малева Татьяна Михайловна, к. э. н., ДВА, директор НИСП
Зам. главного редактора	Синявская Оксана Вячеславовна, к. э. н., зам. директора НИСП
Ответственный редактор	Копейкина Виктория Борисовна
Члены редколлегии	Зубаревич Наталья Васильевна, д. г. н., директор региональной программы НИСП Овчарова Лилия Николаевна, к. э. н., зам. директора НИСП Шишкин Сергей Владимирович, д. э. н., проректор НИУ–ВШЭ

Издание осуществляется при финансовой поддержке
Фонда Форда и Фонда Дж. и К. Макаруров

СОДЕРЖАНИЕ

В ЦЕНТРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОВЕСТКИ: СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ		
Т. М. Малева, К. В. Юдаева ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА В РОССИИ: ИНЕРЦИЯ ВЫЖИВАНИЯ ИЛИ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ?	7	
Е. О. Тополева, М. А. Федотов РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ В РОССИИ. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ	27	
В ФОКУСЕ ВНИМАНИЯ: СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА		
Е. А. Горина, Н. В. Зубаревич РЕГИОНАЛЬНЫЕ И ПОСЕЛЕНЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА	43	
А. И. Пишняк, А. О. Тындик, О. В. Сиянская ВЫИГРАВШИЕ И ПРОИГРАВШИЕ ОТ КРИЗИСА	67	
ВОЗВРАЩАЯСЬ К ТЕМЕ: ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ДЕТЕЙ		
Т. В. Ярыгина, И. В. Шалганова и др. АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ДЕТЕЙ. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	105	
НОВАЯ ТЕМА: СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ И ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА		
В. Б. Копейкина ГЕНЕТИЧЕСКИ МОДИФИЦИРОВАННЫЕ ОРГАНИЗМЫ: КОНТРОЛЬ НАД ОБЩЕСТВОМ ИЛИ ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ?	145	

СОДЕРЖАНИЕ

НОВАЯ ТЕМА: СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ И ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Т. Г. Нефедова

РОССИЙСКИЕ ДАЧИ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ФЕНОМЕН

161

Г. Г. Николайшвили

**ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ РЕКЛАМЫ
В РОССИИ**

173

ЗАРУБЕЖНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Кристофер Т. Уилан, Бертран Мэтр

**ТИП ГОСУДАРСТВА БЛАГОСОСТОЯНИЯ И РАЗЛИЧИЯ
СОЦИАЛЬНЫХ КЛАССОВ ПО УРОВНЮ БЕДНОСТИ
И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ УЯЗВИМОСТИ В ЕВРОПЕ**

193

ОБЗОР

О. А. Разбаш, В. Б. Копейкина

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ
И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГЕНЕТИЧЕСКИ МОДИФИЦИРОВАННЫХ
ОРГАНИЗМОВ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ВОЗМОЖНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ
ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

217

SUMMARIES

SUMMARIES

229

ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА В РОССИИ: ИНЕРЦИЯ ВЫЖИВАНИЯ ИЛИ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ?

Малева Т. М., к. э. н., директор Независимого института социальной политики (НИСП)
Юдаева К. В., Ph. D., директор Центра макроэкономических исследований Сбербанка России

Несмотря на то, что за последние 20 лет пенсионная система несколько раз подвергалась реорганизации, по сути она остается слегка модифицированным советским вариантом. Сегодня в дискурсе вокруг пенсионной системы преобладает тема ее финансового дефицита. Однако в долгосрочном и даже среднесрочном периоде достичь сбалансированности пенсионной системы за счет исключительно фискальных и перераспределительных мер не удастся. Такой подход не учитывает не только долгосрочные вызовы пенсионной системы, но и структурные аспекты — меняющуюся структуру потребностей пенсионного обеспечения различных социальных групп. В статье формулируются системные проблемы и стратегические задачи пенсионной сферы. Предлагается целостный взгляд на развитие пенсионной системы в России, которое затрагивает как реформирование солидарной части пенсионной системы, учитывающее интересы различных доходных и социальных групп населения, так и формирование накопительных пенсионных институтов, в том числе квазидобровольных систем.

ЧТО ИДЕТ «НЕ ТАК»? СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Макроэкономический и институциональный анализ

Проблема растущего финансового дефицита пенсионной системы стимулирует поиски способов снизить ее несбалансированность. В то же время стратегические — институциональные и структурные вопросы — отошли на задний план и либо не рассматриваются вообще, либо носят сугубо академический характер. Очевидно, однако, что в долгосрочном и даже среднесрочном периоде достигнуть сбалансированности пенсионной системы за счет исключительно фискальных и перераспределительных мер не удастся. Такой подход не учитывает не только долгосрочные вызовы этой системы, но и структурные аспекты — меняющуюся структуру потребностей пенсионного обеспечения.

Несмотря на то, что за последние 20 лет пенсионная система несколько раз подвергалась реорганизации, по сути, она остается слегка модифицированной советской системой. Ее основу составляет стандартный солидарный принцип. Начавший формироваться после 2002 г. накопительный компонент все еще крайне слабо развит и законодательно (до сих пор не принят закон о выплатах), и институционально (подавляющая часть средств остается во Внешэкономбанке (ВЭБ), а большинство негосударственных пенсионных

фондов (НПФ) являются экзистивными и в сущности предоставляют дополнительные профессиональные пенсии, причем их деятельность нетранспарентна и малопонятна для потребителей).

Высока доля досрочных пенсий, часто играющих роль не столько пенсионного страхования, сколько субсидирования определенных профессий, считающихся важными по тем или иным причинам. В целом пенсионная система неплохо приспособлена к задачам пенсионного страхования в секторах с низкой дифференциацией заработной платы (государственном и формальном промышленном). И пока большую часть пенсионеров составляли люди, проработавшие значительную часть жизни в СССР, такая система более-менее справлялась со своими задачами. Более того, во второй половине 2000-х гг. был достигнут значительный прогресс в направлении повышения среднего коэффициента замещения и решения проблемы бедности среди пенсионеров (это было связано, впрочем, в основном с благоприятными демографическими и макроэкономическими условиями), что также дестимулировало поиск нелинейных стратегических решений.

В последние годы ситуация начала серьезно меняться. Дефицит бюджета ПФР в 2010 г. составил около 2,9% ВВП, в 2011 г., по оценкам ПФР, он сократится до 1,8% ВВП. Однако реальная зависимость пенсионной системы от бюджета еще выше: совокупный трансферт из федерального бюджета в ПФР вырос с 1,6% ВВП в 2008 г. до 5,2% ВВП в 2010 г.

При этом Россия стала страной с одним из самых высоких уровней обложения фонда оплаты труда обязательными взносами на пенсионное обеспечение. В результате в российской пенсионной системе:

- величина пенсионных расходов находится на уровне развитых стран ОЭСР (и в среднем выше, чем в странах с формирующимися рынками);
- тариф пенсионных отчислений превышает средний уровень по ОЭСР;
- уровень реальных пенсий, измеряемый через коэффициент замещения, даже после всех повышений остается в 1,5–2 раза ниже среднего по странам ОЭСР¹.

При этом пока соотношение пенсионеров и занятых находится еще на вполне комфортном уровне. В средне- и долгосрочной перспективе это соотношение будет ухудшаться².

Российская реформа страховых взносов идет вразрез с мировыми тенденциями и нетипична для стран догоняющего развития, стремящихся повысить конкурентоспособность своих производителей³.

Таким образом, проблемы пенсионной системы нельзя рассматривать как преимущественно фискальные, они все больше становятся макроэкономической и системной проблемой экономики.

¹ Гурвич Е. Т. Реформа 2010 года: решены ли долгосрочные проблемы пенсионной системы? // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 6.

² Россия перед лицом демографических вызовов, Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ./ПРООН, 2008: Сиянская О. В. Российская пенсионная система: куда идти дальше // SPERO. 2010. № 13.

³ Назаров В., Синельников-Мурылев С. О стратегии совершенствования российской пенсионной системы // Экономическая политика. 2009. № 3. С. 150–174.; Уайтхауз Э. Пенсионная панорама. М.: Весь Мир, 2008; Barr, N., P. Diamond. 2009. Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions. International Social Security Review 62:5–29.

Прогнозы показывают, что в инерционном сценарии трансферт из бюджета в пенсионную систему на период как минимум до 2030 г. будет превышать 2% ВВП при снижающейся норме замещения. Отмена накопительной пенсионной системы для большей части граждан позволит снизить ее давление на бюджет в краткосрочной перспективе, но никак не решает структурных проблем, накопившихся в системе. Задача настоящей статьи — дать описание этих проблем и возможных вариантов их решения.

Структурные проблемы

Модернизированная «советская» пенсионная система не отвечает реалиям современной экономики и социальной структуры общества. Существуют четыре основные структурные проблемы пенсионной системы.

1. Система не симметрична по отношению к различным социальным группам и не приспособлена к удовлетворению потребностей в пенсионном страховании растущего российского среднего класса.

Российская пенсионная система является многоуровневой и состоит из нескольких компонентов:

- распределительной системы, основанной на принципе солидарности поколений и включающей фиксированную базовую часть, дифференцированную по возрасту, степени утраты трудоспособности и количеству иждивенцев, и страховую часть, зависящую от суммы уплаченных взносов, отражающих трудовой вклад работника, и ожидаемого периода выплаты пенсии;
- накопительной системы, основанной на принципе индивидуального накопления средств для финансирования будущей пенсии.

Однако в реальности *каркас пенсионной системы по-прежнему составляет солидарная часть, нивелирующая размер пенсии по отношению к реальному материальному вкладу работников.* Ее главная цель — поддержание доходов населения на уровне прожиточного минимума или несколько выше. После нововведений 2010 г. эта цель, наконец, была достигнута — реформой предусмотрены доплаты к пенсии до уровня регионального прожиточного минимума пенсионера. Заметим, что сам по себе критерий — прожиточный минимум — является мерилем и критерием бедности и ничем иным.

Вместе с тем современной российской рыночной экономике свойственна значительно более высокая дифференциация доходов, чем она была в СССР. В результате пенсионная система отсекает значительную группу населения с относительно высокими доходами, у которой при этом сложились относительно высокие стандарты жизни. Индивидуальные коэффициенты замещения для этой группы значительно ниже, чем средний коэффициент для всей пенсионной системы, что дестимулирует участие среднего класса в ней (согласно результатам опросов, лишь 40% работников уплачивают взносы в пенсионную систему в полном объеме).

Средний класс оказывается, по сути, исключенным из обязательной пенсионной системы. Институты распределительных пенсионных систем не только определяют модель солидарности поколений и социальной структуры общества, но и сами во многом формируют особый тип стратификации и со-

лидарности⁴. В России возникает разрыв в ожиданиях различных социальных групп относительно того, что должна давать им государственная пенсионная система. Высокооплачиваемые категории работников и их работодатели однозначно рассматривают нынешнюю пенсионную систему как несправедливую, считая, что они несут основное бремя затрат в ней⁵. Ведь верхняя граница зарплат, с которых уплачиваются страховые взносы (135% средней заработной платы в 2011 г.), установлена на уровне, соответствующем нижним границам зарплат средних классов⁶.

Эта проблема откровенно усугубляется с введением схемы отчислений в социальные фонды 30% + 10%: взносы с малого бизнеса и низкооплачиваемых работников теперь станут ниже, а на плечи крупных компаний и среднеоплачиваемых работников ляжет дополнительная финансовая нагрузка. Средний класс рассматривается лишь как донор по отношению к низкооплачиваемым работникам на этапе формирования солидарного пенсионного фонда, но не как полноценный участник на этапе его распределения.

Решения об ограниченном участии среднего класса в пенсионной системе, введенные в форме верхнего порога облагаемых страховыми взносами зарплат, принимались во время реформы 2002 г., когда средний класс еще только начинал зарождаться и не являлся значимой социальной группой. Это структурное искажение не создавало видимых проблем, пока в выходящих на пенсию когортах средней группы составлял незначительную долю. Вне зависимости от траектории и темпов экономического роста эта проблема будет становиться все более и более очевидной; ее косвенным следствием уже сегодня является чрезмерный интерес представителей среднего класса к накоплению недвижимости⁷.

Таким образом, *пенсионная система несимметрична по отношению к различным доходным группам:*

- *низкооплачиваемым работникам* адресована солидарная система, которая поддерживает уровень пенсий на прожиточном минимуме пенсионера или несколько выше;
- *высокодоходные социальные группы* практически не участвуют в пенсионной системе и формируют свои пенсионные стратегии за ее пределами;
- *среднедоходные социальные группы* оказываются в промежуточном положении: их социальные притязания выше, чем размер пенсий, формируемых в солидарной системе, но потенциал для формирования самостоятельных накоплений за пределами пенсионной системы недостаточен. При этом основной тенденцией является

⁴ Esping-Andersen, G. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity Press. Princeton University Press; Korpi, W., J. Palme. 1998. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. American sociological review 661–687.

⁵ РСПП (2006): Позиция РСПП по вопросам развития пенсионной системы в Российской Федерации. М., 2006, ноябрь.

⁶ Средние классы в России: экономические и социальные стратегии // Коллективная монография под ред. Т. М. Малевой. М.: Гендальф, 2003; Т. М. Малева, Л. Н. Овчарова. Средние классы накануне и на пике экономического роста, ИНСОР. М.: «Экон-Информ», 2008.

⁷ Российские домохозяйства накануне финансового кризиса: доходы и финансовое поведение / отв. ред. Л. Н. Овчарова. НИСП, М., 2008; Влияние кризиса 2008–2009 гг. на изменение экономического положения, сберегательного и кредитного поведения населения в России [Электронный ресурс]: Обследование НИСП по заказу Сбербанка России. — Режим доступа: http://www.sbrf.ru/moscow/ru/analytics/cmei/joint_analysis/, свободный.

увеличение доли именно этих групп как в экономике в целом, так и среди пенсионеров.

2. Пенсионная система не создает эффективных стимулов к формализации рабочих мест.

Соотношение численности застрахованных лиц, учитываемой при расчете фонда оплаты труда и участвующей в формировании доходов пенсионной системы, и численности населения, занятого в экономике, в 1990 г. составляло 97,5%, в 1995 г. — уже 90,8%, в 2000 г. — 84%, в 2005 г. — 77%, в 2010 г. — 68%. Соответственно треть населения, занятого в экономике России, относится к категории самозанятого и участвует в формировании финансовых ресурсов пенсионной системы на «льготных» основаниях или вообще не участвует в формировании финансовых ресурсов пенсионной системы⁸. В неформальном экономическом секторе России сегодня занято более 12 млн человек, которые не уплачивают или уплачивают взносы в пенсионную систему лишь частично и тем самым не участвуют в формировании солидарного пенсионного фонда⁹.

В итоге самозанятое население, составляющее треть занятых в экономике, и работающие в неформальном экономическом секторе, составляющие почти пятую часть от численности занятых, не заинтересованы в уплате взносов в пенсионную систему, так как в общеустановленном пенсионном возрасте им обеспечивается минимальный размер регионального прожиточного минимума пенсионера при сохранении очень низкого порога вхождения в пенсионную систему — минимальный стаж работы в формальном секторе для получения трудовой пенсии составляет всего 5 лет. Действующая пенсионная шкала остается достаточно плоской, и такие работники немного теряют в размере трудовой пенсии от низкого стажа; фактически пенсионные средства перераспределяются в их пользу.

3. Пенсионная система способствует сохранению высокой доли рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями производства, предоставляющими право досрочного выхода на пенсию.

Унаследованная с советских времен система досрочных пенсий не создает стимулов для замещения рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями производства местами с нормальными условиями. Если за рубежом право на досрочную пенсию имеют 3—4 профессиональные группы, то в России число профессий и производств, работа в которых дает право на досрочную пенсию, составляет около 2-х тысяч, объединенных в 27 групп получателей.

По данным Росстата, на начало 2010 г. право на досрочную пенсию имеет 40% занятых в экономике, но в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, работало 29% занятых. На получателей досрочных пенсий приходилось 30% новых назначений пенсий; при этом более 73% их получателей, не достигших общеустановленного пенсионного возраста, продолжают работать, причем 3/4 — на тех же рабочих местах.

⁸ Соловьев А. К. Социально-экономические результаты пенсионной реформы в России // SPERO. 2010. № 12; Гурвич Е. Т. Реформа 2010 года: решены ли долгосрочные проблемы пенсионной системы? // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 6.

⁹ Нестандартная занятость в российской экономике / под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшниковой, М.: ГУ-ВШЭ, 2006; Гимпельсон В., Зудина А. «Неформалы» в российской экономике: сколько их и кто они?: WP3/2011/06. М.: ИД ВШЭ, 2011.

Фактически досрочные пенсии выполняют роль дополнительного вознаграждения за работу в «списочных» производствах, профессиях и регионах, выравнивая их привлекательность на рынке труда. Таким образом, поддерживается система кросс-субсидирования работников большого числа специальностей (Список № 1)¹⁰, в том числе значительного числа работников бюджетного сектора (Список № 2)¹¹.

Еще одна большая группа работников, имеющих право на досрочные пенсии, — это занятые в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях. Численность работников, имеющих такое право, составляет более 16 млн чел., численность получателей пенсий по данному основанию — около 2,5 млн чел. Так же, как и в предыдущем случае, почти 60% вышедших на досрочную пенсию «северян» продолжают работать на прежних местах.

Система досрочного пенсионирования выгодна работникам и (в особенности) работодателям, что ведет к формированию мощных лоббистских групп. Позиция государства остается двойственной: с одной стороны, Минэкономразвития России неоднократно предлагало перевести досрочные пенсии в профессиональные, финансируемые соответствующими секторами, отказавшись от кросс-субсидирования. С другой стороны, значительную долю реципиентов такого кросс-субсидирования составляют работники бюджетной сферы. Впрочем, в 2000-е гг., когда в пенсионной системе существовал профицит, это приводило к реальному субсидированию пенсий бюджетников со стороны других секторов, в то время как теперь, когда, покрывая дефицит, федеральный бюджет финансирует практически половину пенсионного бюджета, государство, по сути, субсидирует само себя. В результате указанное структурное искажение уже не ведет к экономии бюджетных средств.

4. Стратегический долгосрочный вызов солидарной пенсионной системе — негативный демографический тренд.

Как и большинство развитых стран, Россия находится под влиянием фундаментального демографического процесса старения населения, которое затрудняет дальнейшее существование пенсионных систем, основанных на принципе «солидарности поколений»¹². Негативный демографический тренд — это стратегический долгосрочный вызов. Его результатом уже в ближайшие десять лет станет значительное увеличение расходов на выплату пенсий в результате ухудшения соотношения числа пенсионеров к числу работающих — плательщиков пенсионных взносов. В дальнейшем ситуация будет только ухудшаться¹³.

¹⁰ Список № 1 производств, работ, профессий, должностей и показателей на подземных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда, занятость в которых дает право на пенсию по возрасту (по старости) на льготных условиях. Согласно Постановлению Кабинета министров СССР от 26 января 1991 года № 10 «Об утверждении списков производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение».

¹¹ Список № 2 производств, профессий, должностей и показателей с вредными и тяжелыми условиями труда, занятость в которых дает право на пенсию по возрасту (по старости) на льготных условиях. Там же.

¹² Россия перед лицом демографических вызовов. Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ. М., ПРООН, 2008.

¹³ Соловьев А. К. Социально-экономические результаты пенсионной реформы в России // SPERO. 2010. № 12. № 6.; Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса [Электронный ресурс]: Доклад Министерства здравоохранения и социального развития РФ, 2010. Режим доступа: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/insurance/6>, свободный.

Солидарная ответственность поколений эффективно решает проблему пенсионного обеспечения при благоприятных демографических условиях (простом или расширенном воспроизводстве населения), стабильном росте уровня оплаты труда и отсутствии значительных и долговременных изменений в доле занятого населения.

Если же население стареет, а экономический рост во многом зависит от экономической конъюнктуры, возникает проблема нехватки финансовых ресурсов для выплаты пенсий будущим поколениям. Переход к накопительной пенсионной системе полностью не решает проблемы, так как требует не только дополнительных ресурсов для финансирования «двойного платежа» работающих граждан во время переходного периода, но и высокого уровня макроэкономической стабильности и формирования эффективных инструментов инвестирования пенсионных накоплений.

В России общие тенденции старения населения усугубляются наличием демографических волн, идущих еще от времен Великой Отечественной войны. Они повышают разбалансированность пенсионной системы. Она сталкивается то с «неожиданным» профицитом (так было в начале 2000-х гг., когда на пенсию выходило малочисленное поколение 1940-х гг. рождения, а многочисленное поколение 1980-х гг. рождения входило в состав рабочей силы), то с неожиданно быстро растущим дефицитом. Этот эффект также необходимо учитывать при расчете возможностей пенсионной системы.

Еще один аспект проблемы состоит в том, что существуют принципиальные различия в структуре потребностей у пенсионеров разных возрастов. Это, наряду с монетарными, требует немонетарных форм поддержки в течение пенсионной жизни. Если относительно «молодые» пенсионеры в большей степени нуждаются в деньгах, то в старших пенсионных возрастах резко увеличивается спрос на институциональные услуги социального сектора (здравоохранение, лекарственное обеспечение, услуги по уходу), которые не могут быть удовлетворены на основе умеренного роста пенсий или их индексаций¹⁴.

Именно поэтому после валоризации пенсионных прав, которая в максимальной степени отразилась на росте пенсий лиц старших возрастов, доля пессимистически настроенных пенсионеров не только не сократилась, но даже увеличилась по сравнению с молодыми социальными группами. Поэтому реформирование пенсионной системы должно сопровождаться реформами в здравоохранении и формированием рынка социальных услуг, адресованных пожилым.

В КАКОМ НАПРАВЛЕНИИ ДВИГАТЬСЯ? ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ «РАЗВИЛКИ»

Эффективная пенсионная система должна учитывать интересы трех групп: нынешнего поколения пенсионеров, нынешнего поколения занятых и будущих поколений граждан. Исходя из этого требования, критериями эффективности пенсионной системы являются¹⁵:

¹⁴ О предложениях по развитию пенсионной системы в Российской Федерации. Рабочие материалы Экспертного совета при Общественном совете по инвестированию средств пенсионных накоплений при Президенте Российской Федерации, 2011.

¹⁵ Holzmann R., Paul R., Dorfman H. et al. Pension Systems and Reform Conceptual Framework. World Bank, 2008.

- *адекватность размеров пенсий.* Отражает интересы нынешних пенсионеров: размер пенсий должен быть достаточен для решения двух задач: а) снижения риска бедности среди нетрудоспособного населения, б) обеспечения сглаживания возможного падения доходов при завершении трудовой деятельности;
- *посильность бремени финансирования.* Этот критерий отражает интересы нынешнего поколения занятых. Он означает приемлемое для плательщиков налогов/взносов бремя содержания пенсионной системы. Это бремя не должно: а) подрывать текущее потребление, б) дестимулировать экономическую активность;
- *долгосрочная устойчивость.* Важна для всех поколений и предполагает способность пенсионной системы выполнять свои обязательства в долгосрочной перспективе без привлечения дополнительных ресурсов. Относительно устойчивыми должны быть как «адекватный» размер пенсий, так и «посильность» бремени финансирования. Резкие скачки в уровнях доходов ведут к социальной и макроэкономической нестабильности;
- *адаптивность.* Важна для всех поколений и означает способность пенсионной системы подстраиваться под изменения экономических, демографических и политических условий.

Эффективная пенсионная система должна отвечать всем четырем критериям. Улучшение по одному из критериев, приводящее к сильному ухудшению ситуации по другому, представляется неприемлемым, так как ведет к формированию долгосрочных рисков. Так, существенное повышение размера пенсий за счет увеличения фискального бремени приведет к торможению темпов экономического роста (ущемление интересов занятого населения и будущих поколений). Финансирование дефицита пенсионной системы за счет увеличения государственного долга — фактически дополнительный налог для будущих поколений. А повышение размеров пенсий в отсутствие адекватных источников финансирования в долгосрочном периоде создает риски дестабилизации в будущем как пенсионной системы, так и экономики в целом.

Сегодняшняя пенсионная система не удовлетворяет перечисленным критериям. Инерционный сценарий¹⁶, подразумевающий сохранение пенсионного законодательства и продолжение политики по наращиванию пенсионных обязательств, продиктованной популистскими целями, связанными с высоким и растущим весом пенсионеров в российском электорате, приведет к следующим социально-экономическим последствиям:

- снижение конкурентоспособности российской экономики, общее ухудшение делового климата, замедление темпов роста ВВП, а значит и роста налогооблагаемой базы, создание препятствий на пути диверсификации экономики;
- прямое снижение занятости, новый виток ухода заработных плат «в тень» и дальнейшее развитие неформального сектора экономики;
- невозможность поддержания реального размера пенсий на социально приемлемом уровне и рост бедности среди пенсионеров, исключение

¹⁶ Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса [Электронный ресурс]: Доклад Министерства здравоохранения и социального развития РФ, 2010. Режим доступа: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/insurance/6>, свободный.

де-факто из пенсионной системы целого ряда социальных групп и сокращение охвата населения пенсионной системой.

*Основная развилка в пенсионной системе — это выбор: пенсионная система должна выполнять функцию борьбы с бедностью или функцию страхования населения от потери дохода*¹⁷. Страны, идущие по первому пути (к примеру, Грузия), — это обычно довольно бедные страны с плохо развитыми институтами, у которых не хватает ресурсов для построения нормально функционирующих институтов страховой системы. В последнее время по похожему пути двигалась и Россия, в результате чего накапливались описанные выше диспропорции. Экономисты и политики, выступающие именно за пенсионную систему, рассчитанную на борьбу с бедностью, считают, что со страховой функцией работники могут справиться сами за счет своих сбережений во всех формах, включая негосударственные пенсионные фонды. Однако опыт и теория поведенческой экономики показывают, что население систематически недооценивает риски старости и самостоятельно накапливает недостаточное количество средств. Поэтому более адекватной, с точки зрения соответствия всем перечисленным выше критериям, является пенсионная система, основанная на страховом принципе.

Таким образом, реформа пенсионной системы, отвечающая на сформулированные выше принципиальные вызовы в имеющихся макроэкономических условиях, должна быть комплексной и включать следующие направления:

- параметрическую настройку распределительной системы;
- существенную модернизацию обязательной накопительной системы;
- развитие добровольной/квазидобровольной накопительной системы;
- развитие других инструментов, имеющих своей целью финансовую поддержку жизни на пенсии;
- страхование жизни, обратная ипотека и т. д.

ЧТО НУЖНО ДЕЛАТЬ «ЗДЕСЬ И СЕЙЧАС»? МЕРЫ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

В данной статье предлагается система мер, призванных решить задачи, связанные с глобальным демографическим вызовом пенсионной системе, изменением социального состава работающих и пенсионеров, снижением негативного влияния, которое оказывают растущие проблемы пенсионной системы на текущее развитие. Для решения каждой из задач предлагается свой комплекс мер¹⁸.

Задача 1. Формирование комплексной системы пенсионного обеспечения для групп с разными доходами, не исключаящей из пенсионной системы средний класс

В настоящий момент администрируемая государством пенсионная система в своей и распределительной, и накопительной компоненте охватывает

¹⁷ Barr, N., P. Diamond. 2009. Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions. *International Social Security Review* 62:5–29; Barr, N., M. Rutkowski. 2005. Pensions // *Labor markets and social policy in Central and Eastern Europe: The accession and beyond* / Ed. by N. Barr. Washington, DC: The World Bank. Pp. 135–170; Holzmann R., Paul R., Dorfman H. et al. *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*. World Bank, 2008.

¹⁸ Следует оговориться, что эффективная реализация большей части предложений невозможна без снижения инфляции и развития финансового рынка.

только работников с доходами ниже 463 тыс. руб. в год (в 2011 г.). Практически весь средний класс остается за ее пределами. Охват добровольными пенсионными накоплениями также оказывается крайне ограниченным: в программах добровольного пенсионного обеспечения на индивидуальной (а не корпоративной!) основе участвовал лишь 1% трудоспособного населения, в том числе порядка 5–7% представителей средних классов.

По умолчанию предполагается, что российский средний класс будет сберегать на свою пенсионную жизнь самостоятельно, за рамками системы пенсионного обеспечения. Однако российский средний класс в большинстве своем не располагает финансовыми ресурсами, которые позволили бы в существенных размерах самостоятельно финансировать будущие пенсии. Даже в относительно благополучные экономические периоды в среднедоходных социальных группах доля домохозяйств, имеющих сбережения, составляла лишь 30–40% (для всего населения 20%), а размер сбережений был эквивалентен 6–9 размерам средней заработной платы, что можно рассматривать как эффективный инструмент для страхования по безработице, но отнюдь не длительной пенсионной жизни.

Макроэкономические и институциональные условия явно неблагоприятны для решения такой задачи: высокая инфляция, отрицательные процентные ставки в течение большей части времени, низкая степень доверия к инвестиционным компаниям и НПФ. В отношении последних ситуация начала меняться, поскольку в связи с программой государственного финансирования пенсий начала расти конкуренция между фондами. Но в целом ситуация по-прежнему неблагоприятна. По сути, государство не способно обеспечить гражданам приемлемых институциональных и макроэкономических условий для реализации самостоятельных накопительных стратегий. О наличии таких условий можно будет говорить лишь при устойчиво низкой инфляции.

Для решения данного круга проблем необходимо следующее:

- *распространение на нижние слои среднего класса обязательной накопительной пенсионной системы и перевод на постоянную основу программы софинансирования пенсий.*

Для этого предлагается расширение налоговой базы за счет повышения порога заработной платы, до которого происходят отчисления взносов в пенсионную систему. Соотношение предельного размера заработной платы к сумме среднего размера заработной платы за год, с которой уплачиваются платежи по стандартной ставке, возрастает с 161% до 230%. Такое решение в настоящий момент уже предложено: введена ставка платежей в 10% для зарплат такого уровня, при этом весь платеж будет выплачиваться в солидарную систему. Следовательно, эта группа рассматривается исключительно как донор по отношению к менее обеспеченным участникам системы, и ее вклад в пенсионную систему, по сути, оказывается «урезанным». В этом случае не ясно, почему пенсионная система должна финансироваться за счет платежей с заработных плат и администрироваться через специальный фонд, а не быть частью бюджетных обязательств, как это сделано в странах, последовательно идущих по пути отказа от страхового принципа к системе пенсионного обеспечения бедных. Предлагается полностью распространить на указанную группу участие в пенсионной системе.

Существуют опасения, что полное вхождение этой группы в пенсионную систему повысит издержки, понесенные работодателями, поэтому возможны

другие варианты «настройки» системы: некоторое снижение общего размера платежа, перенос части платежа на работника и т. д.

- *стимулирование создания квазидобровольной пенсионной системы для удовлетворения потребностей в пенсионном обеспечении среднего класса.*

Для работников с более высокими зарплатами предлагается создать систему квазидобровольных пенсий, взносы на которые платит сам работник, и развивать систему добровольных пенсионных накоплений. Под квазидобровольной мы понимаем пенсионную систему, взносы в которую взимаются с работника по умолчанию, но работник имеет право выхода из системы по заявлению. Создание квазидобровольной пенсионной системы требует повышения уровня развития институтов, представляющих населению соответствующие услуги. В связи с этим перед внедрением этой системы необходимо существенно повысить требования по транспарентности НПФ и контролю за рисками, а также законодательно утвердить возможность ведения коммерческих индивидуальных и корпоративных пенсионных счетов (подробнее см. ниже). Эти действия должны быть введены пакетными решениями.

Итак, предлагается внедрить следующий порядок *введения отчислений с заработной платы в пенсионную систему с работников*, которые должны направляться в солидарную систему и на накопительный счет:

- для заработных плат, не превышающих 161% от средней, применяется действовавший до 2012 г. порядок отчислений в пенсионную систему: платеж в солидарную систему составляет 16%, в накопительную часть пенсии работодатель отчисляет 6%;
- для заработных плат, размер которых находится в интервале 161–230% от средней, сохраняется действовавший до 2012 г. порядок отчислений в пенсионную систему. Возможен вариант, при котором часть платежа в накопительную систему выплачивает работник, например, в размере 2%. С учетом того, что в последнее время обсуждается вариант введения для этой группы сниженного тарифа (10%), можно предположить, что из этого тарифа 6% платится в накопительную систему и 4% — в солидарную. Часть платежа в накопительную систему (2%) может взиматься с работника по квазидобровольному принципу. Вариант, при котором весь платеж идет в солидарную систему и работник из уплаченных взносов не получает реальных выплат, адекватных размеру его взносов, является неприемлемым, так как решает только фискальные, но не структурные проблемы;
- для заработных плат свыше 230% от средней по умолчанию с работника взимается платеж в накопительную систему размером 2–5%, а с работодателя не взимаются платежи ни в солидарную, ни в накопительную часть. Работник по заявлению имеет право отказаться от уплаты страховых платежей. Дополнительно для этой группы действует программа софинансирования пенсий.

Таким образом, в России должна быть сформирована комплексная система пенсионного обеспечения для групп с разными доходами:

- 1) *социальная пенсия* для неработающих (имеющих низкий стаж работы в формальном секторе) и низкодоходных сотрудников неформального сектора;
- 2) *базовая пенсия* для низкодоходных работников формального сектора;
- 3) *комбинированная пенсия* для среднедоходных категорий: сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной; с ростом доходов —

добровольная накопительная (при софинансировании со стороны государства или без него) и квазидобровольная пенсия;

- 4) *комбинированная-альтернативная пенсия* для высокодоходных категорий: сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной; с ростом доходов — добровольная накопительная (с участием или без участия софинансирования со стороны государства) и квазидобровольная пенсия, а также различные альтернативные формы накоплений и сбережений.

Важный элемент реформы — *совершенствование деятельности накопительных институтов*. Если прогресс в этом направлении не будет достигнут и доверие к этим институтам со стороны и клиентов, и государства не станет расти, перечисленные выше меры не дадут ожидаемого эффекта. Необходимо как совершенствование деятельности НПФ, так и конкуренция со стороны других финансовых институтов.

Конкретные шаги по данному направлению включают:

- отказ от требования соблюдения ежегодной безубыточности пенсионных фондов; введение современных рискоориентированных методов надзора и контроля над качеством инвестирования пенсионных портфелей на период вплоть до их ликвидации;
- введение требования по минимальному уровню доходности инвестирования пенсионных накоплений к моменту выхода участника накоплений на пенсию или передачи прав наследнику, при замене для них требования ежегодной доходности однократным доказательством состоятельности вложений. Это необходимо для снижения рискованности инвестиций по мере приближения выхода на пенсию. Размер минимального уровня доходности в идеале должен покрывать сумму уплаченных взносов, индексированных либо по инфляции, либо по ставкам доходностей вложений в краткосрочные государственные долговые бумаги за соответствующие годы;
- создание системы страхования пенсионных накоплений по типу страхования вкладов;
- предоставление права формирования квазидобровольных пенсий и иных пенсионных продуктов не только НПФ, но и другим финансовым организациям. В частности, нужно дать возможность страховым компаниям и банкам создавать пенсионные накопительные счета и предоставлять услуги по ведению корпоративных пенсионных счетов для предприятий/компаний, включая малые и средние;
- создание эффективной и гибкой системы надзора над НПФ и другими институтами, формирующими пенсионные продукты;
- принятие закона о выплатах. В законе по умолчанию предусматривается способ выплаты по обязательному пенсионному страхованию в форме аннуитета. По желанию работника часть пенсионных взносов может быть выплачена в течение фиксированного периода времени с правом наследования, при условии отказа от получения дополнительных пенсионных выплат от государства после окончания фиксированного срока. В идеале, в последнем случае работник должен быть обязан купить страховку (отложенный аннуитет) на случай того, что будет жить после этого срока. Однако в связи с тем, что продажа аннуитетов в России сейчас абсолютно не развита, на период до 2020 года эту опцию можно не вводить и вернуться к ее

обсуждению уже после того, как большинство получателей пенсий будут иметь как солидарную, так и накопительную пенсии;

- введение стандартов прозрачности деятельности НПФ, а также компаний, предоставляющих возможность открытия индивидуальных и корпоративных накопительных счетов:
 - обязательная ежегодная публикация в открытых источниках (интернет) информации об актуарном балансе;
 - обеспечение клиенту возможности получения понятной информации о своем пенсионном счете и стратегиях НПФ и ВЭБ. Для этого Пенсионный фонд совместно с НПФ должен администрировать индивидуальные пенсионные счета в интернете, чтобы обеспечить клиентам постоянный доступ к информации о ситуации на его счете;
 - представление в открытых источниках (интернет) НПФ и ВЭБ своих инвестиционных стратегий. В идеале гражданин должен иметь возможность выбирать инвестиционную стратегию. Возможности выбора могут быть дифференцированы для разных возрастных когорт. Финансовые институты должны предоставить клиентам бесплатное консультирование по выбору инвестиционной стратегии;
- требование прозрачности и клиентоориентированности необходимо распространить и на Пенсионный фонд РФ. Сегодняя практика «писем счастья», информирующая гражданина о состоянии его пенсионного капитала, не дает реального представления о финансовом обеспечении его пенсионного будущего. Необходимо предоставление информации в объеме, позволяющем работнику осознанно корректировать свое трудовое и пенсионное поведение: в частности, делать выбор между солидарной и накопительной пенсионными системами;
- стимулирование развития страхования жизни и обратной ипотеки, а также социальных услуг для пожилых людей и содействие реализации этих направлений;
- налогообложение индивидуальных и корпоративных накоплений подходным налогом на момент оформления пенсий, а не на момент выплаты взносов (что соответствует опыту многих стран), или, как в случае НПФ, пенсионные накопления могут не облагаться налогом вообще.

Задача 2. Создание стимулов для формализации рабочих мест

Для преодоления проблемы субсидирования пенсий работникам неформального сектора и создания стимулов к формализации рабочих мест следует реализовать следующие меры:

- повышение требований к минимальному стажу, после которого работник может претендовать на получение трудовой (а не социальной, которая начинает выплачиваться на 5 лет позже) пенсии; предлагается постепенное повышение минимального стажа с 5 до 15–20 лет;
- введение ежемесячного минимального фиксированного платежа для самозанятых в размере 20–30% от платежа, рассчитанного по среднему размеру заработной платы в стране;

- перенос части взносов в пенсионную систему на работника с целью стимулирования его активного участия в системе и усиления контроля над формированием пенсионного капитала.

Задача 3. Снижение налоговой нагрузки на бизнес

Высокая и растущая налоговая нагрузка в связи с увеличением взносов в пенсионную систему ведет к ухудшению делового климата, усилению тенденции к «бегству от налогов», расширению зоны неформальной экономики. В этой связи предлагается изменение тарифов взносов в пенсионную систему (с 26% до 22/20%).

Бюджетные и другие количественные оценки эффекта предлагаемых мер показывают, что при реализации всей совокупности описываемых параметрических реформ возможно достижение сбалансированности пенсионной системы даже при сниженных тарифах отчислений.

Задача 4. Реформирование досрочных пенсий

Эта проблема характеризуется особой сложностью в силу того, что в категорию досрочных пенсий попадают и работники с действительно вредными условиями труда, влияющими на здоровье и продолжительность жизни (угольная, металлургическая, химическая и пр. промышленность), и работники недофинансированных, но социально важных секторов, занятость в которых стимулировалась пенсионными льготами. В последнем случае это, по сути, «отложенный платеж» работникам. К последним относится значительная часть работников бюджетной сферы: учителя, врачи, неконкурентный сектор науки и инженеров-исследователей и т. д. Пенсионные льготы рассматриваются ими как компенсация за низкую заработную плату на протяжении трудовой жизни.

Но около *трети работников небюджетных секторов, имеющих право на досрочное назначение пенсии по старости, трудятся в нормальных условиях труда*. В начале 2010 г. в производствах и профессиях, дающих право на досрочную пенсию, работало 40% занятых в России, а в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам — 29%. Кроме роста пенсионных расходов, это приводит к значительным искажениям на рынке труда. Пенсии начинают выплачиваться раньше, но поскольку их реальный размер низок, работники долго не покидают рабочих мест, создавая проблемы для карьерного роста следующих поколений.

Попытки отказаться от списков профессий, дающих право на досрочный выход на пенсию, как показывает многолетний опыт, приводят не к решению, а к усугублению проблемы, поскольку вместо сокращения списков происходит их расширение. Без экономических стимулов часто предлагаемая идея переедустации рабочих мест также не даст ощутимых результатов.

Другое традиционное предложение в этой сфере сводится к тому, чтобы полностью переложить издержки, связанные с выплатой досрочных пенсий, на работодателя за счет создания профессиональных пенсий и профессиональных пенсий по инвалидности. Однако это ведет к чрезмерному росту ставок пенсионных платежей (рост может составить 14 п. п.), что также неприемлемо для большинства работодателей.

Поэтому до 2020 г. предлагается создать систему переедустации рабочих мест по прозрачной и понятной для всех участников процедуре. Параллель-

но ввести «мягкий» дополнительный пенсионный тариф на *рабочие места из списка профессий, имеющих право на досрочную пенсию*.

- Для работодателей внебюджетной сферы предлагается введение дополнительного тарифа в размере 3% для рабочих мест из Списка № 1, и в размере 2% для рабочих мест из Списка № 2. Это сокращает для работодателей стимулы сохранять и даже увеличивать долю рабочих мест по обоим спискам.
- Если вместо досрочных пенсий вводится профессиональная пенсия по инвалидности, платежи снижаются на 1 п. п.
- Аналогичный принцип (введение дополнительных тарифов в размере 2% отчислений в пенсионную систему) может быть применен при реформировании системы досрочных пенсий для работников, занятых в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях.

Для рабочих мест «бюджетников» (Список № 2) государство должно инициализировать переход на «новый социальный контракт», компенсирующий прежнюю льготу. Такой подход позволяет смягчить искажения на рынке труда бюджетников, сделав работу в этом секторе более привлекательной для молодых специалистов. Со вновь принимаемым на работу сотрудниками необходимо заключение «нового социального контракта». Добровольно он может быть распространен и на прочих работников. Работникам может быть предоставлен выбор: получить пенсионную льготу или прибавку к зарплате. Но в любом случае лидерство в решении данной проблемы должно продемонстрировать государство, «монетизировав» пенсионные льготы бюджетников.

Наиболее мягкий вариант реформы состоит в том, что эти меры могут быть распространены на работников, впервые поступающих на соответствующие рабочие места. В то время как для остальных сохраняется действующий порядок финансирования досрочных пенсий. При повышении общего пенсионного возраста в той же пропорции увеличивается досрочный возраст выхода на пенсию.

Задача 5. Меры по стабилизации финансового состояния пенсионной системы в связи со старением населения

Главный ответ на демографический вызов старения населения — это постепенное повышение пенсионного возраста. Аргументы в пользу такого решения хорошо известны. Уже в настоящее время на 1000 работников приходится почти 600 пенсионеров. Высока (около трети) и растет доля работающих пенсионеров. Наиболее резко масштабы занятости пенсионеров падают после достижения женщинами 60 лет, а мужчинами 65 лет.

Следовательно, реальной утраты трудоспособности с достижением общеустановленного (и досрочного) пенсионного возраста не происходит. *Сохранение в неизылемости границ пенсионного возраста де-факто означает существенное сокращение трудовой жизни.* В момент установления пенсионного возраста средняя продолжительность периода занятости составляла 45 лет для мужчин и 40 для женщин. А в настоящий момент в связи с расширением периода получения образования и распространением досрочного выхода на пенсию она снизилась до 33 лет для мужчин и 30 лет для женщин.

Предлагаемая формула решения проблемы: повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов к 2030 г. (для женщин — на 6 месяцев в год, для мужчин — на 3 месяца в год) и соответствующее повышение нормативного стажа работы.

Повышение пенсионного возраста требует корректировки методов индексации пенсий. Сейчас пенсии индексируются по размеру доходов пенсионных сборов на одного пенсионера. В случае повышения пенсионного возраста механическое использование этой формулы распределит всю экономию в пользу нынешних пенсионеров. Поэтому *формула индексации должна быть скорректирована с учетом экономии от повышения пенсионного возраста*. Предлагается следующая формула индексации страховой части: по индексу, равному среднему арифметическому между индексом роста заработной платы и инфляции за предыдущий год (не более, чем индекс роста доходов в расчете на одного пенсионера в прошедшем году по отношению к предыдущему году и не менее, чем индекс потребительских цен за прошедший год).

Принципиально важно, что повышение пенсионного возраста и корректировка формулы индексации — два неразрывных элемента единого пакетного решения.

Традиционно предложение о повышении пенсионного возраста вызывает следующие возражения:

- *Низкая продолжительность жизни, особенно у мужчин.* Ожидаемая продолжительность жизни составляет 61,8 лет за счет младенческой смертности и высокой смертности в мужских когортах в возрасте 40–60 лет. Однако, во-первых, умершие во младенчестве не являются участниками пенсионной системы, а за пределами этих возрастных порогов коэффициенты дожития в России сопоставимы со многими странами мира. Во-вторых, существуют значительные резервы повышения пенсионного возраста для российских женщин, продолжительность жизни которых почти не отличается от аналогичного показателя во многих развитых странах мира.
- *Плохое состояние здоровья населения.* Повышение возраста назначения пенсии по старости не должно исключать основания для фактического прекращения работы и выхода на пенсию по медицинским основаниям.
- *Неприятие населением увеличения пенсионного возраста.* Во-первых, люди всегда и везде негативно относятся к ограничению своих прав, особенно права на отдых. Между тем во многих странах мира возраст выхода на пенсию все-таки был поднят. Во-вторых, чем моложе работник, тем меньше опасений он испытывает по поводу повышения пенсионного возраста. Но ведь именно эти возрастные группы, а отнюдь не «действующие» пенсионеры, должны принять на себя новые социальные обязательства в связи с постепенным (на несколько месяцев в год) повышением продолжительности трудовой жизни.
- *Трудность поиска работы для лиц пенсионных и предпенсионных возрастов.* Статистические данные свидетельствуют, что занятость в предпенсионных возрастах в последние годы растет, особенно это заметно у женщин; при этом даже кризис не привел к существенному оттоку лиц предпенсионных и пенсионных возрастов с рынка труда.
- В действующем пенсионном законодательстве *достаточно методов косвенного решения проблемы* — введены стимулирующие механизмы увеличения пенсионных накоплений граждан, откладывающих обращение за пенсией. В реальности практически все работники, получающие формальное право выхода на пенсию, по-прежнему реализуют его сразу же и в полной мере. Право совмещать получение пенсии и доходов от трудовой деятельности априори снижает при-

влекательность стимулов добровольного откладывания обращения за пенсией.

- Повышение пенсионного возраста не дает ожидаемого финансового эффекта в силу *быстрого роста пенсионных обязательств*. Повышение пенсионного возраста с учетом корректировки формулы индексации не только дает финансовый результат, но и является самым весомым фактором финансовой стабилизации пенсионной системы, особенно в средне- и долгосрочной перспективе. Появляется возможность существенного сокращения размера трансферта из федерального бюджета и/или повышения реального размера пенсии и соответственно коэффициента замещения.

Возраст 63 года до недавнего времени был стандартным возрастом выхода на пенсию в развитых странах, но в 2010–2011 гг. целый ряд стран повысил пенсионный возраст до 65–68 лет. С учетом относительно низкой продолжительности жизни в России предлагается пока ограничиться повышением пенсионного возраста до 63 лет, причем делать это постепенно: по полгода в год для женщин, для мужчин по 3 месяца в год, пока не сравняется возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин. В результате окончательно он достигнет 63 лет только к 2030 г.

При этом в переходный период возможно сохранение для работника выбора: в первые три года реформ работники имеют возможность остаться в существующей системе, т. е. выйти на пенсию раньше, но иметь пенсию меньшего размера.

Возможны и другие более мягкие варианты, подразумевающие на первом этапе реформы ежегодное увеличение срока выхода на пенсию на 1 месяц. В этом случае завершение перехода на пенсионный возраст 63 года отодвигается на 2035 г. (В дальнейшем можно рассмотреть возможность привязки пенсионного возраста к продолжительности жизни после выхода на пенсию).

Еще одна тактика «мягкого перехода» — начало повышения пенсионного возраста для отдельных категорий работников, например, государственных служащих, с последующим распространением на другие. В этом случае вероятность социального напряжения снижается, поскольку «государство начинает с себя».

Стимулирование более позднего обращения за назначением пенсии заслуживает внимания как дополнительная мера. В современной формуле (основу которой составляет понятие накопленного пенсионного капитала) подобные стимулы уже заложены, но, как показывают годы, прошедшие с начала пенсионной реформы, в условиях высокой макроэкономической и демографической (высокая смертность) неопределенности они не работают; однако не исключено, что в перспективе в более стабильной системе могут давать эффект.

Влияние демографических факторов должно учитываться и в пенсионной формуле при расчете периода дожития после достижения пенсионного возраста. В свете начавшегося роста продолжительности жизни, если низкий пенсионный возраст сохраняется (55 лет для женщин и 60 для мужчин), *средний возраст дожития, т. е. период получения пенсии, должен быть увеличен с 19 до 22 лет.*

Задача 6. Оптимизация планирования бюджета пенсионной системы в зависимости от демографических волн

Демографические волны могут приводить к циклическим колебаниям сальдо бюджета ПФР и всей пенсионной системы в зависимости от того, какие по численности когорты в данный момент входят в состав рабочей силы и какие выходят на пенсию. Это фактор, который хорошо поддается прогнозированию. Он должен быть учтен при планировании бюджета пенсионной системы. Для погашения негативного влияния демографических волн можно рекомендовать формирование специального резервного фонда. В идеале накопление резервного фонда должно происходить на «хорошей» волне, а расходование — на «плохой».

В настоящее время проблема заключается в том, что такая возможность уже упущена: в благоприятные 2000-е гг. резервный фонд не был накоплен. В связи с этим возможны следующие решения:

- финансирование пенсий за счет выпуска дополнительного государственного долга;
- дополнительные платежи из бюджета, которые должны быть компенсированы (точнее снижены) на положительной демографической волне 2020-х гг.

Организационное и ресурсное сопровождение реформы

Многие элементы предложенного варианта реформирования пенсионной системы не будут работать, если в стране не появится эффективный центр сбора и обработки данных о социальной ситуации граждан, включая пенсионное обеспечение и состояние здоровья. Такой орган может быть своего рода социальным казначейством. Эффективное использование собранной в нем базы данных позволит, с одной стороны, кардинально улучшить планирование расходов социальной сферы, а с другой — кардинально улучшить прозрачность и качество услуг населению, предоставляемых системой социального страхования.

Первоочередная задача в этом направлении — создание Центра обработки данных (ЦОД), обладающего необходимыми мощностями и самыми современными средствами обработки данных. В ЦОД должна быть аккумулирована информация обо всех участниках системы. Программное обеспечение должно позволять проводить аналитику данных и строить прогнозы. База данных должна быть соединена с сервисами, оказывающими услуги населению, к примеру, по предоставлению информации о состоянии пенсионных счетов, выбранных стратегиях инвестирования и т. д.

ЧТО В ИТОГЕ? ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В результате реализации всей совокупности перечисленных шагов будут достигнуты следующие эффекты.

- *В России будет сформирована комплексная система пенсионного обеспечения для социальных групп с разными доходами:*
 - для неработающих (имеющих низкий стаж работы в формальном секторе) и низкодоходных работников неформального сектора — социальная пенсия;

- для низкодоходных работников формального сектора — базовая пенсия;
- для среднедоходных категорий — сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной пенсий, а с ростом доходов — добровольная и квазидобровольная накопительная пенсия;
- для высокодоходных — сумма базовой, солидарной, обязательной, добровольной и квазидобровольной накопительной пенсий, а также альтернативные формы сбережений.

Система, таким образом, будет адаптирована к социальной структуре российского общества.

• *Существенно ослабляется зависимость пенсионной системы от федерального бюджета.* Если до 2020 г. она еще сохраняется на уровне 1,8–2,3% ВВП (в зависимости от выбранной схемы повышения пенсионного возраста), то в последующие годы скорость ее сокращения существенно возрастает. По долгосрочным оценкам¹⁹ к 2050 г. доля трансферта падает до 0,18–0,21% ВВП, что практически означает бездефицитный бюджет пенсионной системы и ее долгосрочную устойчивость.

При параметрической настройке системы в соответствии в перечисленными мерами налоговая нагрузка на бизнес может быть снижена до 20–22%.

• *Реформы позволяют сохранять приемлемый уровень размера пенсии:* соотношение среднегодового размера трудовой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера будет составлять 2.15, индивидуальный коэффициент замещения — 40%, а с учетом добровольных отчислений — почти 50% от уровня средней заработной платы.

• *Такой вектор изменений в целом отвечает критериям эффективности пенсионных систем:* адекватности размеров пенсий, посильности бремени их финансирования, долгосрочной устойчивости системы, адаптивности.

И последнее. Предлагаемые меры носят принципиально комплексный характер, хотя это не означает, что каждая из задач имеет одно и только одно решение. Могут предлагаться различные траектории повышения пенсионного возраста, различные тарифные схемы, разнообразные варианты активизации накопительной системы и пр. Важно другое — время имеет значение²⁰. И оно работает против нас. Чем дальше отодвигать решение проблем пенсионной сферы, тем болезненней эти реформы будут в будущем.

ЛИТЕРАТУРА

Боноли Дж. Время имеет значение. Постиндустриализация, новые социальные риски и адаптация государства всеобщего благосостояния в развитых промышленных демократиях // SPERO. 2009. № 11. С. 7–28.

Влияние кризиса 2008–2009 гг. на изменение экономического положения, сберегательного и кредитного поведения населения в России [Электронный ресурс]: Обследование НИСП по заказу Сбербанка России. Режим доступа: http://www.sbrf.ru/moscow/ru/analytics/cmei/joint_analysis/, свободный.

¹⁹ По расчетам старшего научного сотрудника РАНХ и ГС при Президенте Российской Федерации Т. Г. Омельчук.

²⁰ Боноли Дж. Время имеет значение. Постиндустриализация, новые социальные риски и адаптация государства всеобщего благосостояния в развитых промышленных демократиях // SPERO. 2009. № 11. С. 7–28.

- Гимпельсон В., Зудина А.* «Неформалы» в российской экономике: сколько их и кто они?: WP3/2011/06. М.: ИД ВШЭ, 2011.
- Гурвич Е. Т.* Реформа 2010 года: решены ли долгосрочные проблемы пенсионной системы? // Журнал Новой экономической ассоциации 2010. № 6.
- Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса. Доклад Министерства здравоохранения и социального развития РФ, 2010.
- Малева Т. М., Овчарова Л. Н.* Средние классы накануне и на пике экономического роста, ИНСОР. М. «Экон—Информ», 2008.
- Малева Т. М., Сиянская О. В.* Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. М.: Поматур, 2005.
- Малева Т. М., Сиянская О. В.* Повышение пенсионного возраста: Pro et Contra // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 8.
- Назаров В., Синельников-Мурылев С.* О стратегии совершенствования российской пенсионной системы // Экономическая политика. 2009. № 3.
- Нестандартная занятость в российской экономике / под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшников. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.
- О предложениях по развитию пенсионной системы в Российской Федерации. Рабочие материалы Экспертного совета при Общественном совете по инвестированию средств пенсионных накоплений при Президенте Российской Федерации, 2011.
- Россия перед лицом демографических вызовов. Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ. ПРООН, 2008.
- РСПП (2006): Позиция РСПП по вопросам развития пенсионной системы в Российской Федерации. — М., ноябрь 2006.
- Сиянская О. В.* Российская пенсионная система: куда идти дальше // SPERO. 2010. № 13.
- Соловьев А. К.* Социально-экономические результаты пенсионной реформы в России // SPERO. 2010. № 12.
- Средние классы в России: экономические и социальные стратегии // Коллективная монография под ред. Т. М. Малевой. М.: Гендальф, 2003.
- Уайтхаус Э.* Пенсионная панорама. — М.: Весь Мир, 2008.
- Barr, N., P. Diamond.* 2009. Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions. *International Social Security Review* 62:5–29.
- Barr, N., M. Rutkowski.* 2005. Pensions // *Labor markets and social policy in Central and Eastern Europe: The accession and beyond* / Ed. by N. Barr. Washington, DC: The World Bank. P. 135–170.
- Esping-Andersen, G.* 1990. The three worlds of welfare capitalism. Polity Pr.
- Holzmann R., Paul R., Dorfman H. et al.* Pension Systems and Reform Conceptual Framework. World Bank, 2008.
- Korpi, W., J. Palme.* 1998. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries // *American sociological review* 661–687.

РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ В РОССИИ. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Тополева Е. А., директор Агентства социальной информации, член Общественной палаты РФ
Федотов М. А., председатель Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека¹

Авторы отмечают, что, несмотря на декларируемые государством на разных уровнях интерес и поддержку гражданского общества и малого бизнеса, потенциал самоорганизации и самореализации граждан пока в полной мере не используется. Существующие успешные примеры и опыт такой самоорганизации через добровольчество, работу в некоммерческом секторе, создание малых социальных предприятий, участие в местном самоуправлении и благотворительность остро нуждаются в поддержке и продвижении со стороны государства. В статье описываются необходимые в этой связи меры и возможные сценарии.

СОСТОЯНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ В РОССИИ

Общественные институты в России следует характеризовать с точки зрения состояния третьего сектора и развитости социально ориентированных практик гражданского общества, которые, имея преимущественно неформальный характер, определяют устойчивость формальных общественных институтов. Исследования последних лет показывают, что в неформальные практики гражданского общества вовлечена значительная часть россиян: по собственному признанию респондентов, до 2/3 из них являются участниками неформальной волонтерской деятельности, до 50% участвуют в денежных пожертвованиях, примерно трети приходилось принимать участие в каких-либо мероприятиях, организованных самими гражданами по месту жительства.

Однако формальные каналы мобилизации общественной активности в стране развиты относительно слабо: лишь 3% россиян декларируют свое участие в некоммерческих организациях (НКО) в качестве добровольцев (или 0,42% экономически активного населения в пересчете на полную занятость); лишь 1–2% россиян указывают в качестве посредников своей благотворительной деятельности какие-либо организации. Большинство предпочитают делать денежные пожертвования нуждающимся лично в руки или в форме милостыни.

Одна из основных причин неразвитости этих каналов заключается в том, что значительная часть россиян не доверяет НКО. Те же, кто заявляют о своем

¹ С участием В. И. Бахмина, И. В. Мерсияновой, И. В. Задорина, Н. Г. Каминарской, Н. Л. Хананшвили, А. Ю. Сунгурова, Н. Б. Косаревой и других экспертов группы «Развитие общественных институтов» — разработчиков «Стратегии — 2020».

доверии указанным организациям, чаще упоминают общества защиты прав потребителей, профсоюзы и ветеранские объединения, садовые и дачные товарищества, общества инвалидов.

Третий сектор в целом составляют негосударственные некоммерческие организации, насчитывающие примерно 342 тысячи (по данным Росстата на 01.01.2011 г.). Однако, по данным Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, численность реально действующих НКО составляет не более 38% формально зарегистрированных.

Несмотря на это, сдвиг отношения общества к проблематике некоммерческого сектора присутствует. Так, по данным исследования «Общественная поддержка НКО в российских регионах» 2010 г. (ЦИРКОН по заказу Агентства социальной информации), заметно выросла доля потенциальных участников деятельности общественных и благотворительных организаций (при пока незначительном росте числа фактических участников). То есть ценность участия в деятельности НКО в восприятии населения увеличилась, хотя на реальное поведение этот рост пока не повлиял. Тем не менее наблюдается положительная динамика: уровень осведомленности населения об общественных организациях вырос с 2008 по 2010 г. на 20% и составлял 50%, а готовность помогать им, по данным 2010 г., выразили более 2/3 опрошенных.

Также наблюдается тенденция заимствования государством практик и подходов некоммерческих организаций к решению отдельных социальных проблем. В качестве примера можно привести создание Фонда поддержки детей в трудной жизненной ситуации, действующего по модели грантодающей некоммерческой организации и поддерживающего внедрение различных подходов к решению проблемы сиротства. Более эффективной, по сравнению с государственной, признана и работа некоммерческих организаций в поддержку людей с ограниченными возможностями. Как результат идет передача данных функций в руки некоммерческих организаций на основе социального заказа.

Тем не менее состояние третьего сектора можно охарактеризовать следующим образом:

- во-первых, он *мал*: его трудовые ресурсы составляют 1,1% экономически активного населения, что на 5–10% меньше аналогичного показателя в странах Западной Европы, Израиля, Канады, США, Японии, Великобритании, но сопоставимо со странами Восточной Европы.
- во-вторых, он *недостаточно влиятелен*, имеет слабый административно-правовой (влияние на процесс принятия решений и контроль над их исполнением) и незначительные материальные (финансовые, имущественные) ресурсы;
- в-третьих, он *нереспектабелен*, т.е. имеет *незначительные* социальный и символический капиталы — *общественную поддержку и доверие граждан*, оставаясь во многом без серьезной кадровой подпитки и сильных и компетентных лидеров;
- в-четвертых, очень велика *внутренняя дифференциация и неоднородность общественных институтов*. Они имеют серьезные различия по географическому признаку, тематической ориентации, экономической активности, уровню отстаивания интересов и взаимодействия

с заинтересованными сторонами, что затрудняет их консолидацию и выработку общей социально-политической позиции. Существует разрыв между неформализованными инициативами и институционализированными НКО.

Очевидно, что общественная активность россиян имеет еще и ситуативный характер, о чем свидетельствуют события, связанные с природными пожарами в 2010 г., когда в стране наблюдался подъем добровольческой и филантропической активности, когда организации гражданского общества продемонстрировали свои возможности как проводников конструктивной общественной активности в чрезвычайных обстоятельствах. Возможно, уровень этой активности в стабильные времена в России является достаточным для обеспечения функционирования всей общественной системы, но способен к резкому значительному увеличению в условиях бедствия.

РАЗВИТИЕ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ: НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПРОБЛЕМЫ

В 2000 г. экспертами уже была разработана стратегия государственной политики в области содействия гражданским инициативам до 2010 г. В ней были поставлены цели и задачи, касающиеся развития общественного сектора. С этого времени произошли значительные внешние изменения и качественные трансформации, повлиявшие на развитие общественных институтов как в лучшую, так и в худшую стороны.

1. Формализация отношений сектора и государства на федеральном уровне:

- проведен ряд гражданских форумов²;
- создан (в 2004 г.) Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека³;
- создана (в 2006 г.) Общественная палата РФ.

2. Приняты федеральные законы и программы, поддерживающие развитие НКО через:

- создание возможности формирования целевых капиталов (2006 г.);
- содействие развитию благотворительности и добровольчества (июль 2009 г.);
- облегчение процедур регистрации и отчетности НКО (2010 г.);
- поддержку социально ориентированных НКО (апрель 2010 г.).

3. Финансирование деятельности НКО (прямое и опосредованное):

- с 2007 г. через НКО-операторов реализуются грантовые конкурсы⁴. Вместе с тем система их распределения за время своего существования не завоевала доверия в НКО-сообществе из-за недостатка прозрачности и ясности конкурсных процедур;
- проведен ряд ярмарок социальных и культурных проектов в округах и отдельных регионах, в частности фондами местных сообществ⁵;

² В 2001–2008 гг., новая волна — в 2011 г.

³ С 2011 г. — Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

⁴ Так называемые «президентские» гранты.

⁵ Они проводились для представления проектов НКО потенциальным донорам; часто совмещались с конкурсом на консолидированный бюджет.

- готовится к реализации программа поддержки социально ориентированных НКО: в 2011 г. выделено 900 млн рублей на ее финансирование;
- в ряде регионов реализована концепция муниципального гранта и/или заказа, конкурсы на консолидированный бюджет.

4. Самоорганизация и сетевое строительство НКО:

- существуют формальные и неформальные объединения НКО (тематические, географические и др.);
- существуют этические кодексы и другие формальные и неформальные принципы саморегулирования НКО на разных уровнях — от сектора в целом до отдельных организаций.

5. Создание механизмов учета мнения граждан и их объединений на разных уровнях при принятии решений, в том числе:

- общественные и консультативные советы при всех министерствах и ведомствах (в ряде случаев они оказываются рабочими структурами, но чаще — имитационными, довольно закрытыми, ограниченными и не работающими);
- попечительские, наблюдательные или экспертные советы при местных органах власти, а также региональные общественные палаты;
- рабочая группа для выработки предложений по реформированию законодательства об НКО;
- процедура проведения общественных/публичных слушаний (она используется крайне выборочно, как тематически, так и регионально);
- аналитические центры как независимые негосударственные некоммерческие организации, которые занимаются анализом и разработкой социально-экономической политики.

6. Самоорганизация граждан по месту жительства:

- принято законодательство о местном самоуправлении с четким разграничением полномочий и функций местного и территориального самоуправлений;
- наработана практика организации ТОСов и ТСЖ.

Значительное число из перечисленных выше пунктов реализовано либо формально, имитационно, либо в недостаточном объеме. Среди причин такой ограниченной реализации стратегии развития можно выделить следующие.

Со стороны органов власти:

- противоречивость, неустойчивость и непоследовательность политики в отношении с сектором в целом;
- неоправданный страх «цветных» революций, инициаторами и/или участниками которых могут быть неправительственные организации;
- завышенная оценка риска использования налоговых льгот и других преференций нецелевым образом;
- коррупционные интересы государственных служащих, входящие в противоречие с общественными интересами;
- недооценка квалификации работников сектора и переоценка риска некачественного исполнения социальных услуг НКО при передаче им части полномочий.

Со стороны граждан:

- приоритетность решения индивидуальных проблем, сильная атомизация общества (при существовании традиции «непосредственной» солидарности);
- неверие и отсутствие понимания, каким образом можно повлиять на принятие решений и их реализацию: *83% российских граждан считают, что не могут повлиять на развитие в стране, 40% — не могут повлиять на решения, принимаемые на местном уровне;*
- низкое доверие к разного рода институтам, в том числе общественным структурам, и недостаток информации о них.

Со стороны организаций и самостоятельных объединений граждан:

- недостаток и нестабильность источников финансирования деятельности;
- сравнительно небольшой и кастомизированный опыт отстаивания собственных объединенных интересов;
- разрозненность, плохо развитая инфраструктура поддержки деятельности (включая собственные сети, СМИ, образование, доступные консультационные ресурсы);
- плохо налаженная система передачи опыта в среде организаций;
- недостаточный/неравномерный профессионализм и недостаточный уровень качества экспертной деятельности внутри самого сектора, разрыв между поколениями «старых» и «новых» организаций, слабое взаимодействие между НКО и самостоятельными инициативами;
- недостаточный уровень прозрачности, подотчетности, демократического управления, саморегулирования;
- невлиятельность и нереспектабельность (отсутствие символического и репутационного капитала) большинства некоммерческих организаций, отсутствие массовой общественной поддержки деятельности этих организаций со стороны граждан.

Дефицит ресурсов (правового, финансового, социального, символического и культурного капиталов) порождает высокую зависимость общественных институтов от государства и бизнеса. Фактически на сегодняшний день общественные институты не обладают *субъектностью*, т. е. способностью самостоятельно формулировать свои интересы и осуществлять целеполагание, активно действовать и достигать поставленных целей.

Вместе с тем в силу изменяющихся обстоятельств общественной жизни в стране общественные институты все чаще получают серьезный энергетический заряд в виде очаговой социальной активности граждан, вынужденных защищать свои экономические или политические права (вынужденная субъектность). В результате определенного падения в последние годы общественного доверия к государственным институтам и бизнес-субъектам часть репутационного капитала (общественные ожидания и надежды) переходит к общественным структурам. А с ним начинает возрастать и социальный капитал, выражающийся в росте общественной поддержки граждан и появлении в секторе сильных кадровых ресурсов.

Таким образом, текущее состояние общественных институтов весьма противоречиво: при материальной слабости — существование большого неудовлетворенного спроса на социальные услуги и готовность государства передать часть соответствующих полномочий; при пока весьма незначительной

гражданской активности — отсутствие явно негативного отношения со стороны граждан; при высокой зависимости от других стейкхолдеров — начало формирования *собственной повестки дня*.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

На сегодняшний момент, по мнению большинства экспертов (а также согласно данным, полученным в ходе опросов общественного мнения и обследований НКО), доминирующим субъектом развития общественных институтов в России является государство. Именно оно определяет их настоящее и ближайшее будущее, поскольку сейчас общественные институты испытывают дефицит связей с гражданами и только начинают выстраивать эти связи, да и ресурс институциональной гражданской активности пока крайне невелик. Особое значение для перспектив развития общественных институтов в стране имеют *модели и сценарии взаимодействия этих институтов и органов власти*.

Исследователи и эксперты с начала XXI века описывают несколько таких моделей, оговариваясь, что в реальной жизни они всегда существуют в сочетании. Однако в большинстве случаев можно выделить преобладающую модель.

• **Партнерское взаимодействие**

1. *«Модель садовника»*. Органы власти разного уровня принимают нормативные акты, способствующие появлению и развитию независимых общественных организаций, и предпринимают конкретные действия по поддержке развития таких организаций.
2. *Партнерская модель*, при которой государственные органы не пытаются управлять общественными институтами, а участвуют в различных формах диалога с НКО — в виде «переговорных площадок» и иных форм.
3. *«Модель архитектора»*. Общественные институты формируют повестку дня, предлагают решения определенных проблем, участвуют в создании новых органов государственной власти, обучают и «воспитывают» чиновников государственных структур.

• **Взаимодействие, основанное на доминировании власти**

4. *Патерналистская модель*. Государство разрешает определенную автономию организаций в обмен на политическую лояльность, обеспечивает определенную поддержку деятельности лояльных организаций (финансирование, льготы и преференции).
5. *Модель «приводных ремней»*. Общественные организации полностью контролируются и рассматриваются властью исключительно как передаточные механизмы от руководства к населению.

• **Конфронтация**

6. *Модель «борьбы с противником»*. Представители государства видят в лице независимых организаций, в первую очередь правозащитных или не желающих «встраиваться» в патерналистскую модель, опасность для собственной власти и стараются осложнить их деятельность.
7. *Модель «гражданского неповиновения»*. В условиях нарушения властью гражданских прав человека и политических свобод ряд общественных организаций избирает тактику гражданского неповиновения — участия в несанкционированных митингах, пикетах, других действиях, вызываю-

щих репрессивные действия власти, переходя тем самым уже фактически в плоскость политической борьбы.

• **Отсутствие взаимодействия**

8. *Модель «игнорирования».* Государство не замечает большинства НКО, не мешает, но и не помогает их деятельности.

9. *Модель «социального эскапизма».* Среди неформальных объединений граждан и ряда некоммерческих организаций растет число желающих всячески минимизировать свою связь с органами власти и, шире, институализированной социальной реальностью (движение социального эскейпа).

Следует признать, что настоящее время в большинстве случаев взаимодействия реализуются **модели, основанные на доминировании власти.**

Специалисты полагают, что ближайшее возможное развитие общественного сектора в стране определяется прежде всего тремя важнейшими факторами:

- уровнем поддержки (финансирования) общественных организаций со стороны государства и бизнеса;
- уровнем государственного контроля над общественными организациями;
- уровнем социальной активности граждан.

Исходя из возможной динамики указанных факторов, можно построить четыре прогнозных сценария развития общественного сектора:

- 1) *партнерский:* высокий уровень гражданской активности, сильный уровень воздействия государства на гражданское общество, высокий уровень поддержки государством организаций гражданского общества;
- 2) *государственнический:* низкий уровень гражданской активности, сильный уровень воздействия государства на гражданское общество, неустойчивый уровень поддержки государством организаций гражданского общества;
- 3) *конфронтационный:* высокий уровень гражданской активности, сильный уровень воздействия государства на гражданское общество, низкий уровень поддержки государством организаций гражданского общества;
- 4) *гражданский (демократический):* высокий уровень гражданской активности, слабый уровень воздействия государства на гражданское общество, низкий уровень поддержки государством организаций гражданского общества.

В настоящее время и в самой ближайшей перспективе в качестве самого вероятного сценария многими экспертами называется государственнический, в рамках которого ведущая роль в развитии гражданского общества остается за государством.

Вместе с тем уже среднесрочное прогнозирование (3–4 года) выявляет серьезную неопределенность. Так, в ходе реализации группой ЦИРКОН исследовательского проекта «Краткосрочное сценарное прогнозирование гражданского общества в России» выяснилось, что имеющиеся опыт и знания свидетельствуют о неопределенном состоянии и перспективах гражданского общества: в экспертном мнении не просматривается доминирующий (наиболее вероятный сценарий) из четырех вышеуказанных «контрастных» сценариев. Иными словами, в развитии общественного сектора наступает

точка бифуркации (развилки), которая задает примерно равную вероятность самых разных поворотов и перспектив.

Таким образом, реализация инерционного (государственнического) сценария в 2014–2020 гг. подвергается сомнению. Более вероятными становятся конфронтационный или партнерский сценарии, причем выбор того или иного в большей степени зависит от «решений» государства: 1) осуществить массированные социальные инвестиции в общественный сектор или нет; 2) предоставить общественным институтам большую самостоятельность и полномочия или нет. В случае положительного решения повышается вероятность партнерского сценария, в случае отрицательного — конфронтационного.

Добавим также, что при инерционном и конфронтационном варианте развития, когда власть не будет учитывать ресурсы общественных институтов и конструктивной активности граждан, резко понижается вероятность успеха модернизации и перехода страны на инновационный путь развития.

Таким образом, у государства и общества практически нет альтернативы переходу на партнерское взаимодействие.

ПАРТНЕРСКИЙ СЦЕНАРИЙ РАЗВИТИЯ КАК ОПТИМАЛЬНЫЙ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ

В силу изложенных выше предпосылок, партнерский сценарий развития, при котором будут сочетаться рост уровня гражданской активности, сильный уровень воздействия государства на гражданское общество и высокий уровень поддержки государством организаций гражданского общества, является наиболее предпочтительным и реалистичным.

Под сильным уровнем воздействия государства понимается не правовое давление на гражданское общество и не финансирование лояльных организаций. Речь идет об инвестициях в человеческий капитал. Если государство действительно хочет, чтобы страна развивалась, оно должно направить массированные инвестиции в социальный сектор (в развитие его инициативы и креативности) с одновременным делегированием полномочий и ответственности за эффективность этих инвестиций некоммерческим организациям (институтам гражданского общества) либо предоставить общественным институтам, выполняющим полезные для общества функции, льготы в обмен на прозрачность и подотчетность (но не на подконтрольность и лояльность). Таким образом, предлагается сочетание социальных инвестиций и ослабления правового давления.

Возможны четыре зоны интересов власти, которые могут быть реализованы с использованием ресурсов гражданских (общественных) институтов:

- 1) *конкурентоспособность* российского общества и государства в глобальном соревновании;
- 2) *оптимизация* государственных расходов (инвестиций) в социальной сфере, «экономичность» и эффективность государства;
- 3) наличие *многофункционального партнера*, разделение ответственности государства и общественного сектора;
- 4) повышение *общественного доверия и легитимности* государственной политики.

Данные интересы власти (государства) могут быть достигнуты путем наращивания ресурсов общественного сектора (не только и не столько материальных, но институционально-правовых и информационных, символического капитала и т. п.) и повышения эффективности их использования. Резкое наращивание ресурсов сектора может быть осуществлено благодаря *массированным и стратегически обоснованным социальным инвестициям государства*, планомерной передаче гражданскому партнеру государства соответствующих средств и полномочий.

Для реализации партнерского сценария необходимо следующее:

- *гражданский контроль и общественная экспертиза;*
- *повышение конструктивной социальной активности;*
- *создание механизмов участия НКО в деятельности на рынке социальных услуг (как выравнивание условий для поставщиков социальных услуг всех организационно-правовых форм, так и стимулирование развития услуг, предоставляемых НКО).*

Гражданский контроль и общественная экспертиза

Гражданский (общественный) контроль является конституционно-правовым институтом, составляющим важный элемент демократической модели общества. Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти, сформированного при помощи демократических институтов, общество должно располагать современными и эффективными инструментами независимого контроля над деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Эффективный гражданский контроль позволит подкрепить закрепленные на уровне конституционного законодательства, но с большим трудом реализующиеся на практике принципы разделения властей, верховенства права, народовластия, приоритета прав человека и т. д., будет способствовать оптимизации расходов в социальной сфере и повышению эффективности социальных услуг, вместе с развитием экспертизы приведет к экстратерриториальной консолидации институтов и, в конце концов, будет способствовать восстановлению общественного доверия к власти и реализации стратегии модернизации.

Разрабатываемые изменения должны касаться следующих аспектов:

- 1) обеспечения широкого и действенного участия некоммерческих негосударственных организаций в разработке и принятии общественно значимых решений на всех уровнях управления страной;
- 2) обеспечения действенного контроля НКО над осуществлением принятых общественно значимых решений на всех уровнях управления страной;
- 3) обеспечения ответственности социальных менеджеров за эффективность социальных инвестиций;
- 4) расширения ресурсного обеспечения общественной экспертизы и общественного контроля.

Одними из первоочередных шагов должны стать разработка и принятие федеральных законов «О гражданском (общественном) контроле» и «Об общественной (гражданской) экспертизе» либо единого, структурообразующего закона «О гражданском контроле и гражданском участии». Контроль и экспертиза, будучи формами гражданского участия, объединены в один

блок, поскольку осуществлять одну функцию без другой не в имитационном варианте невозможно. Предлагается предусмотреть комплекс мер, которые обеспечат участие общественных институтов в разработке, процессе принятия решений (в том числе экспертизе до принятия решений), а также в мониторинге и оценке осуществления того или иного решения.

Закон «Об общественном (гражданском) контроле» должен установить правовые и организационные основы общественного (гражданского) контроля над законным принятием и эффективной реализацией нормативных правовых актов (НПА), государственных и муниципальных программ, значимых социально-экономических решений. Общественный (гражданский) контроль осуществляется на принципах законности, гласности, приоритета прав человека. Объект контроля — деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Возможно и целесообразно распространение гражданского контроля на негосударственную сферу, как минимум на бизнес-структуры, деятельность которых затрагивает общественные интересы. Субъекты проведения мероприятий по контролю — общественные палаты всех уровней, НКО, включая ресурсные центры, независимые экспертные группы, независимые аналитические центры и организации, а также отдельные граждане и их объединения. Устанавливаются виды (обязательный, инициативный), порядок и стандарты проведения, рассмотрения результатов контроля.

Закон «Об общественной (гражданской) экспертизе» устанавливает правовые и организационные основы общественной экспертизы НПА и проектов НПА, определяет понятие, цели, задачи, принципы, виды экспертизы. Объектом экспертизы являются исследование, анализ и оценка НПА и проектов НПА на предмет их соответствия интересам личности, общества и государства. Субъекты экспертизы — общественные палаты (советы), а также НКО, включая ресурсные центры, независимые экспертные группы и организации, граждане, получившие аккредитацию при общественных палатах (советах). Устанавливаются виды (обязательная, инициативная), порядок и стандарты проведения, рассмотрения и оформления результатов экспертизы.

Закон (или законы) должны быть максимально конкретными и однозначными, чтобы исключить возможность подмены реального контроля и экспертизы имитационным. В частности, закон должен категорически запрещать участие в институтах общественного контроля представителей исполнительной власти, а также другими методами гарантировать защиту независимости общественного контроля. В законе должны быть также отражены принципы соответствия международным нормам прозрачности и подотчетности, а также проведения контроля и экспертизы на основе признанных (в том числе международных) методик и валидных источников информации. Еще одной важной частью закона должна быть гарантия обязательной обратной связи по результатам мониторинга и экспертизы.

Повышение конструктивной социальной активности

Всемерное содействие повышению конструктивной социальной активности населения имеет ключевое значение для реализации всех предложенных мер. Развитие общественной активности и инициативы, культуры солидарности

и коллективного действия является базой для укрепления общественных институтов.

Разрабатываемые изменения должны касаться следующих аспектов:

- 1) активизация «творчества масс» и содействие развитию практик гражданского участия, в том числе в благотворительной и волонтерской деятельности и самоорганизации:
 - содействие созданию и расширению общественных институтов развития и модернизации (экспертных сетей, клубов, научно-технических обществ);
 - формирование общественного (публично-правового) телерадиовещания путем трансформации системы государственного телерадиовещания (ФГУП ВГТРК) в соответствии с проектом закона «Об общественном телевидении и радио»⁶;
 - содействие повышению человеческого потенциала страны, внедрение социально-инновационного подхода (гражданского образования) в образовательную деятельность;
- 2) формирование ценностного консенсуса — принятого подавляющим большинством общества комплекса ценностей, включающего ценности доверия, солидарности, добродетельности, разнообразия и альтернативности, продуктивной культуры;
- 3) поддержка гражданских объединений по защите прав избирателей, прав потребителей (потребительские общества) и прав наемных работников (профессиональные союзы).

В качестве конкретных решений в первоочередном порядке можно усилить информационную компоненту для продвижения идеологии, ценностей и моделей социальной активности и разработать более детальный план реализации Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в РФ⁷, принятой в 2009 г.

Государство вместе с ведущими общественными организациями и фондами должно развернуть информационную кампанию, продвигающую конструктивную социальную активность, распространяющую позитивные культурные образцы такой активности. Кампания может использовать различные ресурсы и методы пропаганды — от специальных роликов и другого рода рекламы до создания позитивных образов в рамках сериалов и книг. Возможно также утверждение нового профессионального статуса — социального менеджера (социального предпринимателя), поднимающего авторитет общественной деятельности вкупе с соответствующими решениями в системе образования.

Основным методом развития социальной активности является поддержка развития благотворительности и волонтерства. Большая часть мер зафиксирована в Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации. В ней указаны конкретные измеримые результаты ее реализации: рост поддержки в обществе и расширение участия граждан и организаций в благотворительной и добровольческой деятельности; повышение доверия граждан к благотворительным и иным некоммерческим организациям; расширение объемов благотворительных

⁶ Размещен на сайте: <http://www.president-sovet.ru> в разделе «Материалы».

⁷ Принята Распоряжением Правительства РФ № 1054-р от 30 июля 2009 г.

пожертвований граждан и организаций; увеличение числа граждан—участников благотворительной и добровольческой деятельности; увеличение объема финансовых активов, аккумулируемых в рамках целевого капитала некоммерческих организаций и в фондах местных сообществ; развитие инфраструктуры информационной и консультационной поддержки благотворительной и добровольческой деятельности; рост эффективности благотворительных и добровольческих программ и повышение качества жизни граждан Российской Федерации.

Наряду с налоговым стимулированием граждан к участию в благотворительной деятельности, уже реализованном принятым в июле 2011 г. законом⁸, необходимо завершить реформу законодательства в области регулирования деятельности благотворительных организаций.

В дополнение к мерам, перечисленным в Концепции, предлагается начиная уже с 2011 г. готовить ежегодный аналитический отчет о реализации Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в РФ, производить ежегодный пересмотр плана для корректировки приоритетов. Кроме того, важным шагом стало бы создание системы учета и мониторинга показателей, характеризующих развитие благотворительности в стране.

Механизмы участия НКО в деятельности на рынке социальных услуг

Предложены два подхода к расширению доступа НКО к рынку социальных услуг. Первый подход предполагает главным образом выравнивание условий для всех поставщиков социальных услуг, в том числе НКО; второй — создание благоприятных условий для услуг, которые оказываются только НКО. Второй подход основан на том, что на сегодняшний день коммерческое предложение и государственный бюджетный сектор не обеспечивают бюджетно-сбалансированного и широкого предложения качественных социальных услуг и требуются специальные меры по включению некоммерческих организаций в производство таких услуг. Несмотря на кажущуюся развилку, оба подхода идеологически не противоречивы и при более предметной и глубокой проработке предложений могут быть согласованы. Очевидно, что каждый из подходов «в чистом виде» влечет за собой определенные риски (вытеснение небольших НКО с рынка социальных услуг в первом случае или расход бюджетных средств на оказание услуг в интересах ограниченной группы лиц во втором случае). Необходимо в дальнейшем сформулировать конкретные направления и критерии для применения селективного подхода без риска злоупотреблений.

Выравнивание условий для поставщиков социальных услуг всех организационно-правовых форм.

Подобный подход позволит оптимизировать государственные расходы в социальной сфере, повысить «экономичность» и эффективность государства и укрепить экономическую устойчивость некоммерческого сектора.

⁸ Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 235-ФЗ «О внесении изменений во вторую часть Налогового кодекса РФ в части совершенствования налогообложения некоммерческих организаций и благотворительной деятельности».

Разрабатываемые изменения должны касаться следующих аспектов:

- 1) закрепления обязанности привлечения НКО к процедурам закупки услуг (работ) на разных уровнях;
- 2) создания равных условий по контролю за получением и расходованием целевых бюджетных средств для всех типов их поставщиков;
- 3) обеспечения привлечения НКО к разработке стандартов оказания и контроля над качеством оказываемых услуг.

Первоочередным решением для развития нормативной правовой базы, регулирующей заказ государственных (муниципальных) услуг (работ) у некоммерческих организаций, должно стать выделение закупок услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций в особую категорию заказа — в рамках развития уже существующего законодательства о закупках. Это потребует создания инструкций и модельных актов, регулирующих заказ услуг (работ) на муниципальном и местном уровнях; подготовки и проведения обучающих программ для представителей власти и НКО; разработки мер по стимулированию привлечения НКО к выполнению госуслуг (например, путем включения оценки уровня развития подобной практики в показатели эффективности деятельности регионов и муниципалитетов).

Другой мерой в данном направлении является создание новой нормативно-правовой базы в области целевых потребительских субсидий — целевых средств населению на приобретение им услуг образования, здравоохранения и т. д., позволяющего выбрать поставщика этих услуг. Такие меры будут иметь положительные последствия для населения, для частных организаций, предоставляющих социальные услуги, негативные — для работников бюджетного сектора (сокращение числа рабочих мест и финансирования), для чиновников всех уровней, независимо от вовлеченности в коррупционные схемы (снижение сферы полномочий, кадровые сокращения). Также потребуются совершенствование регулирования целевого финансирования НКО — безвозмездных средств, передающихся в НКО для выполнения уставной деятельности. Требуется внесение уточнения в определение целевого финансирования, совершенствование налогообложения данной категории средств у НКО и у благополучателей, а также разработка детальных инструкций по работе с НКО — получателями целевых бюджетных средств.

Для обеспечения недискриминационных налоговых условий деятельности НКО (речь не идет о создании искусственного конкурентного преимущества) предлагается конкретизация налоговой базы при уплате налога на прибыль и создание законодательных ограничений на установление налоговых льгот государственным (муниципальным) учреждениям без установления соответствующих льгот НКО.

Меры, направленные на стимулирование привлечения некоммерческих организаций к принятию решений в системе государственного (муниципального) управления, включают в себя закрепление в отраслевом федеральном законодательстве обязательности привлечения НКО к принятию управленческих решений (в части определения объемов, установления критериев качества и процедур предоставления социальных услуг, выносимых на конкурс) и сопровождаются подготовкой федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих требования к привлечению НКО к принятию управленческих решений. Предлагается не ограничиваться областью целевых социальных

программ (применение целевых программ на региональном и местном уровне носит сегодня добровольный характер), а закреплять обязательность привлечения НКО к принятию решений в отношении конкретных процедур в отраслевых законах через участие представителей НКО в конкурсных комиссиях.

Для обеспечения качества услуг предлагается разработать модельные стандарты государственных социальных программ и стимулировать их применение на региональном и местном уровнях со стороны федеральных органов власти (предоставление грантов, учет в показателях оценки эффективности деятельности регионов и муниципалитетов и т. д.). Однако при разработке стандартов следует опасаться риска их подготовки по минимальному уровню и профанации.

Стимулирование развития услуг, предоставляемых НКО.

Подобный подход позволит поддержать и укрепить жизнедеятельность сектора некоммерческих организаций и инициатив, развитие которого может способствовать достижению более масштабных социальных и экономических результатов.

Изменения в данной части должны касаться:

- 1) расширения спектра социальных услуг, которые может оказывать сектор НКО;
- 2) создания специальных преференций для производителей социальных услуг;
- 3) создания специальных стимулов для органов власти разных уровней с целью привлечения НКО к производству и оказанию социальных услуг.

Задача состоит в стимулировании инициативы по производству социальных услуг в нужном для города (района) направлении (в том числе для удовлетворения потребностей населения в услугах «первой необходимости», исходя из структуры потребностей), в демополизации сферы оказания социальных услуг, во внедрении социальных инноваций или производственных новшеств. *Координация федерального, регионального и местного уровней* реализации политики требует учета того, какие цели и какими средствами могут быть достигнуты с наибольшим эффектом на соответствующем уровне. *Федеральный уровень* гарантирует устойчивость общего подхода к возможности масштабного включения НКО в производство социальных услуг и снимает основные барьеры доступа к их производству, а также определяет основные комплексы стимулов. *Региональный уровень* обеспечивает разработку «правил игры» и механизмов поддержки НКО в производстве социальных услуг. *Муниципальный уровень* обеспечивает адресность мер и мониторинг их эффективности.

Предполагается, что основные формы поддержки некоммерческих производителей социальных услуг (имущественная, кредитно-финансовая, инфраструктурная и др.) должны в основном оказываться на региональном и местном уровнях власти. Именно на уровне местного самоуправления должны определяться приоритетные направления поддержки НКО, производящих социальные услуги, так как там нужно вести работу с конкретными проектами, осуществлять отбор финансовых и иных институтов, участвующих в реализации отдельных мероприятий.

Первоочередной мерой может являться создание системы преференций для НКО, предоставляющих социальные услуги (аналогично государственной системе поддержки субъектов малого предпринимательства). Это позволит решить проблемы резкого возрастания мощности производства социальных услуг в негосударственном (муниципальном) секторе. Главной целью финансовой политики в отношении НКО, оказывающих социальные услуги, должны стать устранение неблагоприятного положения некоммерческих социальных предпринимателей на рынке кредитных ресурсов в силу их недостаточной финансовой устойчивости и залогоспособности, а также введение целевого финансирования отдельных высокоэффективных программ и проектов, позволяющего раскрыть внутренний потенциал социального предпринимательства в некоммерческом секторе, обеспечить его поступательное развитие и повышение конкурентоспособности. Возможно создание специального законодательства, регулирующего организационно-правовой механизм получения финансово-имущественных ресурсов (в том числе банковских кредитов) НКО, участвующими в социальном заказе, а также распространение на некоммерческих предпринимателей мер поддержки НКО (например, прямое финансирование на разных уровнях приоритетных программ и проектов).

Эти меры по стимулированию будут иметь положительные последствия для некоммерческих организаций, предоставляющих социальные услуги, для населения, органов местного самоуправления, частных лиц, готовых к благотворительности, для банковских учреждений и иных кредитно-финансовых организаций. Для учреждений и персонала традиционного бюджетного сектора они будут означать сокращение числа рабочих мест и финансирования, для коммерческих организаций, оказывающих социальные услуги, — возрастание конкуренции за заказы и ресурсы. Есть также вероятность переориентации почти всех бюджетных потоков поддержки НКО исключительно на поддержку некоммерческих социальных предпринимателей, из-за чего пострадают НКО, не оказывающие социальные услуги. Существуют также следующие риски: для НКО — коммерциализация и номенклатуризация, для налогоплательщиков — поддержка бюджетными средствами экономически неэффективного производства социальных услуг, для населения — неполучение стабильного качества и достаточного объема услуг в связи с неустойчивостью производства услуг в НКО.

ЛИТЕРАТУРА

Гражданское общество в модернизирующейся России [Электронный ресурс]: аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества — CIVICUS» / Л. И. Якобсон, И. В. Мерсиянова, О. Н. Кононыхина и др. М.: НИУ ВШЭ, 2011. С. 22.

Задорин И. В., Зайцев Д. Г., Римский В. Л. Гражданское общество России в ближайшем будущем: результаты экспертного исследования // Полития. 2009. № 4.

Краткосрочное сценарное прогнозирование развития гражданского общества в России: итоговый аналитический доклад по результатам исследования [Электронный

ресурс]: ЦИРКОН, 2009. — Режим доступа: <http://www.zircon.ru/upload/File/russian/publication/4/090530.pdf>, свободный.

Ланг С., Хартель А., Бюриш М. Гражданское общество и гражданская активность в России: аналитический доклад по результатам исследования. Friedrich Ebert Stiftung. 2010. Апрель.

Потенциал и пути развития филантропии в России / под ред. И. В. Мерсияновой и Л. И. Якобсона. М., 2010. Гл. 6–8.

Стратегия государственной политики в области содействия гражданским инициативам / коллектив авторов; под ред. А. Р. Севортьян и Е. А. Тополевой; — Центр стратегических разработок. 2000.

Сунгуров А. Ю., Нездюров А. Л. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт // Модернизация экономики и глобализация: в 3 кн. Кн. 1 / отв. ред. Е. Г. Ясин. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2009. С. 500–508.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ И ПОСЕЛЕНЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Горина Е. А., научный сотрудник НИСП,
Зубаревич Н. В., д.г.н., директор региональной программы НИСП

Влияние недавнего кризиса на экономику, рынок труда и положение домашних хозяйств исследовалось во многих работах, но, как правило, либо по стране в целом, либо по отдельным кризисным проблемам. В данной статье сделана попытка интегрировать региональные и поселенческие особенности прохождения недавнего кризиса, приоритеты социальной политики государства в этот период, воздействие кризиса на положение домашних хозяйств и выбранные населением стратегии адаптации. Такая интеграция возможна только с привлечением разных информационных источников. Информационную базу для анализа составили данные государственной статистики, отчеты Федерального казначейства об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ, а также результаты специального общероссийского выборочного обследования населения «Кризис и поведение домашних хозяйств»¹.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ И ПРЕОДОЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА 2008–2009 гг.

Воздействие экономического кризиса 2008–2009 гг. на регионы страны проявилось с разной интенсивностью. Его последствия преодолеваются по-разному и в сфере производства, и на рынке труда, а также в доходах и потреблении населения. По степени влияния кризиса и динамике выхода из него в российском пространстве можно выделить несколько групп регионов.

1. В *депрессивных промышленных регионах*, так и не оправившихся от кризиса 1990-х гг. (Ивановская, Владимирская, Брянская, Псковская, Костромская, Ульяновская, Курганская области, Забайкальский край и др.), новый кризис спровоцировал продолжение спада в неконкурентоспособной промышленности (машиностроение, текстильная, лесная отрасли), вновь усилил напряженность на неблагоприятном рынке труда и негативно повлиял на доходы и потребление населения. В течение 2009 г. эти регионы потеряли

¹ Обследование КЛДХ-2010 реализовано на основе панельной части выборки обследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе». Выборка составила 3140 домохозяйств. В обследовании представлены данные об экономическом и финансовом поведении населения на момент проведения опроса (3-й квартал 2010 г.) и по состоянию на начало кризиса (3-й квартал 2008 г.).

от 20 до 30% своего промышленного производства. Выход из этого кризиса в 2010 г. был очень медленным, скорее похожим не на восстановление, а на стагнацию.

Кризис в трудоемких обрабатывающих отраслях промышленности обусловил значительный рост безработицы, по методологии МОТ, — до 10–14% в первом полугодии 2009 г. После прохождения пика особых улучшений на рынке труда в начале 2010 г. не наблюдалось, поскольку в депрессивных регионах создавалось очень мало новых рабочих мест.

Регионы этой группы одними из первых столкнулись с проблемой скрытой безработицы в виде неполной занятости: доля работников, пребывающих в административных отпусках или работающих неполную рабочую неделю, составляла 6–8% от всех занятых в начале 2009 г. При этом в областях Центральной России резкий кризисный рост скрытой безработицы быстрее сменился убылью, к лету 2009 г. проблема смягчилась благодаря лучшим возможностям для мобильной занятости (трудовых миграций в Московскую столичную агломерацию).

На фоне сильного кризисного спада промышленности и неблагоприятного состояния региональных рынков труда реальные денежные доходы населения в большинстве этих субъектов РФ снижались так же, как и потребление населения, оцениваемое по показателю оборота розничной торговли, но только в 2009 г. Максимальное падение доходов от уровня 2008 г. (январь–август) зафиксировано в Ивановской (-17%) и Ульяновской (-7%) областях. Однако по итогам 8 месяцев 2010 г. статистика показала, что сильное отставание от докризисного уровня сохранилось только в Ивановской области (-11%). В основном в регионах этой группы реальные денежные доходы населения восстановились, а в ряде регионов (Владимирская, Костромская, Тульская) на 6–15% даже превысили докризисный уровень. Помимо очевидных сомнений в точности статистики, можно выдвинуть гипотезу о влиянии федеральной перераспределительной политики в период кризиса: общий уровень доходов населения поддержал рост пенсионного обеспечения и оплаты труда в бюджетном секторе.

2. *В регионах, не считавшихся ранее депрессивными, со специализацией на машиностроении*, иногда дополненной металлургией, возросла неконкурентоспособность промышленности, резко обострились проблемы безработицы, что отрицательно сказалось на доходах и потреблении населения.

Наиболее типичный пример «новой депрессивности» — Орловская область. В эту группу можно также отнести Рязанскую, Волгоградскую, Курскую области и другие регионы. Грань между первой и второй группами размыта. Например, машиностроительная Владимирская область и Чувашская Республика занимают переходное положение вследствие сильной депрессивности в 1990-е гг. Максимальный и самый длительный спад промышленности (-25% и более по итогам 2009 г.) имеют регионы со специализацией на автомобильном машиностроении (Самарская, Нижегородская, Ярославская области и др.). Длительная депрессия объясняется низкой конкурентоспособностью отрасли и сократившимся спросом.

Состояние рынка труда этих регионов также резко ухудшилось вследствие кризиса промышленности. Уровень безработицы, по методологии МОТ, достигал 10–13% в феврале-мае 2009 г. После сезонного снижения безработицы ситуация в большинстве регионов вновь ухудшилась к концу 2009 — началу 2010 г., поскольку не было активного создания новых рабочих мест для высвобожденных ранее работников. Остроту проблем занятости в регионах этой группы подтверждает и высокий уровень скрытой безработицы (6–11% в начале 2009 г. и 4–6% в конце). К середине 2010 г. сокращение неполной занятости было особенно заметно там, где в кризис эта форма получила наибольшее распространение — в Поволжье и в центральных областях. При этом проблема занятости локализуется в муниципалитетах с наиболее сильным кризисным ударом и медленным выходом из него. Немалая скрытая безработица сохранилась и в 2010 г.

Активная федеральная поддержка региональных рынков труда в виде финансирования общественных и временных работ играла большую роль в регионах этой группы. Численность участников данной программы в ряде регионов в 2010 г. выросла в 1,3–2 раза по отношению к 2009 г. и составила от 2 до 4,5% численности всех занятых. Особенно заметна поддержка федеральными властями «АвтоВАЗа»: количество занятых на общественных и временных работах в Самарской области выросло в 2010 г. почти в 9 раз именно за счет Тольятти. Рост численности участников этих программ характерен и для Ярославской, Курской, Владимирской, Нижегородской областей, несмотря на улучшение показателей динамики промышленности. Следовательно, в этих регионах сохраняются сильные барьеры, мешающие созданию новых рабочих мест в наиболее проблемных муниципалитетах.

Статистика показывает спад доходов населения преимущественно в самый разгар кризисных процессов в начале 2009 г. (максимальные темпы, до -15% от уровня 2008 г. — в Орловской, Рязанской, Ярославской областях), а следом за ним и сокращение потребления. Восстановление доходов и оборота розничной торговли в 2010 г. шло разными темпами. В отличие от динамики заработной платы и доходов заметного роста потребления осенью 2009 г. и в начале 2010 г. не было.

3. Для группы *монопрофильных металлургических и близких к ним по структуре экономики регионов* (Вологодская, Челябинская, Липецкая, Свердловская, Кемеровская области) кризис был очень жестким. Масштабы промышленного спада, роста безработицы (открытой и скрытой), а также падения доходов населения были одними из самых сильных в стране. По особенностям прохождения кризисного периода сюда же можно отнести Пермский край: хотя его экономика более диверсифицирована, ведущие отрасли (в частности химическая) также ориентированы на экспорт и оказались в числе наиболее пострадавших на первом этапе кризиса.

После спада в 25–40% в пиковой фазе, пришедшейся на конец 2008 — начало 2009 г., к концу 2009 г. промышленность этих регионов стабилизировалась, потеряв суммарно около 15–20% по сравнению с уровнем предыдущего года. Рынок труда отреагировал на это резким ростом безработицы

(до 10–12%), однако после пика в первом квартале 2009 г. в большинстве этих регионов уровень безработицы существенно снизился, хотя это снижение имело выраженные сезонные колебания. Но в регионах с высокой долей монопрофильных городов и поселков (Кемеровская, Свердловская области, Пермский край), где к лету 2010 г. безработица сохранялась на повышенном уровне, она приобретает застойный характер. Скрытая безработица выросла до 6–9% в первом квартале 2009 г., но потом постепенно снижалась. Тем не менее к середине 2010 г. более 3% занятых в Свердловской и Челябинской областях все еще работали в режиме сокращенной рабочей недели или находились в административных отпусках.

За 8 месяцев 2009 г. реальные денежные доходы населения снизились во всех регионах этой группы, особенно сильно в Вологодской (-18%) и Кемеровской (-14%) областях. Однако к лету 2010 г. во всех регионах, кроме двух названных, спад доходов относительно уровня докризисного периода был преодолен. Существенное сокращение доходов населения Вологодской и Кемеровской областей подтверждает и отрицательная динамика потребления по показателю оборота розничной торговли: за три квартала 2009 г. он снизился на 18–21% и оставался на том же низком уровне и в 2010 г.

В целом острая фаза кризиса в данных регионах закончилась быстрее, чем в регионах других проблемных типов, благодаря росту мирового спроса и цен на металлургическую продукцию, однако кризис продемонстрировал риски развития этих регионов. Отметим, что монопрофильные регионы ТЭК (Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа, Томская, Астраханская и Сахалинская области, Республика Коми) текущий кризис затронул относительно слабо, за исключением заметного спада доходов населения в автономных округах и Томской области (-10–15% в январе-августе 2010 г. к соответствующему периоду 2008 г.).

4. Как и в экспортно-ресурсных регионах, первый удар кризиса пришелся на *две крупнейшие агломерации* страны, так как это наиболее модернизированные территории, тесно связанные с глобальной экономикой. Именно крупнейшие города, особенно столица, оказались затронуты глобальным финансовым кризисом, породившим проблемы в банковской сфере, строительстве и розничной торговле. Повышенная занятость в секторе рыночных и деловых услуг, развитость малого бизнеса, негативно повлияли на прохождение первого этапа кризисного периода. Одновременно сильный кризисный спад промышленности Москвы и Санкт-Петербурга ускорил постиндустриальный сдвиг их экономики, тогда как индустриальные функции их пригородов оказались жизнеспособными из-за близости рынков сбыта и смогли пережить кризис с относительно меньшими потерями. Кроме того, в бюджеты федеральных городов, где прописано большинство крупнейших компаний, резко сократились поступления бюджетоформирующего налога на прибыль (особенно это было выражено в Москве, где в докризисный период этот налог составлял до двух третей доходной части бюджета).

Однако, пострадав на первом этапе кризиса, более квалифицированное и адаптивное население этих городов смогло быстрее «оправиться от удара»,

поскольку полифункциональность позволяет экономике крупнейших агломераций более гибко реагировать на кризисные воздействия. В силу этого рост безработицы, по методологии МОТ, в агломерациях был кратковременным и не очень значительным (максимально за весь 2009 г. в Ленинградской области с 5,9 до 7,2%). По данным статистики, доходы населения за первую половину 2010 г. в Москве выросли на 10% по сравнению с уровнем соответствующего периода предкризисного года, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области — на 6–7%.

На такое развитие ситуации с доходами домохозяйств столицы отчасти указывают и данные второй и третьей волн обследования «Межрегиональные индексы кризисного сознания», проведенные в марте и октябре 2009 г. в 12 экономически развитых субъектах РФ [Социальное самочувствие...]. По результатам этих опросов, жители Москвы в октябре 2009 г. уже более позитивно оценивали изменение своего материального положения за прошедшие 12 месяцев, чем в марте 2009 г. (т.е. по сравнению с октябрём 2008 г. и с мартом 2008 г. соответственно). Доля тех, кто считал, что его материальное положение ухудшилось за последний год, заметно снизилась (41% в октябре против 52% в марте 2009 г.). Данные обследования КВДХ, проведенного летом 2010 г., позволили нам получить субъективные оценки динамики уровня жизни населения двух крупнейших городов России на этапе выхода из кризиса.

По данным статистики, рост доходов сопровождался сжатием или стагнацией товарооборота розничной торговли, что может свидетельствовать о предпочтении стратегий сберегающего потребительского поведения домашних хозяйств в крупнейших агломерациях страны.

5. В следующей группе регионы объединены по формальному признаку: благодаря влиянию различных факторов они пережили кризисный период с *относительно небольшими потерями для экономики и населения*. К ним относятся республики Татарстан и Башкирия, Белгородская, Калужская, Иркутская, Новосибирская, Калининградская области, Красноярский край, а также регионы Юга России (Ставропольский и Краснодарский края). Наиболее значимые факторы, которые в различных сочетаниях обусловили более успешную динамику социально-экономических показателей этих регионов — полифункциональная экономика, диверсифицированная промышленность с экспортной ориентацией, наличие городов-миллионников или близких к ним по численности с развитым сектором услуг, инвестиционная привлекательность, агропромышленная специализация.

В сфере промышленного производства регионы этой группы на первом этапе пережили спад разной интенсивности из-за негативного влияния кризиса на отдельные отрасли. В основном кризис в промышленности был не очень глубоким (-5...-15%), и после «дна» в первом квартале 2009 г. он сменился ростом. В результате докризисные объемы производства в большинстве регионов были восстановлены. Реальные лидеры роста — регионы, которые еще и до кризиса были привлекательны для инвесторов (Калужская, Белгородская, Калининградская области).

Динамика рынка труда также характеризуется краткосрочным ростом безработицы, по методологии МОТ, в первом квартале 2009 г. (до 10–14% в большинстве регионов), а затем в основном существенным снижением. Зона повышенной безработицы сохраняется в Иркутской области, где высока доля монопрофильных поселений, и безработица приобретает застойный характер. Проблемы на рынке труда сохраняются и в Калининградской области. В «русских» регионах Юга демпфером, смягчившим ситуацию на рынке труда, стала широко распространенная занятость в сельском хозяйстве, которая слабо реагирует на кризисы. Так, в Краснодарском крае доля безработных не поднималась выше 7,4%.

Неполная занятость также не получила широкого распространения в этих регионах. Только в двух субъектах РФ (Татарстан, Белгородская область) в пиковый период промышленного кризиса доля занятых в административных отпусках и переведенных на сокращенную рабочую неделю достигала 6–8%. После первого квартала 2009 г. во всех регионах она стала быстро уменьшаться.

По динамике реальных денежных доходов и потребления населения эти регионы можно разделить на две подгруппы. Первая — регионы с более медленным ростом производства (Красноярский край, Иркутская область) или сжатием сектора услуг и малого бизнеса в крупной агломерации (Новосибирская область), где доходы и потребление сократились за 2009 г. и не были восстановлены в 2010 г. Вторая — быстро восстановившиеся от промышленного спада регионы с относительно благополучной ситуацией на рынке труда, в которых доходы и потребление выросли за 2009–2010 гг.

Выделим еще две группы регионов, которые в период кризиса оказались в относительно благополучном положении.

6. Сравнительно легко прошли кризисные 2008–2009 гг. *слаборазвитые регионы*, не включенные в глобальную экономику и менее чувствительные к внешним шокам (республики Северного Кавказа, Тыва и Алтай). Кризисное падение и так неблагоприятных экономических индикаторов (производства, инвестиций, занятости) было небольшим, а доходы населения увеличивались быстрее (кроме Республики Алтай) за счет роста заработной платы работающих в бюджетном секторе, составляющих большинство среди официально занятых, и многочисленных получателей пособий. Главным стабилизирующим фактором для этих регионов послужила масштабная помощь из федерального бюджета. В результате прирост денежных доходов населения за 8 месяцев 2010 г. относительно соответствующего уровня 2008 г. достигал 18–27%. По этому показателю, как и по динамике номинальной заработной платы, слаборазвитые республики Юга и Сибири попали в число лидеров в России. Они же в основном продемонстрировали и наиболее быстрый рост потребления за этот период.

7. Наконец, еще одна группа получивших относительные преимущества в годы кризиса — самые удаленные *дальневосточные регионы*. Они не испытывали сильного промышленного спада, так как санация многих неэффективных производств произошла еще в 1990-х гг., и даже получили допол-

нительные инвестиции на новые сырьевые и инфраструктурные проекты. Экспортно-сырьевые отрасли восточных регионов оказались более жизнеспособными, а в ведущих отраслях (рыбной и лесной) немалая часть производства остается «в тени», поэтому статистический учет заведомо неточен.

Рынок труда в этих регионах уже санирован прошлыми кризисами и лучше адаптируется, в том числе с помощью самозанятости, включая теневую. Показатели безработицы после кратковременного роста в 2009 г. вернулись там на прежний уровень уже в начале 2010 г. Проблем скрытой безработицы в виде широкого распространения неполной занятости или участия большого числа занятых во временных и общественных работах в дальневосточных регионах практически не было. Повышенная доля федеральных трансфертов поддержала доходы населения, занятого в бюджетной сфере. В большинстве регионов Дальнего Востока, слабо затронутых кризисом, сохранился рост доходов. Лишь в Чукотском АО они существенно снижались в течение 2009–2010 гг.

Описанной межрегиональной дифференциации сопутствуют сильнейшие поселенческие различия. Для населения городов и сельской местности негативные кризисные проявления на рынке труда и в отношении уровня доходов, а также траектории прохождения кризисного периода зависели от того, насколько экономика в месте их проживания оказалась подвержена кризисным рискам.

В максимальной степени отрицательное влияние кризиса 2008–2009 гг. ощутили жители тех городов, в которых реализовались риски *монопрофильности* и *занятости* в наиболее пострадавших отраслях. В первую очередь, речь идет о городах, где функционируют градообразующие предприятия из отраслей, испытавших сильный спад, — импортозамещающее машиностроение, металлургия, производство минеральных удобрений и строительных материалов [Зубаревич, 2005]. Наиболее острые проблемы характерны для старопромышленных моногородов с неконкурентоспособными предприятиями. Как правило, это небольшие города со средней численностью порядка 60 тыс. человек [Социальный атлас...], население которых столкнулось с различными формами скрытой безработицы и с задержками заработной платы (массовым увольнением работников всеми способами препятствовали федеральные и региональные власти). Финансовое и административное вмешательство государства позволило на время снизить социальное напряжение, но не устранило проблему, которая вновь неминуемо обострится при ухудшении экономической конъюнктуры.

Для населения, проживающего в городах с базовыми активами крупных металлургических, химических компаний, кризис 2008–2009 гг. также негативно отразился на занятости и уровне оплаты труда. В пиковой фазе бизнес снижал издержки всеми доступными путями: урезалась переменная часть заработной платы работников, использовались схемы вывода занятых на аутсорсинг, перевод на сокращенную рабочую неделю и в частично оплачиваемые отпуска, досрочный выход на пенсию, компании по максимуму включались в программы финансируемых государством общественных работ.

Приоритетом было сохранение на предприятиях ядра высококвалифицированных работников.

Кризис сильнее всего ударил и по относительно развитому сектору услуг, который зависит от доходов работников градообразующих предприятий, например, в таких крупных моногородах металлургии, как Магнитогорск и Череповец. Еще одна проблема — высокая закредитованность населения. Просрочки платежей начались уже в первые месяцы кризиса. Особенно велика концентрация заемщиков, допустивших неплатежи по жилищным кредитам, в Магнитогорске. Проблему удалось частично решить только путем реструктуризации задолженности с помощью Агентства по реструктуризации жилищных кредитов.

В то же время почти не заметили кризиса моногорода с видами деятельности, финансируемыми из бюджета или госмонополиями (ЗАТО Минобороны и Росатома, наукограды). Более устойчивыми оказались моногорода ТЭК, особенно нефтедобывающие, в них не было массовых увольнений — постепенное сокращение избыточной занятости произошло в начале 2000-х гг.

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНОВ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В ПЕРИОД КРИЗИСА

Экономический кризис, среди прочего, спровоцировал резкое сокращение государственных бюджетных доходов. Каким образом это отразилось на объемах социальной поддержки населения в субъектах РФ?

В наибольшей степени бюджетные риски сконцентрированы на региональном уровне. С одной стороны, уменьшились собственные доходы региональных бюджетов из-за сокращения производства и снижения налоговой базы. В острой фазе кризиса собственные (налоговые и неналоговые) доходы бюджетов снизились на 18%, в целом за 2009 г. — на 14%. Налог на прибыль, важнейший для развитых регионов, в первом квартале 2009 г. сократился более чем в два раза (на 55%), а по итогам года — на 39%. С другой стороны, именно на региональном уровне сконцентрирована большая часть обязательств государства по социальной поддержке граждан, а значит, и расходы на решение социальных проблем, обостряющихся в ходе кризиса: снижение доходов населения, рост уровня бедности и безработицы. Особенно значительны риски для более развитых регионов, где в кризис резко сократились поступления налога на прибыль, и для регионов с сильным промышленным спадом, спровоцировавшим рост безработицы.

Масштабная помощь из федерального бюджета в значительной мере купировала эти риски. В 2009 г. объем трансфертов в регионы в острой фазе кризиса вырос в 1,5 раза. Во втором полугодии 2009 г. ситуация в регионах стабилизировалась, и объем федеральных перечислений был уменьшен. В целом за год трансферты выросли на 34%, и это усилило зависимость регионов от федерального бюджета. Доля трансфертов в них за год выросла с 19 до 27%.

Благодаря резкому росту федеральных перечислений доходы региональных бюджетов в 2009 г. сократились незначительно — только на 4%. Более 50 субъектов РФ сохранили положительную динамику доходов консолидированного бюджета, но в подавляющем большинстве из них рост обеспечивался за счет федеральных трансфертов. В 30 регионах доходы бюджетов сократились, особенно сильно в Москве, Тюменской и Вологодской областях (на 21–23%) из-за резкого снижения поступлений налога на прибыль. Для бюджетов Москвы и Тюменской области потери даже на четверть терпимы, так как эти два субъекта РФ в последние годы имели сверхдоходы. В Вологодской, а также в Челябинской, Астраханской, Кемеровской областях, где доходы бюджетов сократились на 15–17%, потери оказались очень чувствительны. Всем этим регионам пришлось урезать расходы, адаптируясь к новым условиям.

В 2010 г. доходы консолидированных бюджетов регионов немного выросли по сравнению с аналогичным периодом 2008 г., но без учета инфляции. При этом последствия кризисного спада собственных (налоговых и неналоговых) доходов преодолеть в 2010 г. не удалось, а поступления налога на прибыль оставались существенно меньше, чем в 2008 г.

Как отразились обозначенные тенденции на социальных расходах региональных бюджетов? Из бюджетов субъектов РФ финансируются меры социальной поддержки региональных категорий льготников (ветераны труда, труженики тыла, жертвы политических репрессий), граждан пожилого возраста, семей с детьми, детей-сирот, предоставление субсидий гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг (ЖКУ), ежемесячные пособия на ребенка малоимущим семьям, а также меры социальной поддержки по оплате ЖКУ для федеральных льготных категорий (за счет субвенций из федерального бюджета).

При сохранении достигнутого уровня социальных обязательств финансирование этих мер социальной поддержки из региональных бюджетов в кризисный период неизбежно должно было увеличиться, поскольку в 2009 г. произошло значительное повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги (на 18%), транспорт, а также цен на лекарства. В целом за 2009 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ сохранились на уровне 2008 г., их расходы по разделу «Социальная политика» выросли на 26%, а объем социальных пособий населению — на 29% (рис. 1).

Из всех социальных отраслей расходы на социальную политику, особенно на выплаты населению, росли наиболее стабильно и масштабно в течение двух кризисных лет. В 2009 г. только в трех регионах эти расходы либо сократились, либо не увеличились по сравнению с 2008 г. (Сахалинская область, Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий АО). Выплаты пособий почти во всех регионах росли быстрее, чем расходы на социальную политику, т. е. на поддержку населения была перенаправлена более значительная доля расходов по этому разделу. В большинстве регионов расходы на пособия по социальному обеспечению выросли в 1,3–1,5 раза, тогда как расходы на социальную политику — в 1,1–1,3 раза. В данный вид бюджетных расходов включаются и выплаты пособия по безработице, затраты на которые

Рисунок 1. Динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на социальную политику и объема трансфертов из федерального бюджета в 2009 г. и январе-августе 2010 г., процент к соответствующему периоду 2008 г. (прирост)



Примечание. Данные по динамике субвенций на оплату ЖКУ федеральным льготникам за 8 месяцев 2010 г. не приводятся, поскольку их информативность низка из-за неритмичности бюджетных перечислений.

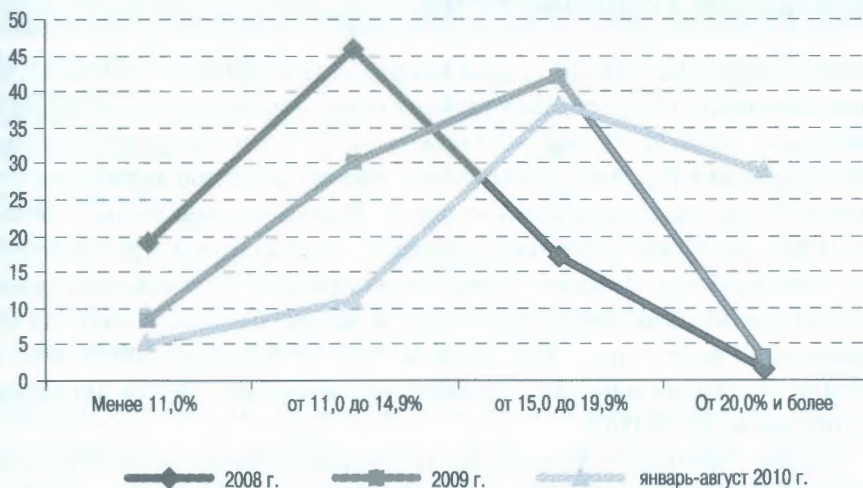
Источник: данные Федерального казначейства.

также выросли из-за роста числа зарегистрированных безработных и повышения максимального размера пособия. Таким образом, рост расходов региональных бюджетов на социальную политику и поддержку наиболее уязвимых категорий населения стал ответом на ухудшение общей экономической ситуации. В 2010 г. расходы регионов на социальную политику вновь существенно повысились, при этом пособия населению росли максимальными темпами.

Кризисную трансформацию претерпела и структура расходов региональных бюджетов. По итогам 2009 г., доля расходов на социальную политику выросла с 12,2% в 2008 г. до 15,3%. В 2010 г. приоритет социальной политики и социальных выплат населению в структуре бюджетных расходов сохранялся, хотя российские власти уже объявили о выходе из кризиса. Доля расходов на социальную политику достигла своего максимума — 18,4% бюджетных расходов в среднем по субъектам (данные за январь-август). Структурные сдвиги в сторону увеличения доли социальной политики в расходах произошли практически во всех регионах, за редким исключением. По сравнению с докризисным годом, в 2009–2010 гг. сильно выросло число регионов, которые направляют на нужды социальной политики более 15% своего бюджета, а особенно тех, которые тратят на эти цели от 20% и выше (рис. 2).

Рост расходов на социальную политику в большинстве регионов был бы невозможен без целевых трансфертов из федерального бюджета. В 2009 г. приоритетным было финансирование социальной поддержки безработных: объем субвенций на осуществление полномочий в области содействия занятости удвоился. Большая часть этих субвенций расходуеться на выплату

Рисунок 2. Распределение числа регионов по доле расходов на социальную политику в структуре расходов консолидированного бюджета субъекта РФ за период кризиса



Источник: данные Федерального казначейства.

пособий по безработице. Также трансферты на социальные выплаты населению выделялись с приоритетом для федеральных категорий льготников: субвенции бюджетам регионов на оплату услуг ЖКУ федеральным категориям увеличились на 28%, т. е. удорожание жилищно-коммунальных услуг компенсировалось опережающими темпами.

В гораздо меньшей степени росла поддержка региональных категорий льготников: софинансирование из федерального бюджета субсидий гражданам по оплате услуг ЖКУ увеличилось на 4% (при снижении доходов населения в кризисный период потребность в этих субсидиях как в адресном виде помощи должна была возрасти). Субсидии на социальную поддержку отдельных категорий региональных льготников выросли на 7% — это ниже темпов инфляции (см. рис. 1). Это означает, что, отвечая за «своих» льготников, федеральный центр уже в 2009 г. постепенно перекладывал проблемы поддержки региональных льготников на бюджеты регионов.

В 2010 г. произошел слом системы софинансирования региональных полномочий по социальной поддержке: в федеральном бюджете были сохранены лишь трансферты на меры социальной защиты самой немногочисленной категории региональных льготников — реабилитированных лиц и пострадавших от репрессий. Финансирование остальных, более крупных по охвату населения и объемам расходов программ должны теперь полностью обеспечивать бюджеты субъектов РФ. В результате в большинстве регионов, не имеющих достаточных бюджетных ресурсов для выполнения этих социальных обязательств, существуют риски постепенного снижения уровня социальной защищенности уязвимых категорий населения.

РОССИЙСКИЕ ДОМОХОЗЯЙСТВА ДО И ПОСЛЕ КРИЗИСА В РАЗЛИЧНЫХ ТИПАХ ПОСЕЛЕНИЙ: ОЦЕНКА ПО ДАННЫМ ОБСЛЕДОВАНИЙ РидМиЖ² И КПДХ

Предшествующий анализ на основе макроданных статистики показал, что кризисные явления были острее и глубже в сфере промышленности и в секторе рыночных услуг. Исходя из этого можно ожидать, что городское население в целом оказалось более подвержено негативному влиянию экономического кризиса, чем жители сельской местности. В данном разделе мы проведем анализ поселенческих различий и динамики показателей в разных типах поселений в рамках таких сюжетов, как материальное положение домохозяйств и оплачиваемая занятость населения, основываясь на результатах двух обследований населения — РидМиЖ за 2007 г. и КПДХ за 2010 г., а также изучении отдельных вопросов, посвященных влиянию кризиса, по материалам обследования КПДХ.

Основное внимание сфокусируем на четырех типах населенных пунктов, которые были выделены по признаку административного статуса (в силу специфики российской системы расселения он тесно связан с показателем плотности):

- 1) города федерального подчинения (Москва и Санкт-Петербург) — крупнейшие города;
- 2) города — региональные центры (административные центры субъектов РФ, подавляющее большинство которых имеет численность населения более 250 тыс. человек) — крупные города;
- 3) прочие города (преимущественно менее 250 тыс. человек) и поселки городского типа (ПГТ)³ — небольшие городские поселения;
- 4) сельские населенные пункты.

В структуре выборки 2010 г. относительно 2007 г. имеются незначительные смещения в сторону увеличения доли населения федеральных городов и соответственно уменьшения на 1,5 процентных пункта доли сельских жителей (табл. 1). В отдельных сюжетах, где размер подвыборки мал, мы ограничились рассмотрением различиями между сельскими и городскими домохозяйствами.

Материальное положение домохозяйств

Уровень материального благосостояния населения городов разного ранга и сельской местности и его динамика в период со 2-го кв. 2007 г. по 3-й кв. 2010 г. существенно различаются. Это фиксируют несколько индикаторов. Среднедушевые денежные доходы в крупнейших городах⁴ в 2010 г. на треть

² Вторая волна обследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» (2007 г.), объем выборки — 11117 респондентов.

³ Объединение городов, не являющихся региональными центрами, и поселков городского типа в один тип обусловлено тем, что последние представлены в выборке сравнительно небольшим числом респондентов; это ухудшает возможности анализа внутри типа.

⁴ Поскольку в обследованиях населения традиционно выборка смещена в сторону менее обеспеченных домохозяйств, мы имеем основание судить о минимальных масштабах дифференциации.

Таблица 1. Распределение домохозяйств в обследованиях 2007 и 2010 гг. по типам населенных пунктов

Типы населенных пунктов	2010 г.	2007 г.
Городские поселения, в том числе	75,3	73,8
федеральные города (Москва, С.-Петербург)	10,7	9,3
региональные центры	30,8	30,5
прочие города и ПГТ	33,8	34,0
Сельские поселения	24,7	26,2
Все домохозяйства	100,0	100,0

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

выше, чем в региональных центрах, и более чем вдвое больше по сравнению с доходами сельского населения (рис. 3). В 2007 г. разрыв показателей был еще выше (до 2,7 раза). Расчеты по данным обследований показали, что сближение показателей было обусловлено более медленными темпами роста реальных душевых доходов в федеральных городах, чем в других типах поселений. В максимальной степени доходы населения выросли в региональных центрах и в сельской местности.

Доходная дифференциация городского и сельского населения в разрезе 20-процентных групп приведена в таблице 2. В 2010 г. среди наименее обеспеченных домохозяйств из первой квинтильной группы половина проживает в сельской местности, хотя доля сельских семей в выборке обследования КПДХ составляет только четверть. В то же время отчетливо видна концентрация

Рисунок 3. Уровень и динамика среднедушевых денежных доходов домохозяйств в различных типах поселений в 2007–2010 гг.
(правая ось — среднедушевые денежные доходы домохозяйств, руб.; левая ось — темпы роста реальных душевых денежных доходов, процент)



Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

Таблица 2. Распределение домохозяйств из 20-процентных доходных групп по типам поселений в 2007 и 2010 гг., процент по столбцу

Типы населенных пунктов	Год	Все домохозяйства	Квintильные (20%-е) группы по среднему доходу домохозяйства				
			1-я (с самыми низкими доходами)	2-я	3-я	4-я	5-я (с самыми высокими доходами)
Федеральные города	2010	10,7	2,3	5,4	8,8	16,4	20,6
	2007	9,3	3,0	3,2	6,3	10,6	24,0
Региональные центры	2010	30,8	14,1	29,6	36,5	38,1	35,7
	2007	30,5	16,7	27,1	36,0	39,3	33,4
Прочие города и ПГТ	2010	33,9	33,3	37,8	34,8	31,5	31,9
	2007	34,0	28,3	37,0	37,8	33,3	33,5
Сельские поселения	2010	24,7	50,4	27,2	19,9	14,0	11,8
	2007	26,2	52,0	32,8	19,9	16,9	9,2
Все домохозяйства	2010	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	2007	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

Таблица 3. Динамика распространенности деприваций в разрезе типов поселений, процент

Группы и виды деприваций	Федеральные города		Региональные центры		Прочие города и ПГТ		Сельские поселения	
	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010
Рекреация и социальный статус:								
не могут ежегодно оплачивать недельный отпуск вне дома	42,8	47,1	64,8	59,9	69,7	61,8	85,1	77,1
не могут не реже чем раз в месяц приглашать к себе друзей или родных на угощение, обед, ужин	33,2	39,8	48,2	41,8	47,6	45,2	62,0	52,7
Социальные услуги:								
не могут оплачивать образование членов семьи, если это необходимо	58,8	64,6	61,2	53,5	62,9	59,8	69,3	58,6
не могут оплачивать медицинские услуги, исключая дорогостоящие операции, если это необходимо	41,3	50,5	43,0	35,0	38,1	39,8	46,1	34,7
Потребительские товары первой необходимости:								
не могут заменять по мере надобности износившуюся мебель, бытовые приборы	46,0	46,0	50,2	43,2	53,5	47,3	62,5	51,7
не могут не реже чем через день есть мясо, курицу или рыбу	14,9	10,1	21,1	15,4	20,3	21,0	34,6	25,9
не могут платить за то, чтобы дома было достаточно тепло	15,1	25,1	14,9	19,7	10,6	12,3	8,9	12
не могут покупать новую, а не подержанную одежду	16,2	12,2	15,5	10,4	15,4	10,3	23,3	11,4

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

высокодходных домохозяйств в двух крупнейших агломерациях страны. Каждая пятая семья из верхнего квинтиля с наибольшими душевыми доходами живет в Москве или Санкт-Петербурге, хотя совокупная доля этих городов в численности населения в два раза меньше. Напротив, вклад федеральных городов как мест проживания домохозяйств с невысокими доходами (из первой и второй 20-процентных групп) значительно ниже, чем их доля в населении страны. То же можно отнести и к группе городов — региональных центров, где доля семей из квинтиля с минимальными душевыми доходами (14,1%) вдвое меньше, чем вклад этого типа поселений в общей структуре домохозяйств.

Как изменилось распределение домохозяйств с различным уровнем доходов по типам поселений по сравнению с 2007 г.? Наиболее заметные сдвиги произошли во второй, четвертой и пятой квинтильных группах. В 2007 г. федеральные города имели еще большее, чем в 2010 г., представительство в наиболее обеспеченной группе и меньшее — в группах со средним уровнем доходов. Вклад региональных центров, как и сельских поселений, в пятом квинтиле, напротив, вырос. В небольших городах и ПГТ увеличилась концентрация наименее обеспеченных домохозяйств. Описанные сдвиги свидетельствуют о том, что после кризиса поселенческие различия в уровне доходов населения были в некоторой мере нивелированы.

Еще одним важным индикатором материального благосостояния, с помощью которого могут быть измерены потребительские возможности домохозяйств, является наличие и концентрация деприваций (лишений)⁵.

В *таблице 3* представлена динамика распространенности лишений среди домохозяйств, проживающих в разных типах поселений. Прежде всего, отметим поселенческие различия в «рейтинге» лишений по распространенности. В федеральных городах наиболее распространенной проблемой является недостаток средств для оплаты образования членов семьи или медицинских услуг, тогда как в городах меньшего ранга и сельской местности семьи чаще всего не могут позволить ежегодный недельный отпуск вне дома. В определенной степени это обусловлено различиями в стандартах потребления, а также в уровне цен (платные образовательные и медицинские услуги в крупнейших городах значительно дороже). Тенденция такова, что с уменьшением людности (а значит, и административного статуса поселения) возрастает частота лишений, связанных с поддержанием социального статуса и рекреационными возможностями домохозяйств. В то же время распространенность лишений в отношении товаров первой необходимости мало различается по типам поселений. Исключение составляет потребление белковой пищи, в которой вынуждены ограничивать себя 20–26% семей из небольших городских поселений и сельской местности (по сравнению с 10–15% в крупных и крупнейших городах).

Рассматривая динамику распространенности деприваций в период 2007–2010 гг., можно увидеть, что в региональных центрах, небольших городах

⁵ Подробнее о депривационной концепции и разработке метода относительных лишений см., например; [Townsend, 1979; Mack, Lansley, 1985].

Рисунок 4. Концентрация деприваций в домохозяйствах, проживающих в разных типах поселений в 2007 и 2010 гг., процент



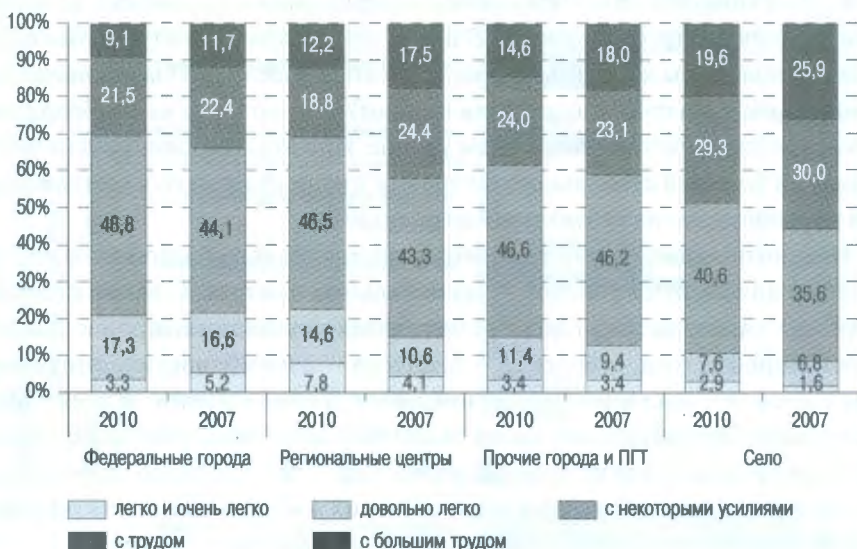
Источник: данные РидМиж, КПДХ.

и ПГТ, а также в селах большинство видов лишений стали встречаться реже. Более доступными для населения стали образование и медицинские услуги. Наиболее заметны позитивные изменения в области товаров и услуг первой необходимости, за исключением отопления жилья: доля домохозяйств, имеющих этот вид лишения, выросла во всех типах поселений. Из общего тренда частично выбивается население федеральных городов. По сравнению с 2007 г. здесь выросла доля семей, испытывающих недостаток средств, необходимых для оплаты социальных услуг, отдыха и поддержания других относительно более высоких стандартов потребления.

О благосостоянии населения и его динамике можно судить по концентрации деприваций в домохозяйствах (рис. 4). Поселенческие различия здесь проявляются, во-первых, в том, что домохозяйства, не испытывающие лишений, более широко представлены в городах, чем в селах. В то же время доля наиболее депривированных домохозяйств, где присутствуют 7–8 видов лишений, практически одинакова во всех типах населенных пунктов. Во-вторых, основные изменения по сравнению с 2007 г. проявились в сокращении доли семей с 7–8 видами лишений и увеличении доли домохозяйств, свободных от лишений. Последнее было зафиксировано везде, кроме крупнейших городов. В 2007 г. в Москве и Петербурге доля домохозяйств, которые не сталкиваются ни с одним видом деприваций, была заметно больше, чем в остальных типах поселений. В 2010 г. этот разрыв был нивелирован.

Обследования населения, проведенные в 2007 и 2010 гг., позволяют получить данные и о субъективных оценках населением своего текущего материального положения, а также (в 2010 г.) о произошедших в нем изменениях за последние два года по сравнению с докризисным периодом (май 2008 г.).

Рисунок 5. Субъективные оценки текущего материального положения домохозяйств в различных типах поселений в 2007 и 2010 гг., процент
(Вопрос: «Насколько легко у Вас получается сводить концы с концами?»)



Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

Субъективные оценки первого вида в разрезе типов поселений представлены на рисунке 5. Их распределение в целом схоже с распределением домохозяйств по концентрации лишений: доля домохозяйств, которые, по их субъективной оценке, без трудностей «сводят концы с концами», соответствует доле тех, кто не имеет лишений. Однако зона оценок, свидетельствующих о негативном восприятии собственного текущего материального положения, шире, чем зона наибольшей концентрации лишений. Динамика субъективных оценок

Рисунок 6. Субъективные оценки изменения материального положения домохозяйств по сравнению с маем 2008 г. по типам населенных пунктов, процент



Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

по всем типам поселений также повторяет тенденции, обозначенные в отношении деприваций.

Субъективные оценки изменения материального положения за период кризиса иллюстрирует *рисунк 6*. В целом преобладают нейтральные оценки: более половины домохозяйств во всех типах поселений (за исключением региональных центров, где эта доля меньше) считают, что их материальное положение сохранилось на прежнем уровне. При этом на фоне других типов поселений большей стабильностью уровня жизни отличаются жители сельской местности, по их субъективным оценкам.

Неоднозначные оценки изменения материального благосостояния характерны для жителей городов — региональных центров. С одной стороны, среди них самая высокая доля отметивших улучшения, произошедшие за последние два года, — более 28%. С другой — очень близкую по значению долю составляет население со снизившимся уровнем жизни. Жители Москвы и Санкт-Петербурга еще более склонны к негативным оценкам: только 18% из них считают, что их уровень жизни вырос за кризисный период, тогда как 31% утверждают обратное. Среди сельских жителей каждая пятая семья отмечает ухудшение своего материального положения за это время.

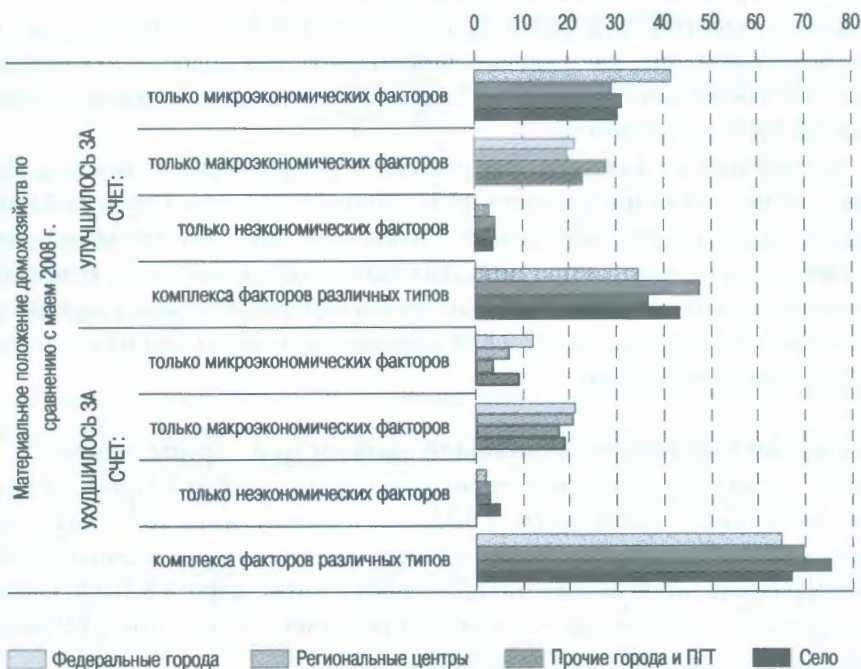
Какие изменения в жизни людей, произошедшие за период с мая 2008 г., повлияли на их материальное положение? Есть ли между типами поселений различия в факторах, благодаря которым отмечалась позитивная динамика в уровне жизни населения, и наоборот? Какие группы факторов преимущественно сработали в негативную сторону?

В обследовании респондентам был задан вопрос о том, за счет чего изменилось материальное положение их домохозяйства в период кризиса. Возможные причины изменений можно разделить на микроэкономические факторы (изменения в сфере занятости и оплаты труда), макроэкономические (повышение пенсий в качестве положительного фактора и рост цен на товары и услуги в качестве негативного) и неэкономические факторы (изменения в составе домохозяйства, помощь других домохозяйств или появление/исчезновение крупных статей расходов).

Улучшение материального положения исключительно за счет микроэкономических факторов в наибольшей степени присуще жителям Москвы и Санкт-Петербурга (*рис. 7*). Почти 42% из тех, чей уровень жизни по сравнению с маем 2008 г. вырос, считают, что добились этого только благодаря реализации трудового потенциала членов домохозяйства (повышение экономической активности, продолжение трудовой деятельности после выхода на пенсию, получение большего вознаграждения за труд). В других типах населенных пунктов такие семьи составляют около 30% от группы. Влияние только макроэкономических факторов (а именно повышения пенсий) в несколько большей степени сказалось на домохозяйствах, проживающих в небольших городах и ПГТ.

Те, кто отметил тенденцию ухудшения своего материального положения, достаточно редко выделяли в качестве причин факторы одной природы, ука-

Рисунок 7. Структура факторов улучшения или ухудшения материального положения по типам населенных пунктов, процент



Источник: данные РидМиж, КПДХ.

зывая преимущественно комбинацию факторов различных типов. Между городами и селом различия не являются значимыми.

Обратимся к более детальному изучению факторов, сыгравших значимую роль при изменении материального положения домохозяйств из разных типов поселений. При улучшении материального положения как городские, так и сельские жители почти с одинаковой частотой назвали важным такой фактор, как повышение пенсионного обеспечения (около 53% от числа тех, чей уровень жизни за последние два года вырос). В то же время роль микроэкономических факторов по совокупности была относительно более заметной для сельских домохозяйств, чем для городских. Более 67% сельских домохозяйств, улучшивших свое материальное положение, сделали это в том числе благодаря изменениям своих позиций на рынке труда, тогда как в городах в целом доля таких семей меньше — 63% (а в небольших городах и ПГТ — менее 60%).

Отдельно стоит остановиться на таком факторе, как рост заработной платы. По значимости для улучшения уровня жизни населения как в городах, так и на селе среди факторов, связанных с занятостью, рост зарплаты занимает первое место: его отметили 27,5% городских и 30,9% сельских семей, чье материальное положение улучшилось с мая 2008 г. Несмотря на то что макроэкономические данные свидетельствуют о снижении реальной заработной платы (с дооценкой на скрытую) в течение кризисного периода, парадокса здесь нет. Дело в том, что за 2008–2010 гг. на 3,5–7% вырос реальный размер оплаты труда в отраслях социальной сферы и в сельском хозяйстве.

В случае снижения уровня жизни за период кризиса сельские жители реже, чем горожане, ссылаются на действие неблагоприятных факторов, связанных с рынком труда (потеря работы, уменьшение оплаты труда и т. п.). Хотя факт прекращения трудовой деятельности связывают с ухудшением своего материального положения более 30% жителей села и 26% горожан из соответствующей группы.

Важнейшим же фактором, сыгравшим отрицательную роль в динамике уровня жизни, население считает инфляционные процессы. Около 20% из опрошенных с ухудшившимся уровнем жизни полагают, что рост потребительских цен — единственная причина этих негативных изменений. Инфляция в большей степени сказалась на уровне жизни горожан, чем сельских жителей: ее отметили соответственно 87 и 81% домохозяйств, испытавших ухудшение материального положения.

Изменения в сфере оплачиваемой занятости в период кризиса

В части, посвященной анализу территориальной специфики кризиса по данным статистики, в числе прочего было уделено внимание тому, как отреагировал рынок труда на кризисные процессы в экономике. Рассмотреть этот сюжет в разрезе типов поселений позволяют данные опроса КПДХ. Оценка приводится для домохозяйств, в которых на момент опроса присутствовали члены семьи в трудоспособном возрасте.

С негативными кризисными явлениями при сохранении занятости основных работников столкнулись от 32% домохозяйств в крупнейших городах до 40% в региональных центрах (табл. 4). Для большинства занятых, особенно в сельской местности, проблемы проявились в виде задержек заработной платы

Таблица 4. Негативные явления в сфере оплачиваемой занятости, с которыми сталкивались домохозяйства за период с мая 2008 г., процент от числа домохозяйств с трудоспособными

Негативные проявления при сохранении занятости	Федеральные города	Региональные центры	Прочие города и ПГТ	Село
«Традиционные» реакции рынка труда				
Задержки выплаты заработной платы	11,6	21,5	17,7	27,9
Сокращение неофициальной части заработной платы	3,7	4,8	3,0	1,1
Перевод на неполное рабочее время и административные отпуска	3,4	14,7	12,5	7,3
«Современные» реакции рынка труда				
Сокращение официальной заработной платы	7,9	12,9	9,7	9,1
Сокращение или невыплата переменной части заработной платы	14,6	20,2	15,2	5,4
Сокращение социального пакета	3,4	0,9	2,0	0,8
Не было негативных явлений	68,3	59,2	64,1	61,7

Примечание: Разделение на «традиционные» и «современные» реакции рынка труда принадлежит Е. Б. Головляничиной.

Источник: данные РидМиж, КПДХ.

Таблица 5. Изменения в сфере оплачиваемой занятости домохозяйств за период с мая 2008 г., процент от числа домохозяйств с трудоспособными

Типы населенных пунктов	Доля домохозяйств, основные работники которых в период с мая 2008 г. сталкивались с последствиями кризиса:		
	Снижение оплаты труда	Потеря работы	Смена работы
Федеральные города	11,2	9,7	20,2
Региональные центры	15,9	9,8	25,5
Прочие города и ПГТ	11,5	9,7	22,1
Село	10,1	8,2	12,6

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

и в гораздо меньшей степени — в сокращении ее официальной («белой») или переменной (бонусы, премии) частей. Другие формы кризисного урезания оплаты труда (сокращение «теневого» части заработной платы или социального пакета) распространены мало и применялись преимущественно в более крупных городах.

Для жителей региональных центров, небольших городов и ПГТ, где концентрируется основная часть занятых в пострадавших от кризиса отраслях промышленности, оказались существенными проблемы неполной занятости. Перевод на неполное рабочее время и оформление вынужденных отпусков могут быть классифицированы как скрытая форма безработицы, при которой формально рабочее место сохраняется, но доходы от занятости сокращаются. Согласно обследованию, с этой формой безработицы столкнулись 13–15% домохозяйств.

Концентрация негативных явлений в отношении оплаты труда в городских домохозяйствах выше, чем в сельских. В городах с одной из вышеперечисленных проблем столкнулись 19,7% домохозяйств с трудоспособными, с двумя — 9,7%, три кризисных проявления испытали 4,2% семей, а наибольшая концентрация негативных явлений (4 и более) встречается только в 2,7% семей с трудоспособными. В сельской местности больше семей, затронутых одной из названных проблем (28,4%), двумя — уже меньше, чем в городах (6,9%), а более полномасштабное негативное влияние (3–4 негативных исхода в семье) ощутили на себе только 2,9% сельских домохозяйств с трудоспособными.

Кроме снижения оплаты труда, перевода на неполное рабочее время и вынужденных отпусков одним из последствий экономического кризиса для части семей стала потеря работы основными работниками. По данным обследования, таких домохозяйств не больше 10%, причем значимых различий между городскими и сельскими жителями не выявлено (см. табл. 5). Более распространенной практикой в период кризиса стала смена работы, при этом горожане гораздо активнее меняли места приложения труда, чем сельчане: рынок труда в сельской местности предоставляет менее широкие возможности для выбора, особенно по сравнению с крупными городами с диверсифицированной экономикой.

Таблица 6. Стратегии поиска работы безработными, процент от числа основных работников, искавших работу месяц и более в период с мая 2008 г. на момент опроса

Типы населенных пунктов	В поисках работы обращались-				
	к друзьям, родственникам	непосредственно к работодателям	к рекламным объявлениям	в агентства по трудоустройству	в службу занятости
Федеральные города	72,2	34,3	63,0	4,6	10,2
Региональные центры	78,3	68,8	62,8	17,3	34,2
Прочие города и ПГТ	82,0	72,0	63,3	19,0	47,3
Село	85,7	76,9	29,1	17,1	48,2

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

Изучая более детально проблемы потери и поиска работы в разрезе типов поселений, прежде всего отметим, что за период с мая 2008 г. на момент опроса безработица коснулась каждого пятого трудоспособного члена в опрошенных домохозяйствах⁶. В течение месяца и более искали работу от 18% основных работников в сельских семьях до 23% в региональных центрах. На момент опроса в состоянии безработицы находились почти 9% трудоспособных членов опрошенных домохозяйств в селах и только 4–5% в крупных и крупнейших городах. Таким образом, хотя относительные масштабы безработицы в период кризиса были примерно одинаковы во всех типах поселений, рынок труда в городах восстанавливался быстрее.

Что касается поиска работы, то жители крупнейших городов предпочитают несколько иные стратегии (табл. 6). Они так же, как и жители других городов и сельской местности, в основном ведут поиск вакансий через свои социальные связи, но при этом в меньшей степени склонны обращаться непосредственно к работодателям и в службу занятости. Горожане имеют больше возможностей воспользоваться рекламными объявлениями, в том числе ресурсами Интернета, для поиска возможностей трудоустройства.

Среди антикризисных мероприятий, разработанных Правительством РФ, одно из важных мест отводилось мерам по снижению напряженности на региональных рынках труда. Интересно, что население Москвы и Санкт-Петербурга гораздо меньше знает об усилиях, предпринимаемых властями, чем жители остальных поселений: ни об одной из пяти перечисленных мер не знают 57% респондентов в федеральных городах, а хорошо осведомлена (знает о 4–5 реализуемых мерах) только пятая часть из них. Наиболее осведомленными оказались жители региональных центров: о таких подпрограммах, как организация общественных работ, опережающее обучение и содействие малому предпринимательству среди безработных, знает более половины населения.

⁶ В силу методических отличий используемый показатель безработицы не сопоставим с принятым показателем измерения безработицы по методологии МОТ.

Анализ на основе микроданных обследования позволяет сделать ряд выводов.

- По данным обследований, темпы роста душевых доходов населения, наблюдавшиеся в 2007–2010 гг., в столичных городах были на 20% ниже, чем в среднем по стране. За счет этого произошло сближение показателей уровня материального благосостояния населения крупнейших городов и остальных типов поселений. Эта тенденция хорошо корреспондирует с тем фактом, что в период кризиса рост доходного неравенства был приостановлен.
- Различия в стандартах потребления и высокий уровень цен на платные услуги образования и медицины обуславливают то, что недостаток средств для оплаты этих видов услуг является наиболее распространенной проблемой в списке деприваций населения крупнейших городов. С уменьшением людности и административного статуса поселения возрастает частота лишений, связанных с поддержанием социального статуса и рекреационными возможностями домохозяйств. По сравнению с 2007 г. в региональных центрах, небольших городах и ПГТ, а также в селах большинство видов лишений стало встречаться реже, особенно это относится к товарам и услугам первой необходимости. За 2007–2010 гг. везде, кроме федеральных городов, стало больше домохозяйств, не испытывающих лишений. По этому показателю разрыв также был нивелирован. Вместе с этим доля глубоко депривированных домохозяйств сократилась во всех типах поселений.
- Согласно субъективным оценкам самих домохозяйств, в наименьшей степени от кризиса пострадали сельские жители, тогда как население крупных и крупнейших городов оказалось больше затронуто негативными кризисными процессами 2008–2009 гг. При этом население столичных городов имеет наибольшие ресурсы для адаптации к изменению экономической ситуации, так как значительная часть тех, кто смог улучшить свой уровень жизни за период кризиса, опирались только на реализацию собственного трудового потенциала. При этом положительное влияние масштабного повышения уровня пенсионного обеспечения, проведенного в 2009 г., на материальное благосостояние в равной мере ощутили жители городов различных рангов и сельской местности. Противоположная ситуация наблюдалась с ростом цен в 2009–2010 гг., который, по субъективным оценкам населения, является важнейшим фактором снижения уровня жизни.
- В период экономического кризиса работающее население столкнулось с рядом негативных явлений при сохранении занятости. Для большинства занятых, особенно сельских, проблемы проявились в виде задержек заработной платы и в гораздо меньшей степени — в сокращении ее официальной («белой») или переменной (бонусы, премии) частей. Для жителей региональных центров, небольших городов и ПГТ, где концентрируется основная часть занятых в пострадавших от кризиса отраслях промышленности, оказались суще-

ственными проблемы неполной занятости, которую можно классифицировать как скрытую безработицу. Концентрация негативных явлений в отношении оплаты труда в городских домохозяйствах была выше, чем в сельских.

- Относительные масштабы безработицы в период кризиса были примерно одинаковы во всех типах поселений: с проблемой безработицы в совокупности за два года столкнулись от 18% основных работников в сельских семьях до 23% — в региональных центрах. Однако рынок труда в городах восстанавливался быстрее. Это подтверждает тот факт, что в период кризиса горожане гораздо активнее меняли работу, чем жители села: рынок труда в сельской местности предоставляет менее широкие возможности для выбора, особенно по сравнению с крупными городами с диверсифицированной экономикой. В результате в августе–сентябре 2010 г. в состоянии безработицы находились почти 9% трудоспособных членов опрошенных домохозяйств в селах и только 4–5% в крупных и крупнейших городах.
- Население столичных городов оказалось в стороне от антикризисных мероприятий Правительства на рынке труда, которые были нацелены прежде всего на те территории, где кризис спровоцировал проблемы в сфере промышленной занятости.

ЛИТЕРАТУРА

- Зубаревич Н. В.* Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 160 с.
- Зубаревич Н. В.* Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии и социальные интересы. М.: Поматур, 2005. URL: <http://www.socpol.ru/publications/book16.shtml>.
- Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации. Ежемесячный статистический материал (2009–2010 гг.). М.: Росстат. URL: <http://www.gks.ru>.
- Региональная антикризисная политика в 2008–2009 годах: опыт Северо-Запада России / А. Р. Батчаев, Б. С. Жихаревич, Е. Э. Колчинская и др.; под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2010. 160 с.
- Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / под ред. Л. М. Григорьева, Н. В. Зубаревич, Г. Р. Хацаева. М.: ТЕИС, 2011. 357 с.
- Социальное самочувствие населения российских регионов в условиях экономического кризиса: аналитический отчет о результатах социологического исследования «Межрегиональные индексы кризисного сознания» (3-я волна)/Ассоциация региональных социологических центров. ИНО-Центр. Октябрь 2009.
- Социальный атлас российских регионов [Электронный ресурс]: Независимый институт социальной политики. — Режим доступа: http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml, свободный.
- Социально-экономическое положение России. Ежемесячный доклад (2009–2010 гг.). М.: Росстат. URL: <http://www.gks.ru>.
- Mack J., Lansley S.* Poor Britain. London: George Allen and Unwin, 1985.
- Townsend P.* Poverty in the United Kingdom. A Survey of household resources and standards of living. N. Y., 1979.

ВЫИГРАВШИЕ И ПРОИГРАВШИЕ ОТ КРИЗИСА

Пишняк А.И., к.с.н., директор проектов НИСП

Тындик А.О., научный сотрудник НИСП

Синявская О.В., к.э.н., заместитель директора НИСП

Эффекты минувшего экономического кризиса широко обсуждались в различной научной и популярной литературе. Однако они не были в достаточной мере подсчитаны и оценены эмпирически. Цель настоящей статьи — количественное измерение влияния кризиса на три категории домохозяйств: семьи занятых и безработных, семьи с детьми и семьи пенсионеров.

ЗАНЯТЫЕ И БЕЗРАБОТНЫЕ И ИХ СЕМЬИ

Приступая к динамическому анализу ситуации семей занятых и безработных, необходимо отметить, что характеристика принадлежности к тому или иному типу изменяется со временем. Наиболее устойчивым состоянием является экономическая неактивность, затем следует занятость и самое неустойчивое во времени состояние — безработица.

На рисунке 1 показано распределение рассматриваемых типов домохозяйств в 2007 и 2010 гг. Размеры самой крупной группы семей, где все взрослые заняты, остались почти неизменными (38% выборки); рост числа домохозяйств, где все взрослые члены не имеют и не ищут работу, с 22 до 25% во многом обусловлен «постарением» панельной выборки за три года. Однако налицо и эффект, который может быть отнесен к свидетельствам не преодоленного до конца кризиса на рынке труда, — выросла доля домохозяйств, в составе которых есть безработные.

Рисунок 1. Типы домохозяйств занятых в 2007 и в 2010 гг.
Процент в выборке, невзвешенные оценки



Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

Таблица 1. Распределение типов д/х занятых и безработных в 2010 г. по принадлежности к типу д/х по наличию занятых и безработных в 2007 г., процент по столбцу. Невзвешенные данные, панельные оценки

Тип домохозяйства по наличию занятых и безработных в 2007 г.	Тип д/х по наличию занятых и безработных в 2010 г.					
	«Чистые» д/х занятых	Прочие д/х занятых, где нет безработных	Д/х занятых и безработных	Д/х безработных	Д/х, где нет экономически активных	Всего
«Чистые» д/х занятых	70,4	26,6	31,7	16,1	6,3	37,7
Прочие д/х занятых, где нет безработных	23,1	61,2	55,3	46,8	19,1	35,5
Д/х занятых и безработных	3,1	5,7	10,6	8,1*	0,9*	3,8
Д/х безработных	0,4*	0,6*	0,6*	4,8*	0,9*	0,7
Д/х, где нет экономически активных	3,0	5,9	1,9	24,2	72,7	22,3
Всего	100	100	100	100	100	100

Примечание. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

По своему составу за период 2007–2010 гг. наиболее стабильными оказываются группа семей, где нет ни занятых, ни безработных среди совершеннолетних членов домохозяйства, а также семьи, где все взрослые члены заняты. Однако и в этих двух типах семей около трети домохозяйств в 2007 г. принадлежали к другим типам (табл. 1). В свою очередь, состав группы семей с безработными за три года, учитывая малую распространенность хронической безработицы, почти полностью изменился: тип смешанных домохозяйств занятых и безработных только на 10% представлен теми же домохозяйствами, что были в его составе в 2007 г.; в типе семей безработных, где нет занятых, доля принадлежавших к этому же типу в 2007 г. еще меньше (5%).

Из числа домохозяйств, в которых на момент проведения предыдущей волны обследования все совершеннолетние члены имели оплачиваемую занятость, 70% сохранили этот статус в 2010 г. и еще в 21% семей часть взрослых перешла в состояние экономической неактивности (табл. 2). Среди домохозяйств занятых и экономически неактивных половина сохранила принадлежность к этому типу к 2010 г. и еще в четверти домохозяйств все взрослые стали работать; в 14% таких домохозяйств к 2010 г. уже не было ни занятых, ни безработных.

Из числа домохозяйств, где в 2007 г. были безработные, таковые оставались к 2010 г. только в 15% домохозяйств; при этом смешанные домохозяйства занятых и безработных с наибольшей вероятностью переходили в число семей, где нет безработных; для домохозяйств, где были только безработные и не было занятых (условно назовем это состояние «некомпенсированная» безработица), шансы полной потери связи с рынком труда оказались уже заметно выше (35% против 11% у семей занятых и безработных). Наконец, среди домохозяйств экономически неактивных большинство (85%) остались в этом статусе к 2010 г. и лишь в 13% домохозяйств появились занятые.

Принимая во внимание высокое непостоянство состава группы домохозяйств с безработными, в дальнейшем изложении мы будем рассматривать два вида оценок: кросс-секционные оценки, т. е. отдельно по типам домохо-

Таблица 2. Распределение типов д/х занятых и безработных в 2007 г. по принадлежности к типу д/х по наличию занятых и безработных в 2010 г., процент по строке. Невзвешенные данные, панельные оценки

Тип домохозяйства по наличию занятых и безработных в 2007 г.	Тип д/х по наличию занятых и безработных в 2010 г.					Всего
	«Чистые» д/х занятых	Прочие д/х занятых, где нет безработных	Д/х занятых и безработных	Д/х безработных	Д/х, где нет экономически активных	
«Чистые» д/х занятых	69,5	20,8	4,6	0,9	4,3	100
Прочие д/х занятых, где нет безработных	24,2	50,6	8,5	2,8	13,9	100
Д/х занятых и безработных	30,4	43,8	15,2	4,5*	6,3*	100
Д/х безработных	20,0*	25,0*	5,0*	15,0*	35,0*	100
Д/х, где нет экономически активных	5,0	7,8	0,5	2,3	84,5	100
Всего	69,5	20,8	4,6	0,9	4,3	100

Примечание. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

зайств в 2007 и 2010 гг. на панельном массиве данных (только те домохозяйства, которые участвовали в обследованиях и 2007, и 2010 гг.), и панельные оценки — по принадлежности к тому или иному типу домохозяйства в 2007 г. При этом, если для типов (1) и (5) — семей занятых и семей экономически неактивных — панельные оценки можно считать описывающими изменение состояния группы, то для домохозяйств с безработными панельные оценки следует интерпретировать как описание ситуации семей «с опытом безработицы» (но не собственно семей безработных).

Уровень и динамика денежных доходов домохозяйств занятых и безработных

На этапе восстановления после экономического кризиса 2008–2009 гг. ситуацию в сфере денежных доходов по рассматриваемым типам домохозяйств можно охарактеризовать следующим образом (рис. 2): «чистые» домохозяйства занятых являются самой обеспеченной группой семей (доля получающих доходы на уровне 1-го квинтиля здесь минимальна (17%), а высокие доходы на уровне 5-го квинтиля получают 25% домохозяйств). Впрочем, следует понимать, что для домохозяйств, где есть занятые, уровень доходной обеспеченности в значительной степени дифференцирован по наличию в семье несовершеннолетних детей: домохозяйства, где все взрослые заняты и нет детей, отличаются очень высокими доходами (почти половина семей в этой подгруппе в 2010 г. имела высокие доходы), а наличие детей в таких семьях очень резко снижает долю получающих высокие доходы — до 16%.

Наличие среди взрослых членов домохозяйства экономически неактивных снижает долю семей с высокими и выше средних доходами (5 и 4 квинтили), но доля семей с низкими доходами остается примерно той же, что и в «чистых» домохозяйствах занятых; эти домохозяйства находятся на втором месте по уровню душевых доходов. Третье место по уровню доходов в 2010 г. занимают «чистые» домохозяйства экономически неактивных: с одной сто-

Рисунок 2. Распределение домохозяйств занятых и безработных по 20-процентным децильным группам в зависимости от среднедушевого дохода. Взвешенные данные, процент по столбцу



Источник: данные КВДХ.

роны, доля низкодоходных семей также ненамного превышает таковую среди домохозяйств занятых (21%), с другой — распространённость высоких доходов здесь закономерно очень небольшая.

Смешанные семьи с занятыми и безработными намного чаще демонстрируют низкие доходы: более 80% получают доходы на уровне не выше 2-го квинтиля. Наконец, домохозяйства с безработными в отсутствие доходов от занятости отличаются наиболее низкими средними доходами и максимальной долей семей с душевыми доходами на уровне не выше 1-го квинтиля (почти 80%).

Сведения о структуре основных источников денежных доходов домохозяйства представлены в *таблице 3*. Доходы 79% чистых домохозяйств занятых обеспечиваются за счет в основном заработной платы, из них у 28% семей — без привлечения иных источников доходов; пенсии в качестве одного из источников указали всего 15% домохозяйств.

У большинства смешанных домохозяйств занятых и безработных источником доходов является заработная плата (60%), и еще 30% опираются на диверсифицированный набор различных источников доходов. В отсутствие доходов от занятости основным источником доходов становится пенсия (у 61% домохозяйств безработных); почти треть домохозяйств безработных формирует свои доходы только за счет иных источников, в первую очередь пособий.

Зависимость от системы пенсионного обеспечения максимальна в домохозяйствах, где нет экономически активных: в 90% таких семей доходы в основном строятся за счет пенсий, в том числе у 29% зависимость от пенсий полная (нет иных денежных поступлений).

Приведем срезовые оценки уровня доходов домохозяйств занятых и безработных на этапе пика экономического роста и на этапе восстановления экономики (*табл. 4*).

Таблица 3. Состав источников доходов домохозяйств различных типов. Взвешенные данные, процент по столбцу

Источники доходов домохозяйства	«Чистые» д/х занятых	Прочие д/х занятых, где нет безработных	Д/х занятых и безработных	Д/х безработных	Д/х, где нет экономически активных	Всего
Подробная классификация						
Только зарплата	26,8	7,2	13,8	2,9*	0,2*	14,9
В основном зарплата	39,8	25,4	28,1		0,2*	26,9
Зарплата и другие доходы	11,9	8,2	18,4		0,2*	8,9
Только пенсия	0,4*	0,8*		8,8*	28,7	5,7
В основном пенсия	0,2*	4,6	2,6*	36,8	49,7	11,3
Пенсия и другие доходы	0,3*	1,1	2,6*	14,7	11,7	3,0
Только другие доходы	4,3	3,4	1,5*	32,4	6,0	4,8
В основном другие доходы	2,4	4,0	3,6*	2,9*	2,6	3,0
Зарплата, пенсия и другие доходы	10,1	35,9	25,5	1,5*	0,7*	16,9
Зарплата и пенсия	3,8	9,4	4,1*			4,7
Всего	100	100	100	100	100	100
Краткая классификация						
Только или в основном зарплата	78,5	40,8	60,0	2,9*	0,7*	50,6
Только или в основном пенсия	0,9	6,4	5,1	60,9	90,0	20,0
Только другие доходы	4,3	3,4	1,5*	31,9	6,0	4,8
В основном другие доходы	2,4	4,0	3,6*	2,9*	2,6	3,0
Диверсифицированные источники доходов	14,0	45,3	29,7	1,4*	0,7*	21,6
Всего	100	100	100	100	100	100

Примечание. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные КПДХ.

Первое, что необходимо отметить, — занятость всех совершеннолетних членов домохозяйства в 2010 г. оказалась «менее эффективна» по сравнению с чистыми домохозяйствами занятых в 2007 г. К 2010 г. доля получающих низкие доходы на уровне 1-го квинтиля увеличилась (на 4 п. п.), а доля семей с высокими доходами сократилась. По сути, эта группа семей, наиболее тесно связанная с рынком труда, хотя и остается самой благополучной, может рассматриваться как однозначно проигравшая от последствий экономического кризиса в части текущих доходов.

Скорее выиграли в части доходов по итогам 2010 г. домохозяйства занятых и экономически неактивных, т. е. сочетающие заработную плату и пенсию в качестве основных источников доходов, что согласуется с тенденциями динамики пенсий и зарплат на макроуровне. В этой группе домохозяйств увеличилось представительство высокодоходных (на 3 п. п.) и сократилась доля семей с низкими доходами на 4 п. п..

Положение в иерархии доходных групп домохозяйств, все взрослые в которых являются экономически неактивными, изменилось незначительно, но в целом в сторону улучшения: наиболее заметны сокращение доли низ-

Таблица 4. Распределение домохозяйств по 20-процентным децильным группам по среднемесячному душевому доходу в разрезе типов по наличию занятых и безработных в 2007 и 2010 гг. Невзвешенные данные, процент по строке

Тип домохозяйства по наличию занятых и безработных		20-процентные децильные группы по среднемесячному душевому доходу					Всего
		1	2	3	4	5	
		2007 г.					
2007 г.	«Чистые» д/х занятых	12,4	12,6	18,9	24,2	32,0	100,0
	Прочие д/х занятых, где нет безработных	25,5	18,7	20,5	21,6	13,7	100,0
	Д/х занятых и безработных	41,1	16,1	20,5	17,0	5,4	100,0
	Д/х безработных	85,0	15,0	-	-	-	100,0
	Д/х, где нет экономически активных	20,1	36,5	25,9	12,6	4,9	100,0
		2010 г.					
2010 г.	«Чистые» д/х занятых	16,2	15,4	16,0	21,8	30,5	100,0
	Прочие д/х занятых, где нет безработных	21,9	21,4	20,1	20,0	16,7	100,0
	Д/х занятых и безработных	49,4	22,2	12,0	11,4	5,1	100,0
	Д/х безработных	75,8	16,1	3,2*	1,6*	3,2*	100,0
	Д/х, где нет экономически активных	21,9	27,3	28,0	15,7	7,1	100,0

Примечание. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

кодоходных (2-й квинтиль) и прирост числа получающих доходы на уровне 3-го квинтиля и выше.

Наибольший относительный «проигрыш» наблюдается у домохозяйств занятых и безработных: так, в этой группе доля семей с очень низкими доходами выросла за три года с 26% до 49%, а доля имеющих доходы на уровне 4–5-го квинтилей сократилась с 22% до 17%.

Напротив, относительное положение домохозяйств безработных, хотя и остается самым напряженным, несколько улучшилось: доля семей с доходами не выше 1-го квинтиля снизилась до 76%.

В заключение рассмотрим динамику уровня доходов домохозяйств различных типов в панельном ракурсе (табл. 5). По чистым домохозяйствам занятых и домохозяйствам экономически неактивных тенденции те же, что были показаны выше на кросс-секционных оценках: выраженное снижение доходов в домохозяйствах с самой тесной связью с рынком труда и рост доходов в домохозяйствах, вообще не имевших в 2007 г. связи с рынком труда. Ситуация домохозяйств, в которых в 2007 г. были и занятые, и экономически неактивные, также улучшилась, хотя и в меньшей степени, чем в чистых домохозяйствах экономически неактивных.

Отдельно следует отметить специфику динамики ситуации домохозяйств, находившихся в 2007 г. в состоянии «некомпенсированной» безработицы, т. е. не имевших в своем составе занятых. Отсутствие доходов от занятости закономерно обусловило низкий уровень душевых доходов в таких домохозяйствах уже в 2007 г. Однако, как было показано выше, состояние «некомпенсированной» безработицы очень неустойчиво, и только 15% из семей, бывших в нем в 2007 г., сохранили этот статус в 2010 г. И несмотря на это, шансы домохо-

Таблица 5. Изменение принадлежности домохозяйств к 20-процентным группам по среднемесячному душевому доходу в разрезе типов по наличию занятых и безработных в 2007 г., процент по столбцу. Невзвешенные данные, панельные оценки

Направление изменений	Тип в 2007 г.					Всего
	«Чистые» д/х занятых	Прочие д/х занятых, где нет безработных	Д/х занятых и безработных	Д/х безработных	Д/х, где нет экономически активных	
Ниже на 3–4 квинтиля	5,8	3,9	2,7	0,0*	1,4	4,0
Ниже на 1–2 квинтиля	36,6	26,5	23,2	5,0*	17,4	28,0
Без изменений	35,0	36,2	42,0	70,0	37,3	36,4
Выше на 1–2 квинтиля	19,8	28,2	25,0	20,0	37,9	27,0
Выше на 3–4 квинтиля	2,8	5,2	7,1	5,0*	6,1	4,6

Примечание. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: РидМиЖ.

зайств, где в 2010 г. были только безработные и не было занятых, улучшить свое материальное положение оказались очень незначительны: большинство таких семей к 2010 г. не вышло из зоны низких доходов, даже несмотря на появление доходов от занятости.

Динамика масштабов деприваций в домохозяйствах занятых и безработных

Кросс-секционные оценки распространенности деприваций по типам домохозяйств позволяют сделать вывод о том, что глубина деприваций за 2007–2010 гг. снизилась во всех типах домашних хозяйств, кроме «чистых» домохозяйств занятых, т. е. самые «благополучные» домохозяйства сохранили это положение, но не улучшили его за рассматриваемый промежуток времени. Уменьшение числа деприваций было самым выраженным в домохозяйствах экономически неактивных (индекс деприваций снизился на 0,5 п.), т. е. можно

Таблица 6. Изменение числа деприваций между 2007 и 2010 гг. в разрезе типов домохозяйств по наличию занятых и безработных, процент по строке. Невзвешенные данные, панельные оценки

Тип домохозяйства по наличию занятых и безработных в 2007 г.	Изменение числа деприваций между 2007 и 2010 гг.						
	Уменьшилось			Не изменилось	Увеличилось		
	на 5 и более ступеней	на 3–4 ступени	на 1–2 ступени		на 1–2 ступени	на 3–4 ступени	на 5 и более ступеней
«Чистые» д/х занятых	1,8	8,5	24,7	26,1	27,0	9,6	2,3
Прочие д/х занятых, где нет безработных	2,5*	10,8	28,5	21,9	24,9	9,1	2,4*
Д/х, где есть безработные**	2,9*	7,8*	6,8*	18,4	18,4	21,4	24,3
Д/х, где нет экономически активных	5,0	13,5	33,6	20,4	21,5	4,7	1,2

Примечания. * Число наблюдений меньше 10.

** Разбивка по наличию занятых не приводится ввиду недостаточной наполненности подгрупп.

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

говорить о сокращении разрыва в степени депривированности между ними и домохозяйствами занятых. Среди домохозяйств, где есть и занятые, и экономически неактивные, также существенно снизилась доля испытывающих лишения (минус 0,4 п. к индексу).

При этом, как и в части динамики уровня доходов, панельные оценки демонстрируют значительный негативный эффект «опыта безработицы» (табл. 6): домохозяйства, в составе которых в 2007 г. были безработные, в дальнейшем с большей вероятностью сталкивались с углублением депривации: это произошло в 64% домохозяйств, где в 2007 г. имелись безработные.

Субъективные оценки благосостояния домохозяйств занятых и безработных

Динамика субъективно оцениваемого материального благосостояния является важным показателем, отражающим кумулятивный эффект множества ненаблюдаемых параметров (динамика стоимости жизни, потребности и установки домохозяйства и т. п.), и, в конечном счете, именно этот показатель оказывает решающее воздействие на принятие финансовых решений.

Как показывают кросс-секционные оценки (табл. 7), направление изменений в 2007–2010 гг. заметно различалось для домохозяйств в зависимости от их связи с рынком труда. Если у «чистых» домохозяйств занятых (как мы видели выше, наиболее пострадавших в плане денежных доходов) субъективные оценки изменились незначительно, то у домохозяйств экономически неактивных самооценка достатка существенно ухудшилась: в 2007 г. среди них наблюдалась наиболее высокая доля оценивающих доходы домохозяйства как достаточные (22%), а в 2010 г. таких было уже всего 10%. Таким образом,

Таблица 7. Субъективная оценка доходов домохозяйства в разрезе типов домохозяйств по наличию занятых и безработных.
Невзвешенные данные, процент по строке

Тип домохозяйства по наличию занятых и безработных		Субъективная оценка доходов домохозяйства			
		Низкие (недостаточные)	Скорее низкие	Средние	Высокие (достаточные)
		2007 г.			
2007 г.	«Чистые» д/х занятых	13,9	22,5	46,5	17,2
	Прочие д/х занятых, где нет безработных	15,8	24,9	45,9	13,4
	Д/х занятых и безработных	18,8	24,1	48,2	8,9
	Д/х безработных	40,0*	40,0*	15,0*	5,0*
	Д/х, где нет экономически активных	15,1	26,5	36,8	21,6
		2010 г.			
2010 г.	«Чистые» д/х занятых	14,1	22,7	48,7	14,5
	Прочие д/х занятых, где нет безработных	18,6	25,4	43,7	12,3
	Д/х занятых и безработных	18,0	29,8	44,7	7,5
	Д/х безработных	38,7	29,0	24,2	8,1*
	Д/х, где нет экономически активных	24,4	31,3	34,5	9,8

Примечание. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

Таблица 8. Динамика субъективной оценки материального положения домохозяйств в разрезе типа по наличию занятых и безработных, процент по строке. Незвешенные данные, панельные оценки

Тип домохозяйства по наличию занятых и безработных в 2007 г.	Оценки домохозяйствами своего материального положения в период с 2007 по 2010 гг.			
	Лучше	На том же уровне	Хуже	Итого
«Чистые» д/х занятых	26,2	47,6	26,1	100,0
Прочие д/х занятых, где нет безработных	25,6	42,6	31,7	100,0
Д/х занятых и безработных	22,3	41,1	36,6	100,0
Д/х безработных	35,0*	30,0*	35,0*	100,0
Д/х, где нет экономически активных	15,8	40,0	44,1	100,0
Всего	23,6	43,8	32,6	100,0

Примечание. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные РидМиж, КПДХ.

для удовлетворения потребностей этой группы домохозяйств отмеченный ранее объективный прирост доходов оказался недостаточным (что вполне предсказуемо, так как низкодоходные группы населения сильнее прочих страдают от роста цен на товары повседневного спроса, ускорение которого имело место в период экономического кризиса).

В таблице 8 приведены панельные оценки динамики субъективно оцениваемого материального положения по тому, каков был состав домохозяйства в 2007 г.

Как видим, направление изменений субъективно воспринимаемого дохода резко отличается от динамики объективных показателей, что необходимо учитывать при прогнозировании поведения домохозяйств: рост объективно оцениваемого дохода далеко не всегда сопровождается соответственными изменениями в восприятии своего достатка:

- 1) у «чистых» домохозяйств занятых вероятность как улучшения, так и ухудшения субъективной оценки достатка были схожи;
- 2) у смешанных домохозяйств занятых и экономически неактивных несколько более вероятным оказалось ухудшение оценки;
- 3) домохозяйства, где в 2007 г. были безработные, лишь в 22% случаев стали оценивать свое материальное положение как улучшившееся, и в 37% случаев отмечали ухудшение;
- 4) наконец, в домохозяйствах экономически неактивных вероятность улучшения субъективно воспринимаемого достатка минимальна (улучшение отмечено всего у 16% семей), и у них же — самые высокие риски ухудшения субъективной оценки (44%).

Финансовые стратегии домохозяйств занятых и безработных

По состоянию на 2010 г. возможности сбергать были наиболее высоки у домохозяйств трех типов: «чистых» домохозяйств занятых, домохозяйств занятых и экономически неактивных и «чистых» домохозяйств экономически неактивных. В каждом из этих типов около 40% семей располагали средствами, которые можно было сберечь (рис. 3). Однако по наличию сбережений эти

группы домохозяйств различались: если среди домохозяйств экономически неактивных имели сбережения более 55%, то среди домохозяйств занятых — около 46%. Наличие в домохозяйстве безработных соотносилось с низкой вероятностью наличия у такой семьи средств на сбережения и самих сбережений: откладывать средства могли 27% домохозяйств занятых и безработных и всего 20% семей, где все взрослые были безработными.

Рассмотрим, за счет каких источников наиболее активные сберегатели делали сбережения (табл. 9). В домохозяйствах экономически неактивных почти все сберегатели формировали сбережения на основе пенсий; смешанные домохозяйства работающих и экономически неактивных, помимо заработной платы, также в значительной степени опирались на пенсионные доходы (29%). В чистых домохозяйствах занятых основным источником средств, направляемых на сбережения, были регулярные заработки (в 38% домохозяйств).

В заключение охарактеризуем изменение финансовых стратегий домохозяйств к 2010 г. по сравнению с 2007 г. (табл. 10). В целом по выборке число сберегающих домохозяйств увеличилось в соответствии с фиксируемым на макроуровне ростом склонности населения к сбережениям в условиях пост- и кризисной неопределенности. При этом наиболее существенно выросла доля сберегателей среди домохозяйств экономически неактивных: с 42% до 58%. На втором месте — смешанные домохозяйства работающих и экономически неактивных (отмечен рост доли сберегателей с 35% до 42%).

Доля прибегающих к заемным средствам в 2007 г. была максимальной среди домохозяйств занятых и безработных (20%). Впрочем, принимая во внимание тот факт, что уровень доходов в этой группе домохозяйств и в 2007 г. был достаточно невысоким (в том числе 57% семей имели доходы на уровне не выше 2-го квинтиля, см. табл. 4), можно предполагать, что объем привлекаемых средств невелик (небольшие потребительские кредиты и т. п.). К 2010 г. среди домохозяйств этого типа использовали заемные средства уже лишь 17% семей, а на первое место по доле заемщиков вышли «чистые» домохозяйства занятых (20% в 2010 г.).

Рисунок 3. Наличие у домохозяйств разного типа сбережений и возможности сберечь. Взвешенные данные, процент от домохозяйств определенного типа



Источник: данные КПДХ.

Таблица 9. Источники доходов, за счет которых домохозяйство делало сбережения, в разрезе типа домохозяйства по наличию занятых и безработных. Взвешенные данные, процент по строке

Тип домохозяйства по наличию занятых и безработных в 2010 г.	Источники доходов, за счет которых делали сбережения				
	Регулярные заработки	Пенсия	Нерегулярные заработки	Доходы от продажи недвижимости и др. имущества	Наследство, подарки и помощь родственников, знакомых
Домохозяйства с высокой долей имеющих сбережения					
Д/х, где нет экономических активных	1,2*	50,5	0,9*	1,1*	2,5
Прочие д/х занятых, где нет безработных	31,4	29,1	3,0	0,7*	1,2
«Чистые» д/х занятых	38,3	12,6	3,8	0,7*	2,1
Домохозяйства с низкой долей имеющих сбережения					
Д/х занятых и безработных	21,2	15,1	1,4*	0,4*	1,1*
Д/х безработных	3,0*	19,0	1,5*	0,0*	0,7*
Все домохозяйства	27,2	25,3	2,8	0,7	1,8

Примечания. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные КПДХ.

Таблица 10. Финансовая стратегия домохозяйств. Невзвешенные данные, процент по строке

Тип домохозяйства по наличию занятых и безработных		Финансовая стратегия домохозяйства				Всего
		Сберегатели	Заемщики	Смешанная	Не выявлена	
2007 г.						
2007 г.	«Чистые» д/х занятых	35,5	18,6	8,7	37,3	100
	Прочие д/х занятых, где нет безработных	35,9	11,4	5,6	47,1	100
	Д/х занятых и безработных	21,4	19,6	8,9	50,0	100
	Д/х безработных	5,0*	15,0*	5,0*	75,0	100
	Д/х, где нет экономически активных	42,5	0,9*	0,5*	56,2	100
	Все домохозяйства	36,5	12,1	5,7	45,7	100
2010 г.						
2010 г.	«Чистые» д/х занятых	36,3	19,8	9,8	34,1	100
	Прочие д/х занятых, где нет безработных	41,5	15,9	8,3	34,2	100
	Д/х занятых и безработных	25,6	17,3	9,6	47,4	100
	Д/х безработных	20,0	13,3*	6,7*	60,0	100
	Д/х, где нет экономически активных	57,8	2,9	1,3	37,9	100
	Все домохозяйства	42,5	14,0	7,1	36,4	100

Примечание. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

СЕМЬИ С ДЕТЬМИ¹

По величине экономических рисков домохозяйства с детьми не являются однородной группой. Они варьируют в зависимости от числа детей, числа взрослых членов домохозяйства и числа занятых. Высокая иждивенческая нагрузка и уязвимое положение на рынке труда характерны для семей с одним занятым взрослым, их отличают наиболее высокие риски экономического неблагополучия. Ограниченные возможности занятости матерей из-за необходимости ухаживать за детьми приводят к тому, что заработная плата главы семьи зачастую является единственным источником дохода. В условиях кризиса и роста безработицы благосостояние таких семей становится особенно неустойчивым. То же самое относится к монородительским семьям, и особенно к тем из них, которые проживают отдельно от родственников. Если иждивенческая нагрузка невысока, а семья имеет двух занятых на рынке труда взрослых, то риски падения уровня жизни связаны прежде всего с характеристиками занятости, в частности с угрозой снижения заработных плат.

Домохозяйства, в которых проживают несовершеннолетние дети, охватывают 35% взвешенной по полу и возрасту выборки КПДХ. Подавляющее большинство из них — это семьи с одним ребенком; их доля составляет 70%. Двухдетных семей 26%, а тех, в которых трое детей или больше, всего 4%. Это означает, что семей с высокой нагрузкой детьми в выборке немного. Действительно, доля домохозяйств, в которых дети до 18 лет составляют половину членов домохозяйства или больше, составляет 10,7% всей выборки. Для них стабильность материального положения наиболее критична, а ухудшение положения на рынке труда кого-либо из работающих членов домохозяйства грозит рисками бедности.

Семьи, в которых есть дети до 3 лет, охватывают 11,1% подвыборки семей с детьми; с детьми от 4 до 7 лет — 32,7%; а с детьми от 8 до 17 лет — 71,9%². Монородительские семьи составляют 13,7% всей выборки обследования КПДХ.

Благосостояние семей с детьми тесно связано с занятостью их взрослых членов, так как основным источников доходов таких домохозяйств является заработная плата. В частности, в 2010 г. зарплата служит единственным или основным источником для 70% домохозяйств с несовершеннолетними детьми (табл. 11). Пенсия играет существенную роль лишь для 4,5% домохозяйств. Это связано с тем, что большинство как полных, так и неполных семей являются нуклеарными (73% и 62% соответственно).

Располагает ли семья одной или двумя заработными платами, тесно связано с возрастом и числом детей. Среди женщин с самыми маленькими детьми работает каждая третья, но после достижения детьми трехлетнего возраста этот показатель возрастает вдвое. Рождение третьего ребенка снова снижает шансы женщины быть занятой на рынке труда — только треть многодетных матерей работает.

Характерно, что наиболее диверсифицированную структуру доходов имеют те домохозяйства, в которых проживают самые младшие дети, и те,

¹ Подробнее см.: *Пишняк А. И., Попова Д. О.* Бедность и благосостояние российских семей с детьми на разных этапах экономического цикла // SPERO. 2011. № 14. Весна-Лето.

² Сумма превышает 100%, так как в одной семье могут быть дети разных возрастных групп.

Таблица 11. Источники доходов домохозяйств с детьми, в том числе в разрезе числа и возраста детей, в 2010 г., процент по строке

Тип домохозяйства	Только или в основном зарплата	Только или в основном пенсия	Только другие доходы	В основном другие доходы	Диверсифицированные источники доходов
Все д/х с детьми	69,5	4,5	4,2	4,9	16,9
Есть дети до 3 лет	66,0	6,0*	4,3*	4,5*	19,2
Есть дети 4–7 лет	73,1	2,3*	4,9	4,9	14,7
Есть дети 8–17 лет	68,8	4,6	4,5	4,5	17,6
1 ребенок	68,2	4,7	4,3	5,3	17,4
2 детей	75,3	2,9*	2,5*	4,5	14,8
3 детей и более	51,8	10,5*	13,8*	0,0*	23,9

Примечания. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные КПДХ.

где детей трое и более. Это неудивительно, ведь именно они чаще всего являются получателями государственных пособий. По данным КПДХ, пособия на маленьких детей получает 7% всех домохозяйств с детьми, а ежемесячные пособия на ребенка — 23,3% (из них только 1,1% получает ежемесячные пособия более чем на одного ребенка).

В целом, надо отметить низкую степень диверсификации источников доходов домохозяйств с детьми. Сильная привязанность к рынку труда выступает для домохозяйства фактором риска в периоды массовых увольнений и снижения заработных плат. Поэтому, прежде чем перейти к оценке изменения материального положения домохозяйств в период экономического кризиса, остановимся на том, какие негативные события на рынке труда затрагивали их (табл. 12).

К сожалению, невысокое число наблюдений не позволяет выделить для анализа изменения в занятости матерей. Изменения положения на рынке труда кого-либо из членов домохозяйства коснулись каждой третьей семьи с детьми. Однако чаще всего они были связаны со сменой места работы, то есть трактовать их как однозначно негативные нельзя. Снижение заработ-

Таблица 12. Изменения положения на рынке труда членов домохозяйства в разрезе числа и возраста детей в период с мая 2008 г., процент

Тип домохозяйства в 2010 г.	Без изменений	Среди тех, у кого были изменения				
		Теряли работу	Снижалась з/п	Меняли работу	Более 1 изменения	
Нет детей до 18 лет	70,9	24,8	18,3	37,3	19,6	
Есть дети до 18 лет	66,4	14,8	25,3	43,8	16,1	
В том числе	1 ребенок	65,1	15,5	22,7	44,0	17,8
	2 детей	68,7	10,5	30,8	45,8	12,9*
	3 детей и более	74,9	32,6*	44,0*	23,4*	0,0*
В том числе	есть дети до 3 лет	75,2	18,7*	26,5*	41,9	12,9
	есть дети 4–7 лет	63,2	15,4	20,9	50,4	13,3
	есть дети 8–17 лет	66,7	12,6	28,4	42,9	16,1

Примечания. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные КПДХ.

ной платы затронуло 9% семей с детьми, потеря работы — 5% (среди столкнувшихся с изменениями — соответственно 25,3% и 14,8%). Со снижением заработной платы чаще сталкивались домохозяйства с двумя детьми, а с потерей работы — однодетные. Семьи с дошкольниками чаще прочих сталкивались со сменой работы одного из членов домохозяйства и реже со снижением зарплаты. Помимо этого, каждый пятый респондент из семей с детьми отметил, что один из членов домохозяйства сталкивался с задержкой заработной платы. Эта проблема коснулась 18,2% семей с одним ребенком и 22,7% семей с двумя детьми. Чаще всего она затрагивала семьи с самыми маленькими детьми — заработную плату задерживали в каждой четвертой семье.

Таким образом, стабильное положение на рынке труда в кризисный период было характерно для двух третей домохозяйств с детьми. Важно, что по этому показателю их положение в период кризиса оказалось не хуже, чем среди домохозяйств, состоящих из бездетных респондентов трудоспособного возраста.

Изменение материального положения домохозяйств с детьми в период кризиса

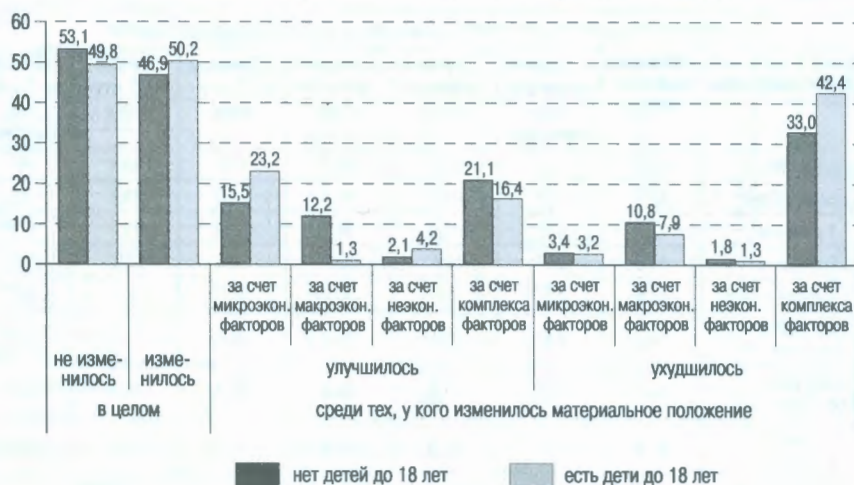
Микроданные обследования КПДХ позволили более детально проанализировать динамику благосостояния семей с детьми, в том числе с теми, которые родились непосредственно перед или во время экономического кризиса. В качестве наблюдаемых единиц выступали домохозяйства, в которых проживают дети до 18 лет. Анализ проводился в зависимости от числа детей и от их возраста, однако из-за невысокого числа наблюдений пересечение этих признаков не использовалось. Панельный анализ проводился для домохозяйств, в которых в 2007 г. проживали несовершеннолетние дети.

Вначале обратимся к оценкам самих респондентов относительно изменения уровня жизни их домохозяйств в период с мая 2008 г. (рис. 4). Среди домохозяйств без детей материальное положение было стабильным немного чаще, чем среди домохозяйств с детьми. Улучшение благосостояния респонденты из семей с детьми чаще связывали с влиянием микроэкономических факторов (положения на рынке труда и характеристик занятости), а респонденты из бездетных домохозяйств — с воздействием всего комплекса факторов. Позитивное влияние микроэкономических факторов чаще всего отмечали домохозяйства с одним несовершеннолетним ребенком и те, в которых есть ребенок до 3 лет.

Макроэкономический фактор (рост цен) был основным негативным фактором изменения уровня жизни семей с детьми в 8% случаев. Отрицательное воздействие нескольких факторов разного уровня стало причиной изменения уровня благосостояния 42% домохозяйств с детьми и 33% домохозяйств без детей. Лишь небольшое число респондентов указало ослабление положения на рынке труда в качестве единственного негативного фактора. Остальных оно, возможно, заставило сильнее почувствовать рост цен на товары и услуги, создав перекрестный негативный эффект микро- и макроэкономических факторов.

Роль неэкономических факторов оказалась минимальной: изменение состава домохозяйства и крупных статей расходов менее чем в 5% случаев стало причиной понижения уровня жизни домохозяйств с детьми.

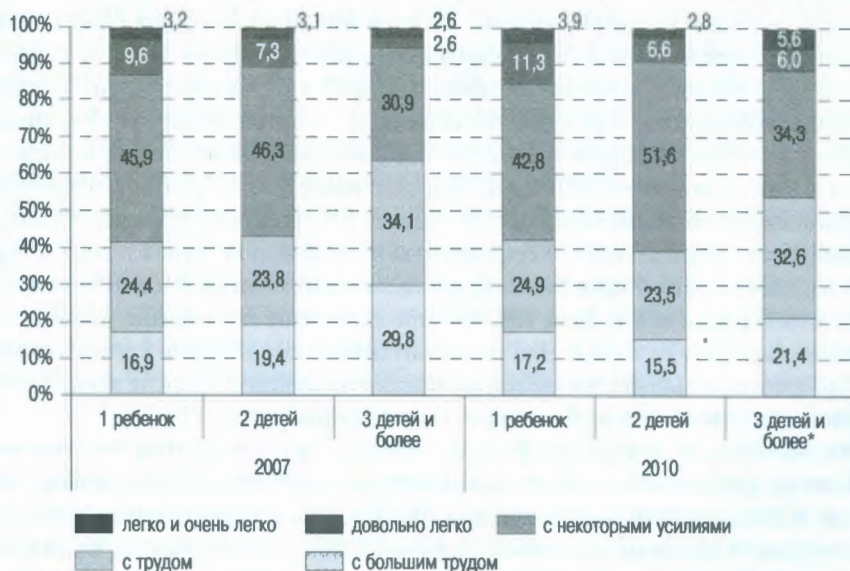
Рисунок 4. Субъективная оценка изменения материального положения домохозяйств с детьми и без детей в период с мая 2008 г.



Источник: данные КПДХ.

Второй метод субъективной оценки материального положения домохозяйства и его изменения в период между опросами — это обращение к ответам на вопрос «Если говорить о совокупном доходе Вашего домохозяйства, насколько легко у Вас получается сводить концы с концами?». Сначала сравним общее распределение ответов в 2007 и 2010 гг. В целом, среди домохозяйств с детьми улучшение небольшое: на 1,5 п. п. сократилась доля ответивших, что они сводят концы с концами с большим трудом; на столько же увеличилась

Рисунок 5. Субъективная оценка материального положения семей в 2007 и в 2010 гг. в разрезе числа несовершеннолетних детей в домохозяйстве



Примечание. * В 2010 г. категория «3 детей и более» справочная: невысокое число наблюдений.

Источник: данные КПДХ.

Таблица 13. Изменение субъективной оценки материального положения панельных респондентов в разрезе числа и возраста детей (по состоянию на 2007 г.), процент

Тип домохозяйства	Оценка не изменилась	Среди тех, у кого изменилась оценка					
		Хуже на 3 и более ступеней	Хуже на 2 ступени	Хуже на 1 ступень	Лучше на 1 ступень	Лучше на 2 ступени	Лучше на 3 и более ступеней
Нет детей до 18 лет	40,6	1,0	8,1	28,8	41,4	16,4	4,4
Есть дети до 18 лет:	42,0	1,7	12,0	35,4	36,0	13,6	1,3
в том числе							
1 ребенок	41,1	1,2*	11,6	34,4	37,3	14,3	1,2*
2 детей	44,2	2,7*	14,7*	39,1	28,3	13,6*	1,6*
3 детей и более	42,6	2,6*	5,1	30,8	56,4	5,1	0,0*
в том числе							
есть дети до 3 лет	44,0	2,5*	8,9	30,4	39,2	17,7	1,3*
есть дети 4–7 лет	44,6	4,2*	11,9	36,4	30,8	15,4	1,4*
есть дети 8–17 лет	41,9	2,2*	12,6	39,4	33,8	10,9	1,2*

Примечания. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные КВДХ.

доля тех, кто ответил «легко» и «очень легко». Схожая картина наблюдается в разрезе числа детей (рис. 5) и их возраста. Больше всего сократилось число субъективно бедных среди семей с двумя детьми (на 4 п. п.). Тем не менее даже небольшое улучшение социального самочувствия является позитивным индикатором в условиях экономического кризиса.

Однако за схожестью средних оценок скрывается большое число разнонаправленных перемещений между группами (табл. 13). Субъективная оценка материального положения у 42% респондентов из домохозяйств с детьми осталась прежней. В остальных случаях отмечалось ее изменение, но, как правило, в пределах одной ступени. Ухудшение положения на одну ступень (например, переход с ответа «с некоторыми усилиями» на ответ «с трудом») отметили 35,4% респондентов из семей с детьми и 28,8% респондентов из бездетных домохозяйств. В разрезе числа и возраста детей видно, что ухудшение материального положения чаще отмечали имевшие двоих детей, а также те, у кого в домохозяйстве в 2007 г. были дети старше 4 лет. Среди остальных домохозяйств число повысивших свою оценку материального положения было больше числа понизивших. Респонденты из семей, в которых в 2007 г. были дети до 3 лет, в 2010 г. продемонстрировали наибольший рост. В частности, среди них больше всего доля тех, чье материальное положение улучшилось более чем на одну ступень. Это неудивительно: после достижения трехлетнего возраста большинство детей начинают посещать детские дошкольные учреждения, а их матери снова выходят на рынок труда.

Относительный критерий оценки уровня жизни домохозяйства и его изменения представляет собой сравнение распределений по доходным квинтилям. В 2010 г. в верхний квинтиль попали 13% однодетных семей и 7,3% двухдетных. В нижнем оказалось 23,3% и 44,2% соответственно. Если к ним прибавить тех, кто находится в предпоследнем квинтиле, то к бедным можно будет отнести почти половину однодетных семей и две трети двухдетных. Среди домохозяйств без детей таких только треть.

Таблица 14. Изменение квинтильной принадлежности панельных респондентов в разрезе числа и возраста детей по состоянию на 2007 г., процент

Тип домохозяйства		Не изменили	Среди тех, которые изменили					
			Вниз на 3 и более	Вниз на 2 ступени	Вниз на 1 ступень	Вверх на 1 ступень	Вверх на 2 ступени	Вверх на 3 и более
Нет детей до 18 лет		41,5	6,0	10,2	30,9	35,3	11,6	5,9
Есть дети до 18 лет:		37,7	5,8	13,8	36,6	27,9	9,5	6,4
в том числе	1 ребенок	33,8	6,0*	13,2	37,0	27,8	9,9	6,0*
	2 детей	41,3	5,2*	15,1	34,9	29,2	8,3	7,3*
	3 детей и более	67,6	4,5*	18,2*	40,9	18,2*	9,1*	9,1*
в том числе	есть дети до 3 лет	30,0	3,1*	10,2	39,8	32,7	8,2	6,1*
	есть дети 4–7 лет	43,8	5,6*	17,4	47,2	20,1	5,6	4,2*
	есть дети 8–17 лет	39,5	7,5*	14,3	37,5	27,4	8,0	5,4*

Примечания. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные КВДХ.

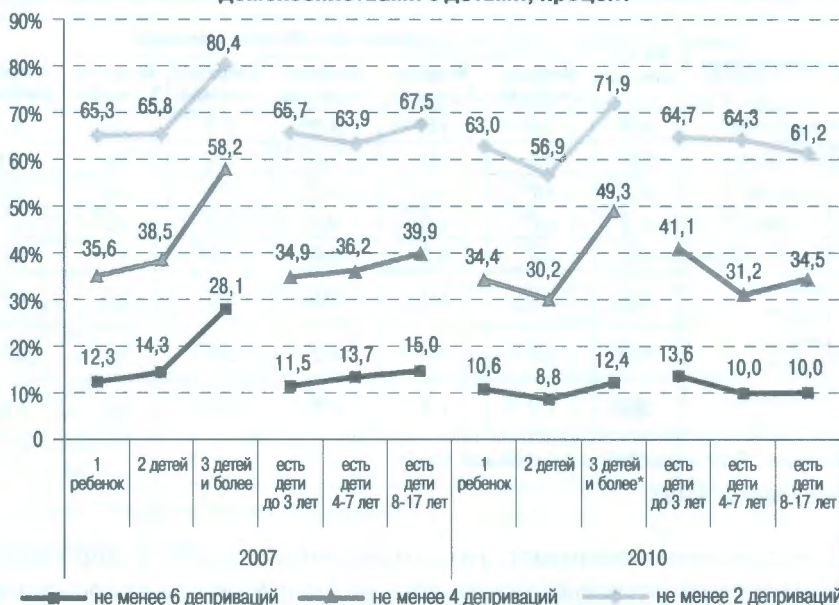
Сопоставление показывает, что материальное положение домохозяйств с детьми в среднем несколько ухудшилось: на 3 п. п. возросла их представленность в нижнем квинтиле и на столько же сократилась в верхнем. Помимо этого немного возрос разрыв между домохозяйствами без детей и с детьми. В нижнем квинтиле к 2010 г. стало немного больше семей с двумя детьми (на 1,5 п. п.) и значительно больше семей с одним ребенком (на 7 п. п.). Среди семей с двумя детьми сильнее всего снизилась наполненность третьего (среднего) квинтиля — на 6 п. п., тогда как наполненность двух верхних сократилась не столь существенно.

В целом, за период с 2007 по 2010 г. семьи с детьми чаще по сравнению с бездетными переходили из одного доходного квинтиля в другой (табл. 14). Нередко это было движение вниз, а не вверх: 36,6% домохозяйств опустились на одну ступень, еще 13,8% — на две, а 5,8% — на три и более ступеней. Среди тех, у кого в 2007 г. были дети до 3 лет, наблюдалась наибольшая мобильность: 70% изменили свой уровень жизни. Однако в этом случае движение вверх происходило почти также часто, как и движение вниз.

Наконец, последний из используемых нами критериев — распространенность и глубина деприваций — показывал снижение числа лишений к 2010 г. как среди домохозяйств без детей, так и среди тех, в которых есть дети. Среди семей с детьми доля испытывающих глубокую депривацию (не менее 6 из 8 рисков) сократилась на 3,5 п. п. В разрезе числа и возраста детей видно, что улучшение в наибольшей степени коснулось двухдетных семей и домохозяйств, в которых в 2007 г. детям было больше 4 лет (рис. 6). Наблюдаемое улучшение среди домохозяйств с детьми касается всех видов деприваций за исключением возможности платить за то, чтобы в доме было достаточно тепло. Больше всего (на 10 п. п.) возросла доля тех, кто в случае необходимости смог бы оплачивать образование членов своей семьи.

Панельный анализ показал, что по критерию деприваций изменение материального положения наблюдалось чаще всего. Оно коснулось почти 80% домохозяйств независимо от наличия в них детей и их числа. В отличие

Рисунок 6. Число деприваций, испытываемых в 2007 и 2010 гг. домохозяйствами с детьми, процент



Примечание. * В 2010 г. категория «3 детей и более» справочная: невысокое число наблюдений.
Источник: данные КГДХ.

от мобильности, измеряемой по другим критериям — происходящей в основном в пределах одной ступени — в данном случае разброс существенно выше. Число тех, кто преодолел 2 или сразу 3 и более депривационных риска, составляет в среднем 15%. Наибольший прогресс характерен для семей с двумя детьми: они улучшили свое положение не только относительно предыдущего периода, но и относительно однодетных семей.

Таким образом, по сумме выдвинутых критериев оценки уровня жизни домохозяйств и его изменения нельзя утверждать, что семьи с детьми серьезно пострадали в кризисный период. Замедление темпов роста доходов населения действительно имело место. Семьи с детьми снизили свои позиции относительно других групп населения, что наглядно демонстрирует — динамика квинтильного распределения. Однако не произошло ухудшения их социального самочувствия: в 2010 г. субъективные оценки благосостояния были в среднем чуть выше, чем в 2007 г. Причиной могла служить продолжившаяся в период кризиса поддержка семей с детьми со стороны государства. Причем свою роль играла не только фактическая поддержка, но и позитивная риторика ведущих государственных деятелей. Другим фактором могло стать активное финансовое поведение самих домохозяйств и использование ими возможностей сглаживания своих доходов во времени. За последние три года продолжалось снижение глубины и распространенности деприваций. Улучшение доступа семей с детьми к базовым элементам потребительского стандарта является важным индикатором социального развития.

Вместе с тем панельные данные показывают, что внешняя стабильность материального положения была обеспечена за счет большого числа разнонаправленных перемещений между группами. По каждому из критериев

Таблица 15. Пересечение изменений материального положения по трем критериям среди панельных респондентов

Изменение материального положения	Бездетные домохозяйства	Домохозяйства с детьми
Улучшение по 3-м критериям	9,8	7,6
Улучшение по 2-м, 1-му без изменений	16,7	11,6
Улучшение по 2-м, ухудшение по 1-му	7,8	7,0
Улучшение по 1-му, 2-м без изменений	11,8	13,2
Нет изменений	4,6	4,1
Ухудшение, улучшение, без изменений	15,0	17,1
Ухудшение по 2-м, улучшение по 1-му	5,2	7,3
Ухудшение по 1-му, 2-м без изменений	11,6	11,0
Ухудшение по 2-м, 1-му без изменений	11,5	14,0
Ухудшение по 3-м критериям	5,8	7,2

Источник: данные КВДХ.

более половины семей с детьми сменили групповую принадлежность, и часть из них двигалась вверх, а часть — вниз. Самооценка респондентов дает тот же масштаб изменений: половина из них указывает, что благосостояние их домохозяйств не осталось на уровне мая 2008 г.

В связи с этим проанализируем масштабы пересечения трех критериев. Из *таблицы 15* видно, что только 7,2% домохозяйств испытали ухудшение материального положения сразу по всем признакам, а 7,6% однозначно повысили свое благосостояние. Никакие изменения не коснулись 4,1% семей с детьми. В остальных случаях движение не было однородным. Однако баланс выигравшей и потерь склоняется в сторону последних еще минимум для 32,3% домохозяйств с детьми, среди которых те, у кого наблюдалось ухудшение по двум критериям при улучшении либо стабильности по одному, а также те, у кого при ухудшении по одному критерию два остальных остались без изменений. Позитивную динамику на основании аналогичной схемы можно отметить у 31,8%. Таким образом, выигравшие и проигравшие среди семей с детьми практически полностью уравниваются друг друга. Но надо отметить, что выигравших среди бездетных больше, чем проигравших.

Отдельно стоит отметить, что динамика благосостояния монородительских семей в целом не отличается от всех семей с детьми (*табл. 16*). По критерию квинтильной принадлежности равновесие между выигравшими и проигравшими сместилось в сторону последних, а по остальным критериям — в сторону первых. Однако уровень их жизни по-прежнему невысок, а социальное самочувствие остается плохим. Несмотря на то что 34,5% повысили субъективную оценку своего благосостояния, ответы «с трудом» и «с большим трудом» среди монородительских семей остаются весьма распространенными. В 2010 г. они составили соответственно 27,3% и 21,5% от подвыборки.

Пересечение критериев оценки изменения уровня жизни показывает, что в том же положении, что и в 2007 г., осталось только 2,6% монородительских семей. Однозначное ухудшение испытали 6%, а улучшение — 9,8%. Несмотря на кризисный период, баланс выигравшей и потерь склоняется в сторону первых (34,7% против 29,3%). Самооценка изменения материального положения домохозяйства не столь оптимистична: как ухудшение его оценивают чаще, чем как улучшение. При этом и повышение, и понижение благосостояния

Таблица 16. Изменение материального положения неполных семей с детьми

Оценка	Квинтильная принадлежность		Субъективная оценка		Депривированность	
	Число	Процент	Число	Процент	Число	Процент
Хуже на 2 и более ступеней	43	11,2	16	4,1	63	16,3
Хуже	88	22,9	77	19,9	68	17,6
Без изменений	127	33,1	160	41,5	78	20,2
Лучше	78	20,3	86	22,3	72	18,7
Лучше на 2 и более ступеней	48	12,5	47	12,2	105	27,2
Всего	384	100	386	100	386	100

Источник: данные КПДХ.

происходило в основном за счет действия всего комплекса макро- и микрофакторов. На воздействие ряда положительных причин пришлось 24,4% изменений, отрицательных — 38,4%.

Обследование КПДХ позволяет не только отследить изменения в уровне жизни, но и оценить экономическое поведение самих домохозяйств. В частности, речь идет о финансовых стратегиях (использовании кредитов и накоплении сбережений) и об участии в обмене финансовыми ресурсами внутри социальной сети. И то, и другое способствует выравниванию материального положения домохозяйства во времени.

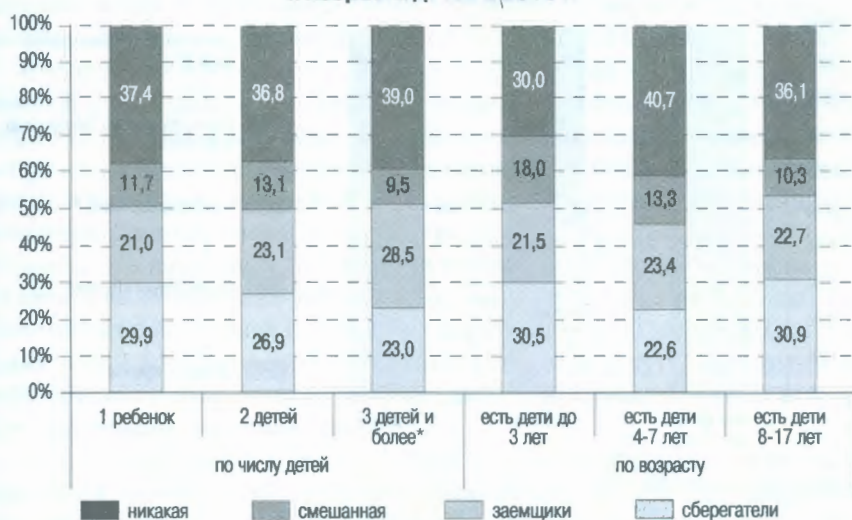
Стратегии поведения домохозяйств с детьми

В целом, домохозяйства с детьми чаще, по сравнению с бездетными, выступают в качестве заемщиков — как чистых заемщиков, так и заемщиков-сберегателей. Доля не имеющих сбережений и не пользующихся кредитами («никакая» стратегия) среди тех и других одинакова и равна 37%.

Смешанную стратегию (и кредиты, и сбережения) наиболее активно применяют семьи с самыми маленькими детьми, среди них и меньше всего не имеющих никакой стратегии. На этом этапе жизненного цикла домохозяйство несет большие расходы, причем не только непосредственно на ребенка. Молодая семья может брать ипотечный кредит либо кредит на ремонт и покупку мебели с целью обустроить свое жилье в соответствии с новым статусом. Неустойчивость материального положения (особенно если женщина не работает) может вынуждать их делать сбережения даже за счет повседневного потребления — для создания «подушки безопасности».

Эластичность потребления семей с детьми по доходам очень низкая из-за ряда постоянных расходов на детей (частое обновление одежды и многое другое). Если кризис привел к снижению текущих доходов, домохозяйство было вынуждено компенсировать этот провал тратой сбережений и займами. Действительно, семьи с несовершеннолетними детьми в период с 2007 по 2010 г. чаще меняли свою финансовую стратегию, чем домохозяйства без детей (рис. 7). Причем если для бездетных сохранение финансовой стратегии в половине случаев означает приверженность сберегательному поведению, то для домохозяйств с детьми это только 37,1% и 20,8% случаев среди однопородных и двухдетных соответственно. Помимо этого семьи с детьми реже в период

Рисунок 7. Финансовая стратегия домохозяйств в разрезе числа и возраста детей в 2010 г.



Примечание. * Категория «3 детей и более» справочная: невысокое число наблюдений.

Источник: данные КПДХ.

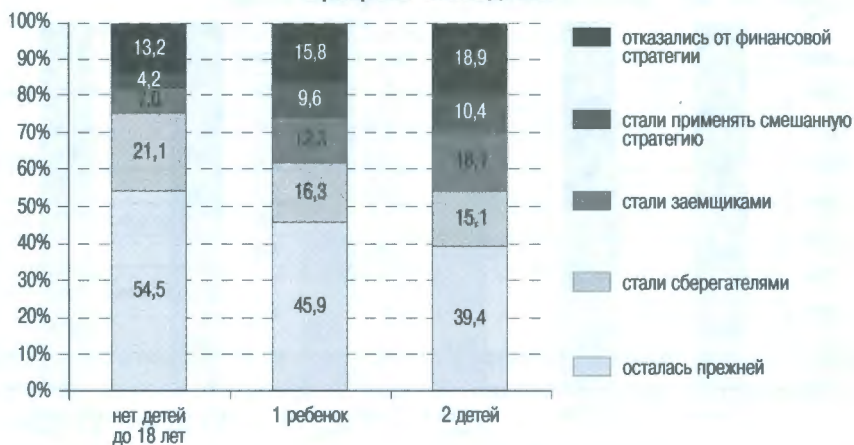
кризиса становились сберегателями, но чаще переходили ко всем остальным стратегиям, в том числе отказывались от кредитов и прекращали сберегать.

Те домохозяйства, в которых в 2007 г. были дети до 3 лет, чаще всех прочих начинали применять смешанную стратегию, но и чаще отказывались от всего. Эта группа наиболее гетерогенна по своему финансовому поведению. Для домохозяйств с детьми постарше характерны большая стабильность поведения и низкая доля использующих смешанную стратегию.

Домохозяйства с двумя детьми в 2007–2010 гг. чаще прочих начинали пользоваться кредитами. Такая стратегия адаптации к последствиям экономического кризиса рассчитана на краткосрочный период и означает, что ожидания относительно окончания кризиса довольно позитивные. Это подтверждается ответами на вопрос о том, насколько, по мнению респондента, он сможет контролировать свое финансовое положение в ближайшие три года. Респонденты из семей с детьми демонстрируют позитивные ожидания: доля ответов «довольно сильно» и «очень сильно» составляет 35%, а доля ответов «совсем нет» колеблется от 9% до 13% в зависимости от числа и возраста детей. Оптимистичнее всего настроены родители самых маленьких и родители двоих детей. На макроуровне рост числа формальных заемщиков означает, что масштабного проседания рынка в период кризиса в России не произошло и что семьи с детьми — реальный источник внутреннего спроса.

Неформальные займы являются еще одним источником ресурсов. Семьи с несовершеннолетними детьми, как правило, выступают в качестве реципиентов материальной поддержки. Для них характерно большее участие во входящих трансфертах, чем для остальных. В целом материальную поддержку получает менее трети домохозяйств с детьми, однако в период экономического кризиса доля получателей возросла на 7,4 п. п. среди однопородных и на 14,1 п. п. среди двухдетных. Переставшие получать помощь

Рисунок 8. Изменение финансовой стратегии домохозяйств в разрезе числа детей



Источник: данные КПДХ.

относятся к тем, чей уровень жизни как снизился (семьи с дошкольниками), так и возрос (семьи с самыми маленькими детьми в 2007 г.). Начали получать материальную поддержку те, чье благосостояние ухудшилось сильнее всего (семьи со школьниками в 2007 г. и двухдетные).

Таким образом, среди домохозяйств с детьми в период экономического кризиса наблюдалось разнонаправленное изменение уровня жизни. Среди них были и проигравшие, и выигравшие, причем примерно поровну среди однодетных и двухдетных. В домохозяйствах, в которых в 2007 г. жили самые маленькие дети, уровень благосостояния возрастал чаще прочих. Это связано с действием микроэкономических факторов, и скорее всего — с выходом женщины на рынок труда. Домохозяйства с дошкольниками и школьниками, наоборот, немного чаще испытывали на себе негативные последствия кризиса.

Семьи с детьми не были в центре социальной политики государства в период кризиса. Однако поддержка, начатая в 2006–2007 гг., не прекратилась и вместе с общей политической риторикой сформировала благоприятный климат. Комбинирование адаптационных стратегий — займов и неформальной поддержки — позволило сгладить экономические последствия кризиса. В результате, несмотря на относительное понижение доходов, падения социального самочувствия семей с детьми удалось избежать.

ПЕНСИОНЕРЫ И ИХ СЕМЬИ

Анализ динамики доходов пенсионеров в период кризиса

Основными задачами пенсионной системы выступают преодоление бедности среди пенсионеров, а также обеспечение компенсации утраченного в связи с выходом на пенсию заработка, то есть поддержание некоторого привычного для пенсионера стандарта жизни. Из данных статистики и выборочных обследований известно, что, несмотря на относительно низкий уровень жизни

российских пенсионеров, они не относятся к категории наивысшего риска бедности. Более того, в период кризиса пенсионеры оказались единственной социальной группой, чье материальное положение в целом улучшилось.

В этой части мы раскроем источники изменений в благосостоянии пенсионеров за последние три года, роль повышения пенсии в росте их уровня жизни и роль сохранения занятости. Более детально рассмотрим возможные векторы неоднородности категории пенсионеров с тем, чтобы выявить выигравших и проигравших внутри этой группы. Кроме того, учитывая то, что, во-первых, понятие благосостояния не может быть описано лишь в терминах доходов, а во-вторых, тенденцию выборочных обследований занижать фактические показатели доходов населения, в данном разделе динамику объективных показателей (уровня доходов пенсионеров) дополним изучением ограничений в потреблении отдельных товаров и услуг, с которыми сталкиваются семьи пенсионеров (деприваций), и их субъективными оценками своего материального положения.

Для того чтобы более полно оценить динамику рассматриваемых показателей в период с 2007 по 2010 гг., а также за годы кризиса, анализ будет включать не только сравнение репрезентативных пространственных данных за 2007 и 2010 гг., но также анализ изменений на панели одних и тех же опрошенных 2007–2010 гг.

Уровень и источники личных доходов пенсионеров в 2007–2010 гг.

Беспрецедентный рост пенсий в 2008–2010 гг. послужил источником роста доходов пенсионеров, в том числе относительно других групп, и положительно повлиял на их субъективные оценки материального положения. Но какие группы пенсионеров в наибольшей степени выиграли от пенсионной политики правительства?

На основе данных обследований РидМиЖ и КПДХ можно оценить прирост реальных пенсий (скорректированных на динамику роста потребительских цен) по отдельным категориям их получателей, которые были пенсионерами уже в 2007 г. Результаты свидетельствуют, что в среднем для респондентов, которые были пенсионерами в 2007 г., пенсия увеличилась на 80%, что примерно соответствует реальному росту пенсий по данным статистики за этот же период. Прирост был выше у городских жителей по сравнению с сельскими (на 81,5% против 74,4%). Кроме того, выплаты получателям пенсий по случаю потери кормильца, по инвалидности и социальных пенсий подросли на большую величину, чем выплаты пенсионерам по старости. Данный факт еще раз подтверждает произошедшее за период кризиса снижение различий в доходах получателей разных видов пенсий. Прирост пенсий в реальном выражении оказался тем выше, чем старше был пенсионер: пенсионеры по старости, которым уже в 2007 г. было от 70 лет и старше, в 2010 г. получали пенсию, увеличившуюся в реальном выражении на 86%, тогда как те, кому в 2007 г. было меньше 65 лет, — на 75%.

Такой прирост пенсий не мог не отразиться на представленности пенсионеров в 20-процентных группах по уровню личных доходов. Сравнение репрезентативных оценок за 2007 и 2010 гг. показывает, что по величине доходов респондентов пенсионеры реже стали оказываться в первой, наименее

Таблица 17. Распределение пенсионеров по уровню личных доходов

Респонденты	Доля пенсионеров в квинтильных группах по уровню личных доходов				
	1	2	3	4	5
РидМиЖ-2007					
Все пенсионеры	20,3	34,6	20,8	13,6	10,7
В том числе:					
работающие пенсионеры	2,7	5,8	19,2	36,0	36,4
неработающие пенсионеры	26,9	45,3	21,3	5,4	1,1
КПДХ – 2010					
Все пенсионеры	15,6	31,4	25,0	16,2	11,7
В том числе:					
работающие пенсионеры	2,6*	3,3	18,8	38,2	37,2
неработающие пенсионеры	21,1	43,3	27,7	6,9	1,1*

Примечания. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

обеспеченной, квинтильной группе, но чаще — во второй-четвертой группах (табл. 17). Вместе с тем получение только пенсии по-прежнему недостаточно для того, чтобы пенсионер мог оказаться в составе двух наиболее высокодоходных групп населения; для этого требуется дополнять получение пенсии заработками.

Анализ источников личных доходов пенсионеров по данным КПДХ показывает, что для большинства из них основным источником выступает пенсия по старости (ее получает 88% всех пенсионеров). Немногим более трети (34%) пенсионеров получает ЕДВ; почти треть (29%) — доходы от занятости; почти каждый седьмой — пенсию по инвалидности (13%). Для работающих пенсионеров наиболее распространенными источниками доходов выступают заработная плата, пенсия по старости и ЕДВ, а для неработающих — пенсия по старости, ЕДВ и пенсия по инвалидности. Следует отметить, что распространенность получения заработной платы в панельной выборке РидМиЖ-КПДХ в 2010 г. по сравнению с 2007 г. не изменилась.

Уровень и источники доходов семей с пенсионерами

Несмотря на то что пенсия назначается индивидуально, пенсионер в большинстве случаев живет не один, и потребление и аккумуляция ресурсов происходят на уровне домохозяйства. Переход к анализу с индивидуального на домохозяйственный уровень расширяет долю населения, зависящую от поступлений из пенсионной системы. По данным взвешенного по полу и возрасту массива КПДХ, примерно половина (49,6%) российских домохозяйств имеет в своем составе пенсионеров, в том числе доля «чистых» домохозяйств пенсионеров (то есть таких, в которых нет не пенсионеров) составляет 21,9%. Среди домохозяйств, состоящих только из пенсионеров, около половины (51,5%) приходится на домохозяйства одиноких пенсионеров.

Из каких источников формируются доходы семей с пенсионерами? Вполне ожидаемо, что единственный или основной источник большинства (71%) домохозяйств только пенсионеров — пенсия (табл. 18). Тем не менее опора преимущественно на пенсию характерна только для «чистых» домохозяйств

Таблица 18. Источники доходов домохозяйств пенсионеров в разрезе типа домохозяйства, процент по столбцу

Источники доходов домохозяйства	Только пенсионеры			Пенсионеры и другие
	Всего	в том числе		
		есть работающие пенсионеры	нет работающих пенсионеров	
Подробная классификация				
Только зарплата	0,1*	0,5*	0,0*	0,2*
В основном зарплата	2,2	6,6	0,4*	29,1
Зарплата и другие доходы	0,3*	0,9*	0,0*	1,2
Только пенсия	21,4	1,9	30,2	3,4
В основном пенсия	41,0	13,2	53,7	8,0
Пенсия и другие доходы	8,2	0,9*	11,4	4,2
Только другие доходы	0,9*	0,5*	1,1*	0,8*
В основном другие доходы	2,4	2,8*	2,4	2,8
Зарплата, пенсия и другие доходы	15,5	47,6	0,6*	40,7
Зарплата и пенсия	8,0	25,0	0,2*	9,6
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0
Краткая классификация				
Только или в основном зарплата	2,8	8,5	0,4*	30,4
Только или в основном пенсия	70,5	16,0	95,3	15,7
Только другие доходы	0,9*	0,5*	1,1*	0,8*
В основном другие доходы	2,4	2,8*	2,4	2,8
Диверсифицированные источники доходов	23,4	72,3	0,9*	50,2
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0

Примечания. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные КПДХ.

неработающих пенсионеров, в то время как 72% домохозяйств работающих пенсионеров и 50% домохозяйств пенсионеров и не пенсионеров используют диверсифицированные источники доходов (зарплата, пенсия и другие доходы). Почти в трети смешанных домохозяйств пенсионеров и не пенсионеров пенсия не играет существенной роли и доходы в основном формируются за счет заработной платы (30%) или иных источников доходов (4%). Очевидно, что положение этих домохозяйств в условиях кризиса было более уязвимым по сравнению с домохозяйствами, опирающимися на комбинацию пенсии и заработной платы.

Возможности дополнять пенсию заработками закономерно выше в городской местности, чем в сельской. Соответственно, сельские пенсионеры чаще опираются преимущественно на поступления из пенсионной системы и поэтому в большей степени зависят от динамики размера пенсии. Около половины смешанных домохозяйств пенсионеров и не пенсионеров и в городе, и в селе опираются на диверсифицированные источники доходов. Еще около трети домохозяйств этого типа в городе живут преимущественно на зарплату, а почти такая же доля на селе — на пенсию (табл. 19).

По уровню душевых доходов «чистые» домохозяйства пенсионеров оказываются в середине распределения по 20-процентным группам, не являясь ни наиболее, ни наименее обеспеченными. Уровень доходов смешанных

Таблица 19. Распределение домохозяйств занятых и безработных по 20-процентным группам по среднему доходу в зависимости от наличия детей, процент по столбцу

Тип домохозяйства по наличию занятых и безработных в 2010 г.		1-й квин- тиль	2-й квин- тиль	3-й квин- тиль	4-й квин- тиль	5-й квин- тиль	Всего
Чистые д/х занятых	с детьми	24,5	21,8	19,5	18,0	16,2	100
	без детей	5,1	9,1	12,4	24,0	49,3	100
Прочие д/х занятых, где нет безработных	с детьми	34,2	24,9	16,7	13,5	10,6	100
	без детей	11,5	17,2	22,1	26,2	23,0	100
Д/х занятых и безработных	с детьми	62,0	11,4	11,4	12,7	2,5	100
	без детей	32,5	27,2	13,2	13,2	14,0	100
Д/х безработных	с детьми	77,8	5,6	5,6		11,1	100
	без детей	72,5	19,6	2,0	2,0	3,9	100
Д/х, где нет экономически активных	с детьми	58,5	14,6	12,2	9,8	4,9	100
	без детей	18,8	28,0	29,0	16,2	8,0	100
Все д/х		21,5	19,5	18,7	18,9	21,4	100

Источник: данные КПДХ.

домохозяйств пенсионеров и не пенсионеров оказывается немного ниже: они примерно в равной степени представлены во всех доходных группах, но чуть чаще оказываются среди наименее обеспеченных, что во многом связано с более высокой иждивенческой нагрузкой (детьми).

Панельные данные позволяют нам проследить динамику доходов одних и тех же домохозяйств с 2007 по 2010 гг. Принимая во внимание тот факт, что за три года у 1/3 доли домохозяйств поменялась структура, оценки приводятся

Таблица 20. Динамика доходов домохозяйств разного типа с 2007 по 2010 гг., процент по строке

Состав домохозяйства в 2007 г.	Динамика доходов домохозяйства с 2007 по 2010 гг.			
	Снизилась	Остались неизменными	Выросли	Итого
Простая классификация				
Только пенсионеры	21,9	41,9	36,2	100,0
Пенсионеры и другие	29,2	38,5	32,3	100,0
Без пенсионеров	36,0	40,0	23,9	100,0
Подробная классификация				
Домохозяйства одиноких пенсионеров	20,1	40,7	39,2	100,0
Домохозяйства нескольких пенсионеров	24,0	43,2	32,7	100,0
Смешанные домохозяйства не пенсионеров и пенсионеров без детей	30,6	40,2	29,2	100,0
Смешанные домохозяйства не пенсионеров и пенсионеров с детьми	27,7	36,8	35,5	100,0
Домохозяйства не пенсионеров без детей	35,1	43,1	21,8	100,0
Домохозяйства не пенсионеров с детьми	36,4	38,6	25,0	100,0
Всего	30,5	40,0	29,5	100,0

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

по составу домохозяйства в 2007 г. Наибольший рост доходов наблюдается у семей, состоящих только из пенсионеров, что, безусловно, является следствием мер по ускоренному повышению пенсий в течение последних лет. Среди «чистых» домохозяйств пенсионеров рост реальных душевых доходов наблюдается в 36% случаев, тогда как среди домохозяйств без пенсионеров — лишь в 24%, и, напротив, 36% домохозяйств без пенсионеров против 22% «чистых» домохозяйств пенсионеров пережили падение душевых доходов (табл. 20). В составе «чистых» домохозяйств пенсионеров наибольший рост доходов наблюдался у одиноких пенсионеров, среди которых в период с 2007 по 2010 гг. 39% домохозяйств испытали рост реальных доходов и лишь 20% — снижение.

Основным катализатором роста доходов домохозяйств с пенсионерами, по ответам самих опрошенных, выступало, безусловно, повышение пенсии. Сохранение пенсионерами занятости или даже ее возобновление в период кризиса в качестве источника роста доходов упоминается реже, но, тем не менее, оказалось важным для примерно каждого седьмого домохозяйства пенсионеров и каждого четвертого смешанного домохозяйства пенсионеров и не пенсионеров. Напротив, роль экономических факторов как источника негативных изменений в благосостоянии семей с пенсионерами, среди которых доминировал фактор роста цен, оказалась намного слабее.

Динамика лишений, с которыми сталкиваются домохозяйства с пенсионерами

Характеристики уровня жизни домохозяйств с пенсионерами и его динамики будут не полными, если ограничиться только анализом показателей доходов. Не менее важно то, как менялись характеристики потребления домохозяйств, с какими ограничениями в доступе к благам и услугам они сталкивались. Домохозяйства с пенсионерами в России, не будучи самыми бедными по абсолютной концепции бедности (при которой доходы или располагаемые ресурсы сравниваются с чертой бедности — прожиточным минимумом), традиционно чаще сталкиваются с лишениями (депривациями), то есть ограничениями в доступе к потреблению определенных благ. Это подтверждается и данными используемых нами обследований — РиДМиЖ и КПДХ: индекс деприваций у смешанных домохозяйств с пенсионерами выше, чем у домохозяйств без пенсионеров, а у «чистых» домохозяйств пенсионеров — самый высокий. Семьи пенсионеров в большей степени сталкиваются с лишениями в потреблении: замена износившейся мебели, приглашение на обед, ужин для своих родных не реже раза в месяц, оплата медицинских услуг.

Тем не менее рост доходов за период с 2007 по 2010 гг. позволил сократить распространенность лишений, причем в наибольшей степени среди семей пенсионеров. По данным обследования 2010 г., число деприваций сократилось почти в каждом втором (48%) домохозяйстве, состоящем только из пенсионеров, в 43% смешанных домохозяйств и в 38% домохозяйств без пенсионеров. Увеличение числа лишений произошло в 30% семей пенсионеров, в 35% смешанных и в 38% семей без пенсионеров.

Важно, что положительные изменения в том, что касается распространенности лишений, затронули прежде всего домохозяйства неработающих пенсионеров, которые всегда отличались наибольшей депривированностью.

В результате разрыв по распространенности деприваций между семьями неработающих пенсионеров и другими типами семей сократился.

Еще одно важное наблюдение, следующее из анализа данных обследования 2010 г., состоит в том, что семьи с работающими пенсионерами сталкиваются с депривациями ненамного чаще, чем семьи, в которых пенсионеры и не пенсионеры живут вместе, или в которых нет пенсионеров. Более того, ежегодно оплачивать недельный отпуск вне дома семьи работающих пенсионеров могут даже чаще, чем все другие типы семей. Таким образом, занятость позволяет пенсионерам сохранять вполне приемлемый уровень жизни и потребления.

Динамика субъективных показателей оценки материального положения

Результаты анализа данных обследования 2010 г. свидетельствуют о том, что пенсионная политика оказала влияние и на субъективные оценки благосостояния пенсионеров, по-видимому, компенсировав негативный эффект кризиса. Для пенсионеров оказались психологически важными не только рост пенсий, но и само усиление внимания к ним государства. В итоге субъективные оценки своей способности «сводить концы с концами» у «чистых» домохозяйств пенсионеров оказываются наиболее позитивными в сравнении с оценками других типов домохозяйств. Более того, как показывает анализ панельных данных, субъективные оценки материального положения улучшились у 41% домохозяйств, состоящих только из пенсионеров, в том числе у 44% домохозяйств неработающих пенсионеров, против 34% домохозяйств без пенсионеров (табл. 21).

Интересно, что субъективные оценки материального положения демонстрируют сближение в различных типах домохозяйств, выделенных по наличию в них пенсионеров и статусу их занятости, так же, как и показатели, характеризующие депривированность этих типов семей. Так, наименьшая доля тех, кто стал оценивать свое материальное положение хуже, и наибольшая доля тех, кто стал оценивать его лучше, наблюдается среди домохозяйств неработающих пенсионеров.

Таблица 21. Динамика субъективной оценки материального положения домохозяйств в разрезе социально-демографического типа, процент по строке

Тип домохозяйства в 2007 г.	Оценка домохозяйствами в период с 2007 по 2010 г. своего материального положения			
	Лучше	На том же уровне	Хуже	Итого
Только пенсионеры	41,4	40,1	18,5	100,0
в том числе:				
есть работающие пенсионеры	32,1	45,2	22,6	100,0
нет работающих пенсионеров	44,2	38,5	17,3	100,0
Пенсионеры и другие	36,1	39,9	24,1	100,0
Без пенсионеров	28,6	42,6	28,8	100,0
Всего	34,0	41,1	24,9	100,0

Примечание. Панельные данные.

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

Это может отражать две тенденции. Во-первых, политику радикального повышения пенсий, предпринятую в 2008–2010 гг. Во-вторых, трудности на рынке труда в период кризиса. Кроме того, часть семей с работающими пенсионерами могла столкнуться с ухудшением своего материального положения — объективного и субъективного — по причине ухода с работы занятого в 2007 г. пенсионера.

Интегральная оценка изменения благосостояния семей пенсионеров: выигравшие и проигравшие внутри группы

Выход на пенсию — плюсы и минусы. Выход на пенсию в целом ухудшает материальное положение домохозяйств пенсионеров. В обследовании 2010 г. насчитывается 6,3% пенсионеров, которые с 2007 до 2010 г. из не пенсионеров стали пенсионерами. Среди домохозяйств с этими пенсионерами в 2007 г. в 4–5 квинтилях концентрировались 45% домохозяйств. К 2010 г. в двух верхних квинтильных группах осталось только 38%.

Однако за этими цифрами скрывается внутренняя неоднородность группы «молодых» пенсионеров в зависимости от наличия у них работы. Респонденты, ставшие пенсионерами с 2007 по 2010 гг., имеют средний возраст 55 лет, и 57% из них после выхода на пенсию продолжили работать. У работающих пенсионеров доходы от регулярных заработков пополнились пенсионными выплатами, и материальное положение домохозяйств с такими пенсионерами улучшилось. Действительно, в 2010 г. среди домохозяйств респондентов, ставших пенсионерами в период кризиса и продолжающих работать, в верхние два квинтиля попали 61% домохозяйств (то есть даже больше, чем в 2007 г.!), в то время как среди неработающих в данных доходных группах оказались только 24%. Таким образом, негативно на уровень жизни влияет именно переход от оплачиваемой занятости к незанятости на пенсии. Этот факт подтверждают и субъективные оценки материального положения: среди респондентов, ставших неработающими пенсионерами, в 2010 г. по сравнению с 2007 г. увеличилась доля тех, кто «с большим трудом» или «с трудом» может сводить концы с концами.

Социально-демографические характеристики семей с пенсионерами. Среди «чистых» домохозяйств пенсионеров в выигрышной позиции по итогам кризисного периода оказались домохозяйства с наличием работающего пенсионера в их составе. В верхний пятый квинтиль по доходам попадают 44% «чистых» домохозяйств с хотя бы одним работающим пенсионером. Также среди них доля домохозяйств, доходы которых позволяют им «очень легко», «легко» и «довольно легко» сводить концы с концами, в 2,4 раза превышает этот показатель среди всех домохозяйств пенсионеров («чистых» и смешанных) (табл. 22). «Чистые» домохозяйства с пенсионерами 80 лет и старше по размеру душевых доходов реже оказываются в самом верхнем квинтиле, чем домохозяйства одиноких пенсионеров и, тем более, работающих пенсионеров, однако их представленность в нижнем квинтиле также остается очень низкой. Судя по данным опроса, в этой группе пенсии в рассматриваемый период росли наиболее быстро. К тому же стандарты потребления наиболее пожилых пенсионеров закономерно ниже, чем у более молодых. В результате пенсионеры самых старших возрастов демонстрируют наиболее высокие субъективные оценки уровня своих доходов и его динамики за годы кризиса.

Таблица 22. Виды и индекс деприваций в разрезе типа домохозяйств

Тип домохозяйства в 2007 г.	Виды деприваций: домохозяйство не может позволить себе...								Индекс деприваций (от 0 до 8)
	платить за то, чтобы дома было достаточно тепло	ежегодно оплачивать недельный отпуск вне дома	заменять по мере надобности износившуюся мебель, бытовые приборы	покупать новую, а не поддержанную одежду	не реже, чем через день есть мясо, курицу, или рыбу	не реже, чем раз в месяц приглашать к себе друзей или родных на угощение, обед, ужин	оплачивать образование членов семьи, если это необходимо	оплачивать медицинские услуги, включая дорогостоящие операции, если это необходимо	
РидМиЖ-2007									
Только пенсионеры	18,5	87,6	81,2	41,1	39,5	71,4	95,8	61,5	4,77
в том числе: есть работающие пенсионеры	11,8	68,8	62,5	19,4	27,8	57,6	94,4	47,9	3,40
нет работающих пенсионеров	20,2	92,5	86,2	46,8	42,6	75,0	96,2	65,0	5,18
Пенсионеры и другие	12,6	81,2	63,0	20,4	25,9	60,4	72,8	48,3	3,29
Без пенсионеров	12,3	82,4	55,2	10,2	23,0	51,1	62,1	43,1	2,72
КПДХ – 2010									
Только пенсионеры	26,0	82,1	72,5	26,5	34,3	67,5	95,3	55,8	4,32
в том числе: есть работающие пенсионеры	27,3	66,2	57,6	15,1	21,6	59,7	92,1	51,1	3,31
нет работающих пенсионеров	25,7	86,2	76,4	29,4	37,6	69,5	96,1	57,0	4,63
Пенсионеры и другие	21,8	76,7	55,8	13,4	22,3	60,6	73,4	47,7	3,11
Без пенсионеров	17,0	77,1	55,1	9,1	22,7	51,8	60,8	42,6	2,72

Примечание. Панельные данные.

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

Фактор занятости пенсионеров положительно влияет и на различные характеристики уровня жизни смешанных домохозяйств пенсионеров и не пенсионеров (табл. 22). Следующий, хотя и менее влиятельный фактор, улучшающий благосостояние этой группы семей — наличие в их составе пенсионеров 80 лет и старше. Напротив, хотя и закономерно, ухудшает материальное положение смешанных домохозяйств пенсионеров и не пенсионеров (по объективным и субъективным показателям) присутствие в них детей до 14 лет и неработающих не пенсионеров (трудоспособного возраста).

Тип поселения накладывает сильный отпечаток на материальное положение семей. Доля как «чистых», так и смешанных домохозяйств пенсионеров, попадающих в верхний квинтиль по доходам, в Москве и Санкт-Петербурге сильно превышает долю соответствующих домохозяйств в других городах и сельской местности (табл. 23). Напротив, доходы сельских семей с пенсионерами, и особенно смешанных, сильно смещены в сторону более низких значений: более половины (55%) сельских домохозяйств пенсионеров и непенсионеров попадают в нижний квинтиль по доходам. Более того, картина изменений за период кризиса здесь не так однозначна. Среди «чистых» домо-

Таблица 23. Изменение числа деприваций между 2007 и 2010 гг. в разрезе типов домохозяйств, процент по строке

Тип домохозяйства в 2007 г.	Изменение числа деприваций между 2007 и 2010 гг.						
	Уменьшилось			Не изменилось	Увеличилось		
	на 5 и более ступеней	на 3–4 ступени	на 1–2 ступени		на 1–2 ступени	на 3–4 ступени	на 5 и более ступеней
Только пенсионеры	3,6	12,2	31,9	22,0	23,3	5,8	1,2
в том числе: есть работающие пенсионеры	1,8	13,1	25,0	25,6	24,4	8,3	1,8
нет работающих пенсионеров	4,1	11,9	34,0	20,9	23,0	5,0	1,1
Пенсионеры и другие	2,8	11,4	28,8	21,6	23,9	9,4	2,1
Без пенсионеров	2,2	9,4	26,1	24,2	26,9	8,5	2,7

Примечание. Панельные данные.

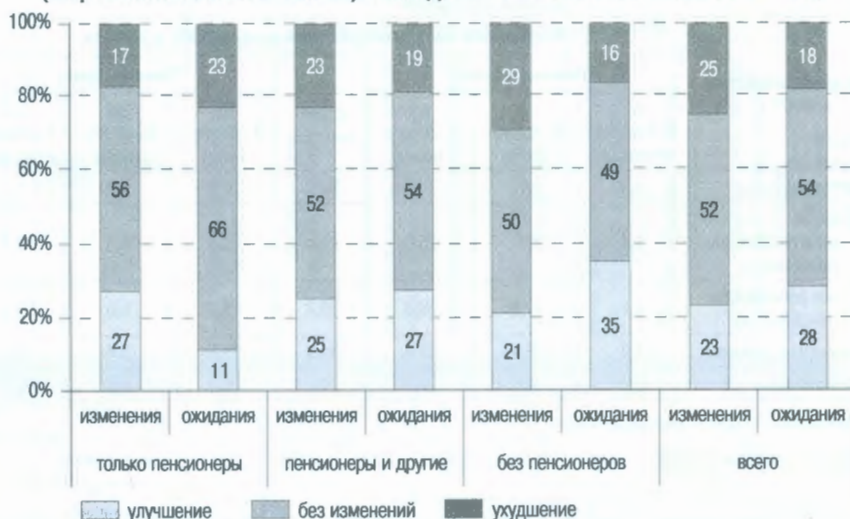
Источник: данные КВДХ.

хозяйств пенсионеров больше всего выиграли жители региональных центров (но не Москвы или Санкт-Петербурга) и сельские пенсионеры. Тогда как среди смешанных домохозяйств проигравших однозначно больше в мегаполисах, в других областных центрах много как выигравших, так и проигравших, а в более мелких населенных пунктах положение большинства семей пенсионеров и не пенсионеров не изменилось. Хотя доля улучшивших материальное положение с мая 2008 г. там все-таки выше доли его ухудшивших.

Прошлый и будущий уровень жизни в оценках населения. Таким образом, анализ различных характеристик материального положения и уровня жизни семей с пенсионерами показал, что резкое повышение пенсий в период кризиса позволило им и членам их семей, которые не являются пенсионерами, компенсировать негативные проявления кризиса. При этом характеристики материального положения внутри группы семей с пенсионерами сблизились. Беспрецедентный для современной российской истории рост пенсий особенно заметно повлиял на субъективные оценки уровня жизни российскими пенсионерами.

Тем не менее население достаточно консервативно оценивает возможности продолжения такой политики в будущем. Скорее всего, большинство пенсионеров полагает, что рост пенсий в 2008–2010 гг. был разовой мерой, которая вряд ли повторится в будущем. На это указывает то обстоятельство, что ожидания относительно изменения материального положения в предстоящие три года у пенсионеров наиболее пессимистичные (рис. 9). Это принципиальным образом отличает семьи пенсионеров от семей без пенсионеров, которые, негативно оценивая изменения своего уровня жизни за период кризиса, надеются на улучшение положения, как только кризис закончится. Сравнение ретроспективных и перспективных оценок представителей различных типов домохозяйств позволяет предположить, что население восприняло заверения руководства страны о том, что кризис не будет продолжительным, и с выходом из кризиса связывает расширение возможностей на рынке труда и рост своих доходов. Пенсионеры же, напротив, опасаются, что их уровень жизни если и не снизится, то точно не улучшится.

Рисунок 9. Материальное положение домохозяйств: произошедшие изменения (в сравнении с маем 2008 г.) и ожидания в течение ближайших 3-х лет



Источник: данные КПДХ.

Финансовые стратегии семей с пенсионерами

Определенные финансовые стратегии управления собственными средствами, включая возможность домохозяйств делать сбережения, пользоваться услугами кредитования и пр., характеризуют как уровень благосостояния домохозяйства, так и уровень его адаптационных возможностей.

В России распространенность сбережений увеличивается с возрастом, и выше в домохозяйствах пенсионеров по сравнению с домохозяйствами без пенсионеров. По данным выборочного обследования КПДХ, среди домохозяйств, состоящих только из пенсионеров, 51% утверждают, что у них остаются деньги, которые они могли бы отложить, сберечь, и 58% указывают на то, что у них уже есть сбережения. Судя по всему, период занятости пенсионеров выступает тем этапом в жизненном цикле россиян, когда они активнее всего формируют сбережения на старость: 59% «чистых» семей с работающими пенсионерами имеют возможность откладывать средства и располагают сбережениями. Среди семей неработающих пенсионеров сберегать могут 48%, а сбережения имеют 57%. В смешанных домохозяйствах пенсионеров и не пенсионеров только у 41% остаются деньги для сбережений и порядка 40% их имеют. А отсутствие в их составе работающих пенсионеров снижает этот показатель еще на 3 п. п. (табл. 24).

Основным источником формирования сбережений как для «чистых» домохозяйств пенсионеров, так и для смешанных домохозяйств является пенсия: ее указывают 93% тех, кто формировал сбережения в «чистых» и 77% — в смешанных домохозяйствах с пенсионерами (табл. 25). Причем наличие в домохозяйстве пенсионеров и не пенсионеров, работающих пенсионеров часто приводит к тому, что пенсия сберегается: ее в качестве источника сбережений указали 82% домохозяйств этой группы. В семьях работающих пенсионеров вторым по распространенности источником формирования сбережений выступает заработная плата: ее назвали 62% сберегателей из «чистых» домохо-

Таблица 24. Наличие у домохозяйств разного типа сбережений и возможности сберегать, процент от домохозяйств определенного типа

Состав домохозяйства	Остаются деньги для сбережений	Есть сбережения
Только пенсионеры	51,3	57,8
в том числе:		
есть работающие пенсионеры	58,5	59,4
нет работающих пенсионеров	48,1	56,9
Пенсионеры и другие	40,5	39,6
в том числе:		
есть работающие пенсионеры	44,7	42,5
нет работающих пенсионеров	38,4	38,1
Без пенсионеров	31,8	30,6
Всего	38,5	39,0

Источник: данные КПДХ.

Таблица 25. Источники доходов, за счет которых домохозяйство делало сбережения, в разрезе социально-демографического типа домохозяйства, процент по строке

Состав домохозяйства	Регулярные заработки	Пенсия	Нерегулярные заработки	Доходы от продажи недвижимости и другого имущества	Наследство, подарки и помощь родственников, знакомых	Сбережений не делали
Только пенсионеры	13,5	55,8	1,1*	1,1*	2,4	39,7
в том числе:						
есть работающие пенсионеры	39,9	55,5	1,2*	0,6*	1,6*	35,7
нет работающих пенсионеров	1,3*	55,9	1,1*	1,3*	2,8	41,5
Пенсионеры и другие	28,6	38,5	2,8	0,3*	1,1*	49,8
в том числе:						
есть работающие пенсионеры	36,4	42,8	4,1	0,0*	0,3*	47,3
нет работающих пенсионеров	24,6	36,3	2,1	0,5*	1,5*	51,0
Без пенсионеров	33,7	2,3	3,9	0,8	1,7	62,1
Всего	27,9	24,0	3,0	0,7	1,7	53,8

Примечания: * Число наблюдений меньше 10;

** Сумма по строке превышает 100%, поскольку вопрос об источниках предполагал множественный вариант ответа.

Источник: данные КПДХ.

зайств и 69% из смешанных, в которых есть работающие пенсионеры. Таким образом, заработная плата позволяет пенсионерам не только увеличивать собственное потребление и помогать в большей степени зависящим от ситуации на рынке труда детям и внукам, но и сберегать средства на будущее.

Помимо сберегателей, домохозяйства могут быть заемщиками или выбирать смешанную финансовую стратегию (иметь сбережения и выплачивать кредит). Важно, что, несмотря на кризис, за период с 2007 по 2010 г. доля домохозяйств с пенсионерами, использующими какую-либо финансовую стратегию, увеличилась (табл. 26). И хотя в основном это произошло за счет

Таблица 26. Финансовая стратегия домохозяйств, процент по столбцу

Финансовая стратегия	Только пенсионеры	В том числе		Пенсионеры и другие	Без пенсионеров	Всего
		есть работающие пенсионеры	нет работающих пенсионеров			
РидМиЖ-2007						
Сберегатели	50,0	60,2	46,9	36,6	29,0	36,3
Заемщики	1,4	4,2*	0,5*	11,4	18,2	12,1
Смешанная	1,2*	4,8*	0,2*	5,0	8,6	5,7
Никакая	47,4	30,7	52,3	47,0	44,3	45,9
КПДХ						
Сберегатели	61,0	58,4	62,0	40,6	28,3	41,8
Заемщики	3,5	7,3	2,0	15,7	21,1	14,2
Смешанная	3,0	7,3	1,5	9,2	9,9	7,6
Никакая	32,5	27,0	34,5	34,5	40,8	36,5

Примечание. Панельные данные. * Число наблюдений меньше 10.

Источник: данные РидМиЖ, КПДХ.

доли домохозяйств, имеющих сбережения, это свидетельствует о проникновении финансовых практик и финансового опыта во все слои населения.

Учитывая, что многие кредиты предоставляются с ограничением по возрасту, не удивительно, что домохозяйства с пенсионерами — это прежде всего сберегатели, и распространенность именно этой стратегии увеличилась за прошедшие три года. Тем не менее доля заемщиков и домохозяйств, использующих смешанную финансовую стратегию, выросла и среди домохозяйств пенсионеров, особенно тех, где есть работающие пенсионеры. Повышение пенсий, увеличившее доходы смешанных домохозяйств пенсионеров и не пенсионеров, дало возможность этим домохозяйствам не только сберегать, но и активнее пользоваться услугами кредитования. Напротив, смешанные домохозяйства и домохозяйства без пенсионеров с 2007 по 2010 г. стали больше пользоваться кредитами и совмещать сберегательную стратегию с кредитной.

Повлиял ли кризис на благосостояние пенсионеров через ситуацию на рынке труда?

Поскольку, как неоднократно было показано выше, именно занятость позволяет семьям пенсионеров поддерживать вполне приличный уровень жизни и формировать сбережения, рассмотрим, что происходило с занятостью пенсионеров в период кризиса. Кратко рассмотрим портрет работающих пенсионеров на основе данных обследования 2010 г., а затем обсудим благосостояние пенсионеров и их семей в период кризиса через происшедшие изменения на рынке труда.

Портрет работающего пенсионера. По данным обследования КПДХ, среди граждан России 24—82 лет каждый третий (34%) в 2010 г. получал пенсию, из них работающих пенсионеров было 29%, что несколько меньше, чем по данным статистики. Работающих пенсионеров больше среди мужчин, городских жителей и пенсионеров по старости. Наибольшая концентрация занятых пенсионеров мужского и женского пола сосредоточена в возрастной группе от 55 до 64 лет. Показательно то, что доли работающих среди пенси-

Таблица 27. Отрасль, в которой работает пенсионер, процент по столбцу

Отрасль	Доля работающих пенсионеров
Сельское хозяйство	4,2
Промышленность и энергетика	21,2
Строительство	4,6
Торговля и гостиничное дело	9,5
Транспорт и связь	6,2
Финансовые и юридические услуги	1,0*
Бюджетный сектор	35,6
Прочие отрасли	17,6
Всего	100,0

Примечание. * Малое число наблюдений.

Источник: данные КПДХ.

онеров 55–59 лет у мужчин и женщин почти совпадают. Однако после 60 лет масштабы занятости женщин сокращаются быстрее. Тем не менее, несмотря на кризис, масштабы занятости среди пенсионеров, особенно младших возрастов, остаются выше, чем они были, например, в 2004 г.³

Продолжительность занятости пенсионеров немного меньше, чем у не пенсионеров, однако все равно в среднем равна продолжительности полной рабочей недели. Пенсионеры в среднем, включая сверхурочные, работают 39 часов в неделю. Среди всего населения этот показатель достигает 42 часов.

Так же, как и раньше, пенсионеры намного чаще не пенсионеров работают на государственных предприятиях: в государственном секторе в 2010 г. было занято почти две трети (61%) пенсионеров. Вообще, главной сферой приложения труда пенсионеров по-прежнему остается бюджетный сектор, в котором трудится более трети всех работающих пенсионеров (табл. 27)⁴. Еще пятая часть (21%) пенсионеров занята в промышленности и энергетике.

Учитывая такое распределение пенсионеров по отраслям, не удивительно, что по сравнению с не пенсионерами занятость пенсионеров чаще оказывается формальной, на основе трудового договора: абсолютное большинство пенсионеров (89%) числятся в штате и имеют письменный трудовой договор на неопределенный срок. На втором месте по варианту оформления отношений пенсионера с работодателем идут трудовые договоры на определенный срок (7%).

В целом, анализ данных 2010 г. показал, что пока принципиальных отличий в условиях труда и характере занятости пенсионеров по сравнению с периодом середины 2000-х гг. (2004–2007 гг.) не произошло.

Как повлиял кризис на занятость пенсионеров и благосостояние их домохозяйств? В целом, анализ результатов обследования КПДХ показывает, что пенсионеры мало пострадали от кризиса: всего лишь 6% работавших

³ Подробнее см.: Малева Т. М., Синявская О. В. Российские пенсионеры: трудовые биографии, экономическая активность, пенсионные истории. Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе / под науч. ред. Т. М. Малевой, О. В. Синявской; Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007. С. 545–596.

⁴ Бюджетный сектор в данной классификации включает в себя государственные предприятия в государственном управлении, образовании, здравоохранении и силовых ведомствах.

Таблица 28. Влияние кризиса на занятость членов домохозяйства, процент по столбцу

Изменение на рынке труда	Только пенсионеры	Пенсионеры и другие	Без пенсионеров
Меняли работу, снижалась зарплата, теряли работу	0,0*	0,8*	0,1*
Меняли работу, снижалась зарплата	0,3*	3,3	4,0
Меняли работу, теряли работу	0,0*	1,8	1,5
Снижалась зарплата, теряли работу	0,1*	1,8	1,0
Теряли работу	7,3	8,7	4,8
Снижалась зарплата	4,0	5,9	7,8
Меняли работу	3,0	13,0	15,7
Не меняли работу, не снижалась зарплата, не теряли работу	85,3	64,8	65,1
Всего	100,0	100,0	100,0

Примечание. * Малое число наблюдений.

Источник: данные КПДХ.

в 2008 г. пенсионеров отметили, что потеряли в результате кризиса работу, а еще 3% — сменили ее.

Переход на уровень домохозяйства показывает, что менее всего кризис затронул домохозяйства «чистых» пенсионеров, среди которых 85% сохранили прежние условия труда (табл. 28). Если же какие-то изменения на рынке труда все-таки затрагивали семьи пенсионеров, то чаще всего это была потеря работы, которую отметили 7% представителей семей, состоящих только из пенсионеров, и 9% из смешанных семей пенсионеров и не пенсионеров. Снижение заработной платы, напротив, чаще затрагивало членов домохозяйств без пенсионеров. Наконец, более успешную стратегию — смену работы — отметили представители 3% «чистых» семей пенсионеров, 13% — смешанных и 16% — семей без пенсионеров. Таким образом, изменения на рынке труда в период кризиса в наибольшей степени затронули смешанные домохозяйства пенсионеров и не пенсионеров и семьи без пенсионеров.

Более высокую значимость неценовых форм адаптации рынка труда (через снижение численности занятых) как фактора ухудшения материального положения подтверждают и ответы на вопрос о причинах изменения доходов пенсионеров в период кризиса. Потеря работы как причина снижения доходов за период кризиса называется 17% «чистых» и 35% смешанных домохозяйств пенсионеров; выход на пенсию и прекращение работы отмечают 18% и 21% соответственно. Снижение заработка на текущей работе послужило фактором ухудшения материального положения для 8% «чистых» и 25% смешанных домохозяйств пенсионеров; в то время как снижение заработка при смене должности и/или работы отмечается 4% и 15% домохозяйств соответственно.

ВЫВОДЫ

В статье рассмотрена динамика благосостояния и изменение финансовых стратегий домохозяйств разных социально-демографических типов.

В части денежных доходов основной особенностью посткризисного периода можно назвать то, что занятость совершеннолетних членов домохозяйства

теперь обеспечивает семье более низкий уровень доходов, чем в 2007 г. Так, относительно проиграла в уровне доходов (оставаясь самыми обеспеченными) «чистые» домохозяйства занятых, в составе которых за 2007–2010 гг. значимо выросла доля низкодоходных семей. Стоит отметить, что именно эта группа домохозяйств единственная, где за 2007–2010 гг. не снизилась частота деприваций по социально значимым направлениям расходов, при том что во всех прочих группах семей глубина лишений заметно сократилась.

Фиксируемые на макроуровне повышение веса социальных выплат в доходах населения и интенсивный рост пенсий (как основного компонента этих выплат) нашли отражение в том, что наиболее заметно выигравшей группой оказались домохозяйства занятых и экономически неактивных (в большинстве своем пенсионеров); здесь же существеннее всего снизилась глубина лишений. Положение чистых домохозяйств экономически неактивных в иерархии доходных групп также несколько улучшилось, преимущественно за счет сжатия доли домохозяйств с низкими и очень низкими доходами. Однако, судя по динамике субъективных оценок благосостояния, сами члены этих домохозяйств более, чем все прочие, склонны говорить об ухудшении материального положения в 2007–2010 гг. Таким образом, столь «эффектно» в процентном выражении прирастающие доходы пенсионеров по-прежнему не рассматриваются этой группой населения как достаточные на фоне растущей стоимости жизни.

Динамика доходов домохозяйств безработных также весьма показательна. И в 2007, и в 2010 г. эти группы находились в числе получающих самые низкие доходы (особенно семьи безработных без занятых — некомпенсированная на уровне домохозяйства безработица), однако направление изменений их доходов резко различалось: заметно ухудшилась ситуация смешанных домохозяйств безработных и занятых. В целом, эта группа «проиграла» по доходам в наибольшей степени.

Напротив, ситуация самых бедных — домохозяйств безработных — улучшилась (за счет подтягивания доходов снизу) как результат усиления финансовой поддержки безработных. Впрочем, панельный анализ показывает, что опыт некомпенсированной безработицы значительно снижает шансы домохозяйства в дальнейшем перейти в более высокодоходные группы, даже в том случае, если все безработные находят работу.

Наконец, если говорить об изменении финансовых стратегий в рассматриваемых типах домохозяйств, то основной вектор изменений за 2007–2010 гг. заключается в росте сберегательной активности, прежде всего на основании пенсионных выплат. Соответственно, наибольший вклад в суммарный рост численности «сберегателей» вносят чистые домохозяйства экономически неактивных и в несколько меньшей степени домохозяйства занятых и неактивных. Кроме того, можно отметить и некоторое «оздоровление» ситуации в 2010 г. по сравнению с 2007 г. в части распространенности стратегии привлечения заемных средств: доля заемщиков снизилась среди финансово менее благополучных домохозяйств (семьи безработных и занятых) и, напротив, выросла среди наиболее обеспеченных («чистые» домохозяйства занятых).

Среди домохозяйств с детьми есть и проигравшие, и выигравшие по уровню материального положения за период кризиса. Их примерно поровну как среди семей с одним ребенком, так и среди двухдетных семей. Повышение

уровня жизни нередко было связано с действием микроэкономических факторов, с выходом на рынок труда одного из членов домохозяйства, например, женщины после отпуска по уходу за ребенком.

В период кризиса семьям с детьми продолжала оказываться поддержка со стороны государства, хотя они и не были в центре социальной политики. Экономические последствия кризиса сглаживались за счет использования таких адаптационных стратегий, как займы и неформальная поддержка со стороны родственников и знакомых. В результате, несмотря на относительное понижение доходов, серьезного падения социального самочувствия семей с детьми удалось избежать.

Наибольшую поддержку в последние годы получали пенсионеры. Их семьи оказались слабо затронуты кризисом на рынке труда, и в среднем прирост их благосостояния за счет увеличения пенсий перекрыл негативные последствия финансово-экономического кризиса.

ЛИТЕРАТУРА

Григорьев Л., Салмина А, Кузина О. Российский средний класс: анализ структуры и финансового поведения. М.: Экон-Информ, 2009. 148 с.

Малева Т. М. и др.: Социальная поддержка: уроки кризисов и векторы модернизации / под ред. Малевой Т. М., Овчаровой Л. Н. М.: Дело, РАНХ, 2010. 336 с. (Сер. «Экономическая политика: между кризисом и модернизацией»).

Овчарова Л. Н. Теоретические и практические подходы к оценке уровня, профиля и факторов бедности: российский и международный опыт. М.: М—Студио, 2009.

Пишняк А. И., Попова Д. О. Бедность и благосостояние российских семей с детьми на разных этапах экономического цикла // SPERO. 2011. № 14. Весна—Лето.

Российские домохозяйства накануне финансового кризиса: доходы и финансовое поведение / отв. ред. Л. Н. Овчарова. М.: НИСП, 2008. 208 с., ил.

Российские пенсионеры: трудовые биографии, экономическая активность, пенсионные истории. Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе / под науч. ред. Т. М. Малевой, О. В. Синявской; Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007. С. 545—596.

Россия после кризиса: сб. ст. / авт. - сост. С. Гуриев, Э. Качинс, А. Ослунд; пер. с англ. О. Литвиновой, М. Оверченко. М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2011. 394 с.

Bailouts or Bail-ins? Responding to Financial Crises in Emerging Economies. by Nouriel Roubini and Brad Setser. The Peterson Institute for International Economics. August 2004/348 pp. ISBN paper 978-0-88132-371-9.

Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>, свободный.

Political Cycles and the Macroeconomy. By Alberto Alesina, Nouriel Roubini, with Gerald Cohen. Cambridge: M. I. T. Press, 1997.

The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development [Электронный ресурс]: Human Development Report 2010, UNDP, 2010. Режим доступа: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010>, свободный.

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ДЕТЕЙ. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дмитришина Е. В., к. э. н.; Кривелевич М. Е., к. э. н.; Литвиненко Е. А., Махлина Е. М., Пахомова Е. И., к. э. н.; Петрова Л. Я., к. м. н.; Чикляева Е. В., к. э. н.; Шалганова И. В.; Шепарев А. А., д. м. н., проф.; Ярыгина Т. В., к. э. н.

В статье анализируется система расходов в пользу детей из бюджетов РФ разного уровня, рассматривается эффективность государственного финансирования в этой сфере на примере Дальневосточного федерального округа. Авторы отмечают, что после десятилетий управления социальной сферой по остаточному принципу и практически полного отсутствия опыта стратегического управления социальными процессами сегодня в Российской Федерации формируются условия для новых управленческих решений. В статье описывается предлагаемая экспертами модель оценки эффективности этих затрат и проект государственной программы.

ВВЕДЕНИЕ

Дети остаются одной из наиболее уязвимых социальных групп населения в Российской Федерации. Дети-сироты или оставшиеся без попечения родителей, дети-инвалиды, те, кто находится в трудной жизненной ситуации, подвержены серьезному риску оказаться в социальной изоляции, быть социально исключенными. Многие дети нуждаются в более полной реализации их прав на развитие, образование, благоприятную экологическую среду. Несмотря на положительную динамику некоторых социальных показателей, характеризующих здоровье и развитие детей, остается много нерешенных проблем, которые не позволяют обеспечить полную реализацию и развитие потенциала каждого ребенка.

По данным Росстата на 1 января 2010 г., в Российской Федерации проживало 26 млн детей. Несмотря на устойчивую положительную динамику рождаемости, ее уровень остается сравнительно невысоким — ни общий, ни суммарный коэффициенты до сих пор не достигли значений 1990 г. В результате доля населения в возрасте до 18 лет в общей численности россиян за 2005—2009 гг. уменьшилась с 20,3 до 18,3%. Данная тенденция сопровождается структурными изменениями детского населения: удельный вес дошкольников постепенно увеличивается, тогда как доля детей школьного возраста продолжает падать.

В России устойчиво снижается детская смертность. Так, уровень младенческой смертности в 2009 г. сократился до 8,1 промилле, вероятность смерти в течение первых пяти лет жизни — до 10,2 промилле. В результате положительной динамики состояния здоровья беременных до 36,8% увеличилась доля нормальных родов. Однако остается проблема грудного вскармливания.

Таблица 1. Демографические характеристики детства в Российской Федерации

	1990 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Численность населения в возрасте 0–17 лет (на конец года): – тыс. человек	38 015*	27 939	27 014	26 409	26 055	25 981
– в % к общей численности населения	25,6	20,3	19,6	19,0	18,3	18,3
Общий коэффициент рождаемости, родившихся живыми в расчете на 1000 человек населения	13,4	10,2	10,4	11,3	12,1	12,4
Суммарный коэффициент рождаемости, детей в расчете на одну женщину	1,892	1,287	1,296	1,406	1,494	1,537
Младенческая смертность, умерших в возрасте до года в расчете на 1000 родившихся живыми	17,4	11,0	10,2	9,4	8,5	8,1
Смертность детей в возрасте до 5 лет, вероятность смерти на 1000 родившихся живыми	22,5*	13,9	13,0	11,8	10,8	10,2

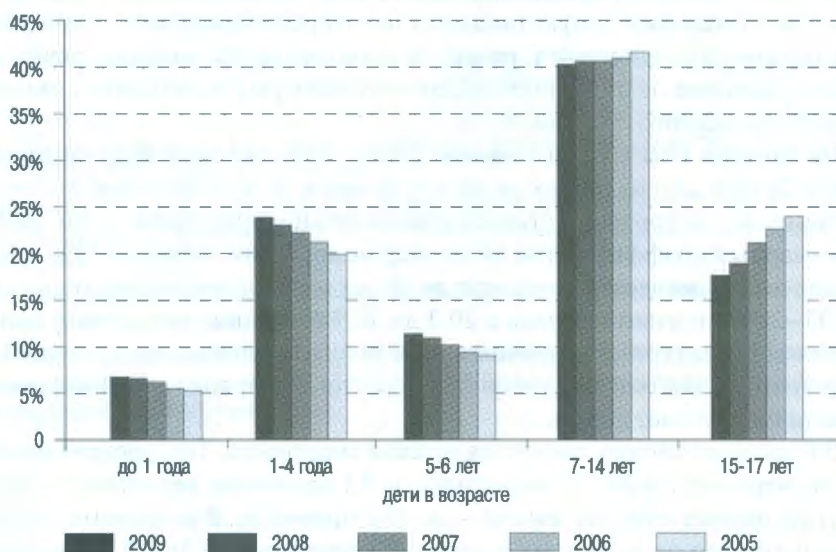
* Данные за 1995 г.

Источник: данные Росстата.

В настоящее время примерно 70% детей первого года жизни находятся на смешанном или искусственном питании.

На фоне общего сокращения смертности состояние здоровья детей России характеризуется увеличением заболеваемости, ростом распространенности хронических патологий, снижением числа абсолютно здоровых детей во всех половозрастных группах. Неблагоприятные сдвиги наиболее

Рисунок 1. Возрастная структура детей



Источник: данные Росстата.

выражены в период обучения ребенка в школе. В итоге до 80% выпускников школ имеют ограничения в выборе профессии по состоянию здоровья, более 35% юношей непригодны к службе в армии, заболевания и расстройства у 22–25% девушек могут в дальнейшем привести к нарушениям репродуктивной функции.

Весьма высок не только общий уровень заболеваемости детей и подростков, но и риск социально значимых болезней, в первую очередь туберкулеза. В 2007–2009 гг. за счет дополнительного финансирования противотуберкулезных мероприятий этот показатель, значительно выросший в 1990-е гг., начал снижаться. Тем не менее уровень заболеваемости туберкулезом с диагнозом, установленным впервые в жизни, в возрастной группе до 17 лет составил в 2009 г. 18,8 случая на 100 тыс. детей (в 2007 и 2008 гг. — 19,2 случая). Не менее тревожным симптомом остается рост заболеваемости детей, вызванной врожденными аномалиями, деформациями и хромосомными нарушениями. За период 2001–2009 гг. этот показатель увеличился в 1,8 раза. Сохраняется высокий уровень инвалидности среди детей.

Продолжает последовательно увеличиваться уровень образования нового поколения россиян (детей и молодежи), однако в стране по-прежнему не хватает дошкольных образовательных учреждений. В 2009 г. их посещали 58% детей 1–6-летнего возраста, при этом число желающих записать ребенка в детский сад за 2005–2009 гг. практически удвоилось, составив 207 человек в расчете на 1000 детей соответствующего возраста. Начиная с 2007 г. общее количество воспитанников все больше превышает имеющееся число мест. На этом фоне ситуация в сфере общего образования выглядит более благополучной. Охват детей основным общим образованием в 2009 г. вплотную приблизился к максимально возможному — 99,8%. В 2007–2009 гг. доля тех, кто вынужден обучаться в специальных коррекционных учреждениях или классах для детей с отклонениями в развитии, стабилизировалась на уровне 2,7%. Правда, в стране остаются дети школьного возраста, которые по состоянию здоровья могут обучаться в образовательных учреждениях, но не делают этого. Их доля в 2009 г. составляла 0,15% от общей численности детей и подростков в возрасте 7–18 лет.

Достаточно благополучная ситуация в сфере общего (школьного) образования пока не привела к повышению результатов учебы. Так, несмотря на благоприятные в целом изменения показателей по сравнению с 2008 г., средний выпускник в 2009 г. сдал обязательные ЕГЭ не более чем удовлетворительно. При этом не справились с обязательными ЕГЭ и не получили аттестат в 2009 г. 2,7% выпускников (в 2010 г. таких оказалось уже меньше — 2,1%).

В отличие от положительной динамики в сфере общего образования, профессиональное переживает нелегкие времена. Сокращение численности учащихся на всех ступенях и практически во всех формах обучения привело к тому, что в 2007 г. охват молодежи всеми видами профессионального образования впервые за последнее десятилетие снизился. В 2008–2009 гг. тенденция сохранилась.

Большинство молодежи, заинтересованной в получении профессии, традиционно для России стремится в вузы, тогда как популярность начального и среднего профессионального образования падает. В последние два года государство принимает меры по стимулированию сферы среднего профессионального образования. В настоящее время доля бюджетных мест

в средних профессиональных учреждениях почти вдвое выше, чем в вузах. Однако пока негативную тенденцию переломить не удалось.

Система негосударственного образования охватывает сегодня примерно пятую часть российских учащихся. Данный вид обучения шире всего распространен на высшей ступени (17,2% студентов в 2009 г.), тогда как в среде учащихся средних профессиональных учреждений и общеобразовательных школ негосударственное образование непопулярно (соответственно 4,2% и 0,5% учащихся).

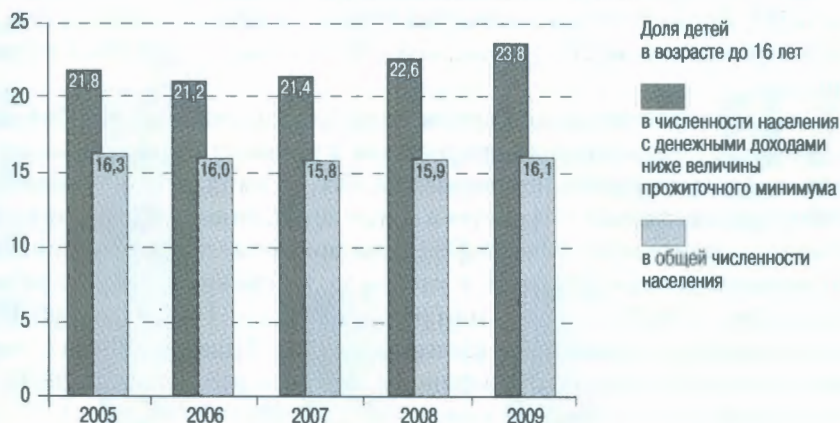
Труд и занятость несовершеннолетних остаются предметом общественно-го обсуждения. Данные выборочных обследований населения по проблемам занятости Росстата свидетельствуют: в 2009 г. уровень занятости несовершеннолетних продолжал снижаться и составил 1,9% (2008 г. — 2,6%; 2007 г. — 3,6%). При этом численность работающих подростков в возрасте 15–17 лет составила в 2009 г. 70% от уровня 2008 г. Труд несовершеннолетних в основном применяется на предприятиях обрабатывающих производств, в организациях торговли, сельском хозяйстве, на малооплачиваемых и временных работах.

Прослеживается устойчивая тенденция к сокращению детской и подростковой преступности: удельный вес преступлений, совершенных лицами до 18 лет несовершеннолетними и при их участии, снизился с 4,4% в 2005 г. до 3,2% в 2009 г. Доля несовершеннолетних участников преступлений в общей численности лиц, совершивших преступления, сократилась с 11,6% до 7%. В основном подростки замешаны в кражах, грабежах и угонах автомобилей. Наряду с этим выросла доля осужденных несовершеннолетних, ранее уже привлекавшихся к уголовной ответственности.

Анализ имеющихся данных свидетельствует о том, что в 2009 г. каждый десятый подросток, совершивший преступление, находился в состоянии алкогольного опьянения; всего же в органы внутренних дел за совершение правонарушений, связанных с употреблением спиртных напитков, было доставлено 275,2 тыс. несовершеннолетних (2008 г. — 284,5 тыс.; 2007 г. — 288,2 тыс.). Еще 11 тыс. несовершеннолетних попали в органы внутренних дел за употребление наркотиков, психотропных либо одурманивающих веществ (что на 25,2% ниже, чем в 2008 г., и на 36,5% ниже показателей 2007 г.).

В последние годы дети все чаще становятся объектами сексуальных домогательств, физического насилия, вовлекаются в преступные группировки, похищаются с целью трансплантации органов и тканей, а также используются для достижения других преступных целей. Если в 2002 г. в Российской Федерации было совершено свыше 40 тыс. таких преступлений, из них более 5 тысяч сопряженных с насильственными действиями сексуального характера, то в 2006 г. уже более 80 тыс. преступлений, при этом более 150 тыс. несовершеннолетних стали жертвами преступных посягательств со стороны взрослых. В 2009 г. жертвами насилия в России стали свыше 108 тыс. несовершеннолетних. В результате совершенных преступлений погибло 544 ребенка. Органами внутренних дел разыскивалось более 21 тыс. несовершеннолетних, пропавших без вести, из них примерно четверть — малолетние (5650). На конец года остались в розыске полторы тысячи детей, из них 499 — в возрасте до 14 лет. Несовершеннолетние составляют почти половину от числа жертв насильственных преступлений сексуального характера, а число детей, потерпевших от других половых преступлений, возросло за последние несколько лет в 20 раз.

Рисунок 2. Динамика детской бедности



Источник: данные Росстата.

Проведенный Следственным комитетом при прокуратуре Российской Федерации анализ причин преступлений в отношении несовершеннолетних показывает, что большинство из них совершается тогда, когда дети остаются без наблюдения родителей или попечителей. В первую очередь это связано с недостаточным надзором за детьми в силу асоциального образа жизни самих родителей потерпевших, зачастую злоупотребляющих спиртными напитками, наркотиками, не имеющих постоянного дохода.

В 2009 г. обострилась ситуация в области детского сиротства. При этом около 20% детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитываются в интернатных учреждениях, а не в семьях.

Многие из перечисленных проблем являются следствием низкой материальной обеспеченности ряда категорий семей с детьми. В России уровень жизни детей формируется под знаком устойчивой тенденции: студенческие семьи с детьми, семьи с безработным родителем, многодетные семьи, а также семьи с детьми-инвалидами относятся к числу наиболее уязвимых. Хотя система социальной поддержки семей с детьми носит разветвленный характер, невысокий размер пособий и льгот приводит к тому, что дети в большей степени, чем взрослые, подвергаются риску бедности. Их доля в численности населения с доходами ниже прожиточного минимума составляет около 24%, что существенно выше удельного веса детей в общей численности россиян (18,3%). Соответственно, и уровень бедности детей (19,4%¹ в 2009 г.) выше среднего по населению (13,2%).

Одним из основных элементов социальной защиты материнства и детства является система государственных пособий гражданам, имеющим детей. В 2009 г. были проведены две индексации этих пособий, а также материнского капитала с учетом прогноза инфляции. В результате за 2009 г.² ежемесячное пособие по уходу за ребенком для граждан, не подлежащих обязательному социальному страхованию, увеличилось: по уходу за первым ребенком — с 1 873,1 до 2 060,4 руб., по уходу за вторым и последующими

¹ Уровень бедности детей в возрасте до 16 лет.

² С 1 января 2009 г. по 1 января 2010 г.

детьми — с 3 746,2 до 4 120,8 руб.³ Тем не менее величина пособия покрывает только 78% прожиточного минимума второго и последующих детей. Для первого ребенка весомерность пособия меньше и составляет 39% прожиточного минимума.

Ежегодно увеличиваются и другие виды государственных пособий на детей, однако как их ежегодный прирост, так и весомерность данных выплат для семейного бюджета крайне неравномерны. Так, на выплату единовременного пособия при всех формах устройства в семью детей, лишенных родительского попечения, в фонде компенсаций федерального бюджета предусматривались ассигнования (в виде субсидий, с учетом индексации) в 2007 г. в размере 767,3 млн руб., в 2008 г. — 1 081,5 млн руб. и в 2009 г. — 1 408,1 млн руб. Величина материнского (семейного) капитала в 2008 г. была увеличена с учетом прогнозируемых темпов роста инфляции до 276 250 руб., в начале 2009 г. она составила уже 312 162,5 руб., а в начале 2010 г. — 343 378,8 руб.

В 2009 г. был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на расширение прав граждан по использованию средств материнского (семейного) капитала. С 1 января 2009 г. в качестве антикризисной меры предоставлено право направлять эти средства на погашение кредитов или займов независимо от срока, истекшего со дня рождения (усыновления) второго и последующих детей. Более того, в целях повышения уровня материального обеспечения отдельных категорий граждан установлена единовременная денежная выплата за счет средств материнского капитала лицам, получившим государственный сертификат, в размере 12 000 руб.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 25.11.2008 г. № 216-ФЗ «О бюджете фонда социального страхования РФ на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» от 25 ноября 2008 г. с 1 января 2009 г. максимальный размер пособия по беременности и родам был увеличен до 25 390 руб.

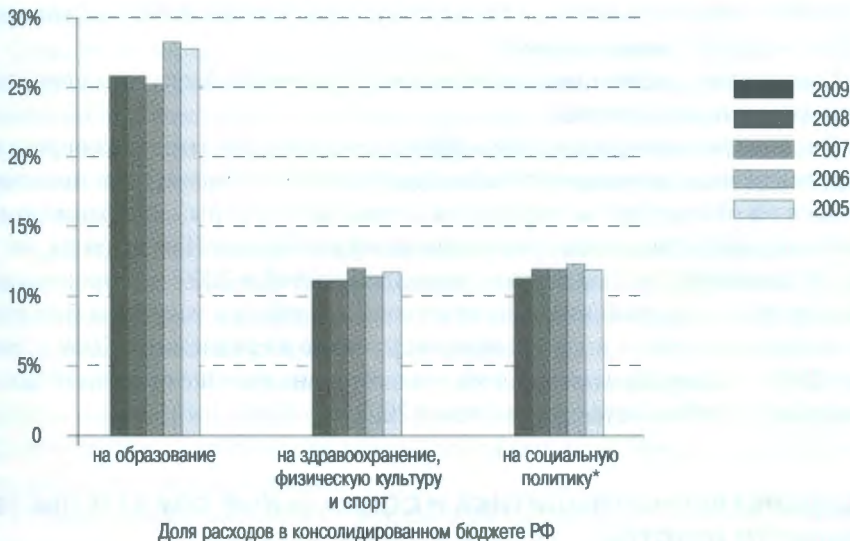
Вместе с тем размер пособия беременным женщинам, вставшим на учет в женской консультации в ранние сроки беременности, остается недостаточным даже после увеличения — 412,1 руб. с 1 января 2010 г. по сравнению с 359 руб. с 1 января 2009 г. Ежегодно происходит увеличение единовременного пособия при рождении ребенка. К началу 2009 г. его размер вырос за год на 15% — до 9 989,9 руб., к началу 2010 г. увеличение составило 10% — до 10 988,9 руб.

Согласно проведенному Росстатом в сентябре-октябре 2009 г. выборочному обследованию «Семья и рождаемость»⁴, в ходе которого респонденты попытались проранжировать различные меры государственной демографической политики, оказалось, что наибольшее значение в плане увеличения рождаемости имеют меры, направленные на улучшение жилищных условий (их поставили на первое место 33,7% женщин и 33,6% мужчин). На втором месте — «материнский капитал» (22,7% опрошенных женщин и столько же опрошенных мужчин), на третьем — компенсация затрат родителей на оплату детских дошкольных учреждений (соответственно 20,5% и 18,0%). Размеры

³ Расчет пособия для граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию, носит индивидуальный характер. Его средняя величина не публикуется.

⁴ Опрос проводился в 1 118 семьях из 30 субъектов Российской Федерации, представляющих все федеральные округа. Всего было опрошено 1 999 человек, в т. ч. 1 118 женщин и 881 мужчина. Опрошались как супруги (881 супружеская пара), так и незамужние матери (237 человек).

Рисунок 3. Социальные расходы в консолидированном бюджете России

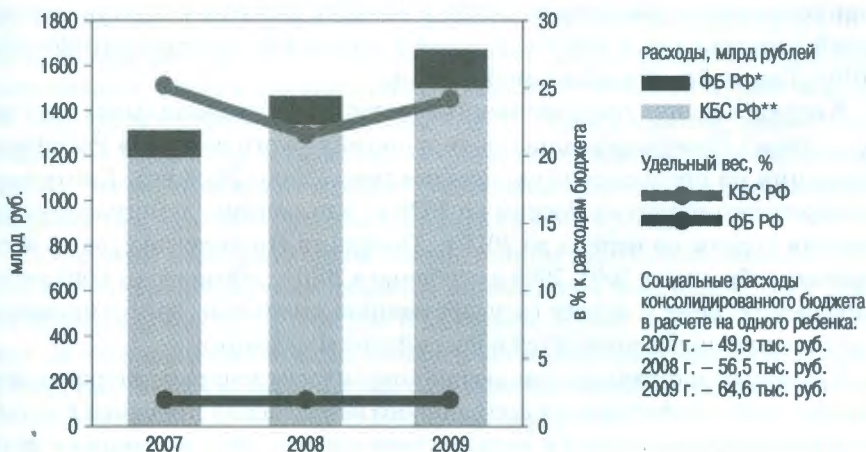


* Расходы консолидированного бюджета на социальную политику включают расходы:
 — на пенсионное обеспечение;
 — социальное обслуживание населения;
 — социальное обеспечение населения;
 — охрану семьи и детства;
 — прикладные научные исследования в области социальной политики;
 — другие вопросы в области социальной политики.

большинства государственных пособий гражданам, имеющим детей, оказались ниже порога ощутимости.

Тенденции, формирующиеся в настоящее время в вопросах финансирования государственной социальной политики, достаточно противоречивы. Увеличение выделенных государственных средств в абсолютном выражении

Рисунок 4. Расходы бюджетов на детей



* ФБ РФ — Федеральный бюджет РФ;

** КБС РФ — Консолидированный бюджет субъектов РФ.

Социальные расходы консолидированного бюджета в расчете на одного ребенка:
 2007 г. — 49,9 тыс. руб.
 2008 г. — 56,5 тыс. руб.
 2009 г. — 64,6 тыс. руб.

сочетается с сокращением расходов на нужды образования и здравоохранения в относительном выражении, а также стагнацией удельного веса социальных выплат детям и семьям с детьми.

Схожие тенденции прослеживаются в динамике совокупных государственных расходов на детей.

Экономический кризис 2008–2009 гг. внес свои негативные коррективы в перспективные планы реализации долгосрочных стратегий и программ, сказался на объеме финансирования социальной сферы, внедрении инновационных методик в практику социальной политики. Несмотря на усилия властей, совокупные бюджетные расходы на детей в 2009 г. возросли лишь в номинальном выражении. По отношению к общим расходам бюджетов различных уровней их доля увеличилась только в сравнении с 2008 г., тогда как в 2007 г. на детей расходовалось относительно больше средств из консолидированного бюджета страны, чем в 2009 г.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И СОЦИАЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ДЕТСТВА

Государственная политика Российской Федерации в области детства базируется на общепризнанных международных нормах. Россия одной из первых ратифицировала Конвенцию о правах ребенка, принятую резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1989 г., декларировав приоритетность интересов детей, включая вопросы ресурсного обеспечения их нужд, перед интересами общества и государства. Важнейшими международными документами, формирующими политику государства в области детства, определены: Декларация прав ребенка, утвержденная Ассамблеей Организации Объединенных Наций и провозгласившая, что «человечество обязано давать ребенку лучшее, что оно имеет»; Конвенции МОТ, включая Конвенцию 1999 г. о наихудших формах детского труда; а также подписанные Президентом Российской Федерации в 2000 г. Цели развития тысячелетия ООН (ЦРТ). Безусловным шагом на пути дальнейшей гармонизации международного и национального законодательства в области защиты социальных прав российских граждан, в том числе детей и молодежи, является ратификация в 2010 г. Европейской социальной хартии.

В определяющих государственных приоритетах национальных документах, включая Программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.), Концепцию долгосрочного развития России до 2020 г., Концепцию демографического развития страны на период до 2015 г., Послания Президента страны Федеральному собранию в 2008, 2009 и особенно в 2010 г., обозначены конкретные направления, цели и задачи государственной политики, ориентированной на улучшение положения детей в Российской Федерации.

Указанные направления включают охрану и укрепление здоровья детей и подростков; профилактику социального неблагополучия семей с детьми; повышение эффективности государственной системы поддержки детей, находящихся в особо сложных обстоятельствах: сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Поставлена задача создать условия для активного

включения подрастающего поколения в социально-экономическую, культурную жизнь общества.

Одно из приоритетных направлений — комплексное решение проблем детей-инвалидов, создание условий для их полноценной жизни и интеграции в общество. В последние годы в России развивается инклюзивное образование: действующее законодательство позволяет организовывать обучение детей с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях общего типа.

Реализация указанных направлений государственной политики в области детства обеспечивается Федеральным законом от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и другими нормативными правовыми актами. Для обеспечения органов государственной власти Российской Федерации объективной систематизированной информацией о положении детей с целью уточнения приоритетов и повышения эффективности деятельности готовится ежегодный Доклад о положении детей в Российской Федерации.

Важную роль в повышении эффективности государственной политики в этом вопросе играет уровень развития соответствующих институтов. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 01.09.2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» в нашей стране была впервые учреждена такая должность. Институт уполномоченного по правам ребенка федерального уровня является новой формой реализации Российской Федерацией международных обязательств и потребует дальнейших законодательных, административных и других мер по укреплению и созданию условий для эффективного функционирования. Что касается уполномоченных по правам ребенка на региональном уровне, то они работают уже в 58 регионах страны. Приступил к реализации широкого спектра программ и проектов в регионах России Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Существенный потенциал участия в социальной политике заложен в деятельности некоммерческого сектора, складывающегося в России. По данным Доклада о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, подготовленного Общественной палатой Российской Федерации в 2010 г., в сфере социальной работы, социальной защиты задействовано 54% всех НКО, в образовании, науке и научном обслуживании — 44%, культуре и искусстве — 30%, здравоохранении и медицине — 22%⁵. Таким образом, подавляющее большинство НКО, существующих в стране, ориентированы на социальные вопросы. Экспертные оценки свидетельствуют о возрастании значимости их деятельности в рамках социальной политики государства.

Еще одним перспективным направлением институционального развития социальной практики является активизация взаимодействия между гражданским обществом, властью и бизнесом за счет укрепления влияния пока еще находящихся в стадии становления механизмов межсекторального партнерства, таких как молодежные парламенты, социальный заказ, публичные слушания, общественные советы и эксперты и пр.

⁵ Сумма видов деятельности превышает 100%, поскольку каждая НКО, как правило, специализируется на нескольких направлениях.

Анализ приоритетов государственной политики в области защиты детства, проведенный на основе документов стратегического развития страны, свидетельствует о необходимости укрупнения и систематизации заявленных в данной сфере приоритетов. Во многих случаях при сопоставлении документов очевидно отсутствие методологического и терминологического единства. Многообразие понятий, в частности «направления», «цели», «приоритеты», «стратегические цели», «принципы», «проблемные вопросы» и т. д., затрудняет попытки систематизировать государственные обязательства по отношению к детям и семьям с детьми в единую программу действий, имеющую четкие временные, количественные и качественные задачи.

Важной составляющей процесса систематизации целей и задач политики в интересах детства является определение четкой адресности заявленных намерений в разрезе социальных групп, на которые ориентирована государственная политика. Укрупнение и систематизация целей позволят повысить не только эффективность бюджетных средств, направляемых на помощь детству, но и результативность проводимых мероприятий. Кроме того, четкая формулировка целей, средств их достижения и адресность позволят использовать наиболее действенные методы государственного и общественного контроля. Важным условием успешности уточнения и систематизации целей государственной политики в интересах детей является включение в этот процесс непосредственных адресатов.

Отсутствие четкого понятийного аппарата социальной политики серьезно осложняет анализ бюджетных расходов на детей. Действующие нормативные документы не содержат ни взаимосвязанной системы понятий, ни конкретных определений, например категории «государственные расходы на детей», что приводит к различным толкованиям как собственно социальных терминов, так и методов практической реализации и оценки эффективности социальной политики.

Социальная политика — это сфера практического осуществления важнейшей функции государства по созданию условий, обеспечивающих каждому члену общества реализацию его потребностей с учетом принятой в обществе системы ценностей. В центре социальной политики должен находиться человек, который одновременно выступает как ее цель, предмет и субъект. Меры по реализации социальной политики объединяются в систему социальной защиты.

Социальные обязательства государства в данном контексте следует рассматривать как услуги в денежной или натуральной форме, получаемые гражданами страны и иными категориями физических и юридических лиц за счет консолидированного бюджета в соответствии с Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами. Исходя из данного определения, в состав социальных обязательств государства не включаются гарантируемые законодательством обязательства социального характера, которые не требуют для своего исполнения прямого финансирования из средств консолидированного бюджета. К ним относятся, например, обязательства по обеспечению нормальной продолжительности рабочего времени на предприятиях, в учреждениях, организациях, продолжительности рабочей недели, предельному количеству сверхурочных работ и т. п. Все социальные обязательства можно структурировать по нескольким признакам (рис. 5).

Рисунок 5. Система социальных понятий



По финансовому признаку (источнику финансирования) они разделяются на две группы. В первую входят обязательства, финансируемые на основе страховых принципов из государственных внебюджетных фондов (ГВФ). При этом возможным реципиентом может являться сам страхователь или страховые выплаты в пользу возможного реципиента могут осуществляться иным страхователем. Сегодня в России доминирует второй вид социальных обязательств государства — финансируемые на основе страхового принципа непосредственно из государственного бюджета. В их состав входят, во-первых, расходы федерального и местного бюджетов по укрупненной статье «социально-культурные мероприятия» (включая финансирование образования, культуры, искусства и кинематографии, средств массовой информации, здравоохранения и физической культуры, социальной политики); во-вторых, заработная плата работников бюджетных предприятий и организаций,

не проходящая по данной статье, а также некоторые другие виды социальных обязательств государства.

В свою очередь, обязательства, входящие в состав второй группы, по источникам бюджетного финансирования также могут быть разделены на два вида: финансируемые из федерального бюджета и финансируемые из региональных бюджетов. Кроме того, как из федерального, так и из региональных бюджетов финансируются некоторые социальные расходы предприятий и организаций.

По необходимости исполнения все социальные обязательства государства могут быть разделены на *безусловные* и *условные*. К безусловным относятся обязательства перед физическими лицами по выплате в соответствии с установленными действующим законодательством механизмами социальных трансфертов (например, государственных пенсий, пособий по безработице, возмещения вреда, полученного работником в связи с осуществлением им своих трудовых обязанностей и т. д.), заработной платы занятых на бюджетных предприятиях и организациях. Особым видом безусловных социальных обязательств государства являются выплаты юридическим лицам, деятельность которых направлена на социальное обустройство физических лиц в случае чрезвычайных ситуаций.

В состав условных социальных обязательств государства целесообразно включить непосредственные — перед юридическими лицами и косвенные — перед физическими лицами. Такие обязательства утверждаются федеральным бюджетом Российской Федерации, а также бюджетами ГВФ на очередной календарный год и не носят систематического характера. Это, например, расходы на социально-культурные мероприятия. Очевидно, что затраты по соответствующей статье федерального бюджета могут быть секвестрованы, в то время как размер государственной пенсии или единого ежемесячного пособия на ребенка не подлежит уменьшению ни при каких обстоятельствах. В то же время в составе расходной части бюджетов ГВФ условные социальные обязательства представляют собой затраты, порядок расчета которых в отличие от расчета величины социального трансферта, назначаемого конкретному физическому лицу, не формализован (типичными примерами являются затраты Фонда социального страхования на санаторно-курортное обслуживание работников и членов их семей).

Возможна также группировка социальных обязательств государства по отраслевому признаку. В этом случае целесообразно разделить их на социальные обязательства в областях:

- трудовые отношения и оплата труда;
- условия и охрана труда;
- занятость;
- пенсионное и другие виды социального обеспечения;
- государственное социальное страхование;
- поддержка семей с детьми;
- поддержка учащихся различных категорий (от учащихся государственных и муниципальных образовательных учреждений среднего и начального профессионального образования до аспирантов и докторантов);
- поддержка других категорий населения;
- здравоохранение, образование, культура.

По своему назначению социальные обязательства государства разделяются на *прямые* и *инфраструктурные*. В свою очередь, в составе прямых социальных обязательств государства можно выделить обязательства перед физическими лицами (различные виды социальных трансфертов) и юридическими лицами (финансирование объектов социальной сферы и государственных программ социального характера).

Особенностью социальных обязательств государства перед физическими лицами в России в настоящее время является то, что назначаются они в основном по категориальному признаку, при использовании которого тот или иной вид социального трансферта устанавливается физическому лицу, если его возрастные (например, пенсионер), медицинские (инвалид), социальные (безработный), семейные (мать-одиночка) и другие характеристики совпадают с утвержденными законодательными и нормативными актами, определяющими категории реципиентов социальных трансфертов.

Инфраструктурные социальные обязательства государства возникают в связи с необходимостью исполнения основных социальных обязательств. В их состав входят так называемые административно-управленческие расходы, классическим примером которых являются расходы по соответствующим статьям ГВФ.

По временной продолжительности социальные обязательства государства могут быть разделены на *постоянные* и *временные*. К постоянным относятся, например, обязательства по обеспечению пенсиями по инвалидности граждан, признанных инвалидами на бессрочный период. В состав временных социальных обязательств входят обязательства по выплате пособий по беременности и родам, единых ежемесячных пособий на детей и тому подобные обязательства перед физическими лицами, а также предусмотренные государственным бюджетом на очередной календарный (финансовый) год обязательства по финансированию бюджетной сферы, государственных программ социального характера и др.

Социальные обязательства государства по типу затрат на их выполнение могут быть разделены:

- на *авансируемые*, ресурсы для обеспечения которых формируются на страховых принципах до их фактического финансирования (государственные трудовые пенсии, пособия по безработице и др.);
- *затратные*, которые финансируются в соответствии с действующим законодательством о социальной защите (государственные социальные пенсии, пенсии по инвалидности и др.) и государственным бюджетом на очередной год (например, финансирование некоммерческих проектов по статье расходов «социально-культурные мероприятия» и др.);
- *окупаемые*, типичным примером которых является ныне действующее в России единое ежемесячное пособие на детей от 3 до 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения до окончания им обучения, но не более чем до 18 лет).

Социальные обязательства в области детства столь разнообразны, что могут быть отнесены практически ко всем элементам структуры.

Исходя из вышеизложенного, предлагается следующее определение государственных расходов на детей.

Государственные расходы на детей (в широком смысле) – это расходы бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов на создание благоприятных условий для комплексного развития и жизнедеятельности детей, включая расходы на оказание услуг и предоставление льгот в области образования, охраны здоровья матерей и детей, физической культуры детей, социального обслуживания родителей и детей, организации детского отдыха, оздоровления, досуга, выплаты пенсий и пособий отдельным категориям детей и подростков, а также на оказание государственной поддержки детям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ НА ДЕТЕЙ

Регулирование различных аспектов, связанных с расходами на детей, осуществляется на основании более чем полусотни нормативных правовых актов. Прямые расходы федерального бюджета по данному направлению, проходящие по таким разделам функциональной классификации, как «Образование», «Здравоохранение, физкультура и спорт», «Социальная политика», не единственные, а главное — не основные каналы финансирования нужд детей. Комплексный анализ государственных затрат в пользу детей, их состава и структуры свидетельствует, что основная тяжесть социальных обязательств в области детства ложится на региональные бюджеты. Около четверти их расходов связано с финансированием данной сферы, тогда как в федеральном бюджете аналогичные траты составляют менее 2%. При этом доля расходов федерального бюджета непосредственно на меры государственной поддержки семьи, женщин и детей составила в Российской Федерации на 2010 г. 0,79% к ВВП.

В целом выделяются следующие виды расходов федерального бюджета на детей:

- субсидии на проведение оздоровительной кампании;
- субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей (ежемесячное пособие на ребенка);
- субвенции на перевозку несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей и детских садов;
- субсидии на содержание ребенка в семье опекуна, приемной семье, на оплату труда приемного родителя;
- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию части родительской платы в дошкольных учреждениях;
- субсидии на обеспечение жильем детей-сирот или оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся под опекой (попечительством), а также не имеющих закрепленного жилого помещения;
- субвенции на выплату единовременного пособия при всех формах устройства в семью детей, лишенных родительского попечения;
- трансферты ФСС на выплату ежемесячного пособия по уходу за ребенком гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию;
- трансферты ФСС на ежемесячное пособие по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий;
- единовременное денежное поощрение при награждении орденом «Родительская слава»;

- совершенствование организации питания учащихся в общеобразовательных школах;
- субвенции на единовременное пособие беременной жене, а также на ребенка в возрасте до 3 лет военнослужащего, проходящего военную службу по призыву;
- трансферты ФОМС на диспансеризацию пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- расходы на организацию временного трудоустройства безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые;
- расходы на федеральные целевые программы «Дети России» на 2003–2006 гг., «Дети России» на 2007–2010 гг., «Жилище» (подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей»).

Расходы на образование в соответствии с бюджетной классификацией включают затраты на дошкольное, общее, начальное, среднее и высшее профессиональное образование, молодежную политику и оздоровление детей, подготовку кадров, научные исследования, прочие вопросы. Из данного перечня только расходы на высшее образование не относятся к категории «детских».

На содержание учреждений образования в 2005–2009 гг. из федерального бюджета выделялось от 4,5% до 5,1% от общей суммы расходов соответствующего бюджета, из бюджетов субъектов Федерации — около 20% расходов, т. е. основная доля приходится на территориальные бюджеты. В общей сумме расходов на образование затраты на детские дошкольные учреждения составляют примерно 15%, на общее среднее образование — 41%, школы-интернаты — 8%, среднее специальное образование — 10,5%, высшее образование — 11,5%. Необходимо отметить, что бюджеты различных уровней принимают неодинаковое участие в финансировании различных учреждений образования. Так, средние школы на 99% финансируются из бюджетов субъектов Федерации и только на 1% из федерального бюджета, тогда как высшие учебные заведения на 96% финансируются из федерального бюджета и на 4% из территориальных бюджетов⁶.

Как видно из *таблицы 2*, за исследуемый период происходил постоянный рост расходов на образование. Отношение расходов 2009 г. к расходам 2005 г. без учета инфляции составило 264,2%. Темп роста расходов 2005–2009 гг. на начальное профессиональное (375%) и общее образование (286%) превышал средний темп роста по отрасли; практически на том же уровне остались расходы на дошкольное образование (114%) и более чем в два раза сократились расходы на молодежную политику и оздоровление детей (44,9%).

Кроме того, исполнение федерального бюджета в 2005–2008 гг. по разделу «Образование» в целом превышало изначально запланированные расходы, что связано с ростом оплаты труда работников образования и повышением стипендий. Тем не менее исполнение по подразделам было различным: в 2005 г. исполнение по расходам на дошкольное образование составило лишь 48,6%,

⁶ Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 гг., http://edu.novgorod.ru/data/komitet/concept/project_concept_fcpro.doc.

на молодежную политику и оздоровление детей — 24,3%; в 2006 г. на общее образование — 89,9%, на молодежную политику и оздоровление детей — 82%; в 2007 г. на молодежную политику и оздоровление детей — 27%; в 2008 г. на начальное профессиональное образование — 90,6%.

В 2010 г. основные тенденции в области государственного финансирования системы образования в целом сохранились. Объем ассигнований федерального бюджета на реализацию расходных обязательств в сфере образования составил 386,5 млрд руб. с увеличением по сравнению с 2009 г. на 8%, однако снизились расходы на дошкольное образование, молодежную политику и оздоровление детей. Значительно сократилось финансирование деятельности учреждений НПО (что в первую очередь связано с передачей на региональный уровень большинства из оставшихся в федеральном бюджете⁷), а также деятельности системы СПО — на 13,3% в связи с оптимизацией расходов.

Помимо этого в 2010 г. уменьшены ассигнования на подраздел «Молодежная политика и оздоровление детей», в основном за счет сокращения средств на организационно-воспитательную работу, предусмотренных Стратегией государственной молодежной политики.

Оптимизация расходов федерального бюджета отразилась и на финансировании государственных капитальных вложений — было осуществлено перераспределение средств с объектов с низкой (до 50%) строительной готовностью в пользу объектов с высокой степенью готовности, также на 15% сокращены расходы на капитальный ремонт зданий образовательных учреждений.

В отличие от сферы образования современная классификация расходов федерального бюджета по разделу «Здравоохранение, физкультура и спорт» не позволяет выделить их «детскую» составляющую, поэтому указанные расходы проанализированы в целом.

Расходы федерального бюджета на здравоохранение в течение 2005–2009 гг. увеличились более чем в четыре раза. Это связано с реализацией мер, направленных на решение проблемных зон в оказании бесплатной медицинской помощи: улучшение репродуктивного здоровья, повышение качества охраны материнства и детства, стабилизация уровня социальных заболеваний, профилактика, снижение заболеваемости и смертности населения, лекарственное обеспечение льготников.

Основное место в структуре ассигнований занимают расходы на здравоохранение, в которых, в свою очередь, наибольшая доля приходится на оказание стационарной медицинской помощи⁸.

Однако ее объемы в 2009 г. по сравнению с предыдущим годом снизились (96,5%), как и объемы расходов на скорую медицинскую помощь (66,4%). Рост

⁷ Учреждения начального профессионального образования переданы с 1 января 2010 г. на региональный уровень, поскольку в соответствии с законодательством Российской Федерации о разграничении полномочий между различными уровнями власти предоставление данного уровня образования относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне сохранены, главным образом, специальные профессионально-технические училища.

⁸ В связи с тем, что изменение бюджетной классификации по данному разделу произошло в 2008 г. (подраздел «Здравоохранение» разделен на подразделы «Стационарная медицинская помощь», «Амбулаторная санитарно-оздоровительная помощь» и т. п.), анализ проводился по данным за 2008–2009 гг.

Таблица 2. Структура бюджетных расходов в сфере образования, тыс. руб.

Разделы и подразделы	Распределение расходов						Исполнение		
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
ОБРАЗОВАНИЕ (всего)	155 337 962,7	201 588 660,6	277 939 330,1	313 636 827,1	410 443 669,0	157 769 217,5	212 371 319,5	294 610 948,1	354 998 871,5
В расчете на одного ребенка (руб.)	5 560	7 462	10 524	12 037	15 798	5 647	7 862	11 156	13 625
Дошкольное образование	3 812 334,2	2 099 301,5	2 661 934,8	3 081 146,7	4 367 416,0	1 851 522,5	2 165 334,9	2 567 630,9	3 632 292,0
Общее образование	1 611 763,9	3 017 644,7	3 082 351,0	3 712 611,8	4 609 560,0	1 736 882,4	2 713 894,0	3 358 291,8	4 147 769,5
Начальное профессиональное образование	4 167 501,4	7 005 481,0	8 838 877,9	12 655 259,4	15 627 554,9	5 019 533,8	6 907 010,8	8 826 417,3	11 470 954,3
Среднее профессиональное образование	19 664 952,9	21 491 779,6	25 354 029,1	32 154 774,9	37 971 218,5	18 491 277,6	22 371 215,8	26 623 217,5	33 958 491,7
Молодежная политика и оздоровление детей	1 818 070,0	592 477,5	1 179 102,6	388 298,8	815 687,8	441 670,0	486 119,2	317 922,3	588 413,5

Источник: Федеральные законы о бюджете за 2005, 2006, 2007, 2008–2010, 2009–2011 гг.; Федеральные законы об исполнении бюджета за 2005, 2006, 2007, 2008–2010 гг.

Таблица 3. Структура бюджетных расходов по разделу «Здравоохранение, физическая культура и спорт», тыс. руб.

Разделы и подразделы	Распределение расходов						Исполнение		
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Здравоохранение, физическая культура и спорт*	85 672 222,6	149 098 675,3	206 373 527,5	245 224 768,9	349 870 366,3	84 222 911,1	147 525 028,7	196 494 203,8	278 212 947,7
Здравоохранение**	72 238 982,2	131 029 967,7	178 802 818,7			66 934 418,6	127 264 453,6	169 835 915,6	
Стационарная медицинская помощь				148 323 174,2	189 191 097,1				143 195 175,6
Амбулаторная помощь				29 225 995,8	38 461 702,2				38 090 803,2
Скорая медицинская помощь				539 400,0	379 285,5				358 000,0
Санаторно-оздоровительная помощь				13 927 463,8	20 074 575,4				21 878 395,6

* До 2008 г. — «Здравоохранение и спорт».

** До 2008 г. расходы на здравоохранение не делились по отдельным подразделам.

Источники: Федеральные законы о бюджете за 2005, 2006, 2007, 2008–2010, 2009–2011 гг.; Федеральные законы об исполнении бюджета за 2005, 2006, 2007, 2008–2010 гг.

Таблица 4. Структура бюджетных расходов по разделу «Социальная политика», тыс. руб.

Разделы и подразделы	Распределение расходов					Исполнение			
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	167 360 932,9	205 253 269,6	215 565 757,5	270 863 655,9	342 671 565,2	178 258 359,4	201 243 318,2	214 039 445,6	293 644 998,5
Социальное обслуживание населения	2 248 080,9	3 102 557,0	3 650 992,2	4 367 699,2	4 367 699,2	2 848 199,2	3 291 549,4	3 817 568,0	5 229 494,1
Социальное обеспечение населения	39 278 600,0	51 101 200,0	40 890 179,3	81 679 587,8	108 739 733,6	41 481 344,2	51 291 641,3	43 569 115,5	73 241 211,5
Охрана семьи и детства	303 800,0	166 250,0	238 500,0	2 365 600,0	2 463 700,0	273 100,0	166 119,2	201 829,2	1 500 315,8
Скорая медицинская помощь				539 400,0	379 285,5				358 000,0
Санаторно-оздоровительная помощь				13 927 463,8	20 074 575,4				21 878 395,6

Источник: Федеральные законы о бюджете за 2005, 2006, 2007, 2008–2010, 2009–2011 гг.; Федеральные законы об исполнении бюджета за 2005, 2006, 2007, 2008–2010 гг.

Таблица 5. Государственные расходы на детей, тыс. руб.

Виды расходов бюджета	Источники	2007 г.			2008 г.			2009 г.		
		ФБ РФ	КБС РФ	ГВФ	ФБ РФ	КБС РФ	ГВФ	ФБ РФ	КБС РФ	ГВФ
Образование (детские дошкольные учреждения, школы, начальное и среднее профессиональное образование и питание в школах, лицеях, внешкольная работа и пр.)	Все уровни бюджетов	41 375,56	875 346,59		53 209,51	1 097 856,32		59 924,30	1 191 664,15	
	Здравоохранение и физкультура (охрана здоровья матерей и детей, лечение, родовспоможение, обеспечение новорожденных, лекарства, дома ребенка, спортивная работа с детьми и пр.)	72 363,47	285 037,67	63 205,08	72 514,39	181 962,26	4,20	108 061,51	244 285,50	6,27
	Социальное обслуживание детей (интернаты для инвалидов, реабилитационные центры, приюты, протезирование, технические средства, льготы на проезд и телефон, налоговые скидки, жилищные дотации, натуральная помощь и пр.)									44 496,94
Организация детского отдыха, оздоровление детей (загородные и городские лагеря, санатории)	Все уровни бюджетов, ФСС	317,92	22 301,61	15 255,44	588,41	29 781,01	16,47	863,08	28 469,45	19,54
Организация детского досуга (клубная работа, кружки, детское творчество, праздники и подарки и пр.)	Бюджеты территорий									н.д.

УСЛУГИ И ЛЬГОТЫ

ФБ РФ – Федеральный бюджет Российской Федерации

ФМС – Федеральная миграционная служба России

КБС РФ – Консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации

ФСС – Фонд социального страхования

ГВФ – Государственные внебюджетные фонды

ПФР – Пенсионный фонд Российской Федерации

ПОСОБИЯ И ПЕНСИИ										
Ежемесячные выплаты мало-обеспеченным семьям, имеющим детей	Бюджеты территорий	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Пособия по уходу за больным ребенком	ФСС	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
По беременности и родам, на рождение, по уходу до 1,5 лет, компенсация платы за детсады и другие родительские пособия	Федеральный бюджет, бюджеты территорий, ФСС	35,75	112,44	47,01	269,51	57,86	294,56			
Пособия на детей одиноким матерям, многодетным семьям, при уклонении от уплаты алиментов, на детей военнослужащих срочной службы, студенческим семьям и др.	Бюджеты территорий		н.д.	н.д.			н.д.			
Социальные пенсии сиротам, пособия опекунам, зарплата приемным родителям, другие выплаты на сирот	ПФР, федеральный бюджет, бюджеты территорий	7,90		9,05		9,50				
Пенсии и единые денежные выплаты детям-инвалидам, пенсии детям, пенсии потерявшим кормильца, другие выплаты	ПФР бюджеты территорий	н.д.		н.д.		н.д.				
Единовременные выплаты и компенсации многодетным, молодым семьям, малообеспеченным, женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации, на рост стоимости жизни и пр.	Бюджеты территорий	н.д.		н.д.		н.д.				
Материнский капитал с 2010 г.	Федеральный бюджет									
Всего, сумма по обозначенным видам расходов		114 100,60	1 202 563,88	126 368,37	290,17	168 916,25	1 508 916,04	320,37		
Доля обозначенных видов расходов в общих расходах бюджетов, %		1,91	25,10	1,67		1,75	24,12			
Справочно: расходы бюджета, всего		5 986 561,83	4 790 481,01	7 570 878,92	6 253 147,82	9 660 061,01	6 255 717,01			

расходов 2008–2009 г. произошел по направлениям: «Амбулаторная помощь» (130,3%), «Санаторно-оздоровительная помощь» (157,1%), «Санитарно-эпидемиологическое благополучие» (285,8%). Это соответствует заявленным приоритетам развития здравоохранения: в настоящее время акцент делается на роль амбулаторно-поликлинического звена, перенос некоторых функций стационара в поликлинику⁹.

Вплоть до 2009 г. расходы федерального бюджета по разделу «Социальная политика» в основном превышали расходы на «Образование» и «Здравоохранение», однако значительная часть данных ассигнований предназначалась для выплаты пенсий и социального обслуживания военных и приравненных к ним категорий работников. Объемы финансирования по подразделу «Охрана семьи, материнства и детства»¹⁰ в абсолютном значении невелики, хотя их темпы роста за 2005–2009 г. оказались одними из самых высоких по всему социальному блоку ассигнований — 677,7%. Расходы по подразделу предусматривают выплату пособий по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий; финансирование в рамках подпрограммы «Дети и семья» (ФЦП «Дети России») мероприятий по борьбе с беспризорностью.

Объем ассигнований федерального бюджета на реализацию социальной политики в 2010 г. вновь увеличился — до 328,75 млрд руб., или на 12%, что связано с индексацией части социальных пособий и выплат.

Таким образом, на фоне общего номинального увеличения ассигнований федерального бюджета на реализацию расходных обязательств в пользу детей наблюдается перераспределение финансирования как между разделами функциональной классификации, так и внутри них — между различными видами государственной поддержки.

Как уже отмечалось, государственные расходы в пользу детей помимо федерального бюджета финансируются из консолидированного бюджета регионов, а также государственных внебюджетных фондов (Фонд социального страхования, Фонд медицинского страхования Российской Федерации). Хотя существуют и другие государственные расходы в пользу детей, которые отражаются в иных статьях функциональной классификации федерального бюджета, однако оценить их уже сложнее. Например, размеры государственной поддержки граждан, имеющих детей, в сфере транспортного обслуживания значительно дифференцированы не только по видам транспорта, но и по категориям получателей, типам и направлениям поездок. Помимо этого законодательством (Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ) установлены нормы социальной защищенности различных групп бюджетников, в частности сотрудников системы МВД России. Этой категории предусмотрена выплата пособия на содержание детей, посещающих государственные и муниципальные детские дошкольные учреждения, которая проходит в бюджетной классификации по статье МВД.

По экспертным оценкам, такие расходы могут составлять около 100 млн руб. в год.

⁹ Отметим, что в системе охраны материнства и детства первичная медико-санитарная помощь занимала и занимает важное место.

¹⁰ До 2008 г. подраздел назывался «Борьба с беспризорностью, опека, попечительство».

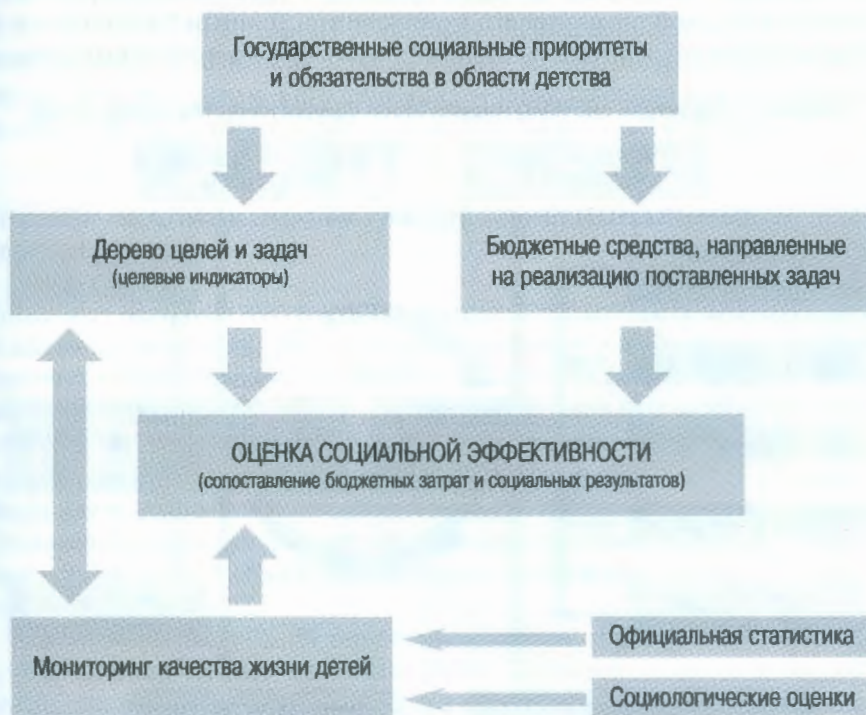
ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ. ПРЕДЛАГАЕМАЯ МЕТОДИКА

Анализ государственных расходов на детей выявил противоречивость и фрагментарность действующей системы защиты детства, однако не позволил в полной мере охарактеризовать ее эффективность. Оценка эффективности расходов на детей предлагается проводить на основе авторской методики мониторинга качества жизни детей и состояния социально-экономической среды в Российской Федерации. Мониторинг включает около 280 индикаторов, учитывающих как объективные, так и субъективные характеристики положения детей в Российской Федерации.

Эффективность бюджетных расходов на детей представляет собой производительность затрат в конкретной области, отражающую сопоставление достигнутого социального эффекта с объемом государственных средств, израсходованных на его получение.

Сложность оценки эффективности бюджетных расходов на детей обусловлена тем, что требует характеристики социального эффекта от бюджетных ассигнований, который выходит за рамки традиционных экономических показателей. На настоящий момент нет ни устоявшегося определения социального компонента эффективности, ни тем более общепринятой методики его оценки. Общую или, точнее, социальную эффективность неправомерно

Рисунок 6. Основные этапы оценки эффективности бюджетных расходов на детей



сводить к одному, пусть даже интегральному, индикатору. По мнению авторов, ее оценка предполагает несколько итераций сопоставлений произведенных затрат с достигнутыми благодаря им социальными результатами, зафиксированными как в статистических данных, так и в субъективных оценках непосредственных получателей услуг. Таким образом, процесс оценки эффективности государственных расходов на детей может быть схематично изображен следующим образом (рис. 6).

В отличие от эффективности, результативность бюджетных расходов на детей отражает степень достижения поставленных задач (соотношение целевых и итоговых индикаторов), без учета произведенных затрат.

Измерение эффективности и результативности предполагает организацию мониторинга выполнения конкретных мероприятий, обеспечивающего оценку степени достижения поставленных целей. В каждом конкретном случае мониторинг базируется на специально разработанной системе индикаторов. Поскольку задачи по созданию благоприятных условий для развития и жизнедеятельности детей отличаются многообразием, сложностью и масштабностью, адекватная им комплексная оценка качества жизни несовершеннолетних россиян предполагает разработку системы показателей, включающей не только критерии качества жизни, но и учитывающей многообразие социально-демографических групп, из которых состоит исследуемый контингент. Таким образом, мониторингом охватывается весь «цикл детства».

Структурно мониторинг состоит из двух блоков (рис. 7), отражающих:

- элементы качества жизни детей;
- состояние социально-экономической среды.

Характеристики элементов качества жизни детей описывают текущее состояние важнейших сторон жизнедеятельности данного контингента россиян и являются основой оперативного мониторинга. Данный блок объединяет немногим более половины всех индикаторов и структурирован по основным

Рисунок 7. Структура системы индикаторов оценки качества жизни детей



критериям качества жизни. При его разработке основной упор делался на индикаторы здоровой жизни и качество образования как ключевые элементы стратегических планов и тактических задач в области защиты детства. В то же время не остались без внимания и другие проблемы.

Состояние социально-экономической среды (второй блок) описывается сравнительно меньшим числом критериев, что объясняется их укрупненным характером. Выделенные критерии раскрыты соответствующими наборами показателей, которые в совокупности формируют представление об общих тенденциях социально-экономического развития России, объективной готовности среды адекватно реагировать на те или иные политические решения в области защиты детства, а также о финансовой обеспеченности социальной политики.

Таким образом, система индикаторов мониторинга качества жизни детей сформирована так, чтобы максимально полно и достоверно отслеживать изменения, происходящие в их текущем положении, и по возможности отражать эффективность и своевременность федеральных программ в области детства, направленных на выполнение государственных обязательств и достижение стратегических целей развития.

Анализ результатов мониторинга качества жизни детей в 2008–2009 гг. свидетельствует о том, что тенденции, сформировавшиеся в последние годы, достаточно противоречивы. На фоне роста уровня (но не качества) образования и улучшения криминогенной обстановки в стране отмечаются рост детской заболеваемости и общее ухудшение здоровья подрастающего поколения. Сохраняется низкий уровень материальной обеспеченности ряда категорий семей с детьми. Кризис вынудил пересмотреть государственное финансирование социальной политики в целом и политики в интересах детей, в частности в сторону ее относительного сокращения. В результате качество жизни российских детей по меркам развитых стран следует признать неудовлетворительным, а его динамику — недостаточной для своевременной реализации заявленных стратегических целей в области детства.

ПРИМЕР АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ РАСХОДОВ

Поскольку основная часть государственных обязательств в области детства ложится на региональные бюджеты, представляется обоснованным акцентировать внимание на оценке эффективности бюджетных расходов на детей на уровне субъекта РФ. В качестве такого субъекта был выбран Дальневосточный федеральный округ. Анализ эффективности бюджетных расходов на детей на уровне Дальневосточного федерального округа показал, что имеет место недофинансирование и неэффективное использование средств. Проведенное социологическое обследование продемонстрировало фрагментарность знаний о бюджетном процессе и низкую вовлеченность населения в бюджетный процесс.

ДВФО занимает 36,1% территории России, и на его долю приходится 4,5% населения страны. На начало 2009 г. удельный вес детей и подростков составлял примерно 20% от общей численности населения региона, что заметно превосходит аналогичный показатель по России в целом. При этом

округ объединяет как промышленно развитые территории (Приморский и Хабаровский края), так и одни из наименее обеспеченных (Амурская область и Еврейская АО), также блок «отдаленных территорий» (Камчатский край, Сахалинская область, Якутия), отягощенных особыми демографическими и социальными проблемами.

Оценка эффективности бюджетных расходов на детей в регионах ДВФО базировалась на официально утвержденной методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и позволила проанализировать ситуацию в рамках округа в 2007–2009 гг. с точки зрения «расходов/результатов». Исходная методика включает в себя 295 показателей, сгруппированных по девяти тематическим областям (здравоохранение, дорожное хозяйство и т. д.). Из всей совокупности показателей были отобраны те, которые позволяли охарактеризовать положение детей ДВФО в сфере образования, здравоохранения и социальную политику в интересах детей, а также показатели финансового обеспечения каждой из сфер.

В основу оценки сравнительной эффективности субъектов ДВФО были положены не абсолютные значения отобранных показателей, а соответствующее место (ранг) по каждому из них, которое субъекты занимают в ДВФО. Ранг, равный единице, получал субъект с лучшим значением исследуемого показателя среди регионов округа. Далее по каждому региону рассчитывался средний ранг в конкретной сфере. В качестве критериев сравнения показателей финансового обеспечения и достигнутых показателей эффективности были использованы следующие значения:

- 1) «положительно» — ранг субъекта ДВФО по уровню финансирования исследуемой сферы ниже (более чем на единицу) ранга субъекта по показателям эффективности;
- 2) «адекватно» — ранг субъекта ДВФО по уровню финансирования исследуемой сферы в целом соответствует рангу субъекта по показателям эффективности (отличается менее чем на единицу);

Таблица 6. **Оценки эффективности использования бюджетных средств на детей в ДВФО (эффективность; финансирование)**

Субъекты ДВФО	Образование	Здравоохранение	Социальная политика
Камчатский край	адекватно (4,38; 3,67)	адекватно (2,7; 3,55)	адекватно (2,66; 2,5)
Амурская область	адекватно (7,13; 7,67)	адекватно (6,85; 7,55)	адекватно (6,33; 6,0)
ЕАО	положительно (2,25; 6,67)	адекватно (6,48; 6,44)	адекватно (7,77; 8,0)
Хабаровский край	положительно (2,25; 6,33)	положительно (4,88; 6,11)	адекватно (6,55; 7,0)
Магаданская область	ативно (5,63; 3,0)	негативно (4,59; 3,11)	адекватно (4,67; 5,0)
Приморский край	положительно (6,63; 9,0)	положительно (4,18; 8,0)	положительно (5,66; 9,0)
Чукотский округ	негативно (4,0; 1,0)	негативно (5,26; 1,66)	негативно (5,0; 1,0)
Сахалинская область	адекватно (4,38; 4,33)	адекватно (4,73; 4,94)	негативно (4,55; 2,5)
Якутия	негативно (6,63; 3,67)	адекватно (4,22; 3,77)	положительно (1,77; 4,0)

Источник: методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

- 3) «негативно» — ранг субъекта ДВФО по уровню финансирования исследуемой сферы выше (более чем на единицу), чем ранг субъекта по показателям эффективности.

Полученные данные показывают, что самой эффективной территорией среди субъектов ДВФО в 2007–2009 гг. являлся Приморский край, тогда как наименее эффективной оказался Чукотский автономный округ.

В разрезе исследуемых сфер наиболее эффективными в равной степени являлись здравоохранение и социальная политика, на последнем месте — сфера образования. В целом в исследуемом периоде уровень финансирования соответствующих социальных сфер субъектов ДВФО соответствовал достигнутым значениям показателей эффективности. Особые опасения вызывают негативные оценки Магаданской области в сферах образования и здравоохранения, Сахалинской области — в сфере социальной политики и Республики Саха (Якутия) — в сфере образования.

Комплексное представление о соответствии государственного заказа реальным потребностям субъекта РФ может дать сравнение регионов ДВФО с другими регионами России. Показатель эффективности бюджетных расходов в соответствующей сфере определялся по доле неэффективно используемых средств бюджетов субъекта (расчет Министерства регионального развития).

В результате для Приморского края, Амурской, Магаданской, Еврейской областей и Якутии зафиксирована недостаточная удовлетворенность потребностей населения в медицинской помощи. По уровню эффективности использования бюджетных средств в сфере образования все регионы округа получили оценку выше среднего, однако это сочеталось с очень низкой результативностью территорий в данной сфере. В целом ДВФО по показателям эффективности в выделенных сферах оказался на низких позициях среди федеральных округов РФ. Основная проблема здравоохранения, образования и социальной политики в округе лежит в плоскости недостаточного финансового обеспечения.

В ходе изучения эффективности расходов на детей в ДВФО было проведено социологическое исследование. Оно включало два направления. Первое — анализ представителями экспертного сообщества действующей системы контроля эффективности бюджетных расходов в пользу беременных, матерей с детьми, младенцев, детей дошкольного возраста, детей школьного возраста, в том числе подростков и молодежи, а также детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, на уровне получателей бюджетных средств Дальневосточного федерального округа в 2007–2009 гг., а также оценка основных направлений повышения эффективности и результативности бюджетных расходов в пользу указанных групп. Экспертами выступали две целевые группы — представители государственных органов власти социальной сферы (опрошены 28 экспертов) и представители общественных организаций ДФО (опрошены 19 экспертов).

Полученные по данному исследовательскому направлению результаты выявляют несколько системных проблем, характерных не только для Дальневосточного федерального округа. Прежде всего, это проблема хронического недофинансирования социальной сферы, включая политику в интересах детей, в сочетании с недостаточно эффективным использованием бюджетных ресурсов. Сложившаяся в системе финансирования социальных услуг и соци-

альной инфраструктуры ситуация практически не позволяет сформировать потенциал развития данной сферы, поскольку значительная часть выделяемых государством средств расходуется на покрытие текущих издержек.

Вторая проблема — отсутствие современной профессиональной системы предоставления государственных услуг детям и семьям с детьми, основанной на методологически единой нормативной правовой базе и высококвалифицированных кадрах, работающих в тесном контакте с конкретными целевыми группами населения и институтами гражданского общества.

Третья проблема (видимо, отражающая региональную специфику) — недостаточная информированность как получателей государственных услуг, так и предоставляющих их об экономических, правовых, финансовых и иных аспектах политики государства в отношении детей.

Проведенный экспертный опрос представителей государственных органов свидетельствует об отсутствии четкого понимания бюджетной политики государства и форм ее реализации, включая и выделение средств на детей (планирование, контроль, оценка эффективности и т. п.). В результате у респондентов нет единой позиции и единого мнения по большинству вопросов. Причем это касается как общих вопросов, например принципов и методов распределения бюджетных средств, так и оценки локальных проблем, касающихся возможности замещения бюджетных расходов частными средствами и платежами населения.

Вопрос об эффективности расходования бюджетных средств на детей практически разделил экспертную группу на две части. Первая уверена в эффективном расходовании средств, другая склонна оценивать такие расходы как неэффективные. Причем следует отметить, что различия в оценке в значительной степени обусловлены личными, субъективными представлениями экспертов о методах оценки и критериях эффективности конкретного вида расходов, а не определением и анализом динамики ключевых показателей, соотношением затраченных средств и полученных результатов. Существенно различается уровень информированности экспертов о процедурах и принципах распределения средств между различными бюджетополучателями, осуществляющими предоставление услуг заданным группам населения. Некоторые эксперты смогли не только прокомментировать, но и оценить процедуры и принципы распределения бюджетных средств, а также перечислить самих получателей. Большинство дали лишь самые общие оценки, например, что расходные обязательства для получателей бюджетных средств на детей в сфере образования планируются в соответствии с действующим законодательством как федерального, так и регионального уровня. Широкий спектр мнений представили эксперты относительно уровня управленческой свободы получателей бюджетных средств. Одни эксперты убеждены в отсутствии управленческой свободы и, соответственно, в отсутствии возможностей для более эффективного и экономичного использования бюджетных средств. Другие считают, что и в существующих условиях у руководителей вполне достаточно возможностей для собственного разумного решения. Правда, следует заметить, что разнообразие мнений во многом обусловлено различным пониманием того, что включает в себя понятие «управленческая свобода».

Отвечая на вопрос о возможностях замещения государственных расходов на детей средствами частного сектора или платежами населения, эксперты высказали несколько точек зрения. Одни предпочитали говорить не о за-

мещении, а о дополнении данных расходов средствами частного сектора или платежами населения. Другие указывали на отсутствие вообще такой возможности в связи с дотационностью ДВФО, невысоким уровнем жизни значительной части населения и «несоциальной» ориентацией бизнеса.

Система контроля эффективности бюджетных расходов экспертами оценивается достаточно высоко. Как продемонстрировали результаты экспертного опроса, в ряде субъектов ДВФО в настоящее время ведется разработка показателей эффективности бюджетных расходов, ориентированных на региональную специфику. Однако следует подчеркнуть, что «контроль» понимается экспертами прежде всего как финансовый контроль и определение целевого или нецелевого использования средств. Он не предполагает социального аудита, аудита эффективности мер государственной поддержки семей с детьми и оценки качественных изменений в положении детей.

Оценивая возможности экономии, многие эксперты подчеркивали, что социальная значимость расходов на детей и ограниченные размеры выделяемых на эти цели средств исключают работу в этом направлении. Речь должна идти о повышении эффективности государственных услуг. В связи с этим подчеркивалась роль действующих и необходимость разработки дополнительных стандартов, в частности школьного образования, услуг здравоохранения и т. д., следование которым и должно способствовать экономии бюджетных средств. Многие эксперты обращали внимание на то, что в современных условиях вообще не имеет смысла экономить бюджетные средства, поскольку в следующем финансовом году объем выделяемых ассигнований будет урезан на величину сэкономленных.

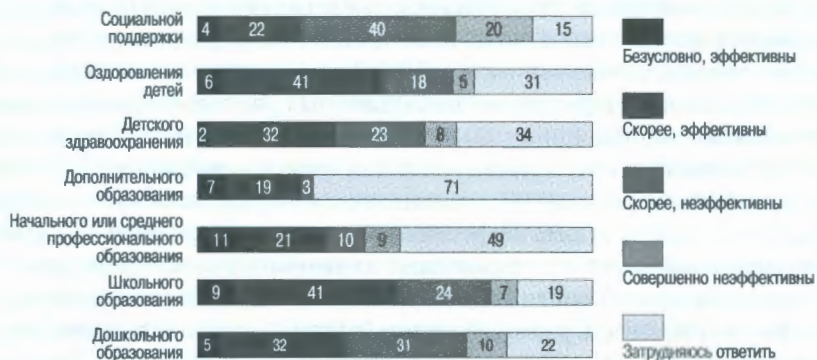
Результаты экспертного опроса представителей НКО позволяют сделать вывод о том, что уровень включенности общественных организаций ДВФО в бюджетный процесс можно оценить как низкий. Подавляющее большинство экспертов не смогли содержательно ответить на многие вопросы, касающиеся принципов и механизмов бюджетного процесса, процедур участия в государственных закупках, методах оценки экономичности и эффективности расходования бюджетных средств на детей. Эксперты, представляющие общественные организации, крайне негативно охарактеризовали действующую систему государственного и муниципального заказа. Более четкие и подробные оценки дали представители этой экспертной группы в отношении системы контроля эффективности бюджетных средств на уровне получателей. Большинство оценивает эту систему контроля на достаточно высоком уровне. Обращает на себя внимание, что представители данного экспертного сообщества более активно предлагали показатели для оценки эффективности бюджетных расходов на детей, в том числе и показатели, учитывающие особенности и качество жизни целевых групп, на которые ориентированы социальные меры.

Второе исследовательское направление — анализ степени востребованности и оценка эффективности и результативности мер социальной поддержки, адресованных конкретным целевым группам населения. Было выделено шесть целевых групп: беременные; родители, имеющие младенцев и детей дошкольного возраста; родители, имеющие детей школьного возраста и подростков; родители, имеющие детей-подростков и молодежь до 18 лет, проходящих обучение в начальном или среднем профессиональном образовательном учреждении; родители, имеющие детей-инвалидов; группа

Рисунок 8. Оценка эффективности государственных мер

Как Вы оцениваете эффективность государственных мер поддержки семей, имеющих детей в сфере...?

(процент, любое число ответов)

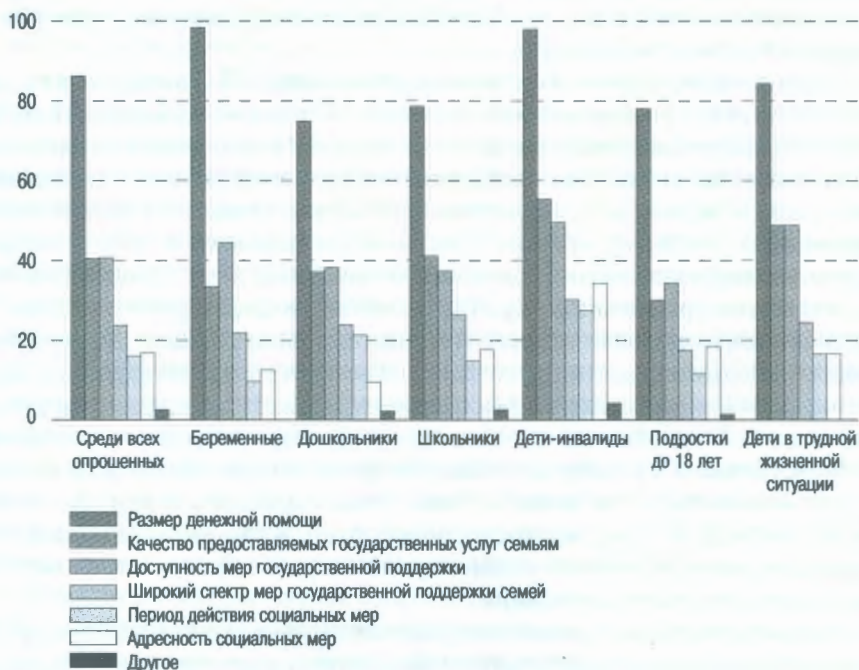


Источник: данные собственного социологического исследования.

Рисунок 9. Критерии эффективности государственной поддержки

Что является для Вас критерием (показателем) эффективности государственной поддержки семей, имеющих детей?

(процент, любое число ответов)



Источник: данные собственного социологического исследования.

детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, — для каждой из которых сформирован специальный блок вопросов. Всего опрошено 605 респондентов.

Эффективность государственных расходов на детей в рамках предпринятого количественного опроса домохозяйств рассматривалась как обобщенная

интегральная характеристика результата, достигнутого социальной политикой государства по отношению к детям и семьям с детьми.

Результаты опроса свидетельствуют об определенной фрагментарности знаний и недостаточном уровне информированности представителей целевых социальных групп о действующих пособиях и льготах по поддержке семей, имеющих детей. Причем уровень информированности в отношении федеральных мер социальной поддержки выше, чем региональных. В первую очередь это касается недавно принятых мер, направленных на повышение рождаемости, получивших широкое информационное сопровождение в момент их утверждения. Однако как только меры государственной поддержки касаются отдельных целевых групп, например, семей, имеющих ребенка-инвалида, или поддержки семей военнослужащих, то уровень информированности об этих мерах среди всех опрошенных оценивается как крайне низкий. Заметно ниже уровень информированности о пособиях и льготах по поддержке семей с детьми, предоставляемых за счет бюджетных средств субъектов РФ.

Интегральная оценка эффективности существующих мер социальной поддержки семей, имеющих детей, судя по результатам проведенного опроса, находится в диапазоне отрицательных оценок. Число оценивающих эффективность этих мер в целом со знаком минус заметно превышает число тех, кто склонен в той или иной мере оценивать их позитивно (62% и 26% соответственно). При этом главным критерием такой оценки является низкий уровень денежных выплат, предоставляемых социальных пособий и льгот. Осуществляемые государством меры по социальной поддержке семей с детьми в большинстве случаев не являются такой прибавкой к семейному бюджету, которая позволила бы приблизиться к уровню жизни семьи до рождения ребенка.

Результаты проведенного исследования также выявили и то, что для различных социальных сфер — образования разного уровня (дошкольного, школьного, начального профессионального), внешкольного обучения и воспитания, медицинской помощи — оценки эффективности различаются. Более высокие показатели эффективности социальных мер респонденты отмечают в области школьного образования. Самое низкое значение наблюдается в отношении мер социальной поддержки семей, где в большей степени распространены денежные формы пособий: именно эта сфера вызывает практически у всех исследуемых целевых групп негативные оценки. На *рис. 8* представлены сводные данные, характеризующие оценку респондентами эффективности государственных услуг в исследуемых социальных сферах: образовании, здравоохранении, социальной политике.

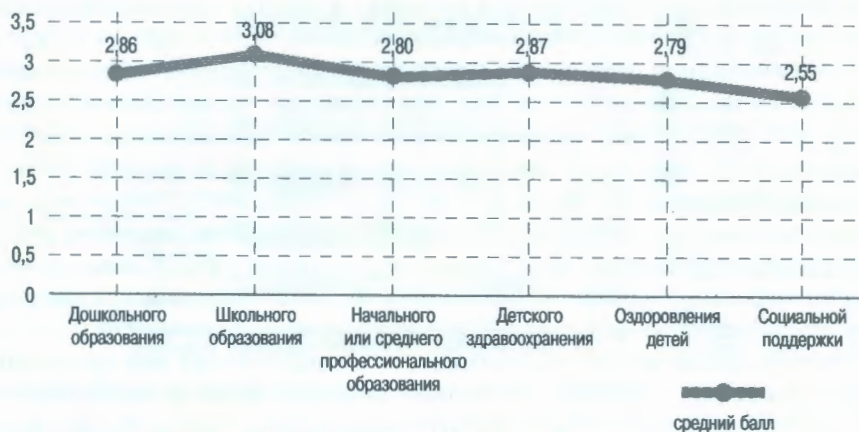
В качестве первоочередного показателя эффективности государственных мер поддержки семей с детьми большинство опрошенных всех целевых групп указывают размер денежной помощи (*рис. 9*).

Этой позиции придерживаются от 75% респондентов в группе семей, имеющих детей-дошкольников, до 98% среди беременных и семей, имеющих ребенка-инвалида. Далее следуют показатели качества предоставляемых услуг и их доступности.

В ходе опроса респондентов просили оценить эффективность государственных услуг в различных сферах по пятибалльной системе. На *рисунке 10* представлен суммарный средний балл по каждой из исследуемых сфер государственной социальной поддержки семей с детьми.

Рисунок 10. Средний балл эффективности государственных услуг

Дайте оценку эффективности государственных услуг по пятибалльной системе в следующих сферах...
(средний балл)



Оценка эффективности государственных услуг по пятибалльной системе
(в % от общего числа ответивших)

	Дошкольного образования	Школьного образования	Начального или среднего профессионального образования	Детского здравоохранения	Оздоровления детей	Социальной поддержки
1	8	5	4	8	9	13
2	16	11	11	15	17	21
3	34	36	38	35	33	42
4	26	33	29	30	26	15
5	8	6	5	5	7	3
Затруднились ответить	8	8	13	7	8	7

Источник: данные собственного социологического исследования.

Результаты, полученные в ходе социологического исследования, в целом корреспондируются со статистическими данными и свидетельствуют о необходимости принятия комплекса организационно-экономических мер, ориентированных на повышение эффективности государственной политики в интересах детей и семей с детьми.

НОВАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПРОГРАММА

Для реализации комплексной, системной и сбалансированной государственной политики в интересах детей и повышения эффективности и результативности бюджетных расходов, направляемых на эти цели, предлагается инициировать разработку и включение в перечень государственных программ

специальной программы в интересах детей и семей с детьми. Название программы может стать результатом общественного обсуждения, однако в нем важно отразить ее непосредственную связь со стратегией развития страны: например, «Эффективная политика в области детства — стратегия будущего», «Полноценное детство во имя развития России».

Формирование эффективной политики в области детства возможно лишь в контексте становления эффективной системы управления общественными (государственными и муниципальными) финансами, поскольку даже самые разумные и давно назревшие, но фрагментарные меры по повышению эффективности бюджетных расходов на детей не принесут желаемого результата. В июне 2010 г. Распоряжением Правительства РФ была утверждена Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. Она разработана в соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному собранию РФ от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» и основывается на положениях Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., а также Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2010 г. В документе предусмотрены внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и переход к утверждению «программного» бюджета.

Программный метод решения наиболее острых проблем детства имеет в России положительный опыт, включающий реализацию приоритетных национальных проектов, а также федеральных целевых программ. В их числе Федеральная программа развития образования в РФ на 2006–2010 гг., «Русский язык (2006–2010 годы)», «Культура России (2006–2010 годы)», «Дети России» на 2007–2010 гг. (включающая подпрограммы «Здоровое поколение», «Одаренные дети» и «Дети и семья»), «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2007–2011 годы», «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2012 годы», «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006–2010 годы», «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005–2009 годы».

В указанных целевых программах была предпринята попытка использования комплексного подхода к созданию благоприятных условий для улучшения жизнедеятельности и здоровья детей. Они ориентированы как на поддержку и развитие, так и на профилактику семейного неблагополучия и поддержку семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Хотя и в декларативной форме, но в концепциях целевых программ в виде конечного результата рассматривалось повышение качества жизни детей и семей с детьми. Кроме того, направленность мероприятий программ на достижение текущих результатов, как правило, ориентировалась на конкретные целевые индикаторы и показатели. Это свидетельствует о том, что именно в области социальной защиты молодого поколения государством накоплен определенный опыт, создающий предпосылки для формирования эффективной политики в интересах детства.

Цель принятой в 2011 г. Программы по повышению эффективности бюджетных расходов — создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государс-

твенных функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития. Статус данной программы, стоящие перед ней задачи и предложенные механизмы их решения обуславливают то, что на ближайшую перспективу она становится методологической основой для рекомендаций по повышению эффективности и результативности бюджетных расходов по конкретным направлениям, в контексте данного исследования — бюджетных расходов на детей и семьи с детьми.

В сфере социального развития страны достижение целей Программы предполагает создание ряда условий, в частности:

- четкое определение сфер ответственности как публично-правовых образований, так и органов государственной власти и органов местного самоуправления соответствующих публично-правовых образований;
- обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей;
- создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по обеспечению государственных (муниципальных) услуг;
- создание механизмов стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ;
- повышение качества финансового управления в общественном секторе, в том числе путем адаптации инструментов корпоративного менеджмента;
- повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности.

На базе уже накопленного опыта реализации приоритетных национальных проектов и целевых программ, ориентированных на детей и семьи с детьми, назрела необходимость обоснования государственной политики в области детства, отвечающей не только интересам текущего момента, но и обеспечивающей возможности для развития данного направления социальной политики в будущем. Разработка государственной программы должна осуществляться на основе принципов, сформулированных в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. Как отмечается в документе, Государственная программа Российской Федерации — документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения.

На федеральном уровне предлагаемая государственная программа призвана способствовать преодолению негативных демографических тенденций,

стабилизации численности населения и созданию условий для ее роста, а также повышению качества жизни детей и семей с детьми, что соответствует системе целей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и другим стратегическим документам.

Рекомендации по разработке Государственной программы повышения эффективности бюджетных расходов на детей включают несколько разделов.

Важнейшим этапом разработки такой программы является обоснование четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения, что позволит, в частности, оценить вклад программы в достижение долгосрочных целей и реализацию приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации.

Для решения этого вопроса представляются необходимыми следующие действия:

- структуризация (гармонизация) целей по всем документам стратегического развития, включающим вопросы детства: федеральным и региональным;
- синхронизация целей и задач по времени и по содержанию;
- уточнение методов реализации поставленных задач, включая их ресурсное обеспечение.

В настоящее время в отношении детей и семей с детьми на федеральном уровне существуют государственные социальные обязательства, содержащиеся в различных документах, включая документы стратегического развития. Некоторые обязательства зафиксированы в международных актах. Кроме того, приняты и реализуются комплексные и ведомственные целевые программы, ориентированные на детей. Каждая имеет свои цели и задачи. Возникает необходимость сформировать множество заявленных целей в единую логическую систему, связав их с ожидаемыми результатами и индикаторами достижения.

Первым шагом являются гармонизация заявленных в документах стратегического развития страны целей государственной политики в области детства и их систематизация по трем управленческим уровням:

- федеральному;
- субъекта федерации;
- муниципальному (территориальному).

Вторым шагом является обоснование целей региональных программ как составляющих Государственной программы. Региональные цели должны учитывать конкретные проблемы детства в регионе и могут быть ориентированы как на отдельные социальные группы, например, детей Севера или детей, чьи родители ведут кочевой образ жизни, так и на наиболее острые территориальные проблемы: вопросы профилактики беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, заболеваемость детей, недоступность детских дошкольных учреждений и т. д.

Самостоятельной, требующей специального (в том числе и статистического) анализа является проблема уточнения целей и задач в области детства на уровне территорий. Это *третий шаг* в обосновании и построении системы целей и приоритетов на основе структурно-логического подхода. Предполагается, что на муниципальном уровне уточнение целей и задач осуществляется исходя из особенностей территорий, но по единой методологии, разработан-

ной на уровне субъекта федерации и позволяющей сформировать комплексную региональную программу повышения эффективности бюджетных расходов на детей. Возможно, на этом уровне весьма эффективным окажется опыт исследовательской инициативы «Города, доброжелательные к детям».

Подходы к формированию бюджета в интересах детей

Внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и необходимость создания условий для планирования бюджетных ассигнований по новым принципам потребуют изменения порядка составления и утверждения бюджетов и, соответственно, корректировки бюджетной классификации Российской Федерации.

При этом предполагается, что в течение ближайших 2–3 бюджетных циклов будут действовать переходные положения, позволяющие формировать программную структуру расходов федерального бюджета в соответствии с проектами государственных программ с поэтапным расширением числа программ и подпрограмм, утвержденных в установленном Правительством Российской Федерации порядке.

Кроме того, в рамках государственных программ решениями Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации могут быть предусмотрены и приняты выходящие за пределы лимитов бюджетных обязательств расходные обязательства, в результате чего существует возможность заключения (по конкретным проектам, объектам) долгосрочных государственных контрактов. Также в отношении объектов, указанных в государственных и федеральных целевых программах, могут заключаться государственные контракты со сроком реализации, выходящим за пределы трехлетнего периода.

Утвержденные государственные программы, а также в дальнейшем отчеты об их реализации предполагается представлять в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации в составе сопроводительных материалов к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете».

Таким образом, переход, начиная с 2012 г., к программно-целевому принципу представления федерального бюджета, принятие государственной программы по повышению эффективности бюджетных расходов на детей создадут условия для формирования бюджета в интересах детей.

Запланированные существенные изменения в сфере управления государственными финансами и в бюджетной политике государства, расширение полномочий региональных и муниципальных органов должны стимулировать демократизацию бюджетного процесса, который не может считаться полноценным без участия в нем представителей гражданского общества. Для повышения эффективности бюджетов в интересах детей и семей с детьми данный аспект имеет особое значение.

В связи с этим необходимо становление механизмов участия граждан в формировании и оценке использования бюджетных средств в интересах детей и семей с детьми. Международный опыт богат примерами такого участия. Концепция формирования бюджетов, отвечающих интересам людей, основывается на инициативах, которые выдвигались в различных странах мира на протяжении последних 20 лет. Специальные программы развития ООН обобщили этот опыт. Цели и способы участия граждан в бюджетном процессе,

разумеется, различны, но во всех случаях они становятся реальностью лишь на основе серьезных образовательных программ, касающихся финансовой политики государства, формирования бюджетной системы, методов оценки эффективности использования бюджетных средств.

Для граждан Российской Федерации понимание заявленных властями преобразований, обеспечение прозрачности функционирования такого инструмента государственной политики, как бюджет, являются необходимыми условиями включенности в общественные процессы и фактором активизации гражданской позиции. Очень важно, чтобы образовательные программы, посвященные вопросам бюджета, были ориентированы на различные целевые группы, особенно на молодежь.

Мониторинг и оценка качества исполнения Государственной программы

Особое значение для успешной реализации Государственной программы повышения эффективности бюджетных расходов на детей в условиях современных экономических реалий приобретает не просто обоснование соответствующей системы индикаторов, но организация постоянно действующего мониторинга исполнения Государственной программы.

Под мониторингом в данном случае понимается постоянная функция, ориентированная прежде всего на предоставление менеджерам и иным заинтересованным лицам характеристик обратной связи и предварительной информации об успехах или неудачах в достижении намеченных результатов. Мониторинг отслеживает фактическое функционирование или ситуацию относительно того, что было запланировано или ожидалось в соответствии с заранее определенными социальными стандартами. В целом мониторинг включает в себя сбор и анализ данных по выполнению программы и полученным результатам, а также рекомендации по необходимым корректировкам.

В качестве объекта мониторинга предлагается использовать не уровень, а качество жизни семей с детьми.

С точки зрения организации мониторинга качества жизни семей с детьми представляется правомерным выделение следующих этапов становления системы:

- выбор приоритетных направлений повышения качества жизни семей с детьми и формирование системы целей и задач на определенный временной период;
- определение системы показателей стратегического развития в соответствии с выбранными целями;
- проработка оперативной системы социальных индикаторов оценки положения семей с детьми (ОССИ);
- определение критических точек (пороговых значений индикаторов качества);
- развертывание системы на региональном и местном уровнях, определение и синхронизация индикаторов качества на каждом уровне;
- определение периодичности предоставления информации для репрезентативного отслеживания основных трендов;
- определение основных потребителей информации, учет интересов различных субъектов и возможности организации диалога по итогам

- мониторинга с целью уточнения управленческих решений и распределения ответственности между заинтересованными сторонами;
- отработка формы подачи информации для органов исполнительной, законодательной власти, средств массовой информации, общественности.

Совершенствование системы оценок эффективности социального развития — процесс, который должен работать не только на характеристику уже достигнутых результатов, но и способствовать уточнению исходных целей развития. Таким образом, социальный мониторинг становится инструментом управления, причем как процессами, так и объектами, позволяя достоверно оценить и вовремя уточнить поставленные цели и необходимые для их реализации средства.

На основе постоянно действующего мониторинга возможна не только своевременная корректировка управленческих решений, но и контроль эффективности используемых в интересах детей финансовых и иных ресурсов.

В качестве наиболее эффективного метода контроля социальной политики и социальных программ, включая и предлагаемую Государственную программу в интересах детей, рассматривается аудит эффективности (Performance audit), предполагающий независимую оценку экономической эффективности и результативности правительственных мероприятий с точки зрения их экономичности и соответствия целям развития.

Особенность такого аудита эффективности прежде всего в том, что он позволяет оценить эффективность и результативность действий органов власти не только с точки зрения их экономичности, эффективности и результативности, но и, что особенно важно для корректировки управленческих решений, с точки зрения соответствия поставленным целям. Кроме того, именно аудит эффективности, ориентированный на широкий комплекс информационных каналов, позволяет наиболее полно отразить обратные связи, столь необходимые при реализации социальных программ. Обратная связь может быть представлена как информация, полученная в ходе мониторинга и оценки в виде конкретных данных, заключений, рекомендаций, она является основой для уточнения и корректировки действий органов, отвечающих за реализацию мероприятий социальной политики.

Временные рамки и основные этапы реализации Государственной программы необходимо согласовать с бюджетным процессом. Следует отметить, что предлагаемая Государственная программа изначально рассматривается как долгосрочная, охватывающая период не менее 18–20 лет, и предполагает синхронизацию входящих в нее разделов с жизненным циклом ребенка, начиная с дородового периода и заканчивая его совершеннолетием. Задача программы — согласовать этот цикл с многообразием других экономических и общественных циклов, не только сохранив оптимальный текущий баланс, но и обеспечив вектор наиболее эффективного развития с учетом будущих вызовов и ограничений. В качестве своеобразного индикатора эффективности Государственной программы может рассматриваться специальный мониторинг уровня и качества жизни «стартового поколения» — детей, родившихся в год начала ее реализации.

Первоочередные организационные мероприятия

Подготовка концепции Государственной программы предполагает комплекс общественных инициатив:

- *формирование инициативной группы* для обсуждения целесообразности, состава участников, графика и форм подготовки Государственной программы в интересах детей;
- *формирование экспертных групп* по разработке актуальных вопросов политики в интересах детства, включая: определение целей государственной политики в интересах детей; формирование мониторинга реализации государственных мер, ориентированных на детей и семьи с детьми; обоснование актуальных вопросов политики в интересах детства; методов контроля эффективности бюджетных средств; поиск форм участия граждан в бюджетных процедурах, связанных с формированием государственных расходов на детей;
- *обсуждение плана подготовки* популярных брошюр по проблемам инициатив в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, государственного заказа и конкурсных процедур, методов государственного и общественного контроля;
- *формирование методических рекомендаций* по показателям оценки эффективности и качества мероприятий в интересах детей и семей с детьми;
- в контексте предложенных мер возможно *проведение семинаров, круглых столов, презентаций* по актуальным проблемам формирования эффективной политики в интересах детей.

Следует отметить, что пункты 2–5, независимо от принятого решения о разработке Государственной программы, имеют самостоятельную ценность с точки зрения просвещения и профессиональной подготовки всех лиц, заинтересованных в обеспечении прав детей и их полноценном развитии и воспитании. В конечном итоге все эти вопросы являются составляющими государственной политики в отношении детей, которая в настоящее время не представлена в виде четкой, проработанной законодательно, институционально и финансово системы государственных обязательств, подотчетных обществу.

После десятилетий управления социальной сферой по остаточному принципу или методом от достигнутого и практически полного отсутствия опыта стратегического управления социальными процессами сегодня в Российской Федерации формируются условия для новых управленческих моделей.

Несмотря на всю сложность предлагаемой модели повышения эффективности бюджетных расходов на детей, уже наработанный в этой области опыт, актуальность конечных целей и возможность привлечения таких институтов, как Общественная палата, уполномоченный по правам ребенка при Президенте Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, соответствующие комитеты Федерального собрания Российской Федерации, наиболее продвинутые НКО, формируют хорошие предпосылки для ее успешного воплощения. Принципиально важную роль в реализации представленных предложений играют поддержка и опыт, накопленный Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в вопросах обеспечения прав ребенка, повышения качества жизни детей и семей с детьми.

Научное исследование, положенное в основу данной статьи, проводилось в соответствии с Соглашением о сотрудничестве между Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Государственным научно-исследовательским институтом системного анализа Счетной палаты Российской Федерации (НИИ СП), подписанным 25 января 2010 г. Период, охваченный исследованием: 2007–2009 гг., в ряде случаев временной отрезок был расширен до 2005–2010 гг.

ЛИТЕРАТУРА

Анализ эффективности использования бюджетных средств, направленных на формирование активной социальной и демографической политики в интересах отдельных групп населения. М.: НИИ СП, 2010, шифр НИР 1.2.1.

Здоровье населения Приморского края в 2009 году. Государственный доклад / под ред. Кривелевича Е. Б. Владивосток: ГУЗ ПК МИАЦ, 2010.

Мониторинг экономики образования: организационная схема и инструментарий. Информационный бюллетень № 9 (32) 2007. М.: ГУ - ВШЭ, 2007. 212 с.

Основные результаты международного исследования образовательных достижений учащихся PISA-2006. М.: Центр оценки качества образования ИСМО РАО, 2007.

Развитие образования Приморского края в рамках реализации национального проекта «Образование». 2009: доклад / под ред. В. Ф. Шаповалова. Владивосток: Приморскстат, 2009. 41 с.

Совет при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию. Особенности состояния здоровья современных школьников [Электронный ресурс]: материалы к докладу «Школа — 2020. Какой мы ее видим? М., 2008. Режим доступа: <http://tsr-online.ru/doc/norm/280.doc>, свободный.

Соколин В. Л. Российский статистический ежегодник. 2009: стат. сб. / В. Л. Соколин. М.: Росстат, 2009. 795 с.

Статистические данные, представленные на сайте Министерства регионального развития [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation.

Степашин С. В. Аудит эффективности как важная форма государственного финансового контроля // Аудит эффективности: опыт, проблемы, перспективы: материалы круглого стола Седьмого Петербургского международного экономического форума. М.: Финансовый контроль, 2003

Степашин С. В. Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2008. С. 58. ФЦП: Программа «Дети России» на 2007–2010 годы [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2007/210>, свободный.

ГЕНЕТИЧЕСКИ МОДИФИЦИРОВАННЫЕ ОРГАНИЗМЫ: КОНТРОЛЬ НАД ОБЩЕСТВОМ ИЛИ ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ?

Копейкина В.Б., ответственный редактор журнала SPERO

В статье говорится о социальных, экономических и других проблемах, связанных с использованием генетически модифицированных организмов (ГМО) в продуктах питания. Автор обращает внимание на то, что без активного участия гражданского общества в принятии решений по этому вопросу существуют риски возникновения негативных последствий разного рода, в том числе резкое сокращение доступных традиционных продуктов питания. На примере реакции европейского и российского общества на распространение ГМО в статье показаны реальные возможности общественного контроля в этой сфере.

Генетически модифицированные организмы (ГМО) — это живые организмы, которым путем внедрения чужеродных генов были приданы новые свойства. Технологию, позволяющую создать ГМО, — генную инженерию — часто называют современной биотехнологией.

Данная технология имеет большие перспективы в самых разных сферах человеческой жизни. Однако, как и любая другая, она должна применяться с осторожностью и целью ее внедрения не должно являться лишь получение прибыли.

Генная инженерия уже многие годы с успехом используется в медицине. Например, при помощи трансгенной бактерии производится человеческий инсулин, который уже спас сотни тысяч человеческих жизней. В таких случаях ГМО находятся в закрытом пространстве лаборатории и никак не взаимодействуют с окружающей средой, а конечным продуктом является не сам ГМО (например, бактерия с измененным генетическим кодом), а его производное — то есть, как в данном случае, инсулин. Такое использование ГМО гораздо безопасней.

Наиболее массово данная технология применяется в сельском хозяйстве. С ГМО (а не с его производными) сталкивается в обычной жизни каждый человек и фактически ежедневно. Кроме того, эти новые организмы попадают в окружающую среду. Например, создан картофель, имеющий ген земляной бактерии *Bt*, который придает ему устойчивость к колорадскому жуку. Сельскохозяйственные ГМ-культуры выращиваются в открытом грунте и взаимодействуют с окружающей средой, являются продуктом, который идет в пищу человеку, животному или применяется в качестве сырья для производства продуктов питания. Наибольшие опасения у общественности и специалистов вызывает использование ГМО в сельском хозяйстве, при производстве продуктов питания и в лесоводстве. С каждым годом экологические, медицинские, экономические и социальные риски при распространении и использовании ГМО и ГМ-продуктов становятся все более явными.

На фоне неприятия продуктов современной биотехнологии большинством населения планеты, обнаружения новых фактов их опасности для здоровья и окружающей среды и их настойчивого внедрения в сельскохозяйственную и пищевую промышленности, общественные организации все чаще берут на себя функции контроля над соблюдением экологических и гражданских прав.

С каждым годом экологические, медицинские, экономические и социальные риски при распространении и потреблении ГМО и ГМ-продуктов становятся все более явными. Контроль над использованием ГМО — это часть грамотной социальной политики государства, которая в настоящее время в ряде стран уже во многом сформировалась как ответ на требования граждан.

Европейские потребители еще в прошлом веке добились честной маркировки продуктов питания, содержащих ГМО, и развития сегмента экологически безопасных продуктов питания (organic). В России и странах СНГ ситуация иная. Сертифицированных экопродуктов в магазинах очень мало, их производство не налажено. В то же время ГМО могут встретиться потребителю в самых разных продуктах — от колбасы до детского питания, на которых нет маркировки. По данным выборочного тестирования ряда неправительственных организаций и научных институтов, в 2004 г. до 30% продуктов детского питания (в магазинах Москвы), содержащего сою и кукурузу, имели в своем составе трансгенные компоненты, затем эта цифра снизилась до 16–20%¹. По последним данным, количество таких продуктов совсем невелико. Но после вступления в силу новой редакции ФЗ «О защите прав потребителя» в 2007 г. возникла другая опасность. Продукты могут содержать небольшое количество трансгенов (менее 0,9% от соответствующего компонента), и в таком случае по закону не будут считаться «содержащими ГМО». Сколько таких продуктов находится на рынке, никто сказать не сможет. При этом нет никаких научных данных, позволяющих утверждать, что существует некая безопасная доза ГМО. Иными словами, широко используемое в регулировании различного рода примесей понятие «предельно допустимой концентрации — ПДК» в данном контексте не работает.

Надо ли смириться с тем, что ГМО везде? Именно на это рассчитана долгосрочная стратегия компаний-производителей ГМ-растений и ГМ-продуктов. Есть ли у общества возможность влиять на ситуацию?

Россия по состоянию на 2011 г. не выращивает ГМ-культуры, но, если это произойдет, экологические риски коснутся напрямую и ее граждан. Согласно Конституции РФ, каждый человек имеет право на благоприятную окружающую среду. ГМ-культуры будут влиять на ее состояние, так как это живые организмы, способные к размножению, скрещиванию, являющиеся частью пищевой цепи. Осуществление общественного контроля в сфере использования ГМО как в России, так и в любом другом правовом государстве — способ предотвратить или минимизировать все возможные риски.

Об опасностях применения при производстве продуктов питания и в сельском хозяйстве генной инженерии, об экологической, экономической, социальной ущербности «трансгенных» проектов, продающихся под лозунгом «Накормим голодных!», общественность и независимые специалисты предупреждали еще в начале 1990-х гг. прошлого века, когда впервые ГМ-организм был использован при производстве продуктов питания в США.

Европейская общественность особенно активно выразила свое настороженное отношение к ГМО в 1996 г. Все началось с первого груза трансгенной

¹ Содержание генетически модифицированных компонентов в образцах пищевой продукции. Институт физиологии растений РАН им. А. К. Тимирязева. 2007, 2008 гг. / Личное интервью заместителя директора ИРФАН по научной части В. Д. Цыдендамбаева.

американской сои, пришедшего в Европу. Старый Свет усмотрел в этом не только угрозу для окружающей среды и здоровья населения, а также для производителей натуральных продуктов, но и наступление на права потребителя. «Корпорации, прочь от нашей тарелки!», «Мы не хотим продуктов Франкенштейна!» — такова была реакция людей на распространение ГМО. В итоге ЕС первым в мире ввел маркировку на трансгенные продукты питания, чтобы потребитель имел возможность выбрать между генно-инженерным и натуральным товаром.

В результате общественных протестов и потребительских бойкотов количество продуктов, содержащих ГМО, в ЕС резко сократилось, массовой высадки ГМ-растений на полях Европы также не получилось. С 1998 г. по 2003 г. действовал пятилетний мораторий на новые сорта ГМО, продукцию из уже существовавших в тот момент сортов ГМ-культур люди покупали крайне неохотно, а ГМ-растения высаживались в небольшом объеме лишь в немногих странах. После снятия моратория площади ГМ-полей в ЕС не увеличиваются.

РИСКИ И ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В СВЯЗИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ГМО

ГМ-продукты можно разделить на три категории:

- 1) Продукты, содержащие ГМ-ингредиенты (в основном трансгенные кукуруза и соя). Эти добавки вносятся в пищевые продукты в качестве структурирующих, подслащающих, красящих веществ, а также в качестве веществ, повышающих содержание белка.
- 2) Продукты переработки трансгенного сырья (например, соевый творог, соевое молоко, чипсы, кукурузные хлопья, томатная паста).
- 3) Трансгенные овощи и фрукты, а в скором времени, возможно, и животные, непосредственно употребляемые в пищу.

Наука выделяет следующие основные риски потребления в пищу ГМ-продуктов.

- Угнетение иммунитета, возможность острых нарушений функционирования организма, таких как аллергические реакции и метаболические расстройства, в результате непосредственного действия трансгенных белков.
- Влияние новых белков, которые продуцируют встроенные в ГМО гены, неизвестно. Человек их ранее никогда не употреблял, и поэтому неясно, являются ли они аллергенами. Около 25% всех так называемых патогенез-зависимых белков, активно используемых для получения ГМ-растений, также обладают выраженными аллергическими свойствами.
- Различные нарушения здоровья в результате появления в ГМО новых, незапланированных белков или токсичных для человека продуктов метаболизма. Эти нарушения могут возникнуть в связи с множественным эффектом белков ГМО: при получении ГМО в лаборатории невозможно заранее предвидеть, в какой именно

участок генома встроится новый ген и сколько его копий окажется в организме-получателе.

- Никто не смог доказать, что одни и те же копии одного и того же гена работают одинаково. Они могут экспрессировать белок, могут его не экспрессировать, могут экспрессировать его менее или более активно, из-за сбоя в метаболизме ГМО может синтезировать непредсказуемые токсичные для человека вещества и т.д.
- Уже существуют убедительные доказательства нарушения стабильности генома растения при встраивании в него чужеродного гена. Все это может послужить причиной изменения химического состава ГМО и возникновения у него неожиданных, в том числе токсических свойств. Негативное воздействие на здоровье может также проявиться в связи с наличием во встраиваемом фрагменте ДНК «технологического мусора», включающего, в том числе, гены вирусов бактерий.
- Появление устойчивости патогенной микрофлоры человека к антибиотикам. При получении ГМО до сих пор используются маркерные гены устойчивости к антибиотикам, которые могут перейти в микрофлору кишечника, что было показано в соответствующих экспериментах. Это может привести к медицинским проблемам — невозможности вылечить многие заболевания, так как антибиотики будут неспособны уничтожать опасные бактерии.
- Нарушения здоровья, связанные с накоплением в организме человека гербицидов. Большинство известных трансгенных растений не погибают при массовом использовании сельскохозяйственных химикатов и могут их аккумулировать. Есть данные о том, что в частности сахарная свекла, устойчивая к гербициду глифосат, накапливает его токсичные метаболиты.
- Сокращение поступления в организм необходимых веществ. В основе современных исследований на безопасность ГМО лежит концепция «существенной эквивалентности», согласно которой ГМ-продукты так же безопасны, как и их традиционные аналоги, и, следовательно, в обязательном порядке проводится только композиционное сравнение между ГМ-продуктом и его аналогом. Однако до сих пор, по мнению независимых специалистов, нельзя точно сказать, например, является ли состав обычных соевых бобов и ГМ-аналогов эквивалентным или нет. При сравнении различных опубликованных научных данных выясняется, что некоторые показатели, в частности, содержание фитоэстрогенов, в значительной степени разнятся.
- Отдаленные канцерогенный и мутагенный эффекты. Каждая вставка чужеродного гена в организм — это мутация, она может вызывать в геноме нежелательные последствия, и к чему это приведет — никто не знает и знать на сегодняшний день не может. При изменениях, вносимых чуждым геном в эволюционно отлаженный геном, не предполагать вероятность возникновения токсичных, аллергенных, канцерогенных и мутагенных продуктов (веществ) невозможно, поэтому независимые специалисты не исключают проявления в будущем негативных эффектов, связанных с такими веществами, у потреблявшего ГМО человека.

Некоторые примеры выявленных опасностей ГМ-продуктов.

- Для производства пищевой добавки триптофан в США в конце 80-х гг. XX века была создана ГМ-бактерия. Однако вместе с обычным триптофаном, по невыясненной до конца причине, она стала вырабатывать этиленбистриптофан. Это соединение явилось причиной тяжелых недугов (мышечные боли, спазмы дыхательных путей) сотен и гибели десятков человек.
- По данным исследований, проведенных в Университете Урбино (Италия) в 2002 г., у мышей, которым скармливалась ГМ-соя, наблюдались изменения в печени и нарушения ее функций.
- Профессор Арпад Пуштай в 1998–1999 гг. в Университете г. Абердина (Шотландия), исследуя крыс, которые 9 месяцев питались трансгенным картофелем, модифицированным лектином подснежника, выявил негативные изменения состояния слизистой оболочки кишечника, частичную атрофию печени и изменение тимуса, а также изменения относительного веса внутренних органов, по сравнению с контрольными крысами. Позднее в научной литературе появились результаты исследований, проведенных на культурах клеток крови человека и колоректальной карциномы, подтверждающие результаты Пуштай.
- По данным исследований британских ученых в рамках государственного проекта «Оценка риска, связанного с использованием ГМО в продуктах питания для человека» (Evaluating the risks associated with using GMOs in human foods), обнародованных в 2002 г., трансгены имеют свойство задерживаться в организме человека и в результате так называемого «горизонтального переноса» встраиваться в генетический аппарат микроорганизмов кишечника человека. Ранее подобная возможность отрицалась.
- Согласно данным отчета Института питания РАМН 1998 г., у крыс, получавших трансгенный картофель компании «Монсанто», как через месяц, так и через шесть месяцев эксперимента наблюдались: статистически достоверное снижение массы тела, анемия и дистрофические изменения печеночных клеток.
- Согласно внутреннему докладу компании «Монсанто», обнародованному со скандалом в июне 2005 г., у подопытных крыс, которых кормили ГМ-кукурузой линии MON 863, возникли изменения в кровеносной и иммунной системах.
- После начала массового выращивания трансгенной сои в Аргентине в провинции Санта-Фе и других внутриутробные пороки развития у детей стали неуклонно расти. Исследования лаборатории молекулярной эмбриологии Университета Медицинской школы Буэнос-Айреса подтвердили, что проблемы со здоровьем младенцев в стране связаны с влиянием глифосата.

Глифосат — активное вещество гербицида раундап. Именно к нему устойчивы большинство трансгенных растений в мире. Остаточное количество вещества остается на растениях и попадает в пищу человеку. В Европейском союзе после внедрения трансгенных культур, этот показатель подняли до 20 мг/кг. До этого он равнялся 0,15 мг/кг. Такое же увеличение предельно допустимых норм произошло в США после выдачи разрешения на выра-

щивание первой трансгенной культуры, устойчивой к гербициду раундап. В России концентрация глифосата в продуктах пока остается на прежнем уровне. Согласно Методическим указаниям 4.1 от 2005 г. «Методы контроля. Химические факторы. Определение остаточных количеств глифосата в зерне и масле сои, семенах и масле подсолнечника методом высокоэффективной жидкостной хроматографии», в России временный максимально допустимый уровень содержания глифосата в зерне сои — 0,15 мг/кг.

Наряду с рисками для здоровья существуют серьезные *экологические* и *агротехнические риски*, связанные с распространением ГМО, описанные как в специальной, научной, так и в популярной литературе².

Перечень *экономических рисков*, возникающих в связи с использованием ГМО в производстве продуктов питания и сельском хозяйстве, для России будет расти по мере ее интеграции в глобальное экономическое пространство. Основной удар может быть нанесен по имиджу России как производителя натуральных продуктов. Известно, что в мире спрос на экологически чистую продукцию неуклонно растет. В частности, российские агропредприятия неоднократно посещала делегация Министерства сельского хозяйства и защиты прав потребителей Германии; было не раз заявлено, что Германия планирует в будущем наладить импорт ряда наименований сельскохозяйственной продукции из России, при условии отсутствия в ней ГМО и минимальном содержании химикатов. Россия имеет большой потенциал в этой области, но массовое выращивание ГМО навсегда исключит подобную перспективу.

ГМ-растения рекламируются как панацея от сельскохозяйственных вредителей и болезней, но на деле это оказывается не так. ГМ-культуры уже разорили не одно поколение индийских фермеров. За последние несколько лет тысячи фермеров в Индии покончили жизнь самоубийством, другие, пытаясь расплатиться с долгами, продают свои органы. Причина — колоссальные убытки из-за выращивания ГМ-хлопчатника. Вопреки обещаниям компании «Монсанто», растения оказались подвержены большому количеству болезней и не дали фактически никакого урожая, при этом цена, которую фермеры заплатили за семена компаниям, в среднем была в 4 раза выше, по сравнению со стоимостью обычного хлопчатника.

Существует и другая проблема, связанная с экономическими особенностями выращивания ГМО. Все генные вставки, встраиваемые в геном растения для получения ГМО, являются объектом интеллектуальной собственности, следовательно, их использование платно. Но кроме регулярных отчислений, которые фермеры выплачивают компаниям за использование трансгенных ГМ-семян, значительные финансовые потери могут понести фермеры и даже обыкновенные дачники, специально не выращивающие ГМ-растения.

90% всех существующих в мире трансгенных культур — это растения, устойчивые к определенным химикатам, в основном к гербициду «Раундап» производства компании «Монсанто». Покупатель, приобретающий семена устойчивых к гербициду растений, обязан приобрести у той же компании и химикат.

² Подробнее см. *Копейкина В. Б. и др.* ГМО: контроль над обществом или общественный контроль. М. 2005.

В 2004 г. «Монсанто» изобличила 500 фермеров в незаконном использовании запатентованных компанией семян. Не все из сельхозпроизводителей были привлечены к ответственности, однако неизвестно, действительно ли фермеры высадили семена, не заплатив, или эти семена принесло на поля ветром, или произошло переопыление, как это было в случае канадского фермера Перси Шмайзера. Его громкое дело обошло страницы мировых газет: заподозрив, что на соседнем поле выращивают ГМ-рапс, он проверил свои посевы и обнаружил трансгенные растения. Однако потребовать возмещения вреда ему как производителю органического рапса Шмайзер не успел, так как «Монсанто» сама подала на него в суд. Фермер должен был выплатить многотысячный штраф.

Недовольны и фермеры, сознательно выращивающие ГМО. Некоторым из них кажется, что выращивать ГМ-сою выгодно, поскольку гербицид «Раундап» хорошо защищает поля от сорняков и стоит не очень дорого, но другие считают это лишь очередным маркетинговым ходом.

Фермер Вернон Гансебом из штата Небраска (США) в интервью газете Omaha World Herald в 2004 г. заявил следующее: «Они снижают цены на "Раундап", но повышают цены на семена. Да, патенты обходятся не дешево, но цены растут в геометрической прогрессии. Не я один обеспокоен этим».

Возникает вопрос, почему американские фермеры активно выращивают ГМО? Кроме дотаций и иной помощи со стороны государства, этому есть еще одно очень простое объяснение. Последние годы фермеры США сталкиваются с уменьшением прибыли. В частности, цена метрической тонны сои в начале века упала на 62% по сравнению с 1990 г., и землевладельцам пришлось увеличивать площади посевов, чтобы остаться в бизнесе. В такой ситуации любая технология, предполагающая использование больших площадей (а ГМ-культуры нацелены именно на использование в крупных хозяйствах и отдачу в виде однородного, массового продукта), оказывается крайне востребована. Тем более — в условиях постоянного поощрения со стороны государства возделывания ГМ-растений.

Использование ГМО также порождает массу *этических* противоречий и вопросов. Этично ли изменять генную структуру существ для получения коммерческой прибыли? Этично ли изменять генную структуру, не будучи уверенным, каковы будут последствия? И, конечно, возникает вопрос этических рамок для самих ученых, создающих ГМО. Обладают ли нынешние генные инженеры высокой профессиональной этикой? Доступна ли информация об их деятельности для общества?

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ: ДЛЯ ЧЕГО ОН НЕОБХОДИМ?

В марте 2001 г. биотехнологическая компания «Монсанто» объявила о приостановлении продажи трансгенного картофеля сорта Naturemark Vt и о готовности выкупить любое количество его семян, уже приобретенных фермерами Северной Америки. «Монсанто» заявила, что причиной этого решения было желание компании сфокусировать свою деятельность на других сортах, для которых существуют более значительные рынки сбыта.

Однако истинной причиной такого радикального и убыточного для компании шага стал повальный отказ от этого картофеля фермеров, трех круп-

нейших производителей картофельных чипсов в Северной Америке — McCain Foods, Lamb Weston и J. R. Simlot, которые под давлением общественности заявили, что не будут более использовать в своей продукции ГМ-компоненты.

Подобных примеров, когда потребителям разных стран удалось повлиять на политику биотехнологических компаний и заставить их соблюдать свои права, не так много, но они ясно показывают, что общественный контроль в сфере биобезопасности возможен и что сложная и опасная работа множества экологических и потребительских организаций по всему миру приносит свои плоды.

Еще большую важность общественный контроль получает в условиях глобализации, когда реальную власть над миром получают не правительства отдельных стран, а транснациональные корпорации (ТНК), основная цель которых — получение и увеличение прибыли.

Однозначного определения общественного контроля (или, как его называют в англоязычной литературе, public watch) нет. Поэтому рискну предложить свое. Общественный контроль — это тщательно продуманный и спланированный комплекс действий различного уровня и направленности, призванный повлиять на процесс принятия государственных решений и/или на политику компаний в целях повышения их открытости и социальной ответственности.

Для чего нужен общественный экологический контроль? Мировой опыт демонстрирует высокий потенциал вовлечения общественности в обеспечение соблюдения требований природоохранного и потребительского законодательства. Предоставление доступа к информации о загрязнении окружающей среды, составе продуктов питания поощряет предприятие к принятию мер по предотвращению загрязнения, повышает его корпоративную ответственность перед гражданами.

Общественный контроль содействует более полному соблюдению экологических требований, требований в области биологической и продовольственной безопасности путем применения инструментов, которые позволяют:

- оценивать и сопоставлять экологические показатели предприятий и биологическую безопасность продукции;
- обеспечивать общедоступность информации;
- стимулировать интерес со стороны (потенциально) потерпевших к предприятиям, показатели работы которых значительно ниже обычных показателей для их сектора;
- использовать давление со стороны общественности и СМИ для усиления природоохранного законодательства и нормативов продовольственной безопасности и полного соблюдения действующих требований;
- налаживать постоянный диалог между предприятиями, контрольно-надзорными органами и общественностью.

Основной движущей силой общественного контроля являются НКО, защищающие права и интересы граждан. Но даже на Западе, где общественная активность традиционно выше, число людей, вовлеченных в деятельность таких организаций, не превышает 3–5% населения. В нашей стране эта цифра, наверно, исчисляется десятками долями процента. Очевидно, что без поддержки самих граждан работа в области общественного контроля бывает не очень эффективной. В развитых странах при осуществлении общественно-

го контроля НКО опираются, как правило, на так называемый средний класс. Это достаточно большая прослойка, например, в США к ней причисляют треть всего населения страны.

Бизнес большинства ТНК во многом весьма зависим от позиции среднего класса развитых государств — наиболее экономически сильного потребителя продукции ТНК. Потребитель экономически развитых государств Европы и Северной Америки по своему уровню дохода и образования обладает уникальной возможностью — делать осознанный выбор в пользу продукции экологически или социально ответственной компании, а не более дешевого продукта, но произведенного экологически (или социально) разрушительными ТНК. В развивающихся странах ситуация иная: потребитель там по своему уровню доходов, как правило, лишен возможности действительно свободного выбора — он вынужден покупать продукт наиболее дешевый, вне зависимости от степени экологической или социальной ответственности компании-производителя. Таким образом, сложившиеся в последние десятилетия новые, так называемые «экологически чувствительные рынки», где доминирует наиболее платежеспособный массовый потребитель — средний класс развитых стран (в первую очередь, Европы), являются мощным фактором «экологизации» ориентированного на эти рынки бизнеса.

В качестве примера общественного контроля, эффективность которого была целиком и полностью обусловлена поддержкой и активной позицией среднего класса, можно привести кампанию против вырубки старовозрастных лесов Карелии. В середине 1990-х г. крупнейшая лесозаготовительная финская компания «Энсо» договорилась с властями Карелии о вырубке старовозрастных лесов на границе России и Финляндии. Естественно, «зеленые» не могли не встать на защиту так называемого «зеленого пояса» Карелии. Но акции прямого действия только вызвали раздражение чиновников и местных жителей, которым долгое время внушали, что рубка леса — единственный для них источник дохода. Тогда было решено действовать путем давления на компании на их родине. Карельская древесина шла на экспорт в европейские страны и использовалась для производства бумаги. В этих странах была организована кампания по отказу потребителей от товаров, произведенных из российских старовозрастных лесов. Она была настолько успешной, что «Энсо» ощутила реальные убытки и была вынуждена пойти на переговоры с экологическими организациями, а затем объявить мораторий на рубки в спорной зоне.

Эта кампания послужила толчком для развития системы общественного экологического контроля в российском лесном секторе. В некоторых регионах страны усилиями крупных международных и небольших региональных организаций удалось добиться многого: собрана информация о сохранившихся участках ненарушенных лесов, налажен диалог с самыми крупными иностранными лесодобывающими компаниями, работающими в конкретных регионах, начат процесс добровольной лесной сертификации и т. д. На то, чтобы прийти к сотрудничеству с властями и бизнесом, ушло более 10 лет. Нельзя сказать, что сейчас все абсолютно гладко, но общественность получила реальную возможность контролировать этот сектор, с мнением экспертов экологических организаций считаются и учитывают их при принятии решений на самом высоком уровне.

Создать такую же систему общественного контроля в области биобезопасности можно, и Европа уже сделала немало важных шагов в этом направлении.

ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРОТИВОСТОЯНИЯ ГМО

Результаты социологического опроса, проведенного в 2010 г. организацией изучения общественного мнения «Евробарометр» по заказу Европейской Комиссии, показали, что 61% граждан против развития отрасли трансгенных продуктов питания, 59% считают такие продукты опасными для здоровья. В 2010 г. более 1 млн европейцев подписали обращение к Европейской Комиссии с требованием не допускать на рынок ЕС новые трансгенные культуры.

Для того чтобы добиться столь ярких результатов — активного нежелания большинства населения стран ЕС употреблять в пищу ГМ-продукты и отказа производителей от использования ГМО — потребовалось несколько лет целенаправленной работы большого числа активистов, организаций и экспертов. Можно сказать, что точкой отсчета кампании против ГМО стал 1996 год. Тогда в Европе произошло сразу пять важных событий, которые и придали большой общественный резонанс проблеме ГМО. Во-первых, Великобритания объявила о случаях заболевания человека коровьим бешенством. Во-вторых, в этом же году из США в европейские порты прибыли первые партии трансгенных кукурузы и сои. В-третьих, было объявлено о первом в мире успешном опыте по клонированию животного — в Великобритании появилась овечка Долли.

В-четвертых, США и Канада задействовали механизмы ВТО, чтобы добиться снятия европейского запрета на мясо коров, выращенных с использованием гормонов роста. И последнее — биотехнологическая компания «Монсанто» подала в суд на Европейскую Комиссию в связи с тем, что та не одобрила использование ГМ-гормонов при производстве молока. Все эти события всколыхнули общественность. Волна протестов была настолько сильной, что уже в 1998 г. в Европе был введен мораторий на выращивание и использование ГМО.

В европейской кампании против ГМО участвовало большое число НКО: экологические, потребительские, социальные, а также фермерские союзы. В общей сложности в ней приняли участие более 100 НКО. Во многом успех кампании был обусловлен именно объединением большого числа локальных, национальных, европейских и международных организаций для достижения общей цели. Основными участниками европейской кампании против ГМО стали НКО, работающие в области охраны окружающей среды, защиты прав потребителей, экономического и социального развития, сельского хозяйства. Но было бы неправильным утверждать, что основой успеха кампании против ГМО в Европе стало именно большое число участников, поскольку такой же широкий спектр институтов гражданского общества так же полно представлен и в США.

Наиболее активное участие в кампании приняли две международные экологические организации «Гринпис» и «Друзья Земли», а также Consumers International. Среди европейских можно выделить такие НКО, как A Seed Europe, Ecoropa, Association of European Consumers, European Farmers' Coordination (CPE). Также в кампанию были вовлечены многие национальные и локальные НКО и объединения небольших фермерских хозяйств, ведущих органическое земледелие.

По данным «Евробарометра», в 2003 г. индекс доверия общества к информации по проблеме безопасности, поступающей от НКО, уже был на порядок выше, чем от научных институтов, органов власти и компаний. Доверие

к государственным органам в Европе сильно пошатнулось после скандалов, связанных с коровьим бешенством.

Стоит отметить, что акции на национальном и местном уровнях были более эффективны, чем на общеевропейском. По мнению некоторых аналитиков, причина этого заключается в том, что акции, направленные против европейских институтов власти, были более мягкими и спокойными, по сравнению с мероприятиями национального масштаба. Сравнительно с европейскими, национальные, а тем более местные органы власти ближе к общественности, и повлиять на их решения несколько проще.

Параллельно с просвещением потребителя и давлением на производителя в Европе возникла новая форма противостояния ГМО — зоны, свободные от ГМО (ЗСГМО). Инициаторами их создания стали уже не только общественные организации, но и местные власти и даже бизнес. Они начали создавать различные коалиции. Первое объединение организаций, выступающих за создание ЗСГМО, возникло в 2001 г. во время кампании «За Словению, свободную от ГМО». В 2003 г. она преобразовалась в первую на территории Европы коалицию «Биорегион Альпы-Адрия», свободный от ГМО. Он включает в себя ряд фермерских хозяйств Словении, две австрийские и две итальянские провинции.

По инициативе регионов Верхняя Австрия (Австрия) и Тоскана (Италия) в ноябре 2003 г. 10 регионов объявили себя Европейской сетью регионов, свободных от ГМО. Документ о праве регионов запрещать ГМО на своих территориях был подписан министрами сельского хозяйства всех 10 регионов. С тех пор число членов сети значительно выросло.

Затем в ноябре 2003 г. в Риме (Италия) была создана Ассамблея регионов, свободных от ГМО. В ее состав вошли администрации регионов Италии и политические партии. Ее целью стали защита агропромышленного комплекса и поддержание высокого качества продукции. Коалиция призвала к ужесточению нормативных актов о сосуществовании ГМ-культур с органическими и традиционными, основой которых должен стать принцип «загрязнитель платит». В январе 2005 г. Ассамблея инициировала еще одну международную кампанию. Распространенная ею и организацией «Друзья Земли Европы» петиция о ЗСГМО была поддержана большим количеством организаций.

Движение по созданию ЗСГМО набирает силу, его приверженцы провели ряд крупных международных форумов. В рамках одного из них в 2005 г. был принят знаменитый Берлинский манифест «О зонах, свободных от ГМО, и защите биоразнообразия в Европе».

В нем, в частности, говорится: «Разнообразие регионов подчеркивает уникальность самой Европы. В условиях глобальной экономики необходимы общеевропейские стандарты пищевой безопасности, прозрачности, ответственности, охраны окружающей среды и природы и доступа к рынкам. Эти стандарты не должны подавлять местное и региональное самоопределение народов Европы. Мы будем защищать эти права и обязанности, красоту и прелесть наших регионов по всей Европе».

Местные власти и граждане, не возлагая особых надежд на национальные и общеевропейские законы и регулирующие органы, сами успешно выстраивают систему защиты своего сельского хозяйства и продуктов питания от генетического загрязнения. Это движение уже охватило все континенты. На сегодня в мире создано более 5 тыс. зон, свободных от ГМО, различного

уровня (от ассоциации фермерских хозяйств до целых государств, таких как Швейцария, в которой до 2013 г. действует мораторий на высадку ГМ-культур). В ЕС это движение ширилось, несмотря на отсутствие на национальном уровне законодательных мер, обеспечивающих возможность регулировать распространение ГМО на местном уровне. Около 10 лет продолжался спор о том, имеют ли право отдельные административные единицы накладывать ограничения на ГМ-культуры, которые одобрены на уровне ЕС. В 2011 году в этой сфере произошли изменения.

В июле Европейский Парламент одобрил предложения по изменению законодательства, разрешающие регионам Евросоюза запрещать ГМ-растения на своих территориях и принимать меры по ужесточению регулирования их распространения. Это также означает, что в регионах теперь вправе требовать с фермера или компании, виновных в генетическом загрязнении (переопылении трансгенными вставками) посевов соседей, заплатить за нанесенный ущерб.

Ранее местные советы и страны, создавая такие зоны, пользовались пробелами в законодательстве, постоянно попадая под удар Европейской Комиссии, которая считала эти инициативы незаконными. Принцип «загрязнитель платит» в сфере биотехнологий с большими оговорками и с трудом удалось внедрить лишь в законодательство некоторых стран. Теперь плохо контролируемые свои трансгенные посева компании окажутся в куда более сложном положении, так как появилась реальная угроза финансовых потерь при распространении ГМ-растений либо генных вставок с пылью и насекомыми за пределы поля.

СИТУАЦИЯ В РОССИИ

Сегодня в России разрешены к реализации населению 17 линий трансгенных культур (соя, картофель, кукуруза, свекла, рис), с каждым годом увеличиваются объемы поставляемых в страну ГМ-кормов для животных. К выращиванию не допущено ни одно ГМ-растение, однако имеются экспериментальные поля с различными трансгенными плодовыми, овощными и злаковыми культурами.

Произведенные социологические и интерактивные опросы в СМИ свидетельствуют: российские потребители предпочитают продукты без ГМО или их производных.

В 2011 году Левада-Центр провел новый опрос об отношении россиян к трансгенам. Выяснилось, что более половины жителей страны (56%) резко отрицательно относятся к распространению в России продуктов с генетически измененными свойствами. 25% ответили на этот же вопрос — скорее отрицательно. Таким образом, общее число негативно настроенных по отношению к ГМО россиян составляет 81%. В 2003 году, когда Центр проводил первый такой опрос, эта цифра составляла 41%.

Однако, несмотря на столь явную обеспокоенность общества проблемами ГМО, представители общественных организаций, как правило, слабо вовлечены в процессы принятия решений в этой сфере. Лишь в последнее время в результате жесткого прессинга с их стороны ситуация начала медленно меняться.

Экологи уверены, что России необходимо учитывать обеспокоенность мирового сообщества относительно безопасности внедрения ГМО. В преамбуле к Картахенскому протоколу по биобезопасности сказано, что его приняли, «сознавая быстрое распространение современной биотехнологии, а также растущую обеспокоенность общественности в связи с ее потенциальным вредным воздействием на биологическое разнообразие, а также с учетом рисков для здоровья человека».

Экологов настораживает, что до сих пор:

- общественность не представлена во многих важных органах, влияющих на принятие решений, в частности, во вновь созданной Межведомственной комиссии по генной инженерии, а сами они зачастую не являются независимыми от лиц, заинтересованных в скорейшей коммерциализации ГМ-культур;
- не обеспечен эффективный контроль за передвижением ГМ-продуктов питания и кормов через государственные границы;
- существующая система контроля и возможности тестирования не гарантируют даже частичного выполнения Закона «О защите прав потребителей».

Рынок экологически чистых продуктов в последние годы бурно развивается: в 2020 г., по оценкам специалистов Министерства сельского хозяйства РФ, его емкость может достичь 400 млрд долларов. Причем у России, по их мнению, есть шансы занять около четверти этого рынка.

При этом необходимо разработать и внедрить законодательно оформленную программу экологически безопасного производства, которая будет отвечать требованиям потенциальных стран-импортеров.

Теоретически Россия еще с 2001 г. готовится к широкомасштабному производству экологически безопасной продукции. В «Основных направлениях агропродовольственной политики правительства Российской Федерации на 2001–2010 годы» отмечается, что стратегическими задачами агропродовольственной политики государства являются: «производство экологически чистых продуктов питания и сохранение природных ресурсов для аграрного производства на основе повышения его технологического уровня и внедрения ресурсосберегающих и экологически чистых технологий».

Содействие реализации этой идеи на практике — одна из задач общественности.

В России на федеральном уровне действуют несколько общественных инициатив, основными задачами которых являются предотвращение выращивания трансгенных культур на полях страны и защита прав потребителя на информацию о ГМО. Благодаря их деятельности, сегодня в России нет ни одного коммерческого поля с трансгенными культурами, а общественность через СМИ и информационные проекты НКО регулярно получает информацию о рисках использования ГМО и продуктах, которые могут их содержать.

В регионах России НКО удастся достичь не менее, а иногда даже более интересных результатов. Костромская область — один из регионов, где общественность ведет активную работу по ограничению распространения ГМО и обеспечению более эффективного контроля над ними. Вопросами ГМО в области в основном занимается Костромское областное экологическое движение «Во имя жизни», член общественной коалиции — Альянса СНГ «За биобезопасность».

В феврале 2006 г. Движение выиграло суд против ООО «Буйский мясокомбинат». Представитель «Во имя жизни» Тамара Добрецова обратилась в городской суд г. Буя с требованием признать бездействие (по непредоставлению информации о содержании ГМО в продукции в течение установленного законом срока) ООО «Буйский мясокомбинат» незаконным. Судебный процесс продолжался более полугода, в итоге было принято решение в пользу истца: суд обязал комбинат предоставить информацию о содержании ГМО в своей продукции костромским экологам, а бездействие ответчика было признано незаконным.

В марте того же года движение «Во имя жизни» выиграло судебное дело против Территориального управления по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Костромской области и Центра гигиены и эпидемиологии Костромской области (бывший Санэпиднадзор), в чьи обязанности входит осуществление контроля над содержанием трансгенов в продуктах питания. Свердловский суд г. Костромы обязал ответчиков предоставить все данные о проверках с наименованиями фирм производителей, что в итоге было сделано.

Летом 2007 г. специалисты движения «Во имя жизни» разработали проект Закона «О продовольственной безопасности Костромской области». Одним из основных направлений обеспечения продовольственной безопасности в документе названо «содействие практической деятельности в области исследования влияния на здоровье человека пищевых продуктов, содержащих генетически модифицированные источники».

Этот закон был принят в мае 2008 г. с незначительными изменениями, он содержит 5 пунктов, направленных на недопущение государственных закупок и применения продуктов с ГМО.

Однако, по мнению его создателей, закон работает не в полной мере. Контроль над производителями пищевой продукции осуществляется, однако результаты проверок органы контроля не доводят до населения. Единственным источником информации по-прежнему остаются НКО, которые получают эти данные по запросам, используя их как один из инструментов общественного контроля.

УРОВНИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Общественный контроль может осуществляться на различных уровнях — национальном, региональном, локальном, на уровне отдельных объектов.

Работать на национальном уровне довольно сложно, особенно в такой большой стране, как Россия. Чтобы эффективно действовать на *национальном уровне*, необходимо обладать реальными рычагами воздействия на федеральные власти, иметь хорошие связи с общероссийскими СМИ.

Региональный уровень

Общественный контроль на региональном уровне очень важен, так как у субъектов РФ есть полномочия по принятию собственных нормативных актов по регулированию и контролю ГМО (постановления, поправки в Закон «О защите прав потребителей» и т. д.). Теоретически отдельные регионы даже могут объявить себя зонами, свободными от ГМО. Важна также и работа с производителями.

Локальный уровень

Пока в России не было прецедентов, чтобы какой-либо город или районный центр объявил себя зоной, свободной от ГМО, или отказался бы выращивать ГМ-культуры (в Европе таких примеров довольно много). В России добиться этого, вероятно, будет довольно сложно, так как в подавляющем большинстве городские и районные администрации сильно зависят от властей субъектов федерации. Однако очень важной представляется работа с местными производителями и потребителями.

Уровень отдельных хозяйствующих субъектов

Работа по общественному контролю может быть сконцентрирована и на каком-либо отдельном объекте — фермерском хозяйстве, компании-производителе и т. д. Такой узкий срез позволяет более тесно взаимодействовать с выбранным объектом, путем совместного обсуждения выработать выгодную обеим сторонам политику. Она может заключаться, например, в отказе компании от закупки ГМ-сырья, в переориентации фермерского хозяйства на органические технологии сельского хозяйства.

Уровень отдельной семьи (группы)

Человек, семья, группа людей могут лично для себя решить, например, что они не будут покупать продукцию той или иной фирмы. Конечно, это просто индивидуальная позиция. Но в данном случае мы говорим об этом как об уровне общественного контроля, так как пример отдельного человека может быть «заразителен» для многих. Конечно, этим невозможно повлиять на политику крупной компании, но вполне реально содействовать повышению сознательности потребителей.

* * *

Опыт экологического движения показывает: у общественности есть реальная возможность добиться жестких ограничений на распространение ГМО и добросовестной маркировки ГМ-продуктов, пока не будет доказана их безопасность для человека и окружающей среды.

На примере реакции общества на распространение генетически модифицированных организмов мы видим, что общественный контроль способствует выработке разнообразных подходов к преодолению проблем, вынуждает лиц, принимающих решения, вовлекать все заинтересованные стороны, способствует развитию подлинного гражданского общества.

ЛИТЕРАТУРА

Ангурец А. В. Классификация рисков при использовании ГМО // Международный симпозиум «Физиология трансгенного растения и проблемы биобезопасности». Москва, 29 ноября — 3 декабря, 2004 г. Тезисы. М., 2004.

Бюллетень «На пути к устойчивому развитию России». М.: Центр экологической политики России. 2004. № 28.

ГМО — скрытая угроза России. Материалы к Докладу Президенту Российской Федерации «По анализу эффективности государственного контроля за оборотом генетически модифицированных продуктов питания» (п. 3 «и» Протокола № 4 совместного

заседания Совета Безопасности и Президиума Госсовета РФ от 13.11.2003 г.)/отв. ред. Стариков И. В. М.: ОАГБ, ЦЭПР, 2004.

Государственный реестр кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://biosafety.ru/index.php?idp=116&idnt=47&idn=1758>, свободный.

Копейкина В. Б. и др. Зоны, свободные от ГМО. М. 2007.

Копейкина В. Б. и др. ГМО: Контроль над обществом или общественный контроль. М. 2005.

Кузнецов Вл. В. Возможные биологически риски при использовании генетически модифицированных сельскохозяйственных культур // Вестник ДВО РАН. 2005. № 3. С. 40–54.

Основные направления агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001–2010 годы. [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал Министерства сельского хозяйства РФ. Режим доступа: <http://www.mcsx.ru/documents/document/show/6455.191>, свободный.

Реестр продукции, прошедшей государственную регистрацию [Электронный ресурс]: Официальный сайт Роспотребнадзора. Режим доступа: <http://fp.csc.ru/gosregfr/>, свободный.

Сердобинский Л. А., Лаврова Н. В., Кукушкина Л. Н. Применение генной инженерии в сельском хозяйстве. Анализ трансгенных растений табака семенного поколения T1, содержащих ген дефензина редьки *gsNap* // Сб. докладов «Биотехнологические процессы переработки сельскохозяйственного сырья». М.: РАСХН, 2002.

Содержание генетически модифицированных компонентов в образцах пищевой продукции, май, 2004 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.oagb.ru/research.php?txt_id=150, свободный.

Ansell, Chris; Maxwell, Rahsaan; Sicurelli, Daniela. What's the beef?: the contested governance of European food safety. MIT Press, 2006.

Beckie, H. J.; Hall, L. M.; Warwick, S. I. Impact of herbicide-resistant crops as weeds in Canada, proceedings Brighton Crop Protection Council –Weeds. 2001. P. 135–142.

Bernstain, I. L.; Bernstein, J. L.; Miller, M.; Tierzieva, S.; Bernstein, D. L.; Lummus, Z.; Selgrade, M. K.; Doerfler, D. L.; Seligy, V. L. Immune responses in farm workers after exposure to *Bacillus thuringiensis* pesticides // Environ. Health Perspect. 1999. V. 107. P. 575–582.

Ewen, S. M.; Pusztai, A. Effects of diets containing genetically modified potatoes expressing lectin on rat small intestine // The LANCET. 1999. V. 353, № 9167. Fed Reg., V. 51, 23302H23350, 1986.

Life Running out of Control [Видеозапись] / реж. Bertram Verhaag; ©DENKmalHFilms & Haifisch Films, 2004.

Malatesta, M.; Caporaloni, C.; Gavaudan, S., et al. Ultrastructural Morphometrical and Immunocytochemical Analyses of Hepatocyte Nuclei from Mice Fed on Genetically Modified Soybean // Cell Structure and Function. 2002. Vol. 27, №. 4. P.173–180.

Monsanto abandons Potato Research // United Press International, St.Louis. USA. 22.03.01

Muller, B. P.; Zumdick, A.; Schuphan, I.; Schmidt, B. Metabolism of the herbicide glufosinate-ammonium in plant cell cultures of transgenic (rhizomania-resistant) and non-transgenic sugarbeet (*Beta vulgaris*), carrot (*Daucus carota*), purple foxglove (*Digitalis purpurea*) and thorn apple (*Datura stramonium*) // Pest. Manag. Sci. 2001. V. 57, №. 1. P. 46–56.

Pusztai A. Genetically Modified Foods: Are They a Risk to Human/Animal Health? [Электронный ресурс]: American Institute of Biological Sciences, 2001. Режим доступа: <http://actionbioscience.org/>, свободный.

Special Eurobarometer 341–73.1 on Biotechnology [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_winds_en.pdf, свободный.

РОССИЙСКИЕ ДАЧИ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ФЕНОМЕН

Нефедова Т.Г., д.г.н., ведущий научный сотрудник Института географии РАН

В статье анализируется роль дачного развития удаленной от городов местности и пригородов. По мнению автора, именно эти процессы могут спасти небольшие деревни. На конкретных примерах описываются состояние и перспективы дачной субурбанизации, а также взаимоотношения местного населения, местных властей и дачников, которые не всегда одинаково готовы к сотрудничеству друг с другом. Автор отмечает, что рассматривать современную сельскую местность без новых собственников-дачников было бы не правомерно, так как они активно участвуют в ее жизни и развитии.

В России масштабы переезда горожан в сельскую местность часто переоценивают, указывая на обилие «новорусских замков» вокруг крупнейших городов. Отчасти это отражает первые ростки субурбанизации, хотя их владельцы, как правило, зарегистрированы в городских квартирах. Крупные города по-прежнему остаются привлекательнее сельской местности, а пригороды все еще притягивают сельское население с периферии. Судя по всему, урбанизация в России не завершена [Нефедова, Трейвиш, 2002, Махрова и др., 2008]. Другое дело — массовая сезонная деконцентрация горожан, две трети которых имеют за городом нечто, собирательно называемое дачей. Дача как временное, сезонное второе жилище, если не уникальна для России, то в ней она достигла наибольшего распространения.

Определимся — *кто такие дачники*. Это горожане, прописанные в городе, но имеющие собственность (землю, дом) в сельской местности и проводящие там какое-то время (от недели до целого года). Дача — понятие обобщающее. Типы «усадеб» и образа жизни в них сильно варьируют. Можно выделить несколько основных типов дач:

Собственно дачи — самый старый тип, характерный еще для столичных пригородов царской России. В советский период они долго оставались привилегией партийно-хозяйственной и интеллектуальной элиты, причем аграрное использование немалых участков не было особенно интенсивным. Преобладают деревянные дачи, хотя многие из них реконструированы, утеплены и используются не только в летнее, но и в зимнее время, но все же периодически. Хотя есть пенсионеры, которые сдают квартиру в крупном городе и живут на даче круглый год. Это уже ростки субурбанизации, причем не богатых, а прослойки бедных и среднего класса.

В последние годы старые дачи вблизи крупнейших городов, особенно Москвы и Санкт-Петербурга, все больше вытесняются *коттеджами*, или «новорусскими виллами», массово распространившимися в России лишь

в 1990-х гг. Те коттеджи, что появляются в старых дачных поселках, на их окраинах или окаймляют заброшенные сельскохозяйственные поля в пригородах, чаще всего, по нашим периодическим наблюдениям, используются почти так же, как и классические дачи. Это скорее выплеск капиталов из крупнейших городов, а не реальное разрастание города. Однако новые благоустроенные коттеджные поселки эконом- и, особенно, бизнес-класса, появившиеся в 2000-х гг., в основном недалеко от крупнейших городов, представляют собой начало реальной субурбанизации. Например, в Московской области их число превысило 700. Москвичи, даже сохраняющие городскую прописку, около 20% подмосковных коттеджей, по оценкам экспертов, используют для постоянного проживания [Махрова и др., 2008, с. 95]. При этом необходимо учитывать, что на москвичей приходится лишь половина сделок на рынке подмосковной загородной недвижимости, еще 10% — на жителей городов Подмосковья. В остальной части сделок участвуют мигранты из других регионов России, значительный приток которых в Подмосковье отражает скорее центростремительные, чем центробежные потоки. Главным ограничителем субурбанизации служит недостаточное развитие инфраструктуры и сферы услуг, сильно запаздывающих за строительством коттеджей. Поэтому реальная субурбанизация больше характерна для закрытых и лучше благоустроенных поселений бизнес-класса.

Сады и огороды — самый массовый тип аграрного и агро-рекреационного дачного времяпровождения горожан, распространившийся после войны. В 1950 г. в садоводческих кооперативах числилось 40 тыс. членов, а к 1990 г. садовые участки имели 8,5 млн семей, огородные — 5 млн. Теперь «садоводов» — 14 млн семей, а число огородов, увеличившееся в начале 1990-х гг., сокращается. Длительные ограничения при строительстве, бедность населения и временность жилья способствовали тому, что вокруг городов возникли широкие пояса полутрущобных поселений, по площади превышающие не только сельские поселения, но и некоторые города. Правда, в последние десятилетия внешний вид этих домов облагораживается.

Покупка (наследование) сельских домов получила распространение примерно с 1970-х гг. Но только в 1989 г. горожанам было разрешено официально покупать дома, а затем и землю в сельской местности. В последние годы появилась еще одна разновидность жилья горожан в деревне, которую условно можно назвать «помесье». Дополнительно к небольшому приусадебному участку, находящемуся, как правило, в собственности хозяев, арендуется довольно обширная территория из земель администрации или колхоза. Помесья есть и в пригородах, но там они доступны лишь супербогатым. А в глубинке вполне можно к своему участку «прирезать» кусок земли с хорошим видом, договорившись с местной администрацией.

В целом *дача, как собирательное понятие*, не есть продукт какой-то особой русской ментальности. Это результат вписывания естественной для всех народов тяги к совмещению достоинств городской и сельской жизни в конкретные исторические и географические условия страны.

РУРАЛИЗАЦИЯ ИЛИ ПОСТИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ?

Для России 1990-х гг. были характерны два разнонаправленных процесса: с одной стороны, глобализация общества и первые шаги постиндустриального развития именно в пригородах, а с другой — рурализация занятий городского населения, в наибольшей степени характерная для такой сферы деятельности, как садоводство и огородничество в пригородах всех больших городов. В 2000-х гг. тяга горожан к сельскому хозяйству ослабла, но до сих пор их вклад в агропроизводство России неоправданно велик. На своем небольшом участке средний горожанин производит, конечно, намного меньше среднего сельского жителя. Но ведь горожан в России в три раза больше, а две трети из них имеют тот или иной тип дачи. Многие горожане, особенно принадлежащие к среднему и старшему поколениям, душой погружены в сельские заботы и предаются им со страстью и неважно, расположен участок рядом с городским домом или же за сотни километров от него.

Можно выделить несколько причин тяги горожан к своему сельскому хозяйству. Первая причина — экономическая: постоянный дефицит продуктов в прошлом и денег сегодня. Вторая причина — быстрая и недавняя урбанизация. В России мало горожан, которые являлись бы горожанами не в одном поколении, множество людей сохранило родственников в деревне, включая престарелых родителей, которых они регулярно навещают, наследуют сельские дома и зачастую «замещают» их на огороде. Третья причина — социально-экологическая: бегство на дачу и временная перемена занятий для многих горожан становятся отдушиной. Не является секретом и тот факт, что эту деятельность горожане ведут и тогда, когда ее экономическая целесообразность сомнительна, то есть по инерции, а точнее — по традиции, переплавленной во внутреннюю потребность.

И все же в последние годы наметился явный отход от сельскохозяйственной деятельности на даче, причем в самых разных слоях общества. При продолжающемся расширении спроса на дачи и их территориальной экспансии это говорит о процессах постиндустриального развития сельской местности. Особенно при заметном свертывании аграрной деятельности крупных предприятий как в пригородах, так и на периферии, в большей степени в нечерноземных регионах. Рассмотрим это на конкретных примерах. Разделим российские дачи на три типа:

- 1) *дачи ближние*, расположенные в основном в пригородах. Для большинства регионов это территории в пределах ближайших к крупнейшим городам административных районов или в пределах агломераций (например, московский пригород — это почти вся Московская область);
- 2) *дачи среднеудаленные*. Для Москвы — это дачи, расположенные в соседних с Московской областях;
- 3) *дачи дальние*, на которые невозможно ездить в режиме двух выходных дней.

Граница между типами размыва, расстояния не фиксированы, но их функции, социальный состав и роль горожан в сельской местности различаются.

БЛИЖНИЕ ДАЧИ

Наивысших показателей плотность дачников достигает, конечно, в пригородах, где главное достоинство дачи — возможность отдыха в выходные дни или даже ежедневные маятниковые миграции. Например, в Московской области экспансия москвичей в сельскую местность очень велика. По данным земельной статистики, москвичам в середине 2000-х гг. принадлежало 3/4 всех земель области под классическими дачами, 60% садовых участков, четверть объектов индивидуального жилищного строительства и даже каждый пятый участок личного подсобного хозяйства [Махрова и др., 2008, с. 66]. Всего — 36% земельных владений. Немногом меньше — владения жителей 80-ти городов Подмоскovie. Фактически идет вытеснение землепользования сельского населения и сельского образа жизни как такового, при том что плотность сельского населения на фоне других регионов России в Московской области очень велика (от 60–70 человек на кв. км в ближайших к Москве районах до 10–20 — на окраинах).

Востребованность пригородной земли горожанами, строительными и торговыми фирмами и ее дороговизна вступают в противоречие с развитием сельского хозяйства области, земельные паи и акции которых активно скупаются сторонними структурами. При этом в Подмоскovie по-прежнему концентрируются одни из самых крупных и успешных сельскохозяйственных предприятий России. Более 2/3 объема животноводческой продукции области, идущей на московские пищевые гиганты, снабжающие всю страну, производятся в муниципальных районах — соседях Москвы второго и третьего порядка, где наиболее заметно расширение землепользования горожан. С их точки зрения, столь крупные агропредприятия и животноводческие комплексы вблизи столицы не нужны. Но специфика России такова, что из-за сильной депопуляции населения в соседних областях Нечерноземья крупные и относительно успешные сельскохозяйственные предприятия сохраняются, главным образом, в небольших по площади пригородах соседних областей и в Московской области [Июффе, Нефедова 2001; Махрова и др., 2008].

В целом положение дач в Подмоскovie, хотя и удобно по критерию удаленности от МКАД, становится все более неудобным по целому ряду других факторов, включая факторы застроенности и доступности (из-за постоянных пробок на дорогах). Также важны теснота землепользования и социальное смешение в старых дачных и садовых поселениях, земли под которые когда-то выдавались ведомствами родителей, дедушек и бабушек современных владельцев. Многократные продажи-покупки старых пригородных дачных владений усиливали социальные контрасты и соседские конфликты. При небольших участках в ряде мест это вызывает эффект перенаселенности, когда дачник в городской квартире чувствует себя более изолированным от окружающей обстановки, чем на даче. Происходят и вытеснение рядовых дачников, садоводов из самых живописных и удобных для строительства мест, вырубка лесов и сокращение природных ландшафтов, огораживание земель, прилегающих к коттеджным поселкам, лишаящее доступа к остаткам полудикой природы.

Садово-дачные и коттеджные поселения, хотя и не имеют своего поселенческого статуса, занимают в Подмоскovie большие территории. Например, на стыке Пушкинского и Щелковского районов между городами Королев,

Пушкино, Ивантеевка и Щелково они формируют огромные сплошные массивы, псевдогорода, по площади куда большие, чем ближайшие к ним города областного подчинения. Подобные массивы типичны и для восточного Подмосковья вдоль дорог. А в западном они мельче и разрозненнее, чаще примыкают к населенным пунктам или окружены лесами, что делает эти территории более привлекательными для горожан, а землю — более дорогой. Несмотря на рассеянность, общая площадь рекреационных поселений больше все-таки в западном секторе. Распределение разных видов мелкого частного землепользования по зонам удаленности также отличается. Дачи и «индивидуальное жилищное строительство» больше всего тяготеют к Москве. Три четверти садоводческих поселков находятся в более удаленных районах Московской области.

В пригородах происходит явное привнесение в сельскую местность городских образцов, включая внешний вид и обустройство домов, разведение газонов и цветов на участках вместо картошки, и в целом городского образа жизни. Сами дачники, как правило, отгорожены от сельского населения и физически (высокими заборами), и психологически (практически не общаются с местными жителями). Для строительных и ремонтных работ приглашаются гастарбайтеры или бригады из Москвы и ближайших городов. Практически нет контактов и с местными властями (разве что у руководителей дачных кооперативов), которые считают, что от такой концентрации горожан они имеют лишь дополнительные хлопоты (уборка мусора, ремонт дорог и т. п.). Тем не менее экономический вклад дачников все же ощущается если и не в налоговых поступлениях местных бюджетов из-за низких налогов на недвижимость, то в бурном росте торговли продуктами и стройматериалами, причем не только в ближайших подмосковных городах, но и на основных трассах [Махрова и др., 2008, с. 194].

ДАЧИ МОСКВИЧЕЙ В СОСЕДНИХ ОБЛАСТЯХ

Стоит пересечь границу Московской области, и плотность постоянного сельского населения резко падает в 2–4 раза, за исключением тверского и рязанского пригородов, примыкающих в Московской области. Но благодаря дачникам в летний сезон плотность населения увеличивается в те же 2–4 раза.

Например, Петушинский район Владимирской области начинается на расстоянии 95 км от Москвы, откуда до Владимира остается примерно столько же. Он даже считает себя пристольичным, хотя и подчиняется Владимиру. В 2000-х гг. здесь действовал договор с ГУП Москвы: район предоставлял землю и коммуникации для садовых участков москвичей, а Москва — различную технику: мусоровозы, автобусы, машины скорой помощи. Всего в районе 139 садоводческих товариществ (около 30 тысяч участков) при 150 сельских населенных пунктах. В местных деревнях тоже много дачников, а в 12 — только дачники, причем московские и подмосковные (владимирские сюда не добираются). Возникают проблемы с обслуживанием дачников. Власти района считают, что от «десанта» горожан он должен получать больше в виде налога на землю и экологического налога. Недовольны и местные жители: растут цены на продукты (из-за спроса «богатых» москвичей) и тонны мусора вокруг летних поселений. Расхожее слово «понаехали» имеет тут сов-

сем иной смысл, чем в столице. Поэтому местные власти стали придер­живать землю, а среди дачников цена на нее растет.

Переславский район на юге Ярославской области также давно стал дачной зоной Москвы. Обследование его постоянного и временного населения в начале 2000 г. выявило разный состав дачников в зависимости от удаленности от районного центра. Например, в администрации, прилегающей к Переславлю-Залесскому (150 км от Москвы), из 1600 домовладельцев местных было только 363, то есть около 1/5. Еще около 80 домов купили недавние переселенцы. Среди остальных 70% домовладельцев половина — московские и подмосковные дачники-горожане, другая половина — имеющие прописку в г. Переславлe и получившие сельский дом по наследству. В администрации, находящейся на порядочном расстоянии от райцентра в западной части района, влияние Переславля почти не сказывается, а москвичей и «подмосковичей» в сумме столько же, сколько и местных жителей.

Общение дачников с местными жителями здесь более тесное, чем вблизи Москвы, но по мере увеличения числа дачников и уменьшения численности сельских жителей они зачастую портятся. Дачники появились в окрестных областях в 1970–80-х гг., передавая эстафету своим знакомым. Но за 40 лет поколения сменились, дачное сообщество все больше разбавляется случайными людьми. При расширении спроса на среднеудаленные дачи и росте цен на землю нередки и соседские конфликты. По мере увеличения числа дачников первоначальный баланс интересов и отношений двух сообществ постепенно разрушался. Поначалу местные охотно подрабатывали у дачников, теперь старые работники умерли, и поставить забор некому. Как правило, остаются один-два малопьющих трудоспособных работника, которые у дачников нарасхват. Для ремонта, не говоря уже о строительстве, все чаще приглашают гастарбайтеров. Прежний натуральный обмен (горожане — дефицитные продукты из Москвы, местные — картошечка и молочко) нарушен. Все только за деньги и по немалым ценам. Былая помощь дачникам через стадию взаимодополнения переходит к стадии разделения двух сообществ с последующим отторжением горожан местными жителями и паразитировании на них.

Районное начальство также не приветствует приток горожан: якобы те разлагают местных тем, что не работают, задают высокий уровень цен. Однако у локальных сельских администраций подход к дачникам поначалу был вполне разумен. Прежде они охотно предоставляли им землю в деревнях, так как дачники ремонтируют разрушающиеся дома, помогают в обустройстве деревень (колодцы, дороги и пр.), обеспечивают спрос в местных магазинах. Однако, чем ближе к Москве, тем меньше остается земли и домов в относительно доступных местах, цены на них быстро растут, хотя из сельскохозяйственных предприятий живы единицы, и поля в основном заброшены. Но спрос на землю предъявляют логистические центры на подступах к Московской области, сюда в 1990–2000 гг. шли инвестиции (и от Москвы недалеко, и налоги гораздо ниже). Поэтому местная администрация также начала придер­живать земли в надежде на повышающийся спрос.

ДАЛЬНИЕ ДАЧИ

Дачные зоны Москвы и Санкт-Петербурга не только сомкнулись, но и пересеклись на юге Псковской и Новгородской областей, захватив и соседние. Например, в 400 км от Москвы в Валдайском районе Новгородской области в летний период население увеличивается в 3 с лишним раза, причем к юго-востоку от озера Валдай преобладают москвичи, а к северо-западу — петербуржцы. В умирающих, согласно официальной статистике, деревнях, где числятся единицы постоянных жителей, возникают целые улицы новеньких деревянных домов [Нефедова, Пэллот, 2006, с. 74–79].

Рассмотрим один из примеров наиболее дальних дач на периферии Костромской области в 600 км к северо-востоку от Москвы и в 230 км от Костромы между небольшими райцентрами Мантурово и Макарьев. Местное население бежало оттуда весь XX век и продолжает убывать, осталось всего 14% от уровня 1926 г. Такая сильная депопуляция сопровождалась отрицательным социальным отбором: большая часть тех, кто хотел чего-то достигнуть в жизни, уехали. Сельскохозяйственный кооператив в кризисе. Работы, кроме как в бюджетной сфере, нет. Площади обрабатываемых земель уменьшились в 10 раз, большая часть сельскохозяйственных земель (около 2000 га) представляет собой залежи и зарастает сорными травами и лесом. Пока они никем не востребованы, чего нельзя сказать о домах и приусадебных участках в деревнях.

Во всех живых деревнях есть дачники. Чем меньше местных жителей в деревне, тем больше доля домов, купленных горожанами. В центре поселения, расположенном на высоком живописном берегу реки Унжа и имеющем 220 жителей, доля дачников среди собственников и арендаторов земельных участков составляет уже 30%, в деревнях с 30–40 местными жителями — около 40%. В умирающих малых деревнях, где осталось менее 10 постоянных жителей, от 70 до 90% домов куплено горожанами. Есть опустевшие деревни. Там тоже прежде были дачники. Но когда не осталось местных жителей, дома зимой начали полностью разорять и разбирать по частям. *Жизнь дачников без местных жителей в таких удаленных местах невозможна, эти два сообщества тесно связаны и зависят друг от друга.*

Отдельные дачники в этой глубинке появились еще в 1970–80-х гг. случайно. Дачный же бум фиксируется с середины 1990-х и в 2000-х гг. Среди приобретших здесь дома преобладают горожане среднего и старшего возраста, среднего достатка и в основном интеллектуальных профессий, что отчасти связано с их вкусами, а также с относительно свободным трудовым режимом, позволяющим приезжать на дальнюю дачу 1–2 раза в год на срок от недели до нескольких месяцев. Дорога на машине от Москвы занимает 8–9 часов, поездом — ночь.

Поначалу было характерно формирование профессиональных кластеров: деревни ученых, деревни художников, деревни журналистов, деревни учителей и т. п. Впоследствии узкая профессиональная принадлежность стала размываться.

Проведенные опросы показали, что около 85% дачников (даже при таком удалении от Москвы) — москвичи. Есть несколько петербуржцев и костромичей (в основном наследники домов). Многие молодые и средневозрастные жители местного районного центра Мантурово приезжают к своим родителям в выходные и в отпуск (3/4 местных жителей имеют детей в городах). Они

привозят на лето бабушкам маленьких детей и тоже, по существу, являются дачниками. Однако после смерти родителей жители Мантурово обычно продают дом в деревне москвичам, так как живут почти в таком же деревянном доме в городе.

Московские дачники в этом месте не строят новые дома, а покупают относительно крепкие деревенские, которые по архитектуре относятся к типу домов Русского Севера — на высоких подклетьях со скотным (ныне пустующим) двором внизу и огромным сеновалом наверху под одной крышей с жилой частью, с двумя печами (русской и голландской). Их средняя общая площадь 100–150 кв. м. Отличить дачу от дома местного жителя можно разве что по огородам. Дачники, как правило, сельским хозяйством не занимаются, кроме кошения травы и посадки декоративных растений. Зато собирают и заготавливают грибы и ягоды, ловят рыбу в реке. Многие продолжают в деревне заниматься своим профессиональным делом, много читают. Но любимое занятие — благоустройство деревенского дома внутри при сохранении почти неизменного внешнего вида. Поэтому деревни даже при смене населения имеют традиционный облик.

Интересно, что каждый пятый из опрошенных дачников в этих удаленных местах имеет дачу и в Подмоскovie. Но ближняя дача из-за сжатия природных ландшафтов, их огораживания, обилия машин теряет свою функцию загородного жилья на природе. По существу, она превращается в своеобразное «гетто» за высоким забором в отличие от дальней дачи, где вид горизонта из окна дома, тишина и отсутствие людей — обычное явление.

Опросы местного населения с большой выборкой (18% домохозяйств) и дачников, проведенные в 2008 г. [Нефедова, 2008], показали, что отношение к московским дачникам у местного населения в основном положительное. Главным достоинством пришлых горожан они считают то, что те поддерживают и облагораживают дома, тем самым сохраняя деревни. Каждый четвертый опрошенный ценит общение с приезжими — «приятные люди, стало веселее». Для каждого десятого важно, что дачники сами или с помощью местных косят траву, которая без ухода вырастает в рост человека, увеличивая пожароопасность. Однако взаимоотношения дачников с местным сообществом зависят от размера деревни. Если в ней остались только бабушки, то они, как правило, начинают опекать москвичей и сами сильно от них зависят (в т. ч. для передвижения в другие деревни, в город), так как большинство дачников приезжают на машинах. Зимой они присматривают за домами горожан. В более крупных деревнях отношения местных и дачников сложнее. О жизни дачников в городах местные жители имеют очень смутное представление и не очень этим интересуются. Зато все, что делают горожане по обустройству домов, вызывает сильный интерес и не всегда одобрение.

Дачники чувствуют себя своеобразной диаспорой и стараются поддерживать друг друга. При разреженности по разным деревням, удаленным друг от друга на 3–7 км, и долгом пребывании здесь они гораздо активнее общаются друг с другом, чем в пригородах, формируя новую социальную среду. Но они ведут иной образ жизни, и им трудно вписаться в местное сообщество, хотя есть примеры дружеских отношений и бескорыстной взаимопомощи между дачниками и местными. Чаще отдельные местные жители подрабатывают у дачников при ремонте домов. Однако найти работников не просто. При высокой безработице желающих плотничать, косить траву

и т. п. — единицы. Некоторые местные жители продают дачникам картошку, овощи. Прежде было много молока, творога. При увеличении числа дачников в летние месяцы и единичных коровах, оставшихся у местных, молока уже не хватает.

Для дачников вообще характерна более активная позиция, крайним выражением которой стала фраза одной дачницы: «Мы сами организуем здесь свою жизнь». Опросы показали, что главным фактором, раздражающим дачников (60% опрошенных), стала неразвитая инфраструктура (дороги, благоустройство улиц, включая освещение, водоснабжение, отсутствие газификации и утилизации отходов). Местные жители более привычны к отсутствию элементарного благоустройства. На втором месте у дачников оказалось недовольство властью, что перекликается с недовольством инфраструктурой, состояние которой во многом зависит от местной власти. Важно, что местных жителей, которых все устраивает, набралось почти 40%, дачники оказались куда более строптивыми. Поэтому у них обычно не складываются отношения с местными властями.

Большинство дачников ратует за сохранение природы гораздо больше местных, поскольку для них это главный ресурс. На особый вопрос в анкетах для местных жителей и дачников «Какие местные традиции сохранились?» половина сельчан затруднилась ответить или ответила, что традиций нет, зато почти все дачники указали гораздо больше традиций, которые надо сохранять. Такое различие очень важно: *сельские традиции для дачников оказались даже важнее, чем для местных*. Это противоречит одному из главных тезисов чиновников, объясняющих свою нелюбовь к дачникам тем, что они разрушают сельские традиции. В таких сильно обезлюдивших районах, помимо красоты ландшафта, тишины и покоя, именно традиции (сами избы, печи, бани, песни, остатки ремесел и т. п.) зачастую привлекают городских интеллигентов. Многие дачники пытаются создавать в своих избах мини-музеи из тех изделий деревянной бытовой культуры бывших деревенских хозяев, которые сохранились в домах. Некоторые пытаются даже заниматься традиционными ремеслами (тряпичные куклы, игрушки, плетения). При этом их устраивает типичный крестьянский быт (печное отопление, вода из колодца и т. п.), который тоже для них некоторое проявление традиции (хотя отдельные горожане делают локальный водопровод и канализацию).

ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЧНОГО ОСВОЕНИЯ НЕЧЕРНОЗЕМЬЯ

Несмотря на современный бум дачного заселения удаленной глубинки, перспективы этого процесса не ясны. Как показывают опросы, в такие районы стремится определенная прослойка интеллигенции среднего и малого достатка, чаще всего среднего и пожилого возраста. Столичная молодежь явно имеет другие ориентиры, предпочитая оставлять деньги на курортах, а с детьми — отдыхать и жить на благоустроенных подмосковных дачах. Так что смены поколений автоматически может не произойти, а возраст современных дальних дачников скоро может стать препятствием для передвижения на столь большие расстояния.

Хотя большинство дачников (72%) отметили, что к ним иногда приезжают взрослые дети, утверждать с уверенностью, что они также «прикипят» к этим

местам, как и родители, смогли лишь 7%. Еще 20% ответили уклончиво — дети, скорее всего, будут приезжать. 13% считают, что дети не будут приезжать, а около половины опрошенных не могли ответить на вопрос, подхватят ли дети их эстафету. Все зависит от того, в каком возрасте они получают в наследство эти дома, каково будет их материальное положение, какова будет ситуация в стране и в Москве. Пока очевидно лишь одно — помимо желания временно сбежать от полной стрессов жизни в огромном мегаполисе *на тяге к дачной жизни в удаленной деревне сказываются поколенческие различия. Проводить значительную часть времени в деревне на природе больше готовы дети и люди в более преклонном возрасте.*

Особая категория горожан — те, что остаются зимовать в деревне, часто сдавая в аренду свою московскую квартиру. На все поселение при большом количестве дачников таких примеров пока единицы. Их опыт показал, что даже в таком случае *вписаться горожанину в местное сообщество очень трудно.* Активная позиция москвичей встречает глухое сопротивление местных жителей, даже если человек пытается работать в школе или заниматься сельским хозяйством. Точно так же с глухим саботажем встречаются инициативы горожан по улучшению жизни, если они нарушают привычные устои. Тем не менее таких людей уже не назовешь дачниками. Вместе с жителями города Мантурово, приезжающими в деревню к родителям и работающим на огороде, они составляют некую переходную сельско-городскую группу.

Районные, региональные и тем более федеральные власти, несмотря на уже значительный срок дачного заселения нечерноземной глубинки, не готовы к этой инновации. Их мышление очень консервативно. Местные власти по-прежнему надеются на то, что федеральные власти «одумаются» или придет чудо-бизнес и будет восстанавливать землеемкое сельское хозяйство. Областные и районные власти сезонное летнее население не воспринимают как свое и не заинтересованы в сохранении постоянной инфраструктуры ради него, да они и не имеют на это средств. В результате дачного заселения стабильной сети услуг не создается.

Рычагов, которые могли бы задержать в таких удаленных деревнях или привлечь в них молодежь на постоянное жительство, не просматривается. В то же время дачное расплозание Москвы и Петербурга продолжается. Этот феномен растущей потребности в дальней даче дополнительно к ближней или взамен ее для интеллигенции среднего уровня достатка становится все очевиднее. Именно эти процессы, а не восстановление огромных площадей распашки в тайге или прочие грандиозные проекты в обезлюдивших местах, могут спасти небольшие деревни. Это должно быть важным сигналом для федеральных и региональных властей, создающих концепции и программы развития сельской местности, в которых, как правило, нет места городским дачникам как новой движущей силе деревни. Это сигнал и для местных властей, которые, в отличие от местных жителей, не радуются наплыву строптивых, образованных московских дачников, которыми очень трудно управлять, но с которыми можно плодотворно сотрудничать.

Более того, все последние действия властей по объединению сельских поселений в целях сокращения бюджетных расходов только ускоряют опустошение нечерноземной зоны. Объединение приведет к постепенному закрытию в удаленных поселениях школ, фельдшерско-акушерских пунктов, домов культуры и библиотек, то есть к свертыванию и без того еле тлеющей

социальной жизни и инфраструктуры. Например, на периферии Костромской области под давлением региональных и районных властей объединение сельских поселений в 2011 г. проводилось довольно активно. Во избежание сопротивления населения вместо сельских сходов проводились общественные слушания, на которые при слабой информированности приходило менее 10% населения, имеющего право голоса. Реализация объединения поселений увеличит расстояние между центром поселения и удаленными деревнями с современных 5–7 км до 20–25 км при отсутствии регулярного автобусного сообщения. А ведь в этих поселениях еще живут по 200–300 человек. Вся эта мизерная экономия бюджетных средств не только усилит отъезд трудоспособного населения, особенно с детьми, но и вызовет отъезд стариков к детям в города, что только ускорит опустынивание территорий и катастрофическое сжатие освоенного пространства. Как показывает уже имеющийся опыт, при уходе местных жителей в пустых удаленных деревнях не смогут жить и дачники. *Государство тем самым теряет социальный контроль над огромной территорией, что чревато непредсказуемыми последствиями.*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассматривать современную сельскую местность, как пригородную, так и удаленную, без новых собственников-дачников уже не правомерно. Дачники не имплантируются в местную жизнь как чужеродные элементы, они активно в ней участвуют.

Вклад дачников в развитие сельской местности включает: сохранение деревень или строительство новых домов, поддержку личного хозяйства местных жителей, предложение им работы при строительстве, ремонте домов, ведении хозяйства, помощь в обустройстве и организации местной жизни, прямую финансовую и кредитную поддержку отдельных жителей, поддержку местной торговли. В удаленных районах это и восстановление домов, сбор старинной утвари, изделий местных ремесел, борьба за сохранение природных ландшафтов, создание новой социальной и интеллектуальной среды, способствующей задержанию молодого поколения, пример и помощь в организации местной жизни, занятия с сельскими детьми и т. п.

Чем ближе к Москве или другому крупному городу, тем больше сельские дома и деревни теряют свой первозданный облик из-за вкраплений и даже целых кварталов инородных домов и инородной жизни, и тем больше дачники и местные жители отгораживаются друг от друга. Но в глубинных, сильно депопулировавших деревнях дачники порой являются единственным шансом спасения от тотального сжатия освоенного пространства.

В пригородах крупнейших центров города уже сильно трансформировали деревню, причем не всегда в худшую сторону. Просто она стала другой, горожане и сельские жители, городская и сельская среда приспособились друг к другу, хотя и находятся в состоянии постоянных противоречий. Именно в пригородах можно говорить о первых признаках постиндустриального сервисного развития сельской местности при всей российской специфике: высочайшей плотности ближних дач, сохранении мощных сельскохозяйственных предприятий, восстановлении в 2000-х гг. промышленности и т. п.

В переходной зоне среднеудаленных дач при сильном дачном давлении и деградации сельской жизни деревня оказалась не готова к приему большого потока горожан даже для сезонного проживания. И хотя сельское хозяйство и промышленность здесь зачастую в большем упадке, чем в пригородах, развитие сервисных функций не стимулируется притоком дачников. Местные власти, воспитанные на идеологии индустриального промышленно-сельскохозяйственного развития села, не видят перспектив района, связанных с его дачным освоением. Исключение составляют лишь наиболее близкие к Московской области районы, давно ставшие частью этого региона.

И только в самых удаленных периферийных районах на дальних дачах можно еще говорить о дачно-сельском симбиозе, характерном для начальных этапов реосвоения сельской местности горожанами.

В целом роль дачного развития удаленной от городов местности, а не только пригородов, явно недооценивается. Массовость российской сезонной дачной субурбанизации не фиксируется статистикой, поскольку люди, как правило, не выезжают из городов на постоянное место жительства, а покупают в сельской местности дом дополнительно к городской квартире. Общее количество таких дачников, в отличие от числа участков садоводов, определить невозможно. До середины 2000-х гг. все сведения об аренде и собственности земельных участков в деревнях поступали в местные сельские администрации, и по адресам владельцев можно было на местах выявить число и долю горожан-дачников. Теперь такие сведения администрации собирать не обязаны. Районные земельные кадастровые палаты такие материалы не обобщают. Так что исследования дачного заселения возможны лишь на отдельных примерах путем утомительного обследования деревень.

ЛИТЕРАТУРА

Иоффе Г. В., Нефедова Т. Г. Центр и периферия в сельском хозяйстве российских регионов // Проблемы прогнозирования. 2001. № 6.

Махрова А. Г., Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. Московская область сегодня и завтра: тенденции и перспективы пространственного развития. М.: Новый хронограф, 2008.

Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. Теория «дифференциальной урбанизации» и иерархия городов России на рубеже XXI века // Проблемы урбанизации на рубеже веков. М.: МГУ, 2002.

Нефедова Т. Г., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? М.: Новое издательство, 2006.

Нефедова Т. Г. Российская глубинка глазами ее обитателей // Угорский проект: экология и люди ближнего Севера / под ред. Н. Е. Покровского. М.: Сообщество профессиональных социологов, 2008.

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ РЕКЛАМЫ В РОССИИ

Николайшвили Г. Г., к.п.н., доцент, НИУ Высшая школа экономики,
АНО «Лаборатория социальной рекламы»

В статье представлены история и анализ состояния социальной рекламы в РФ, характеризуются ее наиболее заметные акторы и основные цели. Автор описывает систему институциональной поддержки и финансирования социальной рекламы в различных развитых странах. По мнению автора, взаимодействие социальной рекламы с бизнесом — процесс, который в России только начинает зарождаться, тогда как государственные организации и НКО уже имеют значительный опыт ее создания и продвижения. Автор считает, что развитие этого вида рекламы в нашей стране сдерживает прежде всего несовершенная нормативно-правовая база.

ВВЕДЕНИЕ

В современной теории рекламной деятельности нет единого понимания сущности социальной рекламы. Расхождения среди специалистов выражаются не только в различных подходах к рассмотрению этого явления, но и в используемой терминологии. Термин «социальная реклама» применяется только в России. В большинстве зарубежных стран ему соответствуют понятия «некоммерческая реклама» и «общественная реклама».

Зарубежные и отечественные специалисты выделяют четыре вида социальной рекламы в широком смысле (для удобства в экспертном сообществе принята аббревиатура — SR): некоммерческая, общественная, государственная и собственно социальная.

«Под *некоммерческой рекламой* понимается реклама, спонсируемая некоммерческими институтами или в их интересах и имеющая целью стимулирование пожертвований, призыв голосовать в чью-либо пользу или привлечение внимания к делам общества»¹.

Общественная реклама передает сообщение, пропагандирующее какое-либо позитивное явление. Профессионалы создают ее бесплатно (корректнее говорить об этической позиции отказа от прибыли), место и время в СМИ также предоставляются на некоммерческой основе.

Понятие *государственной рекламы* было введено в России, что связано с наличием в нашей стране особого типа рекламы, обладающего специфическими

¹ Подробнее см.: Николайшвили Г. Г. Социальная реклама: Теория и практика. М.: Виртуальная галерея, 2006; Николайшвили Г. Г. Социальная реклама: Теория и практика. 2-е изд., испр. и доп. М.: Аспект Пресс, 2008.

стилевыми и жанровыми особенностями. Учитывая этот факт, в мае 2001 г. на круглом столе Первого международного фестиваля социальной рекламы в Нижнем Новгороде было сформулировано определение государственной рекламы как рекламы государственных институтов (таких, как армия, военно-воздушные силы, налоговая служба, мэрии городов и администрации регионов) и продвижение их интересов.

Собственно *социальная реклама* — это особый вид коммуникации, который ориентирован на привлечение внимания к самым актуальным проблемам общества и его нравственным ценностям, нацелен на повышение гуманизма в обществе и выполняет миссию изменения господствующих в обществе поведенческих моделей.

Это определение достаточно точно характеризует ее как явление российской действительности.

Официальная история социальной рекламы начинается только в XX веке. В западной литературе датой ее зарождения считается 1906 г., когда Американская гражданская ассоциация запустила первую социальную рекламу, призывавшую защитить Ниагарский водопад от вреда, наносимого электрическими компаниями.

Как самостоятельный жанр социальная реклама стала функционировать после Второй мировой войны.

ПЕРВЫЕ ШАГИ СОЦИАЛЬНОЙ РЕКЛАМЫ В РОССИИ

В нашей стране о социальной рекламе впервые заговорили с появлением в 1994–1995 гг. на центральных телеканалах проекта «Позвоните родителям». Позднее стало известно, что его создателем был Общественный рекламный совет, организованный в Москве еще в 1992 г. по инициативе рекламной фирмы «Домино». В Совет на добровольной основе вошли редакции газет: «Комсомольская правда», «Семья», «Труд», «Вестник благотворительности», телекомпании: НТВ, «Останкино», МТК, радиостанции «Европа плюс», «Маяк», «Радио России», «Эхо Москвы», общественные организации: Женский либеральный фонд, Московский фонд милосердия и здоровья, благотворительный фонд «Сопричастность».

Целью Совета было создание единого рекламного продукта по социальной проблематике. При этом принципиальная позиция состояла в том, чтобы не ставить своей марки на рекламной продукции. Члены и информационные партнеры Совета, которым была близка идея той или иной социальной рекламной кампании, предоставляли для нее место на полосе и эфирное время.

Предварительно Общественный рекламный совет провел исследование по выявлению наиболее острых социальных проблем, для решения которых необходимо информационное и рекламное сопровождение. К удивлению членов Совета, такой проблемой оказались взаимоотношения детей и родителей. Так родилась кампания «Позвоните родителям». Понимая важность и актуальность социального дискурса этой идеи, многие центральные, а затем и региональные СМИ размещали видеоролики кампании, а также другие ее продукты (аудиоролики, плакаты) на безвозмездной основе. Кампания имела

широкий успех, на волне которого — в продолжение темы — был создан новый проект — «Отношение к детям в семье». Он также оказался актуальным, тем более что 1994 г. был объявлен ООН «годом семьи».

Автором идеи первой социальной кампании был И. Буренков. Он считает, что во всем мире социальная реклама ведет к позитивному изменению отношений между государством, коммерческими организациями и населением.

Появление социальной рекламы в России сопровождалось превращением ее во вспомогательную технологию, используемую политическими акторами в своей деятельности.

Эта метаморфоза социальной рекламы представляется вполне закономерной, так как середина 1990-х гг. была отмечена, с одной стороны, волной демократических выборов, многие из которых проводились в нашей стране впервые, а с другой стороны, совпала с тяжелым кризисным этапом в построении новых экономических отношений.

Речь идет о периоде резкого обострения социальных проблем, связанных с безработицей, невыплатой зарплат, пенсий, социальных пособий, болезнями и даже голодом. Естественно, что политтехнологи очень органично включили обсуждение этих проблем в предвыборные кампании своих кандидатов.

Классический пример — рекламная кампания Президента РФ Б. Н. Ельцина «Верю. Люблю. Надеюсь». Она с самого начала задумывалась как «русский проект» в преддверии выборов Президента РФ 1996 г. В серии роликов, в которых простые люди рассказывали о своих проблемах, событиях, судьбах, социальный фактор был основным. Политический контекст возник во второй части предвыборного периода — в роликах появился Б. Н. Ельцин (хотя мог быть и любой другой политик). То, что именно с ним стали ассоциироваться позитивные чувства избирателей, в значительной мере определило успех рекламной акции.

Подобной технологией перетекания мягкой социальной рекламы в политическую воспользовались политтехнологи и в регионах РФ. В частности, в 1998 г. избирательная кампания по выборам в Свердловскую областную думу, проводимая политическим движением «Наш дом — наш город», лидером которого являлся мэр Екатеринбурга А. Чернецкий, началась с масштабного социального проекта с запоминающимися слоганами: «Будем работать — кроме нас, некому», «Будем рожать — кроме нас, некому». И после того как аудитория привыкла к появлению в эфире каждую неделю нового сюжета этого цикла, в последние десять дней перед выборами в нем появилось лицо А. Чернецкого рядом с героями «сериала».

Однако в целом в результате подобных политических манипуляций доверие к социальной рекламе в России значительно снизилось на длительный период — вплоть до 2000 г. И только в последние годы вновь начался процесс ее реабилитации.

В связи с возрастающей популярностью социальной рекламы ее темы, символы, приемы и даже слоганы в последнее время стали использоваться в коммерческой рекламе.

В Перми, например, на одной из главных улиц был размещен билборд, на котором крупным шрифтом в хорошем цветовом оформлении и без какого-либо логотипа или иного графического символа был напечатан слоган

«Понимайте друг друга!». Только приблизившись к щиту, жители могли прочесть подпись: «Страховая компания “Феникс”». Это типичный пример использования социальных ценностей и лозунгов в коммерческих целях, ведь слоган ассоциируется в первую очередь с социальными мотивами и программами (тот же самый текст был одним из лозунгов серии билбордов социальной программы «Город без наркотиков», разработанной в Екатеринбурге в 1999 г.).

Несколько по-иному модифицирована эта технология в серии билбордов страховой группы «Прогресс». Социальные сюжеты «Героизм профессии пожарного», «Уступи дорогу спецтранспорту» и другие неизменно сопровождало изображение трех грифонов. Самым известным сюжетом серии стал плакат (он же билборд) «Папа, не пей!». Авторы серии (специалисты московского Агентства Медиа Программ) не скрывали заказного характера своей работы. Тем более что ее заказчиками были Минздравсоцразвития РФ и Управление противопожарной службы г. Москвы МЧС РФ, а спонсором — та самая страховая группа, которая продвигала на рынке свой бренд. В подобной схеме привлечения ресурсов в социальную рекламу есть здравый смысл. Под давлением конкуренции коммерческой структуре стало необходимо доказывать свою жизнеспособность.

Все перечисленные примеры указывают на высокую ценность и востребованность социальной рекламы в нашей стране.

ТЕМАТИКА СОЦИАЛЬНОЙ РЕКЛАМЫ В РОССИИ

Несмотря на всю неоднозначность оценок существовавшей в нашей стране идеологии, нельзя не признать, что в свое время Советский Союз весьма успешно справлялся с задачей идейной консолидации населения. А вот с распадом СССР единое информационное пространство страны прекратило свое существование, прежние ценности были довольно быстро утрачены, а новые — не приобретены. В момент, когда социально-экономические преобразования привели к кардинальной трансформации системы социальных связей, а разрушение традиций повлекло за собой распад национальной культуры, возникли многочисленные социальные проблемы. Тогда стала очевидной необходимость изменения социальной политики государства, а социальная реклама выступила в роли одного из инструментов решения назревших проблем и снижения социальной напряженности.

В период с 2002 г. по настоящее время можно выделить следующие темы российской социальной рекламы: здоровый образ жизни; соблюдение правил дорожного движения; неукоснительное исполнение гражданских обязанностей (уплата налогов, служба в армии и т. п.); бережное отношение к природе, ценность семейных отношений (в том числе повышение рождаемости); воспитание патриотизма, гуманизма, чувства ответственности за судьбу социально незащищенных слоев населения.

Основные темы социальной рекламы в 2002 г. отражает диаграмма (рис. 1), составленная по результатам исследования, проведенного Союзом создателей социальной рекламы (СССР), TNS Gallup Media и агентством Initiative Media.

Рисунок 1. Основные темы социальной рекламы в 2002 г.



Источник: данные результатов исследования, проведенного СССР, TNS Gallup Media и агентством Initiative Media в 2002 г. Российский сайт международной исследовательской группы TNS (<http://www.tns-global.ru>).

В сущности, набор тем нынешней социальной рекламы вполне традиционен и характерен для любого цивилизованного современного общества.

По сравнению с рекламой прежних лет, современная социальная реклама использует больше носителей, она разнообразнее как технически, так и творчески. Отчасти это связано с техническим прогрессом, отчасти с тем, что создание социальной рекламы сегодня инициирует не только государство (как это было в советское время), но и бизнес, политика, третий сектор (НКО).

НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ (ТРЕТИЙ СЕКТОР) КАК ЗАКАЗЧИК СОЦИАЛЬНОЙ РЕКЛАМЫ

Обращаясь к понятию «третий сектор», уместно напомнить его происхождение. Впервые он появился в классификации секторов экономики, предложенной Экономическим и социальным советом ООН (Economic and Social Council, ECOSOC). Организации и сообщества разделены на сектора в зависимости от основного источника доходов.

Первый сектор — государственные организации. Основной источник средств для развития — налоги.

Второй сектор — бизнес. Основной источник средств для развития — прибыль.

Третий сектор — неприбыльные/некоммерческие организации. Основной источник средств для развития — пожертвования.

Четвертый сектор — домохозяйства. Основной источник средств для развития — самоэксплуатация членов семьи.

Выражая интересы гражданского общества, некоммерческие организации делают акцент на наиболее важных социальных проблемах. В то же время социальная реклама, заказчиком которой выступает третий сектор, может быть реакцией общества на действия или решения власти.

Рассматривая социальную рекламу третьего сектора, необходимо затронуть три вопроса:

- для каких целей НКО (некоммерческим организациям) необходима социальная реклама?
- какой может быть эта реклама?
- как выстраиваются отношения между третьим сектором и СМИ?

Потребности третьего сектора в рекламе обусловлены следующими обстоятельствами. Во-первых, занимаясь социально значимым делом, третий сектор испытывает потребность в общественной поддержке. Во-вторых, для успешного функционирования НКО важно, чтобы как можно больше людей имели об их деятельности максимально точное представление. В-третьих, одна из задач НКО заключается в оправдании своей деятельности — для этого они пропагандируют определенные социальные ценности, указывая обществу на существующие нерешенные проблемы.

Кроме того, социальная реклама, конечно, помогает НКО решать финансовые вопросы. Однако реклама нужна здесь не только и не столько как инструмент поиска денежных средств, а в первую очередь для утверждения собственных позиций и приоритетов, для привлечения добровольных помощников, для создания общественного интереса вокруг определенной проблемы.

Для успешной деятельности НКО необходимо привлечь к проблеме, которой они занимаются, внимание широкой общественности. Для этого надо не только рассказать о проблеме, но и показать важность и необходимость ее решения. Эту задачу выполняет социальная реклама.

Таким образом, главной целью социальной рекламы, заказчиком которой выступают НКО, является ознакомление широкого круга людей со своей деятельностью, создание у них верного представления о том, чем занимаются НКО и социальные службы.

В тематике социальной рекламы НКО можно выделить следующие направления: реклама ценностей; реклама миссии и целей; реклама проблемы; реклама проектов; реклама достижений; реклама отдельных людей, их деятельности и методик; реклама организации в целом.

Различают три следующих типа *рекламы ценностей*.

— Так называемая *собственно социальная реклама*. В ней не указываются ни заказчик, ни производитель рекламного продукта. Ее цель — просто распространение разрабатываемых НКО идей и ценностей (таких, как толерантность к людям разных национальностей, забота о природе). Иногда ценности могут быть очень абстрактными, философскими (например, любовь к ближнему). Порой организация пропагандирует совершенно конкретные принципы (призывает к борьбе с абортными, рассказывает о вреде курения и т. п.). Собственно социальная реклама необходима тогда, когда проблема, на которую НКО хочет обратить внимание, затрагивает общество в целом, поэтому ее, как правило, используют правозащитные и экологические группы, организации по борьбе со СПИДом, миротворческие организации и объединения. Данный тип рекламы, не предполагающий указания заказчика, не является эффективным средством привлечения финансов (единственная возможность для этого — использование ее как аргумента в переговорах со спонсорами). Такая реклама, однако, оказывается чрезвычайно эффективна в тех случаях, когда

требуется привлечь внимание как можно большего числа людей к тому или иному вопросу или когда стоит задача изменения определенных культурных установок. В экологии это, к примеру, задача приучить людей бросать мусор в урны и сортировать бытовые отходы; в профилактике СПИДа — призыв к безопасному сексу; в решении этнических конфликтов — воспитание национальной терпимости.

— *Реклама с указанием телефона и адреса НКО.* Примером такой рекламы служит ролик о вреде курения, в конце которого сообщается телефон организации, помогающей избавиться от табачной зависимости. Работая над подобной рекламой, необходимо помнить о том, кому она адресована, насколько широко будет распространяться, может ли НКО справиться с ее последствиями, поскольку после показа телевизионных роликов об излечении от никотиновой зависимости к организации за помощью могут обратиться несколько тысяч человек.

— *Реклама принципов отдельной организации.* Например, «Мы стоим за то, чтобы в Подмоскowie были чистые реки!» или «Мы за право детей жить в мире!» Такой вид рекламы (особенно в виде плакатов, значков и т. п.) очень популярен в России. Однако как инструмент она может быть малоэффективна. Подобная реклама абстрактна и не предполагает наличия сведений о том, как организация реализует свои принципы, поэтому на нее переносится устойчивое недоверие граждан к любым исходящим от государства лозунгам и обещаниям. Следовательно, успешно пользоваться такой рекламой могут либо известные организации, которые уже достаточно зарекомендовали себя на практике, либо организации, действующие на очень маленькой территории, где о них легко получить дополнительную информацию.

Из всех видов социальной рекламы реклама ценностей, пожалуй, понятнее и ближе всего широкой аудитории. Она в доступной форме пытается донести до населения общезначимую информацию. С ее помощью деятельность НКО связывается с нормами, по которым живут или на которые ориентируются обычные люди.

Вторым направлением социальной рекламы является *реклама миссии и целей*. Она похожа на рекламу ценностей отдельной организации, однако декларирует не просто идею («Мы за чистые реки!»), а стремление к реализации этой идеи («Мы хотим сделать реки чистыми!»). Поскольку такой рекламой НКО заявляют о готовности непосредственно участвовать в решении проблемы, здесь уже нет той абстрагированности, которая присуща рекламе ценностей. Однако реклама миссии и целей может вызывать недоверие аудитории, так как тоже не содержит сведений о конкретных действиях. В таком случае эффект от нее может быть обратным желаемому.

Третьим направлением социальной рекламы является *реклама проблемы*. Ее примером может служить ролик о детях, больных раком крови, созданный Ассоциацией по борьбе с детским лейкозом совместно с компанией «Премьер СВ». Подобный ролик высокоэффективен благодаря своей сильной эмоциональной составляющей. Реклама проблемы вполне допустима в форме видеоролика, радиобращения, плаката, где информация должна быть очень короткой. Но если данный вид социальной рекламы представлен в виде буклета организации или листовки с рассказом о ней, то простого

указания на существование проблемы недостаточно — необходима также информация о путях ее решения.

Следующим направлением социальной рекламы является *реклама проектов*. Это один из самых эффективных, но и наиболее сложных типов рекламы НКО. Трудность заключается в том, что такая реклама должна быть короткой, но максимально ясной, не оставляющей у адресата никаких вопросов. Реклама проекта многофункциональна. Она должна представлять собой четко и грамотно построенное обращение, призванное донести до потребителя рекламы всю необходимую информацию о проекте: краткую формулировку миссии НКО, цель проекта, сведения о том, что конкретно НКО собирается делать и что уже сделано.

Реклама проекта используется прежде всего для привлечения средств, иногда — для поиска добровольцев или специалистов. Чаще всего она выходит в форме буклета либо листовки, реже — в форме теле- и радиороликов. Таковы, например, видеоролики о строительстве храма Христа Спасителя: зрителю показывали картинку строящегося храма и только после объяснения того, что делается и зачем, призывали перечислить деньги (правда, при этом не указывалось, на что именно пойдут полученные средства). Если же организация или ее дело не так известны, лучше всего заявлять конкретную цель обращения. Можно, к примеру, сделать серию обращений, в которой на каждом этапе реализации проекта будет рассказываться о ходе работ и прозрачности проектного бюджета.

Реклама достижений — особое направление социальной рекламы, используемой НКО для создания своего положительного имиджа. Этот вид рекламы предполагает рассказ о реализованных проектах, успехах и планах организации. Часто такая реклама сопровождается номером телефона и банковского счета — она эффективна как акция по привлечению финансовых средств. Занимаясь рекламой достижений, нужно помнить о двух вещах. Во-первых, она способствует привлечению не только денег, но и новых лиц, нуждающихся в помощи. Увеличивая прибыль, она увеличивает и зону ответственности. Во-вторых, чтобы реклама была успешной, она должна раскрывать новые горизонты. Иначе потенциальным спонсорам будет трудно уяснить, во что же вкладывать средства, если все уже достигнуто. Очень часто НКО указывают в рекламе только банковский счет, на который можно перечислить финансовую помощь, — без контактного телефона. Это бывает оправдано, если организация боится чрезмерного притока клиентов. Однако нередко отсутствие телефона препятствует достижению цели, поставленной перед рекламной акцией, поскольку не дает возможности спонсору получить необходимые для принятия решения сведения.

Благотворительные организации часто рекламируют не самих себя, а отдельных лиц, которые приходят к ним со своими открытиями, методиками, программами. Работая над подобной рекламой, необходимо, во-первых, построить ее так, чтобы информация о человеке была четко связана с деятельностью организации, а во-вторых, постараться избежать неоднозначной трактовки его методики. К примеру, если речь идет о новом способе лечения или реабилитации, следует упомянуть, что он лицензирован органами здравоохранения, проверен в официальных структурах.

Последним из выделенных нами направлений социальной рекламы является *реклама организации в целом*. Это короткий рассказ о самой НКО. Он должен включать такие сведения, как миссия организации, ее цели, ценности, проекты, достижения, проблемы, просьбы о помощи. Лучшая форма для подобной рекламы, по нашему мнению, — буклет. Создание буклета не требует значительных финансовых затрат (при необходимости его можно изготовить даже на персональном компьютере). В то же время буклет — эффективный инструмент рекламы, позволяющий распространить среди заинтересованных лиц максимально полную информацию об организации.

Отдельная проблема, которую необходимо затронуть, говоря о социальной рекламе некоммерческих организаций, — это взаимоотношения НКО и СМИ.

Представляется, что самой существенной и сложной частью работы НКО является выстраивание отношений со СМИ на постоянной основе. Несмотря на то, что в большинстве газет есть отдел социальных проблем, журналисты нечасто пишут о НКО, поскольку плохо осведомлены об их работе.

В последнее время российские НКО существенно продвинулись по пути налаживания связей со СМИ. Центр развития образования, Агентство социальной информации, «Нестор-центр» и другие московские организации проводят семинары и круглые столы, посвященные проблеме взаимодействия НКО и СМИ. НКО выпускают специализированные бюллетени, которые журналисты могут использовать в своей работе. Первыми сборниками по проблемам взаимоотношений НКО и СМИ стал ряд брошюр и книга под заглавием «НКО и СМИ — мостик через пропасть», подготовленные Агентством социальной информации в 2002 г.²

Благотворительный фонд «Центр охраны дикой природы» ежемесячно распространяет бюллетень для СМИ «Дикая природа: новости», где публикуется актуальная информация о проблемах охраны дикой природы, проектах фонда и о программах различных экологических организаций.

Хотя НКО работают со всеми СМИ, наибольшее значение для них имеют печатная пресса и радио. Получить эфир на телевидении для НКО практически невозможно.

Действительно, социальной рекламы на центральных государственных каналах крайне мало, и, как правило, время трансляции социального ролика выбирается таким образом, чтобы минимизировать ущерб канала от предоставления дорогостоящего рекламного времени в безвозмездное пользование НКО. Именно поэтому размещать рекламные сюжеты в прайм-тайм могут позволить себе только богатые организации, такие как Greenpeace или WWF (Всемирный фонд дикой природы). Остальные организации вынуждены либо искать спонсоров, либо размещать рекламные ролики рано утром или поздно ночью, когда их может увидеть всего несколько процентов от общей аудитории канала. Последним, в частности, обусловлено то, что социальные ролики Российской ассоциации кризисных центров помощи женщинам

² В настоящее время функционирует сайт «Мостик между НКО и СМИ» (<http://www.socium.org.ru>) — совместный проект Фонда независимого радиовещания (ФНР), Агентства социальной информации (АСИ) и ресурсного центра САФ. Цель создания сайта — помощь в налаживании контактов и в обмене информацией между журналистами и НКО.

«Остановим насилие!» остались практически незамеченными: они транслировались по НТВ в 00 часов 45 минут.

Кроме того, сегодня ни для кого не секрет, что для безвозмездного транслирования социально ориентированного ролика на федеральном канале необходимо, чтобы ролик имел высокую художественную и общественную значимость либо заказ на него исходил от самой дирекции канала. В этом отношении пресса и радио более демократичны.

Иная ситуация сложилась на региональном телевидении: многие региональные телеканалы широко транслируют на безвозмездной основе ролики, сделанные для НКО местными рекламными агентствами и студиями.

Так, например, в Калуге регулярно проводится российско-канадский фестиваль для подростков, увлекающихся археологией. Калужская область — это регион, где археология является особенно популярной наукой (показателем является значительное число любительских археологических кружков). Ежегодно по заказу калужского сообщества археологов, куда входят учителя истории, директора школ, школьники и студенты, местное телевидение проводит информационную рекламную кампанию, посвященную этому событию.

В Орловской, Сахалинской, Пермской, Вологодской областях на местном телевидении постоянно проходят социальные кампании, заказчиками которых выступают НКО. С одной стороны, это можно объяснить низкой информационной загруженностью каналов. С другой стороны, во многих регионах и представителей НКО, и представителей местных телекомпаний связывают длительное и продуктивное сотрудничество, общая забота о своей малой родине. По словам Петра Каминного — председателя общественной организации «Калина красная», занимающейся адаптацией бывших заключенных к жизни на воле, совместная работа с местным телевидением помогает снимать социальную напряженность в Вологде, легче и быстрее адаптировать людей, отбывших наказание. Ролики с участием бывших заключенных снимались на телестудии по реальным историям самих их героев. Они были неигровыми и малобюджетными, но для их показа выбрали рейтинговое время. После этой акции количество отказов в принятии на работу осужденных, отбывших наказание, резко сократилось. П. Каминный утверждает, что особую роль в программе сыграло чувство сообщества, которое все ещё сильно развито в небольших городах и совсем потеряно в городах-мегаполисах федерального центра.

Следует отметить, что у НКО есть и свои СМИ. Среди них координирующую роль играет уже упоминавшееся ранее Агентство социальной информации (АСИ). Это независимое информационное агентство, созданное в 1994 г. по инициативе благотворительных фондов «Душа человека», «Нет алкоголизму и наркомании» и идеологического объединения «Радуга» по модели настоящего информагентства. АСИ — источник информации о НКО, которым пользуются и центральные, и региональные СМИ. Агентство еженедельно делает электронную рассылку новостей и анонсов о деятельности третьего сектора, а также готовит статьи о его работе и совместно с благотворительным фондом «Сопричастность» издает информационно-аналитический

бюллетень, посвященный актуальным социальным проблемам. Возможности других информационных агентств НКО, к сожалению, используют мало.

Для решения той или иной задачи НКО могут выбирать самые разные пути работы с независимой прессой.

— Привлечение внимания к важной социальной проблеме. Если НКО необходимо рассказать о какой-либо серьезной общественной проблеме или беде отдельного человека, для этого можно организовать пресс-конференцию или пригласить журналистов к себе в офис. Подобные акции позволяют обеспечить общественный резонанс проблемы, помогая найти дополнительные финансовые средства, добровольных помощников, а иногда — добиться изменения позиции власти в отношении данной проблемы. Часто подобным образом поступают правозащитные и экологические организации.

— Привлечение внимания к проблемам организации. К этому средству НКО прибегают при возникновении тех или иных трудностей в осуществлении своей деятельности. В данном случае необходимо очень четко и взвешенно объяснить прессе цель, задачи, миссию организации, а также причины возникновения проблемной ситуации.

— Совместные инициативы или проекты. Примером может служить помощь детям в горячих точках. Здесь, как и при участии в другом подобном проекте, НКО вместе с прессой должны подробно обсуждать все свои шаги, распределять роли и ответственность.

— Приглашение журналистов в качестве гостей на организационные мероприятия.

Самая трудная задача — убедить прессу поместить материал о НКО без информационного повода. Для этого НКО должна уметь заинтересовать прессу, учитывая, что главный ключ к успеху — небанальность.

В целом же российские НКО пока мало используют в своей работе профессиональную социальную рекламу и PR. Согласно результатам опроса, проведенного TNS Gallup Media, PR-поддержку своих программ осуществляют меньше половины НКО. И если в Западной Европе и США общественные организации в настоящее время составляют 13% от общего числа клиентов PR-агентств, то в России этот процент практически равен нулю.

В 1997–1998 гг. международная гуманитарная медицинская организация «Врачи без границ» (MSF) впервые осуществила массовую информационную кампанию по профилактике СПИДа в Москве. Кампания проводилась на высоком профессиональном уровне с использованием рекламных ТВ-роликов, наружной рекламы, информационных буклетов. Успех ее был подтвержден результатами социологических исследований. В дальнейшем для продолжения работы была приглашена российская организация — Некоммерческое партнерство поддержки гражданских инициатив «Фокус» (ныне Фонд социального развития и охраны здоровья «ФОКУС–МЕДИА»). С июня 1998 г. при поддержке Министерства здравоохранения РФ «Фокус» и «Врачи без границ» совместными усилиями начали осуществлять подготовку к новой полномасштабной информационно-образовательной кампании по предупреждению СПИДа среди молодежи России. Необходимо было учесть все успехи и недостатки предыдущей кампании и продолжить просветительскую работу с молодежью на новом уровне.

В той огромной работе, которую организации проделали с начала их совместной деятельности, сотрудники «Фокуса» постоянно опирались на дружескую поддержку и профессиональные советы коллег из MSF. Иностранцы помогли организовать сбор ресурсов на реализацию кампании, выбрать компетентное и ответственное рекламное агентство, провести все необходимые исследования, выверить текстовые материалы и многое другое. Более того, «Фокусу» была оказана финансовая поддержка. Атмосфера взаимного уважения способствовала успешной работе. Благодаря этому проекту, в России появилась организация, способная самостоятельно проводить подобные кампании на высоком международном уровне.

ГОСУДАРСТВО КАК ЗАКАЗЧИК СОЦИАЛЬНОЙ РЕКЛАМЫ

Государство — наиболее важный игрок на поле социальной рекламы. Именно оно устанавливает правила — законы, регулирующие социальную рекламу от момента создания до продвижения ее в общество. В то же время важно помнить, что социальная реклама, инициируемая государством, является реакцией власти на «вызовы» со стороны общества. Если общество смогло успешно донести до власти свое видение ключевых социальных проблем, реакцией со стороны государства будет принятие соответствующих решений или действий. И если под решениями понимается издание нормативно-правовых актов, то действия власти могут заключаться в создании социальной рекламы.

В разных странах влияние государства имеет разную силу. Так, в США социальная реклама контролируется негосударственной организацией — Рекламным советом (создание которого было, впрочем, правительственной инициативой) — и саморегулируется, а в Украине и Беларуси она изначально признается государственной информацией.

Государство может выступать как заказчик социальной рекламы, поскольку именно на него возложена обязанность заботиться о гражданах, просвещать их, а следовательно, и распространять социально значимую информацию. Главное предназначение государственной рекламы — продвижение государственных интересов.

В настоящее время заказчиками социальной рекламы являются отдельные министерства и ведомства. В странах Западной Европы и США — это армия, налоговая служба, мэрии городов и администрации губернаторов штатов, почтовые ведомства. В России — ГИБДД, муниципальные власти, Федеральная налоговая служба, армия, МВД, Министерство здравоохранения и социального развития, Министерство образования и науки и др.

ГИБДД — один из самых активных заказчиков социальной рекламы. Во всех регионах России рекламная информация о безопасности на дорогах появилась прежде всех остальных тем социальной направленности. Однако, несмотря на большую эффективность профилактики нарушений правил

дорожного движения с помощью социальной рекламы³, в России тема безопасности на дорогах по преимуществу оказалась включена в социальный дискурс коммерческой рекламы страховых компаний, а не кампаний ГИБДД.

Уже ставшая сленгом рекламная кампания «Заплати налоги и спи спокойно» принадлежала *Федеральной налоговой службе (ФНС)*. Этот государственный институт обладает, пожалуй, наибольшей коллекцией рекламных роликов, плакатов и т. п.

Проблема, обусловившая проведение данной кампании, заключалась в том, что масштабы налоговой преступности в России во второй половине 1990-х гг. приблизились к критическому уровню: в «тени» оказалось от 30 до 40% российской экономики. Бюджет недополучал значительные суммы, а теневые капиталы служили финансовой основой для организованной преступности. Исходя из этого, было решено создать в российском обществе атмосферу, в которой своевременная и полная выплата налогов воспринималась бы как естественный и социально одобряемый поступок. В связи с тем, что негативное отношение к налоговой службе во многом сложилось из-за восприятия ее обществом как исключительно репрессивного органа, авторы проекта пришли к выводу о необходимости объяснить населению, что представляет собой ФНС на самом деле.

Об эффективности реализованной данной программы, где немалую часть занимала социальная реклама, говорят суммы, возвращенные в бюджет, и изменение отношения населения к работе ФНС, подтвержденное результатами социологических исследований. По итогам девяти месяцев 2000 г., в бюджет было возвращено более 43 млрд рублей, возбуждено 43 тыс. уголовных дел, 10 тысяч из которых прекращено вследствие «деятельного раскаяния», признания вины и полного возмещения причиненного государству ущерба. Рекламная акция, по словам ее авторов, открыла новые возможности для профилактики правонарушений.

Очень высокой была мотивация кампании. Результаты исследований, проведенных Фондом «Общественное мнение», показали, что налоговая служба с помощью рекламы не только стимулировала заполнение налоговых деклараций, но и оказывала определенное давление на налогоплательщиков. К сожалению, налоговая система и государственная политика в России еще настолько несовершенны, что на крупных налогоплательщиков кампания в то время (1997–2002 гг.) в должной мере не повлияла. Однако на законопослушных граждан (особенно людей пенсионного возраста) она подействовала. Именно благодаря им, по данным Госкомстата РФ, с 1996 по 2002 г. в большинстве регионов России происходило приоритетное наполнение государственного бюджета.

Приведем еще один пример взаимодействия государственных интересов и социальной рекламы. В 1998 г. в Екатеринбурге по заказу *Министерства промышленности, энергетики и науки Свердловской области* и «Свердловэнерго» была успешно реализована кампания под общим слоганом «Берегите

³ В Америке рекламная кампания «Трезвость за рулем», проведенная в период с 1987 по 1994 г., показала очень высокую эффективность: уровень смертности на дорогах по вине нетрезвых водителей снизился на 20% (по данным Интернет-портала «Социальная реклама. Ру» (www.socreklama.ru)).

тепло и свет». Вначале был объявлен тендер и из всех сценариев художественный совет Свердловской киностудии и комиссия «Свердловэнерго» отобрали 12 роликов, сделанных в разной технике — в жанре постановочного, документального и анимационного видео. Учитывая высокое художественное качество рекламных роликов, многие телеканалы региона согласились разместить их на безвозмездной основе. В течение нескольких лет в эфире коммерческих телеканалов лучшие продукты кампании оставались в ротации рекламных блоков, что повышало интерес к эфиру и создавало телеканалам социально положительный фон.

В последние годы социальная реклама государственных институтов заняла приоритетное место. Министерства и ведомства активно пользуются ею для наглядного представления и информационного комментирования своих программ. На фестивалях и профессиональных конкурсах, организуемых сегодня в каждом большом городе и вузе России, социальной рекламе отведено отдельное почетное место.

Особое место в структуре социальной рекламы, заказчиком которой является государство, занимают органы государственной власти регионов и органы местного самоуправления. В США правительства многих штатов распространяют лозунги, мотивирующие жителей любить свой город, штат, регион и гордиться им. В России похожая идея широко распространена на муниципальном уровне. Начатая в Москве в 1998 г. акция «Мой город» была подхвачена вскоре во многих городах России. В Санкт-Петербурге в 2000 г. холдинг «Из рук в руки» инициировал несколько серий акций по очистке города от мусора и размещения несанкционированных объявлений — акции проводились под общим названием «Чистый город». Кампания имела успех и как технология была успешно повторена в ряде других городов страны.

БИЗНЕС КАК ЗАКАЗЧИК СОЦИАЛЬНОЙ РЕКЛАМЫ

Выступая в качестве заказчика социальной рекламы, бизнес чаще всего преследует коммерческие интересы, зачастую прибегая к манипулятивным технологиям, стараясь представить коммерческую рекламу как социальную. Вместе с тем бизнес является выразителем интересов определенной части общества, имеющей свое видение основных социальных проблем.

В демократических странах с развитой рыночной экономикой большинство каналов СМИ находится в частной собственности. Задача владельца частного СМИ, как и любой другой коммерческой организации, извлечение прибыли с помощью имеющихся в его распоряжении активов. Чтобы получать прибыль, телеканалу, радиостанции, газете, компании-оператору наружной рекламы необходимо продавать свои медиаблоки (время на ТВ и радио, места на газетных и журнальных полосах, на сторонах щитов наружной рекламы) по сложившейся на рынке коммерческой цене.

В условиях рыночной экономики частные СМИ платят государству за использование его неотчуждаемой собственности: каналов связи, государственных источников информации, земли.

Сейчас уже трудно сказать, в какой стране государство впервые применило принцип безвозмездного размещения социальной рекламы, при котором коммерческие СМИ или обязаны (чаще всего) размещать социальную рекламу в законодательно закрепленной пропорции от общего объема информации, или делают это добровольно. В обоих случаях СМИ освобождаются от платы государству за пользование его ресурсами на время трансляции социальной рекламы на телевидении и радио и за ее размещение на газетных полосах и щитах наружной рекламы.

Эффективному использованию этой схемы препятствуют два обстоятельства.

Во-первых, СМИ размещают на безвозмездной основе только уже готовую информацию — ролики на телевидении и радио, макеты в прессе, плакаты наружной рекламы. Однако известно, что процесс создания качественного ролика, макета и расходы на печать в случае наружной рекламы могут быть намного выше, чем стоимость размещения рекламного сообщения в СМИ. Нельзя ли покрывать эти затраты из государственного бюджета? Представляется разумным дать отрицательный ответ на этот вопрос из-за ограниченности бюджетных средств и разнообразия иных — не менее важных — статей расходов.

Во-вторых, возникает вопрос о координации процесса от момента возникновения идеи социальной рекламы до создания сценариев (макетов), а также вопрос о контроле над размещением рекламы и т. д. Эта деятельность требует не только трудовых, но и финансовых затрат. Каковы возможные источники человеческих и финансовых ресурсов?

В Европе давно придумана и действует система, при которой на создание и размещение социальной рекламы не расходуются бюджетные средства. В основе системы лежат заинтересованность крупных коммерческих компаний в поддержании своего позитивного имиджа, желание выглядеть в глазах общества как организация, не только извлекающая финансовую прибыль, но и активно участвующая в решении наиболее острых социальных проблем. Социальная реклама — эффективный инструмент достижения этой цели.

Когда последнее стало понятным органам государственной власти и руководителям частных компаний, были созданы специализированные агентства (в некоторых странах государственные, в некоторых — частные), в совет директоров которых вошли как представители государства, так и руководители коммерческих структур, считающих необходимым поддерживать своими ресурсами распространение социально важной информации. Ежемесячно представители государственной власти выносят на рассмотрение совета предложения по наиболее кризисным вопросам, требующим освещения в СМИ. Совет разбирает поступающие предложения, и, в случае поддержки идеи, она передается для реализации сотрудникам агентства в виде конкретного проекта. Исполнительный директор агентства ежемесячно докладывает о ходе работ по отдельным проектам и утверждает смету. После одобрения сметы компании-участники социального проекта, представители которых ее одобрили, оплачивают счета агентства. В финансировании некоторых проектов принимает участие и государство. При этом на всех материалах социальных проектов (роликах, макетах, плакатах) размещаются логотипы

компаний-спонсоров. Такая схема реализации государственных социальных проектов работает практически без сбоев, в частности потому, что она выгодна всем ее участникам: социальная реклама, подготовленная профессионалами, привлекает куда больше внимания, чем прямая коммерческая.

Аналогичным образом выглядит экономическая модель, по которой работает американский Рекламный совет. Бесперебойное финансирование в этом случае осуществляется в том числе по той причине, что на Рекламный совет выделяются деньги как из государственного бюджета, так и из бюджета мощных коммерческих компаний, которые регулярно отчисляют в него взносы. Это не исключает возможности частных пожертвований, но основная экономическая база данного органа держится на паритетных взносах трех секторов экономики США: государственного, коммерческого и некоммерческого.

Подобным образом решаются социальные вопросы в странах с высокой общественной культурой, где граждане готовы нести ответственность за решение социальных проблем, осознавая, что игнорирование этих проблем может отразиться на их собственном здоровье и на их бизнесе.

Однако чаще всего социальная реклама используется бизнес-структурами для предупреждения негативных реакций со стороны общества и НКО. Например, перед открытием потенциально опасного с экологической точки зрения производства корпорация, предвосхищая протесты Greenpeace, сама организует широкомасштабные акции в защиту окружающей среды, тем самым создавая желаемый имидж социальной и экологической ответственной и лишая противников каких-либо аргументов.

Так обстоят дела с социальной рекламой в странах Европы и США.

В России ситуация иная. Взаимодействие социальной рекламы с бизнесом — процесс, который в нашей стране только начинает зарождаться. В настоящее время российский бизнес реагирует в основном на включение в социальную деятельность своих интересов — как в форме прямой рекламы, так и в форме рекламы косвенной (то есть PR). Он рассчитывает вложения таким образом, чтобы получить прибыль в виде положительного имиджа, репутации, роста продаж, сохранения трудоспособности корпоративного штата. С другой стороны, есть и такие руководители, которые инвестируют социальные проекты из благотворительных, меценатских соображений.

Рассмотрим систему взаимоотношений социальной рекламы и бизнеса. Существуют разные, зачастую противоположные точки зрения по данному вопросу. Некоторые исследователи довольно жестко разграничивают цели социальной рекламы и основную цель бизнеса — извлечение прибыли. Другие эксперты, наоборот, пытаются сблизить их цели. Они говорят, что, несмотря на недоверие к отдельным бизнесменам, к бизнесу в целом и его социальной составляющей общество относится, скорее, положительно. При этом подразумевается, что цели бизнеса в некотором роде дрейфуют в направлении социальных установок.

Сейчас стало общепринятым понятие «социально ответственный бизнес»: погоня за прибылью не должна быть единственной целью, важнее становятся взаимоотношения с окружающим миром, репутация, взаимопонимание между потенциальными партнерами.

Однако основное направление сближения социальной рекламы и бизнеса в настоящее время — коммерциализация самой социальной рекламы, признание того факта, что и она может приносить прибыль. Это обеспечивается путем внесения в коммерческую рекламу социального дискурса, что во многом дискредитирует собственно социальную рекламу как жанр.

В коммерческой рекламе с социальным дискурсом средства, которые вкладываются в создание социальных роликов, возвращаются в виде прибыли. Именно поэтому в последние годы интерес к спонсированию социальной рекламы значительно вырос. Финансируя социальную рекламную кампанию, можно получить чисто коммерческий результат, экономя при этом 80–90% рекламного бюджета. К примеру, если при коммерческом размещении рекламы рекламодатель платит в Москве за одну площадь размером 3×6 м около 800–1000 долл. в месяц, то при спонсировании социальной рекламы затраты сокращаются до 100–200 долл. Коммерческие организации часто пользуются своим правом в случае спонсирования ими социальной рекламы занять 10% от общей рекламной площади под свой логотип.

С марта 2003 г. страховая компания «Россия» спонсировала кампанию ГУВД г. Москвы по пропаганде телефонного номера 02. Интерес ГУВД состоял в том, чтобы перевести звонки с дежурных частей на единый номер. Своей цели оно добилось: за полгода количество звонков на единый номер увеличилось с 6 тыс. до 20 тыс. в день. Однако у компании «Россия» результаты оказались не менее впечатляющими. Согласно результатам исследования, проведенного компанией «ЭСПАР-Аналитик», более 50% респондентов стали ассоциировать рекламу службы 02 со страховщиком.

В 2002 г., по данным Комитета рекламы, информации и оформления г. Москвы, социальные кампании превысили законодательно рекомендованный пятипроцентный барьер и заняли 12% от общего объема рынка. За шесть месяцев 2003 г., по данным «ЭСПАР-Аналитик», эта цифра составила 11,5%.

В 2003 г. прошло более 20 кампаний социальной рекламы при финансовой поддержке 52 коммерческих структур. Самой масштабной стала кампания Москомспорта по пропаганде здорового образа жизни. Она заняла 2050 щитов размером 3×6 м. Финансовую поддержку оказали компания «ГАЗ», телеканал «МузТВ», сеть магазинов «Пан Спортсмен», а также производители спортивного инвентаря Brooks и Adidas. И хотя при спонсировании социальной рекламы нельзя указывать коммерческие адреса, участники акции не были в проигрыше. Покупатели сами стали находить их магазины. Так, компания Brooks, опросив своих покупателей, выяснила, что они обратили внимание именно на социальную рекламу, а не на коммерческую имиджевую, которая шла незадолго до нее. Компания Adidas, в свою очередь, использовала социальную рекламу между сезонами распродаж, поскольку в это же время размещается прямая реклама с информацией о скидках и адресами магазинов.

По той же схеме сеть фитнес-центров World Class провела рекламную акцию «Герои новой страны», прошедшую в 2001 г. На производство и размещение щитов с фотографиями спортсменов, получивших золотые медали на Олимпиаде в Сиднее, и небольшим логотипом компания потратила несколько десятков тысяч долларов. «Мы хотели, чтобы реклама была качественной и заметной, поэтому решили отказаться от помощи госорганов, — рас-

сказала директор по рекламе сети World Class M. Васельцова. — Эта кампания повлияла на лояльность клиентов».

Президент Союза создателей социальной рекламы и руководитель рекламной группы ADV Д. Коробков считает, что социальная реклама должна финансироваться все-таки государством: «Было бы странно увидеть логотип производителя стирального порошка под сообщением “Я люблю Нью-Йорк”. Но с учетом отсутствия в России госфинансирования это (привлечение спонсоров) единственный способ проведения социальных акций». По его мнению, рекламное сообщение эффективно только тогда, когда оно не содержит дополнительных смыслов: «Когда половину щита занимает фраза “Папа, не пей!”, а другая половина — логотип страховой компании, это не принесет пользу никому». А. Березкин из «ЭСПАР-Аналитик» сообщил: «Мы проводили опрос по узнаваемости компании после размещения щитов. Слоган “Папа, не пей!” запомнили практически все, а логотип компании (Страховое общество “Прогресс”) — только 1–2%». Однако бывает и наоборот. К примеру, весной 2004 г. Ассоциация страховщиков России провела кампанию по популяризации обязательного страхования автогражданской ответственности (ОСАГО). В акции было задействовано 50 щитов, в качестве спонсора выступила страховая брокерская компания «Центр Брокер». При этом, по данным опросов компании «ЭСПАР-Аналитик», горожане не заметили пропаганды ОСАГО. Из-за неудачного размещения логотипа изображение воспринималось как прямая реклама «Центр Брокер».

Чтобы избежать подобных казусов, социальную рекламу в бизнесе нужно рассматривать как часть единой, интегрированной концепции продвижения. Участие в социальной рекламе будет успешным только в том случае, если ценности компании пересекаются с теми ценностями, которые пытаются донести до общества государственные органы.

Пример такого сочетания — спонсирование страховыми компаниями «Россия» и «НИКойл-Страхование» рекламной акции МВД, проходящей под слоганом «Так будет, если нас не будет». «Было бы странно, если бы на социальной рекламе МВД был логотип мясоперерабатывающего комбината, — говорит пресс-секретарь компании “НИКойл-Страхование” Т. Грошева. — Наши цели и задачи совпадают, поэтому у потребителя формируется образ надежной страховой компании, которой можно доверять».

* * *

В целом наиболее активными субъектами социальной рекламы в России являются государство и некоммерческие организации; низкий уровень участия социально ориентированных бизнес-организаций в социальной рекламе в значительной степени обусловлен особенностями ее нормативно-правовой базы.

Нормативно-правовая база, регулирующая деятельность в области рекламы, на сегодняшний день сдерживает развитие социальной рекламы. Для изменения ситуации, по мнению экспертного сообщества, требуется внесение поправок в законодательство, позволяющих повысить эффективность нормативно-правового регулирования социальной рекламы: 1) создание

общественной экспертизы социальной рекламы; 2) введение четких формулировок определения социальной рекламы в действующий ФЗ (не принимая отдельного закона о социальной рекламе); 3) введение принципа безвозмездности распространения социальной рекламы.

Законодательная база российской социальной рекламы и ее реализация

Нормативная база социальной рекламы в России включает:

- Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. № 2124–1 «О средствах массовой информации»;
- Федеральный закон от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе» (в последней на настоящее время редакции Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ);
- Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»;
- Налоговый кодекс РФ.

В России специальный закон о социальной рекламе пока не принят. Проекты подобного закона в течение последних десяти лет неоднократно разрабатывались и редактировались различными инициативными группами, но не заслушивались и не обсуждались на заседаниях Государственной думы РФ.

ЛИТЕРАТУРА

- Алексеева О. П.* Третий сектор, или Благотворительность «для чайников». М., 1997.
- Архангельская Н. И* это все о нем... // Коммерсантъ-Daily. 1996. 29 мая.
- Бове К. Л., Аренс У. Ф.* Современная реклама. Тольятти, 1995.
- Буренков И. Ю.* Public Interest в России // Деньги и благотворительность. 1994. № 3.
- Вербицкий А. М.* Как громко заявить о себе?: Пособие по связям с общественностью для некоммерческих организаций / [Авт.-сост. И. Г. Доминова]. Краснодар, 2003.
- Вербицкий А. М.* Станьте известными... Сделайте известными других... М., 1996.
- Голунов И.* Социальная рентабельность: Зачем компании участвуют в социальной рекламе // Ведомости. 2003. 26 ноября.
- Горошилов А. А.* Программная реализация социальной ответственности в стратегии развития нефтяной отрасли: Автореферат дис. канд. экон. наук. Волгоград, 2007.
- Дедюхина А. Д.* Мода быть русским // Эксперт. 2003. № 10.
- Дневник Алтайской школы политических исследований. № 15. Проблемы и перспективы сотрудничества третьего сектора с властью: материалы круглого стола / под ред. Ю. Г. Чернышова. — Барнаул, 2001.
- Егорова-Гантман Е. В., Плешаков К. В., Байбакова В. Б.* Политическая реклама. М., 2002.
- Как работать со средствами массовой информации / сост.: С. А. Рубашкина, И. Б. Мардарь, Е. Г. Хакимова, В. Г. Тимошенко, Н. Н. Семенов. Краснодар, 1998.
- Мацкуляк Д. И., Пелих Н. А.* К вопросу о социальной ответственности предприятий // Региональная экономика: Теория и практика. 2008. № 7.
- Минченко Е. Н.* Как стать и остаться губернатором. Челябинск, 2001.
- НГО, общественность, бизнес и власть: От взаимодействия к партнерству: материалы семинара / сост. А. М. Вербицкий. М., 1996.
- Николаишвили Г. Г.* Социальная реклама: Теория и практика. 2-е изд., испр. и доп. М.: Аспект Пресс, 2008.
- Путь к успеху: Пособие для неправительственных некоммерческих организаций / под ред. Е. Алексеевой, Г. Козлова и др. М., 1995.
- Работать с коммерческим сектором: спонсорство или партнерство?: материалы международного симпозиума / сост.: С. Кози, О. Лейкинд. СПб., 1997.

- Русаков А. Ю.* Романтизм и прагматизм социальной рекламы // PR News. 2002. № 14.
- Сергеев С.* (Селиверстов С. Э.) Социальная реклама: Искусство воздействия словом. Самара, 2006.
- Слагаемые успеха некоммерческих организаций / О. Алексеева и др. М., 1997.
- Социальные мотивы потребительского поведения // Маркетинг и практика предпринимательства. 2002. 18 марта.
- Уэллс У., Бернет Д., Мориарти С.* Реклама: Принципы и практика. СПб., 2003.
- Вок Е.* A Dutch boy fifty years after / Adapted from «The Americanization of Edward Vok». — N. Y. [et al.], 1921.

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

- <http://www.asi.org.ru/> Официальный сайт Агентства социальной информации.
- <http://www.bakhtin.narod.ru/> Политические технологии региональных избирательных кампаний в современной России (на примере Свердловской области, 1995–1999).
- <http://www.fom.ru/> Официальный сайт Фонда «Общественное мнение».
- <http://www.outdoor.ru/> Интернет-портал по вопросам наружной рекламы.
- <http://www.outdoor-komitet.ru/> Официальный сайт Комитета рекламы, информации и оформления города Москвы.
- <http://www.tns-global.ru/> Российский сайт международной исследовательской группы TNS.

ТИП ГОСУДАРСТВА БЛАГОСОСТОЯНИЯ И РАЗЛИЧИЯ СОЦИАЛЬНЫХ КЛАССОВ ПО УРОВНЮ БЕДНОСТИ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ УЯЗВИМОСТИ В ЕВРОПЕ¹

Кристофер Т. Уилан, Университетский колледж Дублина, Ирландия

Бертран Мэтр, Институт экономических и социальных исследований, Дублин, Ирландия

В данной работе освещен ряд взаимосвязанных вопросов. Среди них: сомнения в верности национальных показателей бедности по доходам в контексте расширения ЕС, сравнительные преимущества одномерных и многомерных подходов к измерению бедности и социальной исключенности, а также адекватность трактовки жизненных шансов представителей различных классов. При определении экономически уязвимых групп мы обнаруживаем, что, в отличие от национальных показателей бедности по доходам, уровни уязвимости систематически изменяются в зависимости от типа государства благосостояния. Многомерный профиль экономически уязвимых групп резко отличает их от остальной части населения. В то время как они также характеризуются явно высокими уровнями множественной депривации, значительная часть экономически уязвимых групп не подвержена такой депривации. В отличие от измерения при помощи национальной черты относительной бедности, подход, основанный на экономической уязвимости, позволяет получить картину классовой дифференциации, в которой контраст между самозанятыми и другими классами не доминирует над всеми остальными классовыми различиями. При использовании этого подхода, а не только общеевропейской черты относительной бедности, становится ясно, что абсолютные уровни уязвимости явно выше среди низших социальных классов в менее всеобъемлющих и «щедрых» типах государства благосостояния, в то время как относительные классовые различия на другом конце спектра становятся более контрастными.

ВВЕДЕНИЕ

Многих беспокоит, что расширение Европейского союза обострило проблемы, возникающие из-за особого внимания к национальным показателям бедности по доходам. Очевидно, что данный подход дает результаты, противоречащие здравому смыслу и не соответствующие информации об изменениях объективных условий жизни и о субъективном ощущении бедности в ЕС [Fahey, 2007]. Уилан и Мэтр [2009] используют данные Статистики Европейского союза о доходах жителей и условиях жизни (EU-SILC) для

¹ Это перевод статьи Christopher T. Whelan and Bertrand Maître Welfare regime and social class variation in poverty and economic vulnerability in Europe: an analysis of EU-SILC из журнала Journal of European Social policy 2010/20: 316. DOI: 10.1177/0958928710374378. Печатается с любезного разрешения авторов. Научный редактор перевода— Попова Д. О., к. э. н., ведущий научный сотрудник НИСП.

оценки эффективности применения модели Фэи [2007] к определению черты бедности по всему ЕС вместо национальных измерений или наряду с ними. В их анализе используются как национальные, так и общеевропейские показатели бедности по уровню относительных доходов и «устойчивой бедности», совмещающие в себе как пороги бедности по доходам, так и пороги бедности по депривациям. Полученные результаты позволили сделать заключение о том, что национальные показатели уровня бедности по доходам очень сильно варьируются по странам и типам государства благосостояния, а общеевропейские показатели не учитывают различия стран по социально-экономическому типу, которые, согласно ожиданиям, должны быть частью корректного измерения бедности.

Авторы предположили, что решение данной дилеммы требует альтернативного подхода, а не основанного исключительно на измерениях бедности по уровню относительных доходов. Показатель «смешанной согласованной линии бедности», совмещающей черту бедности по уровню национальных доходов и общеевропейский порог деприваций, как видно, лучше всего подходит для реализации декларируемой ЕС задачи измерения степени несоответствия минимальных стандартов качества жизни и размера получаемых населением выгод от высокого уровня среднего экономического благосостояния в стране [Европейская комиссия, 2004].

Этот подход лишь отчасти использует практику, основанную на измерении бедности по уровню доходов. В данной работе мы исследуем возможности базы данных EU-SILC в применении многомерного подхода к измерению социальной исключенности, понимаемой как объект воздействия ряда взаимосвязанных рисков. Мы применяем этот подход к идентификации «экономически уязвимых» групп.

По вопросам, касающимся расширения ЕС, наличие и доступность данных, полученных из EU-SILC, значительно расширяет наши прежние возможности. Ранее при анализе Уилан и Мэтр [2005a] использовали Европейское панельное обследование домохозяйств (ECHP); анализ охватывал тринадцать стран ЕС, за исключением новых государств-членов (НГЧ). В работе Уилана и Мэтра [2008] расширен период измерения, она охватила пять лет за счет сокращения количества стран до девяти, из которых всего пять расположены за пределами южной части Европы. Уилан и Мэтр [2005b] охватили 28 стран, применив Европейское исследование качества жизни (EQLS). Однако с целью преодоления трудностей, связанных с малым размером выборки и различным уровнем обратной связи, Уилан и Мэтр [2005b] прибегли к серьезному обобщению, включавшему идентификацию четырех кластеров стран согласно классификации, используемой Главным управлением Европейской комиссии по вопросам региональной политики. Кроме того, в силу довольно общего характера процедур по определению доходов не было возможности рассчитать линии бедности по уровню доходов, и анализ осуществлялся на уровне квартилей дохода внутри группы стран.

База данных EU-SILC впервые предлагает возможность для проведения анализа, охватывающего все страны ЕС, что позволяет нам сравнить многомерные результаты с теми, которые получены при помощи общепринятого подхода к анализу бедности на основе измерения относительных доходов. Базируясь на нашей предыдущей работе, мы полагаем, что в результате успешной реализации подхода, охватывающего и многомерность, и риск, мы

получим картину изменений по типам государства благосостояния и социально-экономическим группам более, в нашем понимании, соответствующую действительным показателям бедности и социальной исключенности. Что касается социально-экономических различий, мы сосредоточим внимание на влиянии социального класса, по причине нашего убеждения в том, что продолжающийся спор по поводу его важности² может быть далее разрешен сравнительным анализом, сочетающим в себе относительную концептуализацию социального класса и соответствующий многомерный анализ социальной исключенности³.

В силу того что в настоящее время широко распространено понимание ограниченности подхода к измерению уровня бедности и социальной исключенности, основанного только на анализе доходов, мы обратили основное внимание на многомерные подходы [Boarini and d'Ercole, 2006; Bradshaw and Finch, 2003; Gordon et al., 2000; Guio et al., 2009; Nolan and Whelan, 2010; Whelan et al., 2001]. На уровне разработки концепции особый интерес вызывает использование многомерного подхода к пониманию социальной исключенности. Однако, как утверждают Нолан и Уилан [2007], его ценность должна быть определена эмпирическим путем.

На национальном уровне, где доступные данные оказываются значительно более полными по сравнению с уровнем ЕС, с целью изучения данных вопросов было применено разнообразие сложных аналитических стратегий. Они включали в себя анализ латентных классов [De Wilde, 2004; Grusky and Weeden, 2007; Moisiso, 2004; Whelan and Maître, 2005, 2005b], модели структурных уравнений [Carle et al., 2009; Tomlinson et al., 2008], теорию обратной связи [Capellari and Jenkins, 2007] и самоорганизующиеся карты [Pisati et al., 2010; Whelan et al., готовится к публикации]. Однако данные, имеющиеся на настоящий момент на уровне ЕС, являются значительно менее полными и существенно ограничены для EU-SILC, чем для ECHP. Это обстоятельство создает трудности в применении данных методов на компаративной европейской основе.

Кроме вопросов, связанных с данными, одной из проблем использования понятия социальной исключенности, является его слишком широкое применение для описания каждого вида депривации: «термин "исключенность" настолько многогранен и адаптируем, что может возникать искушение считать каждый тип лишения исключенностью» [Sen, 2000:9]. Для наших текущих целей решающим моментом является, с одной стороны, прояснение различий между понятиями социальной исключенности как многомерной бедности, а с другой — как набора взаимосвязанных рисков.

Кронауэр [1998] отмечает, что появление концепции социальной исключенности было непосредственно связано с повторным появлением угрозы высокого уровня безработицы и угрозы, которую она представляет для национальной интеграции. Паугам [1996] сосредотачивает внимание на процессах, приводящих от неустойчивости к исключенности как подверганию совокупному неблагоприятному условию и прогрессивному разрыву социальных отношений. Однако, по мнению Аткинсона и Давуди [2000:434],

² См. работы: Аткинсона [2007], Бека [2007] и Голдторпа [2007а, 2007б, 2009].

³ См. работу Голдторпа [готовится к публикации] об обсуждении различий между «атрибутивным» и «относительным» подходами к социальным классам.

слишком большое внимание к этому вопросу может привести к тому, что основной акцент будет делаться, с одной стороны, на чувстве солидарности внутри групп, подразумевающим взаимное сотрудничество и взаимопомощь, или, с другой — на «социальной солидарности»⁴. Одной из трудностей, связанной с прежним подходом и с сосредоточением внимания на социальной сплоченности, в том числе социальной связности и идентификации внутри сообщества [Friedkin, 2004], является то, что в данном случае довольно сложно определить воздействие на результаты таких факторов, как безработица и материальные лишения [Gallie and Paugam, 2000; Whelan et al., 2002].

В альтернативной концепции социальной исключенности, например, предложенной Левитас и коллегами [2007], основное внимание сосредотачивается на многомерной бедности, подразумевающей более ограниченный доступ к товарам и услугам, необходимым для полноценного «участия» в жизни общества⁵. При таком более широком взгляде на многомерную бедность возникают проблемы корреляции между показателями бедности, которые оказываются намного слабее, чем обычно представляется. Это верно даже в отношении бедности по доходам и по потребительским расходам. Однако пересечений между ними наблюдается гораздо меньше, если под многомерностью понимать такие факторы, как обеспечение жильем, район проживания, здравоохранение и участие в социально-политической жизни. Эта проблема признается у Левитас и коллег [2007] при разграничении социальной исключенности и «глубокой исключенности». Последняя измеряется при помощи нескольких показателей неблагоприятных условий, которые приводят к серьезным негативным последствиям для качества жизни, благосостояния и будущих жизненных шансов. Однако если такие негативные последствия не показаны, мы сомневаемся, что можно считать то или иное лишение признаком социальной исключенности, основываясь на одном или даже нескольких измерениях. С другой стороны, акцент на «глубокую исключенность» приводит к риску ее применения лишь к беднейшим слоям населения⁶.

По причине вышеупомянутых трудностей мы сосредоточиваем свое внимание, в первую очередь, на экономической уязвимости, учитывая влияние совокупности ограниченных, но ключевых рисков. При этом остается открытым вопрос о взаимосвязи между такой уязвимостью и многомерной бедностью, определяемой при помощи целого ряда измерений.

Придерживаясь концепции Чемберса [1989: 1], мы можем определить уязвимость, основываясь не только на текущих показателях уровня бедности, но и на степени незащищенности и подверженности риску и шоку. Брэдшоу и Финч [2003] полагают, что необходимо различать *факторы риска*, которые

⁴ Трудности возникают по причине того факта, что термин «социальная сплоченность» частично объединяет более старые термины, например, «социальная солидарность» и «социальная интеграция» [Lockwood, 1964], а также часто нечетко определяет соотношение между социальными моделями неравенства и формами такой «сплоченности». См. работу Уилкинсона и Пикетт [2009].

⁵ Левитас и др. [2007] рассматривают такую многомерную бедность в качестве фактора воздействия на качество жизни индивидов, равенство и сплоченность общества в целом. Однако мы бы предпочли рассматривать соотношения между отдельными результатами и социальными характеристиками как предмет для эмпирического исследования, а не определения.

⁶ Эта тенденция также освещена в работе Рума [1999: 171], касающейся обсуждения понятий непрерывности и катастрофы в литературе по социальной исключенности.

указывают на большую уязвимость категории индивидов, и *иницирующие факторы*, которые оказывают непосредственное воздействие. Мы останавливаем свое внимание на первом из них.

Анализ будет представлять собой следующее:

- Используя статистическую процедуру, известную как анализ латентных классов, мы попытаемся идентифицировать «экономически уязвимые» группы⁷.
- Затем мы перейдем к подробному подсчету уровней и моделей экономической уязвимости по типам государства благосостояния и взаимосвязей между такой уязвимостью и ограниченной формой многомерной бедности.
- Проводимый нами анализ будет дополнен сравнением относительного риска бедности и экономической уязвимости по социальным классам в рамках и между типами государства благосостояния⁸.

АНАЛИЗ ЛАТЕНТНЫХ КЛАССОВ

Нашей целью является идентификация групп, которые могут оказаться экономически исключенными, в силу присущих им различных степеней риска иметь доходы ниже черты бедности, а также подверженности риску материальных деприваций и субъективному экономическому стрессу. Обычно группы, на которые исследователи разбивают свои наблюдения, известны заранее и соответствуют значениям определенных переменных или сочетаний переменных. В некоторых случаях, однако, представляющие интерес группы неизвестны заранее и должны быть обнаружены с применением соответствующей методики классификации. Анализ латентных классов предполагает, что каждый индивид является частью одного и только одного из основополагающих классов N и что при условии вхождения в нерассматриваемые классы, переменные не зависят друг от друга. Условная независимость является версией сходной идеи, что корреляция двух переменных может явиться результатом их общей зависимости от третьей переменной.

Центральным понятием этой версии является существование основополагающих процессов, приводящих к образованию отдельных групп индивидов. В этих группах результаты показателей не зависят друг от друга, так как факторы, определяющие местоположение индивидов, те же, что образуют изначальные взаимосвязи. Тогда возникает вопрос, позволяют ли такие упрощения идентифицировать группы индивидов с различными многомерными профилями, производя в то же время распределение индивидов по ячейкам соответствующей многомерной таблицы, которая в значительной степени приближена к рассматриваемым образцам.

Контраст между группами связан с профилями риска, а не с существующими моделями депривации. В нижеприведенном анализе мы указываем на то, что индивиды находятся в одном из двух классов. Однако ни размер

⁷ Ранее этот подход применяли Уилан и Мэтр [2005a, 2005b]. В данной методике используется предложенная ими система выбора индикаторов и возможности EU-SILC для разработки общеевропейской модели анализа, основанной на адекватных национальных выборках.

⁸ Для удобства мы будем ссылаться на общенациональные показатели «риска бедности» просто в качестве показателей «бедности».

лежащей в основе группы, ни профили риска не определены априори, а устанавливаются при помощи поиска самого явного совпадения с рассматриваемыми данными, которые в свою очередь согласуются с упрощениями нашей модели.

ДАННЫЕ И ПОКАЗАТЕЛИ

Выборка

База данных Евростата EU-SILC 2006 включает в себя 26 стран: 24 государства-члена ЕС, а также Норвегию и Исландию. Обследование охватило 202 978 домашних хозяйств с общим количеством индивидов, равным 536 993. Объем выборки по странам варьируется от 8 598 человек в Исландии до 54 512 человек в Италии. Единицей измерения является индивид. Там, где это необходимо, атрибуты домашнего хозяйства и характеристики референтного лица домашнего хозяйства были приписаны индивидам. Уровни значимости были скорректированы для группировки индивидов в пределах домашнего хозяйства.

Показатель дохода

Применяемый нами показатель дохода — это годовой совокупный располагаемый доход населения, скорректированный для размера домашнего хозяйства с использованием модифицированной шкалы эквивалентности ОЭСР. Исходным является период, равный 12 месяцам до дня проведения интервью. Бедность определена в рамках уровней медианного эквивалентного дохода. В нашем последующем анализе латентных классов мы различаем четыре категории доходов:

- ниже 70% медианного национального эквивалентного дохода;
- в пределах 60–70% медианного дохода;
- в пределах 50–60% медианного дохода;
- ниже 50% медианного дохода.

Показатели потребительской депривации

В своем анализе мы использовали многокомпонентный индекс «потребительской депривации», ранжирующий ее на 7 показателей: от вынужденно сокращаемых текущих потребностей (например, в еде и тепле) до более общих показателей потребления (например, возможность позволить себе отпуск, покупку машины или персонального компьютера, а также регулярную оплату счетов по аренде или коммунальных платежей). Подробные сведения по статьям потребления приведены в *таблице 1*. Подтверждающий факторный анализ выявил, что это отдельное измерение, а при помощи анализа надежности было доказано, что все показатели принадлежат одному фактору и это верно для всех стран, включенных в наш анализ, и может быть применено в целях сравнения⁹. Версия этого показателя, используемого в последующем анализе, является дихотомической, в ней пороговая величина выбрана

⁹ Подробнее см. в работе Уилана и др. [2008].

Таблица 1. Показатели депривации для индекса потребительской депривации

Отсутствие возможности позволить себе оплатить одну неделю годового отпуска вдали от дома
Отсутствие возможности справиться с непредвиденными финансовыми расходами
Отсутствие возможности позволить себе покупку мяса, курицы, рыбы (или вегетарианского эквивалента) каждый второй день
Отсутствие возможности купить автомобиль
Отсутствие возможности нормально отапливать дом
Отсутствие возможности позволить себе покупку персонального компьютера
Задолженность с выплатами по закладной, оплатой аренды, коммунальных платежей, покупками в рассрочку

таким образом, что доля индивидов выше данной величины максимально соответствует доле индивидов, находящихся ниже черты бедности, равной 60% среднего эквивалентного дохода. Таким образом, в принципе, возможно полное перекрытие идентифицированных групп, а отклонение от данного результата не является статистическим артефактом.

Экономический стресс

Субъективный показатель экономического стресса, применяемый нами, основан на анализе ответов на следующий вопрос, заданный всем референтным лицам домашнего хозяйства: «А теперь задумайтесь над общей суммой доходов вашего домашнего хозяйства, учитывая все источники и всех членов семьи, и ответьте на вопрос, могли бы вы сказать, что ваша семья может сводить концы с концами?».

Респондентам было предложено на выбор шесть категорий ответов, начиная от «с большим трудом» и заканчивая «очень легко». В своем анализе мы сосредоточили внимание на сравнении тех, кто «испытывает большие затруднения» и «трудности» в сведении концов с концами и всех остальных.

Европейская социально-экономическая классификация

В нашем анализе мы используем агрегированную версию Европейской социально-экономической классификации (ESeC)¹⁰. Согласно наблюдениям Голдторпа [2002:213], одной из первоочередных целей такого рода классификаций является обнаружение ограничений и возможностей, типичных для различных классов, в особенности, если они «имеют отношение к безопасности, стабильности и перспективам индивидов» в качестве предварительного условия при толковании «эмпирических закономерностей». Используя при изучении влияния социального класса подход, основанный на измерении экономической уязвимости, можно получить наиболее точный результат. Невозможность наблюдения систематического изменения степени экономической уязвимости по социальным классам не позволяет точно утверждать, что распределение жизненных шансов зависит от социальных классов. В нашем анализе мы применяем агрегированную версию ESeC с семью категориями. Мы использовали информацию, относящуюся к текущей и предыдущей

¹⁰ См. в работах Роуза и Гаррисона [2007, 2009].

занятости, и процедуру оценки доминирования признака в домохозяйстве при определении социального класса для всех членов семьи¹¹.

Ниже указаны семь классов, которыми мы оперируем:

- крупные предприниматели, руководители высшего звена и высококвалифицированные профессионалы (класс 1 по ESeC);
- руководители среднего звена, квалифицированные технические специалисты и профессионалы (класс 2 по ESeC);
- посреднические профессии и руководители низшего звена (классы 3 и 6 по ESeC);
- малые предприниматели и самозанятые не в сельском хозяйстве (класс 4 по ESeC);
- малые предприниматели и самозанятые в сельском хозяйстве (класс 5 по ESeC);
- технические работники в сфере обслуживания и торговли и квалифицированные рабочие (классы 7 и 8 по ESeC);
- неквалифицированные и полуквалифицированные рабочие (класс 9 по ESeC).

РЕЖИМЫ БЛАГОСОСТОЯНИЯ

Наш анализ основан на данных из EU-SILC 2006, охватывающих 26 стран. Однако поскольку нашей целью является содействие проведению оценки относительных преимуществ традиционного измерения бедности по уровню доходов и показателя экономической уязвимости, а не получение описательного расчета бедности в Европе и примеров многомерной бедности¹², мы остановим свое внимание на уровне типа государства благосостояния.

Согласно замечаниям Эспина-Андерсена и Майлза [2009], государство всеобщего благосостояния влияет на риски в течение жизни, межпоколенческие риски и классовые риски, каждый из которых имеет свою собственную логику перераспределения. В то время как в некоторых работах, например исследовании Смидинга [1997], показана связь между уровнями благосостояния и перераспределения, Пальме [2006] и Эспин-Андерсен и Майлз [2009] делают заключение о том, что имеющиеся доказательства в незначительной мере подтверждают наличие какой-либо прямой связи между ВВП или более высокими уровнями расходов на социальные нужды и сокращением неравенства и предполагают, что, скорее, наиболее серьезное воздействие оказывает организация соответствующих институтов в государствах благосостояния. Это воздействие может иметь комплексные формы. Так, для государств благосостояния, делающих упор на перераспределение через использование целевых пособий по бедности, возникает «парадокс перераспределения», описанный Корпи и Пальме [1998], суть которого в том, что универсальные пособия имеют больший объем и достигают бедных с большей степенью вероятности. Как подчеркивают Эспин-Андерсен и Майлз [2009: 655], поскольку перераспределительная роль услуг существенно варьируется в пределах

¹¹ При использовании данной процедуры количество индивидов, классифицированных как «никогда не работавшие», очень мало, поэтому мы исключили их из анализа.

¹² Эти расчеты см. в работах Гуйо [2005a, 2005b].

различных обществ, исключительное внимание к уровню денежных доходов неизбежно приводит к неполной и потенциально искаженной картине.

Типология «режима занятости» Галли и Паугама [2000] ставит в центр внимания степень обеспечения материальной помощью и уровень денежной компенсации безработным, а также масштаб действующей политики обеспечения занятости. Букоди и Роберт [2007] добавляют критерий строгости законодательства в сфере охраны труда, включающего свод правил, регулирующих процедуры найма и увольнения. Сочетая данные критерии с теми, которые отражены в стандартной категоризации Эспина-Андерсена, они различают шесть типов государства благосостояния¹³, которые мы применяем в нашем последующем анализе, а именно:

- *Социал-демократический режим*, для которого характерен универсализм. Высокий уровень гибкости занятости сочетается с высокой степенью безопасности в форме существенного уровня социального обеспечения и пособий по безработице с целью гарантировать адекватные экономические ресурсы независимо от состояния рынка или поддержки семьи. В данную группу мы включили Швецию, Данию, Исландию, Финляндию, Норвегию и Нидерланды¹⁴.
- *Корпоративистский режим* заключается в меньшем внимании к вертикальному перераспределению. Доминирование страхования подразумевает акцент на горизонтальное перераспределение. Социальные выплаты зависят главным образом от пожизненной занятости. Для таких режимов характерно множество выплат, а перечень услуг в них не велик. Данная группа включает Германию, Австрию, Бельгию, Францию и Люксембург.
- *Либеральный режим* предполагает, что роль правительства заключается во «взрачивании» рынка, а не в его замене. Получатели социальных пособий подвергаются проверке уровня доходов, однако в последние годы произошел переход на политику негативного подоходного налога для низкооплачиваемых работников. Данные страны демонстрируют гибкость на рынке труда в сочетании с ограниченными мерами, направленными на активную поддержку занятости¹⁵. В эту группу входят Великобритания и Ирландия. Согласно наблюдениям Эспина-Андерсена и Майлза [2009: 646], такое сочетание целевых пособий и наличия определенных условий их выплаты, в принципе, должно приводить к определенным результатам, однако на практике усилия по перераспределению вероятно будут малоэффективны из-за «парадокса перераспределения».
- *Южноевропейский режим* отличается ключевой ролью систем по поддержке семьи. Политика на рынке труда развита плохо и проводится выборочно. Система предоставления пособий является неравномерной и минималистской по своему характеру, а также характеризуется

¹³ Фенгер [2007], применяя иерархический кластерный анализ, идентифицирует схожий набор режимов.

¹⁴ Местоположение Нидерландов остается предметом дискуссий. Мы придерживаемся теории Маффелса и Луиджкса [2006] и относим эту страну к социал-демократической группе.

¹⁵ Хотя последнее менее характерно для Ирландии.

- недостатком гарантированного обеспечения минимальным доходом. В эту группу входят Кипр, Греция, Италия, Португалия и Испания.
- Низкие уровни расходов на социальную защиту и ослабление социальных прав характерны для *постсоциалистических* обществ. Букоди и Роберт [2007] отмечают, что общее повышение гибкости занятости наблюдается в основном в странах с экономикой переходного периода, демонстрирующих гораздо меньший по сравнению с Великобританией, но больший в сравнении с южной частью Европы уровень гибкости рынка труда. Они различают две группы.
 - *Корпоративистский постсоциалистический режим* характерен для стран центральной Европы, где меры по поддержанию рынка труда в большей степени ориентированы на безвозмездные социальные выплаты, а социальная защита находится на среднем уровне. В данную группу входят Чешская Республика, Венгрия, Словения и Словакия.
 - *Постсоциалистический либеральный режим* охватывает страны Балтии, для которых характерны более гибкий рынок труда с работодателями, не желающими соблюдать правовое регулирование рынка, а также отсутствие мер политики, направленных на поддержку занятости. В данную группу входят Эстония, Латвия, Литва.

До начала проведения анализа мы проясним, что на основании данных, представленных в литературе, и нашего понимания ключевых различий мы предполагаем, что благодаря применению многомерного критерия экономической уязвимости (включающего динамические аспекты социальной исключенности путем измерения воздействия совокупности взаимосвязанных рисков) удастся выявить различия по социальным классам и режимам благосостояния в большем соответствии с теоретическими ожиданиями, чем при использовании критерия бедности по доходам.

Уровни и примеры экономической уязвимости по типу государства благосостояния

В нашем анализе мы сосредоточиваем внимание на толковании распределения индивидов в таблице (размерностью 4 на 2 на 2), содержащей четыре категории бедности по доходам, две категории потребительской депривации и две категории экономического стресса. Нашей целью является нахождение простой модели основополагающих процессов, производящих распределение индивидов по шестнадцати ячейкам данной таблицы, образующее совокупность ожидаемой частоты, приближенной к воспроизведению наблюдаемой частоты. В *таблице 2* приведены результаты модельной аппроксимации, размер уязвимого класса и условные вероятности. Принимая во внимание большие размеры выборки, варьирующей от 33665 в постсоциалистическом либеральном режиме до 132111 в южноевропейском режиме, любая простая модель вряд ли подойдет по строгим статистическим критериям для рассматриваемых данных. Тем не менее модель латентного класса с двумя классами достаточно хорошо подходит для объяснения принципов связи во всех шести режимах благосостояния. Отношение правдоподобия G^2 , имеющее распределение хи-квадрат, является показателем качества модели. Чем ниже его

Таблица 2. Экономическая уязвимость по режиму благосостояния

Показатель	Социал-демократический		Корпоративистский		Либеральный		Южноевропейский		Постсоциалистический консервативный		Постсоциалистический либеральный	
	НУ	У	НУ	У	НУ	У	НУ	У	НУ	У	НУ	У
Размер класса	0,874	0,126	0,850	0,150	0,797	0,203	0,718	0,282	0,654	0,346	0,599	0,401
G ²	22,961		50,112		44,576		165,419		185,898		27,407	
Степени свободы	4		4		4		4		4		4	
Сокращение величины G ² для модели с независимыми переменными	99,89		99,80		99,55		99,57		99,60		99,79	
Индекс несхожести	0,0034		0,0064		0,0104		0,0166		0,0176		0,0135	
< 70%	0,129	0,551	0,138	0,608	0,183	0,636	0,158	0,540	0,115	0,445	0,117	0,495
< 60%	0,071	0,341	0,075	0,430	0,119	0,483	0,102	0,414	0,070	0,324	0,074	0,373
< 50%	0,037	0,168	0,035	0,243	0,065	0,312	0,059	0,278	0,039	0,220	0,041	0,256
Депривация	0,006	0,644	0,014	0,738	0,014	0,609	0,024	0,634	0,144	0,900	0,167	0,946
Экономический стресс	0,035	0,578	0,037	0,634	0,058	0,642	0,157	0,846	0,134	0,878	0,058	0,666
N	103930		90298		40643		132111		119471		33665	

Примечание: У = уязвимые; НУ = не уязвимые

значение, тем лучше ожидаемые вероятности совпадают с рассматриваемыми. Размер G^2 для модели независимости обеспечивает один критерий, по которому следует оценивать пригодность модели латентных классов. Модель независимости предполагает, в некоторой степени нереалистично, что связь между риском бедности, потребительской депривацией и субъективным экономическим стрессом отсутствует. Модель латентных классов сокращает величину G^2 с уровня 99,6 до 99,9 для шести режимов благосостояния. Обращаясь к индексу несходства или доли случаев с неправильной классификацией, данный показатель составляет от 0,003 для социал-демократического режима до 0,018 для постсоциалистического консервативного режима. Таким образом, в каждом случае модель латентных классов подходит для воспроизведения рассматриваемых данных.

По режимам благосостояния наблюдается закономерность изменения размера уязвимого класса. Самый низкий уровень, равный 12,6%, можно наблюдать для социал-демократического режима. Данный уровень возрастает до 15% и 20,3% для корпоративистского и либерального режимов соответственно. Для режима в южной Европе характерен уровень, равный 28,2%. И наконец, уровень уязвимости возрастает до 34,6% и 40,1% для постсоциалистического, корпоративистского и либерального режимов соответственно. Эта четкая модель различий может быть сопоставлена с низкой дифференциацией национальной бедности по доходам (табл. 3), когда доля бедных варьирует от 10,3% до 19,4%, и очень схожие результаты наблюдаются для социал-демократических и постсоциалистических корпоративистских групп, с одной стороны, и либеральных режимов — с другой.

В *таблице 2* нижние строки демонстрируют вероятность иметь низкие доходы, испытывать потребительскую депривацию или субъективный экономический стресс в зависимости от вхождения или невхождения в группу экономической уязвимости. Графическая иллюстрация факторов, разграничивающих уязвимых и неуязвимых, представлена на *рисунке 1*. Для бедности по доходам контраст довольно схож по всем режимам. Что касается социал-демократического режима, риск падения ниже черты в 60% составляет 0,071 для неуязвимой группы и 0,341 для группы уязвимых. Для черт 50% и 70% эти показатели составляют 0,037 и 0,168; 0,129 и 0,551 соответственно. Профиль корпоративистской группы очень схож, с одной только разницей, что показатели для уязвимых групп являются более высокими, и, следовательно, контраст более очевиден. Что касается либеральных и южноевропейских режимов, показатели бедности здесь выше как для группы уязвимых, так и для неуязвимых. Для 60-процентной черты показатели для уязвимых и неуязвимых возрастают до 0,483 и 0,119 соответственно для первых и до 0,414 и 0,102 для последних. Для постсоциалистических режимов то, насколько показатели бедности выше по сравнению с юноевропейским режимом, зависит от черты бедности, на которой сконцентрировано внимание, однако разница в каждом случае несущественна. В общей сложности мы наблюдаем четкую дифференциацию между уязвимыми и неуязвимыми группами с очень ограниченной вариацией по режимам.

Различия в контексте уязвимости являются наименьшими при измерении бедности по доходам. Если сосредоточивать внимание на субъективном экономическом стрессе, определяемом при помощи индикатора степени трудности сводить концы с концами, мы обнаруживаем, что для уязвимой группы риск экономического стресса варьируется от 0,578 в социал-демократическом режиме до 0,878 в постсоциалистическом корпоративистском; тогда как оба либеральных режима приближаются к первому, а юноевропейский — к последнему. Для неуязвимых групп уровень экономического стресса в социал-демократическом и корпоративистском режиме составляет менее 0,04. Далее он возрастает до менее чем 0,06 в двух либеральных режимах. Затем существенно возрастает до 0,134 для постсоциалистической корпоративистской группы, а в юноевропейском режиме достигает пика 0,157.

Однако экономический стресс не является главным фактором различий. Вместо него ведущую роль здесь играет потребительская депривация. Что касается социал-демократического режима, этот тип лишения приближается к нулю для неуязвимой группы, однако возрастает до 0,644 для уязвимого класса. Для корпоративистского режима соответствующими цифрами являются 0,014 и 0,738, а для либерального — 0,014 и 0,609. Уровень депривации для юноевропейской группы в категории неуязвимых возрастает до 0,024 по сравнению с 0,634 для класса уязвимых. Эти четыре режима можно сопоставить с постсоциалистическими режимами, где уровни депривации значительно выше как для уязвимых, так и для неуязвимых. Для консервативного (корпоративистского) режима соответствующими показателями для неуязвимой и уязвимой групп являются 0,144 и 0,900, а для либерального режима — 0,167 и 0,946 соответственно.

Для того чтобы выявить шкалу несоответствий между уязвимыми и неуязвимыми, а также упростить сравнение режимов благосостояния, в *таблице 4* мы приводим соответствующие отношения шансов. Сосредоточив

Таблица 3. Средние показатели бедности по доходам и экономической уязвимости по режимам благосостояния, процент

Режим благосостояния	бедных	экономически уязвимых
Социал-демократический	10,3	12,6
Корпоративистский	13,0	15,0
Либеральный	19,4	20,3
Южноевропейский	18,7	28,2
Постсоциалистический корпоративистский	13,7	34,6
Постсоциалистический либеральный	19,9	40,1

сначала внимание на бедности по уровню доходов при черте, равной 60%, мы видим в 1-й колонке, что экономическая уязвимость повышает риск возникновения такой бедности до коэффициента 6,8 для социал-демократического режима. Величина такого несоответствия немного варьируется по всем режимам благосостояния. Она возрастает до 9,3 для корпоративистского режима, однако колеблется в пределах 6,2 и 7,4 для остальных групп. Что касается субъективного экономического стресса, шкала различий отличается большей «остротой» с отношением шансов для социал-демократического режима, достигающим уровня 38. Однако повторим, что вариация в уровне воздействия по режиму является незначительной и составляет от 29 до 48, не имея при этом какой-либо закономерности. Самые высокие отношения шансов связаны с двумя корпоративистскими группами, а самые низкие — с либеральным и южноевропейским режимами.

Контраст между результатами, относящимися к потребительской бедности, является довольно значительным. За пределами постсоциалистических режимов отношения шансов существенно выше. Кроме того, по режимам благосостояния просматривается четкая схема дифференциации в величине отношения шансов. Самое большое значение, равное 300, относится

Рисунок 1. Уязвимость в отношении бедности по доходам, депривациям и экономическому стрессу



к социал-демократическому режиму. Это значение снижается до 210 для корпоративистской группы, отражая немного более резкое пропорциональное увеличение в уровне риска для уязвимой группы, чем для неуязвимой группы по сравнению с социал-демократическим режимом. Дальнейшее снижение до 110 наблюдается в либеральном режиме и возникает потому, что, хотя показатели риска депривации для уязвимой группы идентичны показателям либеральной и корпоративистской групп, уровень для неуязвимой группы оказывается ниже в первой, что приводит к меньшей поляризации. Дальнейшее падение значения соответствующего отношения шансов до 72 наблюдается для южноевропейской группы, в значительной мере отражая двухкратное увеличение для неуязвимой группы, несмотря на то, что абсолютные уровни остаются низкими. Для постсоциалистической группы мы наблюдаем снижение отношения шансов до 47. Это происходит даже несмотря на то, что уровень риска для уязвимой группы достигает 0,90, так как пропорциональное увеличение для неуязвимой группы является намного более резким. Далее незначительное падение до 32 для постлиберального социалистического режима возникает по тем же причинам.

В общей сложности, что касается экономической уязвимости, мы наблюдаем модель различий между режимами благосостояния, в соответствии с которой поляризация является более резкой в более «щедрых» и всеобъемлющих режимах, ориентированных на всеобщее благосостояние. Таким образом, хотя абсолютный риск оказаться экономически уязвимым и претерпеть депривацию (если индивид находится в уязвимом классе) выше в менее «щедрых» режимах и в режимах менее ориентированных на всеобщее благосостояние, степень поляризации по относительному риску депривации и экономического стресса выше в более «щедрых» и всеобъемлющих режимах.

Условные вероятности из модели латентных классов позволяют нам провести сравнение картины, полученной при акцентировании внимания на взаимосвязанных рисках с той, которая обусловлена измерением множественной депривации на определенный момент времени. Как следствие того, что уровни риска для каждого из трех индикаторов независимы в пределах латентных классов, расчет вероятности одновременного попадания в бедность по доходам, потребительской депривации и экономическому стрессу подразумевает возрастание через условные вероятности для каждого результата. В *таблице 5* мы приводим уровни многомерной депривации по режимам

Таблица 4. Соотношения внутри режимов благосостояния между группами уязвимых и неуязвимых по индикаторам неблагополучия, полученные из модели латентных классов

Режим	Бедность по доходам на уровне 60% от среднего уровня доходов Exp(B)	Экономический стресс (бинарная переменная) Exp(B)	Потребительская депривация (бинарная переменная) Exp(B)
Социал-демократический	6,8	37,7	299,3
Корпоративистский	9,3	45,1	210,2
Либеральный	6,9	29,1	109,5
Южноевропейский	6,2	29,5	72,4
Постсоциалистический корпоративистский	6,4	47,5	46,9
Постсоциалистический либеральный	7,4	32,2	32,4

благосостояния. Что касается неуязвимых групп, то очевидно, что для всех шести показатель, по сути, равен нулю. Для уязвимой группы самый низкий уровень многомерной бедности, равный 12,7%, наблюдается в социал-демократическом режиме. Он возрастает до 18,9% для либерального режима и достигает 20,1% для корпоративистской группы. Далее показатель постепенно увеличивается до 22,2, 23,5 и 25,6% соответственно для южноевропейской, постсоциалистической либеральной и корпоративистской групп. Таким образом, экономически уязвимые менее подвержены многомерной бедности в социал-демократическом режиме и более подвержены такой бедности в двух корпоративистских режимах.

Очевидно, что экономическая уязвимость не обязательно подразумевает под собой многомерную бедность. Только каждая восьмая уязвимая группа в социал-демократическом режиме характеризуется таким типом бедности, а что касается остальных режимов, то здесь это менее чем каждая четвертая и каждая пятая группы. Принимая во внимание минимальные уровни многомерной бедности среди неуязвимых групп, расчет совокупных уровней такого воздействия ограничиваем умножением показателей для экономически уязвимых на пропорцию уязвимых. Для социал-демократического режима доля, полученная путем умножения, самая низкая — 1,6%. Она возрастает до 3,0 и 3,8% соответственно для корпоративистского и либерального режимов. Таким образом, что касается экономически уязвимых, то самый низкий уровень многомерной бедности можно наблюдать в социал-демократическом режиме.

Таблица 5. Уровни множественной депривации (бедность при черте 60% + потребительская депривация + экономический стресс) по экономической уязвимости и режимам благосостояния, процент

Режим благосостояния	Экономически уязвимые	Неуязвимые	Итого
Социал-демократический	12,7	0,0	1,6
Корпоративистский	20,1	0,0	3,0
Либеральный	18,9	0,0	3,8
Юноевропейский	22,2	0,0	6,3
Постсоциалистический корпоративистский	25,6	0,1	9,0
Постсоциалистический либеральный	23,5	0,1	14,2

Однако очередность либерального и корпоративистского режимов является реверсируемой. Это происходит по той причине, что хотя показатель многомерной бедности для уязвимых ниже в первом режиме, уровень уязвимости в этом режиме выше. Шкала многомерной бедности постепенно возрастает с 6,3 до 9,0 и 14,2%, так как происходит переход от юноевропейского режима к постсоциалистическому корпоративистскому и либеральному режимам. И снова мы наблюдаем реверсивность показателей либерального и корпоративистского режимов.

Совокупные уровни множественной депривации больше различаются по полноте охвата и «щедрости» режимов благосостояния, чем соответствующие показатели для уязвимых групп. Однако только для постсоциалистических групп цифра возрастает до 6% населения. Это верно, несмотря на тот

факт, что корреляции между тремя измерениями, рассмотренными нами, значительно сильнее тех, которые наблюдаются при других измерениях депривации. Применение более широкого определения многомерной бедности приведет к тому, что мы будем наблюдать существенно более низкие и незначительные уровни в более благополучных режимах.

Относительный риск бедности и экономическая уязвимость по социальным классам и режимам благосостояния

В этой части мы рассматриваем то, как выбор в пользу бедности по доходам или экономической уязвимости в качестве зависимой переменной влияет на итоговые данные о влиянии социального класса. В *таблице 6* представлены результаты, полученные на основе совокупности логистических регрессий, касающихся различий относительного риска бедности по доходам для социальных классов в различных режимах благосостояния¹⁶.

Взяв класс руководителей высшего звена за исходную точку для каждого режима, мы видим, что вероятность оказаться бедным в наибольшей степени присуща классу малых предпринимателей и самозанятых в сельском хозяйстве. При социал-демократическом режиме вероятность стать бедными для этого класса выше в 7,5 раз по сравнению с таковой для руководителей высшего звена. Данная вероятность возрастает до 10,5 раз для корпоративистской группы и до 11,5 раз в двух либеральных режимах. Далее она увеличивается до 13,2 раз для постсоциалистической корпоративистской группы и, наконец, до 14,4 для режимов, характерных для южной Европы.

Следующим в среднем серьезно подверженным бедности классом являются малые предприниматели и самозанятые (не в сельском хозяйстве). Самое незначительное воздействие можно наблюдать в постсоциалистической либеральной и либеральной группах с отношениями шансов, равными соответственно 3,5 и 5,4. В остальных группах показатель варьируется между 7,3 и 8,8.

Разница между руководителями высшего и низшего звена является положительной в каждом случае, однако при этом она незначительна. Разница варьируется от 1,1 при социал-демократическом режиме и в режимах южной Европы до 1,7 при либеральном.

Воздействие возрастает для руководителей высшего звена и квалифицированных рабочих и составляет от 1,7 в социал-демократическом режиме до 3,2 в либеральном. Значительное усиление воздействия обнаруживается в классах технических работников сферы обслуживания и торговли и квалифицированных рабочих. Опять же минимальное значение составляет 3,5 для социал-демократического режима. Самое высокое значение, равное 8,1, связано с корпоративистским режимом. Остальные значения варьируются в пределах от 4,7 для постсоциалистического либерального режима до 6,5 для либерального.

Что касается класса полуквалифицированных рабочих, дальнейшее увеличение отношения шансов отмечается в каждом случае. И вновь самое низкое и самое высокое отношение шансов наблюдаются в социал-демократическом

¹⁶ Стандартные ошибки в *таблицах 5 и 6* были рассчитаны, чтобы учесть распределение индивидов по группам в пределах домашних хозяйств.

Таблица 6. Логистическая регрессия уровня экономической уязвимости, согласно схеме классов EсеС, по режимам благосостояния

Класс	Режимы благосостояния											
	Социал-демократический		Корпоративистский		Либеральный		Южноевропейский		Постсоциалистический корпоративистский		Постсоциалистический либеральный	
	Exp(B)	Sig	Exp(B)	Sig	Exp(B)	Sig	Exp(B)	Sig	Exp(B)	Sig	Exp(B)	Sig
Крупные предприниматели и руководители высшего звена и высококвалифицированные профессионалы (1)												
Руководители среднего звена, квалифицированные технические специалисты и профессионалы (2)	1,147	нет данных	1,323	***	1,703	***	1,087	нет данных	1,265	***	1,281	нет данных
Посреднические профессии и руководители низшего звена (3,6)	1,671	***	2,731	***	3,209	***	2,502	***	2,158	***	2,312	***
Малые предприниматели и самозанятые (не в сельском хозяйстве) (4)	7,772	***	8,068	***	5,385	***	8,787	***	7,294	***	3,520	***
Малые предприниматели и самозанятые (в сельском хозяйстве) (5)	7,511	***	10,457	***	11,478	***	14,365	***	13,221	***	11,559	***
Технические работники в сфере обслуживания и торговли и квалифицированные рабочие (7,8)	3,452	***	8,067	***	6,500	***	6,205	***	5,408	***	4,743	***
Полуквалифицированные рабочие (9)	3,788	***	9,639	***	7,202	***	8,222	***	6,477	***	7,466	***
Коэффициент детерминации F Nagелькерке	0,078		0,130		0,112		0,131		0,119		0,121	
Сокращение логарифма отношения правдоподобия	2955,1		5939,0		2490,0		10362,5		7705,5		1823,8	
Степени свободы	6		6		6		6		6		6	
N	91420		85127		36195		125498		109426		22058	

Примечания: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Таблица 7. Логистическая регрессия бедности, согласно схеме классов Euse, по режимам благосостояния

Класс	Режимы благосостояния											
	Социал-демократический		Корпоративистский		Либеральный		Южноевропейский		Постсоциалистический корпоративистский		Постсоциалистический либеральный	
	Exp(B)	Sig	Exp(B)	Sig	Exp(B)	Sig	Exp(B)	Sig	Exp(B)	Sig	Exp(B)	Sig
Крупные предприниматели и руководители высшего звена и высококвалифицированные профессионалы (1)	1,536	***	1,864	***	1,816	***	1,865	***	1,764	***	1,952	***
Руководители среднего звена, квалифицированные технические специалисты и профессионалы (2)	2,868	***	3,900	***	3,302	***	4,453	***	3,057	***	3,048	***
Посреднические профессии и руководители низшего звена (3,6)	3,187	***	4,527	***	2,678	***	6,365	***	3,192	***	1,741	***
Малые предприниматели и самозанятые (не в сельском хозяйстве) (4)	2,268	***	3,546	***	2,146	***	12,346	***	7,794	***	3,492	***
Малые предприниматели и самозанятые (в сельском хозяйстве) (5)	5,330	***	7,988	***	8,304	***	11,478	***	6,411	***	4,716	***
Технические работники в сфере обслуживания и торговли и квалифицированные рабочие (7,8)	7,045	***	11,005	***	9,632	***	12,733	***	8,287	***	6,901	***
Полукавалифицированные рабочие (9)	0,073		0,109		0,135		0,137		0,137		0,125	
Коэффициент детерминации R Нагельерке	2751,0		5226,6		2881,8		12166,4		11330,6		2213,1	
Сокращение логарифма отношения правдоподобия	6		6		6		6		6		6	
Степени свободы	89149		84511		35835		125105		108655		22026	
N												

Примечания: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

и корпоративистском режимах с соответствующими значениями, равными 3,8 и 9,6. Остальные значения составляют от 6,5 в постсоциалистической корпоративистской группе до 8,2 для южноевропейского режима.

В целом мы наблюдаем сильный эффект класса в отношении самозанятых, в сочетании с менее выраженным, но систематическим эффектом по всей классовой иерархии.

В *таблице 7* приведен отчет о результатах, полученных из соответствующего набора логистических регрессий, относящихся к экономической уязвимости¹⁷. В отличие от ситуации с бедностью, далеко не самый сильный эффект связан с классом полуквалифицированных рабочих. Два из трех самых низких отношений шансов наблюдаются для постсоциалистических режимов с соответствующими значениями для либеральных и корпоративистских вариантов, равными 6,9 и 8,3. Данные значения ниже, чем в нескольких других режимах, несмотря на высокие абсолютные уровни экономической уязвимости класса полуквалифицированных рабочих в таких режимах. Они также отражают относительно сильную уязвимость класса руководителей высшего звена в этих режимах. Следующим самым низким значением является 7,0, его можно наблюдать в социал-демократическом режиме. Оно возникает по иной причине, связанной с определенно низким уровнем уязвимости среди представителей класса полуквалифицированных рабочих в данном режиме. Отношение шансов постепенно возрастает при переходе от либерального режима к корпоративистскому и затем к режимам, характерным для южной Европы, и составляет от 9,6 до 11,0 и 12,7.

Подобная схема, несмотря на более слабое воздействие, наблюдается в классе руководителей низшего звена и квалифицированных рабочих. Что касается постсоциалистического режима, наименьшее воздействие, равное 4,7, снова можно наблюдать для либерального варианта, в то время как такое значение для корпоративистской группы достигает 6,4. Подобное относительно низкое значение, равное 5,3, отмечается в социал-демократическом режиме. И опять же мы наблюдаем постепенное увеличение показателей с 7,9 до 8,3 и 11,5 при переходе от корпоративистского режима к либеральному и режимам, характерным для южной Европы.

В классах крупных предпринимателей, руководителей высшего звена и высококвалифицированных профессионалов и квалифицированных рабочих отношение шансов варьируется от 2,9 до 3,1 для постсоциалистических групп и социал-демократического режима. Данные значения возрастают до 3,9 и 3,3 соответственно для корпоративистского и либерального режимов, а также до 4,5 для юноевропейской группы. Различия, связанные с принадлежностью к классам руководителей низшего и высшего звена, по режимам незначительны.

Влияние принадлежности к классам малых предпринимателей и самозанятых не в сельском и сельском хозяйстве значительно слабее в случае с экономической уязвимостью, однако изменчивость по режимам значительно

¹⁷ Оценочные показатели в *таблице 6* основываются на применении для идентификации зависимой переменной метода «модальный класс» LEM (Статистический пакет для анализа латентных классов — Прим. ред.). Каждый результат наблюдения приписывается тому латентному классу, для которого при наличии явных показателей оцениваемая вероятность классификации является наибольшей. Распределение по группам происходит на основе приписывания модели.

выше. Что касается малых предпринимателей и самозанятых, здесь мы наблюдаем, что наименьшее воздействие имеет место в либеральных режимах, а наибольшее — в корпоративистских и южноевропейских группах. Для класса малых предпринимателей и самозанятых в сельском хозяйстве постсоциалистический корпоративистский и юноевропейский режимы характеризуются явно высокими отношениями шансов, которые составляют 7,8 и 12,3, в то время как в иных случаях данное значение не превышает 3,6. Степень рассматриваемого воздействия для небедных классов обычно значительно ниже по сравнению с бедными классами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Помимо теоретического подтверждения достоинств многомерного подхода к оценке бедности, мы обратили особое внимание на необходимость развития методологии, позволяющей плодотворно исследовать ключевые вопросы, касающиеся бедности и социальной исключенности.

В нашем анализе дано сравнение уровней и социально-экономических моделей неблагоприятных условий, приводящих к бедности по уровню доходов и социальной исключенности. Имея разнообразие значений, применяемых как к социальной исключенности, так и к многомерности, мы попытались обозначить различие между социальной исключенностью, понимаемой как повышенный риск определенных исходов, и социальной исключенностью, понимаемой как множественные депривации, то есть «наслоения» лишений в определенный период времени.

Мы попытались сделать это, применив метод анализа латентных классов с целью выявления групп индивидов, которые оказываются экономически уязвимыми. Мы расширили наш анализ для проведения оценки множественной депривации как для уязвимых групп, так и для населения в целом.

В отличие от макроэкономических показателей бедности по уровню доходов, уровни уязвимости систематически изменяются по режимам благосостояния в зависимости от широты охвата и «щедрости» этих режимов. Они возрастают по мере продвижения от социал-демократического к корпоративистскому режиму, к либеральному и юноевропейскому и, наконец, к постсоциалистическому режимам, как корпоративистскому, так и либеральному. В пределах каждого режима оценка экономической уязвимости позволяет идентифицировать группу индивидов, которая имеет отдельный многомерный профиль. Потребительская депривация является ключевым фактором отличия. В то время как уровни таких деприваций значительно выше в более ограниченных и менее «щедрых» режимах благосостояния, поляризация между уязвимой и неуязвимой группами населения является наиболее «острой» в более всеобъемлющих и «щедрых» режимах.

Множественные депривации практически полностью сконцентрированы в экономически уязвимом классе. Однако в каждом режиме благосостояния значительная часть уязвимых не подвержена таким лишениям. Расширение понятия множественной депривации с целью охвата таких аспектов, как

жилищные условия, здоровье и район проживания, приведет в дальнейшем к серьезному уменьшению этих показателей.

Оценка экономической уязвимости при помощи латентных классов дает нам возможность представить единый расчет моделей социальной исключенности в пределах и для всех режимов благосостояния. Несмотря на шкалу вариаций по режимам благосостояния, значения уязвимости в постсоциалистических режимах, превышающее пороговое, значительно ниже соответствующих показателей, полученных на основе общеевропейского измерения относительного дохода.

Оценка при помощи латентных классов, как и общеевропейский подход к оценке подверженности «рisku бедности», способна выявлять ожидаемую дифференциацию между режимами благосостояния. Однако в отличие от измерения черт бедности по уровню национального относительного дохода, где различия между режимами незначительны, классовый подход обнаруживает очень значительный контраст между постсоциалистическими и всеми остальными режимами¹⁸.

Оценка при помощи латентных классов также дает выявить поразительные модели различий по социальным классам в пределах режимов благосостояния¹⁹. По сравнению с измерением национального относительного дохода, оценка при помощи латентных классов дает модель классовой дифференциации, в которой не доминирует контраст между самозанятыми и остальными социальными классами. В то же время данный подход позволяет увидеть важные вариации таких воздействий по режимам. Он также дает возможность определить, что *абсолютные* уровни уязвимости явно выше среди низших социальных классов в менее всеобъемлющих и «щедрых» режимах благосостояния, в то время как *относительные* классовые показатели на другом конце спектра являются более контрастными²⁰.

Ни один отдельный показатель не способен в достаточной мере охватить разнообразие бедности и социальной исключенности в Европейском союзе после его расширения. В этой связи мы в значительной степени солидарны с теми, кто отстаивает необходимость дополнить общенациональные измерения показателями по ЕС. Однако в данной работе мы стремились показать, насколько важно понимание серьезной необходимости преобразования, доказавшей свою состоятельность теории многомерного подхода к социальной исключенности в соответствующий набор мер.

БЛАГОДАРНОСТИ

Мы выражаем благодарность д-ру Трауте Мейеру и двум анонимным рецензентам за конструктивные комментарии по предыдущему проекту данной

¹⁸ См. работу Уилана и Мэтра [готовится к публикации].

¹⁹ Однако очевидно, что оценка в пределах постсоциалистических режимов потребует применения дополнительных методик.

²⁰ Согласно Уилану и Мэтру [2008], подход, основанный на определении экономической уязвимости, обладает значимыми преимуществами над измерениями показателей доходов и деприваций в силу возникновения погрешностей в расчетах, возникающих при анализе динамики. Как следствие, он демонстрирует более высокую эффективность в выявлении воздействия социального класса на модели постоянного неблагополучия в долгосрочном периоде.

работы. Эта работа является частью мероприятий, проведенных авторами в качестве участников Сети передовых научно-исследовательских центров по изучению экономических изменений, качества жизни и социального единства (EQUALSOC) (the Economic Change, Quality of Life and Social Cohesion network of Excellence), финансируемых Европейской комиссией (Генеральным директором по научным исследованиям) в рамках шестой базовой программы и исследовательской программы по теме «Влияние "новой экономики" на рынок труда, неравенство, бедность и благосостояние в Ирландии», финансируемой Научным советом по гуманитарным и общественным наукам Ирландии (IRCHSS).

ЛИТЕРАТУРА

- Atkinson, R. and Davoudi, S.* (2000) 'The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities', *Journal of Common Market Studies* 38 (3): 427–48.
- Atkinson, W.* (2007) 'Beck, Individualization and the Death of Class', *The British Journal of Sociology* 58 (3): 349–66.
- Beck, U.* (2007) 'Beyond Class and Nation: Reframing Social Inequalities in a Globalizing World', *The British Journal of Sociology* 58 (4): 679–705.
- Boarini, R. and Mira d'Ercole, M.* (2006) *Measures of Material Deprivation in OECD Countries*. OECD Social Employment and Migration Working Papers No. 37. Paris: OECD.
- Bradshaw, J. and Finch, N.* (2003) 'Overlaps in Dimensions of Poverty', *Journal of Social Policy* 32: 513–25.
- Bukodi, E. and Róbert, P.* (2007) *Occupational Mobility in Europe*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Cappellari, L. and Jenkins, S. P.* (2007) 'Summarising Multiple Deprivation Indicators', in J. Micklewright and S. P. Jenkins (eds) *Poverty and Inequality: New Directions*. Oxford: Oxford University Press.
- Carle, A. C., Bauman, K. J. and Short, S.* (2009) 'Assessing the Measurement and Structure of Material Hardship in the United States', *Social Indicators Research* 92: 35–51.
- Chambers, R.* (1989) 'Vulnerability: How the Poor Cope', Editorial, *IDS Bulletin* 20: 2.
- De Wilde, K.* (2004) 'The Multidimensional Measurement of Poverty in Belgium and Britain: A Categorical Approach', *Social Indicators Research* 68: 331–69.
- Esping-Andersen, G. and Myles, J.* (2009) 'Inequality and the Welfare State', in W. Salverda, B. Nolan and T. M. Smeeding (eds) *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2004) *A New Partnership for Cohesion: Convergence Competitiveness Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fahey, T.* (2007) 'The Case for an EU-Wide Measure of Poverty', *European Sociological Review* 23 (1): 35–47.
- Fenger, H. J. M.* (2007) 'Welfare Regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating Post-Communist Countries in a Welfare Regime Typology', *CISS*, August: 1–30.
- Friedkin, N. E.* (2004) 'Social Cohesion', *Annual Review of Sociology* 30: 409–25.
- Gallie, D. and Paugam, S.* (2000) 'The Experience of Unemployment in Europe', in D. Gallie and S. Paugam (eds) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Goldthorpe, J. H.* (2002) 'Occupational Sociology, Yes: Class Analysis, No. Comment on Grusky and Weeden's Agenda', *Acta Sociologica* 45: 211–25.
- Goldthorpe, J. H.* (2007a) 'Globalisation and Social Class', in J. H. Goldthorpe (ed.) *On Sociology*, 2nd edn, Volume One: Critique and Programme. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Goldthorpe, J. H.* (2007b) 'Social Class and Differentiation of Employment Contracts', in J. H. Goldthorpe (ed.) *On Sociology*, 2nd edn, Volume Two: Illustration and Retrospect. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Goldthorpe, J. H.* (2009) DOI:10.1093/esr/jcp046 'Analys-ing Inequality: A Critique of Two Recent Contributions from Economics and Inequality', *European Sociological Review*.
- Gordon, D., Adelman, L., Ashworth, K., et al.* (2000) *Poverty and Social Exclusion in Britain*. York, UK: Joseph Rowntree Foundation.
- Grusky, D. B. and Weeden, K. A.* (2007) 'Measuring Poverty: The Case for a Sociological Approach', in N. Kakawani and J. Silber (eds) *The Many Dimensions of Poverty*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Guio, A.-C.* (2005a) 'Material Deprivation in the EU', *Statistics in Focus*. Eurostat 21/2005. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Guio, A.-C.* (2005b) 'Income Poverty and Social Exclusion in the EU25', *Statistics in Focus*. Eurostat 13/2005. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Guio, A.-C., Fusco, A. and Marlier, M.* (2009) *A European Union Approach to Material Deprivation Using EU-SILC and Eurobarometer Data*. CEPS/INSTEAD IRISS Working Paper 2009–19.
- Korpi, W. and Palme, J.* (1998) 'The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality', *American Sociological Review* 63: 661–87.
- Kronauer, M.* (1998) "'Social Exclusion" and "Underclass": New Concepts for the Analysis of Poverty', in H. J. Andres (ed.) *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate.
- Levitas, R. A., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E. H. R. R. and Patsios, D.* (2007) *The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion*. London: Department for Communities and Local Government (DCLG), Cabinet Office, Social Exclusion Task Force.
- Lockwood, D.* (1964) 'Social Integration and System Integration', in G. K. Zollschan and W. Hirsch (eds) *Explorations in Social Change*. London: Routledge.
- Moisio, P.* (2004) 'A Latent Class Application to the Multidimensional Measurement of Poverty', *Quantity and Quality* 38: 703–17.
- Muffels, R. J. A. and Luijkx, R.* (2006) 'Globalisation and Male Job Mobility in European Welfare States', in H.-P. Blossfeld, M. Mills and F. Bernardi (eds) *Globalisation, Uncertainty and Men's Careers: An International Comparison*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.
- Nolan, B. and Whelan, C. T.* (2007) 'On the Multidimensionality of Poverty and Social Exclusion', in J. Micklewright and S. Jenkins (eds) *Poverty and Inequality: New Directions*. Oxford: Oxford University Press.
- Nolan, B. and Whelan, C. T.* (2010) 'Using Non-Monetary Deprivation Indicators to Analyse Poverty and Social Exclusion in Rich Counties: Lessons from Europe?' *Journal of Policy Analysis and Management* 29 (2): 305–23.
- Palme, J.* (2006) 'Welfare States and Inequality: Institutional Designs and Distributive Outcomes', *Research in Social Stratification and Mobility* 24: 387–403.
- Paugam, S.* (1996) 'The Spiral of Precariousness: A Multidimensional Approach to the Process of Social Disqualification in France', in G. J. Room (ed.) *Beyond the Threshold*. Bristol, UK: Policy Press.

- Pisati, M., Whelan, C. T., Lucchini, M. and Maître, B.* (2010) 'Mapping Patterns of Multiple Deprivation Using Self Organising Maps: An Application to EU-SILC Data for Ireland', *Social Science Research*, 39 (30): 405–418.
- Room, G.* (1999) 'Social Exclusion, Solidarity and the Challenge of Globalisation', *International Journal of Social Welfare* 8 (3): 166–74.
- Rose, D. and Harrison, E.* (2007) 'The European Socio-economic Classification: A New Social Class Schema for Comparative European Research', *European Societies* 9 (3): 459–90.
- Rose, D. and Harrison, E.* (eds) (2009) *The European Socio-economic Classification*. London: Routledge.
- Sen, A.* (2000) *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*. Social Development Papers No. 1. Manila: Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.
- Smeeding, T.* (1997) *Financial Poverty in Developed Countries*. Luxembourg Income Study, Working Paper 115.
- Tomlinson, M., Walker, A. and Williams, G.* (2008) 'Measuring Poverty in Britain as a Multi-dimensional Concept, 1991 to 2003', *Journal of Social Policy* 37: 597–620.
- Whelan, C. T. and Maître, B.* (2005a) 'Vulnerability and Multiple Deprivation Perspectives on Economic Exclusion in Europe: A Latent Class Analysis', *European Societies* 7 (3): 423–50.
- Whelan, C. T. and Maître, B.* (2005b) 'Economic Vulnerability, Social Exclusion and Social Cohesion in an Enlarged European Community', *International Journal of Comparative Sociology* 46 (3): 215–39.
- Whelan, C. T. and Maître, B.* (2008) 'Social Class and Risk: A Comparative Analysis of the Dynamics of Economic Vulnerability', *British Journal of Sociology* 60 (4): 637–59.
- Whelan, C. T. and Maître, B.* (2009) 'Comparing Poverty Indicators in an Enlarged EU', *European Sociological Review* DOI:10.1093/ESR/JCP047.
- Whelan, C. T., Layte, R., Maître, B. and Nolan, B.* (2001) 'Income, Deprivation and Economic Strain: An Analysis of the European Community Household Panel', *European Sociological Review* 17: 357–72.
- Whelan, C. T., Layte, R. and Maître, B.* (2002) 'Multiple Deprivation and Persistent Poverty in the European Union', *Journal of European Social Policy* 12 (2): 91–105.
- Whelan, C. T., Nolan, B. and Maître, B.* (2008) 'Measuring Material Deprivation in the Enlarged EU', ESRI Working Paper 249. Available at www.esri.ie
- Whelan, C. T., Pisati, M., Lucchini, M. and Maître, B.* (готовится к публикации) 'Understanding the Socio-economic Distribution of Multiple Deprivation: An Application of Self Organizing Maps', *Research in Social Mobility and Stratification*.
- Wilkinson, R. and Pickett, K.* (2009) *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allen Lane.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГЕНЕТИЧЕСКИ МОДИФИЦИРОВАННЫХ ОРГАНИЗМОВ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ВОЗМОЖНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Разбаш О. А., эксперт по экологическому праву Общественной Палаты РФ
Копейкина В. Б., ответственный редактор журнала SPERO

Авторы предлагают ознакомиться с нормативными актами, регулирующими распространение генетически модифицированных организмов, на международном уровне, в Европейском союзе и России. Отдельное внимание уделено Орхусской конвенции, революционному документу о праве граждан на информацию в этой сфере, к которому Россия выразила намерение присоединиться совсем недавно. В статье отмечается, что российское законодательство во многом отстает от европейского и международного, в том числе ввиду отсутствия понятия «принципа предосторожности», ключевого для современного экологического права, к сфере действия которого относятся генетически модифицированные организмы.

ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ: О ПРИНЦИПЕ ПРЕДОСТОРОЖНОСТИ

Хорошо известно, что предотвращение экологического вреда должно считаться «золотым правилом использования окружающей среды» по экологическим, экономическим и иным соображениям. Исправить его последствия, по меньшей мере, сложно, а во многих случаях ущерб является попросту необратимым, как это может быть в случае с распространением ГМО. Даже если он и может быть возмещен, стоимость восстановительных и реабилитационных работ зачастую этому мешает.

В связи с этим краеугольным камнем экологического права становится «принцип предосторожности». Он предусматривает применение специальных методов, таких как оценка и анализ рисков или оценка экологического воздействия потенциальных последствий запланированной деятельности, по результатам которых должно приниматься решение о ее допустимости (в сопровождении или без сопровождения регулирующих мер) или ее запрещения.

Применение превентивных мер предполагает наличие достаточного объема научных знаний и требует предъявления четких научных доказательств в процессе различных оценок последствий предполагаемой деятельности. «Принцип предосторожности» позволит ответить на вопрос, можно ли считать риск допустимым (с экологической, экономической и социальной точек зрения) и следует ли на него идти или же его необходимо предотвратить.

Однако в отсутствие точных научных данных или единодушной позиции возникает, хотя и не часто, особая ситуация. Именно на такие случаи и ориентировалась правовая концепция мер предосторожности, распространенная

в 70-е гг. XX века. Впоследствии она получила широкое отражение в международных договорах, а также национальных законодательствах и приобрела известность под названием «принцип принятия мер предосторожности». Наиболее часто встречающаяся формулировка этой концепции изложена в пункте 15 Декларации ООН по окружающей среде и развитию¹, важнейшем международном документе среди инструментов, не имеющих обязательной силы, принятых государствами после провозглашения Стокгольмской декларации по окружающей среде в 1972 г.²

Этот принцип предусматривает, что неопределенность в отношении потенциального экологического ущерба не является надлежащим основанием для того, чтобы воздерживаться от принятия мер предосторожности. В этом смысле основные свойства данного принципа состоят в том, чтобы он действовал в качестве позволяющей меры, предписывая превентивные меры только в ситуации отсутствия точных научных данных. Поэтому решающее значение в контексте превентивных мер приобретает определение наличия и степени точности научных данных. При этом согласованного международного определения термина «отсутствие точных научных данных» или общих правил и руководящих принципов, которые определяли бы степень их точности, не существует.

В результате эти вопросы по-своему трактуются (причем иногда совсем по-разному) в каждом международном инструменте, в котором затрагиваются меры предосторожности. В частности в документах, регулирующих вопросы биобезопасности, то есть в контексте международного права — использования современных биотехнологий (в том числе генетически модифицированных организмов). В российском законодательстве, имеющем отношение к контролю над ГМО, обеспечению их безопасности и участию в этом процессе гражданского общества, данный принцип пока вообще не нашел своего отражения, несмотря на то, что еще в 1992 г. Россия признала его важность, подписав знаменитую Декларацию ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Протокол по биобезопасности (Картахенский протокол)

Картахенский протокол по биобезопасности вступил в силу 11 сентября 2003 г. Это стало возможным после его ратификации 13 июня того же года пятидесятым государством — Республикой Палау. Протокол является первым юридически обязательным документом, регулирующим трансграничное перемещение живых ГМО.

Выступая на Пятом всемирном конгрессе парков в Дурбане (ЮАР), исполнительный секретарь Конвенции по биоразнообразию Хамдалла Зедан подчеркнул уникальность документа, сказав, в частности: «Картахенский

¹ Эта декларация содержит основные принципы экологического права, принята на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро (Бразилия).

² Декларация принята 16 июня 1972 г. в Стокгольме на Конференции ООН по проблемам окружающей среды. Стокгольмская декларация основана на признании ее участниками необходимости общего подхода к восприятию проблем окружающей среды и созданию общих принципов ее сохранения и улучшения.

протокол по биобезопасности — единственный международный инструмент, посвященный исключительно живым модифицированным организмам. Протокол устанавливает гармоничную систему международных правил и процедур, направленных на то, чтобы обеспечить страны информацией, необходимой для принятия обоснованных решений о допуске подобных организмов на свою территорию. Он также гарантирует, что грузы, содержащие живые модифицированные организмы, будут снабжены соответствующей документацией, позволяющей идентифицировать их. Протокол способствует международному сотрудничеству в области биобезопасности, которое позволит развивающимся странам расширить свой кадровый, институциональный и технологический потенциал в этой сфере».

Право на информацию закреплено в статье 21 документа. В ней содержится так называемый «запрет на засекречивание», а именно: «В Протоколе указываются определенные виды информации, которые не могут считаться конфиденциальными, включая общее описание живых ГМО, резюме оценки рисков неблагоприятного воздействия живых ГМО на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, с учетом также рисков для здоровья человека, и методы и планы проведения мероприятий в чрезвычайных ситуациях»³.

В соответствии с той же статьей сторона импорта должна разрешать уведомителю указывать, какие данные из представленных в соответствии с процедурой об уведомлении следует рассматривать в качестве конфиденциальных. По получении такого запроса уведомитель должен обосновать причину своего решения. В случае разногласий в отношении того, какую информацию следует считать конфиденциальной, сторона импорта должна проводить консультации с уведомителем, прежде чем разглашать такую информацию. Стороны не должны разглашать конфиденциальную информацию, полученную в соответствии с Протоколом, или использовать ее в коммерческих целях, кроме как с письменного согласия уведомителя.

Россия к Протоколу пока не присоединилась. Из стран СНГ его сторонами стали Азербайджан, Армения, Белоруссия, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан и Украина.

Орхусская конвенция

Конвенция о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию в вопросах окружающей среды (Орхусская конвенция) принята в 1998 г., вступила в силу в 2001 г.

До мая 2005 г. в рамках конвенции предусматривались меры обязательного и необязательного характера по дальнейшему содействию обеспечению доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию в вопросах, касающихся ГМО.

В период с 1998 по 2002 г. специальной рабочей группой были разработаны Руководящие принципы по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам, связанным с генетически модифицированными организмами, в которых подробно регулировались вопросы

³ Подробнее см.: Пояснительное руководство Международного Союза Охраны Природы по Картахенскому протоколу по биобезопасности. МСОП. М.: Экологическая политика и право, 2003.

маркировки, отслеживания и непредумышленного выпуска ГМО в окружающую среду, «умышленного» их размещения, включая выпуск на рынок и использование их в замкнутых системах (например, в лабораториях).

В этом международном документе рекомендуется надлежащим образом предусмотреть процедуры участия общественности при принятии следующих решений, касающихся ГМО:

- а) первый намеренный выпуск ГМО в окружающую среду в любом новом месте;
- б) первое помещение ГМО на рынок, не ограничивающееся исключительно научными исследованиями или созданием коллекций культур;
- в) выявление наличия достаточного опыта преднамеренного высвобождения определенных ГМО в определенные экосистемы и возможности применения упрощенных процедур;
- г) использование ГМО в замкнутой системе внутри какой-либо установки, при котором в случае аварии возникнет опасность причинения серьезного ущерба окружающей среде и/или здоровью человека и при котором должны предусматриваться надлежащие планы на случай непредвиденных/чрезвычайных обстоятельств.

Руководящие принципы по данному вопросу были подготовлены для принятия и приняты на первом Совещании Сторон Конвенции в октябре 2002 г. В период с октября 2002 г. по май 2005 г. они использовались всеми сторонами Орхусской конвенции в качестве инструмента необязательного и добровольного характера⁴.

Кроме того, с октября 2002 г. стороны разрабатывали различные варианты юридически обязательного дополнения к Конвенции, касающегося ГМО, и эта работа была продолжена Рабочей группой по генетически измененным организмам, образованной на первом Совещании Сторон Орхусской конвенции в целях подготовки решений для принятия сторонами на втором совещании в г. Алматы (Казахстан) 25–27 мая 2005 г.

Насколько важен вопрос общественного контроля над бурным развитием биотехнологий с использованием геной инженерии и коммерческим внедрением продуктов свидетельствует следующий факт. 25 мая 2005 г. состоялось важнейшее для нашей темы событие: в первый же день Второго Совещания Сторон Орхусской конвенции о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в Алматы стороны согласились изменить ее текст с целью расширить право общественности на участие в принятии решений по противоречивому вопросу ГМО. Статья 6 Конвенции была дополнена 6 bis в сочетании с приложением I bis.

Итак, требования об общественном участии в принятии решений по ГМО были впервые включены непосредственно в текст Конвенции. Таким образом, теперь данное положение после его ратификации достаточным количеством сторон станет юридически обязательно. Это исторический момент в процессе становления общественного контроля над распространением ГМО и продук-

⁴ Отчет по применению этого документа (ECE/MP.PP/2005/5) в период с момента его принятия в г. Лука в октябре 2002 г. и до мая 2005 г. размещен на русском языке на сайте: <http://www.unecsc.org/>.

тов, произведенных с ГМ-компонентами. Граждане впервые получили право представлять свои замечания, возражения и соображения, а ответственные должностные лица должны будут их учитывать при принятии любых решений по ГМО.

Эти поправки вступят в силу после того, как Конвенцию ратифицируют не менее трех четвертей от общего количества сторон. Для них участие общественности во всех решениях, связанных с обращением ГМО, станет обязательным. На ноябрь 2011 г. 26 государств ратифицировали Алматинскую поправку, включая Европейский союз как субъект международного права, что очень важно для закрепления указанных положений в национальных законодательствах стран — членов ЕС.

Но и для стран, которые не ратифицируют эти поправки, они все равно станут желательным международным стандартом, предписывающим государствам информировать и консультироваться с общественностью как при преднамеренном выпуске ГМО в окружающую среду, так и при размещении их на рынке — путем привлечения специальных комиссий и с помощью иных инструментов, например, процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

Россия к Орхусской конвенции пока не присоединилась. Из стран СНГ ее сторонами стали Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Украина. Однако процесс возможного присоединения РФ к Орхусской конвенции диктуется геополитическими закономерностями. 9 июня 2011 г. Президент РФ дал поручение Правительству подготовить пакет необходимых документов для начала процесса присоединения РФ к Конвенции. Срок рассмотрения этого вопроса и представления в Правительство РФ заключений всеми заинтересованными ведомствами установлен до 1 марта 2012 г.

Последние события

В июне 2011 г. в Кишинёве, Молодова, состоялось 4-е Совещание Сторон Орхусской конвенции, на котором были представлены национальные доклады Сторон о выполнении положений Конвенции, в том числе и статей 6 и 6 bis в сочетании с приложением I bis, и Сводный доклад с обобщением практики выполнения этих положений.

Из стран субрегиона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии пока только Республика Молдова является Стороной дополнения по ГМО к Конвенции.

Большинство представивших свои доклады Сторон отметили, что много информации по этому вопросу доступно в интернет. Во многих случаях в докладах отмечается, что недостаток опыта в сфере принятия решений по ГМО делает затруднительной для Сторон возможность определения, в чем могут быть проблемы или какая практика является хорошей. Среди препятствий на пути обеспечения эффективного участия общественности в процессе принятия решений названы: сложности в вычленении информации (являющейся конфиденциальной либо защищенной правом интеллектуальной собственности); недостаток своевременной, достаточной и легко понимаемой информации (о продуктах питания, содержащих ГМО или произведенных из них и доступных на рынке); недостаток экспертной информации о потенциальных рисках, связанных с ГМО.

ЕВРОПЕЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В Европейском союзе действует *Директива 2003/4/ЕС Европейского Парламента и Совета министров от 28 января 2003 г. по доступу общественности к экологической информации*. Она по своей сути перекликается с Директивой

Совета министров 90/313/ЕЕС 1993 г. Однако эта Директива включает ряд более строгих требований и обязательств стран — членов ЕС по вопросам активного информирования граждан, в том числе и по проблемам ГМО. Предусмотрен также административный порядок обжалования отказа в предоставлении такой информации.

С 2003 г. в Европе были ужесточены правила маркировки ГМО. Получил дальнейшее развитие институт «отслеживания» продукции, содержащей ГМ-компоненты, а также самих ГМО. На всех стадиях жизненного цикла продукции или ГМО проводятся контроль, плановый мониторинг и прочие мероприятия, позволяющие знать, как ГМО попадают в окружающую среду или к потребителю. В течение регистрационных процедур общественность обязательно информируется и получает доступ к данным через интернет (выдержки из регистрационных заявлений, доклады об исследованиях, мнение специального научного комитета).

7 ноября 2003 г. во всех странах ЕС вступил в силу так называемый «*Genfood Law*», в котором допуск и маркировка генетически модифицированных продуктов питания и кормов регулируются единообразно и имеют обязательную силу закона.

С новым постановлением группа генетически модифицированных продуктов питания выделяется из постановления «*Novel Food Law*», вступившего в силу 11 лет назад, и регулируется в отдельном законе. Одновременно становятся более жесткими требования безопасности этих продуктов, изменяются правила маркировки и расширяются права общественности на доступ к информации. Существенные изменения претерпел и порядок допуска.

В область действия нового постановления попадают продукты питания, ингредиенты, добавки и ароматизаторы, которые являются ГМО (например, картофель) или содержат таковые (например, йогурт с генетически модифицированными молочнокислыми бактериями), происходят от ГМО или произведены из них, независимо от того, возможно ли обнаружение соответствующего трансгена в конечном продукте. Примеры: томатный кетчуп, кукурузный крахмал, соевое масло, соевый лецитин или сахар из генетически модифицированных растений.

В область действия постановления не попадают продукты питания, ингредиенты и добавки, которые произведены не *из*, а *с помощью* генетически модифицированных организмов. Сюда относятся, например, такие продукты питания, как яйца, мясо или молоко животных, которые получали генетически модифицированные корма, добавки, произведенные с помощью ГМО.

Не учитываются также технические вспомогательные вещества. Они не относятся к продуктам питания. С некоторыми исключениями энзимы считаются техническими вспомогательными веществами. Энзимы, произведенные с применением ГМО, не попадают в область действия постановления.

Для кормовых средств и добавок действуют, в принципе, такие же положения, что и для продуктов питания. Генетически модифицированные продукты питания и корма должны отвечать одним и тем же требованиям безопасности. Кормовые средства маркируются аналогичным способом, что и продукты питания. Маркировка адресована фермерам и покупателям кормов.

Пороговые величины. Продукты питания и ингредиенты с незначительными, непреднамеренными примесями ГМО не попадают в область действия

положений о допуске и маркировке в том случае, если их доля в соответствующем количестве ингредиентов составляет не более 0,9% и соответствующий производитель может объяснить, что речь идет о случайных, технически неизбежных примесях ГМО (в случае примесей, речь идет о ГМО, которые уже допущены в ЕС).

Европейский порядок допуска. Для всех продуктов питания и кормов, которые попадают под область действия постановления, существует единый для всего ЕС порядок допуска. Научная оценка безопасности проводится Европейским агентством по безопасности продуктов питания (EFSA) и его независимыми экспертными органами. Основой этих оценок являются заявления и анализы производителя. Возможны повторные проверки ведомствами и уполномоченными ими лабораториями. Решение о допуске ГМО на рынок принимается Комиссией ЕС и Постоянным продовольственным комитетом, в котором представлены государства-члены ЕС.

Безопасность продуктов питания. Генетически измененные продукты питания, в отличие от «нормальных», должны сначала пройти порядок допуска, прежде чем они попадут на рынок. Допускаются продукты лишь тогда, когда они не имеют никаких вредных воздействий на человека и животных или окружающую среду и не вводят в заблуждение потребителя.

В Европейском Союзе генетически модифицированные продукты питания считаются лишь в том случае безопасными для здоровья, если они так же безопасны, как и аналогичные конвенциональные продукты. Какая информация и какие анализы необходимы, чтобы оценить безопасность продукта, зависит в большой степени от каждого отдельного случая. Все допуски ограничены сроком до 10 лет, однако возможно их продление. Продукты питания, содержащие ГМО и допущенные в соответствии с постановлением Novel Food Law, которое действовало до 2003 г., проходят повторную процедуру оценки безопасности.

Маркировка. До конца 2003 г. генетически модифицированные продукты питания должны были маркироваться в обязательном порядке только тогда, когда соответствующие ГМО, из которых они были произведены, можно было обнаружить в конечном продукте. В случае наличия в продукте многих подвергшихся высокой переработке ингредиентов это невозможно, так как характерные составные части ГМО разлагаются. Поэтому, например, лецитин или растительное масло из генно-модифицированных бобов сои не подлежали маркировке.

Новое постановление расширяет обязанность маркировки для всех продуктов питания и ингредиентов, произведенных из ГМО, независимо от того, обнаруживаются они в продуктах питания или нет.

Такая маркировка предполагает, что информация о применении ГМО может передаваться через всю цепь переработки. Постановление обязывает пищевую промышленность создать соответствующую «систему отслеживания». На основе документов о закупленном сырье, которые должно вести пищевое предприятие, можно будет в будущем проверять, состоят ли продукты полностью или частично из генетически модифицированных компонентов и подлежат ли тем самым обязанности маркировки.

Надпись «Этот продукт содержит ГМО» или «ГМ-продукт такой-то» должна появляться как на этикетке продукции, продающейся в упаковке,

так и на неупакованной продукции в непосредственной близости к ней на витрине магазина.

Требования по отслеживанию не касаются разрешенной в ЕС продукции, содержащей менее 0,9% ГМО, и к ГМО, которые не разрешены к использованию в ЕС, но получили благоприятные научные отзывы от Научного комитета (комитетов) Сообщества и содержатся в продукции в количестве менее 0,5%.

Общественность. Все документы, которые имеют значение при осуществлении порядка допуска, должны быть доступными для общественности.

В отношении заключения, данного Европейским Департаментом по безопасности продуктов питания, общественность может высказывать свои возражения.

Все допущенные продукты питания из ГМО заносятся в регистр, открытый для общественности. Некоторые сведения, опубликование которых может ущемить экономические интересы заявителя, могут быть расценены как тайна, и в таком случае они не доступны для общественности.

РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В настоящее время в нашей стране государственное регулирование генно-инженерной деятельности определяется *Федеральным законом от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»* (в редакции Федерального закона от 12.07.2000 № 96-ФЗ и от 30.12.2008 № 313-ФЗ), который, однако, не требует обязательной маркировки продуктов ГМО, что резко снижает эффективность его действия.

В соответствии со статьей 5 данного ФЗ генно-инженерная деятельность должна быть направлена на «улучшение жизни человека и охрану здоровья», «охрану и восстановление окружающей среды, сохранение биологического разнообразия» и должна быть основана на принципах «безопасности граждан и окружающей среды», «общедоступности сведений о безопасности генно-инженерной деятельности», «сертификации продукции, содержащей результаты генно-инженерной деятельности», «сертификации продукции, содержащей результаты генно-инженерной деятельности, с указанием полной информации о методах получения и свойствах данного продукта». Статья 10 предписывает обеспечение общедоступности сведений о безопасности генно-инженерной деятельности, но не содержит конкретного упоминания о необходимости информирования населения о наличии в продукте компонентов ГМО.

В современной России действует следующее законодательство по вопросам ввоза и обращения с пищевыми продуктами и продовольственным сырьем, а также компонентами (фрагментами) для их производства (далее — пищевой продукции), полученными из ГМ-источников:

- А) *Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ* (в ред. от 28.12.2010);
- Б) *Федеральный закон «О защите прав потребителей»* (в ред. от 09.01.1996 № 2-ФЗ, от 17.12.1999 № 212-ФЗ, от 30.12.2001 № 196-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 02.11.2004 № 127-ФЗ, от 21.12.2004 № 171-ФЗ, от 27.07.2006 № 140-ФЗ, от 16.10.2006 № 160-ФЗ, от 25.11.2006

№ 193-ФЗ, от 25.10.2007 № 234-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 03.06.2009 № 121-ФЗ, от 23.11.2009 № 261-ФЗ);

- В) *Федеральный закон «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» № 86-ФЗ* (в ред. от 12.07.2000 № 96-ФЗ и от 30.12.2008 № 313-ФЗ);
- Г) *Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ* (в ред. от 19.07.2011);
- Д) *Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ 1995 г.* (в ред. от 19.07.2011);
- Е) *Положение об оценке воздействия планируемой хозяйственной деятельности на окружающую среду от 16.05.2000 г. № 372* (Положение об ОВОС).

Федеральный закон «О защите прав потребителей» дает много возможностей гражданам отстаивать свое право на информацию о том, что же попадает к ним на тарелки, и право на общественный контроль различными способами.

Право потребителя на безопасность товара (работы, услуги) закреплено в статье 7 данного закона. Потребитель имеет право на то, чтобы товар (работа, услуга) при обычных условиях его использования, хранения, транспортировки и утилизации был безопасен для жизни, здоровья потребителя, окружающей среды, а также не причинял вред имуществу потребителя. Требования, которые должны обеспечивать безопасность товара (работы, услуги) для жизни и здоровья потребителя, окружающей среды, а также предотвращение причинения вреда имуществу потребителя, являются обязательными.

Согласно статье 10 данного закона маркировка ставится на продукт питания, имеющий ГМО в каком-либо компоненте, «если содержание указанных организмов в таком компоненте составляет более девяти десятых процента».

Однако ГМО могут находиться не только в продуктах питания, но и в окружающей среде. Сегодня в России есть экспериментальные участки с ГМ-культурами; существует вероятность начала коммерческого выращивания сельскохозяйственных ГМ-растений на полях.

В соответствии с ныне действующим *Федеральным законом «Об охране окружающей среды»*, в целях обеспечения реализации прав каждого на благоприятную окружающую среду государственные органы обязаны: «принимать меры по охране окружающей среды от неблагоприятных (вредных) воздействий хозяйственной и иной деятельности; своевременно обеспечивать предоставление достоверной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране и восстановлению».

В соответствии со статьей 34 этого закона ОВОС проводится в отношении намечаемой хозяйственной и иной деятельности, способной оказывать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности субъектов хозяйственной и иной деятельности. Оценка воздействия на окружающую среду проводится при разработке обосновывающей, в том числе прединвестиционной, предпроектной и проектной документации всех альтернативных вариантов достижения целей намечаемой хозяйственной и иной деятельности, и ее проведение предусматривает участие общественных объединений.

Статья 35 того же закона регулирует вопросы экологической экспертизы. Так, при получении разрешения на осуществление хозяйственной и иной деятельности хозяйствующий субъект должен иметь положительное

заклучение государственной экологической экспертизы, которая является обязательной мерой охраны окружающей среды. Отношения в области экологической экспертизы регулируются законодательством Российской Федерации об экологической экспертизе, а именно положениями Федерального закона «Об экологической экспертизе».

Также запрещается «создание, разведение и применение биологических объектов, не свойственных естественным экологическим системам территорий, а также созданных искусственным путем без разработки эффективных мер предотвращения их неконтролируемого размножения (то есть ГМО — прим. авторов), без соответствующего обоснования, экологической экспертизы и разрешения специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органов санитарно-эпидемиологического надзора и иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией».

Подзаконные акты органов исполнительной власти по вопросам ГМО

В целях недопущения поступления на потребительский рынок страны продукции, потенциально опасной для здоровья населения, были также приняты следующие подзаконные акты:

1) *Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 20.07.1998 г. № 217 «О гигиенической оценке производства, поставки и реализации продукции и товаров».*

Этот приказ утверждает в том числе Положение о проведении гигиенической оценки продукции и товаров, а также производств, форму гигиенического заключения на продукцию, товар, форму гигиенического заключения на производство. Устанавливает органы, ответственные за выдачу гигиенического заключения, органы, осуществляющие формирование и ведение реестра гигиенических заключений на продукцию и товары, гигиеническую оценку социально значимых, потенциально опасных видов продукции и товаров.

2) *Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 6.04.1999 г. № 7* вводит с 01.07.1999 г. государственную регистрацию пищевых продуктов и продовольственного сырья, а также компонентов (фрагментов) для их производства, полученных из ГМ-источников (ГМИ). Этим же постановлением утверждено Положение о проведении гигиенической экспертизы и регистрации пищевой продукции, полученной из ГМ-источников. Утверждена форма регистрационного удостоверения, которая является документом, дающим право ввоза продукции из-за рубежа, постановки ее на производство и реализации населению.

Центру санитарно-эпидемиологического нормирования, гигиенической сертификации и экспертизы Министерства здравоохранения Российской Федерации поручено обеспечить проведение государственной регистрации пищевых продуктов и продовольственного сырья, а также компонентов (фрагментов) для их производства, полученных из ГМ-источников.

Главные государственные санитарные врачи по субъектам Российской Федерации и на транспорте ответственны за доведение текста этого постановления до сведения всех организаций и предприятий, осуществляющих закупку за рубежом, поставку, производство и реализацию пищевой про-

дукции, полученной из ГМ-источников, и за обеспечение контроля за его выполнением.

Постановление является обязательным для исполнения организациями, предприятиями, юридическими и физическими лицами, осуществляющими закупку за рубежом, поставку, производство и реализацию пищевой продукции, полученной из ГМ-источников.

Во исполнение этого постановления были разработаны, утверждены Главным государственным санитарным врачом и введены в действие 1 июля 2000 г. *Методические указания МУК 2.3.2.970–00 «2.3.2. Пищевые продукты и пищевые добавки. Медико-биологическая оценка пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных источников»*. Эти МУК описывают:

- порядок гигиенической экспертизы и государственной регистрации пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных источников;
- медико-генетическую оценку пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных источников;
- оценку пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных источников, по функционально-технологическим свойствам;
- медико-биологическую оценку пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных источников;
- клинические испытания новых видов пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных источников.

3) *Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 08.11 2000 г. № 14 «О порядке проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы пищевых продуктов, полученных из генетически модифицированных источников»* утверждает Положение о порядке проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы пищевых продуктов, полученных из генетически модифицированных источников. Оно также обязывает Центр санитарно-эпидемиологического нормирования, гигиенической сертификации и экспертизы Министерства здравоохранения Российской Федерации обеспечить организацию проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы пищевых продуктов, полученных из генетически модифицированных источников в соответствии с этим положением.

4) *Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 31.01 2004 г. № 13 «Об усилении надзора за пищевыми продуктами, полученными из ГМИ»* утверждает головные центры по количественному определению ГМИ в продуктах питания в федеральных округах Российской Федерации.

Оно также содержит требование к Управлению организации надзора и контроля в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека принять меры по укомплектованию учреждений необходимым оборудованием и обучению специалистов для проведения количественного метода определения ГМИ в пищевых продуктах, совместно с главными государственными санитарными врачами по г. Москве, г. Санкт-Петербургу, Ростовской, Нижегородской, Свердловской, Новосибирской областям, в Хабаровском крае и главными врачами федеральных государственных учреждений здравоохранения «Центр гигиены и эпидемиологии в г. Москве», «Центр гигиены и эпидемиологии в г. Санкт-Петербурге», «Центр гигиены и эпидемиологии

в Ростовской области», «Центр гигиены и эпидемиологии в Нижегородской области», «Центр гигиены и эпидемиологии в Свердловской области», «Центр гигиены и эпидемиологии в Новосибирской области», «Центр гигиены и эпидемиологии в Хабаровском крае».

Постановление обязывает главных государственных санитарных врачей по субъектам Российской Федерации и регионам на транспорте до 10 числа, следующего за отчетным кварталом месяца, представлять в федеральное государственное учреждение здравоохранения «Федеральный центр гигиены и эпидемиологии» информацию по исследованию пищевых продуктов на наличие ГМИ.

В нем также содержится Перечень генетически модифицированных источников пищи растительного происхождения, разрешенных для реализации населению и использованию в пищевой промышленности в Российской Федерации, и Перечень генетически модифицированных микроорганизмов, имеющих официальное разрешение на применение в пищевой промышленности в Российской Федерации.

* * *

В целом российское законодательство в сфере ГМО и общественного контроля еще очень сильно отстает от европейского. К основным международным документам, регулирующим биобезопасность, Россия не присоединилась. В нашей стране нет отдельного единого органа, компетентного принимать решения по вопросам, связанным с безопасностью выращивания ГМ-культур и использования ГМО в пищу. В России также нет законодательства, регулирующего и подробно описывающего выпуск ГМО в окружающую среду, которым мог бы стать, например, Закон «О биобезопасности», но он до сих пор даже не внесен для рассмотрения в Госдуму РФ. Проект такого закона уже давно подготовлен экспертным сообществом и базируется на «принципе предосторожности», который положен в основу большинства европейских и международных документов в этой и иных сферах.

SUMMARIES

Maleva T., Yudaeva K.

Russian pension system: inertia for the survival or strategy of development?

Authors claim that despite numerous reorganization of Russian pension system during the last 20 years it still remains to be a slightly modified Soviet system. Today financial deficit is a most popular topic in the discussion around pension system. Nevertheless, according to authors in long-term and even medium-term perspective it is impossible to have a balanced pension system using solely fiscal and redistribution measures. Such approach involves neither long-term challenges of pension system nor structural changes of pension demand from various social groups. Article formulates system problems and strategic goals in pension sphere. Authors propose holistic approach to the development of pension system in Russia, which includes both reforming pay-as-you-go system covering interests of various income and social groups of population, and comprehensive development of fund component of pension system involving creation of a quasi-volunteer one.

Topoleva E., Fedotov M. et al.

Development of public institutions in Russia. Modern state and perspectives

Authors stress that despite all declarations at different state levels of interest and support of civil society and small enterprises, the potential of self-organization and self-realization of Russian citizens is not used to the full extent. Success stories and experience of self-organization in the field of volunteer work, NGOs, creation of social enterprises, participation in local self-governance and charity need to be supported and promoted by the state. Article describes necessary measures in this context and possible scenarios.

Gorina E., Zubarevich N.

Regional and settlement effects of economic crisis

Impacts of recent crisis on economy, labor market and status of households have been researched by many experts. But all studies were done mostly for the whole country or in relation to a single issue. In this paper authors put an effort to integrate data on Russian regional and settlement features of recent crisis, priorities of national social policy in that period, impact of crisis on households and adaptation strategies

of population. Authors stress that such integration only became possible due to involving various information sources. Their analysis is based on data of national statistics, reports of Federal Treasury on implementation of consolidated regional budgets, as well as the results of special all-Russian sampling population survey.

Pishnyak A., Tyndik A., Sinyavskaya O.

Winners and losers from crises

Effects of recent economic crisis have been widely discussed in various scientific and popular literature. But they were not adequately calculated and empirically evaluated. This article presents measurements of the crisis impact on three categories of households, including families of employed and unemployed, families with children and families with pensioners.

Yarygina T., Shalganova I. et al.

Russian budget efficiency for children

In the article authors analyze the budget expenditure system of different levels for the sake of children in Russia. They look at case-study of the Far East Federal District to estimate the efficiency of state funding in this sphere. Authors stress that after decades of managing state social programs on leftovers and lacking experience in social process management the conditions for introduction of new models are now in place. The article also describes a model of efficiency evaluation and a draft state program proposed by experts.

Копейкина В.

GMOs: Control over or by the Society?

The article reviews social, economic and other issues related to application of genetically modified organisms (GMOs) in food. Author stresses the necessity of active civil society involvement in decision making in this sphere, otherwise the risks of negative consequences such as reduction of accessible traditional food will emerge. The article describes options of public control in this sphere and examples of European and Russian campaigns against distribution of GMOs.

Nefedova T.

Russian dachas as social phenomena

In this article the impact of growing dacha sector in distant rural areas and suburbs is analyzed. Author claims that this process can rescue small villages. Author uses certain examples to describe the situation in the sphere and the potential of dacha suburbanization, as well as interactions of local population, local authorities and dacha owners who not always all are willing to cooperate with each other. Author concludes that it would be wrong to talk about modern rural areas without consideration of new dacha owners because they are actively involved in rural life and development.

Nikolayshvili G.

Features of social advertising performance in Russia

The article describes history of social advertising and modern situation in this sphere in Russia. It defines its most significant actors and basic goals. Author portrays the system of its institutional support and funding in various developed countries. According to author business actors only start to participate in the market of social advertising, whereas the state bodies and NGOs have significant experience in creation and promotion of social advertising. Author states that development of this type of advertising in Russia is limited due to gaps in legislation.

Whelan C., Maître B.

Welfare regime and social class variation in poverty and economic vulnerability in Europe: an analysis of EU-SILC

In this paper authors address a set of interrelated issues. These comprise increasing concerns about reliance on nationally based income poverty measures in the context of EU enlargement, the relative merits of one-dimensional versus multidimensional approaches to poverty and social exclusion and the continuing relevance of class-based explanations of life chances. When identifying economically vulnerable groups we find that, contrary to the situation with national income poverty measures, levels of vulnerability vary systematically across welfare regimes. The multidimensional profile of the economically vulnerable sharply differentiates them from the remainder of the population. While they are also characterised by distinctively higher levels of multiple deprivation, a substantial majority of the economically vulnerable are not exposed to such deprivation. Unlike the national relative income approach, the focus on economic vulnerability reveals a pattern of class differentiation that is not dominated by the contrast between the self-employed and all others. In contrast to a European-wide relative income approach, it also simultaneously captures the fact that absolute levels of vulnerability are distinctively higher among the lower social classes in the less comprehensive and generous welfare regimes while class relativities are significantly sharper at the other end of the spectrum.

Razbash O., Kopeykina V.

Regulation of distribution and use of genetically modified organisms in light of possibilities for public control

Authors describe international, European and Russian legislation regulating distribution of genetically modified organisms (GMOs). Special attention is paid to Aarhus Convention – a revolutionary document providing citizens' rights for information in this sphere, which Russia plans to join in the nearest future. The article states that Russia "falls behind" on GMO legislation because it does not include "precautionary principle", a fundamental principle of environmental law.

SPERO
Социальная политика:
экспертиза, рекомендации, обзоры
№15

Журнал «SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры» зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.
Свидетельство ПИ №ФС77-38002

Журнал выходит 2 раза в год
Все статьи рецензируются
Электронная версия журнала <http://spero.socpol.ru/current.shtml>

Ответственный редактор В. Б. Копейкина
Корректор А. В. Яковлева
Оригинал-макет и компьютерная верстка: Д. Н. Копейкин
Перевод: ООО АП «Перевод.РУ»

Подписано в печать 8.12.2011
Формат 70×100¹/₁₆
Гарнитура NewtonС. Печать офсетная. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 16. Тираж 900 экз.

Адрес редакции журнала: 125009 Москва,
Глинищевский пер., д. 3, подъезд 3
Тел.: +7 495 786-67-18, факс: +7 495 692-96-51
e-mail: spero@socpol.ru

Журнал распространяется бесплатно.
Для получения очередного номера обращайтесь по:
Тел.: +7 495 786-67-18, факс: +7 495 692-96-51
e-mail: v.kopeykina@socpol.ru

Изготовитель – ООО "Бонитет"
424007, Республика Марий Эл, г. Йошкар-Ола,
ул. Машиностроителей, д. 117