

SPERO | № 9/2008

Autumn—Winter 2008

S O C I A L
P O L I C Y :

E x p e r t i s e

R e c o m m e n d a t i o n s

O v e r v i e w s

SPERO | № 9/2008

Осень—Зима 2008

СПЭРО
СОЦИАЛЬНАЯ
ПОЛИТИКА:

экспертиза

рекомендации

обзоры

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Павлова-Сильванская Марина Павловна (<i>председатель</i>)	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 нацио- нального проекта «Общественный договор», президент Ассоциации независимых центров экономического анализа
Васильев Сергей Александрович	д. э. н., заместитель председателя Внешэкономбанка, научный руководитель Международного центра социально- экономических исследований «Леонтьевский центр»
Вишне夫斯基 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, главный редактор журнала
Плискевич Наталья Михайловна	заместитель главного редактора журнала «Общественные науки и современность», редактор журнала «Social Science», ст. н. с. Института экономики РАН
Полетаев Андрей Владимирович	д. э. н., профессор, заместитель директора Института гума- нитарных историко-теоретических исследований ГУ-ВШЭ, заведующий сектором Института мировой экономики и международных отношений РАН
Ясина Ирина Евгеньевна	к. э. н., ведущий научный сотрудник Института экономики переходного периода, председатель Экспертного совета 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	Фетисова Марина Игоревна, директор публикационной программы НИСП
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., зам. директора НИСП

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

СОДЕРЖАНИЕ

В ФОКУСЕ ВНИМАНИЯ: РЕГИОНЫ

Н.В. Зубаревич СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ: МИФЫ И РЕАЛИИ ВЫРАВНИВАНИЯ	7
О.В. Кузнецова СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ	23
Т.Г. Нефедова СОЦИАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА РОССИИ	37
А.Е. Чирикова ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: НА ПОРОГЕ ПЕРЕМЕН	53
И.И. Корчагина, Л.М. Прокофьева РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ: ЧТО ЗНАЕТ О НИХ НАСЕЛЕНИЕ	67

ВОЗВРАЩАЯСЬ К ТЕМЕ

Н.Е. Тихонова, С.В. Горюнова МЕТОДОЛОГИЯ ВЫДЕЛЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ СРЕДНЕГО КЛАССА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	85
А.С. Бабкин ВЛИЯНИЕ РОЖДЕНИЯ ВТОРОГО РЕБЕНКА НА ОБЪЕМЫ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ МАТЕРЕЙ	105

ЗАРУБЕЖНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Филипп Мартин ГЕОГРАФИЯ НЕРАВЕНСТВА В ЕВРОПЕ	125
---	------------

СОДЕРЖАНИЕ

НОВЫЕ РОССИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Е.Ш. Гонтмахер, Е.Ю. Шаталова

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ НОВОГО ТИПА:
СОЗДАНИЕ БАНКА ДАННЫХ, АНАЛИЗ И ПЕРСПЕКТИВЫ
ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ**

141

А.Я. Бурдяк

**АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ ЭНЕРГОПОТРЕБЛЕНИЯ В СЕКТОРЕ
ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ**

165

С.В. Сурков

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ АДРЕСНЫЕ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ БЕДНОГО
НАСЕЛЕНИЯ: ВЛИЯНИЕ ФИНАНСОВЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ**

187

КНИЖНОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Е.М. Аврамова

НОВАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ СОЦИОЛОГИИ и Ю.А. ЛЕВАДА

205

ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

М.И. Левина

**ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МАЛОМ И СРЕДНЕМ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВЕ**

209

SUMMARIES

SUMMARIES

235

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ: МИФЫ И РЕАЛИИ ВЫРАВНИВАНИЯ

Зубаревич Н.В., д. г. н., директор региональных программ Независимого института социальной политики, профессор МГУ им. М.В. Ломоносова

Проблема регионального неравенства есть везде, но в России она сильно политизирована. Следует различать неравенство экономическое и социальное, хотя они связаны между собой. Для первого фундаментальной причиной является концентрация экономической деятельности в местах, обладающих преимуществами, позволяющими снижать издержки бизнеса. В России быстрее растут крупнейшие агломерации, ресурсно-экспортные и приморские регионы на путях мировой торговли. Регионы, не обладающие конкурентными преимуществами, отстают даже при значительной помощи государства. Уровень экономического неравенства в России схож с уровнем крупных стран догоняющего развития.

В отличие от экономического, снижение социального неравенства возможно. В развитых странах Европы важнейшим механизмом стала не региональная, а эффективная социальная политика государства: выравнивание доходов населения с помощью адресных социальных трансфертов, инвестиции в человеческий капитал. В России пока сокращаются только региональные различия в легальной заработной плате и, намного медленнее, в душевых доходах населения. Выравнивающий эффект социальных трансфертов неочевиден из-за доминирования в них пенсий. Основную роль в выравнивании играет повышение оплаты труда в бюджетной сфере. Для некоторых социальных индикаторов устойчивой тенденции нет, а региональные различия в занятости и продолжительности жизни, отражающей развитие человеческого капитала, растут.

Для смягчения социального неравенства регионов нужны два условия: достаточно высокий уровень экономического развития страны и эффективная социальная политика государства. В России, помимо отсутствия такой политики, есть фундаментальный барьер — сильные территориальные различия качества населения и степени модернизации образа жизни.

ЧТО НУЖНО И МОЖНО ВЫРАВНИВАТЬ?

Проблема регионального неравенства в России не сходит с повестки дня. Как правило, ее контуры чрезвычайно широки и размыты, но общий императив неизменен — нужно выравнивать. В качестве аргумента чаще всего приводятся огромные региональные различия душевого валового регионального продукта (ВРП). Максимальная из известных автору оценок недавно представлена в одном из готовящихся законопроектов Госдумы, и она составляет 86 раз. Нетрудно подсчитать, откуда взялись эти данные: если сопоставить душевой ВРП нефтедобывающего Ненецкого автономного округа с населением 42 тыс. жителей и слаборазвитой Республики Ингушетия с теневой экономикой, которую невозможно измерить статистически, то в 2006 г. это соотношение составляло 81 раз.

Безусловно, статистика может все, но лучше подойти к проблеме неравенства более ответственно — в частности, измерять корректно. В России величина всех трех измерителей стоимости жизни (потребительской корзины, прожиточного

минимума и фиксированного набора товаров и услуг) по регионам различается в 3,0–3,5 раза, поэтому нельзя без корректировки проводить региональные сравнения любых стоимостных показателей. Такая корректировка на ценовые различия сокращает разрыв душевого ВРП Ненецкого округа и Ингушетии вдвое — до 40–45 раз в последние годы. Желательно также учитывать размер и отраслевую специфику регионов, открытость их экономик (произведенный продукт далеко не всегда потребляется в самом регионе), масштабы налогового изъятия нефтяной ренты в федеральный бюджет и т. д. При более корректных оценках становится понятно, что российское неравенство отнюдь не феноменально. Схожие, а порой и более сильные различия имеют и другие крупные страны догоняющего развития — Китай, Бразилия и т. д. Но сравнивать себя с этими странами в России не принято, мы ориентируемся на развитый мир и региональную политику Евросоюза (ЕС), по стандартам которого финансовую помощь получают страны и регионы с уровнем внутреннего валового продукта (ВВП) менее 75% от среднего по ЕС.

Методические погрешности в измерении региональных различий, приводящие к переоценке их размеров и создающие фантом уникальности России, как и привычка равняться на Европу, резко отличающуюся уровнем развития, более освоенной и плотно заселенной территорией и намного более густой сетью городов, — только малая часть проблемы оценки и понимания природы пространственного неравенства. Намного важнее разобраться, о каком неравенстве идет речь и что необходимо выравнивать.

Крайне важно различать неравенство экономическое и социальное, хотя они связаны между собой. В первом случае фундаментальной причиной является давно изученный в региональной экономике процесс концентрации экономической деятельности в тех местах, которые обладают преимуществами, позволяющими снижать издержки бизнеса. Среди таких преимуществ теоретик «новой экономической географии» П. Кругман [Krugman, 1991] выделил факторы «первой природы» (богатство природными ресурсами, выгодное географическое положение) и факторы «второй природы» (агломерационный эффект, высокий человеческий капитал, лучшая институциональная среда), которые более связаны с деятельностью общества. Как показывают исследования Всемирного банка, которые готовятся к публикации в Мировом докладе 2009 г., посвященном пространственному развитию¹, тенденции территориальной концентрации экономики характерны для всех стран мира независимо от уровня их развития. Разница только в том, что в развитых странах, уже ориентированных на факторы «второй природы», темпы роста региональных экономических различий невелики, их пик пришелся на начало XX в. Но Россия пока к таким странам не относится, а в группе стран догоняющего развития экономическое неравенство регионов быстро растет, повторяя тренд Западной Европы столетней давности.

Экономическая история показывает, что преимущества, особенно «первой природы», не являются вечными и незыблемыми. Упрощая, можно сказать, что в раннеиндустриальную эпоху важнейшими факторами развития были обеспеченность природными ресурсами и географическое положение, а в постиндустриальную — человеческий капитал и институты. Поскольку роль тех или иных факторов со временем меняется (например, снижается значимость природных ресурсов), лидерами становятся другие территории с иным набором преимуществ. Множество исследований — от классиков «центр-периферийной» теории Дж. Фридмана, Ф. Броделя и П. Валлерстайна до современных работ по региональной экономике и экономической географии

¹ На момент написания статьи было проведено только обсуждение отдельных глав Доклада, количественные результаты исследований в виде графиков и таблиц остаются конфиденциальной информацией, ссылки на них не разрешены. Доклад будет издан в начале 2009 г.

П. Кругмана, М. Фуджита, А. Трейвиша и др. — показывают, что экономическое неравенство остается, меняется только его география.

Помимо смены ведущих центров роста, происходит и диффузия (расширение) зон роста вокруг существующих центров, особенно от крупных агломераций на соседние территории. В докладе Мирового банка показано, что этот процесс достаточно широко идет в мире. Аналогичные, хотя и менее очевидные результаты для России были получены в готовящемся к публикации исследовании ЦЭФИР, посвященном развитию регионов, соседствующих с регионами — экономическими лидерами. Как показало исследование А. Трейвиша, Т. Нефедовой и А. Махровой (2008), наиболее явно эта тенденция видна на примере постепенного расширения зоны роста Московской столичной агломерации. В то же время влияние богатого нефтегазодобывающего Ханты-Мансийского автономного округа на развитие соседних регионов минимально, разве что на «материнскую» Тюменскую область, в которую округ перечисляет часть налогов.

В целом в современной России очевидно работают три вида преимуществ — агломерационный эффект (экономия на масштабе), обеспеченность минеральными ресурсами, востребованными мировым рынком, и, в меньшей степени, выгодное положение на основных путях мировой торговли, преимущественно приморское. Эти преимущества проявляются в опережающем росте обладающих ими территорий: крупнейших агломераций федеральных городов, нефтегазовых и металлургических регионов, а в 2000-е гг. — южных и западных приморских регионов. Как следствие, экономическое неравенство регионов растет.

Возникает вопрос: если во всем мире не удастся сглаживать пространственное экономическое неравенство, формирующееся под воздействием объективных преимуществ, насколько это возможно в России? Попытки идти своим путем у нас уже были. Эти и ускоренная индустриализация слаборазвитых республик, которая обернулась в 1990-е гг. катастрофическим спадом их неконкурентоспособного промышленного производства — в 4–6 раз по сравнению с 1990 г. До сих пор эти республики восстановили не более 40–50% производства от уровня 1990 г., а некоторые (Ингушетия, Калмыкия и др.) фактически деиндустриализовались. Еще один пример — советское освоение природных ресурсов севера и востока страны, но с масштабным заселением малопригодной для жизни территории и высокими экономическими издержками, которые стали очевидными при переходе к рыночной экономике. Платой оказалась массовая миграция из северных и восточных регионов в 1990-е гг., не прекратившаяся до сих пор.

Судя по заявленной недавно политике «нового освоения Сибири и Дальнего Востока»², этот негативный опыт уже забыт. Возрождаются и попытки ускорить экономический рост слаборазвитых регионов путем значительного увеличения государственных инвестиций в экономику и добровольно-принудительного привлечения инвестиций крупного российского бизнеса. В этой политике пока больше слов, чем дел, судя по статистике инвестиций: их душевой объем в республиках Северного Кавказа и в большинстве восточных регионов все еще в 2–5 раз ниже среднего по стране (с корректировкой на уровень цен в регионах). Однако сам подход говорит о том, что законы региональной экономики непопулярны или малоизвестны в коридорах власти. В то же время реально идущий процесс расширения зоны роста Московской агломерации на соседние области Центрального федерального округа сдерживается слабым развитием энергетической и транспортной инфраструктуры, которая помогает сократить

² Раздел «Пространственное развитие» в «Стратегии долгосрочного развития до 2020 года», подготовленный Минрегионом в 2006 г.

экономическое расстояние, плохими институтами в сфере землепользования. А ведь все эти проблемы — прямая зона ответственности государства.

Все сказанное выше вовсе не означает, что менее развитым регионам не нужно помогать. Просто следует четко понимать границы возможностей, даже при массивном перераспределении бюджетных ресурсов в слаборазвитые регионы в целях ускорения их развития. Бюджетный механизм выравнивания применяется наиболее широко, и не только в России, но его выравнивающие возможности различны для каждого из направлений финансирования. Первое направление — государственные инвестиции в реальный сектор — почти всегда малоэффективны, чиновник не может учитывать риски, как это делает собственник. Второе — инвестиции в инфраструктуру — безусловно, необходимы для развития регионов, но они не всегда дают выравнивающий эффект. Строительство новых транспортных коммуникаций может ускорить отток населения из периферийных территорий, поскольку экономическое расстояние сокращается не только для бизнеса, но и для местных работников, получающих выход на рынки с лучшими условиями оплаты труда. Как правило, это самые мобильные и квалифицированные работники, их миграционный отток снижает человеческий капитал проблемных регионов. Третье направление — финансовая помощь, обеспечивающая реализацию социальных обязательств государства (выплаты заработной платы бюджетникам, оказание нерыночных услуг, социальные трансферты населению). Российский опыт показывает, что масштабная финансовая помощь формирует зависимую бюджетную экономику, представленную в основном сектором нерыночных услуг, примерами могут служить республики Тыва и Ингушетия, ряд слаборазвитых автономных округов, ныне объединенных с материнскими регионами. В таких регионах, даже при масштабной федеральной поддержке, экономического выравнивания не происходит, это подтверждают и расчеты, сделанные в научном институте социальной политики (НИСП) (см. ниже).

Приходится признать, что сокращение экономического неравенства регионов невозможно без объективно существующих или «выращиваемых» преимуществ, которые снижают издержки для бизнеса. Создать новые месторождения нефти невозможно (хотя их можно открыть), построить морские порты без моря явно не получится, но улучшение «второй природы», особенно человеческого капитала и институтов, во власти государства и общества, хотя для этого нужна настойчивая и длительная работа.

Человеческий капитал формируется с помощью развития социальных услуг, поэтому важнейшей задачей оказывается снижение не экономического, а социального неравенства регионов, ведь только накопленный человеческий капитал обеспечивает устойчивость и высокое качество роста. Следовательно, в социальной сфере императив смягчения территориальных различий (термин «выравнивание» уже не употребляют даже представители органов власти, понимая его нереализуемость) неоспорим.

Ограничителем для реализации политики смягчения социального неравенства регионов выступают дефицитные ресурсы государства, поэтому основной задачей становится их эффективное использование. Это возможно при двух условиях: четкой диагностике проблем и использовании наиболее пригодных инструментов социальной политики. В данной статье основное внимание уделено именно диагностике регионального неравенства, поскольку проблема выбора инструментов эффективной социальной политики многократно обсуждалась в публикациях экономистов, занимающихся исследованиями социальной сферы и социальной политики, в том числе в данном журнале.

НЕРАВЕНСТВО РЕГИОНОВ РОССИИ: ДИАГНОСТИКА ПРОБЛЕМ

Попытаемся оценить, удастся ли в России смягчить территориальные социальные различия в период экономического роста и политической стабилизации, когда ресурсы и возможности государства устойчиво возрастали. Анализ динамики основных индикаторов социального развития регионов за первые годы экономического роста уже проводился [Обзор социальной политики..., 2007], но появились новые данные на середину 2000-х — годы быстрого экономического роста и резко увеличившихся поступлений в федеральный бюджет в условиях сверхвысоких цен на нефть. Удалось ли смягчить социальное неравенство регионов благодаря значительно возросшим доходам государства? Какие барьеры сохраняются на этом пути?

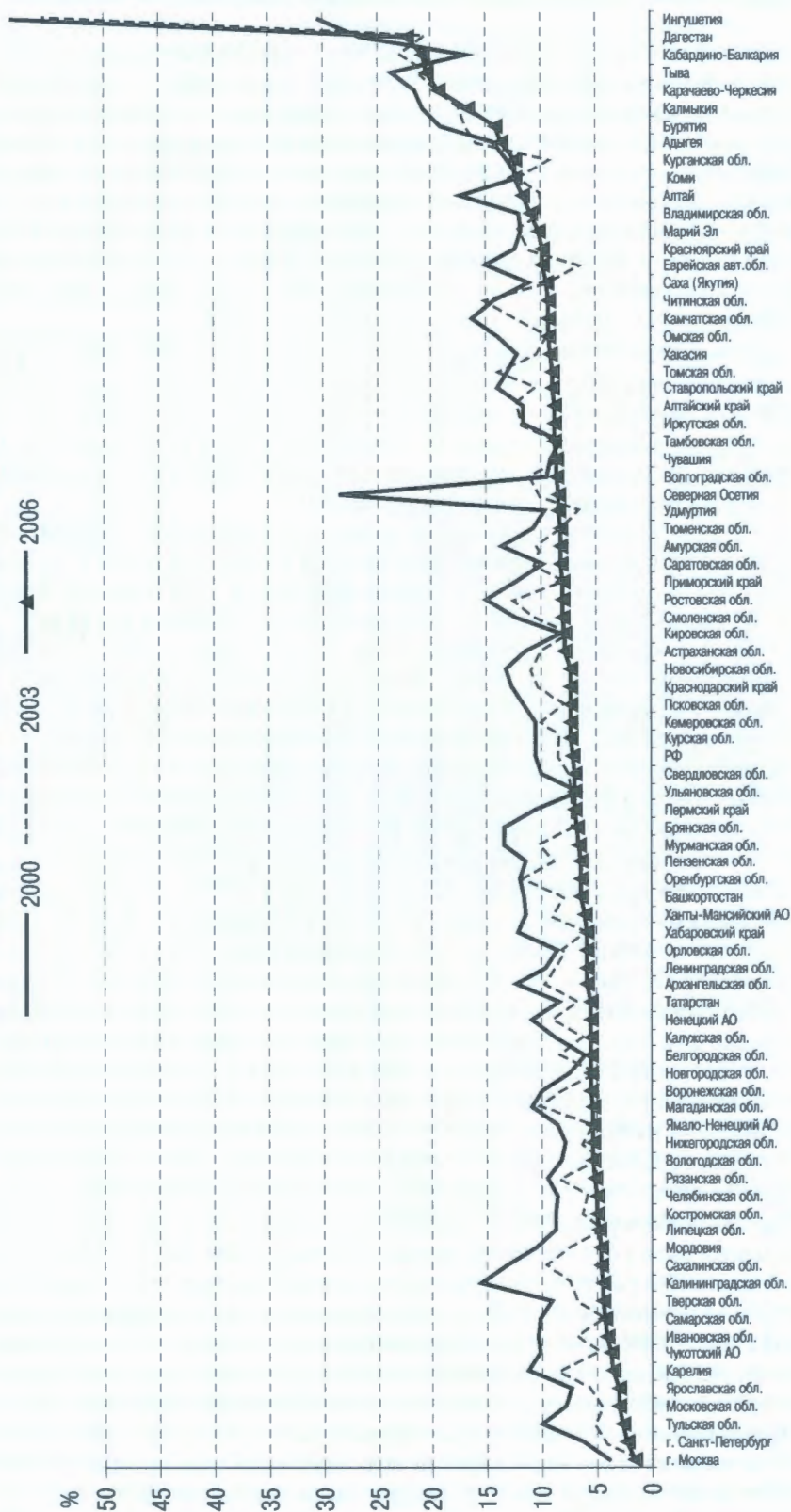
Доходы и занятость. Наиболее чувствительный компонент неравенства — доходы населения. Существуют два взаимодополняющих механизма снижения региональной дифференциации доходов: политика на рынке труда, направленная на повышение занятости и уровня оплаты труда в менее развитых регионах, и социальные трансферты низкодоходным группам населения, доля которых в отстающих регионах всегда выше.

Результаты влияния первого механизма можно оценить с помощью измерения различий в уровне безработицы и средней заработной платы в регионах. Первые годы экономического роста сопровождались позитивными изменениями на рынке труда, но при этом региональные различия усилились, так как в наиболее проблемных регионах ситуация улучшалась медленнее, чем в экономически развитых. Это типично не только для России и не только в период экономического роста. В публикуемой в этом же номере журнала статье Ф. Мартина показано, что при изменении экономической ситуации (автор рассматривал период экономического спада) безработица в развитых регионах растет быстрее, чем в слаборазвитых, где она и так повышена. Тем самым региональное неравенство сокращается. И в России финансовый кризис конца 1990-х гг. несколько сгладил региональные различия в уровне безработицы за счет ее опережающего роста в развитых регионах: в 1998 г., когда безработица в стране была максимальной, десять регионов с лучшими и худшими показателями различались в 2,9 раза, в более благополучном 2002 г. — в 5,0 раза, а в 2006 г. — в 6,4 раза. Таким образом, оценивая динамику регионального неравенства данного показателя, необходимо учитывать ее циклический характер.

Однако для России только циклическостью экономики невозможно объяснить устойчивый рост региональных различий в уровне безработицы. По мнению автора, причины более комплексные. Первая из них лежит на поверхности — низкая достоверность показателей безработицы для республик Северного Кавказа с высокой теневой занятостью. Особенно выделяется Ингушетия, негативная динамика занятости в этой республике (рост безработицы с 30 до более чем 50% от экономически активного населения) внесла наибольший вклад в усиление региональных различий (рис. 1). Но даже если не учитывать Ингушетию при сравнении лидеров и аутсайдеров, нарастание различий в уровне безработицы все равно сохраняется (с 4,3 раза в 2002 г. до 5,0 раза в 2006 г.). Помимо простого сопоставления показателей лидеров и аутсайдеров, тенденция роста различий подтверждается расчетом коэффициента Джини для регионального неравенства в уровне безработицы (рис. 5).

Вторая причина — воздействие демографических факторов. Сдвиг подавляющего большинства регионов в зону низких значений безработицы обусловлен не только экономическим ростом и созданием новых рабочих мест, но и сокращающимся притоком молодежи на рынки труда при растущем «выходе» занятых,

Рис. 1. Рейтинг регионов по уровню безработицы, %



достигших пенсионного возраста. В слаборазвитых республиках с незавершенным демографическим переходом ситуация совершенно иная: постоянно растет приток молодежи на рынки труда, а новых легальных рабочих мест в экономике создается мало из-за многочисленных институциональных и прочих барьеров. Как следствие, циклические колебания занятости не проявляются в явном виде, иначе за девять лет экономического роста региональные различия в безработице уже бы перестали расти. Но они, наоборот, усиливаются демографическими факторами (возрастной структурой) и, кроме того, искажаются несовершенством статистики, не способной точно оценить неформальную занятость.

Эта проблема существует во всех странах, но решают ее по-разному. Например, в Казахстане значительную часть населения, в том числе почти все сельское, отнесли к samozанятым (в целом по республике их доля составляет более трети всех занятых, а в половине областей — 42—52% в 2006 г.). Тем самым удалось получить очень благополучную картину безработицы с минимальными региональными различиями. Но такой опыт, скорее, показывает, как с помощью статистики можно спрятать реальные проблемы.

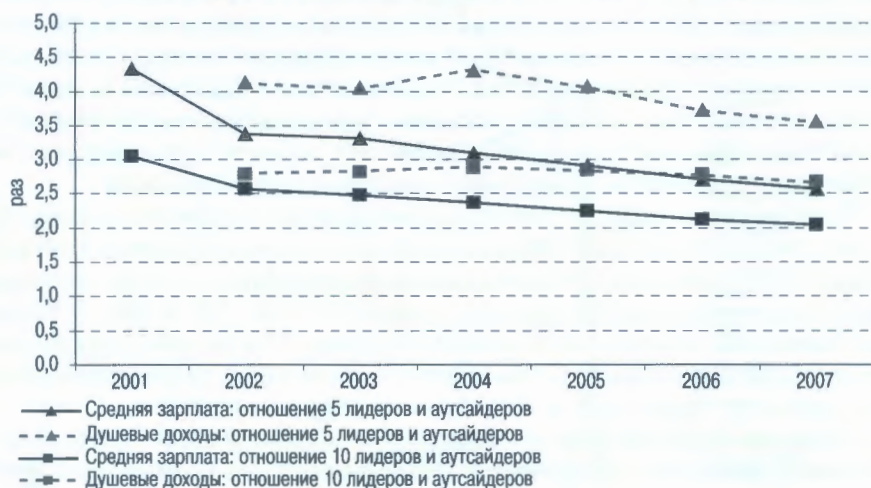
Смягчить ситуацию можно с помощью мобильности населения слаборазвитых республик юга, уже идущей естественным путем. Однако государство никак не поддерживает этот механизм балансирования спроса и предложения на региональных рынках труда, напротив можно говорить о противодействии трудовым миграциям из слаборазвитых республик со стороны властей принимающих регионов и недовольстве ими местных сообществ.

Приходится рассчитывать на механизмы саморегуляции региональных рынков труда, позволяющие снизить остроту проблем безработицы. Важнейший из них — трудовые миграции из слаборазвитых республик юга и, в меньшей степени, из депрессивных регионов, где острота проблемы безработицы намного ниже. Основные потоки трудовых мигрантов направляются в крупные агломерации и ведущие нефтегазовые регионы с более высокими доходами, занятость концентрируется в секторе услуг городов, и часто она неформальная. Благодаря развитым межсемейным трансфертам трудовые миграции жителей южных республик позволяют повысить доходы семей, остающихся в своих регионах, но измерить эти поступления сложно.

Переселение сразу на постоянное место жительства в основном идет в русские края и области, соседствующие с республиками Северного Кавказа. Такие миграции направляются преимущественно в сельскую местность, основным доходным источником становится аграрная samozанятость и немалые доходы от развитого личного подсобного хозяйства (ЛПХ). Тем самым смягчается проблема малоземелья в сельской местности республик юга, но возникают другие проблемы в принимающих регионах. В целом миграции играют заметную саморегулирующую роль для рынков труда республик Северного Кавказа, но для оценки их влияния не хватает достоверной статистической информации. Еще раз подчеркнем, что целенаправленной политики государства в этой сфере не существует, хотя сокращение численности трудоспособного населения в России неизбежно ускорит трудовую миграцию с юга.

Региональные различия в заработной плате, в отличие от занятости, устойчиво сокращаются с начала 2000-х гг. (рис. 2). Это прямое следствие политики государства и бизнеса, причем разной. Государство неоднократно и существенно повышало заработную плату бюджетникам, составляющим в слаборазвитых регионах самую большую группу занятых. Наоборот, политика бизнеса по снижению издержек, раньше других начатая крупными сырьевыми компаниями, привела к сокращению занятости и более медленному росту уже достаточно высокой заработной платы в ресурсодобывающих отраслях. В регионах, специ-

Рис. 2. Отношение средней заработной платы и среднедушевых денежных доходов населения (с корректировкой на прожиточный минимум всего и трудоспособного населения) в регионах-лидерах и регионах-аутсайдерах, раз



ализирующихся на добыче ресурсов, динамика заработков занятых в сырьевых отраслях сильно влияет на среднерегиональные показатели, поскольку зарплаты нефтяников, газовиков и металлургов достаточно велики. Как следствие, средняя заработная плата в таких регионах растет медленнее. Но нужно понимать, что тенденции сокращения региональных различий выявляются только для легальной заработной платы, которая всего лишь в полтора раза превышает скрытую, по оценкам Росстата. Мы видим только часть айсберга — тенденции в легальном секторе экономике (в основном это промышленная и бюджетная занятость), а об остальном можем лишь догадываться.

Дополнительную информацию дает анализ душевых доходов населения, которые рассчитываются на основе других источников информации — не отчетности предприятий и организаций, а выборочных обследований бюджетов домохозяйств и корректировки этих данных балансовым методом. Аналогичное сопоставление регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров по душевым денежным доходам (с корректировкой на стоимость жизни в регионах) показывает, что региональные различия доходов населения, во-первых, выше, а во-вторых, сокращаются более медленно (рис. 2). Только для групп из пяти полярных регионов темпы сокращения сопоставимы с динамикой различий в заработной плате, причем в последние три года, а для десятки лучших и худших тенденция сокращения почти не просматривается. Примитивные расчеты можно дополнить более сложными измерениями регионального неравенства с помощью коэффициента Джини. Он также показывает сокращение региональных различий в доходах, но очень небольшое и начавшееся еще позже — только с 2005—2006 гг. (рис. 5).

Одна из причин того, что региональное неравенство душевых доходов населения сильнее, чем легальной заработной платы, связана, как и в случае занятости, с демографическим фактором. В бедных регионах иждивенческая нагрузка, как правило, выше, поэтому показатели душевых доходов понижаются. Но есть основание считать, что дело не только в демографии, отдельные виды источников дохода (скрытая заработная плата, социальные трансферты, предпринимательские доходы и др.) могут также влиять на рост или сокращение регионального неравенства.

Принято считать, что перераспределительная политика государства смягчает региональные различия доходов населения с помощью социальных

трансфертов. Однако если верить статистике, их выравнивающий вектор далеко не очевиден. Например, в слаборазвитой Республике Дагестан доля социальных выплат составляет только 10% доходов населения (в среднем по РФ — 12%), а почти половину доходов статистика относит к скрытой заработной плате (самая высокая доля среди регионов, в среднем по РФ — 27%), еще четверть — к предпринимательским доходам (в среднем по РФ — 11%). В не менее проблемной Республике Ингушетии доля социальных выплат ненамного выше — 16%, но при этом доля скрытой заработной платы (42% доходов) близка к Дагестану, еще 15% дают предпринимательские доходы. Фактически из всех республик юга только в доходах населения Калмыкии и Адыгеи доля социальных трансфертов существенно выше средней по стране и составляет 21—23%. Для сравнения, такую же долю имеют далеко не самые бедные Орловская, Тульская и Владимирская области, еще выше этот показатель в депрессивной Ивановской (26%). Причина такой географии помощи объясняется просто — в социальных выплатах населению 77% занимают пенсии, а доля пожилых выше всего в сильно постаревших областях центра и северо-запада.

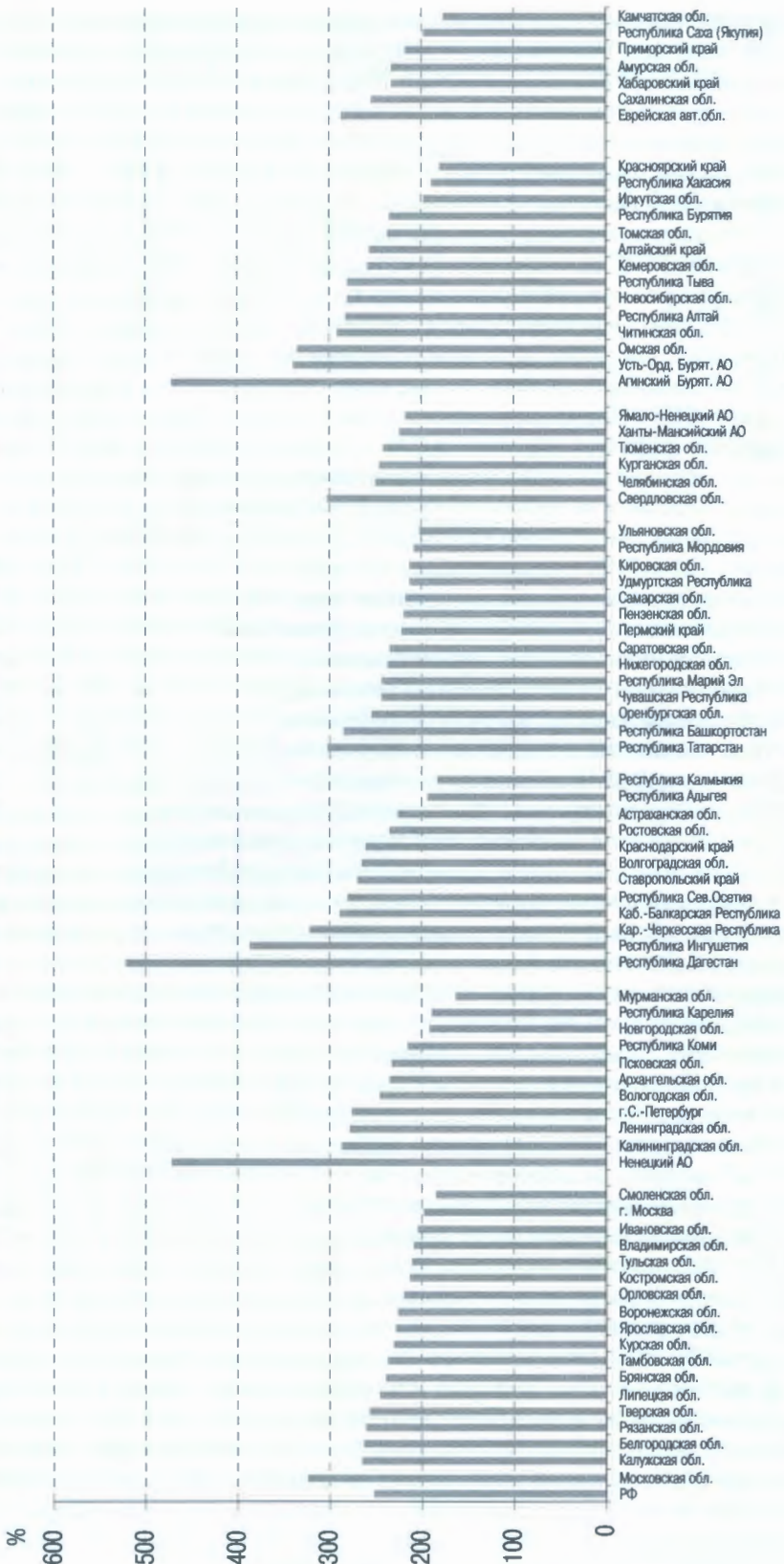
Однако невозможно объяснить преобладанием пенсионеров повышенную долю социальных трансфертов в некоторых слаборазвитых регионах Сибири — республике Тыва (21%) и недавно объединенном Усть-Ордынском Бурятском АО (28%), ведь их население пока относительно молодо. Дело в том, что этим регионам российская статистика по минимуму дооценивает скрытую заработную плату и предпринимательские доходы (только 5—15% всех доходов), в отличие от большинства республик Северного Кавказа. Трудно не согласиться, что для более мобильных жителей южных республик возможности неформальных заработков значительно шире, но почему не во всех республиках Южного федерального округа? Чем Адыгея, в которой доля скрытой заработной платы чуть ниже средней по стране (27%), принципиально отличается от Кабардино-Балкарии, где эта доля достигает 38%? И почему именно в Дагестане скрытые заработки максимальны — 49%? В связи с чем только в Дагестане и Ингушетии доля социальных выплат в доходах населения сократилась вдвое, а во всех остальных республиках Южного федерального округа структурные изменения минимальны? Ответов на эти вопросы не существует.

К сожалению, на основании не вполне достоверной статистики невозможно сделать вывод о том, насколько существенна роль социальных трансфертов в смягчении регионального неравенства. Судя по статистике, для самых бедных республик она невелика, поскольку в них основную часть реципиентов составляют получатели мизерных детских пособий, при этом адресные программы помощи бедным развиты слабо, как это показало исследование НИСП и Института экономики города в рамках проекта Мирового банка³. На юге основным механизмом повышения доходов населения и сглаживания межрегионального неравенства остается рост заработной платы в бюджетной сфере. Еще одним механизмом стала значительная дооценка доходов населения большинства республик юга на скрытые заработки и предпринимательские доходы, но это труднопроверяемое «статистическое» выравнивание.

В самых богатых регионах доля социальных трансфертов в доходах населения минимальна (5—7%) в силу меньшей доли малоимущих и очень высокого неравенства по доходу. Пониженные социальные выплаты в какой-то степени дают межрегиональный выравнивающий эффект для среднедушевых доходов, но одновременно усиливается внутрирегиональное неравенство разных социальных групп населения.

³ См. статью С. Суркова на данную тему в этом же номере СПЭРО.

Рис. 3. Динамика реальных душевых денежных доходов населения регионов РФ, 2007 г. к 1999 г., в %



Самым же выравнивающим видом социальных выплат остаются пенсии. Региональные различия пенсий не превышают 2 раз без корректировки на стоимость жизни, а с корректировкой сокращаются до 1,5 раза, причем лидерами становятся совсем другие регионы — с самой низкой стоимостью жизни. Но вряд ли такое пространственное выравнивание «в бедности» является благом для населения регионов.

Кроме структуры доходов, не вполне ожидаемые тенденции показывает динамика реальных денежных доходов по регионам за весь период экономического роста (рис. 3). Когда в стране сокращается пространственное неравенство доходов, должен происходить опережающий их рост в более бедных регионах. Чаще всего это достигается с помощью двух основных механизмов: существенного повышения оплаты труда в бюджетной сфере и роста объема социальных трансфертов в бедных регионах. Действительно, расчеты показывают более быстрый рост доходов в регионах с низкой базой, однако далеко не во всех.

Причины ускоренного роста весьма различны. Так, темпы роста доходов населения Дагестана были максимальными в стране, но, как уже было показано, не столько вследствие значительного увеличения зарплат бюджетников, сколько из-за роста дооценок скрытой оплаты труда. Социальные трансферты играли в этом феноменальном росте несущественную роль, их доля в доходах населения снизилась за 2000—2006 гг. с 17 до 10%. Совсем по другой причине резко выросли доходы населения Агинского Бурятского округа. На его территории «прописались» структуры одной из крупных нефтяных компаний, поэтому доходы окружного бюджета резко выросли, а вследствие этого и заработки в бюджетном секторе, и дотации сельхозпроизводителям (это две самые большие группы занятых в округе). «Истории успеха», хотя и достигнутого самыми разными способами, перемежаются примерами консервации проблем отставания. Такие же слаборазвитые республики Адыгея и Калмыкия показали самые низкие темпы роста доходов в годы экономического роста, наряду с проблемными регионами северо-востока страны. Если верить статистике, то получается, что осмысленной федеральной поддержки именно слаборазвитых и проблемных регионов, которая бы проявлялась в опережающем росте доходов их населения, не существует, или же такая поддержка и выбор регионов диктуются не критериями снижения регионального неравенства.

Помимо слаборазвитых регионов, причем не всех, доходы населения росли опережающими темпами там, где активно заработали естественные преимущества: резко выросла добыча нефти (Ненецкий АО), быстро расширялась зона влияния крупнейшей агломерации (Московская область), в условиях экономического подъема заработал эффект более выгодного приморского географического положения (Калининградская и Ленинградская области). Для этих регионов, как и для слаборазвитых, высокие темпы роста отчасти обусловлены эффектом низкой базы. Но есть совсем иные примеры. В Приволжском федеральном округе лидерами роста доходов населения стали две наиболее экономически развитые республики — Татарстан и Башкортостан. Их успешное развитие в немалой степени обусловлено особыми отношениями с федеральным центром, перечислявшим этим республикам значительные трансферты и инвестиции в течение 2000-х гг.

В итоге можно утверждать, что факторы опережающего роста доходов населения регионов чрезвычайно разнообразны. Попробуем систематизировать их перечень:

- *экономический фактор*: ускоренный рост доходов населения в регионах с естественными преимуществами, но исходно низкой доходной базой;

- *перераспределительная социальная политика* федерального центра: опережающий рост доходов части слаборазвитых регионов;
- *политический фактор*: особая поддержка некоторых регионов, что проявляется и в опережающем росте доходов их населения;
- *институциональный фактор*: особые отношения с бизнесом, увеличивающие доходы бюджета региона (данный фактор уходит в прошлое);
- *прочие* (в том числе виртуальный фактор): статистические дооценки доходов и др.

Первые два фактора играют ведущую роль, но только второй из них явно смягчает пространственные различия. Политический фактор оказывает существенное влияние, ведь финансовая помощь федерального центра оказывается далеко не только исходя из принципа подтягивания слабых. Многофакторность и разновекторность влияния на динамику доходов населения приводит к тому, что измерения регионального неравенства не показывают четкой тенденции к его сокращению или росту.

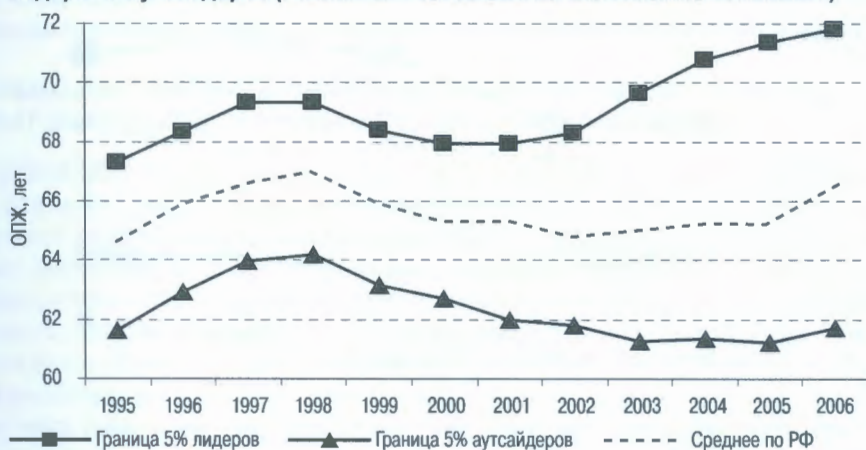
Качество жизни и качество населения. Рост экономики и доходов населения не могут быть единственными ориентирами, они должны сопровождаться позитивными изменениями качества жизни, сокращением региональных различий и в этой сфере. В рамках статьи невозможно рассмотреть различные компоненты таких многоаспектных понятий, как качество жизни и качество населения. Обратимся к важнейшим, проверенным практикой международным сопоставлениям социально-демографическим индикаторам — ожидаемой продолжительности жизни и младенческой смертности. Они выступают как интегрирующие индикаторы состояния здоровья населения, качества и доступности медицинских услуг, качества питания и экологических условий, образа жизни и даже уровня образования населения.

Анализ показывает, что за 2000-е гг. выросло не только экономическое неравенство, измеряемое душевым ВРП, но и социальное, прежде всего в ожидаемой продолжительности жизни. Напомним, что в первые годы экономического роста ожидаемая продолжительность жизни в России не росла, а сокращалась. С 2002 г. траектории социального развития регионов России все сильнее расходятся, это показывают границы перцентилей (5% регионов с худшими и лучшими значениями⁴) по ожидаемой продолжительности жизни (рис. 4). Меняется и состав лидеров. Ранее высокие показатели имели только республики Северного Кавказа с лучшим климатом и меньшим употреблением алкоголя, но самое главное — с неполным учетом младенческой смертности, что сильно завышает ожидаемую продолжительность жизни. Все эти особенности сохранились, но состав регионов-лидеров изменился. В их число добавились или приближаются наиболее развитые регионы, которые вкладывают все больше финансовых ресурсов в здравоохранение, в них меняется отношение населения к своему здоровью, ведь жизнь заставляет бороться за лучшие рабочие места на рынке труда. Например, в Москве ожидаемая продолжительность жизни в 2006 г. достигла 71,8 года (в среднем по стране — 66,6 года), а в нефтегазовых округах Тюменской области приближается к 69 годам, хотя это зона Севера с неблагоприятным климатом. В тех регионах, где качество населения ниже и на рынке труда все еще мало привлекательных рабочих мест с высокой оплатой труда, отношение к собственному здоровью остается прежним, и региональные различия определяются распространенностью асоциального образа жизни (степенью алкоголизации) и климатом.

Политика государства, в том числе затраты на национальный проект «Здоровье», дала пока только один осязаемый результат: даже в самых проблемных регио-

⁴ Показатели взвешены на численность населения регионов.

Рис. 4. Границы значений ожидаемой продолжительности жизни для 5% регионов-лидеров и аутсайдеров (показатели взвешены на численность населения)



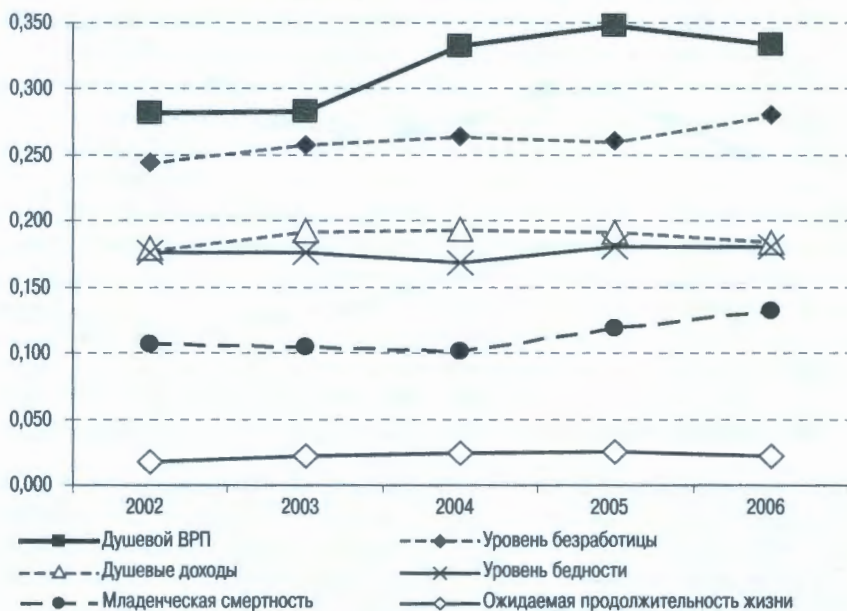
нах тренд снижения показателя долголетия сменился трендом роста. Это очень важно для социального развития страны, но говорить о каком-либо смягчении регионального неравенства в качестве жизни населения явно преждевременно.

На уровень и динамику младенческой смертности воздействует не менее сложный комплекс факторов, но результаты этого воздействия были более позитивными. Снижение младенческой смертности началось с середины 1990-х гг., когда до подъема экономики было еще далеко. Этот индикатор показывает важную особенность социальных трансформаций в России — устойчивое улучшение достигается в том случае, если начавшиеся изменения поведения населения дополняются усилиями государства. Сокращение рождаемости в 1990-е гг. сопровождалось более осознанным планированием семьи, снижение нагрузки на роддома позволило уделять больше внимания роженицам, а в последние годы и государство стало вкладывать больше средств в диагностику и родовспоможение. В результате совпадение интересов граждан и государства дало мультипликативный эффект, но при этом экономический рост оказался не исходным толчком, а поддерживающим фактором.

Распределение регионов по уровню младенческой смертности устойчиво сдвигалось в сторону более низких значений, наметился, хотя и слабый, тренд некоторого выравнивания. Двойной эффект модернизации прокреативного поведения населения и роста расходов государства на охрану здоровья детей и матерей позволил снизить региональные различия в младенческой смертности. На фоне растущей поляризации региональных показателей ожидаемой продолжительности жизни, которая обусловлена системной проблемой разных жизненных ценностей и мотиваций, прогресс в отношении детей налицо.

Однако расчет коэффициента Джини для регионального неравенства показывает, что с 2005 г. тенденция выравнивания сменилась на противоположную (рис. 5). Слишком короткий отрезок времени (всего два года) не позволяет делать серьезных выводов, хотя они явно напрашиваются. Очень вероятно, что это следствие новой политики поддержки рождаемости с помощью материнского капитала, о котором неоднократно предупреждали специалисты: такое стимулирование рождаемости приводит прежде всего к ее росту в маргинальных и низкодоходных группах населения, где риск смертности новорожденных заведомо выше. Такие группы неравномерно концентрируются в разных регионах, и еще одним результатом становится увеличение региональных различий в младенческой смертности. Вследствие этого различия показателей пяти лучших и пяти худших регионов за 2004—2006 гг.

Рис. 5. Коэффициенты Джини для регионального неравенства в России по основным социально-экономическим показателям*



* Показатели душевого ВРП и душевых денежных доходов населения скорректированы на ценовые различия в регионах.

выросли с 2,9 до 3,8 раза. Фактически политика государства, нацеленная на решение одних социальных задач, усложняет решение других, в том числе задачи смягчения региональных социальных различий.

Социальные проблемы вообще не имеют простых рецептов для решения. Например, чтобы снизить младенческую и материнскую смертность в группе риска, в Якутии был создан специализированный роддом для матерей, страдающих алкоголизмом. Показатели смертности улучшились, но детская инвалидность выросла. Дальнейшее снижение младенческой и материнской смертности потребует не только лучшей диагностики и лекарственной терапии, но и изменения базовых ценностей и образа жизни семей, особенно в слаборазвитых и депрессивных регионах.

В целом проведенная диагностика и рассчитанные коэффициенты Джини для регионального неравенства (рис. 5) показывают продолжение тренда роста экономических различий. Снижение коэффициента Джини для душевого ВРП в 2006 г. обусловлено исключением из расчетов нескольких слаборазвитых автономных округов, которые были объединены с «материнскими» территориями; такое снижение вряд ли означает смену тренда и имеет чисто статистический характер.

Для индикаторов доходов, занятости, уровня бедности и социально-демографических показателей общего тренда не просматривается, как нет и стабильной динамики (роста или сокращения различий) для каждого из них, за исключением растущих региональных различий в уровне безработицы. Для остальных тенденции меняются под воздействием многих факторов, включая политику федеральных властей. В этой связи особо следует отметить начавшийся рост региональных различий в младенческой смертности.

Помимо дефицита финансовых ресурсов для социальной политики, особенно в менее развитых регионах, барьерами на пути смягчения пространственных социальных различий остаются отсутствие четких приоритетов в региональной

и социальной политике государства, ее некомплексность и политизированность. Еще один барьер, причем более фундаментальный, — сильные и растущие территориальные различия качества населения и модернизации его образа жизни.

МОЖНО ЛИ СМЯГЧИТЬ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ НЕРАВЕНСТВО: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИИ

Однозначного ответа на этот вопрос мировой опыт не дает. Региональная политика ЕС, нацеленная на ускорение экономического роста отстающих регионов внутри стран, с тем чтобы он в свою очередь способствовал росту доходов населения, не смогла добиться поставленной цели. Трудноисполнимым оказался базовый посыл такой политики — привлечь бизнес в регионы с худшими условиями для развития. Широко применявшиеся институциональные механизмы стимулирования инвестиций (налоговые льготы) и инвестиции в инфраструктуру оказались недостаточным аргументом для бизнеса при выборе мест локализации активов. В отличие от выравнивания регионов, схожая политика в отношении менее развитых стран ЕС (в целом) дала позитивные результаты, сократив различия между ними и более развитыми странами. Этот неоднозначный опыт мало известен в России, хотя он очень важен в условиях усиления инвестиционных возможностей государства.

В ранее упоминавшемся докладе Всемирного банка о пространственном развитии показано, что для социального неравенства некоторое смягчение неравенства возможно. В большинстве развитых стран Европы уже произошел перелом негативной тенденции роста социального неравенства регионов и началось некоторое смягчение различий. Но это оказалось возможно только при достижении достаточно высокого уровня экономического развития, обеспечившего необходимые финансовые ресурсы для перераспределения. Основным механизмом стала очень затратная политика масштабного перераспределения социальных трансфертов, давшая дополнительный эффект в виде некоторого сглаживания региональных различий.

Уже упоминавшейся статье Ф. Мартина на примере Франции показано, что важнейшим механизмом смягчения социального неравенства регионов стала не региональная, а социальная политика государства, обеспечившая выравнивание доходов населения с помощью социальных трансфертов. Однако в отличие от Франции с ее традиционно сильной социальной политикой, в Великобритании, где сложилась иная модель государства и не существует столь масштабного межрегионального перераспределения и такого объема социальных трансфертов, региональное неравенство продолжает расти и в экономике, и в социальной сфере.

Растущее неравенство, как экономическое, так и социальное, наиболее типично для стран догоняющего развития. Но и среди них могут быть отдельные исключения. Например, в Казахстане уже несколько лет снижаются региональные различия в доходах населения и занятости на фоне роста экономического неравенства регионов. Эти тренды показывают расчеты коэффициентов Джини⁵. Сглаживание социального неравенства регионов Казахстана обусловлено очень разнородными факторами, как реально действующими, так и «статистическими». К реальным можно отнести значительный объем межбюджетного перераспределения в пользу наименее развитых южных регионов, а также повышенную эффективность финансовой помощи при существенно более низкой, чем в России, стоимости бюджетных услуг на душу населения. К «статистическим» — очень специфические показатели уровня безработицы

⁵ Расчеты коэффициентов Джини для регионального неравенства в России и Казахстане сделаны сотрудником региональной программы НИСП С.Г. Сафроновым.

из-за решения отнести свыше трети работающих к самозанятыми, а в сельской местности таковыми являются почти все занятые. Еще один подобный фактор — укрупнение административной сетки регионов, которое помогло «спрятать» сильные пространственные социальные различия внутри больших регионов.

Разнообразный международный опыт показывает, что и для России существуют возможности и механизмы смягчения пространственных социальных различий, в отличие от экономических. Последние неизбежно будут расти, и вопрос только в темпах этого роста — значительных или, желательно, невысоких. Для перелома тренда усиления социального неравенства регионов нужны два условия: достаточно высокий уровень экономического развития и сильная, эффективная перераспределительная социальная политика государства. Еще раз подчеркнем, что именно социальная политика, а не региональная, обеспечивает более значимый эффект смягчения социального неравенства регионов.

Первое условие, вроде бы, уже реализовано: российский душевой ВВП приблизился в 2007 г. к 14 тыс. долларов по ППС, а в исследовании Всемирного банка показано, что смена тренда в развитых странах Европы началась при душевом ВВП свыше 10 тыс. долларов. Но не стоит забывать о российском барьере пространства (низкой плотности населения, слаборазвитой сети городов-центров социальных услуг), что повышает стоимость социальных расходов государства. Не менее серьезным барьером является и резкая поляризации россиян по доходу, замедляющая модернизацию образа жизни и снижающая доступность социальных услуг для значительной части населения. Скорее всего, эти барьеры сдвинут пороговое значение необходимого для перелома тренда уровня ВВП вверх, и существенно.

Второе условие — масштабное и эффективное перераспределение. Рост масштабов перераспределения очевиден, но не удастся преодолеть еще один барьер, на этот раз институциональный — преимущественно неадресный характер социальных трансфертов и, в целом, неэффективное расходование бюджетных средств, в основном на поддержание инфраструктуры. Кроме того, система межбюджетного перераспределения в России нацелена на решение далеко не только социальных задач, и ее специфическая «многофункциональность» вкуче с «ручным управлением» для реализации политических задач также снижает эффективность социальной политики государства.

Барьеров для смягчения социального неравенства регионов пока очень много, и для их преодоления потребуются длительная и целенаправленная работа государства и общества. Впрочем, есть возможность решить тяжелейшую проблему пространственного социального неравенства малой кровью: если укрупнить административно-территориальное деление страны или объединить наименее развитые регионы с их соседями (частично это уже сделано), то позитивный статистический результат не заставит себя ждать. Только в социальном развитии России мало что изменится.

ЛИТЕРАТУРА

- Krugman P.R.* Geography and Trade. — Cambridge, MA: MIT Press, 1991.
- Махрова А.Г., Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И.* Московская область сегодня и завтра: тенденции и перспективы пространственного развития. — М.: Новый хронограф, 2008.
- Обзор социальной политики: начало 2000-х/ Под ред. Т.М. Малевой. — М.: НИСП, 2007.
- Сурков С.В.* Региональные адресные программы поддержки бедного населения: влияние финансовых и экономических институтов // СПЭРО. 2008. № 9 (осень-зима). С. 187–204.

СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Кузнецова О.В., д. э. н., ведущий научный сотрудник Института системного анализа РАН,
профессор МГУ им. М.В. Ломоносова

Анализ социальных аспектов федеральной региональной политики позволяет выявить целый ряд ее проблем. Одна из них — отсутствие законодательно закрепленных целей федеральных властей по регулированию территориальных диспропорций и, соответственно, представлений о допустимых масштабах межрегиональных различий в состоянии и финансировании социальной сферы. Одним из самых ярких примеров неоднозначности понимания территориальной/социальной справедливости является ситуация с финансированием школьного образования.

В системе выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов существует и ряд более частных проблем: отсутствие количественных оценок расходных обязательств бюджетов разных уровней как в целом, так и разных территорий; зачисление налога на доходы физических лиц по месту работы граждан, а не по месту их жительства; поиск оптимального соотношения между выравниванием бюджетной обеспеченности регионов и созданием стимулов для эффективной социально-экономической политики региональных органов власти.

Федеральная поддержка экономического развития регионов сталкивается с некорректными представлениями о противоречии социальных и экономических целей федеральной региональной политики: решение социальных задач может способствовать экономическому развитию, а не мешать ему.

Позитивными изменениями последнего времени в федеральной региональной политике можно считать увеличение концентрации выделяемых средств в действительно проблемных регионах, разумный пересмотр федеральных целевых программ регионального паритета, появление Инвестиционного фонда РФ как нового инструмента региональной политики. Правда, пока реальная роль последнего в региональном развитии невелика, а распределение средств фонда небесспорно.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛЕЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Постановка проблемы

Развитие социальной сферы в стране является объектом прежде всего социальной политики федеральных властей. Вместе с тем на социальную сферу оказывается воздействие и в рамках других направлений федеральной политики, в том числе региональной. Важность социальной составляющей федеральной региональной политики обусловлена по меньшей мере двумя ее аспектами.

Во-первых, в рамках федеральной региональной политики решается задача выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов¹, а на

¹ В данной статье используется широкое толкование понятия «федеральная региональная политика»: под ней понимается весь комплекс мер, нацеленных на регулирование социально-экономического развития регионов, включая межбюджетные отношения.

региональные и местные бюджеты, как известно, возложено решение целого ряда социальных задач. В 2007 г. доля консолидированных региональных бюджетов в расходах бюджетной системы на социально-культурные мероприятия составила 43,4% (почти столько же — 43,3% — пришлось на государственные внебюджетные фонды и 13,3% — на федеральный бюджет). От масштабов выравнивания бюджетной обеспеченности регионов зависят возможности региональных и местных властей по финансированию социальной сферы территорий и в конечном итоге состояние ее в стране в целом.

Во-вторых, в рамках федеральной региональной политики выделяются целевые средства регионам на инвестиционные цели. Часть этих средств идет непосредственно на развитие социальной инфраструктуры, напрямую влияя на состояние социальной сферы. Другая часть вкладывается в развитие экономики регионов, благодаря чему слаборазвитые регионы получают дополнительные импульсы для развития, а в результате и дополнительные доходы населения, и дополнительные бюджетные доходы для решения социальных задач.

При разработке федеральной региональной политики традиционно обсуждается целый ряд вопросов, связанных с ее социальными аспектами. Например, позволяет ли сложившаяся система выравнивания бюджетной обеспеченности регионов должным образом финансировать закрепленные за региональными и местными бюджетами социальные обязательства? Не противоречит ли решение социальных задач повышению экономической эффективности и нужно ли стремиться к минимизации роли федеральной региональной политики? Рассмотрению этих и некоторых других вопросов и посвящена данная статья.

Цели федеральной региональной политики

Считается, что региональная политика в странах мира возникла как ответ на необходимость решения прежде всего социальных проблем в отдельно взятых регионах, т.е. региональная политика теснее всего связана именно с социальной политикой государства. Одновременно считается, что региональная политика должна способствовать достижению социальной (территориальной) справедливости, экономической эффективности и политической стабильности.

Несмотря на общепризнанность общих целей и принципов региональной политики, однозначной их интерпретации не существует. Если говорить конкретнее, то ключевой вопрос в становлении региональной политики — это определение приемлемых для страны масштабов диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов и объемов перераспределяемых между регионами средств для сокращения этих диспропорций. Из зарубежного опыта известны по меньшей мере три подхода к решению этого вопроса.

Первый подход, характерный для германской модели федерализма, — стремление к максимально возможному выравниванию межрегиональных диспропорций. На законодательном уровне это выливается в формулировку такого положения Основного закона (Конституции) Германии, как обеспечение равноценных условий жизни на всей территории страны.

Второй подход, свойственный американской модели федерализма и противоположный германскому, — практически полный отказ от политики федеральных властей, направленной на снижение диспропорций в социально-экономическом развитии территорий. Субъекты американской

федерации — штаты — обладают высокой степенью самостоятельности в социально-экономической сфере и, по сути, сами отвечают за собственное развитие. Федеральные власти, естественно, не остаются в стороне от решения острых локальных социальных проблем, но вмешательство федеральных властей в социально-экономическое развитие отдельных территорий носит разовый и точечный характер.

Третий подход имеет место в канадской модели федерализма, которая, как и американская, является моделью децентрализованного федерализма, однако не столь жесткого. В Канаде гарантируется реализация минимальных социальных гарантий на всей территории страны.

Выбор того или иного подхода в определенной степени зависит от особенностей пространственного развития страны, но в основном определяется сложившимися традициями и представлениями о социальной справедливости.

В российской Конституции вопрос социально-экономического развития регионов вообще обходится стороной, в ней нет ни одной прямой формулировки, касающейся задач федеральных властей по регулированию территориальных диспропорций. При этом, исходя из главного документа страны, можно говорить о близости России к канадской модели: в российской конституции присутствуют определенные социальные гарантии населению (право на образование, здравоохранение и т. п.), и по умолчанию предполагается, что такие социальные гарантии должны предоставляться по всей территории страны. Из этого, в свою очередь, следует, что если в регионах нет условий для реализации закрепленных в Конституции социальных гарантий, то федеральные власти должны эти условия создавать. Прежде всего за счет выделения финансовой помощи региональным бюджетам на финансирование тех гарантий, которые в соответствии с существующим распределением полномочий между уровнями власти закреплены за субъектами Федерации.

Что касается обеспечения равноценных условий жизни на всей территории страны, то такой или аналогичной нормы в российском законодательстве нет. Из этого следует, что роль и масштабы федеральной региональной политики в России могут быть очень разными (в зависимости от представлений действующих федеральных чиновников).

Социальная (территориальная) справедливость в региональной политике

Масштабы выравнивания межрегиональных диспропорций в разных странах, как уже было сказано, зависят в первую очередь от сложившихся в этих странах традиций. Если говорить более точно, то речь идет о представлениях о том, что такое социальная и территориальная справедливость. Термин «территориальная справедливость», под которой подразумевается территориальный аспект социальной справедливости, появился в 1968 г.

Несмотря на общепризнанную необходимость достижения территориальной справедливости, однозначного ее понимания не существует. В общественной практике применялись и применяются разные «правила» справедливости. Согласно Д. Харвею (одному из наиболее известных разработчиков этой проблематики), необходимо выбрать несколько правил, расставив их в определенной последовательности по значению. Главным должно являться распределение доходов по потребностям (допускает неравенство только из-за различий между людьми во вкусах, склонностях и т. п.), вторым по важно-

сти — распределение по полезности/вкладу (те, чья деятельность приносит пользу большему числу людей, должны получать больше), третьим — компенсация за особо трудные условия, которые приходится преодолевать людям при участии в создании дохода. Следовательно, распределение доходов между территориями, как и распределение доходов в обществе в целом, с одной стороны, должно быть направлено на обеспечение минимальных потребностей всех, а с другой — необходимо соблюдение оплаты по принципу «кто больше создает, тот больше получает» [Смирнягин, 1989].

Сказанное вполне применимо и для России, где в той или иной степени соблюдаются все правила территориальной справедливости: обсуждаются и выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (распределение по потребностям), и необходимость сохранения стимулов для экономически благополучных территорий (распределение по вкладу), и создание особых условий хозяйствования в северных регионах (компенсация за особо трудные условия). Вместе с тем самый сложный вопрос — соотношение распределения по потребностям и распределения по вкладу — остается без ответа.

Одним из самых ярких примеров неоднозначности понимания территориальной (равно как и социальной) справедливости является ситуация со школьным образованием. В соответствии с существующим в России распределением полномочий между уровнями власти финансирование школьного образования идет де-факто из местных и региональных бюджетов (прежде всего через финансовую помощь местным бюджетам). Поскольку между регионами и муниципалитетами существуют различия в уровне бюджетной обеспеченности, следовательно, в разных регионах и муниципалитетах имеют место различные возможности по финансированию школьного образования. Даже с учетом того, что финансирование школьного образования фактически зарегламентировано различными федеральными нормативами (обязательной составляющей школьной программы и т. п.), различия между субъектами Федерации в расходах на одного ученика все равно составляют около двух раз.

Справедливы ли такие различия между регионами в финансировании школьного образования? Считается, что справедливы, поскольку количественных нормативов финансирования школьного образования по регионам не существует, целевым образом финансовая помощь из федерального бюджета на финансирование школьного образования не выделяется, должен работать указанный выше принцип распределения доходов по вкладу (т. е. экономически благополучные регионы должны быть более бюджетно обеспеченными) и т. д. Однако вопрос о справедливости межрегиональных различий в финансировании школьного образования по меньшей мере спорный. Дети, обучающиеся в школах, никакого отношения к формированию валового продукта страны не имеют, самостоятельно принять решение о переезде в другой регион не могут. И получается, что если ребенку суждено было родиться в экономически неблагополучном регионе, то он не имеет тех же прав на получение школьного образования, что ребенок, родившийся на экономически благополучной территории.

Не слишком нормальна подобная ситуация и с экономической точки зрения. В настоящее время всем уже хорошо известно, что одним из важнейших факторов экономического развития является человеческий капитал. Чем лучше (качественнее) образование людей, составляющих трудовые ресурсы региона, тем больше потенциал его экономического развития, тем выше темпы экономического роста. При более низком уровне финансирования школьного

образования по сравнению со среднероссийским в экономически неблагополучных регионах получается замкнутый круг: в настоящее время такие регионы отстают по финансированию образования, потом будут отставать по темпам экономического роста из-за более низкого качества трудовых ресурсов и поэтому еще на более низком уровне (по отношению к среднероссийскому) финансировать школьное образование.

Только отчасти решает проблему реструктуризация сети школ. В каких-то случаях в результате такой реструктуризации действительно удастся более эффективно расходовать бюджетные средства. А в некоторых случаях, например, приходится возвращаться к обучению детей во вторую смену².

Нельзя сказать, что есть готовые ответы на вопросы о том, что является социальной или территориальной справедливостью, в какой мере допустимы межрегиональные различия в финансировании тех или иных расходных статей. Но эти и подобные вопросы можно и нужно поднимать и обсуждать.

ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ

Проблема количественных оценок расходных бюджетных обязательств

На практике оптимальное распределение доходов по потребностям и по вкладу в России затрудняется отсутствием количественных оценок расходных обязательств бюджетов разных уровней как в целом (минимально необходимых расходов федерального, региональных и местных бюджетов), так и разных территорий (минимально необходимых расходов отдельных регионов и муниципальных образований). Знание объемов минимально необходимых расходов позволило бы определять минимально приемлемый уровень бюджетных доходов территорий, т. е. адекватно распределять налоговые доходы по уровням бюджетной системы, обоснованно оказывать финансовую помощь нижестоящим бюджетам. При отсутствии количественных оценок расходных обязательств бюджетов все дискуссии о достаточности или недостаточности масштабов выравнивания бюджетной обеспеченности регионов малообоснованы.

В 1990-е — начале 2000-х гг. проблему количественных оценок расходных потребностей бюджетов разных уровней предполагалось решать посредством минимальных государственных социальных стандартов. Во вступившем в силу с 1 января 2000 г. Бюджетном кодексе РФ было сказано, что минимальные государственные социальные стандарты — это государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основе за счет финансирования из бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг (в расчете на единицу услуг) должны были утверждаться федеральным органом исполнительной власти и использоваться при расчете соответствующих объемов финансирования.

² Можно отметить, что на начало 2006/2007 учебного года наиболее высокие показатели удельного веса учащихся государственных и муниципальных дневных общеобразовательных учреждений, занимающихся во вторую и третью смены, были характерны для двух самых проблемных российских макрорегионов — Южного и Дальневосточного федеральных округов (21,5 и 19,0% соответственно при среднем по России в 14,0%).

Важно отметить, что в первоначальных редакциях Бюджетного кодекса РФ было сказано, что «финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, предоставляемая на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты». Иначе говоря, в Бюджетном кодексе формулировалась содержательная цель предоставления финансовой помощи.

Однако ни до вступления в силу Бюджетного кодекса РФ, ни после минимальные государственные социальные стандарты так и не были разработаны, и в итоге из Бюджетного кодекса это понятие было исключено.

Причины отсутствия минимальных государственных социальных стандартов и нормативов их финансирования назывались разные. С одной стороны, сложность и даже невозможность расчета таких стандартов (особенно для отдельных субъектов Федерации с учетом объективно существующих между ними различий); противоречие между идеями нормирования тех или иных расходов и повышением их эффективности (в случае установления количественных параметров тех или иных расходов органы власти разных уровней могут потерять стимулы к сокращению неэффективных расходов). С другой стороны, крайне низкий уровень бюджетного финансирования социальных расходов, чрезмерная централизация средств в федеральном бюджете и, как следствие, нежелание признавать эти факты (они могли бы стать очевидными в случае обнародования минимальных государственных социальных стандартов). Весь опыт расчета стандартов в разрезе субъектов Федерации свелся к расчету федеральных стандартов предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Результат отсутствия государственных минимальных социальных стандартов — невозможность оценить реальные расходные потребности регионов и бесконечные споры между представителями федеральных и региональных властей о достаточности и недостаточности имеющихся в региональных бюджетах средств на финансирование региональных полномочий. Необходимо также отметить, что при вычеркивании из Бюджетного кодекса понятия минимальных социальных стандартов не были найдены альтернативные формулировки целей предоставления финансовой помощи нижестоящим бюджетам, причем даже в последней редакции Бюджетного кодекса РФ от 26 апреля 2007 г. Более того, в действующей редакции Бюджетного кодекса нет даже определения понятия «финансовая помощь», хотя в тексте кодекса оно используется.

Не сформулированы в Бюджетном кодексе РФ и цели предоставления финансовой помощи. Конечно, в нем говорится о выравнивании бюджетной обеспеченности регионов, однако что предполагает это выравнивание — стремление к обеспечению равноценных условий жизни на всей территории страны или обеспечение регионов минимально приемлемым уровнем бюджетных средств, или что-то среднее — в Бюджетном кодексе не указывается.

Противниками минимальных социальных стандартов были прежде всего представители Минфина России (причины сопротивления стандартам уже были названы). Вместе с тем и они не могли не признавать тех проблем, которые порождаются отсутствием стандартов. Поэтому определенные подвижки в сторону стандартизации бюджетных услуг все-таки происходят. Прежде всего можно отметить Концепцию повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и план мероприятий по

ее реализации, утвержденные распоряжением правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р. В плане мероприятий по реализации концепции появился такой пункт, как «разработка методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по созданию системы социальных стандартов государственных услуг (в рамках полномочий субъектов Российской Федерации) и муниципальных услуг». Это, конечно, не государственные минимальные социальные стандарты, да и реализация этого пункта была отложена на самый последний этап реализации концепции (на IV квартал 2008 г.), но тем не менее это определенный прогресс в решении проблемы.

Важно также отметить и ту работу, которая ведется в рамках Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ), из которого регионам и муниципалитетам на конкурсной основе выделяются средства на реализацию программ реформирования региональных финансов. Эти программы включают в себя разные составляющие, в том числе разработку перечней бюджетных услуг и стандартов качества предоставления бюджетных услуг (в рамках внедрения бюджетирования, ориентированного на результат). Поскольку речь идет о реформировании бюджетного процесса в регионах, то подразумевается, что стандарты качества бюджетных услуг должны использоваться при разработке законов о региональных бюджетах.

Закладываемая в программы реформирования региональных финансов логика работы выглядит примерно следующим образом. Первый шаг — это определение перечня бюджетных услуг. Иначе говоря, ответ на вопрос, какие статьи расходов должны присутствовать в региональном бюджете (на этом этапе неважно, в какой форме — финансирования бюджетных учреждений, субвенций местным бюджетам и т. п., и в каких объемах). Второй шаг — определение стандартов качества бюджетных услуг или определение того, как и в каких объемах должны финансироваться отдельные статьи расходов в областном бюджете. И на этом шаге необходимо решить самый сложный вопрос бюджетирования, ориентированного на результат, — как перейти от качественных характеристик бюджетных услуг к количественным оценкам потребностей в их финансировании.

Работа над перечнями и стандартами качества бюджетных услуг в субъектах Федерации, получающих средства ФРРМФ на реализацию программ реформирования региональных финансов, шла и идет, в ряде регионов уже одобрены соответствующие нормативно-правовые акты (регионального уровня). Вместе с тем, насколько нам известно, пока не удалось реально внедрить в бюджетный процесс стандарты качества бюджетных услуг.

Таким образом, в бюджетной сфере все равно пришли к необходимости тех или иных форм параметризации предоставляемых населению бюджетных услуг. Начавшаяся работа в этом направлении пока показывает, к сожалению, прежде всего сложность внедрения стандартов качества бюджетных услуг в бюджетный процесс. Кроме того, представляется, что работа по разработке и внедрению стандартов качества бюджетных услуг могла бы вестись не только силами региональных органов власти, но и с гораздо более активной методической помощью федеральных властей.

Проблема зачисления налога на доходы физических лиц по месту жительства граждан

Гораздо более частной по сравнению с проблемой количественных оценок расходных обязательств, но тем не менее заслуживающей упоминания является проблема зачисления подоходного налога (налога на доходы физических лиц)

по месту жительства граждан, а не по месту их работы, как это происходит в настоящее время.

Мотивация введения зачисления подоходного налога в региональные и местные бюджеты по месту жительства граждан активно поддерживается регионами по вполне очевидным мотивам. Очень типичной является ситуация, когда город и его пригороды являются независимыми образованиями, со своими бюджетами. На уровне субъектов Федерации — это Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область. На местном уровне — городские округа и муниципальные районы. Общераспространенной ситуацией являются поездки жителей пригородов в город на работу. При существующей налоговой системе получается, что, например, жители Подмоскovie ездят на работу в Москву, подоходный налог платят в бюджет Москвы, а социальные расходы в отношении этих жителей несет прежде всего бюджет Московской области. Дети работающих в Москве учатся в большинстве случаев в школах по месту жительства, за медицинской помощью работающие в Москве обращаются также по месту жительства, поддержка жилищно-коммунального хозяйства осуществляется, естественно, за счет средств областного бюджета. За счет московского бюджета осуществляется, пожалуй, только некоторая поддержка транспортной инфраструктуры, но транспорт (в отличие от образования, здравоохранения) все же не бесплатен, и расходы на него существенно меньше по сравнению с социальными расходами.

Таким образом, соблюдение принципов социальной справедливости требует уплаты налога на доходы физических лиц именно по месту жительства граждан. В других странах это понимают, и данный принцип соблюдают (разделение города и его пригородов на два независимых административно-территориальных образования — отнюдь не уникальное российское явление). Например, в Германии подоходный налог изначально собирается по месту работы граждан (как и в России), а далее налоговыми ведомствами предписывается перераспределять платежи по подоходному налогу в бюджеты тех территорий, которые являются местом жительства граждан.

Однако, несмотря на логичность перераспределения подоходного налога по месту жительства граждан, в России эта идея с трудом находит поддержку в федеральных органах власти. Мотивируется это тем, что неизвестно, кого больше: маятниковых мигрантов или неофициально снимающих жилье иногородних. Но реальная причина, скорее всего, в том, что распределение подоходного налога по месту жительства налогоплательщиков потребует определенных усилий со стороны подразделений Федеральной налоговой службы. К сожалению, система ИНН, в отличие от созданной Пенсионным фондом РФ системы персонифицированных счетов, должным образом не работает. Хотя именно реализация обсуждаемой меры позволит улучшить финансовое положение прежде всего менее благополучных сельских территорий и повысить качество жизни их населения.

Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов или создание стимулов для эффективной политики

Основной вид трансфертов из российского федерального бюджета в региональные бюджеты — это дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов, благодаря которым должны сокращаться различия между территориями в финансировании социальной сферы. Названные до-

тации выделяются из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (или сокращенно — фонда финансовой поддержки регионов — ФФПР). К сожалению, сложившаяся система выделения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности отличается целым рядом недостатков или по меньшей мере дискуссионных моментов.

Прежде всего необходимо еще раз подчеркнуть, что в Бюджетном кодексе РФ цели предоставления финансовой помощи нижестоящим бюджетам не сформулированы, а масштабы выравнивания бюджетной обеспеченности регионов заранее не заданы. Иначе говоря, выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется настолько, насколько это позволяет объем выделенных на эти цели средств федерального бюджета, а не исходя из необходимости достижения каких-либо конкретных задач. Не существует и строго обоснованной методики распределения дотаций между регионами. Соответственно, вопрос о возможности финансирования социальной сферы в минимально приемлемых объемах на всей территории страны остается открытым.

Дополнительно стоит остановиться на проблеме соотношения социальной справедливости и экономической эффективности при выделении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Вполне обоснованно считается, что одной из проблем предоставления дотаций является отсутствие стимулов для региональных органов власти проводить эффективную бюджетную политику (и в целом социально-экономическую). Распределение средств ФФПР устроено таким образом, что их получает большинство российских регионов (около 75), а увеличение налоговых и неналоговых поступлений в региональные бюджеты автоматически приводит к сокращению объемов дотаций. В результате увеличение налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов, во многом зависящее от экономической политики региональных властей, не приводит к адекватному увеличению совокупных доходов региональных бюджетов. Именно это и подрывает стимулы региональных органов власти к проведению эффективной экономической политики.

Решать названную проблему было предложено как путем ограничения самостоятельности региональных властей в бюджетных вопросах, так и за счет выделения дополнительных денег регионам за успешное развитие. Так, в структуре дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов с 2007 г. появились так называемые дополнительные дотации. А с 2008 г. в структуре межбюджетных трансфертов появился совершенно новый вид дотаций — на поощрение достижения наилучших показателей деятельности органов исполнительной власти (принципы распределения этих дотаций на момент подготовки данной статьи находились в процессе разработки).

Сказанное означает, что дотации федерального бюджета (и в том числе дотации ФФПР) служат не только для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, но и стали определенным стимулом для регионов по проведению эффективной бюджетной политики (наращиванию собственной доходной базы, сокращению кредиторской задолженности).

Пока доля поощрительных дотаций в общем их объеме крайне невелика и, скорее всего, реальное их значение также крайне незначительно (если вообще существует). Однако весьма вероятно усиление роли поощрительных дотаций.

На первый взгляд, введение поощрительных дотаций для регионов — идея вполне разумная. Но на практике она может вступать в серьезное противоречие с социальными целями федеральной региональной политики. Социально-

экономическая политика региональных органов власти, безусловно, имеет значение для экономического развития территорий. Но роль этого фактора второстепенна и, можно сказать, является решающей только при равенстве прочих факторов социально-экономического развития территорий. Ключевое значение до сих пор имеют объективные факторы регионального роста: экономико-географическое положение, природно-климатические условия, уровень развития инфраструктуры, унаследованный уровень развития и структура экономики. Независимо от качества экономической политики региональных властей более благополучными и динамичнее развивающимися оказываются сырьевые территории по сравнению с несырьевыми, крупные агломерации по сравнению с сельской местностью и т. д.

Поэтому для введения поощрительных дотаций необходимо четко разделять причины ускоренных или замедленных темпов экономического роста в регионах, чего в России делать пока не умеют. В результате решение экономических проблем может пройти в ущерб социальным, что не является лучшим выходом.

В заключение этого раздела необходимо отметить, что система межбюджетных отношений в России является довольно сложной, и все ее социальные аспекты в рамках данной статьи рассмотреть, конечно, не представляется возможным. Выше были названы, на наш взгляд, базовые и/или наиболее актуальные проблемы этой системы.

ПОДДЕРЖКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Поддержка федеральными властями экономического развития регионов, как и выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, — вопрос сложный и многогранный, поэтому мы остановимся на двух важных, с нашей точки зрения, аспектах. Первый — соотношение социальных и экономических целей федеральной региональной политики. Второй — нацеленность инвестиционной составляющей федеральной региональной политики на сокращение межрегиональных диспропорций в уровне социально-экономического развития.

Социальная справедливость и экономическая эффективность

Обсуждая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, мы сказали о том, что осуществляется оно ради решения прежде всего социальных задач, и с точки зрения экономической эффективности важно лишь, чтобы это выравнивание не создавало антистимулов для региональных органов власти. При реализации федеральной поддержки экономического развития регионов вопрос соотношения социальной справедливости и экономической эффективности гораздо более актуален. Часто говорят о том, что эти принципы вступают в противоречие друг с другом, и в рамках федеральной региональной политики нужно не столько сокращать межрегиональные диспропорции, сколько поддерживать территории — точки роста.

Аргументация сторонников отказа от снижения межрегиональных диспропорций сводится к тому, что, как хорошо известно из теории региональной экономики и мировой практики, сокращение диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов вступает в противоречие с другой не менее важной целью экономической политики государства — достижением максимально высоких темпов экономического роста в стране в целом. Иначе говоря, чем больше масштабы выравнивания, тем ниже темпы общеэкономического роста и наоборот. Логика подобного утверждения до-

вольно проста: коль скоро по тем или иным причинам более высокие темпы роста могут быть достигнуты в наиболее высокоразвитых регионах, то перераспределение ресурсов в пользу проблемных регионов, где потенциал экономического роста ниже, неизбежно приводит к снижению общестрановых темпов экономического роста. Делается и другой вывод: о том, что диспропорции в уровне социально-экономического развития регионов не мешают экономическому росту в стране в целом.

Подобные рассуждения вполне разумны. К поддержке в рамках региональной политики именно полюсов роста, а не наиболее проблемных территорий, обращались в целом ряде стран. Однако имеющийся зарубежный опыт, да и здравый смысл говорят о том, что абсолютизировать этот подход нельзя, поскольку существование и тем более нарастание диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов все же имеет целый ряд негативных последствий.

Во-первых, федеральные органы власти не могут полностью отказаться от финансовой поддержки проблемных регионов, поскольку такая поддержка, как уже было сказано выше, связана в первую очередь с реализацией на всей территории страны закрепленных в Конституции России социальных гарантий населению. Источником такой поддержки федеральных властей являются налоги, собранные на территории благополучных регионов. Таким образом, перераспределение средств между регионами неизбежно, а в условиях нарастающих межрегиональных диспропорций неизбежно повышение масштабов этого перераспределения. Чем больше налогов зачисляется с территории регионов в федеральный бюджет, тем меньше стимулов у благополучных регионов к саморазвитию.

Во-вторых, при высокой безработице в проблемных регионах не используется имеющийся в стране потенциал трудовых ресурсов. Хотя, как известно, в России существует проблема дефицита рабочих рук.

В-третьих, значительные контрасты в уровне социально-экономического развития территорий, высокая хроническая безработица в проблемных регионах неизбежно порождают значительные потоки мигрантов в наиболее благополучные города. Последним приходится сталкиваться с целым рядом проблем гипертрофированного роста, на решение которых требуются колоссальные бюджетные средства. В числе этих проблем перегрузка транспортной и энергетической инфраструктуры, экологическое загрязнение, чрезмерно высокие цены, в том числе на жилье.

В-четвертых, в проблемных регионах растет социальная и политическая напряженность, которая в конечном итоге сказывается на стране в целом, включая ее инвестиционную привлекательность. Например, очевидно, что одной из причин терроризма на Северном Кавказе является именно низкий уровень социально-экономического развития (отсутствие легальных рабочих мест).

Таким образом, очевидного противоречия между социальными и экономическими целями федеральной региональной политики не существует, напротив, решение социальных задач может способствовать экономическому развитию, и это нельзя не учитывать при дальнейшем становлении региональной политики в России.

Федеральные целевые программы регионального паритета

Основным инструментом федеральной поддержки экономического развития регионов являются федеральные целевые программы, поэтому они заслуживают хотя бы краткого рассмотрения.

В настоящее время действуют следующие федеральные целевые программы (ФЦП) регионального паритета:

- экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья;
- социально-экономическое развитие Чеченской республики;
- юг России;
- ФЦП развития Калининградской области;
- социально-экономическое развитие Курильских островов.

Существовавшая прежде проблема — выделение значительных объемов средств на федеральные целевые программы социально-экономического развития Татарстана и Башкортостана — в настоящее время себя исчерпала. Действие этих программ завершилось, и в ФЦП регионального паритета гораздо большая часть средств стала выделяться на действительно проблемные регионы (Дальний Восток и Забайкалье, Юг России), т. е. стала работать на выравнивание уровня социально-экономического развития регионов.

Правда, как и прежде, доля ФЦП регионального паритета в общем объеме средств, выделяемых на все федеральные целевые программы, остается незначительной: в 2008 г. примерно 5% расходов федерального бюджета приходится на программу по Дальнему Востоку и Забайкалью, заметно меньше на другие программы. Поэтому не теряет своей актуальности проблема соотношения федеральной региональной политики с федеральной инвестиционной политикой в целом.

Хотя в структуре ФЦП регионального паритета присутствуют программы в основном со старыми названиями, тем не менее большая часть этих программ в 2007–2008 гг. была кардинально пересмотрена. Чуть ли не единственным исключением является программа развития Калининградской области.

Среди обновленных программ — программа развития Дальнего Востока и Забайкалья. В новой редакции ФЦП по Дальнему Востоку и Забайкалью были серьезным образом пересмотрены программные приоритеты. Так, по прежней ФЦП средства в основном направлялись на развитие жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы (около 2/3 средств), а также на развитие энергетики (около 1/4 программных назначений). При этом на реализацию мероприятий по развитию транспортного комплекса предусматривалось немногим более 2% средств федерального бюджета в рамках программы. В новой редакции программы сохранена доля расходов на энергетику, при этом почти 60% средств программы запланировано направить на развитие транспортного комплекса.

Пересмотр приоритетов ФЦП по Дальнему Востоку и Забайкалью должен способствовать более динамичному экономическому развитию этого региона, поскольку приоритетами становятся не столько социально ориентированные расходы, сколько расходы на инфраструктуру, необходимую для развития производства.

Таким образом, происходят позитивные сдвиги в использовании механизма федеральных целевых программ.

Инвестиционный фонд РФ

Инвестиционный фонд РФ был создан в соответствии с Постановлением правительства РФ от 23.11.2005 № 694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации». Изначально фонд находился в ведении Министерства экономического развития и торговли РФ и не рассматривался в качестве

инструмента региональной политики. Осенью 2007 г. фонд был передан в ведение Министерства регионального развития РФ, правда, с тех пор ни один новый проект поддержан не был. Наряду со сменой «ведомственной принадлежности» были пересмотрены и некоторые базовые принципы функционирования фонда (Постановление правительства РФ от 01.08.2008 № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»).

Хотя Инвестиционный фонд РФ относительно недавно стал формальным инструментом региональной политики, фактически поддержанные в его рамках проекты имеют немалое значение для социально-экономического развития регионов.

По постановлению правительства РФ 2005 г., государственная поддержка из Инвестиционного фонда должна была предоставляться для реализации инвестиционных проектов, направленных на создание и развитие инфраструктуры общегосударственного значения, создание и развитие элементов российской инновационной системы, а также обеспечение реализации институциональных преобразований. Как видно, в положении об Инвестиционном фонде не указывалось прямо на возможность поддержки за счет средств фонда комплексных программ развития территорий, однако фактически решения о поддержке таких программ были приняты. При этом Инвестфонд предназначен для поддержки эффективных проектов.

Проекты, в разное время получившие право на софинансирование за счет средств Инвестиционного фонда РФ, можно сгруппировать по географическому признаку:

северо-запад — строительство платной автомагистрали «Западный скоростной диаметр» и Орловского тоннеля под рекой Невой (Санкт-Петербург); строительство многопрофильного перегрузочного комплекса «Юг-2» в морском торговом порту Усть-Луга (Ленинградская область); строительство скоростной железнодорожной ветки Санкт-Петербург—Хельсинки;

Московская агломерация — строительство скоростной автомобильной магистрали Москва—Санкт-Петербург (на участке 15—58 км); новый выход на МКАД с федеральной автодороги Москва—Минск (обход Одинцово); проектирование второго этапа скоростной автодороги Москва—Санкт-Петербург;

юг — комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения (г. Ростов-на-Дону и юго-запад Ростовской области); строительство платной автомобильной дороги Краснодар—Абинск—Кабардинка; автомобильная дорога М-4 «Дон» (Московская, Липецкая, Воронежская области и Краснодарский край, средства выделены на разработку проектной документации);

Поволжье и Урал — комплекс нефтеперерабатывающих заводов в г. Нижнекамске (Татарстан); Урал промышленный — Урал полярный (средства выделены на подготовку проектной документации);

Сибирь и Дальний Восток — комплексное развитие Нижнего Приангарья (Красноярский край); строительство железнодорожной линии Кызыл—Курагино (Республика Тыва); создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области; проектирование комплексного развития Южной Якутии.

С точки зрения выравнивания межрегиональных диспропорций наибольшее значение имеют проекты по строительству железнодорожной линии Кызыл—Курагино в Тыве и создание транспортной инфраструктуры для

освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области — оба региона относятся к числу наиболее проблемных. Несмотря на в целом благополучную ситуацию в Красноярском крае, территория Нижнего Приангарья на сегодняшний день также имеет низкий уровень экономического развития. В этом же ряду стоит и проект развития Южной Якутии. Другое дело, что пока средства из Инвестиционного фонда РФ почти не выделяются, и когда деятельность фонда реально скажется на социально-экономическом развитии регионов, пока непонятно.

Поддержка за счет средств Инвестиционного фонда РФ должна привести к экономическому росту в ныне проблемных регионах, что, безусловно, будет способствовать и улучшению в таких регионах социальной ситуации (за счет появления новых рабочих мест, дополнительных налоговых поступлений в региональные и местные бюджеты и т. д.). Ряд проектов будет способствовать непосредственно повышению качества жизни населения, прежде всего за счет роста транспортной доступности. Неудивительно поэтому, что при оценке претендующих на поддержку за счет средств Инвестфонда проектов анализируется и их социальная значимость.

Но в целом, как было показано в данной статье, в отношении социальных аспектов федеральной региональной политики остается еще много дискуссионных вопросов и проблем, и в ближайшие годы их так или иначе придется решать.

ЛИТЕРАТУРА

Смирнягин Л.В. Концепция территориальной справедливости в американской радикальной географии // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. 1989. Вып. 10.

СОЦИАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА РОССИИ

Нефедова Т.Г., д. г. н., ведущий научный сотрудник Института географии РАН

Во многих регионах главным лимитирующим фактором развития сельского хозяйства давно стал дефицит трудовых ресурсов, причем не столько количественный, сколько качественный, связанный с демографическими проблемами и деградацией социальной среды в сельской местности и сочетающийся с повышенным уровнем сельской безработицы. В статье рассмотрены устойчивые пространственные закономерности организации сельской местности по осям «север—юг» и «пригород—периферия». Выявляются основные демографические и социальные параметры, влияющие на уровень ее экономической поляризации и возможные изменения как в России в целом, так и на примере отдельных сельских районов.

СОЦИАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА РОССИИ

Большинство статей об аграрном секторе посвящены его экономическим проблемам. Однако во многих районах главным лимитирующим фактором развития сельского хозяйства давно стал дефицит трудовых ресурсов, причем не столько количественный, сколько качественный, связанный с геодемографическими проблемами и деградацией социальной среды в сельской местности. Проблемы эти пространственно сильно дифференцированы, причем основным является не региональный, а локальный (на уровне административных районов) уровень исследования. В данной статье предпринята попытка показать сельскую реальность в ее социально-экономической и пространственной конкретности как в России в целом, так и на примере отдельных сельских районов.

Сельской местности в определенной мере не повезло. В последние годы один на другой наложились несколько неблагоприятных факторов:

- последствия длительной урбанизации XX в., в ходе которой из многих районов, особенно староосвоенных нечерноземных, уехали 2/3, а в периферийных районах до 90% сельского населения;
- монофункциональность сельской местности;
- кризис собственно сельского хозяйства, проявившийся уже с 1970-х гг. и наложившийся на него общеэкономический кризис 1990-х гг., вызвавший сильную пространственную поляризацию состояния агропредприятий;
- информационная глобализация, дошедшая благодаря телевидению, сотовой связи, компьютеризации до самых отдаленных уголков.

Современное сельское хозяйство России крайне дифференцировано, и это означает отнюдь не только разную специализацию хозяйства в различных природных условиях. В одних районах агропредприятия вписались в рынок

и наращивают производство, в других — находятся на грани коллапса. Крупные агрохолдинги, концентрирующие тысячи занятых и управляемые высококвалифицированными менеджерами, соседствуют с мелкими семейными хозяйствами и бывшими колхозами и совхозами, причем в разных районах преобладают различные организационные формы агросектора. Причины этих различий не всегда лежат на поверхности и связаны со сложным сочетанием природных, экономических и социальных факторов.

СОЦИАЛЬНО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ИССЛЕДОВАНИЮ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Организация сельской местности отличается от организации города — в деревне нет такого выбора занятий, как в городе. Только в отдельных районах России, в основном на севере и востоке, к агропроизводству прибавляются лесная и добывающая промышленность. На остальной территории советские власти пристально следили за «функциональной чистотой» деревни, обычно не допуская там развития иных производств, кроме сельскохозяйственного. В результате вся жизнь нескольких поселений зависела и до сих пор часто зависит от одного предприятия, неважно, называется оно колхозом, сельскохозяйственным кооперативом или акционерным обществом. С его состоянием связаны и заработная плата, и занятость, и многие социально-психологические проблемы населения, поэтому с упадком предприятия в омут безнадежности зачастую погружается вся сельская местность. А функционирование агросектора зависит от населения данной территории.

Во второй половине XX в. в исследованиях сельского хозяйства обладали, и надолго, технико-экономический и экономический подходы. Их цель виделась в изучении наиболее рационального размещения производства [Ракитников, 2003, и др.], а население рассматривалось как один из многих его ресурсов. Главным недостатком таких подходов было забвение социальных факторов, связанное с общей ситуацией в науке и отголосками сельского перенаселения. Считалось, что, в отличие от природных условий и земельных ресурсов, население есть всегда, а при нехватке его можно заменить техникой, в крайнем случае «пришлют горожан». Игнорирование демографических и социальных характеристик населения погубило многие начинания, в том числе и программу подъема сельского хозяйства Нечерноземья в 1970-е гг., а также программу возрождения российского льна в начале 1990-х. А тот факт, что сельскохозяйственная деятельность была не просто видом занятости, а образом жизни для значительной части сельского и даже городского населения не принимался в расчет.

Правда, в последние десятилетия активно развивается сельская социология, в том числе экономическая. Сближение социологических и экономических исследований характерно для Новосибирской школы Т. И. Заславской и ее учеников [Рывкина; 2001, Калугина, 2001, Фадеева, 2003], для исследований Московской высшей школы социальных и экономических наук (Интерцентра), проводимых под руководством Т. Шанина и А. Никулина [Крестьяноведение. Теория. История. Современность, 1996, 1997, 1999; Неформальная экономика, 1999; Рефлексивное крестьяноведение, 2002]. В Институте социально-экономических проблем народонаселения РАН наиболее интересны для исследователей данной темы работы В. В. Пациорковского [Сельская Россия 1991—2000 гг., 2003]. Очень важны для анализа сельскохозяйственной деятельности в широком понимании этого термина

представления о ее мотивации, развиваемые на кафедре управления человеческими ресурсами ГУ—Высшей школы экономики [Эфендиев, Болотина, 2002]. Там же на кафедре социологии под руководством Н. Е. Покровского проводятся исследования российского сельского Севера, специфики его очагового развития и роли в нем горожан-дачников [Российский северный вектор, 2006; Перспективы российского Севера..., 2007]. И все-таки социально-экономические аспекты российской деревни именно в их географическом разнообразии по большому счету малоизвестны, хотя именно их география очень выразительна.

ПРИРОДНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ВЛИЯНИЕ ГОРОДОВ

То, что сельское хозяйство зависит от природных условий, доказывать не надо, однако степень этой зависимости часто переоценивают. Данные по 1800 административным районам России позволяют выявить довольно подробную картину типов территорий по сочетанию тепла и увлажнения, которые, естественно, подчиняются зональным закономерностям. Но районы с оптимальным соотношением тепла и влаги занимают всего 14% территории Российской Федерации, правда это составляет до 40% мировых запасов черноземов, и проживает там 58% сельского населения России. Особенность России в том, что новые территории она осваивала, в отличие от многих других северных стран, заселяя их, создавая в сложных природных условиях города и поселки, вокруг которых непременно возникало и свое сельское хозяйство.

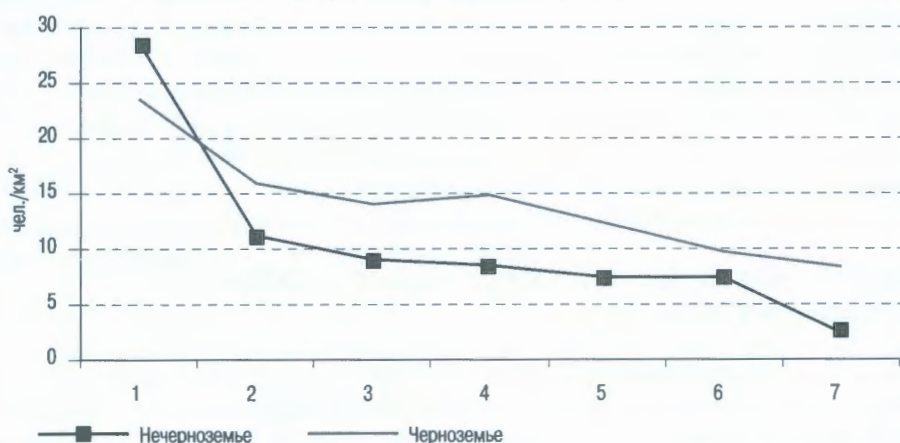
Если оценки биоклиматического потенциала перевести в показатели потенциальной урожайности зерновых культур, полученной на специальных участках при естественном сочетании тепла и влаги, то окажется, что фактическая урожайность и в конце 1980-х гг., и в 2000-е гг. лишь отчасти совпадала с этим потенциалом. Во многих нечерноземных регионах страны, особенно на их периферии, она ниже обусловленной природными условиями. Это говорит о том, что на пространственное распределение продуктивности и состояние сельского хозяйства влияют какие-то иные факторы.

Многие проблемы агропроизводства и до 1990 г., и сейчас были связаны с недоучетом региональных аспектов депопуляции и социальной деградации сельской местности. За 1959–2005 гг. Россия потеряла 19 млн сельских жителей. Наметившийся было прирост сельского населения в начале 1990-х гг. за счет внешних миграций в 2000 гг. сменился прежним оттоком. Сельское население стремилось и стремится в южные районы, а в Нечерноземье и на Востоке — в города и пригороды.

Обычно внегородское пространство России представляют как некий фон, имеющий разное землепользование (леса, луга, поля и т. п.) и специализацию сельского хозяйства. Тем не менее дифференциация внегородского пространства огромна, его социально-экономический рельеф ярко выражен, он имеет довольно устойчивые вершины и понижения. Это прежде всего различия между Севером и Югом. Однако разнообразие связано не только с различием природных условий и культурных традиций населения. Огромную роль в организации сельского пространства играют города (рис. 1, 2).

Во многих староосвоенных районах, а также в Сибири *главным фактором состояния сельской местности, развития ее инфраструктуры, экономики, количества и качества ее населения давно стало расстояние до больших городов, особенно до столиц регионов* [Июффе, Нефедова, 2001].

Рис. 1. Плотность сельского населения в пределах регионов европейской России по мере удаления от центров, чел./км²



1 — районы, непосредственно примыкающие к региональному центру (пригороды), 2 — районы-соседи второго порядка (полупригороды), 3–4 — районы-соседи третьего и четвертого порядка (полупериферия), 5, 6 и 7 — удаленные районы (периферия)

Источник: расчеты автора на основе муниципальной статистики по разным регионам России

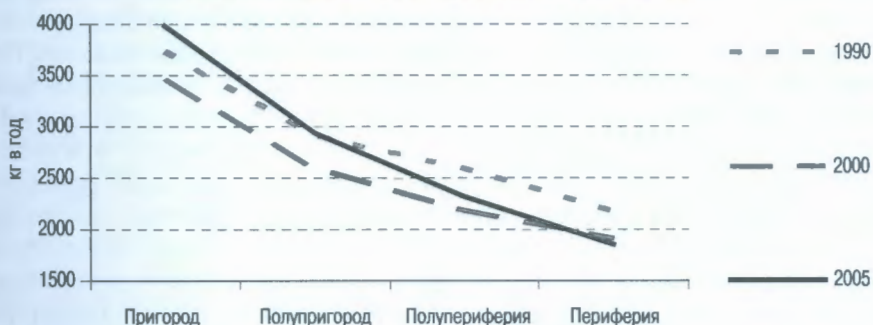
Если взять некоторые индикаторы состояния агропредприятий: рентабельность, продуктивность и т. п., — то, например, показатель надоев молока от одной коровы и в 1970—1980-х гг. и сейчас резко уменьшается в нечерноземных областях от пригорода к периферии. Кризис понизил все характеристики, но не изменил общий экономический рельеф. Сейчас сельское хозяйство выходит из кризиса, но выход из него в 2000-х гг. поднял опять же пригороды и еще больше опустил глубинку (рис. 2). Последние 17 лет показали, что *эндогенные факторы организации внегородского пространства России очень устойчивы и играют более важную роль, чем политические (капитализм или социализм), экономические (рынок или плановое хозяйство) и институциональные изменения.*

Влияние города на окружающую территорию во многом зависит от его размера. Чем крупнее город, тем большую зону повышенной социально-экономической плотности окружающего пространства он формирует. Зависит это и от общей освоенности территории: в более южных районах пригороды выделяются не так сильно, а на плотно заселенном равнинном Северном Кавказе резких различий нет.

Подобное расслоение сельского пространства России связано с относительно редкой сетью больших городов. Хотя в России около 1100 городов, только 168 из них имели в 2007 г. население более 100 тыс. жителей. Именно такие города способны сформировать вокруг себя административный район с более плотным населением и заметно лучшими показателями агросектора. В Нечерноземье (без Московской области) среднее расстояние между большими городами составляет 185 км, России в целом — 323 км. В то же время средний радиус пригородного административного района в европейской части России — около 35 км. Очевидно, что огромные пространства в Нечерноземье и на востоке страны стали социально-демографической пустыней или полупустыней.

Таким образом, ключевым фактором сильной деградации сельской местности стала *не сама урбанизация, которую проходили все развитые страны, а огромное российское пространство и редкая сеть больших городов.* При тающем сельском населении огромные территории оказывались выброшены за преде-

Рис. 2. Надои молока на одну корову в пригородах и на периферии регионов Нечерноземья в 1990, 2000 и 2005 гг., кг в год



Источник: расчеты автора на основе муниципальной статистики по разным регионам России

лы активной социальной и экономической жизни, население оттуда бежало с удвоенной силой. *Сжатие заселенной территории к югу и к городам, идущее в XX в., расшло и сельскохозяйственное пространство, местами превратив его в подобие швейцарского сыра.*

В России с ее огромными пространствами близость большого города почти всегда означает лучшую обеспеченность элементарными товарами и услугами, более плотную дорожную сеть, газификацию жилья, наличие водопровода. Для периферии характерна не только депопуляция, но и бездорожье, замкнутость связей, социальная апатия и часто экономическая депрессия.

В результате самое мощное сельское хозяйство у нас до сих пор существует на юге и, как это ни парадоксально, в пригородах, в том числе в Московской и Ленинградской областях, раньше других вставших на путь постиндустриального развития. И дело не в пригородной специализации сельского хозяйства, ведь современные технологии позволяют расширять сырьевую зону до 500—900 км. Именно здесь, в плотной социально-экономической среде пригородов, сохранились самые надежные и продуктивные хозяйства. В рыночных условиях, когда перестали поддерживать дотациями убыточные хозяйства, эти различия стали даже более явными и поляризация агропредприятий усиливается. А вместе с этим усиливается поляризация всего сельского пространства.

Эпоха глобализации наглядно демонстрирует в России пространственную альтернативу землеемкому площадному сельскохозяйственному освоению индустриальной эпохи. На смену экстенсивному освоению во многих регионах идет ареальное, очаговое и даже точечное освоение, к которому наши власти оказались совершенно не готовы. Районы с наиболее дееспособными предприятиями — своеобразный опорный каркас развития сельского хозяйства и сельской местности — занимают незначительную территорию: в Нечерноземье — 5—10% (даже если включить Московскую и Ленинградскую области), вместе с югом — не более трети сельскохозяйственных угодий России. Есть некоторые переходные зоны, а остальное пространство, особенно в староосвоенных районах, можно назвать «черными дырами» сельского пространства, для которых характерен жесточайший экономический кризис и деградация социальной среды. Это в основном российская периферия: внешняя, то есть удаленные северные и восточные районы, и внутренняя — районы, удаленные от больших городов.

Демографический потенциал села определяет не только плотность сельского населения, а ее сочетание с процессами депопуляции. Последняя, как правило, дополняется отрицательным социальным отбором, при котором из

села уезжают наиболее молодые и активные люди. Постепенно происходит деградация трудового потенциала и социальной среды сельского сообщества: преобладают люди старшего возраста, сильно распространен алкоголизм.

Обобщение обширной информации по Нечерноземным районам [Нефедова 2003, 2007] позволяет утверждать, что существуют некоторые демографические рубежи, при переходе через которые происходят необратимые изменения в самом сельском сообществе и в его деятельности. Эти рубежи могут быть выявлены с помощью обоих ключевых показателей: плотности сельского населения и степени депопуляции, которые работают только вместе. Каждый из этих показателей сам по себе не является значимым рубежом: могут быть слабораселенные территории, освоенные недавно, но имеющие молодое население и явные перспективы развития; могут быть территории с заметно поредевшим населением, но его изначальная плотность была так велика, что потери населения еще не создают проблем с развитием активной деятельности. А совместно эти показатели служат яркими индикаторами состояния сельского сообщества и экономики, особенно таких видов деятельности, как сельское хозяйство.

Важен также выбор масштаба территории. Рассчитывать плотность населения по регионам бессмысленно, поскольку дифференциация плотности связана с удаленностью от главного центра и больших городов, и ее внутрирегиональные различия гораздо выше межрегиональных. Но и плотность населения на локальных территориях не показательна, ведь в отдельно взятом поселении и даже их группе она будет велика. Оптимальной единицей для такого рода расчетов служит внутрирегиональный административный (муниципальный) район. Их в России около 2000, а в каждом регионе порядка 20—30.

Первый рубеж состояния сельского сообщества связан с уровнем депопуляции в административном районе до 50% от максимальной численности сельского населения на исследуемой территории (для Нечерноземья это 1926 г.) и плотностью населения 10 человек на км². Он олицетворяет некоторый качественный переход в демографической структуре населения: скорость роста доли нетрудоспособного населения (по возрасту и в результате социальных патологий) увеличивается, освоенная территория начинает уменьшаться. Однако ее еще можно удержать путем больших финансовых вливаний и жестких административных методов руководства.

Следующий рубеж депопуляции — снижение численности до 25%. Если при этом плотность сельского населения падает до 5 и менее человек на км², коллапс крупноплощадной сельскохозяйственной деятельности неизбежен. Здесь уже не помогут ни инвестиции в сельское хозяйство, ни административные меры.

В отличие от западных стран, где сельское хозяйство приспособлялось к уменьшающемуся сельскому населению, сокращало обрабатываемые площади, стимулировало рост производительности труда и т. п., в России колхозы и совхозы расширяли пашню и строили огромные животноводческие комплексы в местностях, в которых уже некому было работать. Под строгим партийным контролем, с огромными дотациями посевные площади и поголовье скота удерживали во всех районах Нечерноземья, даже если поля некому было убрать, а скот был болен и его нечем было кормить. Поэтому система и рухнула в одночасье в 1990-х гг. при замене административных рычагов функционирования агропредприятий на коммерческие условия — эти процессы были подготовлены всем ходом предыдущего развития.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

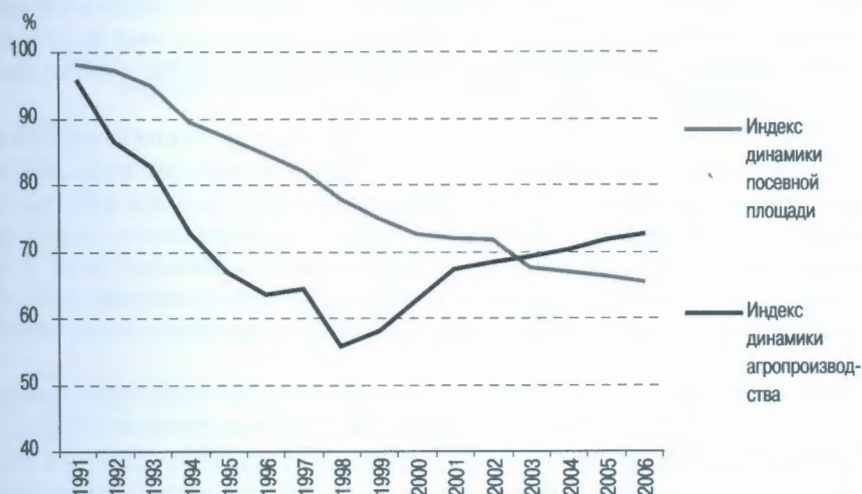
За 1990-е гг. объем агропродукции сократился на 40%, а в коллективном секторе — на 60%. поголовье крупного рогатого скота на предприятиях упало в 3 раза, свиней — в 4, сократилось производство молока и мяса. Поначалу подавляющая часть, а к 2007 г. уже только около половины российских агропредприятий не смогли вписаться в новые условия. Но даже в самые тяжелые годы пространственные различия были велики. В Подмоскowie доля убыточных предприятий в 1997—1998 гг. не превышала 30—40%, а в Ивановской области зашкаливала за 90%. Еще сильнее были различия между пригородами и периферией регионов.

Сейчас агропроизводство растет. По сравнению с худшими годами (1996 и 1998) оно увеличилось на треть. Но пока речь идет об идущем с разной скоростью в различных подотраслях восстановлении потерянного. При этом, несмотря на рост производства, посевная площадь в России продолжает сокращаться (рис. 3). Это говорит об избирательности процессов восстановления сельского хозяйства. Восстанавливаются и модернизируются отдельные предприятия на Юге и в пригородах, которые и дают существенный прирост продукции, в то время как в остальных районах кризис продолжается. Иначе говоря, на этапе выхода из кризиса поляризация сельского пространства только усиливается и входит в приблизительное соответствие с реальным расселением и рыночным потенциалом.

Тем не менее многие крупные и средние предприятия живы, и это связано не только с тем, что они востребованы сверху. Главное, они востребованы местным населением. Для России с ее 73% городского населения все еще характерна высокая занятость в сельском хозяйстве, которая заметно увеличилась в кризисные годы. Официальный показатель (около 10% общего числа занятых в экономике) отражает лишь занятость на сельскохозяйственных предприятиях. В стране есть 16 млн личных подсобных хозяйств, владельцы которых тратят в среднем 2—4 часа в день на сельскохозяйственные работы, а еще есть сады, огороды и принадлежащие горожанам наследные дома в деревне. Оценки суммарных затрат времени на производство сельскохозяйственной продукции показали, что они больше, чем в промышленности [Горбачева, 2000].

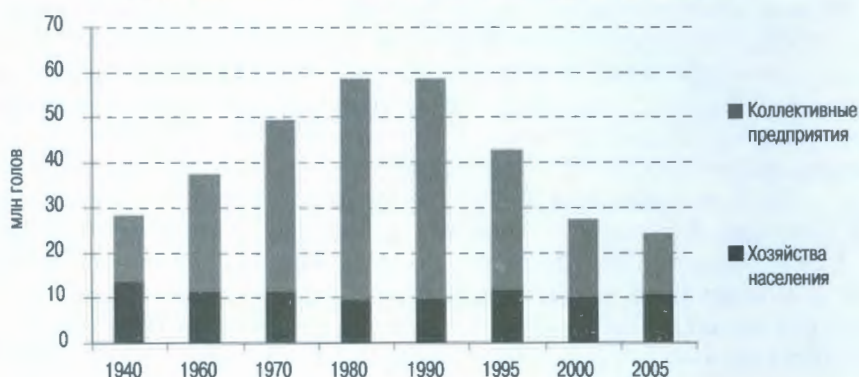
В результате кризиса крупных и средних предприятий более половины продовольствия современной России, согласно статистике, производят хозяй-

Рис. 3. Динамика сельскохозяйственного производства и посевной площади, в % к 1990 г.



Источник: Регионы России 2007. — М.: Федеральная служба государственной статистики, 2007

Рис. 4. Поголовье крупного рогатого скота в крупных и средних коллективных предприятиях и в хозяйствах населения, 1940–2005 гг.



Источник: Регионы России 2007 — М.: Федеральная служба государственной статистики, 2007; Российский статистический ежегодник — М.: Госкомстат России, 1996; Народное хозяйство РСФСР в 1970 г. — М.: ЦСУ РСФСР, 1971 г.

ства населения, включая горожан [Россия в цифрах, 2007]. В 1990-х гг. произошел откат к самообеспечению населения и мелкому товарному производству. Но и здесь пространственные различия велики. В Нечерноземье происходит дальнейшее сужение зон крупнотоварного сельского хозяйства и увеличение обширных зон социально-экономической депрессии, связанной с усилением кризиса большинства предприятий. Доля хозяйств населения меньше в пригородах и особенно велика на периферии регионов, где она достигает 80–90% общего производства. На равнинах Северного Кавказа, в Поволжье и на юге Сибири предприятия, наоборот, выходят из кризиса, но это сопровождается тем, что зерновое хозяйство как наиболее прибыльная отрасль вытесняет традиционные отрасли, особенно, трудоемкое животноводство. И деградация колхозов в Нечерноземной глубинке, и изменение специализации многих южных районов в сторону резкого увеличения доли нетрудоемкого растениеводства дают сходные импульсы: повышается доля незанятого сельского населения, а следовательно, и экономическая роль частного подворья.

С выходом части крупных и средних коллективных предприятий из кризиса доля мелких хозяйств населения должна уменьшиться. Однако последние годы показали, что частный сектор имеет внутренние резервы. В районах, сохранивших трудовой потенциал, товарность мелких хозяйств возросла. Нишу, которая предназначалась для фермерских хозяйств, в России заняли товарные хозяйства населения.

Классический симбиоз предприятий и мелкого частного хозяйства наблюдается в зерновых районах Поволжья. При расширении производства зерна и упадке животноводства в крупных хозяйствах, товарное животноводство на колхозных кормах стало развиваться в индивидуальных хозяйствах населения, что позволило сохранить и даже увеличить поголовье скота. Сходные процессы наблюдаются на юге, только там из-за большой населенности сел и недостатка пастбищ сельские жители чаще выращивают на колхозном зерне свиней и птицу.

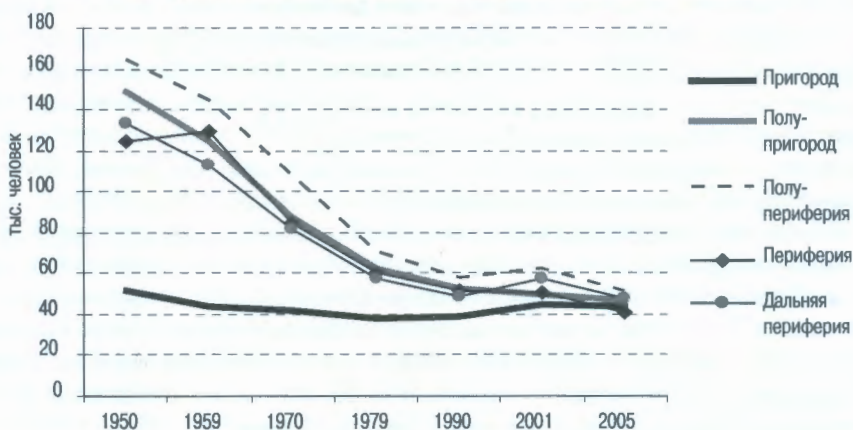
Уже сформировались целые районы высокотоварного индивидуального хозяйства: луковые, огуречные, помидорные, скотоводческие [Нефедова, 2003; Нефедова, Пэллот, 2006]. Они, как правило, хорошо известны в своих регионах, но их общероссийская география пока не изучена. Часть из них имеет шанс превратиться в территории концентрации устойчивого малого

частного бизнеса, однако в большинстве случаев их развитие ограничено возможностями трудового потенциала при уменьшающемся сельском населении. Хотя в ряде мест, например в луковом районе вокруг озера Неро в Ярославской области, передаваемая социальными сетями традиционная специализация мелких хозяйств подхватывается переехавшими в Ростов или Ярославль наследниками сельских домов, для которых производство и продажа лука оказывается существенной прибавкой к жалким зарплатам бюджетников.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В НЕЧЕРНОЗЕМЬЕ

Социальные ограничения развития агросектора наиболее сильны в Нечерноземье, внутрирегиональную специфику которого можно рассмотреть на примере Костромской области. Здесь только в пригородном Костромском районе с 1959 г. почти не изменилась численность сельского населения (рис. 5), в то время как во всех остальных районах его осталось менее трети. На периферии области, например в Угорском поселении Мантуровского района, с начала XX в. численность сельского населения уменьшилась на порядок, а с 1959 г. —

Рис. 5. Изменение численности сельского населения Костромской области по мере удаления от Костромы с 1950 по 2005 гг., тыс. человек



Источник: муниципальная статистика Костромской области

Рис. 6. Население на территории Угорского сельского поселения Мантуровского района Костромской области, человек



Источник: данные администрации Угорского сельского поселения и краеведческого музея г. Мантурово

в 5 раз (рис. 6). Посевная площадь в пригороде областного центра также почти не изменилась, а на периферии уменьшилась в 5–10 раз.

Плотность населения в Костромском районе — 22 человека на км², в то время как в соседних районах — уже 6–10, а на периферии 2–3 человека. В пригороде активно используется накопленный в советское время производственный потенциал. Сюда приходит бизнес, обычно не местный, а, например, вологодский и, конечно, московский. Здешние жесткие менеджеры не сравнимы с руководителями глубинки, откуда урбанизация выкачала лучшие кадры. Идет укрупнение агропредприятий, поглощение сильными слабыми, поскольку первым не хватает земли и оборотных средств. Средний надой молока на одну корову в Костромском районе более 4500 кг, а в некоторых предприятиях достигает почти западного уровня — 6000 кг. Пригородный район концентрирует значительную часть сельского населения и агропроизводства (на 3,4% территории 19% населения и четверть валовой продукции сельского хозяйства всей области). Даже при относительно неблагоприятных для сельского хозяйства природных условиях северного Нечерноземья сельскохозяйственный очаг вокруг Костромы сохранится.

Но пригородная и полупригородная (районы-соседи областного центра второго порядка) зоны имеют и свои особенности. Возможности развития сельского хозяйства Костромского района ограничены сильной конкуренцией иных природопользователей, прежде всего дачной рекреацией самих костромичей. В последние годы стали выгодны вложения в землю, цена которой в пригородах быстро растет, поэтому сельскохозяйственные земли активно скупают банки, строительные фирмы, а также частники. Все чаще имеют место искусственные банкротства агропредприятий. Здесь сохранятся лишь крупнейшие предприятия, прочно занимающие нишу на рынке, которые будут создавать свои более землеемкие филиалы в соседних районах.

В полупригородах тоже много костромских и более дальних дачников, но ажиотаж вокруг земель меньше. Агропредприятия здесь несколько слабее, зато больше фермеров на 1000 человек населения (5 хозяйств, в то время как в других районах — 1–2). Именно здесь при наличии свободных земель сельская среда не столь безнадежна, как на периферии. Важна и относительная близость города.

Совсем иная ситуация на периферии, где сельское хозяйство почти не имеет шансов на выживание. Многолетняя поддержка убыточных хозяйств, которые в подлинно рыночных условиях не могли бы существовать, способствовала в советское время консервации обширной зоны экономически слабого агросектора. Кризис производства здесь не связан с современными реформами, он проявился с уменьшением мощной государственной поддержки, но уходит корнями гораздо глубже.

Реальные процессы сжатия прежде освоенных территорий периферии отражают данные землепользования. Например, в уже упомянутом Угорском сельском поселении на периферии области, которое нами подробно обследовалось, колхоз им. В.И. Ленина до 1990 г. распахивал 2,3 тыс. гектар. Сейчас в СПК «Свобода», образованном на месте колхоза, числится 1,3 тыс. гектар пашни, но распахивается в последние годы не более 170–180 гектар. Остальная пашня — это, по существу, залежи, на которых либо выросли сорные травы в рост человека, либо восстанавливается лес. Таким образом, официальная статистика землепользования совершенно неадекватно отражает процесс.

В идеале при коллапсе землеемкого сельского хозяйства предполагается *переход к частному сельскому хозяйству и многофункциональной экономике*. Но возможности такого перехода *ограничены человеческим капиталом*. Казалось бы,

демографическая катастрофа в Угорском сельском поселении налицо: от 3200 человек, проживавших на этой территории в 1926 г., осталось 386. Из них 196 человек в трудоспособном возрасте — это не так мало. В полуживом сельскохозяйственном кооперативе занято 30 человек (было 120), столько же в бюджетной сфере. Еще есть лесхоз (12 человек), 3 человека работают в магазине и 4 на пилораме. Более четверти населения на отходе в городах, еще четверть — безработные и почти нетрудоспособные из-за алкоголизма.

Таким образом, о количественном дефиците трудовых ресурсах говорить не приходится. Даже в таких глубинных депопулировавших районах имеет место *количественный избыток населения в сельской местности* при недостатке рабочих мест. Но эти рабочие места не появляются из-за конкуренции городских вакансий и качества местной рабочей силы. В таких районах, как и практически во всем Нечерноземье за пределами Московской области и пригородов больших городов, совершенно очевиден дефицит качественный.

Качественный дефицит трудовых ресурсов формирует сама деградирующая сельская среда, выталкивая реально трудоспособное население в города и пригороды на постоянное жительство или временную работу. Глобализация, вернее ее информационная составляющая, только усилила этот процесс, разрушив архаичность и оторванность деревни. Теперь выпускников школ уже не удержать в деревне и тем более не привлечь в нее после учебы в городе ни повышенными зарплатами, ни строительством домов, как предполагает правительство. *Глобализация отодвинула экономические критерии на второй план, выдвинув вперед проблему социальной среды, соответствующей запросам молодежи.*

Наступление природы на культурные ландшафты в таких районах неизбежно. Упадок сельскохозяйственных угодий сводит освоенное пространство к отдельным очагам. Для частичного сохранения староосвоенных территорий и расширения их функций нужны, во-первых, критическая масса реально, а не формально трудоспособного населения и, во-вторых, возможность вброса трудовых ресурсов извне. В каждом периферийном районе существует несколько локальных точек роста: единичные крепкие хозяйства (по существу теневые фермерские), лесозаготовительные предприятия, торговые точки. Но ими владеют и на них работают либо приезжие из других регионов России и бывших республик СССР, либо наследники бывших владельцев из ближайших малых городов.

И все же будущее таких районов не совсем безнадежно. Костромская, Новгородская, Псковская области, не говоря уже о регионах, окружающих Московскую область, представляют собой дачные зоны Москвы и Санкт-Петербурга. Готовность передвигаться у горожан увеличилась, огромные территории уже превратились в окраины мегаполисов. И это один из самых реальных путей развития подобных сельских районов. Но только сезонно и только в небольших очагах с лучшей доступностью и красивой природой. Например, в Угорском сельском поселении почти половина участков, находящихся в собственности, принадлежит горожанам, в основном москвичам, несмотря на огромное расстояние до столицы — 600 км. Правда, для дачников характерны довольно редкие и относительно длительные поездки.

Но способны ли вкрапления горожан сохранить то, что не удастся местному населению? Горожане спасают отдельные дома, отчасти деревни, но не землеемкое сельское хозяйство и не сельское сообщество, хотя востребованность дачниками продуктов личного подсобного хозяйства населения и рабочей силы для ремонта домов способна задержать в деградирующих деревнях трудоспособное население. По мере его исчезновения жизнь городских дачников может стать проблематичной.

Местные власти, несмотря на уже значительный срок дачного заселения глубинки, не готовы к этой инновации. Их мышление очень консервативно, они по-прежнему надеются на то, что государство одумается или придет бизнес и будет восстанавливать, хотя бы частично, землеемкое сельское хозяйство. Областные и районные власти не заинтересованы в сохранении постоянной инфраструктуры ради сезонного летнего населения, которое они не воспринимают как свое. В результате дачного заселения *стабильной сети услуг не создается*.

Подобные процессы происходят и в других регионах Нечерноземья. Например, в Новгородской области агропроизводство развивается в основном в пригороде Новгорода (30% всей агропродукции области) и в районах вдоль границы с Ленинградской областью, попадающих в зону влияния Санкт-Петербурга. Для остальных районов характерно резкое сжатие посевных площадей, тотальный уход зерновых культур и традиционного льна и сильные потери поголовья скота.

Пригород Новгорода — единственный район, не потерявший за вторую половину XX в. сельского населения, в то время как в остальных оно сократилось более чем наполовину, а в некоторых — в 3–4 раза. В наихудшем положении по степени депопуляции оказались даже не отдаленные восточные периферийные, а полупригородные районы вдоль трассы, из которых Новгород и Санкт-Петербург выкачали сельское население, а также районы, расположенные в «глухом углу» между Москвой и Санкт-Петербургом на стыке Новгородской, Тверской и Псковской областей.

При этом произошло тотальное сокращение сельскохозяйственной занятости, опередившее сокращение населения — отсюда высокая безработица в сельской местности, которая сочетается с жалобами руководителей предприятий, что работать некому, поскольку все, кто способен что-то делать, бегут из затягивающей среды. Многолетний отток населения из этих районов создал острейшую проблему качества трудовых ресурсов в сельской местности.

Здесь также происходит замещение сельскохозяйственного дачным использованием, что стимулируется относительно хорошей транспортной сетью Новгородской области. В конце 1980-х гг. на остатки советских денег и в начале 1990-х за счет дорожных фондов были отремонтированы дороги, так что деревни здесь, в отличие от многих других областей Нечерноземья, доступны. В умирающих, согласно официальной статистике, деревнях возникают целые улицы новеньких домов. Особенно велик спрос на землю в наиболее живописных деревнях на берегах рек и озер, дальние дачные зоны Москвы и Санкт-Петербурга сходятся у озера Валдай.

Но и в районах с более успешным сельским хозяйством Новгородской области кадровая проблема обостряется близостью больших городов. На селе даже в пригороде трудно найти работников, все предпочитают работать в Новгороде, а в последние годы в Санкт-Петербурге. Отток в города молодежи остановить не удастся, помимо более высокой зарплаты (разница в оплате сходного труда в районах Новгородчины, примыкающих к Ленинградской области, и в ближайшем пригороде Санкт-Петербурга достигает 3–4 раза), молодежь не устраивает и сама сельская среда. Попытки привлечения мигрантов из других регионов, в том числе из Казахстана, не дали результатов, район все равно используется как промежуточная ступенька для переезда в города.

Таблица 1. Некоторые характеристики населения районов вдоль границы Московской области и окружающих областей

Области	Всего населения, тыс. чел.		Плотность всего населения, чел./ км ²		Плотность сельского населения, чел./ км ²	
	Московская	соседние	Московская	соседние	Московская	соседние
Владимирская область	1295,4	380,0	144,7	35,8	24,5	8,8
Рязанская область	316,9	110,7	42,8	14,8	15,7	8,0
Тульская область	426,9	236,8	99,0	51,1	21,5	10,9
Калужская область	966,1	241,8	126,3	45,6	26,3	7,8
Смоленская область	104,8	49,4	27,2	11,5	11,9	5,2
Тверская область	659,9	672,4*	66,1	43,5	16,7	7,3
Ярославская область	225,0	63,2	113,1	20,2	25,1	6,6
Всего	3108,8**	1753,7	97,9**	34,5	21,2**	7,9

Примечания: * — в том числе 405,5 тыс. человек проживает в Твери; ** — сумма по столбцу больше указанной в данной графе из-за двойного учета в строках районов, граничащих с двумя областями.

Источник: Численность населения Российской Федерации по городам, районам, поселкам городского типа на 1 января 2007 г. — М.: Федеральная служба государственной статистики, 2007

Даже в ближайшем окружении Московской области в результате оттока населения складывается качественный дефицит трудовых ресурсов. Перепады плотности населения на границе Московской и окружающих областей, рассчитанные для административных районов, составляют в среднем 2,8 раза [*Московская область сегодня и завтра, 2008*], так как в полосе пограничных районов Московской области проживает более 3 млн человек, а на большей территории смежных районов окружающих областей — в 2 раза меньше. Из-за длительного миграционного оттока плотность их сельского населения не превышает 10 человек на км², за исключением смежных районов Тульской области (табл. 1). Но это зимнее население. Летом, как и в Московской области, оно увеличивается в 2–4 раза за счет дачников.

Преимущества районов, примыкающих с внешней стороны к Московской области, как и районов — соседей Московской области второго порядка — свободная земля, относительно низкие цены и ставки аренды недвижимости. Это вкупе с не очень большой удаленностью от Москвы привлекает инвесторов. Именно сюда некоторые московские агропромышленные комплексы выносят загрязняющие откормочные животноводческие хозяйства, приобретают землю для зернового хозяйства и травосеяния. Собственное сельское хозяйство даже в ближайших районах находится в упадке, за исключением пригородов Рязани и Твери, почти примыкающих к границам Подмосковья, и отдельных предприятий, которые смогли наладить связи с московскими или подмосковными переработчиками сельхозпродукции. Кроме того, на магистралях, связывающих соседние области с Подмосковьем, проектируются и размещаются транспортно-логистические центры, предприятия по производству стройматериалов, а также новые предприятия с иностранными инвестициями. Вне главных дорог встречаются в основном дачные массивы разного типа и уровня. В то же время везде идет натиск московского и отчасти подмосковного бизнеса, скупающего земельные паи крестьян, а иногда муниципальные земли, особенно вдоль дорог, в расчете на тенденцию их постоянного удорожания и часто без каких-либо явных намерений.

Кроме того, общей проблемой «внешнего кольца» Московской области стал растущий отток кадров любой квалификации в Москву и в притрассовые районы Московской области, диктуемый избытком незанятого населения и привлекательностью московских и подмосковных заработков, превышающих местные в несколько раз. Полностью безвозвратными чаще оказываются миграции молодых. Людей среднего возраста частично или совсем удерживают на месте семьи, дома, огороды. Проблема наплыва дальних мигрантов здесь не так остра, как в Москве, гораздо острее проблемы отношений с московскими дачниками, среди которых вывоз мусора и общее повышение цен, которые не приводят к развитию сервиса, а лишь дают дополнительный стимул местному населению к заработкам в столице и ее пригородах, чаще вахтовым способом. Именно эта категория «вахтовиков», составляющая в удаленных районах около четверти трудоспособного населения, а в ближайших к Московской области районах даже больше, является основой потенциального развития небольших городов и сельской местности областей, окружающих Московскую агломерацию. Но вернуть работников в свои районы и города теперь намного сложнее.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Природные, демографические и экономические факторы развития сельского хозяйства всегда переплетены, формируя тот или иной тип социально-экономического пространства. Географическое распределение факторов — не феномен последнего десятилетия: оно осталось тем же, что и в советское время, что говорит о существовании устойчивых пространственных закономерностей организации сельской местности и хозяйства, прежде всего по осям «север—юг», «запад—восток» и «пригород—периферия». Изменился только характер приспособления сельского хозяйства к природным и социально-экономическим факторам. Можно отметить: 1) усиление территориального разделения труда между севером и югом и сдвиг сельского хозяйства в районы с более благоприятными агроклиматическими и демографическими условиями, 2) увеличение поляризации предприятий и в целом сельской среды, 3) усиление роли пригородов в развитии сельского хозяйства регионов, особенно в Нечерноземье и Сибири. Повысилось влияние этнических различий на организацию и результаты сельскохозяйственной деятельности даже в коллективном секторе, не говоря уже об индивидуальном хозяйстве.

В то же время основу понимания современного сельского хозяйства уже не могут составлять только его технико-экономические показатели. Сельское хозяйство, особенно в кризисное время, тесно связано с социально-демографическим потенциалом сельской местности, образом жизни местного населения.

Экономическая поляризация всегда сочетается с поляризацией социальной. Можно выделить относительно устойчивые сельские районы в пригородах, на юге и в некоторых республиках, лучше сохранивших демографический потенциал, с более здоровой социальной средой. На другом полюсе — районы наиболее тяжелой депрессии, где социально-демографическая деградация сочетается с экономическим коллапсом сельского хозяйства: северо-восток европейской России и многие районы Сибири. Их кризис связан с продвинутым ранее в неблагоприятные природные условия сельским хозяйством, особенно растениеводством, но на северо-западе страны депрессия сельского хозяйства объясняется прежде всего депопуляцией населения.

Главная проблема депрессивных сельских районов заключается в том, что здесь деградирует социум, который экономическими мерами восстановить трудно. Надежды на то, что в таких районах вместо крупных предприятий появится много фермеров и других товарных частных хозяйств, не оправдались. Малому бизнесу на селе тоже нужна определенная социальная среда и работники. В результате на окраинных сельских территориях происходит отмирание старого уклада жизни и хозяйствования с огромными потерями освоенного пространства.

Проникая в деревню, информационная глобализация привносит в нее новую систему ценностей, которая входит в острое противоречие с условиями жизни и работы в деревне. Молодежь в маргинальных районах уже не удержать в деревне ни рабочими местами, ни отдельными мероприятиями местных и федеральных властей. В Нечерноземье исключения составляют лишь территории двух типов: пригороды, где давно уже сложился симбиоз города и деревни, позволяющий селянам пользоваться плодами городской жизни, и архаичные местности («медвежьи углы»), куда глобализация еще не дошла, но дойдет. В остальных местах глобализация только усилит деградацию деревни, наложившись на длительный процесс еще не закончившейся в России урбанизации. Умиравшие деревни спасут разве что городские дачники, да и то избирательно. Однако они не спасут ни сельское хозяйство, ни сельское сообщество.

Тем не менее будущее сельского хозяйства и его способность обеспечить население продовольствием вовсе не выглядят катастрофичными. Дело не в количестве сельского населения и числе занятых в сельском хозяйстве, а в производительности их труда. Можно ожидать, что по мере выхода страны из кризиса и адаптации оставшихся предприятий к новым экономическим отношениям, в том числе благодаря территориальному разделению труда, его производительность, а также продуктивность сельскохозяйственного производства будут и дальше расти при уменьшении числа занятых (как это происходит, например, в Венгрии, Чехии, Польше). Выход из кризиса южных регионов, сохранение там и даже улучшение в результате притока мигрантов трудового потенциала села позволяют надеяться, что основная сельскохозяйственная зона России переживет кризис и увеличит свое значение, а сложившаяся в результате реформ многоукладность сделает сельское хозяйство более мобильным.

ЛИТЕРАТУРА

Горбачева Т. Л. Использование данных обследования населения по проблемам занятости в России для определения параметров теневой экономики // Вопросы статистики. 2000. № 6.

Иоффе Г. В., Нефедова Т. Г. Центр и периферия в сельском хозяйстве российских регионов // Проблемы прогнозирования. 2001. № 6.

Калугина З. И. Парадоксы Аграрной реформы в России: Социологический анализ трансформационных процессов. — Новосибирск: Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, 2001.

Крестьяноведение: Теория, история, современность: Ежегодник [1996]... [1997]. — М.: Московская высшая школа социально-экономических наук; Интерцентр, 1996, 1997, 1999.

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. Сельская Россия на перепутье. Географические очерки. — М.: Новое издательство, 2003.

Нефедова Т., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство, или зачем нужна корова? — М.: Новое издательство, 2006. — 316 с.

Нефедова Т. Г. Угорское поселение: растяжение и сжатие освоенного пространства // Перспективы российского Севера: «очаговая» экономика и социальная структура / Под ред. Н. Е. Покровского. — М.: Сообщество профессиональных социологов, 2007
Неформальная экономика: Россия и мир / Под ред. Т. Шанина. — М.: Логос, 1999.

Пацюрковский В. В. Сельская Россия 1991–2000 гг. — М.: Финансы и статистика, 2003.

Перспективы российского Севера: «очаговая» экономика и социальная структура / Под ред. Н. Е. Покровского. — М.: Сообщество профессиональных социологов, 2007.

Природно-сельскохозяйственное районирование земельного фонда СССР / Под ред. А. Н. Каштанова. — М.: Колос, 1983.

Ракитников А. Н. Избранные труды. — М.: Ойкумена, 2003.

Рефлексивное крестьяноведение: Десятилетие исследований сельской России. — М.: Московская высшая школа социально-экономических наук; РОССПЭН, 2002.

Российский северный вектор / Под ред. Н. Е. Покровского. — М.: Сообщество профессиональных социологов, 2006.

Россия в цифрах. — М.: Федеральная служба государственной статистики, 2007.

Рывкина Р. В. Драма перемен: экономическая социология переходной России. — М.: Дело, 2001.

Фадеева О. П. Сельский труд: симбиоз формального и неформального // Россия, которую мы обретаем: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы. — Новосибирск: Наука, 2003.

Численность и размещение населения. Итоги Всесоюзной переписи населения 2002 г. — М.: Федеральная служба государственной статистики РФ, 2004. Т. 1.

Эфендиев А. Г., Болотина И. А. Современное российское село: на переломе эпох и реформ. Опыт институционального анализа // Мир России: Социология, этнология. 2002. № 4.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: НА ПОРОГЕ ПЕРЕМЕН

Чирикова А.Е., д. с. н., главный научный сотрудник Института социологии РАН

В настоящей статье на примере пяти малых российских городов, расположенных в трех российских регионах, анализируются особенности взаимодействия власти и бизнеса в ходе реализации социальных проектов и программ. Анализ строится на материалах глубинных интервью с ключевыми акторами власти и бизнеса, непосредственно включенных в реализацию социальных программ и проектов в городах.

Проведенный анализ позволяет говорить о том, что способы взаимодействия власти и бизнеса в малых городах весьма различаются между собой, однако они вполне могут быть описаны с помощью трех базовых моделей: модели вынужденного патернализма (прежде всего для градообразующих компаний), модели жесткой рационализации и модели партнерства. Однако нельзя утверждать, что увеличение числа наблюдений не приведет к расширению используемых моделей. Доминирование той или иной модели во взаимоотношениях бизнеса и власти в ходе реализации социальной политики на городском уровне определяется не только экономической и властной ресурсными базами двух ведущих акторов городского уровня, их готовностью искать компромиссы в ходе реализации социальных программ, но и в большой степени обусловлено уровнем институционализации отношений власти и бизнеса и готовностью акторов взаимодействия к переходу от неформальных правил к организации специальных объединений и фондов, деятельность которых находится под публичным контролем и имеет прозрачную отчетность.

Исследование еще раз подтвердило тот факт, что ресурс общественных организаций бизнеса в виде ассоциаций и фондов может играть заметную роль в условиях малых городов, способствуя активизации участия бизнеса в социальной политике. Такая активизация происходит особенно успешно, когда местная власть согласна быть не просителем, не ментором, а партнером бизнеса на поле социальной политики.

ВВЕДЕНИЕ: ВЛАСТЬ И БИЗНЕС КАК СУБЪЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В регионах, как и повсюду в России, власть пока не в состоянии справиться с теми масштабными задачами в социальной сфере, которые сопровождают становление рыночных отношений. Третий сектор, партии и гражданское общество в целом, также пока не сформировались как авторитетные и системные акторы на поле социальной политики (СП).

Монополизация ответственности власти при невнятности государственной стратегии и дефиците финансовых ресурсов порождает стремление властных субъектов привлечь к реализации СП крупные российские компании, средний и даже малый бизнес. Происходит это не только через привычную схему уплаты налогов, но и путем привлечения к так называемой корпоративной благоотво-

рительности, которая представляет собой добровольное участие компаний в развитии территорий, выходящее за рамки помощи, установленные законом.

Навязывая бизнесу участие в социальных акциях и проектах, власть, как правило, недостаточно учитывает структурные особенности самого бизнеса, в результате чего часто предстает в его глазах как хищник и государственный рэкетир.

Бизнес, в свою очередь, также не стоит рассматривать как жертву власти. Бизнес научился извлекать свою выгоду из социальной благотворительности и инвестиций, иногда даже большую, чем это можно представить при соотношении затрат и результатов. Тем более что до сих пор в России благотворительность компаний как экономических институтов не сменилась на благотворительность бизнесменов, жертвующих деньги на развитие местного сообщества из своих личных кошельков [Полищук Л., 2006], хотя нельзя отрицать, что определенное движение в этом направлении в сознании отдельных представителей бизнеса обозначилось.

Вряд ли в этой ситуации можно дать моральную оценку действиям власти или бизнеса, скорее важно осознать, какие ограничения и ресурсы имеет каждый из акторов как действующий субъект на поле СП сегодня, каковы общие тенденции в сфере СП, насколько совпадают в сознании каждого из акторов представления об оптимальных моделях подобного взаимодействия, как должны быть изменены исходные условия, чтобы сузить ограничительные коридоры взаимодействия на поле СП как для бизнеса, так и для власти.

Поиску ответов на поставленные вопросы было посвящено два исследования, проведенных в 2005–2007 гг. по инициативе и при поддержке Независимого института социальной политики (НИСП): «Бизнес как субъект социальной политики» [2005, руководитель — д-р экономических наук С.В. Шишкин] и «Взаимодействие власти и бизнеса в реализации социальной политики: региональная проекция» [2006–2007, руководитель — д-р экономических наук С.В. Шишкин], в которых были рассмотрены региональные и городские модели взаимодействия власти и бизнеса в ходе реализации СП¹ и, в частности, были даны ответы на некоторые из поставленных вопросов.

Исследование проводилось с помощью техники интервью с ключевыми акторами, отвечающими за реализацию СП в регионе и руководителями бизнеса в трех регионах, различающихся между собой по уровню социально-экономического развития: Ивановской и Свердловской областях и Пермском крае. Два из выбранных для исследования регионов — Свердловская область и Пермский край — имеют высокий уровень социально-экономического развития, Ивановская область относится к территориям с депрессивной экономикой. Всего было проведено свыше 120 интервью.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭЛИТЫ: ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ СТРАТЕГИЙ

Прежде чем приступить к анализу эмпирических данных, полученных в ходе данного исследования, попытаемся экспертно охарактеризовать наиболее общие сложившиеся в России в последнее десятилетие тенденции во взаимодействии бизнеса и власти в ходе реализации социальных программ на отдельных территориях.

¹ Цель исследования формулировалась достаточно широко: провести сравнительный анализ закономерностей поведения на поле социальной политики властных и экономических субъектов в условиях богатого и бедного российского региона, найти различия в моделях и принципах этой политики, описать ее структурные и институциональные особенности, в том числе на городском уровне.

Характерные черты поведения региональной власти, если она испытывает дефицит бюджетных средств для реализации своих планов в области СП, в подавляющем большинстве случаев можно описать как государственный рэкет. Чаще всего, как показывают наши предшествующие исследования [Шишкин и др., 2005], в случае недостатка ресурсов для решения социальных проблем региональная власть прибегает к насильственным, формальным и неформальным, методам привлечения бизнеса к участию в реализации социальных программ для своих территорий. Хотя региональным лидерам хорошо известно, что данная модель отношений дает результат лишь в краткосрочной перспективе, тогда как стратегическое взаимодействие предполагает иные принципы сотрудничества, они все же используют данную схему. Иногда это происходит под давлением обстоятельств. Но чаще подобная тактика вытекает из следования неким неформальным правилам, согласно которым бизнес обязан помогать региону, если хочет в нем нормально работать.

Как и федеральный центр, региональная власть пользуется методами тотального контроля экономических акторов ради достижения необходимой сговорчивости с их стороны. Но если ты стремишься к тотальному контролю за теми, от кого ждешь финансовой помощи и инициативы, найти добровольных партнеров для реализации совместной работы стратегического характера будет весьма сложно. Привлекая бизнес как вынужденного и тактического агента СП, не используя потенциал стратегического партнерства, власть остается один на один с социальными проблемами территорий, даже в том случае, когда бизнес не отказывается вкладывать деньги в социальные проекты.

Однако было бы искажением реальности настаивать на том, что модель давления в отношениях власти и бизнеса сегодня является доминирующей в подавляющем числе российских регионов. Чтобы принуждать бизнес к взаимодействию, необходимо располагать должным потенциалом авторитета и влияния, наличием которого могут похвастаться далеко не все региональные политические лидеры. В этой ситуации обобщать происходящие процессы, игнорируя региональное разнообразие, было бы неправильно.

Бизнес, как бы ни хотелось власти иного, постепенно учится осознавать свои интересы и все более и более претендует на то, чтобы с ним считались. Идет ли речь о СП или о чем-либо другом. Это порождает многообразие форм и типов договоренностей, которые расширяют масштабы взаимодействия между бизнесом и властью, однако и здесь региональная дифференциация весьма существенна.

Действуя в заданной системе координат, определяемых, за некоторыми исключениями, самой региональной властью, бизнес не спешит менять привычные формы такого взаимодействия, оправданно полагая, что любой риск в отношениях с властью может иметь непредсказуемые последствия.

Процесс осознания бизнесом своих интересов способствует тому, что крупные компании начинают позиционировать себя не только как тактических, но и как стратегических партнеров власти в осуществлении СП на территории своей деятельности. И это только начало процесса, не исключено, что в перспективе и другие страты бизнеса перейдут от ситуативного и не-системного взаимодействия с властью к стратегическому и взаимовыгодному сотрудничеству, построенному на принципах партнерства.

Региональное разнообразие практик взаимодействия бизнеса и власти, различие используемых здесь моделей оправдывают следующий шаг в анализе проблемы: проведение эмпирического анализа стратегий поведения

региональной власти и бизнеса в процессе реализации СП в зависимости от социально-экономического потенциала региона. Подобный анализ позволит понять, каким образом ресурсный потенциал сказывается на характере выстраиваемого взаимодействия между бизнесом и властью в регионах. Всегда ли взаимодействие бизнеса и власти строится по модели давления более сильного игрока на менее ресурсообеспеченного или здесь существуют более сложные зависимости?

О МОДЕЛЯХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА: МНОГООБРАЗИЕ ИЛИ УНИФИКАЦИЯ?

Как показало проведенное исследование, в настоящее время в регионах активизировался поиск новых моделей осуществления СП в регионах вообще и взаимодействия власти и бизнеса на поле СП в частности.

Среди переменных, которые оказывают значимое влияние на формирование тех или иных моделей взаимодействия бизнеса и власти в регионах и обуславливают в конечном итоге их дифференциацию, оказываются:

- ресурсная база региона;
- доминирующая/зависимая позиция власти в регионе (городе);
- сила/слабость экономических акторов;
- инициативный/реактивный характер выстраивания взаимодействия с бизнесом со стороны власти;
- готовность власти и бизнеса к взаимным компромиссам.

Различные сочетания выделенных переменных могут приводить к формированию весьма разнообразных моделей взаимодействия на поле СП, причем описанными нами в ходе данного исследования тремя моделями: моделью большой стройки (Свердловская область), моделью публичного либерализма (Пермский край) и моделью эпизодической кооперации (Ивановская область) это разнообразие явно не ограничивается.

Анализ моделей взаимодействия власти и бизнеса в реализации СП на примере трех различных регионов позволил убедиться в том, что они существенно различаются между собой даже в тех регионах, социально-экономический потенциал которых находится на достаточно высоком уровне. Не говоря уже о регионах с низким социально-экономическим потенциалом. Это дает основание для принципиального вывода: пока рано настаивать на единообразии как на принципе, который следует принять в качестве основного при конструировании правил такого взаимодействия в регионах с различным социально-экономическим уровнем. Более того, необходимо и оправдано выяснение зависимости подобного разнообразия моделей взаимодействия от масштаба поселения, социально-экономического потенциала, стратегий политического лидерства, осуществляемого ключевыми акторами той или иной территории.

Наблюдаемая региональная дифференциация в моделях взаимодействия власти и бизнеса, по нашей гипотезе, определяется не только объемом социально-экономических ресурсов территории, но и теми неформальными правилами, которые сформировались у сторон в данном регионе. Подтверждает эту гипотезу тот факт, что разные по ресурсам регионы (как в случае с Пермским краем и Ивановской областью) могут ставить и достигать одинаковые цели, несмотря на разные политические и экономические условия.

Однако недостаток бюджетных финансовых средств на реализацию СП не могут компенсировать ни опережающие управленческие технологии, ни усилия команды, ни помощь бизнес-сообщества.

Наряду с социально-экономическими ресурсами принципиальное значение для масштабов и результативности проводимой СП, как свидетельствуют полученные данные, имеет выбор стратегий субъектов власти и бизнеса и их готовность к совместным действиям в сфере СП. Не случайно сегодня в России интересы действующих политических и экономических игроков иногда оказываются сильнее сложившихся формальных правил, продолжая определять реальные изменения или их отсутствие в данной сфере.

Исследование вскрыло достаточно тревожную тенденцию: сегодня участие бизнеса в региональной СП не есть результат осознанного желания помочь жителям региона, оно скорее диктуется стремлением бизнеса достичь политического баланса сил с властью. И последствия достижения или недостижения такого баланса непосредственно ощущают на себе простые жители регионов, поэтому столь важно учитывать интересы обеих сторон, чтобы обеспечить максимальную выгоду для потребителей СП — населения региона.

Общий вывод исследования: *стихийно власть и бизнес постепенно научаются соответствовать ожиданиям друг друга, но сказать, что оптимальный баланс взаимодействия найден и партнеры полностью удовлетворены действиями друг друга, вряд ли можно.* Структурные особенности бизнеса и власти как особой экономической и политической деятельности рождают свои противоречия, которые можно преодолеть, лишь понимая и принимая ограничения каждой стороны, стимулируя друг друга к изменениям. Пока такого понимания не найдено, но потенциал для него постепенно накапливается.

Данные исследования позволяют сформулировать еще один принципиальный вывод: какая бы модель отношений власти и бизнеса ни реализовывалась в отдельно взятом регионе, как бы ни были сильны их различия между собой, принципиальным остается тот факт, что обе стороны взаимодействия — и власть, и бизнес — начинают формулировать в ходе реализации СП новые требования друг к другу, постепенно превращаясь в рациональных и прагматичных политических и экономических акторов.

БОГАТЫЕ И БЕДНЫЕ РЕГИОНЫ: ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Как показало проведенное исследование, большое влияние на характер отношений в области СП оказывает ресурсная база региона. Модели взаимодействия между двумя акторами существенно различаются между собой в богатых и бедных регионах.

В условиях бедного региона взаимодействие власти и бизнеса строится по *модели эпизодической кооперации*. Для данной модели определяющим является отсутствие стратегической составляющей в этих отношениях, замена их эпизодическими инициативами со стороны власти или бизнеса по совместному участию в решении социальных проблем. Оба актора в условиях сниженной ресурсной базы демонстрируют нацеленность на реализацию тактических задач СП с помощью традиционных форм благотворительности. Слабость власти в таких регионах приводит к тому, что она чаще всего опирается на неформальные договорные отношения с бизнесом и не использует принуждения. Отсутствуют развитые институциональные формы взаимодействия власти и бизнеса в виде договоров, которые характерны для регионов, где работают крупные федеральные компании. Слабость ресурсной базы весьма часто выступает причиной низкого уровня доверия между действующими акторами. Низкий уровень доверия формирует особые требования бизнеса

к власти в том случае, если власть рассчитывает на помощь в реализации социальных программ со стороны предпринимателей. Требования эти сводятся к двум важным позициям: равенство вложений и прозрачность социальных расходов, которые производятся властью за счет средств бизнеса.

Важно, что именно в условиях бедного региона лидирующую позицию во взаимодействии бизнеса и власти берут на себя международные компании, имеющие филиалы своих предприятий в регионе. Политика головного офиса заставляет эти предприятия реализовывать социальные программы на территории своей деятельности, демонстрируя остальному бизнесу, в том числе местному, опережающие образцы взаимодействия в сфере СП.

В богатых регионах, как показывает исследование, модели взаимодействия власти и бизнеса могут принимать различный вид: их конфигурация в сильной степени зависит от готовности власти и бизнеса к совместным действиям, от инициативности или реактивности игроков в выстраивании подобного взаимодействия, от готовности власти привлекать бизнес к решению широкого или узкого круга социальных проблем своих регионов. Чем более инициативна власть во взаимодействии со своим бизнесом, чем сильнее экономические акторы, работающие на территории, тем сильнее вероятность того, что реализуемая в регионе СП будет иметь выраженные стратегические ориентиры. Однако исследование не позволяет говорить о том, что ресурсная база и региона, и самого бизнеса целиком и полностью предопределяет характер выбираемых стратегий реализации СП. В регионах с высоким экономическим потенциалом могут реализовываться и стратегии СП, ориентированные на традиционалистские схемы, адаптированные к рыночному времени, и либеральные подходы постсоветского периода.

Опыт **Пермского края**, где власть стремится взаимодействовать с бизнесом по либеральному варианту, убеждает в том, что жесткость, решительность и расчет позволяют далеко продвинуться в реализации социальных изменений в масштабах одного региона. Одновременно этот же опыт убеждает в том, что полного консенсуса элит при новациях в социальной сфере не может быть достигнуто. Реализация новых начинаний в регионе всегда будет сопровождаться скрытым или открытым противостоянием элит. Но если власть перестает осуществлять давление на бизнес с целью привлечения его к реализации социальных акций и программ, это вовсе не означает, что бизнес полностью прекращает поддержку местного сообщества. За последние 10 лет российский бизнес испробовал разные формы собственного инициативного влияния на жизнь территорий, на которых предприятие осуществляет свою деятельность, что позволило путем проб и ошибок отыскать новые формы работы с местным сообществом и выделить приносящие наибольшую социальную или экономическую выгоду для компании. Социальная ответственность бизнеса на самом деле является достаточно инерционной и не разрушается в одночасье, даже если бизнес получает от власти право на свободу от социальных обязательств. Формы поддержки местного сообщества, которые реализуют в регионах крупные компании, исследователи называют стратегической благотворительностью, тем самым как бы подчеркивая, что они важны не только для местного сообщества, но и для самого бизнеса. Естественные тенденции развития бизнеса, где доминирующее значение приобретает защита от конкурентов и непредвиденных обстоятельств, заставляют его осуществлять социальные программы, не дожидаясь принуждения со стороны власти.

Анализ особенностей взаимодействия между властью и бизнесом на примере богатых и бедного регионов позволил убедиться в том, что уровень

экономического развития оказывается несмотря ни на что доминирующей переменной, во многом предопределяющей реальный характер взаимодействия бизнеса и власти в сфере СП, которая прямо влияет на масштаб реализуемых социальных проектов.

В слабо развитом регионе уровень участия бизнеса в поддержке местного сообщества ниже, но при этом внутренняя СП имеет все базовые характеристики, свойственные СП компаний, действующих в богатом регионе. Важную роль в данном случае играет готовность власти осуществлять вложения в СП на паритетных началах с бизнесом. Наличие или отсутствие общих правил взаимодействия власти и бизнеса может существенно повлиять на масштабы участия бизнеса в СП.

Весьма важно, что приход в бедный регион московского капитала и международных компаний сопровождается появлением новых образцов поведения бизнеса на поле СП, что можно признать весьма позитивным фактором для развития социальной сферы бедного региона.

Поиск ответа на вопрос: можно ли увеличить вложения бизнеса в СП в условиях бедного региона? — показал, что это вполне возможно, если каждый из акторов будет согласен искать и находить компромиссные решения для тех или иных социальных задач. Действие с позиции силы может приносить необходимый результат, но чаще оно рассчитано на тактический, а не на стратегический эффект. Поэтому в условиях бедного региона особенно важно институционализировать взаимодействие власти и бизнеса, постепенно переводя его из эпизодического в системное. Выстраивая свои контакты с партнерами, власть должна помнить, что в условиях бедного региона важно выбирать те проекты, при реализации которых бизнес будет достигать не только социальные, но и экономические цели.

Таким образом, ориентиры СП в богатых и бедных регионах могут быть одинаковыми, однако сильная власть и сильный бизнес способствуют появлению более развитых форм социальной ответственности бизнеса, чем те, которые возникают в бедных регионах.

И в условиях бедного, и в условиях богатого регионов нередко в основе мотивации взаимодействия со стороны бизнеса лежит не только стремление поддержать местное сообщество или добиться стратегических бизнес-целей, но и желание добиться определенных преференций со стороны власти, которые бы облегчали ведение бизнеса или смягчали конкуренцию. Это наиболее общая тенденция, которая не исключает инициативной поддержки отдельных просьб со стороны населения или социальных институтов, реализуемых в рамках стратегии помочь нуждающимся. Причем чем беднее регион, тем выше вероятность того, что бизнес, особенно малый, будет реализовывать данную стратегию, повинувшись моральной мотивации и хорошо осознавая, что даже небольшая помощь с его стороны может поддержать наиболее уязвимые слои населения или отдельные таланты.

Обращает на себя внимание тот факт, что стратегии бизнеса в отношении поддержки местного сообщества в богатом и бедном регионах имеют некоторые отличия, но все же не столь существенные, как этого можно было бы ожидать. В богатом регионе у богатых компаний, имеющих необходимые ресурсы, доминирующее значение приобретают три основных стратегии: *установление лояльных отношений с властью, формирование отношений доверия у населения, продвижение позитивного имиджа компании, в первую очередь на территории своей деятельности* [Burke E., 1999]. Причем установление доверия с местным сообществом со временем приобретает все более системный харак-

тер, от отдельных благотворительных акций переходя к поддержке целевых социальных программ, от реализации отдельных инициатив со стороны власти — к участию в инициативах снизу, т. е. исходящих от неформальных коммерческих организаций или заинтересованных социальных групп в лице школ, дворов, общественных организаций и др. Эта поддержка осуществляется, как правило, в рамках конкурсов социальных проектов. Весьма показательно, что даже власть, являясь актором СП, в таких регионах пытается заставить свои социальные отрасли работать в проектном режиме, что позволяет, по мнению авторов такого подхода, заметно рационализировать расходы на содержание социальной сферы и сделать ее деятельность более эффективной. Не случайно именно богатый Пермский край является инициатором проектного подхода к СП, с помощью которого она хочет достичь иных показателей эффективности работы социальных отраслей.

В богатых регионах можно говорить о развитии всех трех форм благотворительности: традиционной, стратегической и инвестиционной [М. Либоракина и др., 2003], хотя последняя из форм только начинает приживаться и берет ее на вооружение в первую очередь крупные транснациональные компании, такие как «Лукойл-Пермь» или «Суал-холдинг».

В Ивановской области стратегия поддержки местного сообщества находится на первой ступени своего развития и формулируется кратко: «Помочь нуждающимся». Как правило, данная стратегия реализуется в рамках традиционной благотворительности, хотя постепенно появляются и отдельные составляющие стратегической благотворительности, но говорить о ее реализации в полном объеме пока рано. Стратегия «*продемонстрировать свою лояльность власти*», в Ивановском регионе также только начинает формироваться. В прошлые годы из-за слабости местной губернаторской власти, а также незаинтересованности обеих сторон в реализации социальных программ она не получила должного развития. Сейчас бизнес, да и сама власть пытаются делать первые шаги, объединяя свои усилия для проведения крупных акций социального характера. Судить о результативности подобных действий пока рано, однако вполне уверенно можно предположить, что ивановский бизнес будет демонстрировать достаточно высокую готовность к выстраиванию взаимоотношений с новой властью. Ивановский бизнес заинтересован в защите от экспансии московского капитала и согласится на многое, чтобы такую защиту получить. Имиджевая составляющая политики поддержки местного сообщества, реализуемая бизнесом, также имеет тенденцию к дальнейшему развитию, хотя бы потому, что бизнес склонен к рациональному поведению и в скором времени осознает, что именно такой подход может обеспечить высокий уровень капитализации бизнеса. Похоже, что торговый бизнес, где высока конкуренция, и бизнес, напрямую связанный с работой на население как на потребителя продукции, это уже осознали и работают на реализацию данной стратегии. Это локальные практики, но у них хорошая перспектива.

Формирование доверия у местного сообщества как осознанная стратегия в Ивановской области выражена слабо. Это свидетельствует о том, что ивановский бизнес пока находится в самом начале своего пути и должен научиться овладевать технологиями работы с местным населением, которые распространены в других, более развитых регионах.

Важно подчеркнуть: не только бизнес демонстрирует особые стратегии поддержки местного сообщества в таком регионе, но и власть вынуждена отказать от единых принципов взаимодействия с бизнесом, заменив их на индивидуализированные схемы и хорошо понимая, что возможности

ивановского бизнеса весьма различны. С высокой долей вероятности можно прогнозировать, что областная власть будет заинтересована в установлении диалога прежде всего с влиятельным бизнесом. Привлечение ресурсов политических институтов и общественных объединений бизнеса в этой ситуации вполне оправдано, так как предприниматели, входящие в них, имеют более высокую мотивацию для поддержки местного сообщества, чем все остальные. Например, как показало исследование, депутаты-бизнесмены охотнее поддерживают социальные программы для населения округов, от которых они избирались, по сравнению с бизнесменами, не вовлеченными в политику.

С большой долей вероятности можно говорить о том, что действия областной и городской властей в ближайшей перспективе при взаимодействии с бизнесом будут направлены на усиление форм контроля, с тем чтобы сделать бизнес более сговорчивым. Выстраивая это взаимодействие, власть должна помнить, что сниженный ресурс рождает особые требования к паритетности вложений в любые проекты, поэтому ей не избежать собственных, в том числе финансовых, вложений в социальные проекты, чтобы не расплачиваться потом с бизнесом неоправданно дорогими преференциями.

Долгий период, когда отношения между двумя влиятельными акторами регулировались неформальными правилами, не может закончиться в одночасье. Доминирование неформальных практик над формальными при взаимодействии власти и бизнеса будет сохраняться не только в краткосрочной, но и в среднесрочной перспективе. Смена правил игры на региональном уровне всегда осуществлялась достаточно медленно. Такое положение дел можно было бы признать вполне приемлемым, если бы население выигрывало, а не проигрывало от доминирования неформальных договоренностей. Но пока в выигрыше остаются либо власть, либо бизнес, а интересы населения учитываются в последнюю очередь. Поэтому следует пусть медленно, но двигаться по пути формализации правил игры между бизнесом и властью. Это единственный выход в складывающейся ситуации, и думается, что он будет со временем найден. Война элит, из-за которой страдает в первую очередь население, не нужна никому, поэтому остается надеяться, что и у власти, и у бизнеса хватит здравого смысла без нее обойтись.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В МАЛЫХ РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ: ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА КАК РЕСУРС СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Анализ моделей взаимодействия власти и бизнеса на примере разного типа городов — имеющих градообразующие предприятия и не имеющих их — показал, что поселения с диверсифицированной структурой экономики более склонны к реализации модели партнерства, чем любые другие. Исследование не подтвердило того факта, что градообразующие компании во всех случаях вынуждены нести сверхнагрузки по содержанию социальной сферы города. Если они намеренно и жестко отказываются от подобных расходов, другие влиятельные акторы в лице власти и бизнеса начинают искать пути дальнейшего развития города. Поиск альтернативных форм и ресурсов развития социальной сферы городов не происходит быстро, но со временем проблемы социальных отраслей и населения все же удастся разрешить.

В последние годы бюджетные источники — если у главы компании есть ресурс авторитета и доверия в региональной власти — позволяют реализовывать все более расширяющийся круг проектов социальной направленности.

Это свидетельствует о том, что возможность поддержания социальной сферы в городе все больше зависит не только от наличной ресурсной базы, но и от политического капитала, успешности менеджмента команды и ее лидера, а также умения привлечь дополнительные ресурсы. Традиционный недостаток исходных ресурсов теперь не может служить основанием для отказа от поиска новых источников финансирования для развития социальной сферы.

Реализация патерналистской модели СП может иметь разные вариации: осуществляться с использованием стратегии тотального контроля или более мягкой стратегии взаимного компромисса, что зависит как от истории взаимодействия власти и компании, сложившейся в течение десятилетий, так и от степени доверия собственников и топ-менеджмента к власти. Попытки рационализировать расходы власти на содержание социальной сферы города нередко заканчиваются избранием на пост главы города человека корпорации со всеми вытекающими отсюда последствиями. Если власть и бизнес имеют одного лидера, возрастает вероятность возникновения неформальных договоренностей между акторами, попыток со стороны компании все в городе взять под свой контроль. Подобная стратегия сдерживает развитие других экономических акторов, общественных инициатив. С другой стороны, если к власти приходит топ-менеджер компании, его знание предприятия изнутри может помочь в реализации социальных проектов.

Если компания в силу тех или иных условий оказывается в кризисной ситуации, патерналистские стратегии и сформированное с их помощью позитивное отношение работников к компании оказывается мощным буфером, инструментом ее защиты. Таким образом реализация патерналистской стратегии не всегда столь нерациональна, как это кажется на первый взгляд. Однако нельзя не признать и того, что подобное поведение на поле СП может поддерживать иждивенческие настроения со стороны простых работников, постепенно приводя к необходимости все более и более увеличивать расходы компании на СП. Поиск баланса между устойчивостью компании, с одной стороны, и необходимостью решительного отказа от условий, способствующих формированию патерналистских установок у простых работников, с другой, заставляет разрабатывать новые формы реализации СП в городе и внутри самой корпорации, способствует рационализации политики.

Итак, проведенное исследование позволяет предположить, что доминирование той или иной модели во взаимоотношениях бизнеса и власти в ходе реализации СП на городском уровне определяется не только экономической и властной ресурсной базой двух ведущих акторов городского уровня, их готовностью искать компромиссы в ходе реализации социальных программ. В большей степени выбор модели взаимодействия обусловлен уровнем институционализации отношений власти и бизнеса, готовностью акторов к переходу от неформальных правил к организации специальных объединений и фондов, деятельность которых находится под публичным контролем и имеет прозрачную отчетность.

В подобной ситуации начинают играть существенную роль два базовых фактора. С одной стороны, уровень социального развития малого города становится все более зависимым от способности власти мобилизовать ресурсы местного бизнеса. Это напрямую связано с уровнем интеграции бизнеса и власти, готовностью предпринимателей помогать местному сообществу. С другой — СП в малом городе зависит от отношений местной власти с областной администрацией, которая выступает важным ресурсным центром при реализации социальных программ.

Диверсификация экономики в малых городах сопровождается реализацией партнерской модели взаимодействия между бизнесом и властью, однако наиболее развитые формы она приобретает только тогда, когда в процессе подобного взаимодействия формируются общественные институты в виде ассоциаций. Именно они становятся незаменимыми посредниками в сотрудничестве власти и бизнеса при реализации социальных проектов и программ. Исследование еще раз подтвердило тот факт, что ресурс общественных организаций бизнеса в виде ассоциаций и фондов может играть заметную роль в условиях малых городов, способствуя активизации участия бизнеса в СП. И происходит это тем успешнее, чем в большей степени местная власть согласна быть не просителем, не ментором, а партнером бизнеса на поле СП.

НЕФОРМАЛЬНЫЕ КОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ, ВЛАСТЬ И БИЗНЕС НА ПОЛЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И НОВЫЕ ПРАВИЛА

Проведенное исследование подтверждает, что ресурсы для развития социального партнерства между властью, бизнесом и гражданским обществом в российских регионах только формируются. Наблюдаются большие различия в темпах развития разных типов неформальных коммерческих организаций (НКО). НКО, непосредственно занимающиеся реализацией гуманитарных программ, оказываются в лучшем положении по сравнению со всеми остальными.

Объективные тенденции заставляют акторов бизнеса инициировать участие НКО в реализации гуманитарных программ, однако очевидно, что масштаб будущего взаимодействия во многом будет определяться потенциалом самих НКО, их активностью в работе с местным сообществом, авторитетом у населения и бизнеса, способностью реализовывать неконфликтные стратегии, что превращает НКО из борцов с несправедливостью в организационный и экспертный ресурс при реализации СП как для бизнеса, так и для власти.

Фрагментарно реализуемая сегодня практика государственных заказов для НКО, инициированная различными департаментами социальных отраслей, действующими в городских и областных администрациях, дает весьма обнадеживающие результаты, как и практика участия НКО в разработке и экспертизе проектов, направленных на перестройку работы социальной сферы региона, также инициированных властью. Но чтобы такие формы отношений власти и НКО превратились в рабочие, каждый из акторов должен до них дорасти. Данные технологии не тиражируются автоматически, часто они зависят от конкретных людей. Пока институт НКО как действующий актер в регионах весьма уязвим.

Бизнес продолжает относиться к НКО противоречиво, хотя уровень доверия к ним по сравнению с властными структурами все же значительно выше и имеет тенденцию к дальнейшему росту. НКО можно контролировать и спрашивать с них за результат, чего не скажешь о власти. Объективные тенденции все в большей степени заставляют бизнес обращаться к возможностям НКО. Именно НКО сегодня являются организациями, способными обеспечить реализацию проектов, непосредственно связанных с низовыми инициативами. Однако как быстро этот процесс будет развиваться вглубь, во многом зависит от того, смогут ли НКО взять на себя исполнение новых функций, прежде всего экспертных и организационных, чтобы превратиться из просителя денег в равноправного партнера бизнеса и власти.

Проведенный анализ позволяет с осторожностью говорить о том, что в регионах постепенно формируется новый игрок на поле СП в лице НКО.

Но станет ли он сильным игроком, способным на самостоятельные шаги, с которыми должны будут считаться и власть, и бизнес, покажет время. Пока, как часто бывает в начале пути, проблем с НКО, с их взаимодействием с властью и бизнесом в сфере СП гораздо больше, чем побед.

Одной из основных проблем взаимодействия НКО с властью и бизнесом остается проблема доверия, но она может быть решена только в том случае, если каждый из акторов будет готов изменить привычные схемы взаимодействия друг с другом.

Власть, к примеру, согласится передать реализацию отдельных социальных проектов, важных для местного сообщества, НКО, которые, в свою очередь, будут способны активно включиться в осуществление государственных заказов. Для того чтобы это произошло, власть должна забыть о предубеждениях и доверить решение части социальных проблем территорий общественным организациям. НКО должны будут перейти от критики власти к поиску реальных механизмов совместной деятельности на поле СП. Однако реализация подобного сценария возможна только в том случае, если НКО будут располагать необходимым экспертным и деятельностным потенциалом, который они согласны направить не только на критику, но и на реализацию конкретных программ и проектов, позволяющих смягчить существующие проблемы в социальной сфере. Это не означает, что власть не заслуживает подобной критики, но если взаимодействие будет строиться только на противостоянии, оно фактически лишается перспектив.

Бизнес, со своей стороны, должен отвыкнуть следовать сложившимся предубеждениям и начать оценивать работу НКО не по привычным, во многом стереотипным, представлениям, а ориентируясь на реальные результаты тех социальных проектов, которые выполнялись НКО.

В любом случае, лучше чем НКО с локальными территориями никто работать не умеет, и вряд ли бизнес захочет брать на себя высокие социальные нагрузки для реализации тех или иных проектов. Всякие усилия имеют свою цену и своих исполнителей, которые справляются с поставленными задачами лучше других.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: НЕ СТОИТ ПЕРЕОЦЕНИВАТЬ БИЗНЕС КАК СУБЪЕКТ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Проведенное исследование позволяет утверждать, что взаимодействие власти и бизнеса в сфере СП представляет собой не просто стремление оказать ту или иную помощь населению, а является *попыткой установления политического баланса сил между двумя влиятельными акторами*. Это означает, что СП, направленная на развитие местного сообщества, определяется не только экономическим потенциалом региона, но и силой власти как политического актора.

Именно поэтому не стоит переоценивать действия бизнеса в пространстве СП и представлять ситуацию так, что в скором времени бизнес возьмет на себя значительную долю забот, которые должно нести на себе государство. Несмотря на существенную помощь, которую оказывает бизнес региональной власти при реализации социальных программ для местного сообщества, не следует строить по этому поводу необоснованных иллюзий. У бизнеса были, есть и будут свои стимулы и свои ограничения для участия в СП местного сообщества. Он всегда будет выступать лишь *дополнительным игроком* по отношению к власти на социальном пространстве региона, что обусловлено прежде всего сущностью предпринимательского поведения.

Бизнесу всегда более интересно реализовывать свои цели, а не цели партнеров, пусть даже среди партнеров присутствует власть, в лояльности которой он всегда заинтересован. Также бизнесу всегда было важно и особенно важно теперь, когда нарастает конкуренция, продвигать имидж компании. В результате бизнесу выгоднее действовать от своего имени, чем участвовать в интегрированных проектах. В первую очередь это относится к крупному бизнесу. И его вполне можно понять. Малый и средний бизнес более склонен к взаимодействию по поводу социальных проектов с властью и даже согласен иногда забыть об имиджевой политике, но только в том случае, если ни один из участников такого взаимодействия в результате не получает конкурентных преимуществ перед другими игроками.

Но не только мотивационная структура бизнеса ограничивает его участие в СП. Порой власть своими действиями, постоянным напоминанием бизнесу о его долгах перед обществом порождает у бизнеса желание скрыться от своих социальных обязательств или выполнять их в инициативном порядке по своему усмотрению. Стремление власти апеллировать только к социальной ответственности или моральным обязательствам часто не приносит должных результатов, и этому есть простое объяснение. Моральных стимулов, чтобы повернуть бизнес к нуждам территории, сегодня явно недостаточно.

Проведенное исследование с полным основанием позволяет говорить о том, что отношения власти и бизнеса сегодня все в большей степени начинают строиться по модели торга, что предопределяет спектр возможных договоренностей в контексте рационального обмена возможностями: предпочтениями, организационной поддержкой бизнеса со стороны власти, снижением налогового бремени, информационной открытостью в обмен на денежные и иные ресурсы бизнеса.

Но это вовсе не означает, что сегодня у региональной власти уменьшились стимулы для привлечения бизнеса к участию в СП. В 2006 г. появился важный фактор, который позволяет активизировать действия власти в сфере СП региона и косвенно стимулировать участие бизнеса в ней, — реализация национальных проектов. Вброс средств в социальные отрасли региона со стороны федерального центра способствовал активизации работы региональной власти в заданном направлении. Бизнес, со своей стороны оценив усилия региональной власти, стал вкладывать свои средства в социальные проекты на паях с властью, что вызвало оживление и породило надежду на будущие позитивные изменения у работников социальных отраслей.

Несмотря на обозначенные позитивные тенденции, с уверенностью можно говорить о том, что вложения бизнеса в СП своих территорий не будут бесплатными для власти. Чем крупнее компания, тем более независимо она будет позиционировать себя по отношению к местной власти. В этом случае власть должна вести взвешенную и рациональную политику ради того, чтобы быть интересным и полезным партнером для бизнеса.

Новый шаг в осознании закономерностей формирования СП на региональном уровне, предпринятый на примере трех российских регионов, не только позволил понять некоторые особенности взаимодействия власти и бизнеса в сфере СП, но и поставил перед исследователями ряд новых вопросов.

Актуальность продолжения анализа СП регионального уровня усиливается вступлением в силу нового законодательства о разграничении полномочий между уровнями власти. Ситуация, когда многие российские города фактически получили право на сворачивание части своих социальных программ, совсем не означает, что они повсеместно перестают быть реальными действующими лицами на поле СП. Ответы на вопросы: при каких условиях

и почему местные власти продолжают развивать социальные программы, находя для этого собственные ресурсы или привлекая для этого ресурсы партнеров, — могло бы дать новое исследование, проведенное в больших и малых городах с разной ресурсной базой.

Пока не решенным и не менее важным, учитывая уровень социально-экономической и территориальной дифференциации, которая существует в современной России, остается вопрос о типологии моделей СП, характерных для разного типа поселений. Особенно актуально, на наш взгляд, в дальнейшем описать группу факторов, которые реально предопределяют характер СП в городах-миллионниках, а также в крупных городах, не являющихся областными центрами. Это обогатит наши представления о феномене СП в современной России и позволит прояснить закономерности проведения СП в российских регионах и поселениях разного типа.

ЛИТЕРАТУРА

- Александрова А., Беляков И., Никонова Л., Чагин К.* Мониторинг социальных программ: практические примеры. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2005
- Алейниченко Э.* Тенденции и возможности развития корпоративной благотворительности в России // Государственное управление в XXI в.: традиции и новации. — М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, 2006. С. 498–501.
- Бизнес как субъект социальной политики: должник, благодетель, партнер? / Под ред. С. В. Шишкина. — М.: ГУ-ВШЭ, 2005.
- Город и бизнес: формирование социальной ответственности российских компаний / Под ред. М. Либоракиной. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.
- Градообразующее предприятие и управление социальной сферой малого северного города: социологический анализ / В. Г. Попов, В. В. Китаев, Н. Г. Чевтаева, О. И. Лагно. — Екатеринбург: УрАГС, 2004.
- Козырева П.* Новые тенденции в предоставлении социальных гарантий и льгот на предприятиях // Россия реформирующаяся: Ежегодник-2005. — М.: ИС РАН, 2006.
- Литовченко С. и др.* Доклад о социальных инвестициях в России. — М., 2004.
- Отношение общества и его ключевых групп к филантропической деятельности в России. — М.: Агентство социальной информации, 2003.
- Панпэ Я.* Закат российских чеболей // Эксперт. № 12. 2003. С. 26–31.
- Перегудов С.* Корпорации, общество, государство: эволюция отношений. — М., 2003.
- Полищук Л.* Бизнесмены и филантропы // Pro et Contra. 2006. № 1 (31).
- Рябов А.* Самобытность вместо модернизации: Парадоксы российской политики в постстабилизационную эру. — М.: Московский центр Карнеги, 2005.
- Севортьян А., Барчукова Н.* Некоммерческий сектор и власть в регионах России: пути сотрудничества. Результаты исследований. — М., 2002.
- Силаев Н.* Просвещенная олигархия // Эксперт. 2006. № 13. С. 84–91.
- Туркин С.* Социальные инвестиции в бизнесе. — М.: Русский университет, 2003.
- Черныш М., Иванова Е.* Корпоративная социальная ответственность: общественные ожидания. — М., 2004.
- Чирикова А.* Социальная политика в монопрофильном городе: корпорация и власть // Социальная политика бизнеса в российских регионах. — М.: ИНИОН РАН, 2005.
- The Annual Report on Philanthropy for the Year 2004 (2005) Giving USA Foundation.
- Burke E.* Corporate community relations. — Praeger Publishers, 1999.
- A European Roadmap for Businesses: Towards a Sustainable and Competitive Enterprise. CSR Europe, 2005.
- Porter M., Kramer M.* The Competitive Advantage of Corporate Philanthropy // Harvard Business Rev. 2002. Dec. P. 57–68.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ: ЧТО ЗНАЕТ О НИХ НАСЕЛЕНИЕ¹

Корчагина И.И., к. э. н., старший научный сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения РАН
Прокофьева Л.М., к. э. н., ведущий научный сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения РАН

Опыт, полученный в ходе реализации реформы социальной защиты, показал, что при проведении любых изменений в социальной сфере информирование общества о содержании всех нововведений должно стать неотъемлемой частью работы как на стадии подготовки соответствующих проектов, так и при воплощении их в жизнь.

Работа посвящена оценке осведомленности многодетных семей о региональных программах социальной поддержки и анализу причин отказа нуждающихся обращаться в органы системы социальной защиты.

Показано, что, несмотря на наличие разветвленной системы социальных программ, реализуемых в регионах, население слабо информировано о них. По крайней мере, половина семей с высоким риском бедности ничего не знает о программах системы социальной защиты, в том числе треть опрошенных ими даже не интересуется.

Уровень осведомленности зависит от региона проживания: чем более широкий круг мер социальной поддержки многодетных семей реализуется в регионе, тем сложнее семьям получить информацию обо всем спектре предоставляемой помощи. Вместе с тем более высокий уровень возможностей для самообеспечения, который предоставляют экономически развитые регионы, снижает у семей интерес к социальным программам, поскольку они в любом случае не способны обеспечить даже минимальный уровень благосостояния многодетной семьи.

Становление рыночных отношений в России обострило проблему высоких социальных рисков, априори существующих для многодетных семей. В настоящее время появление уже первого ребенка в семье повышает риск бедности, а многодетность делает ее бедной в подавляющем числе случаев. По данным специальных исследований, в настоящее время самые бедные в России — семьи с детьми, особенно многодетные и неполные: 75% полных семей с тремя и более детьми и 87% неполных с тем же количеством детей попадают в категорию бедных (для сравнения: по тем же данным, риск бедности для супругов без детей составляет 16%) [Анализ..., 2007].

Высокий риск бедности для семей с детьми наблюдается на фоне глубокого демографического кризиса, связанного с активным старением и проблемами воспроизводства населения России. Доля семей с детьми в общем числе домохозяйств, по данным переписи 2002 г., составила 40% и имеет тенденцию к дальнейшему снижению. При этом доля многодетных семей (с тремя и более детьми) составила только 2,6% от общего числа домохозяйств [Анализ..., 2007]. За исключением нескольких регионов Северного Кавказа, многодетность в России по демографическому определению ближе к средне-

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (грант № 08-02-00083а).

детности: в 75% случаев это семьи с тремя детьми, а пять и более детей имеют менее 10% многодетных. Многодетность больше распространена в сельских поселениях, где доля таких семей в общем числе домохозяйств в 3 раза выше, чем в городах.

Неоднородность многодетных семей, с точки зрения мотивации многодетности, степени ответственности за судьбу своих детей и их воспитание отмечалась во многих исследованиях социологов [Ачильдиева, 1990; Прокофьева, 1992; Саралиева З. и др., 2006; Овчарова Л.Н., Попова Д.О., 2005]. Кроме того, ярковыраженный региональный характер многодетности в России определяет необходимость учета сложившейся картины при выработке политики поддержки семей с тремя и более детьми на федеральном уровне.

Риск бедности многодетных семей вследствие высокой иждивенческой нагрузки может смягчаться мерами социальной политики, осуществляемыми преимущественно через систему социальной защиты. Подчеркнем, что в рамках действующего законодательства политика поддержки отдельных категорий семей, за исключением федеральных льготников, формируется на региональном уровне.

Если обратиться к институциональным принципам организации системы социальной защиты в условиях рыночной экономики [Институциональная экономика..., 2007], то эффективными считаются программы, которые, во-первых, осуществляют помощь только нуждающимся, во-вторых, максимально охватывают целевую группу, на поддержку которой они направлены. Соблюдение первого из обозначенных принципов обеспечивают соответствующие нормативные документы, определяющие правила входа в программы, и работники системы социальной поддержки населения, реализующие их на практике. Реализация второго принципа полностью зависит от активности самого потенциального участника программы, желания и возможности получить нужную информацию и адекватно ею пользоваться, поскольку большинство действующих в современной России программ социальной поддержки функционирует на основе заявительного принципа.

Внимание исследователей в большей степени сосредоточено на анализе нормативных и финансовых аспектов реализуемых программ социальной поддержки в плане выполнения обязательств перед теми, *кто уже заявил свои права* на получение денежных выплат, льгот и других видов социальной помощи, и выработке подходов к комплексной оценке реального распределения социальных услуг между различными группами населения [Александрова А.Л., Овчарова Л.Н., Шишкин С.В., 2003]. Вопросам же доступности социальных программ, с точки зрения информированности населения, уделяется не столь много внимания: видимо, подразумевается, что все заинтересованные лица априори знают о существовании социальных программ. Предполагается, что если семья нуждается, то так или иначе будет искать пути выхода из ситуации, в том числе и через систему социальной защиты. Между тем исследования на уровне регионов показывают недостаточно развитую систему оповещения населения через средства массовой информации. Так, по итогам опроса², проведенного республиканским информационно-аналитическим центром молодежи Кабардино-Балкарской Республики (КБР) («РИАЦ») при Министерстве КБР по делам молодежи, физической культуре и туризму, 16% населения недовольны освещением работы государственных

² Опрос граждан Кабардино-Балкарской Республики был проведен в сентябре-декабре 1999 г., объем многоступенчатой выборки составил 505 человек, <http://www.nalnet.ru/minmol/sait/analizsoz.html>.

органов социальной защиты населения в средствах массовой информации, большинство (40%) поставили оценку «удовлетворительно», на «хорошо» освещение работы органов социальной защиты оценило 16% респондентов, при этом высока численность людей, затруднившихся с ответом (27%), а значит, не интересующихся работой органов социальной защиты. Вследствие того, что вопросы, связанные с деятельностью программ социальной защиты населения, недостаточно широко освещаются в средствах массовой информации, а население не проявляет должного интереса к ним, более половины опрошенных ничего не знают о реформах в работе органов социальной защиты населения, проводимых в последние годы, а более трети имеют лишь частичную информацию. В результате этого половина респондентов низко оценили эффективность управления системой социальной работы республиканскими и муниципальными органами власти.

Слабая информированность населения — конечно, не единственное, но весьма уязвимое место нынешней реформы социальной сферы. С этой точки зрения показательно обследование, проведенное аналитическим центром Юрия Левады (Левада-Центр) в январе 2005 г., в котором респондентам предлагалось ответить на следующие вопросы:

- *Знаете ли Вы, в чем заключается жилищно-коммунальная реформа?*
- *Знаете ли Вы, в чем заключается готовящаяся сейчас реформа здравоохранения?*
- *Знаете ли Вы, в чем заключается готовящаяся сейчас реформа образования?*

Результаты говорят о катастрофически низкой информированности населения о проводимых реформах [Общественное мнение, 2005]. Достаточно хорошо были информированы о планируемых мероприятиях только 4—6% опрошенных, большинство же ничего не знали о глобальных изменениях в социальной сфере или имели о них весьма смутное представление. По данным обследования того же центра, более 80% опрошенных ничего не слышали или слышали совсем мало, для того чтобы понимать, в чем суть развернутых осенью 2005 г. национальных проектов в области образования, здравоохранения, сельского хозяйства и обеспечения населения жильем.

Невысокий уровень информированности отмечается не только в отношении социальных программ федерального уровня, но и в отношении масштабных государственных мероприятий социального характера. Так, по данным ВЦИОМа, о том, что 2008-й объявлен Годом семьи, ничего не знает 1/4 часть респондентов, при этом только 23% опрошенных смогли назвать те или иные мероприятия в рамках Года семьи. Участвовали же в мероприятиях лишь 2% опрошенных: как правило, это те, чьим семьям была оказана помощь, или те, кто побывал на концертах, праздниках, соревнованиях и других мероприятиях, проводимых в парках и клубах [Пресс-выпуск ВЦИОМ № 957, 2008].

Между тем право на получение информации является одним из важных прав человека, значимость которого в сознании населения постоянно растет. По данным Левада-Центра, доля респондентов, признающих право на получение информации в качестве наиболее важного, с 1994 по 2005 г. выросла почти в 2,5 раза (с 8 до 19%) [Общественное мнение, 2006].

Оценка информированности населения и, в частности, многодетных семей о социальных программах, проводимых в регионе проживания, стала целью нашего исследования. Для эмпирического анализа была выбрана единственно возможная база данных Национального обследования благосостоя-

ния домохозяйств и участия в социальных программах (НОБУС)³, поскольку оно было проведено специально для получения подробной информации о доступности социальных услуг для населения по отдельным социальным сферам. Обследование помогает не только ответить на вопрос: какую роль социальные программы играют в жизни многодетных семей — но и понять, насколько хорошо они информированы о региональных программах социальной помощи?

КАКУЮ ПОМОЩЬ СЕМЬИ ПОЛУЧАЮТ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ?

Прежде чем перейти к вопросам информированности многодетных семей о социальных программах, воспользуемся данными обследования НОБУС и посмотрим, какая же помощь на региональном уровне доступна этой наиболее уязвимой категории населения.

В начале экономических реформ 1990-х гг., усугубивших материальное положение семей с большим числом иждивенцев, среди которых преобладают дети, был принят специальный Указ Президента РФ «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»⁴.

Согласно данному указу, многодетным семьям предоставлялось право на ряд натуральных льгот, самой важной и эффективной из которых была скидка при оплате услуг ЖКХ (в размере не ниже 30%). Тем же указом предписывалось принимать детей из многодетных семей в дошкольные учреждения в первую очередь и обеспечивать их бесплатными лекарствами. Детям школьного возраста за государственный счет полагалось предоставление школьной и спортивной формы, питания в школе или ПТУ и бесплатный проезд на городском транспорте. Кроме того, всем детям из многодетных семей предоставлялось право на бесплатное посещение один день в месяц музеев, выставок, парков культуры и отдыха.

Целый ряд пунктов указа был направлен на обеспечение условий для повышения экономической активности многодетных семей: предписывалось оказывать необходимую помощь многодетным родителям, желающим организовать свое дело (крестьянские, фермерские хозяйства, малые предприятия и т. д.), обеспечивать выделение для этих целей земельных участков, а также предоставлять льготы по взиманию земельного налога и арендной платы в виде полного или частичного освобождения от налога на определенный срок либо понижения ставок налога; предоставлять безвозмездную материальную помощь либо беспроцентные ссуды для возмещения расходов на развитие крестьянского или фермерского хозяйства; предусматривать полное или частичное освобождение от уплаты регистрационного сбора с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью; содействовать предоставлению многодетным семьям льготных кредитов, дотаций, беспроцентных ссуд на приобретение строительных материалов и строительство жилья. При разработке региональных программ занятости предлагалось первоочередное трудоустройство многодетных родителей, предоставление им возможности работы на условиях гибких форм заня-

³ «Национальное обследование благосостояния домохозяйств и участия в социальных программах» — НОБУС — было проведено Росстатом в 2003 г. Выборка содержит более 44,5 тыс. домохозяйств, в которых проживают более 117 тыс. человек из 79 регионов России. Большой объем выборки позволяет получить репрезентативные оценки на общероссийском, поселенческом и региональном уровнях для 46 субъектов РФ.

⁴ Указ Президента Российской Федерации № 431 от 05.05.1992 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей».

тости, организация их обучения и переобучения с учетом потребностей экономики региона.

Важно подчеркнуть, что Указ Президента «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» носил рекомендательный характер и не был обязателен для исполнения. Субъектам Российской Федерации было предложено самим определить категории семей, которые относятся к многодетным и нуждаются в дополнительной социальной поддержке с учетом национальных и культурных особенностей в социально-экономическом и демографическом развитии региона. Указ положил начало разработке специальных региональных программ поддержки многодетных семей в ряде субъектов Федерации⁵, которые ввели дополнительные виды помощи: расширение льгот при оплате детских дошкольных учреждений, бесплатные учебники и путевки в детские лагеря, а также введение региональных пособий многодетным семьям. В результате такой политики в России сформировалось дифференцированное социальное пространство в части государственной поддержки многодетных семей, поэтому в настоящее время ее содержание и уровень зависят от места проживания семьи.

Основным практически реализуемым направлением поддержки многодетных семей в субъектах Российской Федерации является целевая помощь, предоставляемая преимущественно в натуральной форме. Вместе с тем в упомянутом выше указе речь шла о реализации двух направлений политики: стимулировании активности со стороны семьи в самообеспечении и социальной поддержке детей в этих семьях. Если второе направление имеет уже свою историю и законодательную базу, то первое до сих пор не получило должного развития ни на федеральном, ни на региональном и местном уровнях. Поэтому большинство многодетных семей рассматривают систему социальной поддержки лишь как государственный институт, предоставляющий денежные выплаты, льготы и другие виды натуральной помощи, и не воспринимают его как агента, способствующего социальному развитию и расширению возможностей по реализации имеющегося трудового потенциала.

Подчеркнем, что многодетные семьи традиционно относятся к группе экстремальной бедности, а значит, они в своем большинстве являются потенциальными получателями социальной помощи бедным. Эта помощь может оказываться как в денежном (субсидии, пособие по бедности, единовременная материальная помощь, компенсации и другие выплаты), так и в натуральном виде (продукты питания, топливо, одежда, обувь, медикаменты и т. д.), а также в виде бесплатных социальных услуг (бесплатные образовательные, медицинские и пр. услуги).

Самой распространенной социальной программой для бедных семей с детьми является ежемесячное пособие гражданам, имеющим детей в возрасте до 16 (18) лет. Несмотря на то что по закону это детское пособие должно выплачиваться только малоимущим семьям, в целом по стране его получают около 60% семей с детьми, среди многодетных доля получающих пособие доходит до 80%.

Высокая распространенность детских пособий не связана с какой-либо значимостью этого вида помощи для бюджета семей-получателей. Несмотря на некоторое повышение его размера в отдельных регионах России, в целом оно настолько мало (в среднем 100 руб. по стране на одного ребенка из полной

⁵ Подробно о региональных программах поддержки многодетных семей см.: Анализ социально-экономического положения многодетных семей. Коллективная монография. — М.: Минздравсоцразвития РФ, 2007.

малоимущей семьи), что не является значимой материальной помощью даже для самых бедных семей: его доля в доходах всех семей с детьми составляет менее 4%, а в доходах многодетных не превышает 6% [Анализ., 2007].

Другой вид денежной помощи бедным — адресная государственная социальная помощь — может предоставляться ежемесячно или единовременно. В отличие от ежемесячного пособия на ребенка, масштабы данной социальной программы намного скромнее (рис. 1). Единовременное пособие выдается в случае тяжелой жизненной ситуации под конкретные нужды или проблемы, с которыми домохозяйство самостоятельно не может справиться, ежемесячное же назначается семьям с высоким риском бедности (многодетные, неполные семьи, инвалиды, одинокие пенсионеры) на определенный срок (как правило, от трех месяцев до года). В связи с тем что семьи с детьми, особенно многодетные, отличаются более высокими рисками бедности, они чаще других являются адресатами ежемесячного денежного пособия, а максимальный охват наблюдается среди неполных многодетных семей (22%). Что касается единовременного денежного пособия, то особенность его предоставления — для решения конкретных проблем — ограничивает участников этой программы во всех группах населения. Доля домохозяйств, получающих его, невелика — всего 2,6% от всей совокупности, однако среди многодетных семей доля получателей несколько выше (рис. 1). Почти половине домохозяйств единовременное денежное пособие предоставили органы социальной защиты, треть домохозяйств получили пособие от предприятия, где работают члены семьи, и в 20% случаев ее предоставили местные органы власти.

Государственная социальная помощь малообеспеченным в виде денежных выплат затронула лишь 8% всех опрошенных домохозяйств, и доля ее в располагаемых ресурсах⁶ получателей в среднем немногим более 5%. Как было показано, она в большей степени предоставляется семьям с детьми, однако реальный ее вклад в доходы даже этих семей не очень значителен (7%).

Что касается наименее защищенных семей с детьми, то треть неполных многодетных семей являются получателями того или иного вида денежной помощи, но несмотря на столь значительный охват, распределение средств происходит не в их пользу. Анализ размера выплат показывает, что в среднем на члена семьи без детей выплачивается почти в 2 раза больше, чем на одного человека в неполной многодетной семье. Еще ниже размер помощи в расчете на одного человека в многодетных семьях с двумя родителями: им выплачивается в 2,5–3,2 раза меньше в зависимости от типа пособия.

Таким образом, размер выплат непропорционален размеру семьи, а значит, эффективность такой помощи для многодетных ниже, чем для других семей. Оказываемая помощь не позволяет решить основные проблемы многодетных, компенсируя лишь незначительную часть недостающих ресурсов.

Конечно, размер помощи зависит от типа населенного пункта и региона проживания: в крупных городах и регионах-донорах денежные выплаты выше, а в мелких населенных пунктах и на селе помощь чаще оказывается в натуральном виде.

Результаты нашего исследования свидетельствуют о том, что на региональном уровне сложилась разветвленная система неденежных форм поддержки, которая включает бесплатные обеды или продуктовые наборы, услуги здравоохранения, бытовые, физкультурно-оздоровительные,

⁶ Здесь и далее располагаемые ресурсы — сумма всех денежных доходов и полученных в натуральном выражении выплат и услуг.

Рис. 1. Доля домохозяйств, получающих ежемесячное и единовременное денежное пособие в зависимости от категории домохозяйства, %*



* Здесь и далее если не указано иное, источник: расчеты авторов по данным НОБУС, 2003.

культурно-массовые и образовательные услуги. Программа обследования НОБУС позволяет в данном случае принимать во внимание не только трансферты от государства (муниципалитетов), но и программы, проводимые предприятиями (организациями), а также благотворительными организациями и частными лицами.

Необходимо отметить, что при достаточно большом разнообразии форм региональных социальных программ масштабы охвата домохозяйств этими программами ограничены — в среднем они охватывают 20% многодетных домохозяйств. Самыми востребованными среди многодетных домохозяйств являются бесплатные обеды и бесплатные продуктовые наборы нуждающимся (рис. 2).

Если рассматривать доступность программ социальной поддержки для заявителей, то она достаточно высока: только около 10% из тех, кто обращался в органы социальной защиты, получили отказ. Причины отказа в большинстве случаев не носят системного характера, но можно выделить два фактора отказа: отсутствие денежных ресурсов у органов социальной защиты и отсутствие прав на помощь, за которой обратились респонденты. При этом в связи с отсутствием ресурсов в органах социальной защиты чаще в помощи отказывают неполным многодетным семьям.

Обратимся к результатам других исследований, которые показывают, что, несмотря на наличие разветвленной системы социальных программ в регионах, население недовольно работой органов, реализующих данные программы [Вопросы..., 2003]. На вопрос об удовлетворенности полученной

Рис. 2. Доля домохозяйств, получающих бесплатные обеды и бесплатные продуктовые наборы в зависимости от категории домохозяйства, %



помощью положительно отвечают только 60% семей с детьми, обратившихся в учреждения социальной защиты и социального обслуживания и получивших ее. Что же не устраивает остальные 40%? Прежде всего мизерный размер, будь то ежемесячные детские пособия или адресная помощь. Почти 90% семей указали именно эту причину. Остальные отмеченные причины связаны с принятыми правилами, регламентирующими предоставление помощи (неправильно, по мнению семьи, определяется ее состав или слишком короткий срок назначения жилищной субсидии), а также с процедурой оформления (слишком много бумаг, много бюрократии). По поводу плохой организации работы учреждений социальной защиты высказалось 6% респондентов.

Все перечисленные претензии относятся в основном к размеру помощи и форме ее предоставления. В сопоставлении с возможностями социальной защиты и еще только развивающихся учреждений социального обслуживания это говорит только об одном: нельзя с помощью социальной защиты решить вопрос бедности при условии, что бедными, по крайней мере по легальным доходам, является значительная доля семей с детьми.

Завершая обзор программ поддержки многодетных семей, обратимся к проблеме регионального неравенства в доступе к ним. Анализ принятой в регионах системы мер социальной поддержки многодетных семей и ее динамика в последние несколько лет позволили выделить три типа региональной социальной защиты многодетных [Анализ., 2007]:

Тип 1 — слабая социальная защищенность многодетных семей (льготы, выплаты и другие виды социальной поддержки практически остаются на уровне, установленном Указом Президента РФ от 05.05.1992 № 431, а по отдельным видам льгот произошло сокращение).

Тип 2 — средняя социальная защищенность многодетных семей (в 1993–2004 гг. к льготам, выплатам и другим видам социальной поддержки, установленным Указом Президента РФ от 05.05.1992 № 431, добавились льготы, выплаты и т. д. либо были расширены действовавшие до этого льготы. При этом после 2005 г. ничего не изменилось).

Тип 3 — высокая социальная защищенность многодетных семей (к льготам, выплатам и другим видам социальной поддержки, установленным указом Президента РФ от 05.05.1992 № 431, а также дополнительным местным льготам и т. д., действовавшим в 1993–2004 гг., после 2005 г. были добавлены льготы, выплаты и другие виды социальной поддержки либо были расширены действовавшие до этого).

К первому типу регионов на сегодняшний день относятся 11 субъектов РФ, среди которых только один отличается высоким уровнем экономического развития (Ямало-Ненецкий АО) как регион нефте- и газодобычи (*табл. 1 Приложения*).

Однако, как известно, наполняемость местных бюджетов не всегда напрямую зависит от развития промышленности в регионе, скорее, решающую роль здесь играет формальная географическая принадлежность владельцев этих предприятий (где зарегистрирована фирма и платит основные налоги). Остальные регионы группы — в основном территории высокой многодетности и низких возможностей региональных бюджетов (основная отрасль — сельское хозяйство). Наибольшее число регионов (63 субъекта Федерации) относится ко второму типу. Здесь представлены все федеральные округа, в данную группу попало 15 регионов—доноров федерального бюджета или почти четверть регионов этой группы.

Самая высокая концентрация регионов — доноров федерального бюджета оказалась в группе регионов третьего типа: к их числу относятся 7 из 11 регионов этого типа.

Результаты проведенного анализа региональных различий в сфере социальной поддержки многодетных семей свидетельствуют о том, что для большинства субъектов Российской Федерации характерна незначительная доля семей с тремя и более детьми в общем числе домохозяйств, что создает предпосылки для оказания таким домохозяйствам довольно существенной социальной поддержки, которая из-за малочисленности многодетных семей не является слишком большим бременем для региональных бюджетов. В организации этой помощи регионы руководствуются рамками Указа Президента РФ от 05.05.1992 № 431. Иная ситуация характерна для национальных республик и некоторых территорий юга страны с более значительной долей многодетных семей. В этих территориях положительное отношение власти и общества к традициям многодетности сочетается с меньшими возможностями поддержки многодетных семей из региональных бюджетов. Экономически развитые регионы, хотя и не все из них, как правило, предоставляют многодетным семьям более широкий набор мер социальной защиты семей.

ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ О СУЩЕСТВУЮЩИХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММАХ

Участие населения в региональных и муниципальных социальных программах призвано облегчить тяжелое материальное положение бедных, однако значительная часть нуждающихся даже не знают о существовании такого рода программ. Низкий уровень информированности проявляется не только в отношении масштабных программ федерального уровня, но и характерен для региональных программ социальной помощи. Это подтверждают результаты обследования НОБУС, в котором все респонденты отвечали на вопрос: *Оцените, пожалуйста, насколько Вы осведомлены о программах социальной помощи, которые реализуются в Вашем регионе?* Ответы могли быть следующие: *осведомлен/а достаточно хорошо, кое-что знаю (слышал/а), ничего не знаю, не интересуюсь, затрудняюсь ответить*. Большинство респондентов определились с ответом (только 5% испытывали затруднения с ответом).

Проведенный анализ показал слабую осведомленность населения о социальных программах: в целом в стране менее 7% населения считают, что они достаточно хорошо осведомлены об этих программах, 60% ничего не знают, в том числе пятая часть респондентов даже не интересуется ими. Важно то, что осведомленность среди небедных домохозяйств выше, чем среди бедных (62 против 57%), при этом 19% бедных не интересуются социальными программами. Даже члены домохозяйств, дети которых получают ежемесячное пособие, и, следовательно, имеют статус малоимущих, не очень информированы о других программах социальной помощи в регионе проживания: 58% ничего о них не знают, в том числе 18% даже не интересуются. Еще хуже осведомлены о социальных программах люди, получающие социальную пенсию и, как правило, проживающие в семьях с низким достатком: 64% ничего не знают о них или не интересуются.

Несмотря на то что интерес к программам социальной помощи среди многодетных семей несколько выше, чем у других семей, его также нельзя

назвать высоким. Около 50% неполных многодетных семей и чуть меньше многодетных семей с двумя родителями знают или хотя бы что-то слышали о программах социальной помощи, и только около 10% многодетных семей считают, что достаточно хорошо осведомлены о них (рис. 3).

Обращает на себя внимание тот факт, что среди многодетных семей доля не интересующихся социальными программами лишь незначительно меньше, чем в совокупности бездетных (14 против 19%), в то время как уровень бедности среди многодетных в несколько раз выше.

Таким образом, семьи, имеющие высокий риск малообеспеченности, а значит, в первую очередь нуждающиеся в помощи государства, в своей массе слабо информированы о программах социальной помощи в регионе проживания, и почти пятая часть из них ими даже не интересуется. Объясняется это не только пассивностью малоимущего населения, но и маленьким размером помощи и ее низкой значимостью для бюджета семьи.

Высокая региональная дифференциация наблюдается в России не только по уровню экономического развития, доходной обеспеченности и социальной защищенности населения, она проявляется и в его информированности о существующих мерах социальной поддержки, реализуемых в регионе проживания. По данным НОБУС, доля населения, имеющего о социальных программах хоть какие-то сведения, колеблется от 27 до 55% (рис. 4), а доля тех, кто хорошо осведомлен о них, различается в 3 раза (от 4 до 12%).

На информированность о программах социальной помощи влияет уровень экономического развития региона, в котором живет респондент: чем беднее регион, тем меньше видов социальной поддержки предоставляется населению, и оно, как правило, знает о них, и наоборот, широкий набор мер поддержки, наблюдаемый у экономически сильных регионов, сопровождается меньшей информированностью населения обо всем комплексе реализуемых программ социальной поддержки.

Проведенный анализ региональных программ социальной защиты свидетельствует также о том, что увеличение объема финансирования системы социальной защиты находит отражение не в диверсификации видов помощи отдельным уязвимым группам населения, а в росте размера помощи в рамках ограниченного набора мер поддержки. Это приводит к тому, что в регионах с высоким уровнем душевых доходов население не интересуется программами, оформление права на участие в которых сопровождается значительными временными издержками. На депрессивных же территориях потребность

Рис. 3. Осведомленность о программах социальной помощи среди семей с разным демографическим составом, %

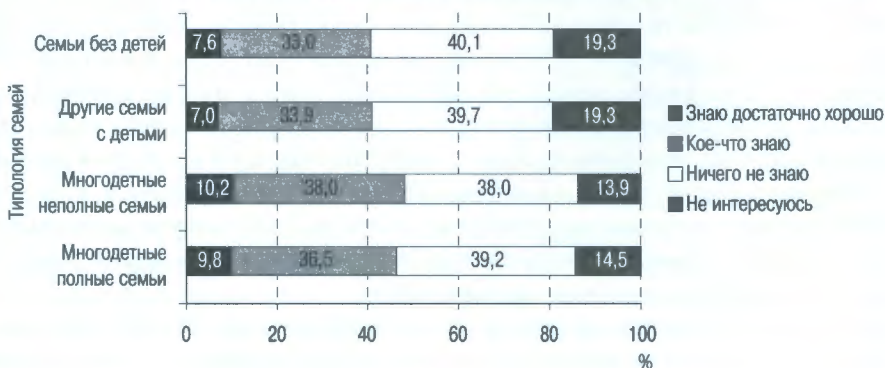
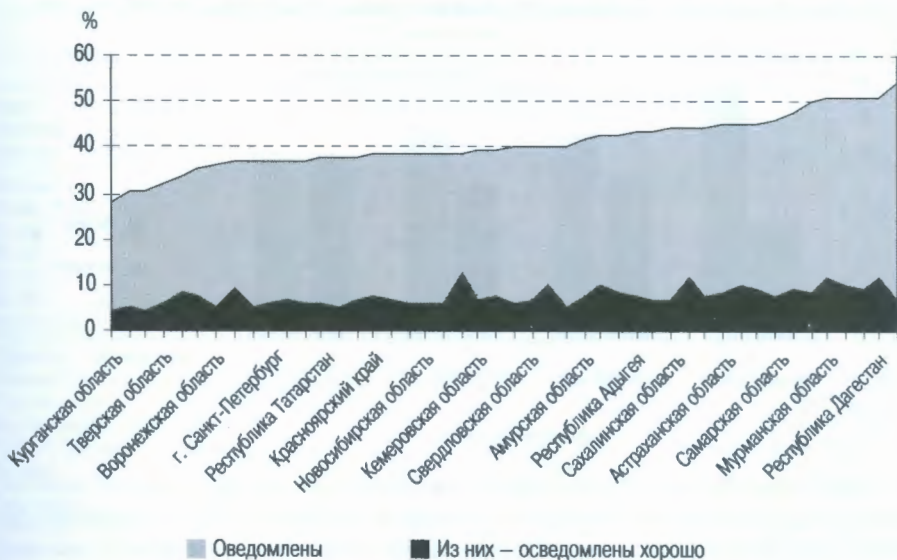


Рис. 4. Осведомленность о программах социальной помощи в регионах, %



в ресурсах поддержки так велика, что население ищет любые пути ее получения. Для подтверждения данного вывода обратимся к рассмотренной ранее группировке регионов по степени социальной защищенности многодетных семей. Представленные на рис. 5 данные свидетельствуют о том, что чем выше социальная защищенность многодетных семей, тем ниже осведомленность о программах социальной помощи и меньше интерес к ним.

Осведомленность о программах социальной помощи зависит и от типа поселения, в котором живет респондент: в более мелких населенных пунктах лучше осведомлены о программах социальной помощи, а самая высокая осведомленность выявлена на селе. Так, среди многодетных семей осведомленность о программах социальной помощи («осведомлены достаточно хорошо или кое-что знают») в сельской местности в 1,6 раза выше, чем в мегаполисах (рис. 6).

Но высокая осведомленность сельского населения о мерах социальной поддержки относительна: половина населения села ничего не знает о программах социальной помощи, которые реализуются в их регионе, или не интересуется, в то время как, по данным официальной статистики, уровень бедности на селе почти на 30% выше общего по стране (54,6% сельских жителей относятся к бедным), что обусловлено низким уровнем оплаты труда.

Рис. 5. Осведомленность о программах социальной помощи и интерес к ним в зависимости от степени социальной защищенности многодетных семей в регионах, % (подвыборка многодетных семей)

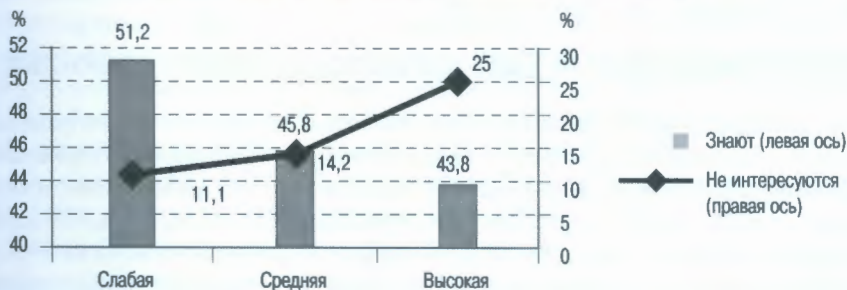
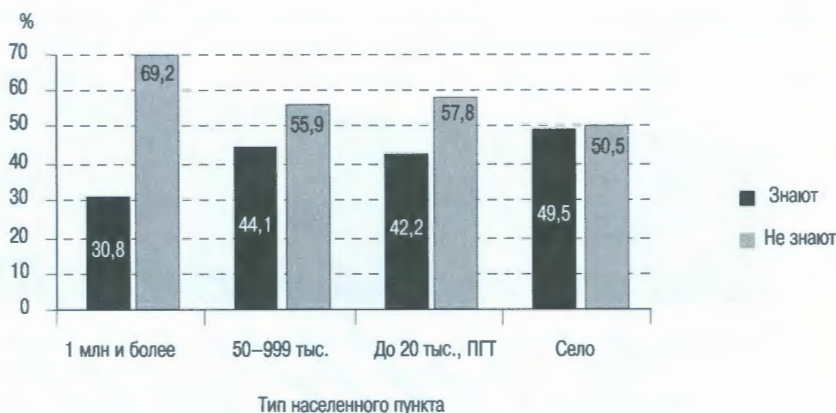


Рис. 6. Осведомленность о программах социальной помощи среди многодетных семей в зависимости от типа населенного пункта, %



Какие еще факторы влияют на осведомленность населения о социальных программах? Логистическая регрессионная модель показала, что информированность зависит от индивидуальных характеристик и прежде всего от пола респондента (табл. 1). Так, женщины больше, чем мужчины, информированы о социальных программах. Как правило, с увеличением возраста повышается осведомленность о программах системы социальной защиты, тем более что большинство из них направлено именно на пожилых людей. Более высокий уровень образования способствует большей информированности, в том числе по вопросам социальной защиты населения.

Рост числа детей повышает риск малообеспеченности семьи, а значит, ставит ее перед необходимостью искать помощи у государства. Как уже было показано, осведомленность о социальных программах выше среди многодетных семей, особенно неполных. Высокий риск бедности этих семей и общественный консенсус по поводу того, что данная группа является приоритетной для системы социальной поддержки, приводит к тому, что информированность о социальной помощи среди них несколько выше, чем среди других типов домохозяйств. Принципиальной в данном случае является позиция не только группы получателей, но и политиков, средств массовой информации и общества в целом. Если социокультурные нормы позиционируют данную группу как уязвимую и имеющую основания для получения помощи от общества, то даже при более низких характеристиках человеческого капитала ее представители демонстрируют большую активность в реализации права доступа к социальным трансфертам.

Вместе с тем если рассматривать в целом группу бедных семей, то она оказывается хуже осведомлена о предназначенных для нее программах социальной поддержки: чем ниже доходы респондента, тем меньше он знает о работе органов социальной защиты.

ПОЧЕМУ СЕМЬИ НЕ ОБРАЩАЮТСЯ ЗА СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩЬЮ

Вывод о том, что более половины бедных семей не знают о существовании программ, призванных помочь им преодолеть низкий уровень материальной обеспеченности, предопределил необходимость выявить детерминанты такой поведенческой модели. Гипотетически это может объясняться тем, что адресные группы получателей: 1) не нуждаются в социальной поддержке и могут обеспечить себя самостоятельно; 2) нуждаются, но ожидают поддержки не

Таблица 1. Логистическая регрессионная модель зависимости вероятности осведомленности о программах социальной помощи, которые реализуются в регионе проживания респондента

Объясняющие переменные	
Пол Мужской Женский	Ref 0,421*** (0,042)
Возраст Менее 25 лет 25–29 30–39 40–49 50–59 60 и более	–1,217*** (0,039) –0,891*** (0,034) –0,681*** (0,035) –0,410 *** (0,022) –0,271*** (0,024) Ref
Уровень образования Начальное Среднее общее Базовое профессиональное (ПТУ) Среднее специальное (техникум) Высшее	–0,991*** (0,031) –0,632*** (0,025) –0,459 *** (0,021) –0,215*** (0,021) Ref
Тип семьи Многодетные семьи Другие семьи с детьми Семьи без детей	0,583*** (0,041) 0,225 *** (0,017) Ref
Тип поселения Мегалополисы Города Малые города, ПГТ Село	–0,357*** (0,021) –0,275*** (0,017) –0,210 *** (0,021) Ref
Регионы по степени социальной защищенности многодетных семей Низкая Средняя Высокая	0,178*** (0,031) 0,087 *** (0,021) Ref
Доходные группы 1 – с самыми низкими доходами 2 3 4 – с самыми высокими доходами	–0,157*** (0,021) –0,040* (0,015) –0,069 *** (0,019) Ref
Константа	0,418***

от государства, а от социального окружения или работодателей; 3) не верят в то, что государство в состоянии предоставить им адекватные формы поддержки; 4) не в состоянии преодолеть информационные и административные барьеры доступа к социальным программам; 5) в обществе нет консенсуса относительно того, что данная группа населения должна иметь право на получение социальных выплат и льгот. Большинство из этих гипотез проверяется на основе данных НОБУС.

Конечно, если рассматривать всю совокупность обследованных домохозяйств, то основная причина не обращения за социальной помощью связана с отсутствием необходимости в ней, но среди многодетных семей на первый план выходят другие причины отказа от обращения за социальной помощью.

Действительно, среди тех, кто не обращался за социальной поддержкой, четверть всех обследованных домохозяйств не нуждаются ни в какой помощи и могут обеспечить себя самостоятельно (табл. 2). Среди многодетных семей такой ответ встречается значительно реже: только 17% многодетных семей с двумя родителями могут обеспечить себя самостоятельно, и еще меньше (8%) — среди неполных многодетных семей.

Около 7% обследованных домохозяйств в большей степени связывают возможности социальной поддержки не с государством, а с социальным

Таблица 2. Причины отказа домохозяйств от обращения за социальной помощью в зависимости от типа семьи, %

Почему не обращались за социальной помощью?	Всего	В том числе по типам семей			
		не-полные многодетные	полные многодетные	семьи с 1–2 детьми	семьи без детей
Не было необходимости, я могу обеспечить себя самостоятельно	25,9	8,3	17,1	26,0	26,2
Не было необходимости, мне помогают члены моей семьи	6,3	1,4	3,4	5,4	7,0
Не было необходимости, мне помогают другие организации	0,5	2,1	1,2	0,5	0,5
Не верю в возможности органов социальной защиты	16,6	23,4	20,8	17,0	16,2
Не имею права на получение социальной помощи в органах социальной защиты, хотя она мне не помешает	12,2	8,3	7,4	13,8	11,4
Не знаю, куда обратиться	9,0	12,4	10,4	7,7	9,8
Не знаю, имею ли право на помощь	17,5	20,0	18,4	18,1	17,1
Не существует таких органов по месту проживания	0,6	0,7	1,5	0,6	0,6
Очень большое число желающих получить или имеющих право на такую помощь	2,8	4,8	6,0	2,8	2,7
Не устраивает работа нашего местного отделения социальной помощи	1,0	4,1	1,8	1,0	0,9
Органы социальной защиты находятся очень далеко от моего дома	0,9	2,1	1,2	0,6	1,1
Размер помощи, скорее всего, будет очень маленьким	3,3	5,5	4,4	3,5	3,1
Другое	3,3	6,9	6,5	3,1	3,4
Всего	100	100	100	100	100

окружением и работодателями, но такая модель поведения характерна для мало- и бездетных семей.

Таким образом, только треть семей, не обращавшихся за социальной помощью, не делала это по причине отсутствия необходимости или из-за наличия других (кроме государства) доноров.

Для остальных можно выделить следующие основные причины отказа от обращений за социальной помощью:

- незнание прав на получение социальной помощи;
- недоверие к органам социальной защиты;
- отсутствие информации о том, куда обращаться;
- отсутствие прав на какую-либо помощь при наличии потребности в ней.

Самая распространенная причина отказа от обращений за социальной помощью среди многодетных — недоверие к органам социальной защиты. Она детерминирует отсутствие контактов с системой социальной защиты у наиболее нуждающихся в социальной помощи представителей группы: почти треть неполных многодетных семей не верят в возможность реальной помощи со стороны социальных служб. Кроме того, среди этой категории семей выше доля тех, кто не знает, куда необходимо обратиться, чтобы получить помощь (12,4%), что выше средней по обследованной совокупности (9%). В целом, бедные семьи реже, чем небедные, владеют информацией об органах, призванных помогать бедным: не знают, куда обратиться за помощью, 11,4% бедных домохозяйств и 8% небедных.

Заметим, что в целом по совокупности 86% домохозяйств не обращались за социальной помощью к государству, но только треть из них признали, что не имеют потребности в такого рода поддержке. Отсюда вытекает неутешительный вывод: почти 2/3 опрошенных домохозяйств нуждаются в государственной помощи (включая тех, кто уже ее получает) и при более благоприятных обстоятельствах могли бы претендовать на нее. Среди многодетных семей таких большинство: почти 90% (около 30% многодетных помощь уже получают).

Распределение ответов по причинам отказа от обращений за социальной помощью в зависимости от типа поселения показывает, что скептицизм в отношении органов социальной защиты (*не верю в возможности органов социальной защиты*) испытывают респонденты крупных городов и мегаполисов (рис. 7).

В малых городах и сельской местности респонденты хуже знают о своих правах в области социальной защиты (*не знают, имеют ли право на помощь*, 19% респондентов на селе против 15% в мегаполисах). И что особенно важно, часть домохозяйств, проживающих в сельской местности, вообще лишены доступа к социальной помощи, поскольку заявили, что не существует органов социальной защиты по месту проживания или они находятся очень далеко от дома.

Если рассматривать причины отказа семей от обращения в социальные службы в зависимости от степени развития в регионе социальных программ поддержки многодетных семей, то в группе с высоким уровнем социальной защищенности несколько ниже доля тех, кто не верит в возможности органов социальной защиты, а с другой стороны, больше семей, у которых нет необходимости в такой поддержке, что связано с благоприятной экономической ситуацией в регионе (табл. 3).

На остальные ответы этот индикатор влияет мало — отсутствие права на помощь отмечает примерно одинаковая доля семей во всех типах регионов (11–12%), не обращаются за помощью, так как не знают куда, примерно в равной степени и в регионах с низкой социальной защищенностью (11%), и с высокой (9%).

Рис. 7. Причины отказа домохозяйств от обращения за социальной помощью в зависимости от типа поселения, %

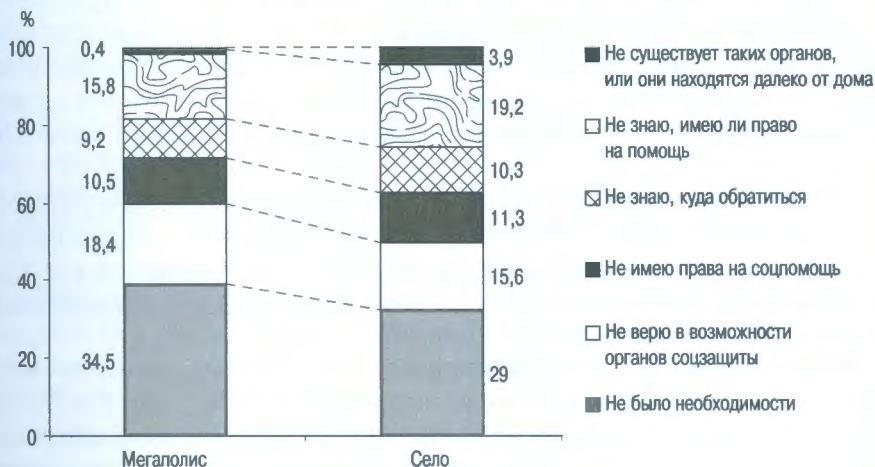


Таблица 3. Причины отказа домохозяйств от обращения за социальной помощью в зависимости от типа региона по степени социальной защищенности многодетных семей, %

Почему не обращались за социальной помощью?	Всего	Регионы по степени социальной защищенности многодетных семей		
		низкая	средняя	высокая
Не было необходимости	32,7	31,3	32,6	34,5
Не верю в возможности органов социальной защиты	16,6	17,4	16,9	15,0
Не имею права на получение соцпомощи, хотя она мне не помешает	12,2	10,8	12,4	12,0
Не знаю, куда обратиться	9,0	10,6	8,9	8,9
Не знаю, имею ли право на помощь	17,5	18,5	17,2	18,4
Большое число желающих получить помощь, или размер помощи очень маленький	6,0	5,0	6,1	6,2
Не устраивает работа нашего местного отделения социальной помощи	1,0	1,3	1,0	0,6
Не существует таких органов по месту проживания, или они находятся очень далеко от дома	1,5	1,0	1,6	1,4
Другое	3,3	4,2	3,3	3,1
Всего	100	100	100	100

* * *

Опыт, полученный в ходе реализации недавней реформы социальной защиты, показал, что при проведении любых изменений в социальной сфере информирование общества о содержании всех нововведений должно стать неотъемлемой частью работы как на стадии подготовки соответствующих проектов, так и при воплощении их в жизнь. При этом необходимо стараться как можно шире охватить те группы населения, которых планируемые изменения непосредственно касаются.

Однако специальные опросы показывают, что в системе информирования населения о социальной помощи имеются серьезные проблемы. Несмотря на наличие разветвленной системы социальных программ, реализуемых в регионах, население слабо информировано о них. По крайней мере половина семей с высоким риском малообеспеченности ничего не знают о программах социальной помощи в регионе проживания, в том числе треть опрошенных даже не интересуются такими программами. Многодетные семьи не исключение, их информированность также не столь высока: только десятая часть многодетных семей осведомлена о социальных программах достаточно хорошо.

Низкий уровень осведомленности бедных семей о существующих социальных программах можно объяснить не только недостатками работы социальных служб по выявлению и профилактике бедности семей с детьми, но во многом и пассивностью малоимущего населения, чему способствуют и крайне незначительные размеры помощи.

Осведомленность о программах социальной поддержки зависит от места проживания респондентов: в более мелких населенных пунктах люди лучше знают о программах социальной помощи, и самая высокая информированность наблюдается на селе. Осведомленность зависит и от региона прожи-

вания: чем более широкий круг мер социальной поддержки многодетных семей реализуется в регионе, тем сложнее семьям получить информацию обо всем спектре предоставляемой помощи. Вместе с тем более высокий уровень возможностей для самообеспечения, который предоставляют экономически развитые регионы, снижает у семей интерес к социальным программам, которые в любом случае не способны полностью обеспечить нормальный уровень благосостояния многодетной семьи.

Именно ограниченные возможности социальной защиты порождают неверие в ее возможности реально помочь семьям (ответы 20% семей). При этом бедные семьи еще меньше, чем небедные, доверяют этой системе: четверть бедных домохозяйств и 15% небедных не верят в социальную поддержку. Самое большое недоверие к органам социальной защиты отмечается у наиболее нуждающихся в помощи: почти треть неполных многодетных семей не верят в то, что после обращения ситуация изменится. Среди неполных многодетных семей высока доля тех, кто не знает, куда необходимо обратиться, чтобы получить помощь.

Таким образом, несмотря на то, что многодетные семьи традиционно относятся к группе экстремальной бедности и поэтому должны иметь приоритетный доступ к различным видам помощи, они слабо информированы о существующих формах социальной поддержки и правилах участия в них. Следовательно, важным элементом развития таких программ должно стать их информационное сопровождение как в средствах массовой информации, так и путем разъяснительной и информационной работы в органах социальной защиты.

ЛИТЕРАТУРА

- Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент. — М.: ИСЭПН, 1999.
- Александрова А. Л., Овчарова Л. Н., Шишкин С. В.* Доходы населения и доступность социальных услуг. — М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2003.
- Анализ социально-экономического положения многодетных семей: Коллективная монография. — М.: Минздравсоцразвития РФ, 2007.
- Ачильдиева Е.* Городская многодетная семья // Социологические исследования. 1990. №9.
- Вопросы организации государственной социальной поддержки различным типам семей с детьми: Результаты исследовательского проекта. — М.: Просвещение, 2003.
- Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: Учебник / Под ред. А. А. Аузана. — М.: ИНФРА-М, 2007.
- Общественное мнение 2005, Левада-центр; <http://www.levada.ru/files/1142009280.doc>.
- Общественное мнение 2006, Левада-центр; <http://www.levada.ru/files/1172665900.doc>.
- Овчарова Л. Н., Попова Д. О.* Детская бедность в России. Тревожные тенденции и выбор стратегических действий. — М.: ЮНИСЕФ, НИСП, 2005.
- Пресс-выпуск ВЦИОМ № 957. — М., май 2008 г.
- Прокофьева Л.* Многодетная семья (социальный портрет): Социально-экономические исследования благосостояния, образа и уровня жизни населения города. — М., ИСЭПН, 1992.
- Римашевская Н. М., Бочкарева В. К., Мигранова Л. А.* Оценка нуждаемости семей в социальной защите на основе балльной методики // Российские реформы: Социальные аспекты. — М., 1998.
- Саралиева З. и др.* Многодетные семьи Нижегородской области. — Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2006.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1. Типология регионов (субъектов РФ) по степени социальной защищенности многодетных семей

Тип региона	Регионы
Тип 1 – слабая социальная защищенность многодетных семей	Центральный федеральный округ: Курская область; Южный федеральный округ: республики Адыгея, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Карачаево-Черкесская; Уральский федеральный округ: Ямало-Ненецкий АО; Сибирский федеральный округ: Иркутская область, Республика Хакасия, Республика Тыва, Усть-Ордынский АО.
Тип 2 – средняя социальная защищенность многодетных семей	Центральный федеральный округ: области: Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Липецкая, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тульская, Ярославская; Северо-Западный федеральный округ: области: Архангельская, Вологодская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Псковская, республики: Карелия, Коми, Ненецкий АО; Южный федеральный округ: области: Астраханская, Волгоградская, Ростовская; Краснодарский край, Ставропольский край; Республика Дагестан; Приволжский федеральный округ: области: Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Ульяновская; республики: Марий Эл, Удмуртская, Чувашская, Коми-Пермяцкий АО; Уральский федеральный округ: области: Курганская, Свердловская, Челябинская, Ханты-Мансийский АО; Сибирский федеральный округ: области: Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Читинская, Алтайский край, Красноярский край, Республика Алтай, Республика Бурятия, Агинский Бурятский АО, Таймырский АО, Эвенкийский АО; Дальневосточный федеральный округ: области: Амурская, Магаданская, Сахалинская; Приморский край, Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Корякский АО; Еврейская автономная область.
Тип 3 – высокая социальная защищенность многодетных семей	Центральный федеральный округ: области: Московская, Тверская; г. Москва; Северо-Западный федеральный округ: Калининградская область; г. Санкт-Петербург; Приволжский федеральный округ: Республики: Татарстан, Башкортостан, Мордовия; Уральский федеральный округ: Тюменская область.

МЕТОДОЛОГИЯ ВЫДЕЛЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ СРЕДНЕГО КЛАССА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Тихонова Н.Е., д. с. н., зав. кафедрой социально-экономических систем и социальной политики
ГУ-ВШЭ, зам. директора Института социологии РАН
Горюнова С.В., научный сотрудник Института социологии РАН

В статье обосновываются методология и методика выделения среднего класса в современном российском обществе. На эмпирических данных показано, что выделенный на основе выбранных критериев средний класс обладает традиционно считающимися характерными именно для него ключевыми особенностями: спецификой занятости, распространенностью инвестиций в человеческий капитал, особенностями социального капитала и среды общения, наличием властного ресурса, включенностью в информационные технологии и т. д. Проанализированы перспективы расширения среднего класса в России и предпосылки возможности выполнения им функций гаранта социальной стабильности и субъекта модернизации.

В своей предыдущей статье [Тихонова, Горюнова, 2008] мы отмечали, что возникновение массового среднего класса в середине XX в. в Западной Европе и в США было обусловлено переходом западных стран к позднеиндустриальному обществу, вызвавшим изменения в структуре и формах организации промышленного производства и стимулировавшим развитие третьего сектора, а также появлением Welfarestate и изменением реализуемой государством социально-экономической политики. Поэтому первый вопрос, который встает при обращении к анализу наличия, численности и специфики среднего класса в России, на каком этапе развития находится сегодня российское общество и какую долю в его социально-профессиональной структуре занимают потенциальные представители среднего класса.

Ответ на этот вопрос далеко не очевиден, тем более что данные о социально-профессиональной структуре России, предоставляемые статистическими органами, и данные, получаемые на основе социологических опросов, демонстрируют разный вектор развития этой структуры: если одни говорят о ее движении в сторону позднеиндустриального общества (<http://www.gks.ru>), то другие — о прямо обратных тенденциях [Аникин, 2008]. Тем не менее при всей разнице имеющихся оценок динамики социально-профессиональной структуры российского общества они не позволяют говорить даже о теоретической возможности расширения в обозримой перспективе среднего класса до 60—70% занятого населения, а тем более населения страны в целом, поскольку доля всех работников нефизического труда (руководителей разного уровня, профессионалов и полупрофессионалов, включая военных, офисных работников, в том числе занятых обслуживанием клиентов технических служащих, а также малых предпринимателей, самозанятых и ремесленников, которые также традиционно относятся к среднему классу) на 2005 г. составляла, по дан-

ным РМЭЗ¹, 53%, а по данным ФСГС — 55% всех занятых². Однако далеко не всех из них по специфике их профессионального статуса можно отнести к среднему классу — например, заведомо не попадут в него такие представители нефизического труда, как продавцы уличных ларьков, приемщицы прачечных и химчисток и т. п.

Если проанализировать образовательный уровень занятого населения, включив в рассмотрение только тех, кто имеет хотя бы среднее специальное образование, т. е. согласно концепции «нового» среднего класса хотя бы теоретически может получать доходы на свой человеческий капитал, то их доля среди всех занятых составляет, по данным РМЭЗ, лишь 37%. С учетом представителей малого бизнеса она немного увеличивается, не превышая однако 40%. По данным же ФСГС, она заметно выше и составляет не менее 50% в каждой из возрастных когорт в диапазоне от 20 до 60 лет (<http://www.gks.ru>).

В любом случае, однако, при совмещении показателей профессионального статуса и наличия профессионального образования хотя бы второй степени мы получаем показатель максимально возможной численности среднего класса в современной России *не более чем в 50% занятых, а для населения в целом с учетом пенсионеров и того меньше*. Это тот внешний, структурный ограничитель, который демонстрирует не только потенциальные границы роста среднего класса в современной России, но и многое говорит об этапе развития, на котором сегодня находится ее экономика. Этапе, когда можно говорить в лучшем случае о переходе от индустриального к позднеиндустриальному типу развития и который соответствует скорее Западной Европе 1950—1970 гг., чем сегодняшнему состоянию европейского общества. Причем быстро измениться, учитывая заданность ее определенным уровнем развития экономики, профессиональная структура России не способна: каждое рабочее место, способное обеспечить занятому на нем работнику потенциальную принадлежность к среднему классу, стоит при его создании как минимум десятки, а зачастую и сотни тысяч рублей.

В то же время именно для этого этапа концепция среднего класса, как свидетельствует история ее эволюции, абсолютно адекватна. А это значит, что и для современной России эта концепция является потенциально очень плодотворной. Однако при анализе среднего класса в России стоит помнить, что сравнивать его, учитывая отставание в социально-экономическом развитии российского общества от обществ Западной Европы и Северной Америки практически на эпоху, надо не с существующим в них сегодня средним классом (или, точнее, ранее составлявшими средний класс этих стран группами с ныне различной исторической судьбой), а со средним классом этих обществ по состоянию на 1950—1970-е гг. В этом случае и в теоретическом, и в методологическом отношении все встает на свои места.

При этом практически полное отсутствие в России «старого» среднего класса, численность которого в некоторых европейских странах доходит до 12—15%, в теоретическом плане упрощает рассмотрение ситуации, позволяя

¹ РМЭЗ (российский мониторинг экономического положения и здоровья населения) — серия национальных репрезентативных опросов, проводимых для отслеживания эффекта реформ на здоровье и экономическое положение индивидов и домохозяйств в Российской Федерации. Демографические параметры выборки, объем которой составил в 2005 г. 12 237 человек (свыше 4500 домохозяйств) репрезентативны. Подробнее о выборке этого исследования см. www.cpc.unc.edu/projects/rfms/rfms_home.html.

² Рассчитано на основе данных раздела «Труд» официального сайта Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru>).

сфокусироваться прежде всего на так называемом «новом» среднем классе и максимально точном его выделении из состава населения в целом.

Как же именно в методологическом и методическом плане это можно осуществить? Варианты методологии и критериев выделения среднего класса российскими авторами в последние годы предлагались разные. Ниже будут изложены результаты еще одной такой попытки и продемонстрировано, каковы наиболее характерные особенности того социального субъекта, который был выделен с использованием этой методики. Именно степень соответствия этих особенностей сущностным характеристикам среднего класса, о которых шла речь в первой нашей статье, позволяет, на наш взгляд, оценить саму методику как достаточно корректную, хотя, разумеется, не единственно возможную.

Сразу подчеркнем, что, поскольку нашей задачей являлось выделение среднего класса как реального социального субъекта, а не анализ его потребительских предпочтений, то методологической основой для выделения среднего класса могли послужить лишь два из описанных в первой нашей статье подходов — неовеберинский и ресурсный. Нами были опробованы оба подхода, и численность выделенного с их помощью среднего класса практически совпала, хотя на микроуровне (т. е. уровне отдельных респондентов) они пересекались лишь чуть более чем в половине случаев, включая в себя около 20% россиян. *Именно эту группу можно рассматривать как реальное ядро среднего класса в сегодняшней России.*

В то же время в обоих случаях выделенный средний класс оказался гораздо шире своего ядра. Такая разница между составом выделенных с помощью двух разных подходов «средних классов» объясняется прежде всего тем, что далеко не все, располагающие активами, способными приносить соответствующие доходы в развитых рыночных экономиках, и, следовательно, оказавшиеся в среднем классе, выделенном в рамках ресурсного подхода, могут получать на них ренты в условиях России. И каким бы замечательным, например, технологом в области машиностроения не был конкретный человек, но если в том городе, где он проживает, завод, занимавшийся ранее производством военной техники, втрое сократил производство, то рассчитывать на высокие ренты на свой человеческий капитал он не сможет. В то же время слабая конкурентность российской экономики, в том числе и относительно большая роль социального капитала в трудоустройстве «на хорошую работу», чем в высококонкурентных западных обществах, позволяет людям с низкими показателями ресурсообеспеченности вообще и человеческого капитала в частности получать сравнительно высокие, по российским меркам, доходы. Конечно, причины несовпадения на микроуровне выделенных с помощью двух этих методик гораздо многообразнее двух названных выше, однако именно эти две являются, на наш взгляд, основными.

Таким образом, *частичное несовпадение на микроуровне выделенных при применении ресурсного и неовеберинского подходов средних классов — свидетельство незавершенности формирования в России современной классовой модели общества, где уровень благосостояния человека прямо определяется спецификой принадлежащих ему активов, которые он может предложить на соответствующих рынках.* Причины этого — и закрытость локальных рынков труда в силу сложностей миграции, и разница в уровне зарплат в различных отраслях, и региональные и поселенческие неравенства, и т. д.

Тем не менее, учитывая обнаружившиеся различия между выделяемыми при использовании двух этих подходов средними классами, нам надо было определиться, какой же из них будет принят за основу при последующем

анализе — ресурсный или неовеберинский. Поскольку в данном случае приоритетной задачей исследования являлась оценка численности и специфики среднего класса, нами был избран неовеберинский подход³. В пользу целесообразности именно этого выбора говорило и то, что в рамках ресурсного подхода определение классовой принадлежности пенсионеров и других экономически неактивных россиян практически невозможно. В то же время, если бы предметом нашего исследования являлись причины непопадания в его состав групп, которые по своему профессиональному и образовательному статусу, казалось бы, должны были в нем оказаться, то предпочтительнее был бы ресурсный подход. Он же в гораздо большей степени подходит и для анализа всех проблем, связанных со спецификой места этого класса в системе отношений эксплуатации.

Однако в рамках неовеберинского подхода существуют две основные версии структурного анализа. Одна, характерная в большей степени для США, используя при выделении среднего класса многомерные шкалы, основное внимание уделяет экономическому статусу. Вследствие этого в состав среднего класса оказывается включена наиболее благополучная в материальном отношении часть рабочего класса. Другая, активно развивавшаяся в европейской традиции, основу классовой принадлежности видит в социально-профессиональном статусе. В этом случае часть рабочих также может оказаться в составе среднего класса, но это наиболее квалифицированные его представители. Для развитых рыночных экономик, где наибольшие доходы получают обычно наиболее квалифицированные представители рабочего класса, эта разница несущественна. Применительно же к условиям России это означает попадание в состав среднего класса из числа рабочих совершенно разных людей.

Отдельной проблемой выступало и то, как именно идентифицировать социально-профессиональный статус работников в условиях отсутствия обязательного общенационального регистра профессиональных статусов. Практически отсутствуют в России и различия в типе трудовых контрактов подавляющего большинства работающих россиян, лежащие в основе предлагаемой Дж. Голдторпом модели выделения средних классов. Ведущие к слабости позиций профессионалов в защите занимаемых ими сегментов рынка труда почти полное отсутствие ассоциаций профессионалов, формирование профсоюзов по отраслевому, а не профессиональному признаку и т. п. привели к тому, что подавляющее большинство занятого населения работает в современной России в рамках абсолютно идентичного оформления их трудовых отношений, а то, что Голдторп называет при выделении *service-class* «*service relationship*», присутствует у статистически незначимой части работников. Более того, если от традиционных для неовеберинского подхода моделей классового деления перейти к новым концепциям, которые предлагают положить в основу стратификации уже не интегральный профессиональный статус, а просто профессию, то ситуация запутывается еще больше. Так, бухгалтеров, инженеров, преподавателей и т. д. можно встретить сегодня в России почти во всех слоях общества, выделяемых и по их доходам, и по имущественному потенциалу, и по другим характеристикам их экономического статуса.

Это означает необходимость отказа в условиях современной России от сколько-нибудь развернутой разбивки социально-профессиональных стату-

³ Характеристика ситуации с составом, спецификой и местом в системе производственных отношений российского общества среднего класса, выделенного в рамках ресурсного подхода, дана в работе Н.Е. Тихоновой [Тихонова, 2007].

сов и требует замены последних какими-то интегральными характеристиками, задающих пусть мягкие, но сущностно значимые для среднего класса особенности его производственной деятельности — например, нефизический характер труда как качественное отличие среднего класса от рабочих. С другой стороны, в условиях проблематичности для России характерной для США и западноевропейских стран жесткой связи экономического положения классов с их производственными позициями, требовалось дополнение критерия профессионального статуса другими, прежде всего экономическими, индикаторами, гасящими заведомую проблематичность идентификации профессиональных статусов, тем более при широком распространении других типов социальных неравенств (отраслевых, региональных и т. д.), обуславливающих качественные различия в положении представителей даже одних и тех же профессиональных статусов.

Учитывая все вышесказанное, после большой предварительной работы по анализу имевшегося эмпирического материала ряда общероссийских исследований 2003–2008 гг., нами было принято решение учитывать при выделении среднего класса обе версии неовебериянского подхода и использовать как равнозначные все базовые критерии отнесения к среднему классу, вытекающие из эволюции самой его концепции, но в максимально мягкой их версии⁴. В число этих критериев вошли: 1) для оценки *социально-профессионального статуса* — критерий нефизического характера труда; 2) для оценки *объема человеческого капитала* — критерий наличия как минимум среднего специального образования; 3) для оценки *экономического статуса* — критерий среднемесячных душевых доходов не ниже их медианных значений для данного типа поселения или количество имеющихся товаров длительного пользования не ниже их медианного значения по населению в целом.

Что касается ситуации с социально-профессиональным статусом, то самым спорным моментом выступало включение/исключение из среднего класса рабочих (за исключением случаев наличия у них микро- и семейного бизнеса в строительстве и ремонте, автосервисе и т. п., когда они, как и другие представители «старого» среднего класса — самозанятые и предприниматели, — автоматически включались в состав среднего класса). Однако специально проведенный для выработки стратегии по отношению к этой группе анализ показал: группа работников физического труда, обладающих высоким уровнем квалификации, по многим ключевым параметрам (уровню образования, автономности, власти на рабочем месте, ценностям, уровню освоения инновационных практик и т. д.) качественно отличается в России от всех подгрупп среднего класса, выделенного без их учета. На основании несовпадения качественных характеристик этой группы с типичными для среднего класса было принято решение об автоматическом исключении рабочих из состава последнего, хотя часть из них вошла в его периферию.

Критерий наличия как минимум среднего специального образования, т. е. профессионального образования второй ступени, позволял выделить тех, кто имел относительно развитые профессиональные навыки, а следовательно, обладал человеческим капиталом, допускающим возможность получения на

⁴ Мягкость заданных критериев была связана прежде всего с предположением, что при использовании нескольких критериев выделения среднего класса она будет скомпенсирована жесткостью требования наличия всех четырех задававшихся признаков принадлежности к среднему классу как обязательных. Таким образом, с одной стороны, не будут потеряны пограничные случаи, а с другой — в состав среднего класса войдут только те, кто, демонстрируя спорность отнесения их к среднему классу по какому-то отдельно взятому критерию, все же могут быть отнесены к нему с учетом всей совокупности взаимосвязанных базовых признаков.

него доходов. Кроме того, именно этот образовательный уровень в российских условиях согласно квалификационным требованиям достаточен для занятия ряда рабочих мест профессионалов и менеджеров среднего и даже высшего звена (например, начальника отдела министерства или заместителя директора крупного предприятия).

Что же касается экономического статуса, то при его операционализации исходной посылкой выступало то, что этот критерий должен иметь определенное теоретическое обоснование, обусловленное спецификой самого места среднего класса в социальной структуре общества. Иными словами, *это должен быть такой уровень благосостояния, который обеспечивает ему как минимум простое воспроизводство себя как класса и своего человеческого капитала как основного актива, приносящего ему доход*. Предыдущие исследования показали, что медианный уровень доходов является в современном российском обществе нижней границей, позволяющей обеспечить простое воспроизводство человеческого капитала, — при более низком уровне дохода инвестиции в последний резко сокращаются, и даже простое его воспроизводство в межпоколическом аспекте не обеспечивается [Тихонова, 2007; Горюнова, 2006]. Необходимость же учитывать различия доходов в мегаполисах, областных центрах, средних и малых городах, поселках городского типа и селах была обусловлена различиями в ценах, натуральной составляющей доходов и спецификой образа жизни в этих типах поселений.

Однако введение в качестве критерия только уровня дохода не позволяло корректно учесть тех, кто испытывает временные трудности с текущими доходами (например, временные невыплаты заработной платы на работе, временный период безработицы и поиска работы, декретный отпуск и т. п.). Низкий уровень доходов тех, кто оказался в подобном положении, не означает, что их необходимо автоматически исключить из состава среднего класса — классовая принадлежность достаточно устойчивая во времени характеристика, и даже при снижении доходов обладает некоторой инерционностью. Этим было обусловлено применение второго, контрольного, критерия благосостояния — количества товаров длительного пользования (ТДП), которое должно было быть не ниже медианного для населения страны в целом. Этот критерий отражал сложившийся уровень жизни домохозяйства, не только текущие, но и накопленные во времени доходы. Отметим, что мы проверяли и другой критерий, учитывающий наличие только новых (не старше 7 лет) ТДП, однако различия оказались незначительными: выделенные по этим двум критериям группы оказались практически идентичными и характеризовались одинаковым распределением признаков⁵.

В то же время использование только критерия наличия определенного числа ТДП в качестве индикатора благосостояния оказалось некорректным: при этом сразу терялись, например, такие группы, как молодежь, которая не успела еще накопить достаточное количество имущества, но по всем остальным признакам, в том числе и по размеру и динамике доходов, попадала в средний класс. Поэтому при выделении среднего класса использовали оба вышеописанных критерия — при выполнении хотя бы одного из них индивид причислялся к среднему классу по своему экономическому

⁵ Стоит отметить, что еще несколько лет назад, в конце 1990-х гг., различия эти были весьма ощутимы. Видимо, старая ресурсная база населения, доставшаяся ему с советских времен, уже практически исчерпана, и нынешний товарный набор домохозяйств отражает успешность их адаптации к новым, рыночным условиям, выступая косвенным индикатором их места в сформировавшейся в последние годы модели стратификации.

статусу. Таким образом, это был довольно мягкий критерий, позволивший, однако, исключить из анализа при работе с данными исследования ИС РАН «Малообеспеченность в современной России» 2008 г.⁶ 17% работающего и 28% всего населения.

Наряду с тремя вышеперечисленными в качестве самостоятельного критерия принадлежности к среднему классу были использованы и некоторые особенности самосознания его потенциальных представителей⁷. Применение этого критерия позволило исключить из анализа тех, кто ощущал себя социальными аутсайдерами, а следовательно, заведомо отличался бы от среднего класса по характерным для него особенностям сознания и поведения. При введении его как дополнительного «фильтра» была учтена сложившаяся в России традиция использовать при выделении среднего класса в рамках неовеберианских подходов особенности его статусной самоидентификации [Малева и др., 2003; Беляева, 2001; Аврамова, 2002] и др. В то же время теоретическая строгость этого критерия вызывает серьезные сомнения, тем более что две трети не попавших в средний класс по критерию идентификации ставят себя обычно на третью снизу позицию на шкале статусов, которая часто свидетельствует не столько об объективно низком статусе, сколько о завышенных социальных притязаниях и большом разрыве между желаемым и реальным статусом респондента.

Выделенный на основе этих критериев **средний класс составлял в марте 2008 г. 34% всего взрослого населения страны и 42% экономически активного городского населения.** По сравнению с 2003 г. это очень большой рост: тогда средний класс составлял в составе населения в целом 29%, а среди экономически активного городского населения 33%, т. е. численность среднего класса за 2003–2008 гг. значительно выросла, особенно среди экономически активного населения. Однако в разных типах поселений численность среднего класса различалась и продолжает различаться очень значительно: если в столицах страны и национальных республик, а также в центрах краев и областей в составе *работающего* населения он составлял в марте 2008 г. почти половину (48%), то в селах — уже всего 26%. В неработающем населении его доля составляла 18%, колеблясь от 23% для городского населения до 13% для сельского населения. При этом в среднем классе лишь две трети неработающих составляли пенсионеры, а остальные были студенты, домохозяйки и т. п. В прочих же слоях населения девять из десяти неработающих были пенсионеры по возрасту или инвалидности (в периферии они составляли около половины).

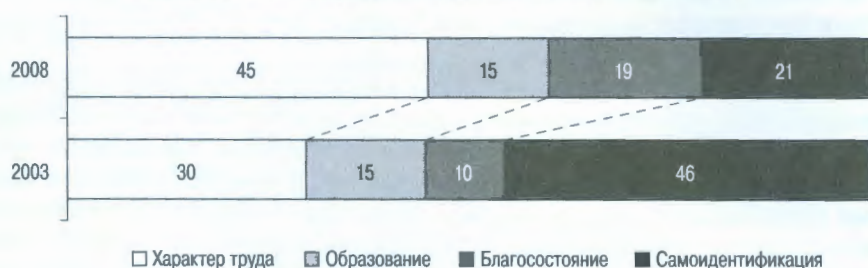
Периферия, то есть те, кому до включения в средний класс не хватало только одного признака, в марте 2008 г. включала 30% россиян⁸. Численно периферия за последние 5 лет практически не изменилась, хотя изменения удельного веса различных признаков, которые мешали респондентам попасть

⁶ Выборка этого общероссийского исследования ИС РАН, проходившего в марте 2008 г., насчитывала 1750 человек и репрезентировала население России по полу, возрасту, типу поселения и региону проживания.

⁷ При этом в зависимости от особенностей инструментария того или иного опроса могли использоваться разные шкалы, например, вертикальная 10-балльная шкала интегральной самооценки своего положения в обществе или совокупность горизонтальных 9-балльных шкал самооценки своего статуса на шкалах богатства, престижа и квалификации.

⁸ Поскольку нас интересовала перспектива возможного расширения среднего класса, мы отказались от рассмотрения особенностей среднего класса по отношению к рабочему и низшим классам, избрав для анализа не подход в рамках вертикальной стратификации общества, а другую исследовательскую модель — «ядро группы — ее ближняя периферия — ее дальняя периферия (трансгенная зона) — другая социальная группа».

Рис. 1. Удельный вес признаков, не позволяющих представителям периферии попасть в состав среднего класса в 2003 и 2008 гг., в %



в состав среднего класса, претерпели за эти годы значительные изменения (рис. 1).

Как видно из рис. 1, в 2008 г. в роли главного ограничителя расширения среднего класса выступает несоответствующий среднему классу социально-профессиональный статус (включая характер труда и образовательный уровень) — именно он задерживает в периферии 60% ее представителей. При этом резко сократилась значимость такого фактора, как самоидентификация, что отражает рост удовлетворенности россиян своим социальным статусом в последнее время.

По 6% всего населения страны составляют те, кому мешает попасть в средний класс низкая оценка своего социального статуса или уровень благосостояния тех его потенциальных представителей, кто по всем остальным критериям имеет основания для того, чтобы быть к нему причисленным. Как это ни покажется странным, но большую роль в увеличении уровня доходов потенциальных представителей среднего класса могло бы сыграть не только повышение зарплат бюджетников, но и повышение пенсий. Ведь в условиях увеличивающегося разрыва между средней пенсией и средней зарплатой домохозяйства потенциальных представителей среднего класса, имеющие в своем составе пенсионеров, часто не проходят в него по критерию благосостояния за счет понижающего влияния пенсионеров на среднедушевые доходы домохозяйств [Лежнина, 2008], и свыше 60% оказавшихся в 2008 г. в составе периферии по причине несоответствия их материального положения заданным критериям имели в составе домохозяйств пенсионеров.

В итоге, если суммировать всех, кто или уже входит в средний класс, или не добивается для попадания в него такого признака, который можно при соответствующей государственной политике добрать сравнительно быстро (т. е. уровня благосостояния и самооценки своего социального статуса в обществе), то мы выходим на цифру в 45%. С учетом тех 4%, кому для попадания в средний класс не хватает лишь необходимого уровня образования, это практически полностью соответствует данным о количестве рабочих мест, соответствующих профессиональным позициям среднего класса, в современной российской экономике, которые приводились в начале данной статьи. Учитывая, что соответствующие расчеты проводились не только на данных исследования «Малообеспеченность в современной России» (2008 г.) или на данных 14-й волны РМЭЗ 2005 г. и исследования «Социальные неравенства в социологическом измерении» (2006 г.), но и на двух массивах данных (15-я волна РМЭЗ и результаты исследования «Городской средний класс в современной России»), полученных различными исследовательскими коллективами на разных выборках, но в одно и то же время (сентябрь 2006 г.) и давших при суммировании показателей реальных и потенциальных представителей среднего класса одну и ту же цифру, достоверность этого показателя можно рассматривать как весьма высокую.

Итак, 50% населения, входящего в состав среднего класса — тот предел, который способна обеспечить современная российская экономика без ее серьезной структурной перестройки, но при активной государственной социально-экономической политике, на ближайшие 10–12 лет. Если же говорить не о среднем классе, а о средних слоях, выделяемых только по критерию благосостояния, то стоит напомнить, что в условиях глобализации экономики и распространения аутсорсинга массовое повышение заработной платы работникам средней и низкой квалификации сверх некоторого предела не может быть длительным. А это значит, что только изменение удельного веса в российской экономике рабочих мест, предполагающих высококвалифицированный труд, может обеспечить устойчивое расширение средних слоев.

Тем не менее при всей невозможности выйти в ближайшие годы на показатели в 60–70% среднего класса в общей численности населения, общая картина с ним в современной России не столь уж плоха и очень напоминает ситуацию со средним классом в Западной Европе примерно в середине прошлого века. Качественные отличия России от стран Западной Европы 40–50 лет назад, на этапе перехода от индустриальному к позднеиндустриальному развитию, заключаются в другом. Это, во-первых, огромная для индустриально развитой страны доля сельских жителей, очень низкий уровень производительности труда в сельском хозяйстве, разрыв в доходах между городом и деревней, маргинализация и люмпенизация значительной части сельского населения и населения малых городов и поселков городского типа⁹. Во-вторых, крайне слабая система пенсионного обеспечения, построенная на принципах уравнительности, в которой практически не учитываются прежний профессиональный статус и уровень доходов, что приводит к автоматическому выпадению из среднего класса при выходе на пенсию его бывших членов — ситуация, противоестественная для любого классового общества, где демографические характеристики в массовом масштабе не могут влиять на классовую принадлежность. А в-третьих, это уже очень острая международная конкуренция в тех отраслях экономики, которые способны обеспечить рабочими местами средний класс, в отличие от ситуации в Западной Европе и США в прошлом веке. В итоге действия факторов, преодолеть негативное действие которых вряд ли удастся в ближайшие 10–12 лет, *Россия не может рассчитывать на столь быстрый рост среднего класса в структуре населения, как это было присуще так называемым развитым странам в прошлом веке. Кроме того, еще одной важной специфической чертой России является сконцентрированность основной массы среднего класса (47% всех его работающих представителей при 36% в среднем по массиву) в государственном секторе, что накладывает весьма своеобразный отпечаток и на его качественный состав, и на характерные для него поведенческие паттерны, и на его сознание.*

Однако все вышесказанное лишь количественно характеризует ситуацию в современной России. Насколько же точно, с точки зрения его качественных особенностей, выделен искомым средний класс? Каковы наиболее характерные черты этой социальной группы?

Для ответа на эти вопросы нами была проведена проверка статистических связей принадлежности к среднему классу, его периферии или прочим

⁹ При этом, что очень существенно, доля городского населения в последние 20 лет в России практически не растет, в отличие от ситуации в Западной Европе в середине прошлого века, где не только была гораздо выше степень урбанизированности, но и в малых городах и селах нормы городского образа жизни, включая распространенность экономической рациональности и технологической дисциплины, восприимчивость к инновациям и т. д., были распространены несравненно шире, чем в российских селах и поселках городского типа сегодня.

слоям населения со всеми без исключения переменными массивов данных исследования «Малообеспеченность в современной России», РМЭЗ 2005 г., а также двух массивов данных 2006 г. — РМЭЗ (15-я волна) и «Городской средний класс в современной России». Сравнительный анализ показал, что, несмотря на специфику выборки каждого из этих исследований, особенности их инструментария и т. д., картина характерных особенностей выделенного согласно предложенной методике среднего класса в них имеет очень много общего. Во всех массивах данных в числе наиболее характерных особенностей российского среднего класса оказались (в порядке убывания значимости):

- *включенность в систему информационных технологий* (связь основной производственной деятельности с использованием компьютера, частота его использования, наличие навыка работы на компьютере, совершенствование соответствующих навыков работы, наличие компьютера дома, использование его в досуговой активности и т. д.);
- *качественные характеристики занятости*, включая степень автономности труда, самооценки престижности и интересности работы, отрасль занятости, специфику трудовых мотиваций и требований к работе и т. д. (вспомним в этой связи концепцию Голдторпа);
- *наличие властного ресурса*, включая даже тех, кто не занимает руководящих должностей (что заставляет вспомнить уже концепцию Райта);
- *принципиально иные, чем у остальных слоев, жизненные шансы* — и в плане общей возможности что-то изменить к лучшему в своей жизни, включая карьерный рост, и в части ряда конкретных особенностей потребления;
- *специфика круга общения* (прежде всего по уровню образования лиц, составляющих ближайшее окружение, и места общения с ними), *идентичностей* (большая роль идентификации себя с интеллигенцией и средним классом) и *ценностей*, включая характеристики, свидетельствующие о степени модернизированности сознания и поведения, распространенность неконформистских ориентаций и патерналистских ожиданий и т. д.;
- *особенности досуговой активности* (активный тип досуга, включающий посещение театров, концертов, кино, музеев, спортклубов, секций, распространенность дополнительного образования, чтение газет и журналов и т. д., а также интерес к самообразованию, моде, театру и изобразительному искусству, зарубежной литературе, классической музыке, современной и классической русской литературе и т. д.);
- *наличие социального капитала* (наличие в ближайшем окружении семей, которых сами респонденты считали богатыми, возможность решить с помощью знакомых такие проблемы, как устройство на хорошую работу, поступление в хороший вуз, продвижение по карьерной лестнице и т. д.);
- *относительно лучшее здоровье и внимание к нему* (использование рекреационных и медицинских услуг, относительно более редкое, чем в других слоях, употребление спиртных напитков, особенно крепких, и т. д.).

Учитывая эти особенности, не удивительно, что выделенный средний класс характеризовался заметно *более высокой степенью удовлетворенности своей жизнью и социальным статусом, оптимизмом на будущее, включая уверенность в своем относительно благоприятном положении на рынке труда*, чем остальные

Таблица 1. Включенность в информационные технологии и другие особенности человеческого капитала различных социальных слоев, 2008 г., в % от их работающих представителей*

Характеристики	Средний класс	Периферия	Прочие массовые слои
Имеют навыки работы на компьютере или приобретают их	80	56	26
Пользуются компьютером не реже нескольких раз в неделю	79	39	17
Работа предполагает использование компьютера (постоянно или иногда)	71	34	14
Имеют дома компьютер	66	41	21
Имеют навыки работы на иностранных языках или приобретают их	23	9	5
Никак не повышали за последние 3 года уровень своей квалификации	32	56	73
Имеют продолжительность дневного обучения менее 15 лет	49	83	97

* Жирным шрифтом выделены позиции, по которым средний класс качественно отличается от остальных слоев населения. Все взаимосвязи, представленные в статье, проверялись на статистическую значимость с помощью различных критериев в зависимости от шкал исследуемых переменных (Хи-квадрат, коэффициент V Крамера, коэффициенты Пирсона, Спирмена, корреляции и т. п.).

массовые слои населения, и рядом других особенностей, традиционно приписываемых именно среднему классу.

Как видим, статистически значимые особенности выделенного с помощью предложенной методики российского среднего класса позволяют говорить о том, что мы получили именно тот специфический социальный субъект, который искали. Об этом говорит и анализ специфики проявления в среднем классе этих особенностей, прежде всего специфики человеческого капитала его представителей и их отношения к инвестированию времени, сил и денежных средств в этот основной именно для среднего класса вид активов. И хотя в российских условиях это связано прежде всего с освоением инновационных технологий, и другие виды инвестирования в свой человеческий капитал встречаются в нем заметно чаще, чем в остальных слоях населения (табл. 1).

Таким образом, *средний класс качественно отличается и по степени включенности в информационные технологии, и по своему человеческому капиталу, и по отношению к нему от своей периферии, а тем более от прочих слоев населения. И хотя представители периферии в большинстве своем также уже имеют навыки работы на компьютере или приобретают их, по реальному использованию и компьютера, и Интернета, причем как в производственной деятельности, так и дома, периферия очень сильно отстает от среднего класса. Отстает она и по всем характеристикам, связанным с другими особенностями качества человеческого капитала и инвестициями в него. Причем накапливаясь по каждой отдельной позиции, включая платные и бесплатные формы наращивания своего человеческого капитала, это отставание дает качественный скачок при обращении к итоговому показателю — доле тех, кто никак не повышал за последние 3 года свою квалификацию, а также числу лет дневного обучения. Таким образом, численное расширение российского среднего класса за счет ранее входивших в его периферию и характеризующихся иными поведенческими паттернами россиян ведет к понижению качества самого среднего класса.*

Отчасти этим обусловлено и то, что для *российского среднего класса в ближайшие годы будет характерно совмещение во времени двух процессов: его расширения, с одной стороны, и расслоения — с другой.* Это связано с тем, что отсутствие денежных и временных инвестиций в свой человеческий капитал характеризует именно тех его представителей, кто итак отстает по качеству своего человеческого капитала от тех, кто эти инвестиции осуществляет. Так, например, среди тех представителей среднего класса, никак не пополнявших за последние 3 года свои знания (32% всего среднего класса), умеют работать на компьютере лишь 45% при 83% у тех, кто использовал те или иные способы их пополнения. Втрое различаются у них и показатели распространенности владения иностранным языком и т. д.

Это связано, видимо, с особенностями усвоенных ими в процессе социализации моделей поведенческих практик по отношению к своему человеческому капиталу. Во всяком случае, если у не повышавших свою квалификацию родители имели высшее образование лишь в 16% случаев, то у повышавших — вдвое чаще (36%). При этом 41% последних (в отличие от 29% тех, кто никак не повышал свою квалификацию) выросли в Москве, Санкт-Петербурге, столицах республиках или центрах краев и областей.

Однако главной причиной столь разного поведения представителей *российского среднего класса по отношению к своему главному активу — человеческому капиталу, являются все-таки особенности профессиональных позиций этих групп.* Наименее склонны к освоению новых знаний те представители среднего класса, чья работа не требует человеческого капитала высокого качества, а при своем изначально худшем его качестве (64% повышавших свою квалификацию уже имели высшее образование, хотя не повышавшие имели этот уровень образования лишь в 43% случаев) и относительно более низком культурном потенциале на другой тип занятости они просто не могут претендовать. Во всяком случае, у 80% повышавших свою квалификацию в последние три года работа предполагала использование компьютера, в то время как у не повышавших ее — лишь в 37% случаев. Более того, если не повышавшие свою квалификацию лишь чуть более чем в трети случаев могли влиять на принятие решений у себя на работе (как в масштабах предприятия в целом, так и на уровне своих подразделений), то у инвестировавших время, силы и деньги в свой человеческий капитал такой возможностью располагали уже около двух третей. Да и сама работа у них даже при формально одинаковых профессиональных статусах качественно различалась: повысившие свою квалификацию чаще говорили о том, что их работа дает возможность проявить инициативу, выше были у них и показатели оценки своей работы как интересной, предоставляющей возможность сделать карьеру, общественно полезной и т. д. Косвенно о разных жизненных шансах и карьерных траекториях представителей двух этих групп свидетельствовало и то, что 41% повышавших свою квалификацию при 23% у не повышавших ее получили за последние 5 лет повышение в должности на старой работе или при ее смене и т. д.

В то же время, с точки зрения степени автономности труда, различия между этими группами были незначительны, хотя с точки зрения их профессиональных статусов в первой группе доминировали работники торговли и сферы бытовых услуг (30%), а во второй — специалисты (43%), т. е. группы, качественно различающиеся в развитых странах автономностью их труда и попадающие и в рамках схемы Голдторпа, и в схеме Райта в разные подгруппы среднего класса. *Это свидетельствует о неадекватности для индустриальной и*

Таблица 2. Особенности занятости различных социальных слоев, 2006 г. *, в % от их работающих представителей

Особенности занятости	Средний класс	Периферия	Прочие массовые слои
Место работы в жизни («работа это..») – важнейшая сторона жизни и возможность проявить себя; – способ получения общественного одобрения и признания.	60 21	31 14	21 9
Степень автономности на работе (самостоятельное или совместное с руководителем принятие решений) в принятии решений о: – том какие задания выполнять; – темпе работы; – времени ухода в отпуск.	52 71 77	35 57 57	18 42 48
Карьерный рост (получили за последние 5 лет повышение в должности)	42	24	14
Самооценка престижности их деятельности по 10-балльной шкале (позиции 5 и выше)	74	46	26
Способны повлиять на принятие решений в масштабе всего предприятия или своего подразделения	68	42	13
Самооценка уровня своего властного ресурса по 10-балльной шкале (позиции 3 и выше)	60	43	22

* В связи с отсутствием в инструментарии исследования 2008 г. соответствующих вопросов в таблице 2 приводятся данные исследования 2006 г. «Городской средний класс в современной России», выборка которого включала **экономически активное городское** население.

позднеиндустриальной рыночной экономики системы организации труда и производственных отношений в целом в современной России, а также о ряде внешних ограничений, с которыми сталкивается средний класс в своей деятельности.

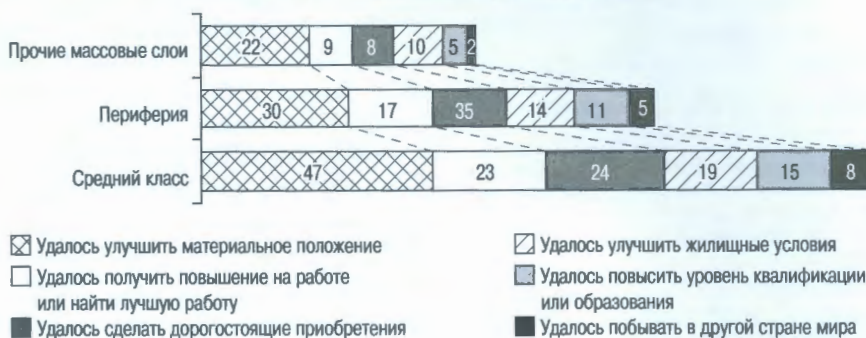
Заметные различия в их производственной деятельности и властном ресурсе характеризуют не только разные подгруппы российского среднего класса, но и в целом средний класс по отношению к другим слоям населения страны (табл. 2).

Не комментируя достаточно красноречивые данные табл. 2, рассмотрим другие характерные особенности российского среднего класса, которые во многом являются производными от его места в системе производственных отношений. Ведь *отличия жизненных шансов его представителей сконцентрированы не только в сфере производственной деятельности и возможности наращивать свой человеческий капитал, но и в сфере потребления, и, что самое главное, в возможностях что-то изменить к лучшему в своей жизни в целом.* Так, 54% работающих представителей среднего класса ожидает, что в предстоящем году их положение улучшится, в то время как в периферии оптимистов менее половины (43%), а в прочих слоях населения — уже всего около трети (35%). Причем если посмотреть на то, как различаются реальные «достижения» представителей разных слоев населения за последние 3 года в различных областях, то такая оценка их вполне обоснована (рис. 2).

При этом всего 24% работающей части среднего класса и 28% среднего класса в целом не удалось добиться ничего из перечисленного на рис. 2, в то время как по периферии эти показатели составили 46 и 49%, а по прочим слоям населения — 63 и 74% соответственно.

Не останавливаясь на проблеме жизненных шансов представителей разных классов в современной России более подробно, зафиксируем лишь, что специфика их проявляется практически по всем вопросам. Причем это именно специфика классовых позиций, а не только различий в уровне матери-

Рис. 2. Доля сумевших достичь в течение 3-х лет перед опросом тех или иных значимых улучшений своей жизни в различных социальных слоях, 2008 г., в % от имевших эти улучшения



ального благосостояния. Так, например, лишь 24% представителей среднего класса с доходом, равным или выше медианного, для массива в целом не добились ничего из представленного на рис. 2. В то же время по периферии этот показатель составил 41%, а по прочим слоям населения — 58%. Более того, даже если выделить группу с очень близкими показателями дохода, например от пяти до семи с половиной тысяч рублей, то отличие жизненных шансов представителей среднего класса от остального населения разительно: лишь 31% представителей среднего класса из этой доходной группы не смогли добиться соответствующих положительных сдвигов в жизни, при том что для периферии этот показатель составил 48%, для прочих слоев населения — 66%, а для населения в целом с этим уровнем дохода — 46%.

Столь же разительно различаются и показатели по другим краеугольным вопросам, связанным с текущим потреблением и возможностями расширения своих жизненных шансов на будущее у представителей среднего класса и других социальных слоев (табл. 3).

Как видно из данных табл. 3, российский средний класс характеризуется не только явно лучшими условиями жизни, специфика которых заметна даже с учетом разницы уровня запросов представителей разных классов, но и качественно различным объемом их социального капитала, обеспечивающего в российских условиях не только ощущение большей прочности своего положения, но и принципиально разные жизненные шансы на будущее.

К сожалению, в статье невозможно дать даже краткую характеристику всех особенностей российского среднего класса на фоне остальных слоев российского общества, и мы вынуждены почти полностью обойти вниманием все проблемы, связанные с особенностями сознания российского среднего класса, сосредоточившись в основном на характеристике его структурных позиций. Однако они также фиксируются достаточно отчетливо (табл. 4).

Как видно из данных, представленных в табл. 4, в отношении его мировоззрения и психологических особенностей российский средний класс также характеризуется чертами, обычно ассоциирующимися со средним классом развитых стран: наличием достижительных мотиваций, нонконформизмом, ориентацией на собственные силы.

Нельзя обойти вниманием и такую, тесно связанную с особенностями мировоззрения российского среднего класса, проблему, как способность среднего класса нашей страны стать залогом ее успешного и стабильного развития. Проблема эта имеет много аспектов, которые отнюдь не сводятся к вопросу о динамике благосостояния представителей среднего класса и их

Таблица 3. Особенности жизненных шансов в непроизводственной сфере и социального капитала различных слоев населения, 2008 г., в %

Особенности	Средний класс	Периферия	Прочие массовые слои
<i>Жизненные шансы и специфика потребления</i>			
Считают, что живут не хуже других	50	35	30
Самооценка своей жизни в целом как хорошей	44	28	12
Самооценка доступности необходимого образования и знаний как плохой (для работающего населения)	11	26	46
Самооценка питания как хорошего	56	41	21
Самооценка жилищных условий как хороших	44	33	22
Самооценка возможностей проведения досуга как хороших	42	32	18
Самооценка возможностей проведения отпуска как хороших	31	18	7
Наличие недвижимости (дачи, садового участка с домом или без, гаража, второго жилья)	56	47	32
Наличие автомобиля, в том числе иномарки	57 25	43 11	27 4
Наличие сбережений	39	28	18
<i>Социальный капитал</i>			
Имеют знакомых, способных помочь в устройстве на хорошую работу	25	19	10
Имеют знакомых, способных помочь в поступлении в хороший вуз	11	4	2
Имеют знакомых, способных помочь в продвижении по карьерной лестнице	8	4	2
Имеют знакомых, способных помочь в устройстве детей в хорошую школу	12	8	5
Имеют знакомых, способных помочь в решении жилищной проблемы	5	5	4
Имеют знакомых, способных помочь в обращении к хорошим врачам или устройстве в хорошую больницу	34	26	17
Не имеют знакомых, способных помочь в решении всех вышеперечисленных вопросов	39	53	69
Имеют знакомых, способных дать в долг крупную сумму денег	43	37	30
Имеют богатые семьи в ближайшем окружении (родственники, знакомые, друзья), в том числе 3 и более таких семей	69 23	58 16	42 10

толерантности к властным структурам. Гораздо важнее в этой связи следующее. *Это, во-первых, способность среднего класса выступить субъектом завершения социокультурной, экономической и политической модернизации России, и, во-вторых, способность его выступить в российских условиях гарантом не просто устойчивого и стабильного, но и прогрессивного развития страны.*

Эти вопросы тесно связаны между собой, и каждый из них заслуживает отдельного подробного рассмотрения. Однако мы лишь обозначим их, сфокусировавшись на тех подводных камнях в этой области, которые обычно остаются вне поля зрения исследователей. Начнем с проблемы способности среднего класса выступить в роли субъекта модернизации, затронув лишь один ее аспект: динамику распространенности мировоззрения модернистского типа в российском среднем классе. Для анализа этой проблемы нами был использован специальный индекс модернизованности сознания и

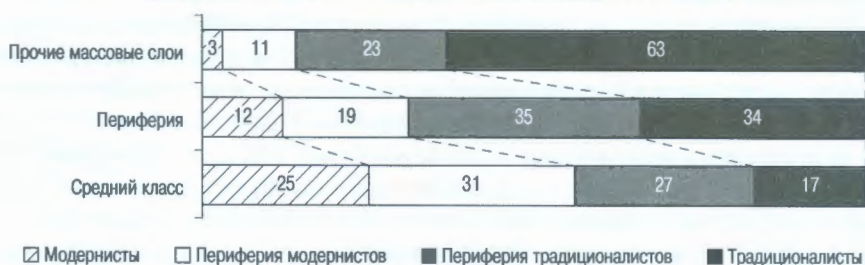
Таблица 4. Особенности мировоззрения и социально-психологического состояния различных слоев населения, 2008 г., в % от их работающих представителей

Особенности	Средний класс	Периферия	Прочие массовые слои
<i>Некоторые особенности жизненных установок и мировоззрения</i>			
Задача сделать карьеру не входила в состав жизненных планов	29	42	54
Согласие с суждением: «Ни в коем случае нельзя допустить передела собственности, так как это может вызвать слишком большие потрясения в обществе»	56	47	38
Согласие с суждением: «Настоящая демократия невозможна без политической оппозиции»	53	50	42
<i>Некоторые особенности психологии</i>			
Выбор суждения: «Выделяться среди других и быть яркой индивидуальностью лучше, чем жить как все» в альтернативе с «Жить как все лучше, чем выделяться среди других»	34	47	62
Выбор суждения: «Мое материальное положение зависит прежде всего от меня» в альтернативе с «От меня мало что зависит — важно, какая экономическая ситуация будет в стране»	38	46	58
Часто ощущали чувство беспомощности повлиять на происходящее вокруг	14	24	31

поведения россиян¹⁰, который позволял выделить в составе различных социальных групп ядра носителей модернистского и традиционалистского типа сознания, а также периферию двух этих групп. Как показало исследование, по состоянию на весну 2008 г. общая картина представленности их в составе среднего класса выглядела следующим образом (рис. 3).

При этом для работающей части среднего класса, проживающей в городах, доля модернистов составляла в 2008 г. 31%, а их периферии — 34%. С одной стороны, эти показатели кажутся достаточно высокими, но с другой — если сравнить их с данными 2006 г., то оснований для оптимизма становится заметно меньше: тогда они составляли соответственно 33 и 45%. При этом доля ядра традиционалистов в среднем классе тогда составляла всего 1%. Если учесть, что индекс измерял такие характеристики респондентов, как ориентацию на саморазвитие, свободу и достижения, осознание плюрализма интересов индивидов и социальных групп и степень толерантности к этому плюрализму, представление о демократической организации общества как форме согласования плюрализма интересов, преобладание рационально обусловленных действий, прежде всего в сфере экономических решений, личную ответственность индивида за свою судьбу и наличие внутреннего локус-контроля и т. п., то столь значительный откат назад представителей среднего класса меньше, чем за 2 года, по меньшей мере тревожит. Симптоматично, что, хотя этот своеобразный ренессанс традиционализма затронул все социальные группы, ярче всего он проявился среди работников государственных предприятий и учреждений: в 2008 г. лишь 26% их можно было отнести к модернистам и 36% к периферии, в то время как в 2006 г. эти показатели составляли 33 и 42% соответственно.

¹⁰ В рамках решения задачи операционализации индикаторов социокультурной модернизации мы опирались на набор признаков традиционных и современных обществ, выделенных при анализе эволюции концепции модернизации во второй половине XIX — начале XXI вв. (см.: [Тихонова и др., 2007 а, б]). Всего было выделено 23 индикатора, характеризующих степень модернизированнойности как сознания, так и поведения респондентов. Затем на основе обобщения этих двух шкал был построен итоговый индекс социокультурной модернизированности [Аникин и др., 2007].

Рис. 3. Показатели итогового индекса модернизированности сознания и поведения в разных социальных слоях, 2008 г., в %

Таким образом, совсем не очевиден тот факт, что средний класс уже самим фактом своего наличия обеспечит успешное продвижение России по пути модернизации, хотя пока он в большинстве своем действительно может служить опорой при модернизации страны. В то же время дальнейший рост его численности за счет периферии может привести к качественному изменению этой картины. Не случайно если в 2006 г. средний класс составлял в экономически активном городском населении 35%, то в 2008 г. — уже 41%.

Точно так же достаточно спорно, что в российских условиях средний класс заведомо будет являться гарантом стабильного и устойчивого развития страны. Точнее, *если Россия будет развиваться по намеченному руководством страны инновационному пути развития с сопутствующим ему ростом высокотехнологических отраслей, в том числе и в сфере услуг, он сможет обеспечивать стабильность и устойчивость такого типа развития, так как его классовые интересы будут совпадать с общим вектором развития.* Если же Россия будет продолжать развиваться в качестве энергетической сверхдержавы, то *его классовые интересы войдут в противоречие с общим вектором развития.* Для энергетической державы не нужен массовый средний класс, и даже относительно высокий уровень жизни населения не сможет компенсировать в полной мере того демпинга на рынке труда высококвалифицированной рабочей силы, который в этом случае будет неизбежен.

Немаловажно в оценке способности российского среднего класса выступать гарантом стабильности развития страны и то, из кого преимущественно будет состоять этот класс с учетом динамики изменения его численности: будет ли он объединять в основном тех, кто обладает достаточно развитым человеческим капиталом и заинтересован в развитии конкурентной экономики современного типа, или это будут прежде всего рядовые служащие госсектора, силовики и специалисты-бюджетники — те, кто получает свои основные доходы от государства, а следовательно, заинтересован не столько в развитии в России конкурентной среды, сколько в высоких доходах бюджета, способных обеспечить им повышение зарплат. Или же костяк российского среднего класса составят работники торговли, сферы бытовых услуг и технические служащие?

Однозначно ответить на вопрос о том, каким путем дальше пойдет развитие российского среднего класса пока сложно, хотя более вероятен на ближайшую перспективу все-таки второй из них. Бесспорно одно — *средний класс в России есть, и численность его растет, хотя в условиях глобализирующейся экономики структурные предпосылки для его роста менее благоприятны, чем это было полвека назад в странах Западной Европы и США.* При этом ядро среднего класса, оказывающееся в его составе при использовании любой методики выделения среднего класса, составляет примерно пятую часть населения

страны. В зависимости от жесткости используемых критериев и особенностей выбранной методики численность среднего класса может различаться, но *максимальная его оценка на данный момент составляет треть населения страны (при более чем 40% для экономически активного городского населения). При этом максимально возможная в среднесрочной перспективе без структурной перестройки экономики доля среднего класса в составе населения — не более 50%.*

В то же время надо отдавать себе отчет в том, что, хотя периферию формально отличает от среднего класса только отсутствие одного из четырех признаков, этот массовый субъект демонстрирует иные поведенческие паттерны, стратегии и ценности. *И расширение среднего класса за счет периферии ведет к относительному ухудшению его качественных характеристик.* Учитывая вышесказанное, можно достаточно уверенно утверждать, что *для российского среднего класса в ближайшие годы будет характерно совмещение двух процессов: его расширения, с одной стороны, и расслоения — с другой. Более того, судя по имеющимся данным, процесс усиления внутренней дифференциации среднего класса уже идет достаточно активно.*

Это расслоение не только углубит различия между разными вертикально стратифицированными слоями среднего класса, различающимися уровнем жизни, но и между подгруппами этого класса, различающимися спецификой их места в системе производственных отношений. Причем это может быть как разница активов, на которые они получают основные доходы — человеческим капиталом, с одной стороны, властным или социальным капиталом, с другой, так и специфика их места в отраслевом разделении труда, детерминирующая наличие рент за счет занятости в определенных, находящихся в особо благополучном положении, отраслях или даже отдельных фирмах. В результате *пока сложно говорить о единстве классовых интересов этого достаточно гетерогенного социального субъекта. В то же время для большинства его представителей характерно наличие сравнительно развитого человеческого капитала, и это обуславливает наличие у них общих классовых интересов в плане заинтересованности в повышении отдачи от инвестиций в человеческий капитал и в такой модели развития экономики страны, которая сможет гарантировать такое повышение.*

По всем своим качественным особенностям, включая уровень и характер потребления, российский средний класс соответствует среднему классу западноевропейских стран и США, когда они переживали тот же этап экономического развития, что переживает сейчас Россия, а именно этап перехода от индустриального к позднеиндустриальному периоду развития. И то, что они этот этап проходили полвека назад, не отменяет того, что именно для этого периода концепция среднего класса работает наиболее эффективно.

В этих условиях вполне закономерно, что и у *российского среднего класса обнаруживаются все традиционные его особенности.* В сфере занятости это особенности карьерных траекторий, специфика трудовых мотиваций, престижность соответствующих видов деятельности в обществе, наличие властного ресурса и, хотя и в меньшей мере, степень автономности труда. В отношении специфики человеческого капитала российского среднего класса — это наличие в прошлом продолжительного периода обучения, включенность в информационные технологии как на работе, так и вне ее, поддержание, а для части среднего класса и наращивание объема своего человеческого капитала и многие другие его особенности. В непроизводственной сфере — активный досуг, возможность значимых положительных сдвигов в жизни, качественно лучшие жизненные шансы во всех областях жизни, принципиально иной, чем у остальных слоев населения, уровень обеспеченности недвижимостью

и товарами длительного пользования, наличие только у него реального социального капитала. В сфере особенностей сознания — наличие достижительных мотиваций, нонконформизм, ориентация на собственные силы, распространенность в его среде модернизированного типа сознания и т. д.

Итак, процесс роста российского среднего класса в случае сохранения стабильного экономического роста продолжится и в ближайшие годы, хотя само по себе это не гарантирует выполнение им тех функций, которые выполнял во второй половине XX в. средний класс в развитых странах. Это связано, с одной стороны, с особенностями развития самого российского среднего класса, а с другой — с тем, каким же путем пойдет дальнейшее, прежде всего экономическое, развитие России. Это, впрочем, отнюдь не означает, что несогласие среднего класса с избранным вектором развития, в случае закрепления за Россией в глобальной экономике только функций поставщика энергоресурсов и сырья, примет у него форму активного и институционализированного политического протеста. Более того, слабая политическая активность российского среднего класса, положительная динамика его положения в последние годы и отсутствие тех политических сил, которые, с его точки зрения, могли бы выражать его интересы, делают сценарий развития в нем протестного политического поведения практически невозможным.

В то же время значительная неполитическая активность среднего класса (движения автомобилистов, обманутых дольщиков, различного типа объединения в новых гомогенных по составу районах комплексной жилищной застройки и т. д.) не только свидетельствуют о его способности коллективно защищать свои интересы, но и вырабатывают у его представителей навыки самоорганизации, формируют опыт действий для их защиты. Поэтому в случае относительного ухудшения его положения (а при опережающем развитии вторичного сектора экономики, торговли и сферы услуг неинтеллектуального характера такое ухудшение объективно неизбежно) можно ожидать очень быстрой радикализации российского среднего класса. Однако учитывая сетевой и внеинституциональный характер опыта защиты российским средним классом своих интересов, а также отсутствие политических сил, в которых он видел бы выразителя своих классовых интересов, его политический протест скорее всего примет внеинституциональный характер.

Можно ли решать одновременно задачи роста численности среднего класса без понижения его качественных характеристик и превращения его в гаранта стабильного, прогрессивного и устойчивого развития страны по пути модернизации? Да, но в этом случае речь надо вести о целом комплексе мер государственной политики. Это и активная государственная экономическая, прежде всего инвестиционная и налоговая, политика, способствующая развороту российской экономики в сторону инновационной ее модели с опережающим ростом четвертичного сектора экономики и сектора интеллектуальных услуг (финансовых, образовательных, консалтинговых и т. д.), и изменение политики государства в области зарплаты бюджетников, где главное — даже не пресловутый рост зарплаты, хотя он необходим, а жесткая увязка ее с квалификацией и результативностью деятельности, и активная социальная политика государства, которая из аналога советского собеса должна превратиться в мощный инвестиционный инструмент, обеспечивающий институциональные предпосылки как для формирования инновационной экономики (за счет подготовки для нее соответствующих кадров), так и для расширения среднего класса. В рамках совершенствования государственной социальной политики должна быть преодолена и ситуация, когда демографический состав

домохозяйств может привести к изменению их классовой принадлежности — противоестественная для всех развитых стран ситуация.

Итак, будущее российского среднего класса и его роль в обществе напрямую зависит сейчас не только от его собственных усилий, но и от деятельности государства. Ситуация, очень напоминающая ту, которая сложилась в послевоенной Европе, где именно государство с помощью целого комплекса мер с период расцвета Welfarestate обеспечило и быстрый рост экономики, и рост численности среднего класса. И только переход к постиндустриальному этапу развития, когда развитие экономики привело к размыванию среднего класса, вызвал адекватные этому переходу изменения в моделях развития государства в целом и реализуемой им социально-экономической политики. В России же пока интересы развития страны и ее среднего класса объективно совпадают независимо от того, сознает ли это как российское государство, так и российский средний класс.

ЛИТЕРАТУРА

- Аврамова Е. М.* Формирование среднего класса в России: определение, методология, количественные оценки // *Общественные науки и современность*. 2002. № 1.
- Аникин В. А.* Средний класс и тенденции изменения социально-профессиональной структуры России. Средний класс в современной России / Отв. ред. М. К. Горшков, Н. Е. Тихонова. — М.: Инфра-М, 2008.
- Аникин В. А., Лежнина Ю. П., Овчинникова Ю. В., Тихонова Н. Е.* Методика расчета индекса степени социокультурной модернизированности массовых слоев российского общества // *Коллективные научно-исследовательские проекты: Сборник тезисов и докладов*. — М.: ГУ-ВШЭ, 2007.
- Беляева Л. А.* Социальная стратификация и средний класс в России: 10 лет постсоветского развития. — М.: Academia, 2001.
- Горюнова С. В.* Средние слои и средний класс в современном российском обществе // *Общественные науки и современность*. 2006. № 4.
- Лежнина Ю. П.* Роль здоровья в борьбе с бедностью и эксклюзией у пенсионеров // *Социальная политика в современной России: реформы и повседневность* / Под ред. П. Романова и Е. Ярской-Смирновой. — М.: ООО «Вариант», ЦСПГИ, 2008.
- Средние классы в России: экономические и социальные стратегии / Е. М. Аврамова, М. В. Михайлюк, Л. И. Ниворожкина и др. / Под ред. Т. М. Малевой. — М.: Гендальф, 2003.
- Тихонова Н. Е.* Социальная стратификация в современной России: опыт эмпирического анализа. — М.: ИС РАН, 2007.
- Тихонова Н. Е., Аникин В. А., Горюнова С. В. и др.* Концепция модернизации в работах классиков социологической мысли второй половины XIX — начала XX вв. // *Социология: методология, методы, математическое моделирование*. 2007. № 1.
- Тихонова Н. Е., Аникин В. А., Горюнова С. В. и др.* Эволюция концепции модернизации во второй половине XX вв. // *Социология: методология, методы, математическое моделирование*. 2007. № 2.
- Тихонова Н. Е., Горюнова С. В.* Теоретико-методологические проблемы анализа среднего класса // *SPERO*. 2008. № 2.

ВЛИЯНИЕ РОЖДЕНИЯ ВТОРОГО РЕБЕНКА НА ОБЪЕМЫ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ МАТЕРЕЙ¹

Бабкин А.С., аспирант экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

С начала 2007 г. в демографической политике были введены в действие новые меры, в первую очередь направленные на стимулирование рождения женщинами второго ребенка. При этом с 2002 г. в России действует новая пенсионная система, частично основанная на накопительных принципах. А это означает, что женщины, временно выходящие с рынка труда в связи с рождением ребенка, теряют не только текущие доходы (заработную плату), но и часть будущих доходов (пенсию), поскольку практически перестают производить пенсионные отчисления.

В статье анализируется поощряемое новой семейной политикой рождение женщиной второго ребенка с точки зрения пенсионной системы и оценивается состоятельность «материнского капитала» — наиболее заметного нововведения в семейной политике — в компенсации потерь в пенсионных накоплениях матерей.

Для оценки этих потерь автор моделирует поток пенсионных отчислений работника с учетом макроэкономических и демографических прогнозов, а также изменения заработной платы в течение жизненного цикла.

Выбор между рождением и работой будет стоять острее в семьях, где женщины обладают более высоким уровнем квалификации. И, как показало моделирование, материнский капитал способен компенсировать потери в пенсионных накоплениях только в низкодоходных и низкоквалифицированных группах населения.

ВВЕДЕНИЕ

На фоне постоянного убывания численности населения в России в последнее время все больше внимания стало уделяться демографическим проблемам. На протяжении 1990-х гг. государство практически не занималось вопросами поддержки семьи и материнства. В совокупности со сложной экономической ситуацией в стране слабая демографическая политика вела к тому, что наиболее распространенная в развитых странах модель однодетной семьи постепенно приживалась и в России.

В связи с этим в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. Президент России обозначил чрезвычайную важность демографической проблемы и поставил перед органами власти конкретные задачи по реализации активной демографической политики. Большое внимание было уделено одной из трех ее составляющих — повышению рождаемости.

С 1 января 2007 г. был введен ряд новых мер в области семейной политики, направленных в первую очередь на стимулирование рождения вторых детей. Пока неизвестно, как от этого изменятся и изменятся ли установки женщин в отношении количества рождений. Но обладая информацией о рождениях и репродуктивных намерениях женщин в недавнем времени,

¹ Автор выражает огромную благодарность Синявской Оксане Вячеславовне, под научным руководством которой была подготовлена данная работа, за советы и консультации на различных этапах проведения исследования.

можно смоделировать последствия нововведений. Принимая решение родить второго ребенка, матери теряют часть заработков и пенсионных накоплений, и государство берет на себя обязательство частично восполнить эти потери. Однако на макроуровне такая политика может повлечь за собой определенный отток женщин с рынка труда.

Таким образом, попытки решить проблему сокращения численности населения могут вступить в противоречие с другим демографическим вызовом — сокращением доли работников трудоспособных возрастов в условиях старения населения. По предварительным оценкам², если все женщины реализуют свои ближайшие намерения по рождению второго ребенка, рынок труда покинет около 16% всех работающих женщин, причем 3,5% из них уже никогда на него не вернуться.

Наиболее заметная и обсуждаемая мера новой семейной политики — материнский капитал, одним из направлений использования которого является увеличение обязательных пенсионных накоплений матерей. С недавнего времени пенсионная система в России стала частично базироваться на накопительном принципе, и трудовой стаж уступил свое место страховому стажу — периоду, когда работник производит пенсионные отчисления. На размер пенсии влияют объемы отчислений в Пенсионный фонд Российской Федерации (далее — ПФР), а женщины, родившие ребенка, на время ухода за ним лишены возможности производить эти отчисления. Если эти потери в накоплениях будут весомыми, может оказаться, что единственным способом их компенсировать для женщин, решивших родить второго ребенка, будет направить материнский капитал на финансирование своей пенсии.

Цель настоящего исследования — проанализировать поощряемое новой семейной политикой рождение женщиной второго ребенка с точки зрения пенсионной системы, а также оценить состоятельность материнского капитала в компенсации потерь в пенсионных накоплениях матерей.

Исследование основывается на микроданных массовых социологических опросов «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» (далее — РидМиЖ, первая волна — 2004 г.)³ и «Образование и занятость» (2005)⁴. Источниками макроэкономической статистики послужили публикации Росстата и ПФР, демографические прогнозы предоставлены Институтом демографии ГУ-ВШЭ.

Работа структурирована в соответствии с поставленной целью. В первой части исследования рассматривается новая семейная политика в связи с действующей пенсионной системой. Вторая часть сосредоточена на моделировании использования материнского капитала в качестве пенсионного накопления. В заключении кратко представлены результаты исследования и предложены направления дальнейшей работы.

² Расчеты автора на основе обследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе».

³ Российское обследование в рамках международной программы «Поколения и гендер» было проведено Независимым институтом социальной политики (НИСП, Москва) при финансовой поддержке Пенсионного фонда Российской Федерации и Научного общества Макса Планка (Германия). Концепция и инструментарий обследования были адаптированы к российским условиям Независимым институтом социальной политики с участием Независимой исследовательской группы «Демоскоп» и Института демографических исследований им. Макса Планка (Росток, Германия). Подробная информация об обследовании РидМиЖ доступна на сайте НИСП — <http://www.socpol.ru/gender/RIDMIZ.shtml>.

⁴ Обследование было проведено НИСП при финансовой поддержке Научного общества Макса Планка (Германия) весной 2005 г. Подробная информация — <http://www.socpol.ru/gender/Education.shtml>.

1. ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА И СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА

1.1. Новые меры по стимулированию рождаемости

В Послании Президента [Послание..., 2006] перечислены основные меры в области семейной политики. С определенными ограничениями все они были реализованы в ряде законопроектов 2006 г. В результате ранее действовавшие меры поддержки матерей были изменены, а также появился ряд нововведений⁵.

Реализованные меры призваны обеспечить простое воспроизводство населения, установить в качестве идеальной модель двухдетной семьи. Нововведения направлены в основном на материальное поощрение рождения вторых детей: более высокое пособие на второго ребенка, компенсации на оплату детских садов, материнский капитал. Материнский (семейный) капитал — право женщины получить при рождении второго или последующих детей (всего 1 раз) сертификат на сумму 250 тыс. рублей⁶. Капитал может быть использован тремя способами: на покупку или улучшение жилплощади, на оплату образования ребенка или на увеличение накопительной части пенсии. Если капитал переводится на накопительный пенсионный счет, он может быть оттуда позднее изъят, если женщина решит воспользоваться им для других разрешенных целей, однако заявление об отказе от направления капитала на пенсионные накопления можно подать не чаще одного раза в год.

Среди специалистов существует несколько точек зрения на эффективность и последствия введенных мер. С.В. Захаров в своей работе [Захаров, 2006] в связи с новой политикой поддержки семей и стимулирования рождаемости анализирует подобную политику, проведенную в СССР в 1980-х гг. У этой политики, направленной на поддержку матерей, много общего с проводимыми сейчас преобразованиями. Автор показывает, что политика повлияла в первую очередь на репродуктивное поведение жительниц городов и женщин с высоким уровнем образования. «Главный эффект от политики выразился не столько в повышении итоговой рождаемости, или, иначе, в повышении числа детей в семье, сколько во временной и мощной дестабилизации возрастной функции рождаемости и календаря рождений у реальных поколений — снижении возраста материнства, сокращении интервалов между рождениями» [Захаров, 2006]. Иначе говоря, в результате проведенной политики женщины не стали рожать больше детей, а стали делать это в более раннем возрасте.

В итоге проведенная в 1980-е гг. политика еще больше усугубила снижение уровня рождаемости в начале 1990-х гг., поскольку часть женщин, которые могли родить в это время, уже реализовали свои намерения. А главное, желаемое количество детей в семьях возросло незначительно, хотя в 1980-х гг. увеличился суммарный коэффициент рождаемости. Нельзя отрицать, что к похожим результатам может привести и современная политика, и главная цель — переход к модели двухдетной семьи — не будет достигнута.

Важно также отметить последствия таких сдвигов в рождаемости для рынка труда, потому что матери уходят с него после рождения детей, а определенная доля не возвращается обратно, оставаясь заниматься хозяйством. В условиях рыночной экономики это может оказаться весьма значительным. Например, уход матерей в отпуска по уходу за ребенком в отраслях, где в занятости доминируют женщины (например, школьное образование), может

⁵ Подробно с изменениями можно ознакомиться, например, в работах [Елизаров, 2007; Захаров, 2006].

⁶ Сумма на момент введения в действие закона.

еще больше усугубить проблему недостатка квалифицированных кадров в этих сферах.

В исследовании Л.Н. Овчаровой и А.И. Пишняк [Овчарова, Пишняк, 2007] акцент сделан на анализе возможной результативности принятых мер в борьбе с недостаточным уровнем дохода домохозяйств с детьми как одной из групп риска бедности. Авторы смоделировали последствия новой политики, чтобы понять, какие семьи реально воспользуются ее плодами, а также насколько значимыми они окажутся для этих семей.

Увеличение размера ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет вывело пособие на такой уровень, когда семьи начинают хотя бы рассматривать его как некий значимый ресурс. Однако ограничения, с которыми связаны размеры пособия по уходу за ребенком, делают его неоднозначным инструментом в деле стимулирования рождения второго ребенка. Важный вывод заключается в том, что данная мера «скорее является барьером для женщин, обладающих высокой квалификацией и образованием» [Овчарова, Пишняк, 2007] и стимулирует рождаемость у бедных — неработающих и низкооплачиваемых.

Несомненным достоинством материнского капитала является сама идея предоставления масштабной финансовой помощи, направления которой семья может выбрать самостоятельно из предложенных вариантов. Важно то, что «определены прозрачные законодательные, финансовые и практические правила процесса его формирования» [Овчарова, Пишняк, 2007]. Хотя эксперты соглашались в том, что область использования материнского капитала пока еще очень узка, и выражают надежду, что впоследствии она будет расширена. Елизаров вообще настроен достаточно скептически: «Изложенные в законе меры могут быть значимы прежде всего для семей в регионах с низким жизненным уровнем, с дешевым жильем, а в случае использования на оплату образования — на очень недорогое образование (по сегодняшним расценкам) в далеко не самых престижных государственных или негосударственных вузах» [Елизаров, 2007].

Говоря о направлениях использования материнского капитала, исследователи отмечают, что «98,1% домохозяйств из числа потенциальных получателей данного капитала имеют жилища ниже социальной нормы и/или низкий уровень оснащенности коммунальными удобствами» [Овчарова, Пишняк, 2007] и, возможно, захотят с помощью предоставленного государством капитала свои жилищные условия улучшить. Однако, как оценивают авторы, только 42% из них смогут решить свои жилищные проблемы или хотя бы внести первоначальный ипотечный взнос и в течение 25 лет оплатить остальную часть кредита. А 50% нуждающихся не смогут участвовать в схемах ипотечного кредитования, потому что, кроме суммы материнского капитала, у них нет других необходимых ресурсов. Продажа существующего жилья и покупка с помощью капитала более дорогого сопряжена с высокими издержками, а о покупке нового жилья целиком за счет получаемых средств говорить не приходится. Более доступным и актуальным направлением использования станет улучшение жилья, а не его покупка.

Что же касается использования материнского капитала на пенсионные накопления, то, несмотря на отмечаемое медленное восстановление доверия государству среди населения, вряд ли многие захотят отдавать ему свои финансовые права вместо того, чтобы постараться воспользоваться ими здесь и сейчас. Зато, возможно, семьи захотят временно положить материнский капитал на накопительный пенсионный счет, чтобы позже найти ему более эффективное применение, потому что в таком случае можно надеяться на

сохранение или приращение капитала за счет инвестирования средств ПФР. Именно направление капитала на накопительную часть пенсии рассматривается в данном исследовании.

1.2. Частично-накопительная пенсионная система

В 1990-е гг. в пенсионной системе России сложилась критическая ситуация. При том что средний уровень пенсий в отдельные годы был ниже прожиточного минимума, в ПФР все равно возникал дефицит. Проблема усложнялась увеличением пенсионной нагрузки на работающих граждан, связанным с мировой тенденцией старения населения. Требовалось какое-то эффективное решение для выхода из кризиса⁷. Мы остановимся только на вопросах, важных для нашей темы.

С 1 января 2002 г. в России была введена в действие новая система, которая перешла с полностью распределительного принципа финансирования на накопительно-распределительный. Часть пенсии выплачивается за счет текущего поколения работающего населения, а часть — за счет индивидуальных накоплений пенсионера. В новой системе, в отличие от предыдущей, значительно меньшую роль играет трудовой стаж. Если раньше для приобретения права на получение пенсии требовалось отработать мужчинам 25, а женщинам 20 лет, то после реформы минимальный страховой стаж⁸, дающий право на трудовую пенсию, был снижен до 5 лет.

Здесь следует сделать замечание о так называемом нестраховом стаже, когда за работника не выплачиваются страховые взносы. К этим периодам относится служба в армии и отпуск по уходу за ребенком до 1,5 лет. В первоначальном варианте реформы эти периоды засчитывались в трудовой стаж (отпуск — суммарно не более 3 лет), необходимый для приобретения права на трудовую пенсию. Однако, поскольку страховые взносы не выплачиваются, средства не поступают на индивидуальный лицевой счет в ПФР. В марте 2005 г. законом «О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение уплаты страховых взносов за период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву» эта норма была изменена. Деятельность граждан в нестраховые периоды была признана социально значимой, и за женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до 1,5 лет, в ПФР вносятся небольшие взносы из федерального бюджета.

Ключевым понятием в новой пенсионной системе стали страховые (пенсионные) взносы, уплачиваемые работодателем из фонда оплаты труда в составе единого социального налога (ЕСН). Во-первых, от уплаты этих взносов зависит, засчитывается ли работающему его страховой стаж. Во-вторых, от размера уплаченных за работника взносов напрямую зависит размер его будущей пенсии.

Размер трудовой пенсии складывается из трех частей: базовой, страховой и накопительной. Финансирование первых двух осуществляется по распределительному принципу, третьей — по накопительному.

Базовая часть пенсии устанавливается в фиксированном размере, дифференцированном по возрасту, степени утраты трудоспособности, количеству иждивенцев. Ее получают все граждане, имеющие минимальный стаж. На настоящий момент размер базовой части составляет 1560 рублей.

⁷ Подробно новая пенсионная система рассмотрена в работе [Малева, Синявская, 2005].

⁸ Страховой стаж — период трудовой деятельности, во время которого осуществляются страховые отчисления в ПФР.

Размеры страховой и накопительной частей определяются следующим образом. Сумма внесенных страховых взносов делится на две части. Первая часть прибавляется к расчетному пенсионному капиталу — условной сумме, записанной на индивидуальном лицевом счете в системе индивидуального (персонифицированного) учета в ПФР, — и далее используется для выплаты пенсий нынешним пенсионерам. Вторая часть взносов поступает на специальную часть индивидуального лицевого счета и в дальнейшем формирует пенсионные накопления работника. Расчетный пенсионный капитал (страховая часть) индексируется, а пенсионные накопления (накопительная часть) растут за счет инвестирования их в установленном порядке в финансовые инструменты.

Страховая и накопительная части формируются за счет пенсионных отчислений с заработной платы, которые в совокупности составляют 14%. Для плательщиков 1966 года рождения и старше все средства зачисляются на страховую часть. Для остальных — 8% на страховую и 6% на накопительную (с 2008 г.). В момент выхода работника на пенсию производится расчет страховой и накопительной части суммы, которую он будет ежемесячно получать.

Расчетный пенсионный капитал делится на заранее установленный период, одинаковый для мужчин и для женщин. На момент начала действия новой пенсионной системы этот период был установлен равным 12 годам с постепенным повышением до 19 лет к 2013 г. Результат деления и считается страховой частью пенсии. В этой системе не заложено различие в средней продолжительности жизни мужчин и женщин. Страховые взносы, недоиспользованные мужчинами, умершими раньше заданного периода, перераспределяются для выплаты женщинам, которые живут дольше.

Пенсионные накопления также должны делиться на установленный законом промежуток времени. Но поскольку первые выплаты накопительной пенсии должны были начаться не ранее 2022 г., то точный принцип расчета накопительной части пенсии еще не установлен.

Таким образом, в новой пенсионной системе отсутствуют прямые ограничения на размер трудовой пенсии, и он зависит только от суммы страховых отчислений. А страховые отчисления через налоговую ставку зависят от размера легальной зарплаты, с которой работодатель уплачивает налоги. Следовательно, в новой системе появился новый принцип, по которому размер пенсии зависит от уровня зарплаты за весь период легальной трудовой деятельности.

1.3. Влияние рождения детей на размеры будущей пенсии

Рассмотрим, как в рамках существующей пенсионной системы будет определяться размер пенсии для родивших женщин, полноценно участвующих в новой системе (т.е. родившихся после 1966 г.)

Для получения трудовой пенсии по старости женщина должна достичь возраста 55 лет и иметь страховой стаж не менее 5 лет. Женщинам в страховой стаж прибавляется период временной нетрудоспособности по беременности и родам (140 календарных дней или более в отдельных случаях) и отпуск по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет. Отпуск по уходу за третьим и последующими детьми в страховой стаж не войдут. Не входит в стаж и неоплачиваемый отпуск по уходу за ребенком до достижения им 3 лет.

Для тех, кто работал до 1 января 2002 г., весь предшествующий стаж используется для определения расчетного пенсионного капитала. К этому капиталу после 1 января 2002 г. прибавляются страховые взносы на общих основаниях (доля от ЕСН).

После принятия упомянутого закона в марте 2005 г. в период ухода за ребенком до 1,5 лет к расчетному пенсионному капиталу стала прибавляться стоимость страхового года, умноженная на фактическую продолжительность использования этого отпуска (она может быть и меньше 1,5 лет). Стоимость страхового года утверждается Правительством и рассчитывается как размер страховых отчислений с минимальной заработной платы. Например, для 2007 г. стоимость страхового года составляет $1100 \times 0,14 \times 12 = 1848$ рублей. Период ухода за ребенком для работающих женщин определяется датой выхода в отпуск по уходу за ребенком (датой окончания больничного по беременности и родам), а для неработающих — датой рождения ребенка.

Сумма пенсионных накоплений, используемая для расчета накопительной части трудовой пенсии в период ухода за ребенком, не увеличивается, поскольку перечисляемые из федерального бюджета средства идут только на формирование страховой части.

Таким образом, рождение ребенка, с точки зрения пенсионной системы:

- в отдельных случаях прерывает страховой стаж женщины, необходимый для приобретения права на трудовую пенсию;
- приостанавливает пополнение пенсионных накоплений, формирующих накопительную часть трудовой пенсии;
- до достижения ребенком 1,5 лет снижает взносы на страховую часть пенсии до минимального уровня, до 3-летнего возраста (если женщина пользуется неоплачиваемым отпуском) страховые взносы не начисляются;
- при рождении второго ребенка по решению женщины пенсионные накопления могут быть увеличены за счет материнского капитала.

Интересно отметить, что неработающие женщины при рождении ребенка выигрывают, с точки зрения пенсионной системы: к их расчетному пенсионному капиталу прибавляются средства из федерального бюджета за нестраховой стаж.

Таким образом, ряд недавно осуществленных реформ, связанных с функционированием пенсионной системы и поддержкой семей, выявляет некоторую проблемную область. С одной стороны, введенные меры по стимулированию рождаемости призывают женщин к выходу с рынка труда, рождению детей и уходу за ними. С другой — новая пенсионная система, основанная на более рыночных, чем прежде, принципах, усиливает связь между занятостью в трудовых возрастах и благосостоянием в старости. Это усложняет решение семьями и без того непростого вопроса: заводить ребенка или работать?

2. МОДЕЛИРОВАНИЕ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ

2.1. Описание модели

С целью оценки возможной величины потерь в накоплениях, связанных с рождением детей, и определения значимости материнского капитала в рамках проведенного исследования нами была построена модель, в которой рассчитывается объем пенсионных накоплений женщин к моменту выхода на пенсию. Модель позволяет учитывать следующие параметры:

- два варианта карьерного изменения зарплаты: в зависимости от уровня образования (4 группы) и в зависимости от доходной группы (5 групп);
- снижение зарплаты, вызванное перерывом в трудовой деятельности после рождения ребенка;

- макроэкономические сценарии изменения уровня реальной зарплаты и реальной доходности инвестиций (по два сценария);
- количество детей (от 0 до 3);
- направление материнского капитала, полученного после рождения второго ребенка, на пенсионные накопления.

Изменение доходов и, соответственно, пенсионных отчислений в течение жизни в модели определяется макроэкономической и демографической ситуацией и собственным карьерным ростом индивида⁹. От макроэкономических показателей зависит рост зарплаты, а также порядок индексации накопленных средств. Моделирование карьеры может осуществляться двумя способами: в зависимости от уровня образования или в зависимости от принадлежности к доходной группе.

Инфляция исключена из модели, и все денежные показатели рассчитываются в постоянных ценах¹⁰, а для учета роста используются только реальные, скорректированные на инфляцию, показатели.

Макроэкономические параметры — это темп роста реальной заработной платы, реальная доходность финансовых инструментов и ставки пенсионных отчислений. Доходность и зарплата могут изменяться по двум сценариям, оптимистичному или пессимистичному (независимо друг от друга). Ставки отчислений установлены с учетом регрессивной шкалы ЕСН. В модели мы предполагаем, что с 2008 г. производится ежегодная индексация порогов шкалы по инфляции и темпу роста реальной зарплаты¹¹.

До 2007 г. используются фактические данные, далее ряды моделируются на основании прогнозов Министерства экономического развития¹². Реальные показатели получены делением номинальных на средний прогнозируемый темп инфляции. Предполагается, что и зарплата, и доходность выходят на стабильный уровень в 2021 г. и больше не изменяются. Зарплата по пессимистичному сценарию растет на уровне 3% в год, по оптимистичному — на уровне 8,23% в год. Уровни реальной доходности задаются условно, в предположении, что постепенно они выйдут на стабильные уровни в 2 (к 2021 г.) и 3% (к 2030 г.) соответственно.

Общий рост зарплаты в экономике добавляется к карьерному росту. И если женщина находится в отпуске по уходу за ребенком, и ее карьерный рост приостанавливается (или даже становится отрицательным), то уровень зарплат в экономике все равно повышается. Тогда после отпуска женщина может получать зарплату все-таки выше, чем до.

Минимальный уровень зарплаты в экономике начинается в 2002 г. с уровня 400 рублей (в ценах 2002 г.). До 2007 г. МРОТ задается на основании данных Росстата. Затем проводится индексация этого показателя по темпу роста реальной зарплаты, пока он не достигнет значения прожиточного минимума (ПМ) (это значение достигается к 2021 г.). Предполагаем, что ПМ в базовых ценах не изменяется, поэтому далее МРОТ фиксируется на достигнутом уровне. Показатель МРОТ используется для расчета отчислений в страховую часть во время оплачиваемого отпуска.

⁹ Изменения макропоказателей сведены в *табл. 1 Приложения*.

¹⁰ Фактически расчеты в модели проводятся в ценах 2002 г., но итоговые результаты выводятся в ценах 2007 г., для наглядности.

¹¹ В данном исследовании мы не приближали модель к формальным правилам пенсионной системы. Предполагается, что средства начинают приносить инвестиционный доход сразу после внесения на накопительный счет.

¹² Проект «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» [Минэкономразвития России, июль 2007].

Демографические показатели численности занятых и пенсионеров требуются для правильной индексации страховой части пенсионных накоплений. В соответствии с Федеральным законом от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», страховая часть пенсии индексируется по инфляции и темпу роста номинальной зарплаты, если он превышает темп инфляции. В модели инфляция не вводится, поэтому индексация осуществляется по росту реальной заработной платы. Однако в законе оговорено, что «дополнительное увеличение размера страховой части трудовой пенсии (с учетом ранее произведенной индексации указанной части трудовой пенсии) не может превышать индекс роста доходов Пенсионного фонда Российской Федерации в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховой части трудовых пенсий»¹³. Дополнительное увеличение как раз и означает индексацию по реальной зарплате. К настоящему моменту такая индексация проводилась 5 раз: на 12,6% в 2003 г., 9% в 2004, 4,8% в 2005, 6,3% в 2006 и в 2007 гг., на 9,2%. Для моделирования будущих индексаций нужно ввести в модель учет динамики соотношения численности получателей и плательщиков ПФР.

$$\text{Коэффициент индексации страховой части} = \frac{\text{Темп роста реальной зарплаты} \times \text{Рост числа занятых}}{\text{Рост числа пенсионеров}}$$

В ситуации, когда численность занятых растет быстрее численности пенсионеров, средств в ПФР достаточно для полной индексации, и индексация проводится по темпу роста реальной зарплаты. А если количество получателей прирастает быстрее количества плательщиков, то средств не хватает, и страховая часть индексируется на меньшую величину.

На основании демографического прогноза численности населения по возрастным когортам до 2050 г., предоставленного Институтом демографии ГУ-ВШЭ, моделируются ряды численности занятых и пенсионеров. Для расчета числа занятых применяются возрастные коэффициенты занятости на 2005 г. по данным Росстата. Прогноз численности пенсионеров строится аналогично, с применением коэффициентов, полученных по данным формы № 94 «Пенсия» [Отчет..., 2006] о численности различных категорий пенсионеров в 2005 г.

Вычисления показывают, что страховые поступления в ПФР в расчете на одного пенсионера постоянно сокращаются, а это значит, что индексация страховой части пенсионных накоплений будет проводиться более низкими темпами, чем темпы роста реальной зарплаты.

Карьерные характеристики включают в себя возраст начала трудовой деятельности, уровень начального уровня заработной платы и ее карьерное изменение в течение жизни.

При моделировании мы предполагаем, что *возраст начала трудовой деятельности* определяет ее общую продолжительность. Работа прекращается в 55 лет с выходом на пенсию. При моделировании с использованием доходных групп трудовая активность начинается в 20 лет. При использовании сценариев, учитывающих уровень образования, возраст, в котором женщина начинает работать, в нашей модели зависит от того, какое образование она получает. При этом могут использоваться 4 уровня образования: школа, начальное профессиональное, среднее профессиональное и высшее образование.

¹³ Федеральный закон № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Нужно отметить, что в модель в качестве предпосылки вводится тождественность трудового и страхового стажей. Иными словами, предполагается, что если человек работает, то он производит пенсионные отчисления в полном объеме, и возможность неформальной занятости исключена. Это упрощение действительности, допустимое для нашего анализа.

Начальный уровень зарплаты определяется с использованием данных массива РидМиЖ и Росстата. Усредненное значение начального уровня вычисляется по данным Росстата о средней заработной плате женщин в возрасте до 24 лет. Данные о среднем уровне заработной платы в различных группах занятий взвешиваются по численности занятых, и таким образом находится средний уровень стартовой зарплаты для всей совокупности работающих. Средняя зарплата женщин в возрасте 15–24 лет по результатам расчетов в 2004 г. равнялась 5296 рублям.

Для расчета начальных зарплат для разных уровней образования или доходных групп на основе данных РидМиЖ вычисляются коэффициенты соотношения этих зарплат со средней по выборке.

В каждой из 5 доходных групп определяется медианный уровень заработной платы всех респондентов в возрасте до 24 лет включительно, из которого выводится соотношение зарплат, а средняя зарплата по всей выборке принимается равной 1. Окончательные уровни стартовых зарплат вычисляются умножением полученных коэффициентов на средний уровень зарплаты женщин в этих возрастах, полученный по макростатистическим данным Росстата (*табл. 1*). Заработная плата третьей группы также является генеральной средней, поэтому эта группа может использоваться в качестве самой обобщенной оценки.

Для вычисления начальных зарплат с использованием образования респондентки делятся на подгруппы по уровню образования. К школе относятся индивиды, которые не учились нигде, кроме школы, а также те, кто затруднился ответить на вопрос об оконченом учебном заведении самого высокого уровня либо выбрали нестандартный вариант ответа на этот вопрос (например, неоконченное учебное заведение любого уровня). В начальное профессиональное образование входят профессиональные курсы, ПТУ, ФЗУ, ФЗО без среднего образования, ПТУ со средним образованием, техническое училище. Среднее профессиональное — техникум, медицинское, музыкальное, педагогическое, художественное и т. п. училище. К подгруппе с высшим образованием относятся респонденты, окончившие институт, университет, академию, аспирантуру, ординатуру, имеющие степень кандидата или доктора наук.

Как и в случае с доходными группами, по каждому уровню образования вычисляется медианная заработная плата работников младше 25 лет. По медианным зарплатам каждой группы определяется соотношение, которое затем переносится на среднюю зарплату по данным Росстата (*табл. 2*).

Полученные оценки следует считать весьма приближительными, однако для данного анализа этого достаточно, так как оценка абсолютных показателей не является нашей первоочередной задачей.

Карьерное изменение заработной платы работников может проходить по 5 сценариям: 4 для разных уровней образования и 1 усредненный вариант.

Таблица 1. Начальные уровни зарплаты для доходных групп

Группа	1	2	3	4	5	Среднее
Зарплата	847	2071	3189	4526	6911	3189

Источник: оценки автора по данным обследования РидМиЖ и сборника «Труд и занятость в России. 2005».

Таблица 2. Начальные уровни зарплаты по уровням образования

Образование	Школа	Начальное профессиональное	Среднее профессиональное	Высшее	Среднее
Зарплата	3239*	2353	3059	4291	3189

* Высокий показатель в данном случае может быть следствием нескольких факторов: оценка приводится на основании вопроса о годовом доходе; в этой группе преобладает тяжелый неквалифицированный труд, который сразу относительно высоко оплачивается, но не предполагает карьерного роста; оцениваемая группа включает достаточно широкий возрастной интервал. К сожалению, в официальной статистике отсутствуют данные, позволяющие оценить начальный уровень зарплаты для работников с разным уровнем образования.

Источник: Оценки автора по данным обследования РидМиЖ и сборника «Труд и занятость в России. 2005».

Традиционно считается, что профиль «зарплата—возраст» имеет обратную U-образную форму (inverse-U). Сначала зарплата растет за счет нарастающего человеческого капитала, опыта работы и достигает максимума в определенном возрасте (для развитых стран это приблизительно 40–50 лет, в России — меньше). Затем все сильнее начинает сказываться влияние возраста, стареющим работникам платят меньше (в России это падение гораздо значительнее, чем в развитых странах).

Однако в одном из недавних исследований по этой теме [Муск, 2007] оспаривается этот традиционный взгляд. В работе рассматривается связь между возрастом и величиной оплаты труда, при этом особое внимание уделено зарплатам людей в возрастах, близких к пенсионным. На основе панельных данных по Великобритании и Германии за 1995–2004 гг. под сомнение ставится факт безусловного снижения зарплаты в старших возрастах.

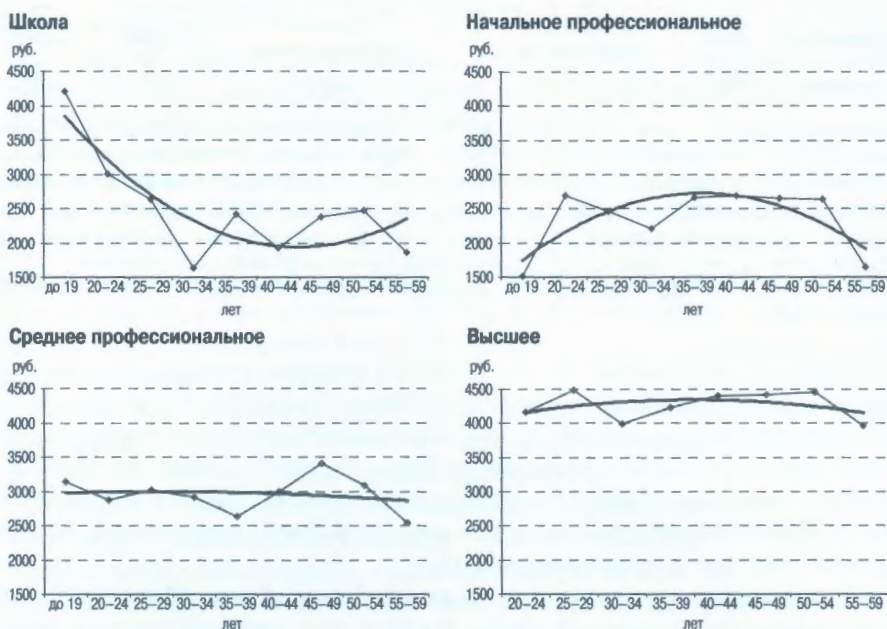
В.Н. Баскаков и М.Е. Баскакова в своей работе [Баскаков, Баскакова, 1998] пытаются построить карьерные профили для России. Однако полученные графики оказываются очень сильно выпуклыми, а доход на пике карьеры и его предпенсионный уровень отличаются в 2–3 раза. Такие зависимости нетипичны для мировой практики и, вероятнее всего, были связаны с переходным периодом в экономике. Поскольку действие новой пенсионной системы предполагалось в более благоприятной экономической обстановке, авторы использовали профили, рассчитанные по американской статистике.

Графики, построенные по данным РидМиЖ, представлены на рис. 1. Число наблюдений для школы — 454 респондента, начальное профессиональное — 802, среднее профессиональное — 1217, высшее — 911. Медианные значения рассчитаны для 5-летних возрастных групп, дефлированы по региональному прожиточному минимуму, в ценах года опроса (2004).

По представленным графикам можно выявить несколько характерных особенностей. Работники со школьным образованием начинают с достаточно высокого уровня зарплаты, а затем этот уровень постепенно снижается, что характеризует низкую отдачу человеческого капитала. Респонденты с начальным профессиональным образованием начинают с самого низкого уровня оплаты и их карьерный профиль представляет собой классическую выпуклую форму с пиком в возрастах 35–39. В группах со средним и высшим профессиональным образованием тренды очень слабые, но тоже имеют классическую форму.

Профили «заработная плата—возраст—уровень образования», построенные Д. Нестеровой и К. Сабирьяновой по данным РМЭЗ за 1994–1996 гг., имеют классическую форму [Нестерова, Сабирьянова, 1998]. Для более высоких уровней образования профили расположены выше, а зарплата с возрастом растет быстрее. Пик карьеры приходится на достаточно молодые возраста:

Рис. 1. Зависимость зарплаты от возраста и образования



Источник: Расчеты автора по данным обследования РидМиЖ.

в 1995–1996 гг. это 30–35 лет. При этом авторы отмечают, что на российских данных за исследуемый период образование имеет достаточно слабую объяснительную силу, гораздо более значительную роль играют ненаблюдаемые факторы. «В качестве факторов, оказывающих сильное воздействие на уровень и дифференциацию заработков индивидов, выступают характеристики предприятий, на которых они заняты, и характеристики регионов, в которых они проживают», — отмечается в исследовании [Нестерова, Сабирьянова, 1998].

В одной из недавних монографий Центра трудовых исследований ГУ-ВШЭ [Заработная плата в России, 2008] рассматривается вопрос отдачи на получение различных уровней образования. И хотя авторы не строят профилей зависимости зарплаты от возраста, приводимые ими результаты эконометрического моделирования дают информацию об этой зависимости. Регрессии строились по данным РМЭЗ за 1995–2005 гг. С возрастом заработная плата сначала повышается замедляющимся темпом, а затем начинает падать. Наивысшее значение достигается в 32 года. Более высокий уровень образования повышает заработную плату во всех возрастах.

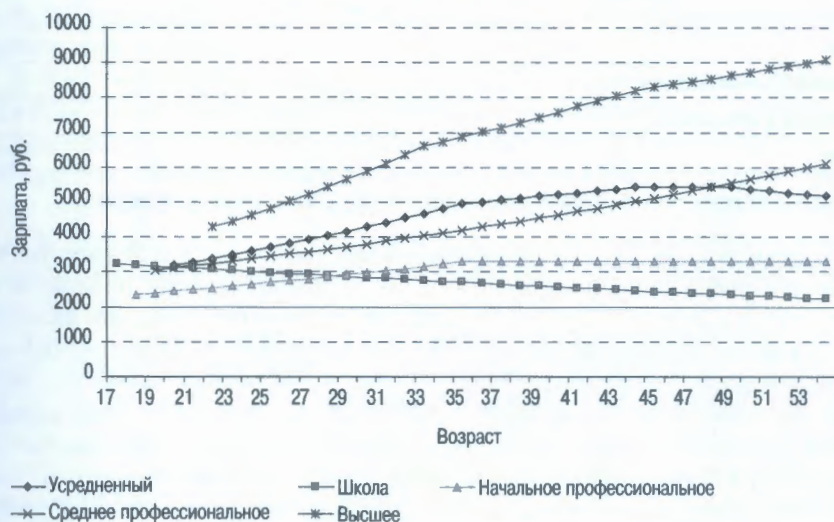
И все же мы больше склонны считать, что заработная плата работника растет на протяжении всей карьеры. В большинстве исследований карьерные профили строятся на основании пространственных (cross-section), а не панельных данных. Рассматриваются уровни зарплаты работников разных возрастов в один момент времени, а в этом случае дополнительную роль может играть неравное положение возрастных когорт на рынке труда, качественные различия в образовании при одинаковых его уровнях и др.

С учетом всего сказанного карьерная динамика зарплаты моделируется следующим образом (табл. 3, рис. 2 и 3). В случае моделирования по доходным группам для всех групп используется усредненный сценарий. Нужно помнить, что эти сценарии отражают только динамику, связанную с личной карьерой человека, но не отражают изменения уровня реальной зарплаты в экономике.

Таблица 3. Сценарии карьерного изменения зарплаты

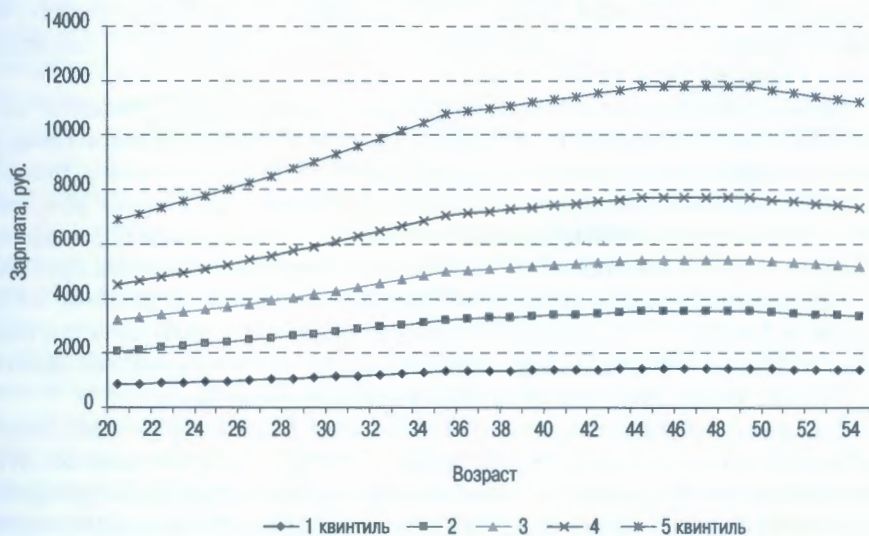
Усредненный	Сначала рост (3%), который постепенно замедляется (1%), затем 5 лет стабилизации (0%), последние 5 лет – спад (-1%). Максимум зарплаты – в 45 лет
Школа	Постоянное снижение с одинаковым темпом (-2%)
Начальное профессиональное	Половина карьеры – рост (2%), половина – стабилизация (0%)
Среднее профессиональное	Постоянный рост (2%)
Высшее	Постоянный рост: первая треть карьеры – 4%, вторая – 2%, последняя – 1%

Рис. 2. Сценарии карьерного изменения зарплаты в зависимости от уровня образования (в ценах 2002 г.)



Источник: Данные табл. 2 и 3.

Рис. 3. Сценарии карьерного изменения зарплаты в зависимости от доходной группы (в ценах 2002 г.)



Источник: Данные табл. 1 и 3.

Таблица 4. Средний возраст матери при рождении детей

Образование	Ребенок		
	1	2	3
Школа	21,7	26,0	29,0
Начальное профессиональное	22,0	26,3	30,0
Среднее профессиональное	22,9	27,3	30,3
Высшее	24,5	28,8	32,2
Все респонденты	22,8	27,1	30,1

Источник: Расчеты автора по данным обследования РидМиЖ.

Таблица 5. Средняя продолжительность отпусков по уходу за ребенком, в кварталах

Образование	Ребенок		
	1	2	3
Школа	7	6	6
Начальное профессиональное	8	7	7
Среднее профессиональное	8	7	7
Высшее	7	6	6

Источник: Расчеты автора по данным обследования «Образование и занятость».

Параметры, связанные с *рождением детей*, включают в себя влияние рождения на карьерный рост, количество детей, возраст рождения, продолжительность отпуска по уходу за ребенком и использование материнского капитала.

Рождение ребенка оказывает понижающее влияние на карьерный рост. Это подтверждается в работе «Материнство и заработная плата» [Ниворожкина, Арженовский, Ниворожкин, 2007]. Авторы доказывают, что «наличие детей и их возраст заметно варьируют в зависимости от уровня образования и по-разному влияют на величину «штрафа» за материнство. Женщины, имеющие профессиональное образование, «штрафуются» выше». Новый уровень зарплаты, на который выходит женщина после перерыва, может упасть по сравнению с уровнем, с которого она ушла в отпуск. Если образование не учитывается в карьере, то коэффициент падения равен 0,9, для окончивших школу — 0,95, для женщин с начальным профессиональным образованием — 0,9, средним профессиональным — 0,85, высшим — 0,8. Иначе говоря, чем выше образование, тем выше «штраф», поскольку более высокий человеческий капитал быстрее теряется.

Моделирование возраста матери при рождении ребенка производится на основании средних значений, по данным РидМиЖ. Из генеральной совокупности выбираются женщины в возрасте до 60 лет, затем рассчитывается возраст при рождении (табл. 4). При более высоком уровне образования рождение детей переносится на более поздний возраст, а интервал между рождением первого и второго ребенка выше, чем между рождением второго и третьего.

Продолжительность отпуска определялась по данным массива «Образование и занятость». Анализ этих данных показал, что даты начала и окончания отпусков указывались респондентами не всегда корректно, поэтому полученные результаты следует считать приблизительными.

Средняя продолжительность отпуска для всех уровней образования (табл. 5) незначительно отличается от 6 кварталов (длительность оплачиваемого отпуска), поэтому именно такое значение используется в усредненном сценарии.

Первые 6 кварталов (1,5 года) отпуска по уходу за ребенком женщине начисляются средства на страховую часть из федерального бюджета.

Через 3 года после рождения второго ребенка к накоплениям женщины прибавляется величина материнского капитала, приведенная к ценам 2002 г.

Относительные потери от рождения очередного ребенка рассчитываются следующим образом:

$$\text{Потери} = \frac{\text{Накопления } 0 - \text{Накопления } 1}{\text{Накопления } 0}, \text{ где}$$

Накопления 0 — накопления без очередного ребенка,

Накопления 1 — накопления с очередным ребенком.

2.2. Результаты моделирования

Результаты моделирования пенсионных накоплений позволяют сопоставить динамику различных денежных показателей для женщины, родившей заданное число детей, с вариантом отказа от рождений.

В используемом варианте модели гораздо более сильное влияние на общий рост заработной платы (а следовательно, и пенсионных накоплений) женщины за период трудовой деятельности оказывает не карьерный рост, а общий рост реальной зарплаты в экономике. В самом быстром варианте карьеры (высшее образование) зарплата за все время работы вырастает примерно в 2 раза. А благодаря росту реальной зарплаты даже по пессимистичному сценарию зарплата возрастает (без учета карьеры) в 7 раз. По оптимистичному сценарию рост получается значительно более высокий — в 28,7 раз.

Результаты моделирования основных вариантов накопления пенсионного капитала представлены в *табл. 2 и 3 Приложения*. В первой таблице приведены результаты для пессимистичных макроэкономических тенденций (пессимистичные сценарии по доходности и росту реальной зарплаты), во второй — для оптимистичных. Каждая строка таблицы показывает объем пенсионных накоплений в зависимости от числа рожденных детей. Индекс «МК» означает, что после рождения второго ребенка средства материнского капитала были направлены на финансирование накопительной пенсии.

Абсолютные объемы накоплений заметно зависят от выбранного сценария: при оптимистичных условиях итоговый пенсионный капитал выше. Однако необходимо заметить, что относительные потери в пенсионных накоплениях почти не зависят от начальной зарплаты и темпов роста реальной зарплаты (ставки индексации). Заметное влияние на относительные потери оказывает только карьерный сценарий. Это легко проследить, если сравнить потери в разных доходных группах и макросценариях. В каждом случае они составляют около 15%, поскольку карьерный сценарий в них один и тот же. Так же незначительно различаются потери между макросценариями для образовательных групп.

При рождении первого ребенка женщины теряют примерно 15% пенсионных накоплений, однако величина потерь значительно различается в группах с разным уровнем образования. Если женщины, окончившие только школу, недополучают всего около 7% накоплений, то матери с высшим образованием при рождении первого ребенка теряют больше четверти пенсионного капитала. В современных условиях вопрос даже о первом рождении является достаточно сложным, поскольку для домохозяйства это зачастую означает временную потерю значительной части доходов. Однако в рамках действующей пенсионной системы на женщин с более высокими уровнями образования ложатся еще и весьма высокие дополнительные отложенные издержки в виде недополученных пенсионных накоплений.

Совокупные потери от рождения двух детей составляют в среднем 28%, но потери крайних образовательных групп различаются больше чем в три раза: для школьного образования они равняются 13%, а для высшего — 45%. *Таким образом, женщина, решившая за свою жизнь родить двух детей, будет иметь почти вдвое более низкую пенсию (без учета базовой части), чем женщина, отказавшаяся от рождений.*

При этом рождение второго ребенка по сравнению с первым приносит меньшие относительные потери, поскольку продолжительность перерывов по уходу за детьми почти одинаковая, но неполученные во время первого отпуска отчисления в итоге выросли бы сильнее благодаря более длительной индексации. Тем не менее, один ребенок рождается в семьях почти всегда, а потери влияют на решение по рождению второго.

Материнский капитал компенсирует потери пенсионных накоплений, вызванные рождением второго ребенка и прекращением трудовой деятельности на полтора года, в низкодоходных группах и лишь частично сокращает потери высокодоходных. В случае медленного роста экономики (пессимистичные сценарии) рождение компенсируется в первой, второй и третьей доходных группах, у женщин со школьным, начальным профессиональным и средним профессиональным образованием. Причем в низшей доходной группе и в группе со школьным образованием материнский капитал компенсирует потери, вызванные рождением обоих детей.

В случае более быстрого роста экономики (оптимистичные сценарии) зарплаты будут расти значительно быстрее, и уже в меньшем числе случаев компенсация окажется достаточной. Только низшая доходная и образовательная группы смогут возместить потерянные накопления, связанные с рождением второго ребенка.

Моделирование перерывов продолжительностью 3 года (частично оплачиваемый отпуск с сохранением рабочего места) показывает, что материнский капитал компенсирует потери двух нижних групп (и по образованию, и по доходу) при пессимистичных сценариях и только в самых нижних при оптимистичных.

Анализ возможного использования материнского капитала для увеличения накопительной части пенсии позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, он способен компенсировать потери в пенсионных накоплениях отдельным группам женщин, имеющим относительно более низкие доходы. Во-вторых, значение этой меры стимулирования будет сильно зависеть от темпов развития экономики и в случае быстрого роста окажется не таким уж весомым. В-третьих, поскольку материнский капитал направляется в накопительную, а не в страховую часть, его полезность будет сильно зависеть от эффективности функционирования управляющих компаний, занимающихся инвестированием пенсионных накоплений. До настоящего момента основная управляющая компания — государственный Внешэкономбанк — только в 2005 г. смогла обеспечить приращение реальных пенсионных накоплений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подведем итоги. В настоящее время в России реализуется новая демографическая политика, сконцентрированная в первую очередь на проблемах рождаемости. С 1 января 2007 г. установлены новые льготы и компенсации, призванные помочь женщинам при рождении детей, причем они ориентированы на поощрение рождаемости только второго ребенка, но не последующих.

Существуют различные точки зрения на эффективность предложенных мер по достижению поставленной цели — перейти к модели двухдетной

семьи. Справедливость тех или иных из них можно будет проверить уже в ближайшее время, когда начнут (или не начнут) изменяться демографические показатели. Но сейчас можно оценить, как новые меры способны повлиять на экономическое положение населения — на размер будущих пенсий.

Нынешняя пенсионная система в России ставит размер будущих пенсий в прямую зависимость от заработной платы за весь период трудовой деятельности. Если рождаемость реальных поколений увеличится под воздействием новых мер, то решившие родить женщины недополучат часть своих пенсионных накоплений, что скажется на размере их пенсий.

Новые меры демографической политики в рамках действующей пенсионной системы выявляют определенную проблему. Отказ от работы в пользу рождения детей означает для женщины не только сокращение текущих доходов, но и снижение благосостояния в старости из-за потерь в пенсионных накоплениях.

Моделирование пенсионных накоплений матерей показало, что намного острее вопрос «работать или заводить ребенка?» будет стоять в семьях, где женщины обладают более высоким уровнем квалификации. Рождение детей в таких семьях связано со значительными потерями в доходах и в будущих пенсиях, как в относительном, так и в абсолютном выражении.

Материнский капитал способен компенсировать потери в пенсионных накоплениях только в низкодоходных и низкоквалифицированных группах населения. Если женщины в этих группах заинтересуются именно таким использованием капитала, то они сильнее отреагируют на предложенные меры повышением рождаемости и выходом в отпуска по уходу за ребенком, чем женщины с высоким уровнем образования. Занятость в целом может сократиться, поскольку определенная доля родивших женщин не вернется на работу.

Данное исследование сконцентрировано на анализе влияния новых мер по стимулированию рождаемости на положение матерей в старости. Другой важный вопрос, требующий пристального изучения — последствия проводимой демографической политики для рынка труда: увеличение рождаемости повлечет за собой отток определенной части женщин с рынка труда. Таким образом, возникает противоречие между государственной политикой в сфере демографии и занятости. Анализ факторов, влияющих на продолжительность отпусков по уходу за ребенком и вероятность возвращения женщин на рынок труда, необходимый для изучения этой проблемы, является темой наших дальнейших исследований.

ЛИТЕРАТУРА

Myck Michal. Wages and Ageing: Is There Evidence for the «Inverse-U» Profile? // IZA Discussion Paper No. 2983. August 2007.

Баскаков В. Н., Баскакова М. Е. О пенсиях для мужчин и женщин: социальные аспекты пенсионной реформы. — М.: Московский философский фонд, 1998.

Елизаров В. Семейная политика: новости 2007 г. // Электронный журнал «Demoscope Weekly», № 273–274, 275–276, 277–278, 22 января — 4 марта 2007 г.; www.demoscope.ru.

Заработная плата в России: эволюция и дифференциация: Монография / Под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшниковой; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2008.

Захаров С. В. Демографический анализ эффекта мер социальной политики в России в 1980-х гг. // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006 (осень-зима). № 5. С. 33–69.

Малева Т. М., Синявская О. В. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. Аналитический доклад — М.: Проматур, 2005.

Нестерова Д., Сабирьянова К. Инвестиции в человеческий капитал в переходный период в России // Научный доклад EERC, декабрь 1998.

Ниворожкина Л. И., Арженковский С. В., Ниворожкин А. М. Материнство и заработная плата: почему женщины с детьми зарабатывают меньше? // Социальная политика: реалии XXI в. Выпуск 3: GP3/2007. Независимый институт социальной политики. — М.: НИСП, 2007. С. 72–126.

Овчарова Л. Н., Пишняк А. И. Новые меры поддержки материнства и детства: стимулирование рождаемости или рост уровня жизни семей с детьми? // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2007 (весна-лето). № 6. С. 5–30.

Отчет о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий по Российской Федерации по состоянию на 31.12.2005 // Пенсия. 2006. № 9. С. 75–80.

Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. В. Путин. Москва, Кремль, Мраморный зал. 10 мая 2006; www.kremlin.ru.

Российский статистический ежегодник. 2006: Стат.сб./Росстат. — М., 2006.

Труд и занятость в России. 2005: Стат.сб./Росстат. — М., 2006.

Труд и занятость в России. 2007: Стат.сб./Росстат. — М., 2007.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1. Параметры, используемые в модели

Год	Рост реальной зарплаты*, %		Реальная доходность*, %		Ставка пенсионных отчислений, %	
	1	2	1	2	Страховая	Накопительная
2002	16,20	16,20	-2,8	-2,8	11	3
2003	10,90	10,90	-2,8	-2,8	11	3
2004	10,60	10,60	-3,9	-3,9	11	3
2005	12,63	12,63	1,1	1,1	10	4
2006	13,30	13,30	-3,1	-3,1	10	4
2007	12,76	12,76	-5,2	-5,2	10	4
2008	8,29	10,77	-0,2	-0,2	8	6
2009	8,00	8,80	-0,1	-0,1	8	6
2010	7,43	8,21	0,0	0,0	8	6
2011	5,00	7,95	0,1	0,5	8	6
2012	3,03	7,79	0,2	1,0	8	6
2013	3,82	8,03	0,4	1,5	8	6
2014	5,13	8,59	0,6	2,0	8	6
2015	4,86	8,83	0,8	2,5	8	6
2016	4,59	8,76	1,0	3,0	8	6
2017	4,23	8,42	1,2	3,5	8	6
2018	3,84	8,24	1,4	4,0	8	6
2019	3,84	8,04	1,6	4,5	8	6
2020	3,34	7,65	1,8	5,0	8	6
2021	3,00	8,23	2,0	4,8	8	6
2022	3,00	8,23	2,0	4,6	8	6
2023	3,00	8,23	2,0	4,4	8	6
...
2030	3,00	8,23	2,0	3,0	8	6
...	Далее все показатели постоянны					

Примечание: сценарии: 1 — пессимистичный, 2 — оптимистичный.

Источники: Данные Минэкономразвития России, июль 2007, материалы информационного ресурса Investfunds (www.investfunds.ru).

Таблица 2. Результаты моделирования, пессимистичные сценарии, тыс. руб.

Дети	Страховая часть	Накопительная часть	Сумма накоплений	Потери от рождения дополнительного ребенка, в %
Доходные группы				
1-я доходная группа				
0	410	260	670	
1	345	222	567	15,4
2	294	187	481	15,1
2мк	294	562	856	-51,0
2-я доходная группа				
0	1002	636	1639	
1	843	543	1387	15,4
2	718	458	1177	15,2
2мк	718	833	1551	-11,9
3-я доходная группа*				
0	1543	980	2523	
1	1298	837	2135	15,4
2	1106	706	1811	15,2
2мк	1106	1080	2186	-2,4
4-я доходная группа				
0	2190	1391	3581	
1	1842	1188	3030	15,4
2	1569	1002	2571	15,2
2мк	1569	1376	2945	2,8
5-я доходная группа				
0	3299	2095	5394	
1	2811	1813	4624	14,3
2	2393	1529	3922	15,2
2мк	2393	1904	4296	7,1
Образовательные группы				
Школа				
0	1018	604	1623	
1	935	571	1506	7,2
2	874	531	1405	6,7
2мк	874	924	1798	-19,4
Начальное профессиональное				
0	1114	700	1814	
1	929	597	1526	15,9
2	795	505	1300	14,8
2мк	795	893	1688	-10,6
Среднее профессиональное				
0	1551	991	2542	
1	1232	800	2032	20,0
2	1007	643	1651	18,8
2мк	1007	1024	2031	0,0
Высшее				
0	2092	1334	3426	
1	1530	989	2519	26,5
2	1163	735	1898	24,6
2мк	1163	1095	2258	10,4

Примечание: 3-я доходная группа может интерпретироваться как самый общий сценарий.
 Источник: расчеты автора.

Таблица 3. Результаты моделирования, оптимистичные сценарии, тыс. руб.

Дети	Страховая часть	Накопительная часть	Сумма накоплений	Потери от рождения дополнительного ребенка, в %
Доходные группы				
1-я доходная группа				
0	1412	581	1993	
1	1188	498	1686	15,4
2	1013	422	1436	14,8
2мк	1013	987	2001	-18,7
2-я доходная группа				
0	3451	1422	4873	
1	2905	1218	4122	15,4
2	2475	1033	3508	14,9
2мк	2475	1598	4073	1,2
3-я доходная группа*				
0	5314	2190	7504	
1	4472	1876	6348	15,4
2	3810	1591	5401	14,9
2мк	3810	2156	5966	6,0
4-я доходная группа				
0	7542	3109	10650	
1	6347	2662	9009	15,4
2	5406	2259	7665	14,9
2мк	5406	2823	8230	8,7
5-я доходная группа				
0	11232	4615	15848	
1	9682	4064	13747	13,3
2	8245	3448	11693	14,9
2мк	8245	4013	12258	10,8
Образовательные группы				
Школа				
0	4059	1423	5482	
1	3732	1355	5086	7,2
2	3488	1274	4762	6,4
2мк	3488	1870	5358	-5,3
Начальное профессиональное				
0	4234	1657	5891	
1	3536	1420	4956	15,9
2	3025	1211	4236	14,5
2мк	3025	1801	4826	2,6
Среднее профессиональное				
0	5615	2345	7960	
1	4465	1901	6366	20,0
2	3649	1539	5188	18,5
2мк	3649	2112	5761	9,5
Высшее				
0	6523	2842	9365	
1	4774	2111	6885	26,5
2	3628	1575	5203	24,4
2мк	3628	2107	5736	16,7

Примечание: 3-я доходная группа может интерпретироваться как самый общий сценарий.
Источник: расчеты автора.

ГЕОГРАФИЯ НЕРАВЕНСТВА В ЕВРОПЕ

(статья печатается с сокращениями)

Мартин Ф., профессор университета Париж-1 Пантеон Сорбонна и ведущий исследователь CEPR
Под науч. ред. Н.В. Зубаревич, Л.Н. Овчаровой

В данной статье рассмотрены некоторые теоретические и эмпирические обоснования региональных политик в европейских странах. В открывающей статье обзоре литературы показано, что результатом процесса европейской интеграции стало сокращение различий между странами, но не между регионами в пределах отдельной страны, и рассмотрены возможные причины этого явления. На примере Франции мы показываем, что за последние 20 лет усилились региональные различия в уровне производства. Тем не менее за этот же период распределение доходов стало более равномерным, что создало эффект «ножниц» в региональном распределении объемов производства и доходов. Это означает, что трансферты, никак не учитывающие различия между регионами, на самом деле существенно компенсируют различия в уровне доходов, создаваемые растущим неравенством производства (по меньшей мере во Франции). Таким образом, на общегосударственном уровне политика сокращения различий между регионами не совпадает с политикой регионального единства.

Затем мы рассматриваем возможные компромиссы между стратегиями экономического роста и снижения региональных различий и показываем, что риторика повышения эффективности малоприменима в качестве обоснования политики выравнивания региональных различий. Как показывают теория и практика, региональная концентрация повышает эффективность производства. Это также означает, что ЕС поставлен перед необходимостью наконец-то сделать выбор: направить усилия либо на замедление или обращение вспять процессов региональной экономической концентрации, либо на более быстрое сближение бедных и богатых стран. В заключение проанализирована взаимосвязь между пространственным и социальным неравенством. Эмпирические данные по европейским странам позволяют говорить о выраженной связи между этими явлениями: даже при контроле эффекта трансфертов и иных факторов индивидуальных различий, страны с более высоким неравенством регионов также демонстрируют большие социальные различия.

Повышение степени единства и сплоченности стран — участников Евросоюза (ЕС) является важным аспектом процесса европейской интеграции. **Закон об Общем рынке**, нацеленный на повышение роста экономической эффективности всего ЕС, стал предметом многочисленных споров: часто доказывалось, что его жизнеспособность (на политическом и социальном уровнях) зависит от возможности справедливо распределять полученный выигрыш между странами и регионами. Результатом этих дискуссий явился существенный рост средств, выделенных на региональную политику, а также закрепление цели по выравниванию уровня развития регионов в первом разделе **Единого европейского акта**. ЕС теперь выделяет значительную долю своего

бюджета на региональное развитие, Структурные фонды и Фонд сближения¹ получили в 2004 г. более трети от совокупного бюджета сообщества.

Вместе с тем на общеевропейском уровне цель региональной политики явным образом не определена, а лишь обозначена в общих чертах как уменьшение диспропорций в области распределения доходов между регионами. Раздел 158 Амстердамского соглашения, утвердившего в 1997 г. основы Европейского сообщества, гласит: «Целью сообщества является уменьшение неравномерности развития регионов всех уровней, а также преодоление отсталости наименее развитых территорий или островов, включая находящиеся в труднодоступных зонах».

Данное определение не четко, оно может быть проинтерпретировано и как снижение неравномерности развития между странами и как преодоление неравномерности развития на уровне регионов этих стран. Более того, региональная политика зачастую позиционируется лицами, ее проводящими, как часть другой, более широкой задачи по уменьшению разрыва между богатыми и бедными. Выравнивание уровня развития регионов в таком случае считается необходимым условием достижения социального равенства, что и является главным аргументом в пользу соответствующей региональной политики. Неявная предпосылка здесь состоит в том, что неравномерное развитие территорий является важной детерминантой социального неравенства, то есть неравенства между индивидами. Данное утверждение для нас весьма важно, поскольку из него следует, что средства, выделяемые не в рамках развития регионов, а в рамках социальной политики (пособия по безработице, трансферты в области социального обеспечения), недостаточны для преодоления разрыва между богатыми и бедными на национальном уровне.

Цель данного исследования состоит в том, чтобы показать, что общеевропейская региональная политика в том виде, в каком она существует сейчас, основывается на суждениях, несостоятельных как с практической, так и с теоретической точки зрения. Широко известен факт, что евроинтеграция, способствуя конвергенции стран, не приводит к конвергенции их регионов. Существует несколько механизмов, посредством которых торговая интеграция привела к выравниванию уровня развития стран Европы, но она, подчеркнем, не привела к выравниванию уровня развития регионов этих стран. В связи с рядом структурных и институциональных факторов бедные регионы не могли использовать свои конкурентные преимущества, в отличие от богатых регионов, тогда как бедные страны, соперничая с богатыми, могли это сделать. В данном исследовании на примере Франции показано, что за последние 20 лет имела место региональная дивергенция в размещении производства. Тем не менее география распределения доходов стала более равномерной, позволяя говорить о существовании компромисса между распределением дохода и размещением производства. Таким образом, можно утверждать, что трансферты, не имевшие привязки к региональной политике, более чем скомпенсировали, по крайней мере во Франции, усиление экономического неравенства. Соответственно, сглаживание диспропорций экономического развития регионов не эквивалентно региональному выравниванию (сближению).

Затем рассматривается возможный компромисс между экономическим ростом и региональным неравенством и показывается, что критерий эффективности не может использоваться для защиты политики по преодолению

¹ Специальные фонды, через которые реализуется политика выравнивания территориального развития.

Таблица 1. Региональные различия душевого ВВП в странах ЕС-15 по регионам NUTS2, 1990–2000 (в % от стандартного отклонения по ЕС-15)

Страны	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Бельгия	..	40,8	41,6	41,6	41,6	40,2	39,4
Германия*	21,8	20,1	20,5	20,9	21,0	21,5	22,1
Греция	6,3	10,4	10,3	9,5	9,5	9,5	9,6
Испания	14,9	16,8	17,1	17,4	17,4	18,1	18,1
Франция	28,9	28,2	27,9	27,3	26,6	27,5	28,3
Италия	24,8	28,5	28,9	27,7	28,1	27,8	27,2
Голландия	10,6	13,5	14,6	15,3	15,7	15,8	15,5
Австрия	27,5	25,4	24,8	23,6	22,7	22,5	23,9
Португалия	13,5	15,2	15,4	17,3	17,9	17,6	16,6
Финляндия	7,9	19,5	21,2	20,8	23,9	24,2	25,0
Швеция	10,9	12,0	13,0	15,2	16,3	20,1	20,9
Великобритания	20,2	31,5	32,0	34,0	35,6	34,2	34,2
ЕС-15 (между странами)	12,5	12,5	11,8	11,6	11,7	11,0	11,4
ЕС-15 (внутри стран)	26,5	28,3	28,1	28,2	28,5	28,2	28,5

Примечание: * Без новых земель (Восточная Германия).

Источник: European Commission (2002).

неравномерности регионального развития. И теория, и здравый смысл показывают, что регионы получают существенный прирост эффективности от концентрации производства, а значит любая региональная политика, ставящая своей целью преодоление неравномерности развития пространства, не может одновременно быть направлена на повышение экономической эффективности. ЕС, таким образом, столкнулся с выбором, которого до сих пор старался избежать. С одной стороны, он пытается замедлить или даже обратить вспять процесс концентрации производства на региональном уровне внутри стран, с другой — хочет ускорить процесс конвергенции между богатыми и бедными странами. В заключение анализируется взаимосвязь между неравномерностью развития пространства и социальным неравенством. Приводятся эмпирические данные, подтверждающие существенную взаимосвязь этих явлений в ЕС.

ЕВРОПА: КОНВЕРГЕНЦИЯ СТРАН И ДИВЕРГЕНЦИЯ РЕГИОНОВ

Пространственное неравенство между европейскими странами и между регионами этих стран изменялось по-разному. Данные, представленные в табл. 1, показывают изменение неравенства, измеряемое с помощью стандартного отклонения душевого показателя внутреннего валового продукта (ВВП) на уровне стран и на уровне регионов NUTS2² в динамике за 1990–2000 гг. В восьми странах внутренние различия выросли за 1995–2000 гг. В двух последних строках таблицы приведены цифры, отражающие, что в то время как различия между странами сокращались, неравенство между регионами каждой страны росло. Расчеты показывают, что различия усиливались прежде всего в тех странах, где изначально они были малы, и уменьшались там, где они уже были высокими.

Детальные исследования [Duro, 2001] показывают, что в середине 1980-х гг. примерно половина всех различий душевого ВВП стран ЕС объ-

² Относительно крупные регионы. Для разных целей региональной политики ЕС выделяется пять групп NUTS — от 1-й (крупные регионы или даже небольшие страны) до 5-й (самые мелкие территории).

яснялась непосредственно различием между странами, а другая половина — диспропорциями в уровне развития регионов этих стран. С тех пор разница в уровне развития между странами — членами ЕС снизилась на 25%, тогда как степень диспропорции между их регионами выросла на 10%. Следовательно, в ЕС происходят процесс конвергенции между странами и одновременно процесс дивергенции регионов внутри этих стран. Конвергенция же регионов в рамках всего ЕС объясняется, таким образом, только конвергенцией между странами.

Это подтверждает и работа Midefalt-Knarvik К. и Overman Н. [Midefalt-Knarvik, Overman, 2002], в которой анализируется коэффициент вариации распределения производственных мощностей между странами ЕС и регионами этих стран. На уровне стран уровень концентрации оставался примерно постоянным в 1980—1995 гг., тогда как на уровне регионов концентрация была более ярко выражена, а ее степень росла в течение рассматриваемого периода.

Другим индикатором поляризации регионального развития стран ЕС может служить безработица. Overman Н. и Puga D. [Overman, Puga, 2002] показали, что с середины 1980-х гг. положение регионов с очень высоким и очень низким уровнем безработицы практически не изменилось, тогда как в регионах со средним уровнем наблюдалось движение либо в сторону очень высоких, либо в сторону очень низких значений. Авторы объясняют эти результаты как эффект пространственной поляризации экономической активности благодаря экономической интеграции.

Все вышесказанное позволяет утверждать, что процесс евроинтеграции способствовал конвергенции стран, но не регионов внутри них. В ряде случаев региональные различия росли, пространственная поляризация отмечалась и в экономике, и в безработице.

На примере Франции видно, что связь между ростом диспропорций регионального развития и ростом социального неравенства не столь однозначна. Динамика коэффициента вариации для таких показателей, как ВВП на душу населения, уровень безработицы и располагаемый доход на душу населения, рассчитанные для французских регионов NUTS2, показывает разные тренды. Если диспропорция в производстве между регионами за 1982—2002 гг. в целом возрастала, то ситуация с безработицей была довольно противоречивой — с 1981 г. и вплоть до конца 1990-х гг. ее уровень рос, тогда как за 2000—2003 гг. произошло очень значительное снижение. Известно, что региональные неравенства в уровне безработицы связаны с экономическим циклом (регионы с высоким уровнем безработицы имеют более стабильный показатель по сравнению с регионами с низкой безработицей), поэтому сокращение дифференциации последних лет отчасти имеет циклический характер и обусловлено общим ростом уровня безработицы во Франции.

Совсем иную картину дает коэффициент вариации среднедушевого располагаемого дохода для французских регионов NUTS2 в динамике с 1982 по 1999 г. (рис. 1). Во-первых, неравенство по располагаемым доходам в среднем более чем в 2 раза меньше, чем по душевому ВВП. Более интересно, что за последние 20 лет показатель неравенства по доходам снизился почти на 2 процентных пункта. Это означает, что усиливается несвязанность между все более неравномерной географией производства и выравнивающейся географией доходов населения. Таким образом, региональная конвергенция не является синонимом регионального сближения. Значительную роль в выравнивании доходов населения играют межрегиональные трансферты, но

Рис. 1. Коэффициент вариации среднедушевых располагаемых доходов населения для французских регионов NUTS2 за 1992–1999 гг.



оценить вклад общественных и частных трансфертов в различия между ВВП и доходами населения на региональном уровне невозможно из-за отсутствия соответствующих данных.

Однако существующая для Франции несвязанность географии производства и доходов населения не является общей тенденцией. К сожалению, у нас нет данных, чтобы экстраполировать полученный вывод на другие страны. Некоторые исследования [Monastiriotis, 2003], показывают, что в Великобритании за последние 20 лет выросли диспропорции как ВВП, так и располагаемых доходов на душу населения. Возможно, ключевой причиной различий является эволюция европейского государства всеобщего благосостояния. В то время как во Франции за последние 20 лет отмечался рост трансфертов благодаря прогрессивному налогообложению доходов, развитию социальной защиты и росту выплат безработным, для Великобритании это не характерно. Важно, что разница между Францией и Великобританией не связана с различием в региональной политике обоих государств: французское правительство старается стимулировать размещение производства в менее развитых регионах, прежде всего через снижение налогов, а в Великобритании этому уделяется гораздо меньше внимания. Следовательно, снижение регионального неравенства доходов населения Франции обусловлено тем, что межрегиональное перераспределение доходов очень велико и растет. В значительной степени это связано с прогрессивным налогообложением и государством всеобщего благосостояния, а не с политикой регионального развития.

ВОЗМОЖНОЕ ОБЪЯСНЕНИЕ КОНВЕРГЕНЦИИ СТРАН И ДИВЕРГЕНЦИИ РЕГИОНОВ

Экономия от масштаба и снижение торговых издержек могут объяснить, почему регионы без видимых конкурентных преимуществ в определенном виде хозяйственной деятельности становятся центрами ее концентрации. Теоретическое объяснение этому дают исследования Krugman P. [Krugman, 1991], считающегося родоначальником так называемой новой экономической географии, можно также сослаться на работу Baldwin R. [Baldwin, 2005]. Согласно этим исследованиям, снижение торговых издержек может привести

к концентрации экономической активности в регионах, имеющих лучший доступ к крупным рынкам сбыта, даже если у них нет преимуществ в издержках производства. Такая пространственная концентрация выгодна благодаря экономии от масштаба и становится возможной в условиях торговой интеграции, так как благодаря снижению транзакционных издержек нет необходимости размещать производство поблизости от многих потребителей.

На примере простой экономической модели, учитывающей влияние экономии от масштаба, конкурентных преимуществ и торговых издержек, можно показать, какие необходимы условия, чтобы торговая интеграция привела к процессу конвергенции стран и дивергенции регионов. Рассмотрим три региона. Рур, богатый регион, находится в Германии, заработная плата, а соответственно и издержки производства там достаточно высоки. Два оставшихся региона находятся в Испании. Каталония — регион со средним уровнем дохода, расположенный близко к большим европейским рынкам. Андалузия — периферийный регион с низкой заработной платой и, следовательно, низкой стоимостью рабочей силы. Кроме производственных издержек в модели присутствуют международные торговые издержки, которые возникают, например, при продаже в Каталонии продукции, произведенной в Германии. Андалузия же, помимо международных торговых издержек, в силу удаленности от европейских торговых маршрутов обладает еще и своими внутренними торговыми издержками, которые можно интерпретировать как транспортные. Фирма здесь решает стандартную задачу минимизации суммы производственных и торговых издержек.

Ситуацию до евроинтеграции можно охарактеризовать высоким уровнем международных торговых издержек. В таком случае фирма предпочтет разместить производство во всех регионах, чтобы быть как можно ближе к конечному потребителю. Предположим, что в связи с процессом евроинтеграции международные торговые издержки значительно снизились. Сценарием конвергенции стран и дивергенции регионов может служить решение фирмы производить продукцию только в Каталонии. В таком случае Испания в целом выигрывает, но за счет проигрыша Андалузии. Но при каких условиях может иметь место такая ситуация? Чтобы понять это, последовательно сравним издержки фирмы при различных решениях о размещении производства и получим ряд ограничений на параметры модели, при которых наблюдаемое эмпирически явление может иметь место с точки зрения теории. Во-первых, сравнительное преимущество Испании над Германией в издержках производства должно быть достаточно велико, а разница в производственных издержках между испанскими регионами — Каталонией и Андалузией — должна быть сравнительно небольшой. Во-вторых, общая емкость испанского рынка не должна быть слишком низкой по сравнению с емкостью немецкого. И в-третьих, внутренние испанские торговые издержки не должны быть слишком малы.

В итоге модель говорит нам, что сценарий конвергенции стран и дивергенции регионов будет наблюдаться, если сравнительное преимущество в производственных издержках более бедной страны над богатой сказывается на решении фирмы сильнее, чем сравнительное преимущество более бедного региона. Этот сценарий возможен не только в теории, но и в жизни, если единый для страны минимальный уровень заработной платы (и в целом унификация институциональных характеристик национального рынка труда) сочетается с различиями в стоимости рабочей силы между европейскими странами. Модель также показывает, что данный сценарий реализуется

в странах, в которых самый богатый регион имеет одновременно большой внутренний рынок и хороший доступ на рынки других богатых регионов. В таком случае доступ на рынки является важнейшим фактором выбора места локализации производства между регионами страны, а производственные издержки — ведущим фактором такого же выбора между странами.

Даже снижение внутренних транспортных издержек в Испании, например за счет развития инфраструктуры с помощью общеевропейских фондов, может не привести к выравниванию уровня развития регионов. Как было показано в работе Martin P. и Rogers C.A. [Martin, Rogers, 1995], если домашние транспортные издержки велики, фирмы предпочитают размещать производство в обоих регионах из рассмотренных выше, чтобы обеспечить локальные рынки. При средних издержках фирмы предпочитают концентрировать производство в более богатом из двух, тем самым снижая для него транспортные издержки. И только при низких транспортных издержках важнейшим фактором размещения становятся различия в производственных издержках, создающие преимущество для бедного региона. Однако если по тем или иным институциональным причинам различия в производственных издержках между регионами ограничены до низкого уровня, тогда региональная политика, направленная на развитие транспортной инфраструктуры между богатыми и бедными регионами, только усилит влияние различий в величине внутреннего рынка каждого из них.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ВЫБОР МЕЖДУ СПРАВЕДЛИВОСТЬЮ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ

Основным доводом в пользу государственного вмешательства на региональном уровне, приводимым Комиссией ЕС, является эффективность. В неравномерности территориального развития она видит «недоиспользование экономического и человеческого потенциала, а также неспособность территории реализовать свои преимущества, что негативно отражается на Евросоюзе в целом».

Данный аргумент намного менее очевиден, чем аргумент, исходящий из принципов поддержания социальной справедливости, который рассматривается несколько ниже. Пространственная концентрация производства имеет своей причиной возрастающий эффект масштаба и дает дополнительную экономическую прибыль. Фирма выигрывает от близости к другим предприятиям данного сектора, снижая тем самым свои транспортные и фиксированные издержки. Еще одним объяснением возрастающей отдачи от масштаба могут служить положительные экстерналии: другие фирмы рассматриваются как источник новых знаний для компании. Феномен положительных внешних экстерналий, получивший название эффект перелива, неоднократно отмечался в предыдущих исследованиях [см., например, Jaffe, 1993]. Существование дополнительной отдачи от агломерации было подмечено еще Маршалом в 1890 г.

Хорошей иллюстрацией вышесказанного может служить Силиконовая долина. Ее пример позволяет нам понять, насколько значительным для страны может быть выигрыш от концентрации производственных усилий при наличии положительных технологических экстерналий. Концентрация инновационных компаний для получения синергического эффекта таким образом экономически вполне оправдана и позволяет перенаправить полученные сверхприбыли на удовлетворение частных нужд. Создание общего

Рис. 2. Душевой ВВП и региональное неравенство в странах ЕС (2000 г.)



рынка труда можно рассматривать как еще одну выгоду от агломерации: фирмы в данном случае выигрывают потому, что узкоспециализированные работники располагаются в одном районе, что позволяет при необходимости легко их нанять.

Политика сглаживания диспропорций пространственного развития основывается на утверждении, что экономический ландшафт, порожденный «невидимой рукой рынка», слишком неравномерен. Однако задача повышения экономической эффективности может требовать, в той или иной степени, соответствующей концентрации производства. При подсчете возможного выигрыша от концентрации нужно учитывать два противоположных эффекта: обсуждавшийся выше выигрыш от агломерации, связанный с положительной отдачей от масштаба и позитивными экстерналиями, но вместе с тем и возможные потери от переэксплуатации, выражающиеся, например, в ухудшении экологии или росте постоянных затрат, таких как цены на недвижимость. Тот факт, что в Европе конвергенция стран сопровождается их дивергенцией на региональном уровне, отлично подтверждает возможности получения дополнительной экономической прибыли от концентрации производства.

Однако в этом случае появляется необходимость выбора между справедливостью и экономической эффективностью. К сожалению, взаимосвязь между данными параметрами довольно тяжело оценить количественно. На рис. 2 показана зависимость между степенью неравномерности регионального развития и ВВП на душу населения для 15 наиболее развитых стран ЕС (Дания, Ирландия и Люксембург не рассматривались из-за недостатка данных). Проведенный анализ позволяет четко выделить две группы стран. В трех самых бедных (Греция, Португалия и Испания) уровень пространственного неравенства самый низкий. Во второй группе относительно богатых стран неравномерность регионального развития в среднем очевидно выше, чем в первой. Тем не менее внутри второй группы нельзя выделить однозначной зависимости.

Положительная взаимосвязь между темпами роста ВВП и темпами роста регионального неравенства более явно прослеживается на рис. 3. К поло-

Рис. 3. Экономический рост и региональное неравенство в странах ЕС (1995–2000 гг.)



жительной корреляции между этими двумя факторами нужно относиться осторожно. Можно говорить о существовании противоречия между пространственным равенством и экономическим ростом (эффективностью), но нельзя однозначно утверждать, что есть причина, а что следствие.

Другое свидетельство в пользу положительной взаимосвязи между концентрацией производства (пространственным неравенством) и экономической эффективностью приводится в работах Ciccone A. и Hall R. [Ciccone, Hall, 1996] для США и Ciccone A. [Ciccone, 2002] для Европы. Основной вывод обеих работ состоит в том, что концентрация рабочей силы положительно влияет на производительность. Последние эконометрические исследования Crozet M. и Koenig P. [Crozet, Koenig, 2005] дают более точную картину для Европы. Подтверждается положительная взаимосвязь между темпами роста ВВП на душу населения и ростом неравенства в регионе. Данный эффект экономически значим: рост на 10% стандартного отклонения ВВП на душу населения для региона NUTS1 приводит к увеличению ВВП на душу населения в регионе на 1,6%.

Противоречия между равенством и эффективностью следует учитывать при определении целей и мер региональной политики, в частности при приеме новых членов ЕС. Необходимо решить, уменьшаем ли мы межрегиональные диспропорции, выражающиеся в различиях ВВП на душу населения внутри стран, или же прикладываем усилия для ускорения межстрановой конвергенции для стран — членов ЕС. Решения по финансированию тех или иных инфраструктурных проектов прежде всего зависят от стратегического выбора в пользу внешней или внутренней конвергенции. В связи с этим нужно отметить интересное решение, принятое Ирландией. Страна решила считать себя единым регионом, а не группой более мелких регионов, что в перспективе влечет за собой более высокий уровень пространственного неравенства. Давези (1999) отмечает, что, приняв на себя возможный риск исключения из европейских программ финансирования инфраструктуры, ирландцы теперь могут размещать и финансировать проекты в тех регионах, где отдача от них будет наиболее высока.

Подводя итог, следует отметить, что концентрация экономической активности на определенной территории создает позитивный эффект роста

эффективности (до определенной степени, пока концентрация не станет слишком большой) и может рассматриваться как положительное последствие торговой интеграции. Однако это приводит к выбору между справедливостью (равномерностью развития территории страны) и экономической эффективностью.

НЕРАВЕНСТВО РЕГИОНОВ И НЕРАВЕНСТВО ИНДИВИДОВ

Социальная справедливость как критерий региональной политики

Помимо эффективности, другим традиционным оправданием соответствующей региональной политики является социальная справедливость. Некоторые экономические агенты, независимо от того, являются ли они производителями или потребителями, не обладают достаточной мобильностью и вынуждены поэтому жить в бедных или отсталых регионах, которые уже покинули более мобильные факторы производства (капитал и высококвалифицированные рабочие). Величина реальной заработной платы в этих регионах уменьшается в связи с более низким спросом на рабочую силу. Если же величина реальной заработной платы не снижается из-за негибкости рынка труда, это приводит к росту безработицы. Благополучие жителей региона в обоих случаях снизится. В то же время те же самые экономические агенты, выступая в роли потребителей, также будут испытывать снижение своего уровня благосостояния в связи с тем, что некоторые товары и услуги больше не будут производиться в данной местности (их производство перемещается в более богатые регионы). Для некоторых товаров и услуг транзакционные издержки их потребления будут столь высоки, что они больше не будут потребляться данными агентами. Из всего вышесказанного следует, что многообразие товаров и услуг в более бедных регионах будет снижаться.

Более того, наиболее мобильные работники в целом имеют самый высокий человеческий капитал (лучшее образование и навыки). Являясь, по сути, положительной экстерналией, они на местном уровне оказывают благотворное влияние на производительность труда и, соответственно, на величину реальной заработной платы других рабочих. Покидая депрессивный регион, наиболее продуктивные работники оказывают негативный эффект на продуктивность оставшихся менее квалифицированных работников, хотя и не преднамеренно. Если исходить из того, что рабочие не ограничены в выборе места своей работы, можно утверждать, что при отсутствии действий по координации рынка труда работники не учитывают влияния своего выбора на остальных. С этой точки зрения возможные провалы рынка, вследствие которых растет экономическое неравенство, в том числе пространственное, существуют и могут служить оправданием для государственного вмешательства.

Существует несколько подходов к анализу влияния феномена агломерации на наименее мобильных экономических агентов. Первый рассматривает этот вопрос не как проблему неравенства, а как специфическую форму провалов рынка. В Европе, за исключением Великобритании, увеличение экономической мобильности работников не является возможным решением проблемы неравномерного развития регионов. Отчасти это оправдано, так как всегда будет существовать значительная доля работников, не способных покинуть свои регионы из-за ряда культурных и социальных факторов. Наличие территорий, почти не имеющих ни населения, ни экономической активности (таких как штат Дакота в США), нехарактерно для Европы.

Существует ли связь между неравномерностью экономического развития территории и социальным неравенством?

Доводом чиновников в пользу проведения политики снижения диспропорций регионального развития часто является то, что данная цель является частью другой, более важной задачи по уменьшению социального неравенства. Региональное выравнивание — часть общей задачи социальной сплоченности (выравнивания). Данное мнение основано на вере в существование явной зависимости между пространственным неравенством и различиями в уровне жизни населения, из чего следует, что региональная политика, снижающая пространственное неравенство, одновременно сокращает различия в уровне жизни населения.

С теоретической точки зрения не очевидно, что страны, пространственно менее равномерно развитые, одновременно являются странами с менее справедливым распределением доходов населения. Проблема связана с агрегированием, она хорошо известна тем, кто изучал динамику неравенства на международном уровне.

Представим себе две страны — А и В, обе состоят из двух регионов — 1 и 2, по 50 человек населения в каждом. Средний уровень ВВП и уровень ВВП на душу населения в обеих странах одинаков. В стране А пространственное неравенство отсутствует, оба ее региона имеют одинаковый уровень ВВП на душу населения. Однако в обоих регионах распределение доходов крайне неравномерно. Допустим, что 10% жителей получают каждый по 10 единиц национального богатства, а оставшиеся 90% — по 1 единице. Тогда общий показатель неравенства, измеряемый как доля национального дохода, которой владеют 10% самых богатых граждан, составляет $100/190 = 53\%$. Мы видим, что в данном обществе степень социального неравенства очень высока, хотя пространственного неравенства не наблюдается. В стране В национальный доход распределяется по-другому: в первом регионе 20% населения получают по 5,5 единиц богатства, а оставшиеся 80% — по 1,5 единицы, таким образом средний уровень дохода в данном регионе составляет $0,2 \times 5,5 + 0,8 \times 1,5 = 2,3$. В другом регионе каждый житель получает по 1,5 единицы богатства. Таким образом, хотя в этой стране и наблюдается большая неравномерность в развитии пространства (уровень ВВП на душу населения в первом регионе почти на 50% больше, чем во втором), степень социального неравенства здесь намного ниже, чем в стране А. В данном случае 10% самых богатых владеют 29% национального дохода ($55/190 = 29\%$).

Этот пример показывает, что неравномерное распределение ВВП между регионами не порождает автоматически более неравное распределение доходов населения. Более того, в нашем примере политика пространственного перераспределения будет рассматриваться как нечестная, с точки зрения относительно более бедного населения богатых регионов. Трансферт из региона 1 в регион 2, даже если он осуществляется за счет более богатой части населения богатого региона, приведет к искусственному росту неравенства между бедным населением богатого региона и бедным населением других регионов. Такое перераспределение приведет к увеличению неравенства по доходу.

Итак, очевиден вопрос: существует ли зависимость между пространственным и социальным неравенством? Для проверки этого можно использовать регрессионный анализ. В качестве зависимой переменной в данном случае выступает логарифм отношения доходов 10% самых богатых граждан к доходам 10% самых бедных. Регрессорами же являются различные факторы

социального неравенства, а также показатели регионального неравенства. В табл. 2 отображены результаты подобного исследования для 12 европейских стран (Бельгия, Германия, Греция, Испания, Франция, Италия, Нидерланды, Австрия, Португалия, Финляндия, Швеция и Великобритания) за 1995–2001 гг. Страны, по которым нет данных для NUTS2 (Дания, Ирландия и Люксембург), опять были отброшены. Мерой пространственного неравенства (SPATIAL) является логарифм коэффициента вариации дохода на душу населения на уровне NUTS2.

В первой колонке приведена регрессия, где в качестве объясняющих переменных выступают логарифмы уже упомянутого коэффициента вариации (SPATIAL) и дохода на душу населения (INPERCAP), так как можно считать, что в более богатых странах наблюдается меньшая степень неравенства. Мы включили в регрессию дамми-переменные, чтобы исключить влияние экономического цикла, также были добавлены фиктивные переменные, позволяющие учесть влияние не включенных в регрессию факторов, отражающих специфику каждой страны. Очевидно, что пространственное неравенство имеет положительную корреляцию с неравенством населения по доходу. Зависимость между средним доходом на душу населения и его распределением между индивидами является негативной только в случае невключения в регрессию страновых дамми-переменных (здесь эта модель не приводится). Но важный вопрос состоит в том, как учесть степень влияния трансфертов, то есть понять, будет ли неравномерность развития пространства усиливать социальное неравенство при наличии трансфертов. Если при включении в регрессию соответствующей объясняющей переменной неравномерность развития экономического пространства уже не будет влиять на неравенство между индивидами, то можно считать, что программы перераспределения дохода, проводимые на национальном уровне, являются достаточным инструментом для сглаживания региональных диспропорций. Чтобы проверить это, мы добавили в регрессию логарифм доли социальных трансфертов на душу населения (SOCIAL), данная переменная выступает показателем приоритетности перераспределения для страны. Важно отметить, что это измерения политики перераспределения самих стран, а не общеевропейской региональной политики. Интересным результатом является то, что включение параметра перераспределения в модель не уменьшает коэффициент пространственного неравенства доходов (SPATIAL). Скорее наоборот, она увеличивают корреляцию между пространственным и социальным неравенством.

В колонках 3 и 4 приведены результаты моделей, в которых использован другой измеритель пространственного неравенства — величина дисперсии уровня безработицы в регионах внутри каждой страны. Этот же показатель (COHESION) используется Комиссией ЕС. Данный измеритель пространственного неравенства не имеет значимой связи с неравенством по доходу. При включении в модель обоих показателей пространственного неравенства (SPATIAL и COHESION) значимой является только переменная SPATIAL, причем коэффициент перед ней достаточно велик. Учитывая, что все данные брались в логарифмированном виде, данный коэффициент можно интерпретировать как эластичность. Таким образом, 10-процентный рост неравенства между территориями по доходу приводит к увеличению неравенства в доходах между индивидами на 9,7%, даже при учете различий между регионами в уровне безработицы и уровне дохода на душу населения, а также социальных трансфертов и эффектов экономического цикла и межстрановых различий.

Таблица 2. Неравенство по доходу и пространственное неравенство

Переменная	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
SPATIAL	0,772 ** (0,238)	0,805** (0,234)		0,972*** (0,205)	
COHESION		0,107 (0,110)	0,093 (0,139)	-0,039 (0,094)	
INCPERCAP	0,096 (0,170)	-0,020 (0,176)	0,134 (0,076)	0,190 (0,163)	0,036 (0,203)
SOCIAL		0,143 (0,176)		-0,087 (0,299)	-0,076 (0,251)

Источник: Eurostat/Region.

***, ** значимы на 1- и 5-процентном уровнях доверия.

К этому выводу, впрочем, нужно относиться осторожно, так как на доходы населения может влиять множество других факторов. Также не очень понятно, что в данном случае является причиной, а что следствием. Очевидно, что территориальное неравенство может приводить к различиям в доходах индивидов, но и различия между индивидами могут влиять на развитие территорий, если экономические агенты (богатые и бедные) скапливаются в различных регионах. Тем не менее можно утверждать, что зависимость между пространственным и индивидуальным неравенством достаточно сильна даже при принятии в расчет эффекта экономического цикла и специфических различий между странами и что проводимая странами политика перераспределения не позволяет полностью преодолеть влияние пространственного неравенства на социальное.

Есть ли связь между пространственным неравенством и различиями в заработной плате индивидов?

Альтернативный вариант поиска связи между пространственным и социальным неравенством состоит в определении детерминант региональных различий заработной платы. Если значительная часть различий в заработной плате населения объясняется географическими факторами, тогда, очевидно, что региональная политика по созданию стимулов к перемещению производства в более бедные регионы может снизить различия в доходах, хотя, вероятно, это не лучший вариант действий в подобной ситуации. Работы Duranton G. и Monastiriotis V. [Duranton, Monastiriotis, 2002], а также Gobillon L. [Gobillon, 2002] показывают, что эта гипотеза верна лишь частично. Первое исследование опирается на данные по средним доходам населения различных регионов Великобритании за 1982–1997 гг. и показывает усиление неравенства регионов и рост разрыва между севером и югом. Однако выявленная дивергенция в значительной степени объясняется различиями в образовании. Высокие темпы экономического роста Лондона связаны с тем, что его рабочая сила стала относительно более образованной за указанный период. Хотя рост отдачи от образования наблюдался по всей стране, но выиграли от этого в первую очередь регионы с самым высоким уровнем образования занятых. Ранее уровень отдачи от образования в Лондоне был ниже, чем по стране в целом, но затем удалось преодолеть этот разрыв. Если бы уровень экономической отдачи от образования и распределение образованности по регионам Великобритании оставались неизменными за указанный период, то разница между севером и югом была бы ниже.

Gobillon L. [Gobillon, 2002] исследовал различия в заработной плате французских рабочих за 1978–1990 гг., чтобы выявить факторы региональных различий в заработках. Проанализировав данные, он делает вывод, что

примерно две трети региональных различий в заработной плате объясняются личностными характеристиками работников, в том числе различным уровнем образования. Одна треть остается необъясненной, но этот максимум того, что может быть отнесено на счет территориальных факторов.

Эти исследования показывают, что рост неравенства между регионами внутри европейских стран может быть никак не связан с географией производства вообще. Если согласиться с тем, что уровень отдачи от инвестиций в образование существенно вырос с 1980 г., а данная точка зрения разделяется большинством исследователей рынка труда, тогда рост регионального неравенства может быть объяснен, хотя бы частично, ростом индивидуального неравенства (человеческого капитала), обусловленного разной отдачей от инвестиций в образование. Это позволяет считать правдоподобной гипотезу о том, что изначально более богатые регионы привлекали работников с более высоким уровнем образования. Таким образом, региональные различия в уровне ВВП на душу населения являются лишь следствием общего роста отдачи от образования и изначальных различий в уровне образования населения регионов. Более того, хорошо известно, что более образованные работники обычно более мобильны, и поэтому они могут концентрироваться в более богатых регионах.

Может ли региональная политика порождать социальное неравенство?

Тип инструмента, используемого при проведении региональной политики, также может иметь значение при объяснении взаимосвязи между социальным неравенством и неравномерностью развития территории. Большинство стран предпочитают субсидировать инвестиции, а не занятость в регионах, и это выражается в субсидировании капитала, а не труда [Yuill, 1997; Fuest, Huber, 2000]. Важным примером является программа субсидий, реализуемая в Восточной Германии. Из исследования Fuest С. и Huber В. следует, что до 90% всех субсидий, направленных фирмам Восточной Германии, нацелено на стимулирование инвестиций. На общеевропейском уровне существует более 400 видов различных субсидий, направленных на помощь компаниям в слаборазвитых регионах. Вполне вероятно, что среди множества форм есть как субсидии капитала, так и трудовые субсидии.

Региональная политика, направленная на создание для компаний стимулов к перемещению в менее развитые регионы, может оказывать противоречивое влияние на неравенство доходов населения. Если капитал мобилен, то субсидирование отдачи на капитал в одном из регионов равносильно ее росту повсеместно. Это связано с тем, что если отдача на капитал в одном из регионов выше, чем в другом, то в долгосрочном периоде данный фактор производства будет перемещаться в область с более высокой доходностью, пока отдача на капитал во всех регионах не выровняется [Dupont, Martin, 2003]. Политика субсидирования капиталовложений в более бедные регионы может оказаться трансфертом из более бедных областей в более богатые, так как повышение отдачи на капитал будет выгодным для региона с самой высокой долей владения капиталом. Следовательно, если даже такая политика успешно снижает региональное неравенство, то субсидии на капитал могут привести к росту разрыва в доходах населения. Такой сценарий носит, конечно, экстремальный характер, но он показывает важность выбора адекватного инструмента региональной политики.

Подводя итог, можно отметить, что региональное неравенство в значительной степени вызвано неравенством между индивидами, обусловленным,

в свою очередь, индивидуальными характеристиками, в том числе уровнем образования. Из этого следует, что региональная политика, использующая механизмы субсидирования для привлечения бизнеса в слаборазвитые регионы или финансирования инфраструктурных проектов в этих регионах, может достаточно ограниченно воздействовать на региональное неравенство и что политика по повышению качества и доступности образования могла бы быть более эффективной.

ВЫВОДЫ

Вмешательство государства в экономику должно основываться либо на критерии справедливости, либо на критерии эффективности. В данной работе показано, что региональная политика в Европе не следует ни тому, ни другому правилу и поэтому нуждается в некотором переосмыслении, основанном на простых экономических принципах. Как было показано, концентрация производства на определенной территории приводит к росту экономического благосостояния и, таким образом, положительно влияет на эффективность. Последние эконометрические исследования для стран Европы показывают, что возможный выигрыш от концентрации стоит принимать в расчет при проведении региональной политики. В свете идущего расширения ЕС выбор между выравниванием и эффективностью особенно важен. Если же мы исходим из критерия равенства, то, очевидно, что существующие схемы перераспределения национального дохода (налоги, социальные трансферты и др.), не нацеленные на преодоление пространственного неравенства, тем не менее сглаживают его (по меньшей мере во Франции), но не могут быть достаточным инструментом для снижения социального неравенства.

Региональная политика в Европе не учитывает тот факт, что более богатые страны могут легче перераспределять национальное богатство от богатых к бедным регионам, чем более бедные страны. Даже обладая таким же уровнем ВВП на душу населения, что и некоторые регионы более бедных стран, Корсика может существенно выигрывать от получения трансфертов из материковой Франции, но это почему-то не принимается в расчет при формировании Европейской региональной политики. С учетом того, что такие трансферты уже существуют на национальном уровне, непонятно, почему европейская политика должна фокусироваться на выравнивании неравенства внутри стран. С этой точки зрения, рекомендации в докладе Сапира использовать европейские структурные фонды для уменьшения различий между странами, а региональную политику вернуть под юрисдикцию национальных правительств, выглядят вполне обоснованно. Приоритет, особенно после расширения, должен быть сделан на ускорении процессов конвергенции между странами ЕС, а не между их регионами. Можно возразить, что евроинтеграция и так ускорила конвергенцию стран, но не регионов, поэтому региональная политика, ускоряющая глобальную конвергенцию, не нужна, а политика, уменьшающая диспропорции развития регионов внутри стран, была бы полезна. К сожалению, разница в развитии между странами ЕС гораздо значительнее, чем разрыв между регионами этих стран, а национальная политика по перераспределению доходов является мощным инструментом по его преодолению. Следовательно, при проведении общеевропейской политики регионального развития не стоит заниматься снижением регионального неравенства внутри стран — членов ЕС.

ЛИТЕРАТУРА

- Andres F.* Convergence between countries vs. divergence within countries. — Mimeo: Université Paris Dauphine, EURISCO, 2004.
- Baldwin R.* Industry location: The causes, Swedish Economic Policy Review this issue. — 2005.
- Baldwin R., Forslid R., Martin P. et al.* — Public Policies and Economic Geography, Princeton University Press, NJ, 2003.
- Ciccone A.* Agglomeration effects in Europe, European Economic // Review. 2002. Vol. 46. P. 213–227.
- Ciccone A., Hall R.* Productivity and the density of economic activity // American Economic Review. 1996. Vol. 86. P. 54–70.
- Crozet M., Koenig, P.* The cohesion vs growth tradeoff: Evidence from EU regions (1980–2000). — Mimeo, University of Paris I, 2005; http://team.univparis1.fr/teamperso/crozet/tradeoff_July2005.pdf.
- Davezies L.* Un essai de mesure de la contribution des budgets des pays membres à la cohésion européenne // Economie et Prévision. 1999. P. 138–139, 163–196.
- Davezies L.* Revenu et territoires, in Aménagement du territoire, Conseil d'Analyse Economique. — 2001; <http://www.cae.gouv.fr>.
- Dupont V., Martin, P.* Regional regional policies and inequalities: Aresubsidies good for you? — Mimeo, CERAS-ENPC, 2003.
- Duranton G., Monastiriotis V.* Mind the gaps: The evolution of regional inequalities in the U.K. 1982–1997 // Journal of Regional Science. 2002. Vol. 42. P. 219–256.
- Duro J.A.* Regional income inequalities in Europe: An updated measurement and some decomposition results. — Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC, 2001.
- Fuest C., Huber B.* Why do governments subsidise investment and not employment? // Journal of Public Economics. 2000. Vol. 78. P. 171–192.
- Gobillon L.* Mobilité résidentielle et marché locaux de l'emploi // Ph.D dissertation, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2002.
- Jaffe A., Trajtenberg, M., Henderson R.* Geographic localization of knowledge spillovers as evidenced by patent citations // Quarterly Journal of Economics. 1993. Vol. 108. P. 577–598.
- Krugman P.R.* Geography and Trade. — MIT Press, Cambridge, MA, 1991.
- Martin P.* The geography of inequalities in Europe.
- Martin P.* Public policies, Regional Inequalities and Growth // Journal of Public Economics. 1999. Vol. 73. P. 85–105.
- Martin P.* Public policies and economic geography // B. Funk, L. Pizzati (eds.). European Integration, Regional Policy and Growth, World Bank, 2003.
- Martin P., Rogers C.A.* Industrial location and public infrastructure // Journal of International Economics. 1995. Vol. 39. P. 335–351.
- Midelfart-Knarvik, K.H., Overman H.G.* Delocation and European integration: Is structural spending justified? // Economic Policy. 2002. Vol. 35. P. 321–359.
- Monastiriotis V.* Union retreat and regional economic performance: the UK in the 1990s // Research Papers in Environmental and Spatial Analysis 77, London School of Economics, 2003.
- Overman H., Puga D.* Unemployment clusters across European countries and regions // Economic Policy. 2002. Vol. 34. P. 117–147.
- Treaty of Amsterdam. — European Union publications, 1997.
- Yuill D., Bachtler J. Wishlade F.* European Regional Incentives 1997–1998. — London: Bowker-Saur, 1997.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ НОВОГО ТИПА: СОЗДАНИЕ БАНКА ДАННЫХ, АНАЛИЗ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ

Гонтмахер Е.Ш., д. э. н., профессор, член правления Фонда «Народная Ассамблея»
Шаталова Е.Ю., исполнительный директор Фонда «Народная Ассамблея»

Статья посвящена изучению нового феномена российской общественной жизни — спонтанному появлению организованных групп граждан, протестующих против нарушения их социальных прав. Авторами был проведен сбор информации об этих группах, классификация по направлениям и формам их деятельности, выявлены принципы внутренней организации и происхождение лидеров.

Высказывается предположение о том, что основное поле для такого рода общественной активности создает нарождающийся в России средний класс, а также слои, примыкающие к нему. Проанализированы перспективы развития подобных форм самоорганизации людей исходя из более общих тенденций в социальном и политическом развитии страны.

ВВЕДЕНИЕ

При оценке нынешнего состояния российского гражданского общества четко прослеживаются две противоположные позиции: откровенный пессимизм и сдержанный оптимизм. Первая точка зрения весьма распространена среди политиков, которые безуспешно пытаются воспользоваться имеющимся потенциалом гражданского общества. Вторая — почти официальная, особенно после организации Общественной палаты.

С нашей точки зрения, обе позиции имеют вполне объективные основания. 70 лет коммунистического тоталитаризма атомизировали наше общество, направив естественное для любого нормального человека желание к общественной активности или в русло имитационной партийно-комсомольско-профсоюзной активности, или (и) в политически нейтральные собаководство и филателизм. Накопленная неиспользованная энергия частично была реализована в переломные перестроечные годы: появилось множество так называемых неформалов, которые развили бурную активность, вплоть до многотысячных уличных манифестаций. Апофеозом этого этапа стали события августа 1991 г. и последовавший за ними период становления новой России.

После октября 1993 г., принятия новой Конституции и начала работы Государственной думы, несмотря на сотни тысяч неправительственных организаций (НПО), которые регистрировались в то время, градус общественной активности начал снижаться. Во-первых, значительная часть актива общественных организаций влилась в формальную политическую элиту (депутаты всех уровней, государственные чиновники). Оставшихся придавили житейские проблемы: снижение уровня доходов, безработица и т. п.

Фактически, к концу 1990-х гг. наше гражданское общество сформировалось в достаточно закосневшем виде:

- небольшая когорта активно работающих правозащитных организаций, история которых восходит к советскому диссидентству;

- несколько тысяч реально действующих НПО в социальной сфере (детские, женские, организации инвалидов, спортивные и т. п.);
- не меньший массив так называемых GONGO (правительственных «неправительственных» организаций), имитирующих общественную активность и подыгрывающих властям на всех уровнях, в обмен получая от нее финансирование и всевозможные подачки;
- сотни тысяч НПО, существующих только на бумаге либо из-за отсутствия финансов, либо из-за потери их учредителями интереса к общественной деятельности.

Подобная ситуация сохранялась и в начале 2000-х гг. Это получило отражение, в частности, в Гражданском форуме 2001 г. Государство отдавало должное существованию такого гражданского общества, но не пыталось целенаправленно его трансформировать. Однако начиная с 2003 г. ситуация принципиально изменилась: власть вдруг поняла, что царствовать, лежа на боку, под журчание нефтегазовых потоков, уже не получится. Надо создавать новую систему, которая надолго бы закрепила новые отношения собственности (фактически вторую приватизацию, заключительная — госкорпоративная — стадия которой разворачивается на наших глазах). Отсюда и повышенное внимание к формированию законодательного органа — Государственной думы, где «Единая Россия» должна обладать конституционным большинством, отсюда и усилия по встраиванию гражданской активности в упряжку управляемой «демократии». Новое законодательство резко затруднило работу тех НПО, которые не пользуются официальной или неофициальной поддержкой государства, была создана Общественная палата, которая пытается (к счастью, безуспешно) выступать от имени всего гражданского общества.

Ничто бы не мешало нынешним властям пребывать в успокаивающе-благодном настроении, если бы в сфере гражданской активности в последние два-три года не появилась новая, все более крепнущая тенденция. Речь идет об организованных выступлениях людей, которые можно назвать новыми неформалами.

Каждый день в СМИ, и в первую очередь в Интернете, появляются сообщения о неполитических акциях обманутых дольщиков, автомобилистов, экологов, противников уплотнительной застройки и т. п. К политике эти проявления активности не имеют никакого отношения. Еще одно важное обстоятельство: эти акции не инициированы властями и являются неожиданными для них. И еще, число и масштаб таких случаев в последние годы растут.

Именно эти обстоятельства стали основанием для исследования новых неформалов, которое провел Фонд «Народная Ассамблея» при поддержке Фонда «Династия» и Института «Открытое общество».

Во время исследования решались три основные задачи:

- выявление масштаба изучаемого явления, в том числе формирование базы данных;
- анализ основных характеристик деятельности новых неформалов;
- исследование возможных перспектив развития анализируемого феномена.

МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Для определения объекта исследования были выбраны *следующие основные признаки*:

- реальная (а не имитационная, инициированная властями или политическими объединениями) самоорганизация группы граждан;

- неполитический характер этой самоорганизации;
- причиной самоорганизации становится конкретная проблема взаимоотношений с местной властью;
- устойчивый характер самоорганизации (проведение не единичных мероприятий);
- появление не ранее 2005 г.

Важно отметить, что дальнейшему изучению подлежали только такие объекты, которые описываются всеми (без исключений) вышеперечисленными признаками.

На основании вышеперечисленных признаков выявлены конкретные формы самоорганизации людей. Для этого был разработан *специальный паспорт*, в котором фиксировали основную информацию о подобных общественных инициативах:

- название;
- время возникновения;
- регион, на который распространяется активность;
- причина возникновения;
- число и характер акций;
- состав инициативной группы, в том числе ее руководитель или координатор;
- координаты (телефон, электронная почта);
- источник получения информации о данной группе.

Информацию об общественных объединениях искали в Интернете, в печатных СМИ, которые доступны в федеральных библиотеках, и других источниках.

С целью получения дополнительной информации о характере протестной активности и лицах, ее возглавляющих, была разработана *анкета-интервью*, которая использовалась во время встреч в Москве и Московской области, в командировках (Южно-Сахалинск, Иркутск, Екатеринбург, Казань, Краснодар, Санкт-Петербург), а также была разослана по выявленным адресам.

В результате проведенной работы *собрана база данных* на 228 проявлений устойчивой самоорганизации, начиная с 1 января 2005 г. и заканчивая 1 декабря 2007 г.

В какой степени собранные данные отражают действительные масштабы движения новых неформалов?

Необходимо еще раз напомнить, что исследовались только те проявления общественной самоорганизации, деятельность которых носит устойчивый, а не разовый характер. Кроме того, надо иметь в виду, что информация о деятельности такой ячейки может быть очень скупой и не попасть в сферу внимания СМИ, особенно в провинции. Однако нельзя и преуменьшать масштабы проникновения Интернета в информационное пространство России. Существуют сайты, специализирующиеся на обнародовании данных о протестных проявлениях, а также информационные агентства (например, REGNUM), которые отмечают даже однократные акции, носящие неполитический характер. Тем самым *можно предположить, что в случае с устойчивыми группами новых неформалов собранная база данных охватывает их репрезентативное большинство.*

Сколько человек в той или иной форме принимают участие в движении новых неформалов? Полученные данные показывают, что число активистов такой организации, как правило, составляет не менее 10 человек. Кроме активистов, в мероприятиях принимают участие и те, чей интерес в данном

Таблица 1. Число проявлений общественной самоорганизации по федеральным округам, в расчете на 100 тыс. чел.

Федеральный округ	Число проявлений общественной самоорганизации
Центральный	0,26
Северо-Западный	0,30
Южный	0,08
Приволжский	0,09
Уральский	0,11
Сибирский	0,11
Дальневосточный	0,18

случае затронут, а также зеваки. Умножим 228 на, предположим, 50 и получим уже около 12 тысяч человек. А учитывая регулярный характер проводимых акций, можно считать, что сейчас ежегодно демонстрирует настоящую неполитическую протестную активность, возможно, не одна сотня тысяч людей. Это тем более правдоподобно, если прибавить разовые акции, не получившие дальнейшего организационного продолжения, а также факты, не попавшие в СМИ и Интернет.

Конечно, на фоне чуть ли не 350 тысяч зарегистрированных в России общественных организаций, участниками которых числятся миллионы людей, это немного. Но, как уже отмечалось выше, преобладающая часть этих НПО либо давно умерла, либо перешла под фактический контроль со стороны власти. А в случае с новыми неформалами мы имеем дело с искренним и все более ширящимся желанием отстоять свои и чужие поправленные права, что для современной России весьма свежо и, хочется верить, перспективно.

Интересные результаты получаются, если рассчитать число зафиксированных в исследовании проявлений общественной самоорганизации в расчете на 100 тыс. человек по каждому из федеральных округов (табл. 1).

Данные таблицы 1 показывают прямую зависимость числа новых неформалов от доли горожан в населении округа, особенно жителей крупных городов. Кроме того, очевидно, что чем больше в регионе сельских поселений, тем меньше вероятность попадания событий, происходящих в них, в информационные сети.

Найденные инициативы концентрируются на следующих проблемах (по степени распространенности):

- экология (вырубка городских зеленых массивов, размещение экологически вредных производств, складирование мусора и промышленных отходов и т. п.);
- жилищная сфера (протесты против уплотнительной застройки, обманутые дольщики жилищного строительства, жители общежитий и т. п.);
- помощь социально неблагополучным группам (инвалидам, в частности детям-инвалидам, детям-сиротам и детям из неблагополучных семей);
- защита широкого круга социально-экономических прав;
- самозащита бизнеса;
- борьба с нарушениями прав в сфере образования;
- борьба с нарушениями прав в сфере здравоохранения;
- борьба за сохранение национальной культуры и памятников культуры;
- борьба с нарушениями прав автомобилистов.

МОТИВАЦИИ

Какие мотивации заставляют людей объединяться в новые неформальные сообщества?

Эти мотивации можно разделить на две группы:

- попытки государства или мошенников отнять личную собственность;
- активное личное сочувствие и сопереживание с попираемым общественным интересом.

Если говорить о первой группе, то наиболее известным примером является протест обманутых дольщиков — людей, вложивших собственные средства в жилищное строительство. Инициативные группы, требующие от государства принять меры по поиску мошенников и возврату пропавших денег, организованы практически во всех крупных городах страны.

Не менее известный повод для самоорганизации «новых неформалов» — нарушения прав автомобилистов (планировавшийся запрет праворульных машин, необоснованное ужесточение правил движения и пр.). Развитие этой протестной активности привело к созданию официально зарегистрированной организации «Свобода выбора» (см. ниже), действующей в нескольких десятках регионах страны.

В числе подобных тем отчаянное положение обитателей общежитий, нарушение прав пациентов в системе здравоохранения, инвалидов, и в частности детей-инвалидов.

Характерный пример второй группы мотиваций для протеста — уплотнительная застройка, уничтожение зеленых насаждений в крупных городах и экология в широком смысле этого понятия. Интересно, что появились и коллективные протесты предпринимателей (прежде всего малого бизнеса), спровоцированные административным беспределом местных чиновников (см., например, ниже: «Ассоциация предприятий малого и среднего бизнеса Санкт-Петербурга»).

ВИДЫ АКТИВНОСТИ

Обычно все начинается с многочисленных письменных обращений в органы власти, в которых излагается суть проблемы и просьба ее решить. Если ответа нет или он носит характер отписки, наступает очередь публичных действий. Обычно это митинг, на проведение которого, как правило, разрешение не запрашивается. Дальнейшее развитие событий зависит от реакции властей. Зная массовую неумелость государственных органов всех уровней работы с собственным населением, а тем более выражающим недовольство, можно смело предположить, что в большинстве случаев «новые неформалы» имеют полные основания для продолжения своей деятельности. Именно поэтому иногда дело доходит до открытых столкновений с милицией, как это регулярно происходит, например, в Москве по поводу попыток уплотнительной застройки. До сих пор время от времени начинают голодать обманутые дольщики.

В некоторых, но нечастых случаях «новые неформалы» открывают свои сайты¹, еще реже они регистрируются в качестве НПО, как это произошло с упомянутыми «Свободой выбора» или «Домовыми комитетами Ижевска».

¹ Сайты имеются всего у 15,8% групп.

Отсутствие желания регистрироваться объясняется очень просто: формализация требует офиса и немаленьких расходов на объемную и запутанную отчетность, которую надо передавать в налоговую и регистрационную службы.

В докладе о состоянии гражданского общества в 2007 г., подготовленном Общественной палатой Российской Федерации отмечается, что «в связи со вступлением в силу новых редакций федеральных законов «О некоммерческих организациях» и «Об общественных объединениях» изменился порядок регистрации и отчетности организаций, что, в числе прочего, привело к уменьшению числа некоммерческих организаций и увеличению числа проверок их деятельности различными ведомствами. Облегчение получили лишь религиозные организации, а также после вступления в силу закона будут освобождены от обязанности сдавать отчетность и проходить проверки такие некоммерческие организации, как товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан. В результате около 60% всех некоммерческих организаций не сумели вовремя и в полном объеме сдать отчетность, а Федеральная регистрационная служба пока не смогла проанализировать отчеты и предложить какой-либо механизм более эффективного заполнения форм»².

Государство, законодательно закрепив новый, усложненный порядок регистрации и ведения отчетности НКО, фактически выталкивает неформальную (не имитационную) общественную активность в теневую сферу. Тем самым крайне затрудняется учет и контроль над такого рода проявлениями гражданской самоорганизации, что создает дополнительные проблемы самому же государству, которое лишается возможности для ведения диалога с собственными гражданами, проведения совместных действий, направленных на решение социальных проблем. Такого рода близорукий подход говорит не только о низком качестве государственного аппарата, но и выявляет далекую от демократических норм природу самого государства, сложившегося к настоящему времени в России.

ВНУТРЕННЯЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

Обычно во главе движения стоит ярко обозначенный лидер, имеющий достаточное количество энергии и в каком-то смысле харизмы для того, чтобы за ним шли люди. Этот человек появляется неслучайно. Например, именно его разосланный по Интернету призыв не оставаться равнодушным был первым и попал точно в цель. Или именно этот человек так облекает в семантические формы (находит очень точные слова) общую обеспокоенность, что это вскрывает лед равнодушия даже тех, кто не испытывает непосредственное неудобство от той или иной социальной проблемы.

Вокруг лидера организуется актив — примерно 5–10 человек (бывает и больше — в зависимости от проблемы), которых он заряжает своей энергией, и берут на себя организационные хлопоты.

С финансами ситуация решается очень просто: при необходимости люди собирают средства в складчину (например, купить билеты своему посланнику в другой город или для подготовки ходатайств в суд). Богатых спонсоров, как правило, не бывает, поэтому речь идет о весьма скромных суммах.

² http://opr.ru/files/files/Doklad2007-1.doc#_Toc185694179.

Естественно, нет никакого офиса и штатных сотрудников. Люди собираются на квартире, на улице (если позволяет погода) и выполняют всю необходимую работу бесплатно, на добровольных началах.

Во многих случаях активистами становятся все взрослые члены семьи. Причем — и это важно — не только в случаях, когда протест связан с чем-то ущемляющим личные интересы. В данном случае можно говорить о сочувствии, сопереживании, возможности использовать на благо дело огромную нерастраченную энергию многих совестливых людей.

Андрей Коновал — лидер движения «Домовые комитеты Ижевска», г. Ижевск, Удмуртия (37 лет, образование высшее, основная работа: заместитель главного редактора газеты «День», старший преподаватель исторического факультета УдГУ, депутат городского совета), так ответил на вопрос анкеты «Что лично Вам принесла эта социальная активность?»:

- потеря в доходах;
- депутатство;
- признание;
- врагов;
- жизненный опыт;
- новые формы самовыражения;
- подорванное здоровье.

Елена Бранцевич — лидер общественного движения «Ижевские общаги», г. Ижевск, Удмуртия (37 лет, образование высшее гуманитарное) на вопрос анкеты «Существуют ли дальнейшие планы на развитие объединения?» ответила: «Группа объединила и сплотила много хороших людей. Надо что-то делать!» Она же в ответ на вопрос «Поддерживают ли социальную активность близкие?» ответила: «Терпят». Лично ей социальная активность принесла потерю бизнеса. На листовке «Ижевские общаги», выпускаемой движением, на титульном листе «Справка для распространителей, комендантов и милиционеров. Данная листовка издана и распространяется в соответствии с Федеральным законом № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ст. 5, о. 3.2). Организатор публичного мероприятия (митинга) ИМЕЕТ ПРАВО: «...Проводить предварительную агитацию в поддержку целей публичного мероприятия через СМИ, путем распространения ЛИСТОВОК... и в иных формах, не противоречащих законодательству РФ».

Виктор Кривоносов — лидер Ассоциации собственников жилья, г. Ижевск, Удмуртия (60 лет, образование высшее, кандидат технических наук) на вопрос анкеты «Каковы основные мотивы присоединения людей?» ответил: «О нас никто не позаботится», а на вопрос: «Каким образом происходит информирование заинтересованных участников?» — «„Сарафанное радио“, специального информирования нет, так как будет слишком большой поток нуждающихся в помощи».

Ирина Байгулова — руководитель «Томских общаг», г. Томск, Томская область (50 лет, образование высшее техническое, основное место работы — тренер-преподаватель в детско-юношеской спортивной школе): «В самом начале про нас как-то сказали: «Пять истеричек пришли на пикет». Чтобы у нас не было репутации пяти истеричек, мы старались создать нормальную организацию». На вопрос анкеты «Что лично Вам принесла эта социальная активность?» ответила: «Разочарование в общественной деятельности, а также опыт работы с людьми».

Лидер Союза автомобилистов Сахалина Валерий Ерохов, г. Южно-Сахалинск, Сахалинская область (51 год, образование высшее, основное место работы — преподаватель вуза), на вопрос анкеты: «Каковы основные мотивы присоединения людей?» ответил: «Желание что-то изменить к лучшему»; на вопрос: «Что лично Вам принесла эта социальная активность?»: «а) разочарование; б) убежденность, что следует продолжать».

СОЦИАЛЬНЫЙ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ СТАТУС «НОВЫХ НЕФОРМАЛОВ»

Первое, что необходимо отметить: они не люмпены, им есть что терять в материальном смысле. У обманутых дольщиков — это деньги, нередко собранные тяжким трудом, у протестующих против уплотнительной застройки — свет в окне и трава у дома, у родителей детей-инвалидов — будущее их детей, у жильцов общежитий — их убогие комнаты и надежды оттуда выбраться в просторное и комфортное жилье, у автомобилистов — возможность двигаться без искусственно придуманных властью барьеров, у мелких предпринимателей — их бизнес, у ВИЧ-инфицированных — их человеческое достоинство и сама жизнь.

Но эти люди не маргиналы и потому, что их задевает пренебрежение власти к общественным интересам. В этом смысле наиболее характерные примеры — защита окружающей среды (от знаменитого еще с советских времен вяза на Поварской улице в Москве до Байкала), а также акции милосердия по отношению к детям-сиротам и одиноким старикам.

Например, это движение «мурзиков».

«Мы — команда Мурзиков.

Нас несколько сотен человек.

Мурзики условно делятся на 3 категории:

1. Оперативный состав (Мурзики специального назначения). Критерием отношения к данной категории является участие в поездках. Этот критерий также условный, так как нельзя однозначно ответить на вопрос «делает ли однократное участие в поездке в детский дом человека автоматически Мурзиком, или нет?». Если считать всех, кто хоть раз съездил в детдома, то таких будет далеко за 200 человек. Одна поездка — это 800 км пути, намотанные на колеса, т. е. не так уж и мало. Но я, по строгости своей, ограничиваю число оперсостава 100 ± 30. Больше нам в принципе и не нужно. Все течет, все меняется, команда в том числе. У кого-то второе-третье высшее образование, у кого-то — второй-третий ребенок. Люди иногда делают паузу, на их смену приходят другие. Но в итоге все растет.

2. Мурзики поддержки. Это очень большая группа людей, в которую можно отнести всех, кто внес хоть какой-нибудь вклад в наше Мурландское дело помощи сиротам. Это те, кто собирает и приносит игрушки, книги, спортивный инвентарь, оказывает помощь с сортировкой, упаковкой, складированием, транспортировкой, а также любую другую помощь. Помощь может быть самая разная: от транспортных и дизайнерских услуг до информационной, юридической и административной поддержки.

3. Мурзики-жертвователи. Это также довольно большая группа Мурзиков, которые не имеют возможности или желания ездить в детские дома, а ограничиваются денежными вливаниями.

Нужно отметить, что разделение условно, зачастую Мурзики выступают в трех ипостасях, как, например, Николай Сабинин, Андрей Захаров или, к примеру, Юра Степанов, который приезжает для участия в поездках в детдома из Канады.

Таким образом, основная часть оперативного состава несет на себе основное финансовое бремя.

Нас объединяет общее дело — помощь сиротам.

Помощь сиротам — это наше добровольное дело (т. е. не бизнес).

Сегодня под покровительством Мурзиков находится детей-сирот более 5000, детдомов более 70.

Помощь оказывается не разово, а на постоянной основе.

Деньги мы берем преимущественно из своего кармана. Деятельность прозрачная, отчетность публикуется на сайте WWW.MURZIK.RU в виде ФИНАНСОВЫХ ОТЧЕТОВ, ФОТОТЧЕТОВ и ОПИСАНИЯ ПОЕЗДОК В ДЕТСКИЕ ДОМА.

* * *

Дорогие друзья! Поздравляем всех с Новым Годом и Рождеством! К нам продолжают поступать письма от желающих принять участие в акции «ТРИ ЖЕЛАНИЯ». Сегодня, 5 января 2008 г., мы завершили исполнение еще одной сотни желаний в предпоследнем детском доме. Остался один детский дом, в котором желания будут исполнены после каникул.

Несколько детей в письмах нам написали одно из желаний — выздороветь. Поэтому уже в январе я буду заниматься организацией лечения. У одной девочки — порок сердца, у другой — незаращение твердого неба, есть еще двое детей с проблемами. Так что один из вариантов исполнения желаний — перечислить деньги на операцию.

Кто не хочет перечислять, а хочет непременно что-то купить — пишите на e-мэйл, указывайте сумму, на какую хотите купить, чтобы было проще выбрать. Большая часть нами закуплена, осталось по мелочи».

(www.murzik.ru)

Фактически речь идет о среднем классе или слоях, близких к нему. Как известно, главными признаками, наличие которых в своей совокупности позволяет отнести семью к среднему классу (а точнее — к «средним классам»: высшему, среднему и низшему), являются:

- уровень дохода, позволяющий не только удовлетворять широкий круг текущих потребностей, но и делать сбережения;
- образование (высшее, на крайний случай — среднее специальное);
- характер труда (преимущественно умственный);
- самооценка себя как среднего класса;
- высокий уровень неполитической активности, склонность к самоорганизации на самом низовом уровне³.

Всем этим параметрам сейчас соответствует не более 10% населения России. Если исключить какой-либо один из вышеперечисленных признаков (за исключением доходов и самооценки), то доля среднего класса возрастает до 20%. Именно в этой части населения и происходит формирование групп, которых мы называем «новыми неформалами».

Ниже приводится несколько типичных кейсов⁴.

ТИПИЧНЫЕ КЕЙСЫ

Экология («Ангара-185», г. Усть-Илимск)⁵

«Богучанская ГЭС, уже ставшая символом «второй индустриализации» Сибири, получила мощного противника. В Иркутской области создан специальный комитет «Ангара-185», участники которого считают, что достроенная ГЭС приведет к затоплению огромных территорий и экологическим бедствиям.

³ Мировая методология использует несколько критериев определения среднего класса, которые в обобщенном виде сводятся к следующим: материально-имущественные характеристики (определенная величина текущих доходов, владение имуществом, в том числе недвижимостью, структура расходов и потребления, в том числе склонность к сбережениям); образовательный ценз и профессионально-квалификационные характеристики; самоидентификация и принадлежность к определенным социальным группам; наконец, относительная устойчивость всех перечисленных параметров (Григорьев Л., Малева Т. Средний класс в России на рубеже этапов трансформации // Вопросы экономики. 2001. № 1).

⁴ Кейсы — выдержки из текстов, опубликованных в Интернете и печатных СМИ.

⁵ <http://vesti.irk.ru/print.php?article=2007.05.30.16.06>, <http://www.expert.ru/articles/2006/11/03/krskirkges/print>.

Комитет «Ангара-185» провел в четверг (октябрь 2006 г.) митинги в трех городах — Иркутске, Усть-Илимске и Тайшете. В ходе акции активисты собрали подписи под обращением к президенту России Владимиру Путину, иркутскому губернатору Александру Тишанину и спикеру заксобрания области Виктору Круглову. Основное требование митингующих — запретить строительство Богучанской ГЭС на нормальном подпорном уровне (НПУ) 208 м и обязать инвесторов строить станцию на НПУ 185 м.

Иркутская область давно и серьезно обеспокоена масштабными индустриальными планами своего соседа — Красноярского края. Руководство области считает, что при принятии решения о достройке Богучанской ГЭС, запуск которой приведет к появлению нового водохранилища и затоплению территорий, никто не учитывал, как появление этого искусственного водоема отразится на природе соседнего региона.

Напомним, строительство Богучанской ГЭС было начато в 1980 г. Она должна была стать четвертой станцией ангарского каскада мощностью около 3000 МВт. Стройплощадка станции расположилась на реке Ангаре на 367 км ниже по течению створа Усть-Илимской ГЭС, в 15 километрах от города Кодинска. Изначально пуск первых агрегатов был запланирован на 1988-й, а завершение строительства — на 1992 г. Однако в 1980-х гг. в связи с недостаточным финансированием строительства сроки пуска ГЭС несколько раз переносились соответствующими приказами Минэнерго СССР: сначала на 1993-й, затем на 1994-й, а потом на 1995-й гг. До 1994 г. финансирование строительства Богучанской ГЭС велось из средств федерального бюджета, однако потом из-за прекращения финансирования масштабное строительство было фактически свернуто.

Проект возобновился только после избрания губернатором Красноярского края Александра Хлопонина. А после проведения референдума об объединении края с Таймыром и Эвенкией Богучанская ГЭС стала, по сути, главным инвестиционным проектом нового региона. В 2004 г. строительство станции возобновилось, а сам проект получил крупных инвесторов: ОАО «ГидроОГК» и «Русал». В администрации Хлопонина считают, что достройка станции приведет к началу «второй индустриализации» Сибири, поскольку на ее гидроресурсах начнут работать новые производства: алюминиевые заводы, ЦБК и т. д. В этом году проект развития зоны Нижнего Приангарья, ключевым звеном которого и является Богучанская ГЭС, получил поддержку из Инвестиционного фонда России. Кроме того, в указе «О мерах по социально-экономическому развитию Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа», подписанном 12 апреля 2005 г., президент России Владимир Путин поручил правительству оказать господдержку на начальном этапе эксплуатации Богучанской ГЭС в 2010 г. и подготовки зоны затопления.

Экологическая проблема, связанная с затоплением территорий и образованием нового водохранилища, не неожиданна, просто с реанимацией богучанского проекта она снова стала актуальной. Руководство Красноярского края неоднократно заверяло, что на Ангаре будет учтен весь негативный опыт строительства Красноярской ГЭС. По словам заместителя губернатора края Андрея Гнездилова, специально для этого создана рабочая группа, которая занимается вопросами подачи документов на экспертизу. Летом этого года состоялось рабочее совещание депутатов законодательного собрания Красноярского края, в ходе которого его участники пришли к выводу, что будущее водохранилище Богучанской ГЭС является экологически безопасным объектом. Выводы были сделаны на основании заключения Ленгидропроекта и отчета Красноярского научного центра СО РАН, осуществлявшего оценку воздействия на экосистемы водных объектов и суши, а также некоторых аспектов здравоохранения. По словам специалистов, внутриводоемные процессы после заполнения чаши водо-

хранилища будут идентичны естественным процессам, происходящим в природе без прямого антропогенного воздействия.

Однако иркутские экологи придерживаются совсем другой точки зрения. «Мы сегодня и так являемся отстойником всей Иркутской области, — считает заведующий отделом по охране окружающей среды администрации Усть-Илимска Владимир Суворов. — Для Ангары самое опасное сейчас — это стоки и вещества, вымываемые из затопленной древесины и торфяников. С появлением нового рукотворного моря в Красноярском крае наше Усть-Илимское водохранилище вообще превратится в застойную лужу».

Проект строительства Богучанской ГЭС предполагал два варианта затопления территорий: на отметках 185 и 208 м. В первом случае свободное течение Ангары сохранилось бы на протяжении нескольких десятков километров и меньшее количество территорий попадало бы в зону затопления. По словам гендиректора Богучанской ГЭС Бориса Ефимова, сейчас наиболее оптимальным является строительство на отметке 208 м. Объясняется это тем, что инвесторам, которые вкладывают средства в развитие зоны Нижнего Приангарья, будет нужно больше электроэнергии.

9 октября 2006 г. по инициативе администрации Иркутской области для рассмотрения социально-экологических последствий строительства Богучанской ГЭС было проведено рабочее совещание с участием представителей «Русала» и РАО «ЕЭС России». В совещании также участвовали представители администраций муниципальных образований Усть-Илимский район и город Усть-Илимск. Разработчикам проекта предложили предусмотреть возможность снижения нормального подпорного уровня воды Богучанского гидроузла с 208 м до отметки, при которой сохраняется очистительная способность Ангары в нижнем бьефе Усть-Илимской ГЭС, а также определить точные границы зон затопления.

«Предложенный сейчас НПУ 208 метров означает, что подпор Богучанского водохранилища распространится по Ангаре вплоть до плотины Усть-Илимской ГЭС. В результате затоплению и подтоплению подвергнутся земли Усть-Илимского района и города Усть-Илимска Иркутской области, — заявил «Эксперту Online» заместитель главы администрации Иркутской области Павел Вибе. — В результате подтопления существенно ухудшатся условия жизни примерно у 4,1 тысячи жителей поселков Кеуль и Невон, затопятся территории сельскохозяйственных земель. Практически прекратится очистительная способность реки Ангары на участке Усть-Илимск — река Ката, куда поступают сточные воды Усть-Илимского ЛПК. Образованное подпором Богучанской ГЭС водохранилище превратится, по сути, в сточную емкость. Из-за этого произойдет изменение состава ихтиофауны, вследствие увеличения площади водной поверхности изменится микроклимат района. Масштаб влияния антропогенного фактора сегодня предусмотреть сложно. Кроме того, увеличение водной массы вследствие образования Богучанского водохранилища может привести к ухудшению сейсмической обстановки в регионе из-за периодического давления на разломы литосферных плит. Это осложняется тем, что в регионе отмечается активная разработка и добыча углеводородного сырья».

Иркутским чиновникам не нравится и то, что Красноярский край получит значительные суммы на подготовку ложа водохранилища и переселение людей, а Иркутской области помощь федерального бюджета не предусмотрена. Парламент области уже обратился в Росприроднадзор с просьбой провести дополнительную экспертизу проекта достройки Богучанской ГЭС.

Пока чиновники работают по привычным каналам, представители общественности включают собственные механизмы. Одним из них и стали проведенные вчера в Иркутске, Усть-Илимске и Тайшете митинги, организованные комитетом «Ангара-185». В столице области на площади перед администрацией региона ми-

тинговать вышло более 50 человек. «Затопленная площадь будет на 20% больше Братского водохранилища. Все будет гнить. Под воду уйдет более 30 тысяч гектаров пахотных земель и более 5 млн древесины с их экологическим благополучием», — заявил председатель комитета Олег Кочановский.

«Строительство Богучанской ГЭС может привести к экологической катастрофе. Так считают представители общественного усть-илимского комитета «Ангара-185». В мае 2007 его участники приехали в Иркутск и провели митинг возле здания БайкалБизнесЦентра. Там проходила очередная сессия Законодательного собрания региона. Пикетчики просят областных парламентариев повлиять на решение этого вопроса. Главное требование — чтобы гидроэлектростанцию возвели не выше 185-й отметки над уровнем моря. По существующему проекту, Богучанскую ГЭС планируется строить на 208-й. В этом случае, по словам специалистов, произойдет подтопление двух населенных пунктов Иркутской области. Жители сильно обеспокоены вопросами переселения. Однако больше всего усть-илимцев волнует, как строительство повлияет на природу. Представители общественной организации сообщили, что долгое время изучали научные данные и пришли к выводу, что ГЭС может нанести вред экологии.

— Это 4-е по счету водохранилище. Это уже не проточная вода. Это отложения второго дна с различными веществами вредными. Мы знаем: атмосфера и вода будут отягощены этими последствиями, — говорит председатель комитета «Ангара-185» Олег Кочановский.

Заместитель главы администрации Приангарья Анатолий Никитин заявил, что 208-я отметка была предусмотрена в самом первом проекте станции. Его утвердили еще в конце 60-х годов. Сейчас идет разработка программы переселения жителей и подготовки ложа. Кстати, Анатолий Никитин отметил, что технический проект сейчас не соответствует требованиям существующего законодательства».

Жилье («Домовые комитеты Ижевска»)»⁶

«Протестное движение против упразднения жилищных прав приобретает новый характер: во многих городах, часто с помощью уже существующих объединений (в частности Координационных Советов), жильцы набираются опыта самоорганизации. Например, при содействии Движения Гражданских Инициатив (ДГИ) в Питере активисты «народных» ТСЖ объединились в Общество защиты прав жильцов «Надежный дом». В Уфе жильцы ветхих домов центра города создали отряды самозащиты, названные ими 570-м кварталным батальоном. А в Ижевске 1 июня 2007 г. при содействии Союза Координационных Советов (СКС) России было создано Движение домовых комитетов.

Более 300 человек, представляющих 176 домов, собралось в помещении Концертного зала филармонии в центре Ижевска. Основная масса пришла по объявлениям или по призыву активистов Совета домовых комитетов г. Ижевска, Ассоциации собственников жилья Ижевска, Координационного Совета гражданских действий. Это люди не привыкли участвовать в массовых действиях и даже самоорганизованных мероприятиях: старшие по дому, уполномоченные от дома, председатели вновь созданных ТСЖ и активные жильцы. Среди тех, кто выходил на трибуну, многие очень нервничали и с трудом подбирали слова. Так что сомнений не может быть — мероприятие знаковое. Объединяются именно рядовые жилищные активисты. Толчком для объединения послужили усилия активистов Координационного Совета, участвовавших в кампании «За народную жилищную политику», в первую очередь неформального лидера КС Андрея Коновала.

⁶ Карин Клеман, ИА «ИКД» (<http://ikd.ru/node/1137>).

В начале конференции Андрей Коновал (ныне еще депутат гордумы) напомнил, что в целом Союз Координационных Советов (СКС) выступает против нового Жилищного кодекса, но, исходя из реальных возможностей, сегодня нужно «использовать ЖК в наших интересах, перехватить инициативу у властей». Он информировал публику о том, что после многочисленных акций протеста в январе этого года местная власть согласилась на переговоры с рабочей группой по ЖКХ, сформированной в рамках Общественного Совета Ветеранов. Но эти переговоры пока особенных результатов не дали. По мнению лидера КС, необходимо продолжить кампанию в трех направлениях: проводить массовые акции протеста, инициировать судебные процессы и выходить на гордуму с законодательными инициативами.

Дальше работа конференции шла по разным темам: капитальный ремонт, поправки к типовому договору с управляющей компанией, процедура передачи домов в управление собственников жилья, борьба с уплотнительной застройкой, процедура землеотвода, площади общего пользования в жилом доме, проблемы ТСЖ, тарифообразование.

По каждой теме выступали люди, имеющие опыт борьбы: обращения в суд или переговоры с властью.

После всех выступлений стало ясно, что, несмотря на свои обещания и участие в переговорах, власти не желают помочь жильцам не только в решении своих жилищных проблем, но даже в выполнении требований Жилищного кодекса.

Так, по капитальному ремонту инициативные группы созданы во многих домах, они собрали подписи и судятся за приведение дома в надлежащее состояние. Но, во-первых, редко выигрывают суд, а, во-вторых, если и выигрывают, то по точечным ремонтным работам (ремонту крыши, сантехники и пр.).

Не лучше обстоят дела с передачей дома (мест общего пользования) на баланс собственников квартир. Ни правление ТСЖ, ни инициативные группы, ни уполномоченные от собственников — никто пока не смог получить всю документацию, необходимую для управления домом, из рук Городского жилищного управления (ГЖУ), упорно не желающего потерять монополию на управление жилищным фондом города. Так, Владимир Ферштейн, недавно избранный председателем вновь созданного ТСЖ, рассказал о том, как «город постоянно ставит им палки в колеса», но при этом добавил: «Несмотря на все трудности, я вас призываю: не опускайте руки, потому что нет другого способа хоть как-то контролировать финансовые потоки жилищной сферы!»

Чтобы хоть как-то защитить интересы жильцов при неизбежном переходе домов в управление ГЖУ после 1 января 2007 г., активисты вырабатывают поправки к типовому договору, который ГЖУ предлагает жильцам на подпись. По расчету Андрея Коновала, если будет один альтернативный типовой договор, который будут отстаивать все жилищные активисты, появится хоть какой-то шанс победить ГЖУ и вынудить его принять условия жильцов. Но, судя по высказываниям членов рабочей группы по выработке альтернативного договора, это будет непросто. Пока ГЖУ упорно отказывается рассмотреть поправки, предложенные жилищными активистами, и не собирается отказываться от своего варианта, где, как везде, предусмотрены у жильцов одни обязанности, а у управляющей компании — одни права.

На вопросы корреспондента «ИКД» о причинах такого поведения, представители ГЖУ, присутствующие на конференции, уверяли, что «это все политика» и что ГЖУ все делает правильно и в рамках закона. Передать документацию дома они не могут, поскольку нет распоряжения главы города, нет механизма передачи. И вообще «все гораздо сложнее, здесь надо соблюсти не только Жилищный, но и Гражданский кодекс», да и в целом «люди ничего не понимают».

После таких слов не может быть сомнений в том, что необходимо именно сильное и организованное движение жильцов, иначе собственники квартир могут проститься с возможностью как-то влиять на управление своим домом (и, значит, на качество и цены на его обслуживание) на очень долгое время, если не навсегда. В Ижевске многие уже это поняли. Единогласно все голосовали за создание движения домовых комитетов, координатором которого был избран Андрей Коновал. Был одобрен проект устава и принят за основу проект альтернативного договора с управляющей компанией. Также были избраны (т. е. официально утверждены полномочия тех, кто уже начал работать) члены рабочих групп по различным направлениям работы, с оговоркой по поводу того, что участие в работе этих групп открыто для всех желающих. Наконец, было решено отправить своего представителя в Координационный Совет города, поддержать поправки к Жилищному кодексу, предложенные группой оппозиционных депутатов Госдумы, принять активное участие в кампании СКС «За народную жилищную политику», где основные акценты сделаны на требовании государственного финансирования капремонта и на реальном самоуправлении домом. Такая формализация необходима, по словам Андрея Коновала, для того, чтобы «придать законность и силу нашему движению».

Первым делом движения станет участие в пикетировании городской думы в день, когда будет рассмотрен проект генплана развития города совместно с движениями общежитий и садоводов.

Таким образом, создано еще одно движение жильцов, которое намерено координировать свою деятельность с подобными структурами других городов. Планируется, что большим шагом к этой межрегиональной координации станут очередная конференция СКС и жилищная секция в рамках Российского Социального Форума 13–15 июля 2007 г. в Санкт-Петербурге. Все больше и больше инициативных групп начинают понимать, что координация и выход на российский уровень необходимы, поскольку жилищную политику проводит именно федеральная власть, а пытаться влиять на нее надо в том числе и на этом уровне.»

Правозащита (инициативная группа «Против экспериментов на животных», Москва)⁷

«Это сообщество создано для сбора информации об экспериментах на животных, т. е. вивисекции, и действиях против этого.

Вивисекция в переводе с латинского означает *vivus* — живой и *sectio* — расчленение, но сегодня этот термин обычно используется по отношению ко всем экспериментам на животных, а не только живосечению. Она включает в себя использование животных в исследованиях, тестировании товаров и в образовании как практику вмешательства или использования насильственных технологий на живых животных.

По своей жестокости вивисекция превосходит все другие формы использования животных. Мясник или даже меховщик не будет в течение долгого времени, на которое рассчитан опыт, заливать в глаза вызывающие слепоту жидкости, вводить в органы токсичные или другие ядовитые вещества, приводящие к мучительной смерти. Животных фиксируют в станках и в течение многих дней они находятся в одном положении, когда в них вживляют электроды и продельвают другие болезненные манипуляции. Многие из этих экспериментов проводятся без анестезии, а это значит, что животные испытывают весь ужас пыток, находясь в полном сознании. По количеству смертей животных вивисекция уступает только мясной индустрии».

⁷ <http://community.livejournal.com/stopanimaltests/profile>.



«24 апреля 2007 г. напротив главного здания МГУ им. М. В. Ломоносова состоялась акция протеста против проведения опытов над животными — научных экспериментов. Десять активистов надели на себя футболки с буквами, составив надпись «Нет опытам!». На их лицах были маски животных — собак, кроликов и обезьян. Уведомление о проведении акции не подавалось. Целью акции было привлечение внимания сотрудников биофака и студентов к необходимости прекращения вивисекции и замены ее опытами на тренажерах.»

10 минут спустя после начала пикета защитники прав животных направились небольшим шествием в сторону биологического факультета МГУ. По дороге они встретили одного из сотрудников или студентов биофака, который проявил неожиданную агрессивность к зоозащитникам. «Сегодня мы встретим вас на биофаке и убьем!» — заявил молодой человек, видимо, решив, что перед ним студенты биофака или что молодые люди собираются продолжать акцию до позднего вечера.»

После того как защитники животных дошли до здания биофака и выстроились напротив него, администрация решила, что за этим последует какое-то нападение, и закрыла вход в здание для всех посетителей. Ничего подобного не планировалось, акция носила исключительно мирный характер. Спустя еще 10 минут участники акции решили ее завершить, дабы избежать задержания милицией.»

Защитники прав животных, в том числе студенты разных вузов, выбрали для акции Московский государственный университет, так как он является одной из основных научных баз страны и местом, где студенты вынуждены обучаться, применяя пытки на животных в жестоких экспериментах.»

Бизнес («Ассоциация предпринимателей малого и среднего бизнеса Санкт-Петербурга»)⁸

«Борьба нескольких тысяч малых петербургских торговцев, объединившихся в Ассоциацию предпринимателей малого и среднего бизнеса СПб, с чиновниками за отмену постановления городского правительства «О размещении и оборудовании павильонов ожидания городского пассажирского транспорта» входит в решающую фазу. По районным администрациям на днях Смольным была разслана «Справка о ходе реализации постановления № 1885 в части установки рекламоносителей-»

⁸ <http://www.bishelp.ru/nedviz/detail.php?ID=8399>, <http://www.spbgid.ru/index.php?news=54045&print=1>, <http://www.kasparov.ru/material.php?id=46307082AA0B7>.

павильонов». Этот документ проинформировал чиновников о графике ликвидации останочных павильонов и, в частности, уведомил, что первые 115 объектов мелкой розницы должны исчезнуть в течение июля-сентября текущего года. Таким образом, правительство Санкт-Петербурга движется к цели, которая заключается в том, чтобы ликвидировать 1500 останочных павильонов и заменить их на павильоны-рекламоносители.

В данном случае имеет место ущемление одного вида предпринимательской деятельности (мелкорозничной торговли) в пользу другого (рекламного бизнеса). После того как депутат ЗС Сергей Гуляев и группа членов фракции «Демократическая» подали в Уставной суд Санкт-Петербурга жалобу на незаконность постановления № 1885, был принят закон, фактически парализовавший деятельность уставных судов. Это произошло в тот день, на который было намечено рассмотрение жалобы.

«К Ассоциации предпринимателей малого и среднего бизнеса присоединились Хасанский рынок (ООО «ОМИ») и Ассоциация независимых перевозчиков Санкт-Петербурга.

Ассоциация, созданная в январе, объединяла владельцев останочных павильонов, протестовавших против сноса своих торговых точек. Сегодня в ассоциации 600 предпринимателей, в нее также вошли арендаторы торговых мест и помещений. Она объединила свои действия с Ассоциацией независимых перевозчиков СПб. Совместно они планируют отстаивать позиции предпринимателей в конфликтах с властями.

В ассоциацию вступило и ООО «ОМИ», управляющее Хасанским рынком, который вскоре может быть ликвидирован. «Учитывая политику изгнания торговцев с останочных, торговые зоны могли бы стать для них альтернативой, — говорит заместитель генерального директора ООО «ОМИ» Евгений Пашинин. — Но на место торговых зон претендуют гипермаркеты. На наше, например, — «Лента».

По мнению президента Ассоциации независимых перевозчиков СПб Игоря Калугина, конкурсы, призванные заменить автобусы малой вместимости на большие, ведут к монополизации пассажирских перевозок и выдают с рынка частных предпринимателей — владельцев маршруток. «Маршрутная сеть сократится на треть, без работы останутся до 5 тысяч человек», — говорит он.

Ассоциация предпринимателей подготовила открытое письмо к общественности города, в котором совокупность конфликтных ситуаций между властью и предпринимателями названа «геноцидом малого бизнеса».

По данным ассоциации, владельцы половины из 1,5 тысяч работающих в городе останочных павильонов получили уведомление о демонтаже точек к 20 марта. Однако пока все павильоны на месте. Как заявила председатель совета Ассоциации предпринимателей малого и среднего бизнеса СПб Елена Климова, владельцы павильонов отправили в районные администрации запросы о предоставлении им новых торговых мест, что предусмотрено п. 4 Постановления правительства СПб № 1885 от 30.11.2004 (о ликвидации останочных павильонов). Федор Шухов, генеральный директор ООО «Розар» (торговые павильоны в Красносельском районе), решил действовать самостоятельно: «Я провожу в павильоны водопровод, канализацию. Они будут считаться стационарными, и таким образом я сохраню бизнес».

В Ассоциацию предпринимателей малого и среднего бизнеса Петербурга вошли:

- владельцы останочных павильонов;
- арендаторы торговых мест в стационарных павильонах;
- арендаторы комплексов мелкорозничной торговли и рынков;
- арендаторы помещений, которые КУГИ (комитет по управлению городским имуществом) собираются выставить на торги.

Совместно с ними действует Ассоциация независимых перевозчиков Петербурга».

«Малые предприниматели Санкт-Петербурга вновь протестовали. Как сообщает «Фонтанка.ру» на этот раз поводом для пикета перед Финляндским вокзалом стал, как считают предприниматели, произвол комитета по управлению городским имуществом, комитета по градостроительству и архитектуре и Санэпидемстанции, которые якобы препятствуют заключению договоров аренды с предпринимателями, получившими альтернативные места для торговли вместо уничтоженных остановочных павильонов.

В акции малых предпринимателей приняли участие около 20 человек. В руках они держали плакаты «КГА и КУГИ — народа враги?» и другие. Как заявили пикетирующие, цель чиновников — загнать покупателей в крупные гипермаркеты.

Напомним, что предприниматели Санкт-Петербурга объединились в Ассоциацию малого и среднего бизнеса, которая пытается заставить чиновников выполнять декларируемые федеральной властью принципы о поддержке предпринимательской деятельности».

Здравоохранение (инициативная группа ВИЧ-инфицированных, Махачкала)⁹

«ВИЧ-инфицированные Дагестана открыли лица: «Мы тоже хотим жить!»

28 апреля 2007 г. в Махачкале (Дагестан) на ул. Гоголя, 43 возле входа в бокс Республиканского центра по профилактике и борьбе со СПИДом инициативная группа ВИЧ-инфицированных провела акцию с целью привлечения общественного внимания к своим проблемам, сообщает корреспондент ИА REGNUM. С десятка молодых людей (всем им около 30 лет) и их родители развернули листы ватмана с написанными от руки обращениями: «Требуем качественного лечения!», «В нашей смерти — наш позор», «Мы тоже хотим жить!». Собралось их всего человек семь, потому что многие боятся (особенно жители маленьких населенных пунктов), что об их диагнозе узнают соседи.

Уже то, что люди с таким страшным диагнозом, в котором не каждый признается родным и друзьям, тем более в условиях провинциального менталитета, решились публично говорить о своей беде, назвать свои имена и открыть свои лица, говорит об их гражданской смелости. По словам лидера группы Марата, ребята не хотят мириться со своей участью, они борются с болезнью и стараются донести до молодежи всю правду о ней. Сотрудничают с газетами, радио. Проводят встречи со студентами и школьниками, объясняя им, как уберечь свое здоровье, не заразиться СПИДом. Недавно сняли фильм о людях с этой болезнью. И вся работа ведется на собственные средства. «Почему по школам ходим? Да потому, что, по статистике, 27% случаев заражения венерическими заболеваниями приходится именно на ученики 7—9-х классов, не имеющих элементарных знаний о женском здоровье! А эти болезни ходят рядом со СПИДом, — делится Марат. — Ходил я и по саунам, разговаривал с работающими там «девочками». Сначала они не хотели меня даже слушать, но, узнав, что я не просто их поучаю, а делюсь своим опытом, стали прислушиваться». Марат показывает брошюру с названием типа «Как безопасно заниматься секс-работой». Он считает, что досконально изучил все новейшие подходы к лечению этого вируса (ездил на семинары в Казань, побывал во многих лечебных центрах страны) и готов делиться своими знаниями, проконсультировать попавших в такое же положение, как и он, по юридическим вопросам.

Сейчас инициативная группа подготовила все необходимые документы, чтобы зарегистрировать региональную общественную организацию по борьбе и профилактике СПИД «СВОИ» (свободное выражение общих интересов). После общения

⁹ <http://www.regnum.ru/news/820994.html>.

с журналистами у СПИД-центра они намеревались отправиться в Роспотребнадзор РФ по Республике Дагестан и в республиканскую прокуратуру.

Накануне акции ребята распространили пресс-релиз, в котором говорится, что они хотят выразить свой протест против непредоставления необходимой помощи: диагностики, лечения и социально-психологической поддержки. «Несмотря на реализацию в Российской Федерации приоритетного национального проекта «Здоровье», среди ВИЧ-положительных пациентов в Республике Дагестан практически не проводится лабораторная диагностика ВИЧ-инфекции и состояния организма, необходимая для своевременного и обоснованного назначения лечения. А если лечение не назначается вовремя, это может привести к потере здоровья или даже смерти ВИЧ-положительного человека».

Далее было приведено письмо больного СПИДом по имени Камиль. «Сейчас я нахожусь в очень тяжелом состоянии: кроме ВИЧ, у меня туберкулез и гепатит С, и болезнь прогрессирует. Вот только какая болезнь прогрессирует, я не могу узнать, так как мне не проводят никаких серьезных исследований и не проводили никогда», — написал Камиль в своем обращении руководителю Управления Роспотребнадзора Республики Дагестан. По словам Камилля, без анализов и без учета всех инфекций ему назначили и терапию против ВИЧ. Такой подход к лечению может не только не помочь, но и серьезно ухудшить состояние ВИЧ-положительного человека. А врачи даже не пытаются скрыть равнодушие. «Сейчас мой лечащий врач говорит моим родным: «Что вы так суетитесь, он все равно умрет», — рассказывает Камиль.

«При этом попытки изменить ситуацию через чиновников пока никаких результатов не принесли. В начале апреля группа взаимопомощи людей, живущих с ВИЧ, «СВОИ» направила обращение в Роспотребнадзор Дагестана со своими подписями, после чего в СПИД-центре отказались им помочь: «Мы сейчас в «черном списке». После того как мы отправили письмо, я пришел в наш СПИД-центр с результатами анализов, за которыми мне, кстати, пришлось ехать в Ростов, а врач сказала мне, что не будет помогать, пока я не прекращу свою общественную деятельность», — рассказывает Марат. Впрочем, в центре СПИД отказывают в помощи не только ему. Врачи отказываются назначать лечение ВИЧ-положительным потребителям наркотиков, гомосексуалам». «Мы не хотим болеть и умирать, зная, что помощь доступна в других регионах страны, но не в нашей республике!» — говорится в пресс-релизе.

Матери двоих зараженных ВИЧ-инфекцией говорили о не всегда внимательном отношении врачей к больным: «Здесь к ним относятся, как к нелюдям!» Называли условия в больнице просто ужасными. В двухместном боксе центра размером 1,5 на 2 метра, располагающемся в инфекционной больнице, теснота, антисанитария и угнетающее отношение к больным. «Здесь нам отказали в поддерживающих препаратах, — жалуются инфицированные. — А по телевидению главврач центра Абдуллаев говорил, что на лечении каждого больного расходуется 12 тысяч долларов». «Кроме того, нас «перекинули» в поликлиники по месту жительства. Те же женщины, которые случайно оказались в такой тяжелой ситуации, ни за что не пойдут объявлять участковому врачу о своем статусе. Получается, что они просто лишены необходимого лечения».

Активисты группы Марат и Казбек сказали, что основные претензии у них именно к руководству СПИД-центра, и конкретно — к его главврачу Абдулле Абдуллаеву. «Мы убеждены, говорят они, что ни СПИД-центр, ни правоохранительные органы не переломят ситуацию с ростом заражения СПИДом в одиночку, автономно друг от друга. Надо действовать сообща. А сегодня СПИД-центр монополизировал право на профилактическую и информационную работу с населением. Ни на одну конференцию, которая проводится здесь, нас не приглашают.

Говорят о нас, но без нас!» «Пока я могу ходить, буду использовать все возможные законные методы, чтобы с ними (СПИД-центром. — ИА REGNUM) бороться», — заявляет Марат.

Участники акции попросили журналистов: «Мы хотим, чтобы вы подчеркнули нашу социальную незащищенность!» Причины вполне понятны. «Когда нас спрашивают, можете ли вы открыть свои лица, мы спрашиваем в ответ: будет ли гарантировано нашим детям и членам семьи спокойное существование?» — говорят инфицированные. Они также знают, что при получении положительного теста на ВИЧ можно навсегда распрощаться с работой. Как это произошло с одной из участниц сегодняшней акции. Она узнала о том, что ее муж уже шесть лет болен, только когда он был уже при смерти. «Когда я получила свой анализ, мне показалось, что жизнь закончилась. Хотела тихо написать заявление и уйти с работы. Но информацию о том, что я заражена, из больницы, где лежал муж, быстро передали начальству моего медучреждения, где я работала. Конечно, об этом узнали все. Муж умер. Мне пришлось уехать в Москву. Если бы эти ребята были тогда рядом, мне было бы гораздо легче все это пережить! — делится молодая женщина. — Слава Богу, я не родила детей!» А вот у Марата и его жены (тоже инфицированной) есть ребенок. Они говорят, что не все знают о том, что бытовым путем ВИЧ не передается и без опаски «можно даже принимать совместную ванну с ребенком». По словам родных молодого мужчины, он сам заразился в драке: серьезно поранивший его человек оказался ВИЧ-инфицированным.

Рассказывая об условиях в дагестанском СПИД-центре, Казбек, пришедший на встречу в темных очках и кепке, сравнил их с подобным центром в Нальчике, где условия несравненно лучше: на 200 официально зарегистрированных ВИЧ-положительных имеется три палаты по три койки в каждой. Туда приезжают лечиться из соседних республик. А в Грозном, хоть и нет центра, создан хорошо оборудованный кабинет реабилитации. «Мы требуем достойного стационара!» — озвучил пожелания всей инициативной группы Казбек. «Здесь, вообще, лечение своеобразное, — поделился он, — чтобы получить его, надо прийти сюда, в центр, сказать, что тебе плохо, отвезти медсестру домой, чтобы она поставила капельницу, сделала какие-то процедуры, привезти ее обратно. Условий, чтобы лечиться стационарно, нет».

«Если мы заболеем, — продолжает Марат, — нам некуда обращаться. Когда мне было плохо и мне вызвали «скорую», я представился им в своем статусе. Меня возили по трем больницам и нигде не приняли. Ни один врач в приемных покоях ко мне не подошел! А сюда, в бокс, я ни за что не пойду!»

«Вичевые», как они себя называют, недоумевают, почему в анонимном кабинете за анализы берут деньги (от 107 до 220 рублей за один)? Они уверены, что они должны проводиться бесплатно, тем более что их нужно проводить много и достаточно часто (16 раз в год ВИЧ-инфицированные должны обследоваться), и не у всех есть на это деньги. Уверяют, что зафиксированы случаи выдачи просроченных препаратов. Общего языка с главврачом Абдуллаевым им никак не удастся найти. На неоднократные вопросы одного из «вичевых», почему в центре нет информационного стенда, он ответил грубостью, говорят они.

Поговорить с тяжело больным Камилем, как предлагали его товарищи по несчастью, корреспонденту ИА REGNUM не удалось. Родные забрали его домой как безнадежного. Не удалось услышать и мнение главврача Абдуллы Абдуллаева по поводу требований «вичевых». Он в это время находился на коллегии Минздрава республики. Врач центра Джамал Ризванов, который занимается и информационной работой в Республиканском центре по профилактике и борьбе со СПИДом, сказал, что может назвать только количество больных и рассказать об их лечении, а комментировать конфликт не будет.

Он сказал, что официально в Дагестане зарегистрировано 933 инфицированных (по статистике, эту цифру надо умножить на 10, чтобы представить реальное число больных). «У нас нет своего стационара, и это создает определенные трудности», — сказал он. — Бокс, который мы используем, предоставлен нам Республиканским центром инфекционных болезней. Мы используем имеющиеся у нас возможности для помощи больным на все 100%. А отсутствие кабинета психологической разгрузки компенсируем тем, что постоянно беседуем с пациентами, стараясь снять у них стресс, вывести из состояния психологического шока». Ризванов заверил, что все выделяемые центру по линии Минздрава лекарства выдаются больным. «Они нуждаются в антиретровирусной терапии, которую мы обеспечиваем полностью», — он показал упаковку препарата «Калетра», который стоит 24 тысячи рублей. — «Но если у нас действительно нет второстепенных поддерживающих лекарств! Это надо требовать не у нас, а в Москве». Он предложил заглянуть в журнал отзывов, который завели в центре: «В нем много благодарных отзывов больных!» То, что ВИЧ-положительным предлагается наблюдаться в поликлиниках, Ризванов объяснил тем, что у них у всех гепатит С и другие сопутствующие заболевания, которые тоже нужно лечить. Тем более, если человек живет далеко от центра по борьбе со СПИДом, ему легче пойти в свою поликлинику по месту жительства.

Участники сегодняшней акции заявили, что если к их требованиям не прислушаются, готовы применить крайнюю меру — объявить голодовку.

ЧТО ДАЛЬШЕ?

В развитых демократических странах, где доля среднего класса в населении достигает 60—70%, стремление к неполитической активности и самоорганизации канализируется прежде всего в муниципальной тематике. Это местные выборы и организация жизни своего микрорайона. В условиях России эти клапаны для использования накапливающейся энергии самоорганизации среднего класса фактически перекрыты муниципальной реформой, обескровившей и без того слабые муниципалитеты, а вдобавок и открывшей путь к огосударствлению этой ветви публичной власти. Даже такие разрешенные формы самоорганизации, как ТСЖ, мало распространены из-за налоговых отягощений и нежелания местных чиновников отдавать такие источники обогащения, как, например, бесконкурентное водо- и теплоснабжение. К этому надо добавить уже упомянутое выше существенное ухудшение (в результате недавних законодательных новаций) условий для формирования и функционирования зарегистрированных НКО.

Кроме ограничения возможностей для институционального оформления своих отношений с властью причиной появления «новых неформалов» является массовая коррумпированность государства, прежде всего на низовом уровне. Например, многие конфликты, возникающие в жилищной сфере, связаны с крайне неуклюжим и, очевидно, небескорыстным лоббированием местными чиновниками интересов застройщиков при уплотнительной застройке, приватизации общежитий. Протест вызывают и нарушения прав пациентов (прежде всего необходимость платить за бесплатные услуги) в сфере здравоохранения и образования. Особое место в этом ряду занимают предприниматели, в первую очередь малые и средние, обложенные со всех сторон поборами, которые в конечном счете складываются в солидный «коррупционный налог», препятствующий развитию бизнеса и повышению его прибыльности, увеличению зарплат занятых по найму в этом секторе.

Фактически можно констатировать разнонаправленность двух тенденций: динамики формирования среднего класса (вроде бы пока положительной¹⁰) и объема институциональных возможностей для неполитического использования энергетики этого слоя (снижается). Граждане отнюдь не удовлетворены тем, как соблюдаются их права. Согласно опросам, проведенным Государственным университетом — Высшей школой экономики совместно с Фондом «Общественное мнение» лишь 48% респондентов считают, что, безусловно, обладают правом на труд, 37 — на владение собственностью, 26 — на информацию, 18 — на бесплатную медицинскую помощь, 17 — на социальное обеспечение в старости, 16 — правом на выражение собственного мнения, 15 — правом избирать своих представителей в органы власти, 12 — правом на бесплатное образование и т. д. В наименьшей степени граждане ощущают себя реальными обладателями свободы собраний (7%), права на защиту от незаконного ареста и пыток (5%), свободы манифестаций, митингов, демонстраций (4%), права на участие в управлении обществом и государством (3%).

Что в этой ситуации остается людям, чьи жизненные интересы или представления об общественной справедливости попираются? Ответ — становиться «новыми неформалами».

Да, сейчас масштаб этого явления небольшой (но и средний класс пока не доминирует в численности российского населения). Тем не менее, как показали упомянутые выше опросы, общественно активными считают себя 28% граждан, а среди лиц с высшим образованием таких 33%. При этом в большинстве своем респонденты отмечают, что проявляли бы более высокую активность, во всяком случае по месту жительства, если бы вокруг них было больше людей, с которыми они имеют много общего. В целом, такие ответы дали 60% опрошенных, среди лиц с высшим образованием — 67%.

Согласно результатам проведенных опросов, почти две трети россиян вовлечены в добровольческую деятельность: 61% опрошенных утвердительно ответил на вопрос, приходилось ли им за последний год оказывать по собственной инициативе помощь, поддержку кому-либо (кроме членов семьи и ближайших родственников), совершать поступки на благо других людей, заниматься благотворительностью. Реже остальных в этой деятельности принимают участие люди в возрасте 55 лет и старше, с образованием ниже среднего и те, кто дают самую низкую субъективную оценку уровня жизни (кому денег не хватает даже на питание). Чаще других — люди с высшим образованием, с самым высоким уровнем дохода на члена семьи и высокими субъективными оценками уровня жизни (начиная от тех, кому денег не хватает только на новую машину, квартиру, дом, и заканчивая теми, кому денег хватает на все). Среди жителей разных населенных пунктов чаще всего в добровольческой деятельности участвуют москвичи, а все остальные — жители мегаполисов, крупных и малых городов, сел — примерно на одинаковом уровне (58—62%).

В течение последнего года примерно четверть респондентов безвозмездно помогала деньгами людям, не являвшимся их близкими родственниками,

¹⁰ Оговорка вроде бы не случайна. Дело в том, что последние исследования, в частности Института социологии РАН говорят о том, что рост среднего класса в России в последние годы остановился (<http://www.kommersant.ru/doc-y.html?docId=7375>). Объяснение простое: продолжающее расти имущественное расслоение фактически остановило вертикальную мобильность. Подняться вверх по общественной лестнице и попасть в средний класс все меньше и меньше шансов, потому что рост доходов у соседних с ним слоев все больше отстает от роста доходов собственно среднего класса.

почти треть оказывала таким людям помощь вещами, безвозмездно присматривали за чужими детьми или престарелыми — 12%, давали профессиональные консультации, читали лекции, давали уроки — 11%, помогали в решении вопросов с официальными учреждениями — 6% и т. д.

На вопросы о том, сколько примерно времени респонденты потратили за год на добровольную безвозмездную работу по месту жительства и на участие в общественных и иных НКО, были получены, естественно, весьма разнообразные ответы. Но в среднем у людей, отвечавших, что они принимали участие в такой активности, затраты времени на работу по месту жительства составляли около 15 часов в год, а на деятельность в НКО — примерно 20 часов в год.

Однако перспективы нового типа неполитической самоорганизации людей надо рассматривать на общем фоне сценариев развития России.

Если и дальше будут наращиваться попытки «ручного управления» (по выражению Владимира Путина) всей политической, экономической и социальной жизнью нашего общества, то даже нынешнего скромного среднего класса вполне хватит для резкого усиления уже политической (прежде всего неформальной и неконтролируемой сверху) активности. Это может нарушить некоторую сложившуюся к настоящему времени общественную стабильность.

Менее вероятный (к сожалению) сценарий возможен, если в рамках формальных процедур (выборы, ротации, отставки) произойдет быстрая смена нынешней политической системы, что уберет институциональные барьеры, мешающие среднему классу и близким к нему слоям нормально развиваться и стать действительно гарантом настоящей общественной стабильности.

При этом необходимо решить следующие задачи модернизации общества¹¹:

- *развитие демократии*: установление процедур и правил, обеспечивающих выявление и учет интересов каждой социальной группы при принятии политических и экономических решений на всех уровнях государственной и муниципальной власти, развитие политической конкуренции и политической ответственности за результаты и последствия принятых и реализованных решений, пресечение любых попыток установления монополии на власть;
- механизмы равноправного *диалога общественных организаций, бизнеса и государства* по ключевым вопросам общественного развития, результаты которого становятся основой принимаемых нормативных решений;
- развитие *институтов гражданского общества*: поддержка усилий граждан по самоорганизации, даже если это мешает органам государственной власти управлять административными методами, включение общественных организаций в процедуры подготовки, принятия и контроля реализации решений на всех уровнях государственной и муниципальной власти;
- пресечение любых попыток ограничения *права граждан* на получение и распространение информации, свободы слова и свободы творчества, свободы выражения своего мнения, свободы перемещения и выбора места проживания,

¹¹ Группа экономистов «СИГМА». Коалиции для будущего. Стратегии развития России. — М.: РИО-центр, 2007. С. 77–78.

- *восстановление доверия граждан к государственным и общественным институтам, ограничение коррупции* путем создания процедур и правил контроля со стороны граждан и их организаций за деятельностью органов власти и их расходами, ликвидация всех зон отсутствия общественного контроля, обеспечение информационной прозрачности деятельности органов власти, передача части их полномочий общественным организациям;
- *формирование общих ценностей как основы трансформации образа жизни граждан России*: целостность и развитие страны возможны лишь в том случае, когда ее граждане объединены общими гражданскими, социальными, культурными и семейными ценностями, опирающимися на широкий общественный консенсус, а не навязанными сверху; каждый гражданин должен иметь возможность найти приемлемый для себя образ жизни, соответствующий этим ценностям.

Первоочередные мероприятия по развитию институциональной среды для этих преобразований могут быть условно разделены на два этапа.

Первый этап (2008—2010 гг.)

- устранение административных барьеров (упорядочение низовой, муниципальной бюрократии); результат — *развитие массового предпринимательства*;
- создание благоприятных условий для формирования гражданских организаций (организаций гражданского общества) и налаживание равноправного диалога с *региональными и местными властями* под нажимом (на региональную и особенно муниципальную власть) федеральных властей; результат — *восстановление обратной связи власти и общества*, поддержка федеральной власти как инициатора. Здесь важно вовлечь в обратную связь и существующие (и создаваемые) непарламентские партии.

Устранение административных барьеров предполагает проведение массового экспертного и общественного анализа существующих нормативных документов (регуляций) федерального и регионального уровней и разработку альтернативных решений для наиболее «барьерных» правил, с их скорейшим принятием законодательными органами. Одновременно готовится федеральный закон, регламентирующий подготовку новых нормативных актов так, чтобы избежать формирования административных барьеров впредь.

Предлагаемый способ устранения административных барьеров инициирует активность гражданских организаций, поэтому создание благоприятных условий для их создания и работы становится естественным шагом, обеспечивающим расчистку хозяйственной среды от административных барьеров.

Эффективность действий гражданских организаций в преодолении административных барьеров существенно зависит от возможностей свободного высказывания критики в СМИ, в том числе и на ТВ. В этой связи нужно ясно понимать, что невозможно будет избежать неконструктивной критики, «выплескивания накопившегося». Поэтому важно *доказательно и оперативно реагировать* на любую критику, в том числе и некорректную, в том же органе СМИ, где была опубликована критика. За признанием критики обоснованной должны следовать *не только действия*, но и *озвучивание* этих действий. Нужно подчеркнуть, что такая реакция федеральной власти на критику *не ослабляет* ее позиции, напротив — *демонстрирует ее силу*.

Достаточно эффективный способ двигаться в обоих направлениях сразу — вернуться к закону о *стандартах административных услуг* как к *закону о защите прав потребителей административных услуг*, стандарты которых (в части условий и сроков обслуживания) устанавливаются *вместе* с местным гражданским обществом и которые облегчат создание общественных организации; закон должен стимулировать этот процесс.

Устранение административных барьеров одновременно означает и существенное улучшение защиты прав собственности, т. е. *стимулирует частные инвестиции*.

Условия для свободного формирования гражданских организаций формируют потоки *информации снизу*, на которые федеральная власть *должна публично и оперативно реагировать*, устраняя недостатки: это *оправдывает вертикаль власти*.

Второй этап (2011—2013 гг.)

Если на первом этапе вводились ограничения и самоограничения муниципальной и региональной властей, то на втором вполне можно начинать вводить самоограничения на *федеральную исполнительную власть* за счет *усиления независимости власти судебной*. Это должно быть именно осознанное *самоограничение*, однако без него, то есть до тех пор пока большинство предпринимателей считает, что *выиграть судебный иск против государства практически невозможно*, дальнейшее улучшение делового климата и свободы творчества как составной части этого климата для инновационной экономики, не произойдет.

АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ ЭНЕРГОПОТРЕБЛЕНИЯ В СЕКТОРЕ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ

Бурдяк А.Я., старший научный сотрудник Независимого института социальной политики

Данная статья представляет анализ сложившихся тенденций в потреблении электроэнергии населением регионов РФ. Определен ряд экономических факторов, влияющих на рост потребительского спроса на энергоресурсы, описана институциональная среда, благоприятствующая дальнейшему их развитию. Мы рассмотрели влияние условий быта семьи на потребление электроэнергии и численно оценили масштабы этого влияния. Работа является частью масштабного исследования, проведенного Высшей школой экономики для РАО «ЕЭС России» в сотрудничестве с рядом ведущих научных центров.

В течение ряда лет Независимый институт социальной политики (НИСП) участвует в исследованиях, проводимых Высшей школой экономики¹ совместно с Фондом «Институт экономики города», Автономной некоммерческой организацией «Институт энергетической политики», Институтом экономики переходного периода, Центром макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования для РАО «ЕЭС России», по прогнозированию развития российской электроэнергетики и социально-экономических последствий реформирования отрасли².

Одним из направлений исследования последствий реформирования электроэнергетики, проведенного в рамках данного проекта в 2006–2007 гг., стал региональный аспект. В число приоритетных для РАО «ЕЭС России» регионов вошли Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Ленинградская область, Республика Татарстан, Самарская, Нижегородская, Волгоградская, Ростовская области, Краснодарский и Красноярский края, Свердловская, Тюменская, Челябинская, Иркутская и Кемеровская области.

В условиях экономического роста в Российской Федерации и сопровождающего его увеличения доходов населения меняется структура потребления домохозяйств, в том числе энергопотребления. Электроэнергетика сталкивается с проблемой возрастающего спроса на энергоресурсы со стороны населения, обусловленного как увеличением потребления непосредственно в секторе домохозяйств, так и бурным развитием отраслей сервисной экономики. Дополнительным импульсом роста энергопотребления становится увеличение темпов строительства жилья. Эти процессы, будучи позитивными для развития экономики в целом, обостряют проблему нехватки мощностей в ряде городов-миллионников и столичных агломерациях, отличающихся максимальным увеличением потребления электроэнергии.

Рассмотрение сложившихся в 2000–2006 гг. поселенческих и региональных тенденций в потреблении электроэнергии домохозяйствами проводится

¹ Руководит проектом Е. Г. Ясин.

² Автор выражает благодарность руководителю проекта в рамках НИСП Л. Н. Овчаровой и участникам проекта Д. О. Половой и А. И. Пишняк за плодотворные обсуждения концепции исследования и участие в расчетах.

в следующем порядке. Сначала российские регионы сопоставлены по уровню душевого потребления электроэнергии и по уровню доходов. Построена и проанализирована типология регионов по потреблению электро- и теплоэнергии сектором домашних хозяйств. Выделены регионы, в которых наблюдается критическая ситуация, с точки зрения влияния реформы электроэнергетики на развитие сектора домохозяйств.

Далее рассмотрены факторы, обуславливающие повышение спроса российских семей на электроэнергию. С одной стороны, это растущая оснащенность населения электробытовыми приборами, сопровождающаяся увеличением энергоемкости быта. С другой — набирающее обороты жилищное строительство, которое расширяет возможности населения в решении жилищных проблем: разъезда сложных семей и переселению граждан из ветхого жилья в благоустроенное новое. Развитие потребительского кредитования стимулирует и жилищное строительство, и покупку бытовых приборов, также способствуя повышению спроса на электроэнергию.

В завершение представлена модель связи бытового потребления электроэнергии с другими характеристиками домохозяйства, основанная на данных опроса Индекс потребительских настроений (ИПН) за ноябрь 2006 г. Среди факторов, влияющих на количество потребленной электроэнергии (в кВт × ч) рассматриваются состав семьи, типы занимаемого жилья и населенного пункта, уровень доходов и набор бытовых электроприборов, имеющихся в домохозяйстве. Помимо этого, информационную основу исследования составили официальные данные ФСГС³ о численности населения, уровне доходов, жилищной обеспеченности, итоги Всероссийской переписи населения 2002 г., данные Энергобаланса по объему потребления электроэнергии и данные Росстроя⁴ по объемам ввода жилья.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПОТРЕБЛЕНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ И ЕГО РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

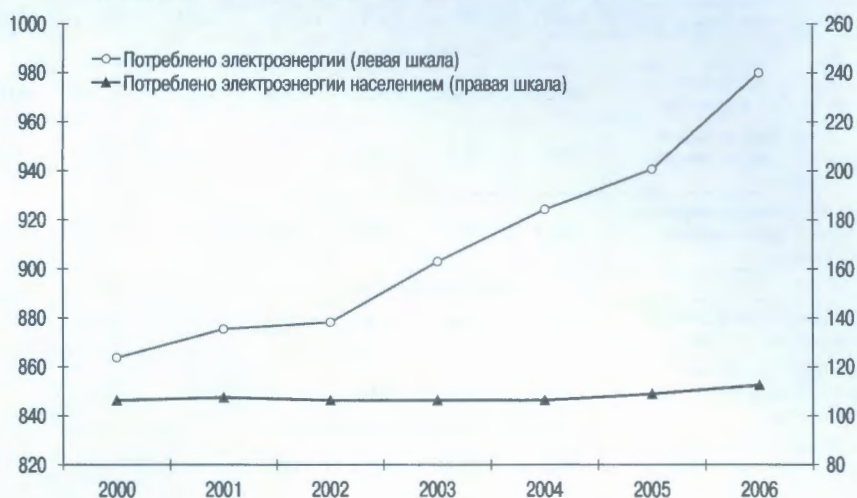
Для выявления тенденций потребления электроэнергии сектором домохозяйств из статистических данных Энергобаланса по отраслям и регионам России, предоставленных РАО «ЕЭС России», были выбраны валовые показатели: потребление электроэнергии коммунальным хозяйством на освещение и бытовые нужды (а) городского населения и (б) сельского населения. Именно эти показатели составляют совокупное потребление электроэнергии населением по статистике. Понимая, что сложившаяся система учета потребления электроэнергии не улавливает многих изменений в секторе домохозяйств (например, потребление электроэнергии новыми домами, управляемыми товариществами собственников жилья, не попадает в сектор домохозяйств), все же можно говорить об определенных закономерностях, сложившихся за период с 2000 до 2005 г. (табл. 1). Несмотря на немонотонное изменение валового потребления электроэнергии населением, прорисовывается общая тенденция роста потребления, хотя отдельно по сельскому населению этот показатель сокращается.

Отмечая рост потребления электроэнергии населением на протяжении рассматриваемого временного промежутка на 2,5%, обратим внимание на то, что в целом по экономике потребление электроэнергии выросло гораздо существеннее — на 9% за 2000–2006 гг. (рис. 1). Поэтому увеличение потребления

³ Федеральная служба государственной статистики, официальный сайт: <http://www.gks.ru>.

⁴ Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Росстрой), официальный сайт: <http://www.gosstroy.gov.ru>.

Рис. 1. Динамика потребления электроэнергии в целом по Российской Федерации и потребления населением, 109 кВт × ч/год* (2000–2006 гг.)



Примечание: * На рис. 1 шкалы левой и правой осей совпадают, что позволяет визуаль-но сопоставить динамику изменения абсолютных показателей годового потребления электроэнергии.

Источник: Электробаланс РАО «ЕЭС России» и Российский статистический ежегодник (2007 г., с. 438).

край — 5,8%, Кемеровская область — 7,3% и Иркутская область — 7,5%), а также ведущий нефтедобывающий регион — Тюменская область с автономными округами (8%). Крупные и относительно развитые регионы с диверсифицированной экономикой и областными центрами-миллионниками занимают среднюю позицию: показатели сопоставимы с общероссийскими или чуть ниже (Самарская область — 12,1%, Свердловская область — 10%, Челябинская область — 9,8% и Республика Татарстан — 9,7%). Два региона европейской России с городами-миллионниками, сочетанием отраслей первого передела⁶ и импортозамещения — Нижегородская (13,1%) и Волгоградская области (9,3%) — находятся по разные стороны от среднероссийского показателя (11,9%), но в целом ближе к средним регионам. Примерно на тех же позициях находятся Московская (13,1%) и Ленинградская области (9,8%).

Таким образом, доля потребления населением в общем объеме потребляемой регионами электроэнергии дифференцирована, и обусловлено это не только спецификой производственных секторов. Стиль жизни в регионах, ориентированных на сервисную и индустриальную экономику, становится важным стратифицирующим фактором.

Для обнаружения сложившихся на 2005 г. закономерностей в душевом потреблении электроэнергии населением заданных 16 регионов построена линия тренда на основе данных за 2000–2005 гг. (рис. 3). Ее восходящий характер свидетельствует о том, что в рассматриваемых регионах, как и в целом по стране, тоже происходит рост потребления электроэнергии населением, и сложившиеся тенденции позволяют прогнозировать дальнейшее увеличение бытового потребления электроэнергии населением данных регионов в ближайшей перспективе. В совокупности выбранные для анализа регионы являются более интенсивными потребителями электроэнергии, чем регионы, оставшиеся вне нашего рассмотрения.

⁶ Отрасли, производящие полуфабрикаты: металлургия, химия, лесная и целлюлозно-бумажная.

Рис. 2. Средняя доля потребления электроэнергии городским и сельским населением в совокупном потреблении региона, в % (2000–2005 гг.)



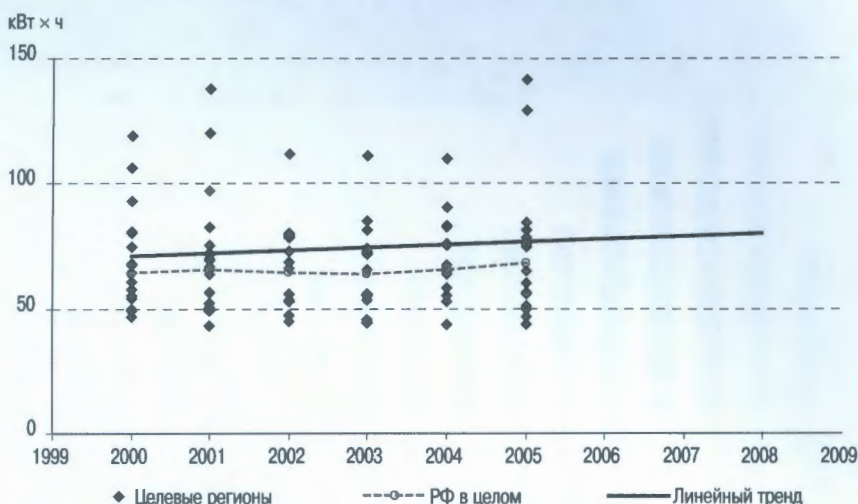
Источник: Расчеты авторов на основе Электробаланса РАО «ЕЭС России».

Перейдем к анализу взаимосвязи между (1) доходными характеристиками населения региона и (2) бытовым потреблением электроэнергии. Простое совмещение рангов (по убыванию) по этим двум показателям целевых регионов (табл. 2) свидетельствует о том, что четкой однозначной связи между доходами и потреблением электроэнергии нет. Из тройки регионов-лидеров по доходам город Санкт-Петербург оказывается почти в аутсайдерах по потреблению электроэнергии. Обоюдным лидером является Тюменская область, а аутсайдерами по обоим показателям оказались Ростовская и Ленинградская области. Ниже, на данных по домохозяйствам, будет показано, что хотя в целом для страны или отдельного региона характерна тенденция увеличения потребления электроэнергии с ростом доходов, но превышение дифференциации доходов в 7–8 раз (речь идет о фондовом коэффициенте дифференциации) над различиями в потреблении электроэнергии приводит к тому, что на уровне средних для региона показателей эта связь не проявляется.

Данный результат еще раз указывает на то, что на макроуровне потребление электроэнергии определяется социокультурными традициями и сложившимся стилем жизни. *Уровень дохода влияет на потребление электроэнергии, но это форма проявления внутрорегиональной дифференциации, сконцентрированной в крайних децильных группах распределения по доходам и энергопотреблению.* В межрегиональной дифференциации энергопотребления, в большей степени обусловленной различиями в типичных для регионов моделях потребления населения, среднедушевые доходы уже не являются определяющим фактором.

Итак, в четырех из приоритетных для РАО «ЕЭС России» регионах — Москва, Санкт-Петербург, Краснодарский край и Ростовская область — доля населения в общем объеме потребляемой электроэнергии превышает 18%. Для этих территорий проблема пиковых нагрузок, связанных с сектором домашних хозяйств, является наиболее принципиальной. Поскольку мы не располагаем данными по пикам потребления, то по данному параметру можем опираться только на экспертные оценки, основанные на перечне основных бытовых приборов и их максимальных потребляемых мощностях. Примерный пиковый расход электричества на одну квартиру говорит о том, что масштабы потребления электроэнергии населением на бытовые нужды за несколько десятков лет

Рис. 3. Потребление электроэнергии населением, в кВт×ч в месяц на душу населения (2000–2005 гг.)



Источник: Расчеты автора по данным Электробаланса РАО «ЕЭС России» и численности населения по Росстату.

изменились коренным образом. В то время как раньше на квартиру уходило 3,5 кВт электричества, сейчас для обычного жилья требуется по 10–12 кВт, а для элитного — 15 кВт и больше. Вечернее время является самым напряженным. Важно подчеркнуть, что в старых домах потребление электроэнергии сдерживается техническими параметрами внутридомовых электрических сетей, не позволяющими одновременно включать несколько энергоемких приборов. Следовательно, в прогнозном периоде рост энергопотребления будет обусловлен снятием технологических барьеров роста потребления электроэнергии. Рост жилищного строительства, возведение новостроек и реконструкция сетей в старых домах обостряют проблему нехватки генерирующих мощностей.

Перейдем к рассмотрению влияния климатических условий на уровень бытового потребления электроэнергии. Приоритетные для данного исследования регионы неоднородны и по уровню экономического развития, и по климатическим характеристикам, объективно влияющим на потребности населения в электрической и тепловой энергии. Согласно официальной методике расчета нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг⁷, принимаются во внимание следующие климатические параметры:

- температура наружного воздуха в целях проектирования (равна средней температуре наиболее холодного периода в течение 5 дней подряд);
- средняя температура наружного воздуха за отопительный период;
- температура внутри отапливаемых зданий;
- количество дней отапливаемого периода.

Температура внутреннего воздуха отапливаемых жилых помещений определяется в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации. Средняя температура наружного воздуха в отопительный период определяется на основании сведений, предоставляемых органами гидрометеорологической службы за предыдущие 5 отопительных периодов как среднеариф-

⁷ Приказ Министерства экономики Российской Федерации от 06.05.1999 № 240 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию нормативов потребления услуг жилищно-коммунального хозяйства». Постановление правительства Российской Федерации от 23.05.2006 № 306 «Об утверждении правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг».

Таблица 2. Ранги регионов по душевому потреблению электроэнергии и доходам (2005 г.)

По потреблению электроэнергии, кВт×ч на одного постоянного жителя	Ранг (по убыванию признака)	По среднему денежному доходу, руб. на душу населения
Иркутская область	1	г. Москва
Тюменская область	2	Тюменская область
Красноярский край	3	г. Санкт-Петербург
г. Москва	4	Самарская область
Самарская область	5	Свердловская область
Московская область	6	Кемеровская область
Челябинская область	7	Красноярский край
Свердловская область	8	Республика Татарстан
Нижегородская область	9	Московская область
Кемеровская область	10	Иркутская область
Краснодарский край	11	Челябинская область
г. Санкт-Петербург	12	Ростовская область
Ленинградская область	13	Нижегородская область
Ростовская область	14	Волгоградская область
Республика Татарстан	15	Ленинградская область
Волгоградская область	16	Краснодарский край

Источник: Расчеты автора по данным Электробаланса РАО «ЕЭС России» и сборника «Социальное положение и уровень жизни населения» (2006, с. 123).

Таблица 3. Группы регионов по суровости климатических условий

Суровый климат	Средний климат	Мягкий климат
Свердловская область	Московская область	Краснодарский край
Тюменская область	г. Москва	Волгоградская область
Челябинская область	Ленинградская область	Ростовская область
Красноярский край	г. Санкт-Петербург	
Иркутская область	Республика Татарстан	
Кемеровская область	Нижегородская область	
	Самарская область	

метическое средних суточных температур наружного воздуха за отопительный период. Согласно этим параметрам, по данным местных метеорологических служб или СНиПу 2.01.01–82 «Строительная климатология и геофизика», регионы России относятся к трем климатическим зонам: I (зона сурового климата), II (зона среднего климата) и III (зона мягкого климата). В I климатической зоне летние средние температуры не превышают +16–18°C. Таким образом, целевые регионы распределяются по климатическим зонам следующим образом (табл. 3): в зоне сурового климата находится 6 регионов, в средней климатической зоне — 7 регионов, зоне мягкого климата — 3 региона.

Динамика потребления электроэнергии на душу населения за 2000–2005 гг. по группам регионов и в целом по России представлена в табл. 4. Из данных табл. 4 видно, что первая группа регионов (зона сурового климата) демонстрирует наиболее интенсивное потребление электроэнергии. Ведущий нефтегазовый регион — Тюменская область — и постоянно увеличивает душевое потребление, и лидирует по этому показателю с 2002 г. К лидеру в 2005 г. подтянулась Иркутская область — один из ведущих сырьевых регионов, в котором объем потребления составляет почти 140 кВт×ч на одного жителя. В Красноярском крае в 2004 и 2005 гг. также резко выросло потребление: была преодолена

Таблица 4. Потребление электроэнергии населением регионов трех климатических зон, кВт×ч в месяц на душу населения (2000–2005 гг.)

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Российская Федерация	60,3	61,2	60,8	60,1	61,5	63,3
Зона сурового климата	85,2	92,9	89,7	93,1	88,7	101,9
Свердловская область	88,2	92,4	76,3	87,9	62,5	73,2
Тюменская область	92,4	119,9	130,7	134,1	137,4	137,8
Челябинская область	71,6	70,1	71,0	72,9	74,9	75,7
Красноярский край	59,1	68,5	64,6	74,3	83,9	127,1
Иркутская область	124,3	127,4	120,8	120,1	119,4	139,5
Кемеровская область	75,9	78,2	74,9	69,6	53,8	57,3
Зона среднего климата	62,3	64,1	67,4	68,7	68,9	65,2
Московская область	53,3	52,0	52,5	55,0	60,9	76,3
г. Москва	74,9	75,5	79,8	71,5	83,5	85,1
Ленинградская область	70,6	70,0	73,5	79,2	81,6	55,5
г. Санкт-Петербург	60,7	71,8	78,2	65,8	68,6	55,9
Республика Татарстан	47,6	49,5	53,0	53,0	53,0	46,1
Нижегородская область	63,8	63,6	65,5	41,8	66,0	60,8
Самарская область	65,0	66,2	68,9	44,6	69,0	76,7
Зона мягкого климата	54,9	52,7	51,8	49,7	47,6	50,1
Краснодарский край	59,4	57,5	55,6	53,5	51,5	56,8
Волгоградская область	52,4	52,7	50,8	48,4	46,0	44,7
Ростовская область	53,1	47,7	49,0	47,2	45,3	48,7

отметка 120 кВт×ч на одного жителя. Челябинская область в течение всего рассматриваемого временного интервала устойчиво держится примерно на одном уровне энергопотребления, а в Свердловской и Кемеровской областях в 2003–2004 гг. наблюдался некоторый спад потребления электроэнергии населением, что требует дополнительного исследования данного вопроса.

Для второй группы регионов, находящихся в зоне среднего климата, характерны более низкие объемы потребления электроэнергии по сравнению с первой группой. Самыми интенсивными потребителями являются жители Москвы, расходующие 85 кВт×ч в месяц на человека, по данным 2005 г. Восходящую динамику потребления демонстрируют Москва, Самарская и Московская области. В Ленинградской области на фоне пятилетнего роста в 2005 г. наблюдается резкий спад, а в Санкт-Петербурге сокращение объемов душевого потребления идет еще с 2002 г. Сходная динамика потребления наблюдается в Республике Татарстан и Нижегородской области: в 2000–2004 гг. — незначительный рост, а в 2005 г. — сокращение до уровня 2000 г. (48 в кВт×ч в Нижегородской области и 61 в кВт×ч в Татарстане). Показатели потребления для большинства регионов данной группы выше среднероссийского уровня, но гораздо ниже аналогичных оценок для первой группы регионов.

Третья, самая малочисленная, группа регионов находится в зоне с мягким климатом. Потребление электроэнергии здесь ниже, чем в среднем по стране. Более того, в то время как в среднем по России потребление электроэнергии за рассматриваемый период возросло, в 2000–2004 гг. в регионах с мягким климатом наблюдалось сокращение душевого потребления. Краснодарский край и Ростовская область несколько увеличили потребление в 2005 г., хотя и не достигли уровня 2000 г., а в Волгоградской области продолжился спад этого показателя.

Влияют ли климатические условия на уровень потребления электроэнергии населением? Ответ на этот вопрос утвердительный. Чем суровее климат, тем выше объемы энергопотребления в секторе домохозяйств. Однако очевидны

различия в динамике данного показателя за рассматриваемый период времени: в 2000–2004 гг. потребление в регионах со средними климатическими условиями медленно возрастало, а в 2005 г. существенно сократилось. В регионах с мягким и суровым климатом, наоборот, потребление снижалось, а в 2005 г. выросло. Очевидно, что на саму динамику потребления электроэнергии населением повлияли не только климатические условия, но и уровень экономического развития регионов, рост благосостояния населения, улучшение жилищных условий и расширение оснащенности электробытовыми приборами.

Подведем некоторые итоги. Бытовое потребление электроэнергии населением в среднем по России составляет около 12% всего потребления электроэнергии и является существенной статьёй энергобаланса. Главной особенностью данного сектора потребления является его ярко выраженный пиковый характер: его нельзя директивно регулировать, планомерно приостанавливая или сокращая потребление. Отрасль должна обеспечивать население электроэнергией, иметь достаточный запас прочности и мощностей, чтобы покрывать пики потребления. Особенно это важно для регионов, где удельный вес потребления населения составляет 18–24% в совокупном потреблении региона, а именно в Москве, Санкт-Петербурге, Краснодарском крае и Ростовской области. Климатические условия влияют на потребление электроэнергии сектором домохозяйств: чем суровее климат, тем выше объёмы энергопотребления в секторе домохозяйств в расчете на душу населения.

ФАКТОРЫ РОСТА СПРОСА НА ЭЛЕКТРОЭНЕРГИЮ СО СТОРОНЫ ДОМОХОЗЯЙСТВ

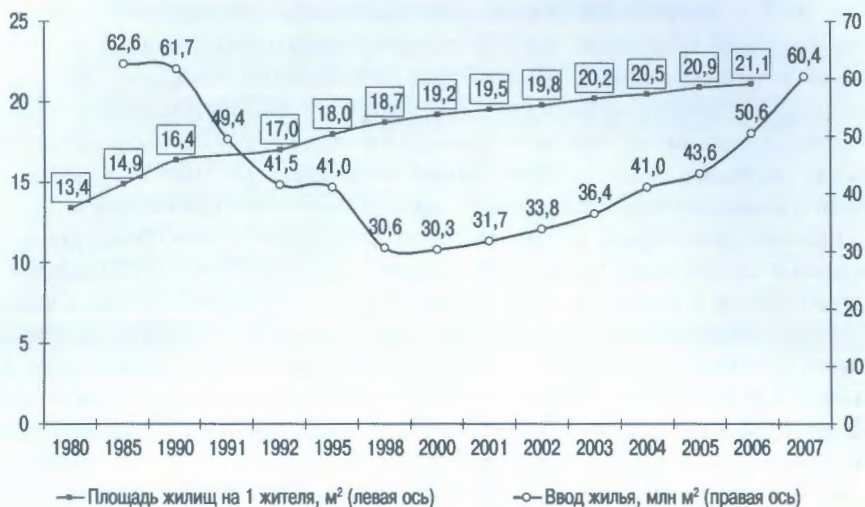
Строительство жилья. Одним из важных факторов повышения спроса на электроэнергию является строительство жилья. Во-первых, увеличивается обеспеченность населения квадратными метрами, которые необходимо отапливать и освещать. Во-вторых, преимущественное оснащение новостроек электроплитами способствует замещению газа электроэнергией в бытовом потреблении. В-третьих, за счет решения жилищных проблем и разезда сложных семей растет число потребителей-домохозяйств, несмотря на сокращение численности населения.

Посмотрим, что происходило в секторе жилищного строительства за последние годы и каковы предпосылки его развития в ближайшей перспективе. Развитие рынка жилья стало целью приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России». Разработана основная правовая база, принят пакет законов, направленных на формирование рынка доступного жилья. В стране появилась институциональная база жилищного рынка: 71,5% жилья находится в частной собственности, и более 90% строительных организаций являются частными компаниями. Объективные характеристики жилищной обеспеченности свидетельствуют о том, что 61% российских семей проживают либо в тесном, либо в неблагоустроенном жилье. Согласно данным программы «Жилище»⁸, общая потребность населения России в жилье составляет 1569,8 млн м², и, чтобы удовлетворить ее, жилищный фонд надо увеличить на 46,1%. При этом лишь 12,4% семей способны приобрести жилье самостоятельно или с помощью заемных средств.

Удовлетворению потенциального спроса на жилье препятствуют низкие объёмы жилищного строительства и ипотечного жилищного кредитования.

⁸ Постановление правительства РФ от 17.09.2001 № 675 (ред. от 10.04.2008) «О Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 гг.».

Рис. 4. Ввод в действие жилых домов и обеспеченность населения жильем



Источник: данные Росстата и Росстроя.

Огромной проблемой остается высокий уровень износа коммунальной инфраструктуры. В России износ составляет 60%, и 53% от общего количества аварий водопроводных и канализационных систем происходит из-за ветхости инфраструктуры. Для решения этих проблем государство планирует затратить колоссальные усилия и средства: «...к 2010 г. как минимум треть граждан страны должны иметь возможность приобрести квартиру, отвечающую современным требованиям, за счет своих и заемных средств»⁹. Таким образом, в ближайшей перспективе следует ожидать интенсивного развития жилищного строительства в России.

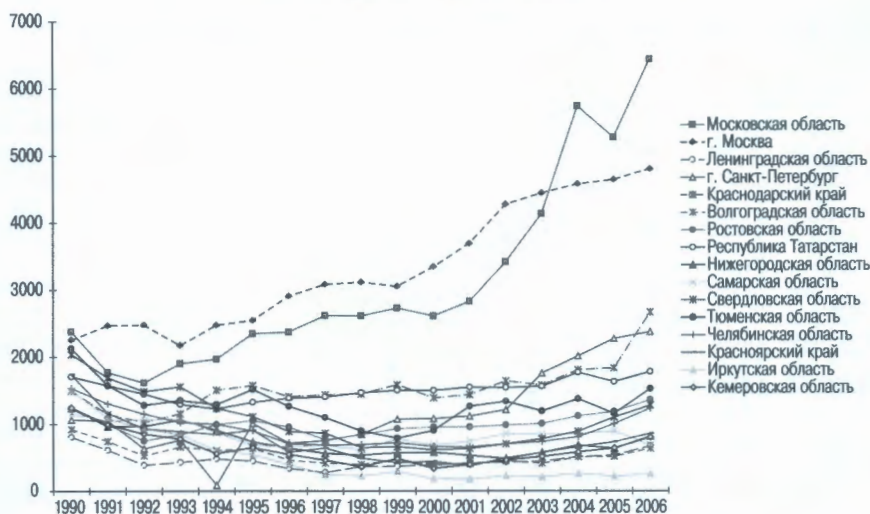
На рис. 4 представлена динамика обеспеченности населения жильем (м² на человека) и темпы жилищного строительства (млн м² в год). Показатели обеспеченности населения квадратными метрами жилья указывают на то, что жилищные условия населения улучшаются. В отличие от резкого снижения уровня доходов населения, в переходный период снижения показателя оснащенности населения квадратными метрами жилья не произошло, но темпы роста его существенно снизились, так как в первые годы реформ наблюдалось двукратное снижение объемов строительства. Несмотря на стремительный рост темпов ввода жилья в последние годы, к 2007 г. объемы строительства еще не достигли уровня 1990 г.

Рассмотрим динамику развития жилищного строительства за последние 15 лет в приоритетных для нашего исследования регионах России (рис. 5). Показатели объемов жилищного строительства в 1990 г. по всем регионам схожи. Далее в течение 10 лет по всем регионам наблюдается либо спад, либо совсем незначительное увеличение, и только в Москве и Московской области (начиная с 1993 г.) фиксируется значительный рост, темпы которого в 2006 г. опережают все другие регионы в 2 раза. С конца 1990-х гг. во всех целевых регионах начинается ощутимый рост жилищного строительства.

Подчеркнем, что продолжает сохраняться высокая дифференциация объемов строительства в региональном разрезе. Очевидными лидерами являются Московская область и Москва, на которые в 2006 г. приходилось 22,4% обще-

⁹ Приоритетные национальные проекты, сайт: <http://www.rost.ru/projects/habitation/hab1/h11/ah11.shtml>.

Рис. 5. Ввод в действие жилых домов, тыс. м² общей площади, значение показателя за год, 1990–2006 гг.



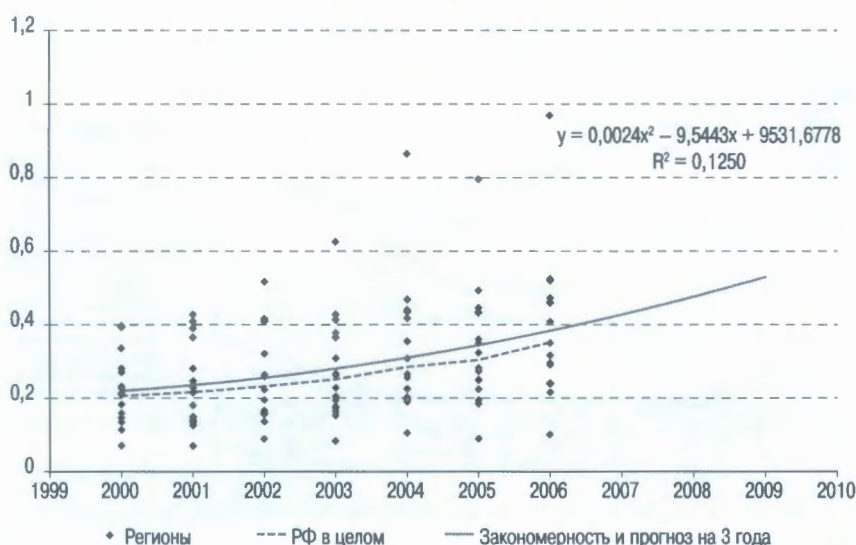
Источник: данные Росстата и Росстроя.

го объема построенного в стране жилья (м²). И это при условии, что в 2006 г. остальные российские регионы демонстрировали максимальную активность на рынке строительства жилья за весь период с 1990 г. Если рассматривать все субъекты РФ, то в 2006 г. на 10 регионов приходилось 50% общей площади сданного в эксплуатацию жилья. Помимо Москвы и Московской области, это Краснодарский край (5,3%), Санкт-Петербург (4,7%), Республика Татарстан (3,5%), Республика Башкортостан (3,4%), Тюменская (3,0%), Ростовская (2,7%), Свердловская (2,6%), Челябинская (2,5%) и Новосибирская области (2,1%). Таким образом, из десятки лидеров по объему строительства только Республика Башкортостан и Новосибирская область не попадают в число рассматриваемых в данном исследовании регионов. При этом четыре региона с самым высоким удельным весом сектора домохозяйств в совокупном потреблении электроэнергии региона также являются лидерами развития строительной индустрии.

Рассматривать изменение объемов ввода жилья следует в привязке к динамике численности населения регионов. По показателю количества общей площади введенного в эксплуатацию жилья (м²) в расчете на одного постоянного жителя региона (рис. 6) безусловным лидером является Московская область, почти в два раза обгоняя остальные регионы. Необходимо отметить, что большой вклад в строительство и приобретение жилья в Московской области вносят жители Москвы и других регионов, но он (этот вклад) не поддается анализу по имеющимся валовым показателям.

Рассмотрим динамику ввода жилья в целевых регионах за период 2000–2006 гг. Тенденции изменения данного показателя схожи фактически по всем регионам. Показатель ввода жилья в расчете на душу для анализируемых регионов характеризуется меньшей вариацией, чем аналогичный валовый, и это позволяет с большей статистической надежностью прогнозировать его динамику (рис. 6). Тренд душевого ввода жилья восходящий, и на конец 2006 г. темп прироста ввода жилья, исходя из сложившихся за семь лет тенденций, составляет 40,3 м² на 100 постоянных жителей. Статистические данные 2006 г. называют цифру 35,05 м² (в 2005 г. — 30,32 м²), подтверждая форсированный рост строительства жилья в стране. Учитывая, что в России произошли существенные по-

Рис. 6. Ввод в действие жилых домов за год, м² общей площади на одного постоянного жителя, 2000–2006 гг.



Источник: Расчеты автора по данным Росстата и Росстроя.

ложительные изменения в правовом поле жилищного строительства, ипотечное жилищное кредитование набирает обороты, а строительство доступного жилья объявлено приоритетом правительства, в обозримой перспективе (вплоть до 2010 г.) следует ожидать дальнейшего увеличения ввода жилья.

Завершая обзор объемов ввода жилья по рассматриваемым регионам, необходимо отметить роль областных центров и больших городов (табл. 5) в жилищном строительстве¹⁰, влекущем рост потребления электроэнергии населением. Динамика показателей 1990–2004 гг. подтверждает в среднем по выбранным 15 регионам прирост доли больших городов в жилищном строительстве. При сопоставлении данных по всем большим городам регионов и отдельно только по столичным агломерациям и областным центрам обнаруживается, что в столичных городах строится гораздо больше жилья, чем в других городах регионов. Следовательно, именно в этих поселениях и на этих территориях наиболее остро будут стоять вопросы обеспечения растущего спроса на энергоносители со стороны населения, поддержания сетей в состоянии, устойчивом к пиковым нагрузкам, создания новых генерирующих мощностей.

По доле больших городов по вводу жилья в 2004 г. неоспоримо лидирует Петербургская агломерация (Санкт-Петербург и Ленинградская область) с показателем 79,7%. В больших городах Ростовской и Самарской областей строится примерно 72% жилья этих регионов. Еще в восьми регионах данный показатель составляет от 60 до 70%. На 12-м месте за ними следует Московская агломерация (Москва и Московская область) — 58,6%. Самой низкой долей больших городов по вводу жилья отличаются Иркутская область (51,9%), Краснодарский край (49,2%) и Московская область (без Москвы) (25,5%). Главным образом доля больших городов во вводе жилья обусловлена структурой расселения, но инерционность последней позволяет рассматривать тренды.

Итак, очевиден устойчивый рост объемов ввода в действие жилья на протяжении последних лет. Показатель обеспеченности населения жилой

¹⁰ Согласно данным официальной статистики из отчета «Анализ современных тенденций и прогнозирование регионального развития» Н. В. Зубаревич по этому же проекту.

Таблица 5. Доля столиц и больших городов регионов во вводе жилья, 1990–2004 гг., %

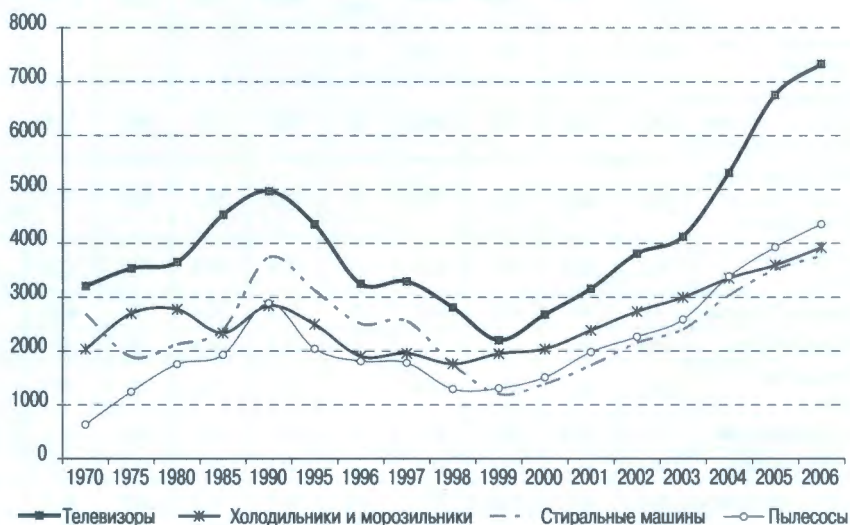
Регион	Доля столиц во вводе жилья					Доля больших городов во вводе жилья				
	1990	1996	2000	2004	Ранг 2004	1990	1996	2000	2004	Ранг 2004
Московская область (без Москвы)	30,3	19	20	25,5	16					
Московская агломерация (Москва и Московская область)	64,2	63,6	64,9	58,6	12	48,7	55	56,1	44,4	10
Петербургская (Санкт-Петербург и Ленинградская область)	56,8	68,1	73,4	79,7	1	56,8	68,1	73,4	79,7	1
Нижегородская область	42,1	52,4	52,7	60,9	11	31,8	39,9	43,5	53,6	6
Республика Татарстан	47	46	47,6	64,1	8	21,8	27,4	36	49,5	8
Самарская область	66,4	64,3	71,8	71,2	3	32,1	43,4	38	33	13
Волгоградская область	56,7	62,5	66,4	69,8	4	28,7	53,2	58	57	4
Краснодарский край	31	38,9	34,5	49,2	15	20,3	21,7	24,4	33,2	12
Ростовская область	49,4	54,9	66,8	71,8	2	24,7	37,6	42,9	52	7
Свердловская область	49,7	48,5	54,2	63,6	10	29,7	30,5	47,9	55,4	5
Челябинская область	55,9	60,6	66,9	64	9	29,6	35,5	49,4	44,4	9
Тюменская область	30,7	66,7	57,7	69,6	5	30,7	66,7	57,7	69,6	2
Ханты-Мансийский автономный округ	49,5	52,2	41,3	52,4	13	2,5	6,6	14,7	11,2	15
Кемеровская область	57,7	64,4	54,1	64,6	7	12,8	18,4	14,5	22,3	14
Красноярский край	36,6	53,5	52,6	66,7	6	21,4	39,4	46,5	64,2	3
Иркутская область	36,6	45,4	50,6	51,9	14	14,8	23,4	36,6	42,1	11
В среднем по 15 регионам	48,7	56,1	57	63,9		25,5	36,5	41,7	47,6	

Источник: Рассчитано по данным сборника «Регионы России» (2005).

площадь также стабильно увеличивается. С конца 1990-х гг. эта тенденция характерна фактически для всех регионов, но безусловными лидерами по наращиванию жилых площадей являются Москва и Московская область. В жилищном строительстве регионов на долю больших городов приходится в среднем 64%, из них 48% жилого фонда вводится в эксплуатацию в столицах и областных центрах. Степень концентрации жилищного строительства демонстрирует восходящую динамику, хотя в Москве, видимо, уже достигнут предел роста, и более высокие темпы ввода жилья демонстрируют другие крупные города области и негородская местность. Точечный рост новостроек требует от энергетической отрасли ввода дополнительных резервных мощностей. В ближайшие годы благодаря особому вниманию правительства и приоритетности национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» следует ожидать роста темпов жилищного строительства. Вполне закономерно, что при увеличении обеспеченности жильем растет и потребление электроэнергии сектором домохозяйств, поскольку, несмотря на сокращение численности населения, число домохозяйств растет за счет уменьшения их размера. Кроме того, новое жилье, характеризующееся более мощными внутридомовыми электросетями и оснащенное электроплитами, предполагает более высокий уровень бытового потребления электроэнергии.

Рост оснащённости бытовыми приборами. Еще одним важным фактором повышения потребления электроэнергии является рост оснащённости населения бытовыми приборами. Рассмотрим основные электроприборы, по

Рис. 7. Розничные продажи основных бытовых приборов (телевизоры, холодильники и морозильники, стиральные машины, пылесосы), тыс. штук (1970–2006 гг.)



Источник: Российский статистический ежегодник (2005, с. 545; 2007, с. 574).

которым ведется многолетний статистический учет в России. При анализе долгосрочных тенденций в рассмотрение не попали современные приборы, появившиеся в быту семей недавно. На рис. 7 приведены макроэкономические показатели продаж следующих базовых бытовых приборов — телевизор, холодильник, стиральная машина и пылесос.

Неудивительно, что на динамику этих показателей наиболее сильное влияние оказала либерализация цен в начале 1990-х гг., которая привела к двукратному падению реальных доходов населения [Обзор социальной политики..., 2007], и финансово-экономический кризис 1998 г., в результате которого доходы населения вновь упали более чем на треть. Отметим, что вплоть до начала 1990-х гг. объемы продаж бытовых приборов, а следовательно, и обеспеченность населения бытовыми приборами, хотя и медленно, но росли (с 1970 г. по 1985 г. темпы роста составляли около 10% в среднем за 5 лет). Значительный рост объема продаж был зафиксирован в 1985–1990 гг. (в среднем 30% за пятилетку). Однако начиная с 1990 г. тенденция была обратной: за следующие 5 лет продажи бытовых приборов упали на 18%, а в 1995–1996 гг. — на 21%. В результате, объем продаж бытовых приборов в 1996 г. вышел на показатели 1975 г. Отметим также, что оба периода резкого падения реальных денежных доходов населения сопровождались процессом рыночной адаптации и, как следствие, восстановительным ростом. В предкризисном 1997 г. объемы продаж товаров длительного пользования несколько увеличились, однако после финансового кризиса в 1998 г. эти показатели вновь стали снижаться (в 1998 г. — на 21%, в 1999 г. — на 12%).

Финансовый кризис и обусловленная им девальвация рубля наряду с отрицательными эффектами имели и положительные последствия, которые вместе с повышением цен на энергоносители способствовали росту доходов населения начиная с 2000 г. Благодаря этому объемы продаж товаров длительного пользования стали расти (годовой темп прироста за 2000–2005 гг. в среднем составил 18%). Таким образом, в 2005 г. показатели продаж бытовых приборов превысили соответствующие показатели для 1990 г. на 24%. Объемы продаж четырех основных бытовых приборов хорошо укладываются в общую

закономерность ($R^2 = 0,417$), демонстрируя устойчивую восходящую динамику, и если она сохранится, то объемы продаж за год увеличатся на 113%, за два года — на 128%, а за три года — на 145%.

Дополнительным фактором увеличения темпов продаж товаров длительного пользования, а следовательно, и роста потребления населением электроэнергии, является динамика цен на эти товары. В целом, в 2000—2005 гг. наблюдалось снижение темпов роста цен на бытовые приборы. Что касается телерадиотоваров, то после значительного повышения цен на них в 2001 г. начался этап их снижения: за 2002—2005 гг. цены упали на 6,6%.

Таким образом, данные официальной статистики свидетельствуют о значительном росте продаж бытовых приборов в последние 5—6 лет. Средние цены на теле- и радиоаппаратуру и электроприборы снижаются, что делает их более доступными для населения. И несмотря на то что современные электроприборы потребляют меньше электроэнергии по сравнению со своими аналогами десятилетней давности, значительное расширение их ассортимента в быту подхлестывает рост потребления электроэнергии сектором домашних хозяйств. Влияние оснащенности быта электробытовыми приборами на потребление электроэнергии отдельным домохозяйством будет рассмотрено ниже.

МОДЕЛИРОВАНИЕ ПОТРЕБЛЕНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ ДОМОХОЗЯЙСТВАМИ: ТРАДИЦИОННО-ИНЕРЦИОННЫЕ И ВЫСОКОТЕХНОЛОГИЧНЫЕ ПОТРЕБИТЕЛИ

Так как общероссийская статистика ведется только по нескольким основным бытовым приборам, для анализа оснащенности домашних хозяйств бытовыми приборами и ее влияния на уровень потребления электроэнергии необходимы микроэкономические данные. Анализ проводится на основе данных массива ИПН¹¹, в который в ноябре 2006 г. был дополнительно включен блок вопросов об энергопотреблении. Этот массив позволяет провести анализ потребления электроэнергии домохозяйствами и обнаружить определяющие его факторы на микроуровне.

В первую очередь остановимся на базовых характеристиках выборочной совокупности 2107 домохозяйств. Они распределились по типам населенных пунктов следующим образом: 10,6% живут в Москве или Санкт-Петербурге, 16,6% — в других больших городах, 19,7% — в средних, 27,1% — в малых городах и 25,9% проживают в сельских населенных пунктах. Очень больших семей, состоящих из 5 и более человек, среди опрошенных — 8,9%, одиночек — 16,8%, семей, состоящих из 2, 3 и 4 человек, — 29,7%, 26,7% и 18,4% соответственно. В то время как одинокие граждане чаще проживают в столичных городах, семьи из 4 и более человек по типу расселения тяготеют к мелким городам и сельским населенным пунктам (табл. 6).

75,8% опрошенных семей проживают в квартирах и домах, находящихся в частной собственности, 16,6% семей — в отдельных квартирах муниципального или государственного жилого фонда, 2,6% — в коммунальных квартирах, 2,2% — в общежитиях (табл. 7). По параметрам типа жилищного фонда выборка хорошо корреспондирует с данными официальной статистики: так, согласно данным Росстата на конец 2005 г., 73,7% жилого фонда находилось в частной собственности граждан, 16,5% — в муниципальной и 6,4% — в государственной собственности.

¹¹ О проекте ИПН см.: *Ибрагимова Д. Х., Николаенко С. А.* Индекс потребительских настроений / Независимый институт социальной политики. — М.: Поматур, 2005.

Таблица 6. Размер домохозяйства и тип населенного пункта, %

Типы населенных пунктов	Количество членов семьи					Все семьи
	1	2	3	4	5 и более	
Москва и Санкт-Петербург	16,7	10,7	10,7	6,7	7,0	10,6
Большие города	15,3	15,9	20,1	15,7	12,8	16,6
Средние города	16,7	19,6	21,0	19,3	22,5	19,7
Малые города	27,8	27,9	25,8	30,2	21,4	27,1
Села	23,5	25,8	22,6	28,1	36,4	25,9
Все населенные пункты	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Расчеты автора по данным опроса ИПН, ноябрь 2006 г.

Таблица 7. Типы занимаемого жилья, %

Какое жилье занимает ваша семья и кому оно принадлежит?	%
Неприватизированная отдельная квартира в государственном/муниципальном доме	16,6
Приватизированная отдельная квартира в многоквартирном доме	44,4
Отдельная квартира, купленная в многоквартирном доме	4,2
Коммунальная квартира (с подселением)	2,6
Снимаем (снимаю) отдельную квартиру у частного лица	3,1
Снимаем (снимаю) комнату, угол	1,7
Живем (живу) в общежитии	2,2
Собственный дом	21,6
Часть дома с отдельным входом, находящаяся в собственности	2,5
Другое	1,1
Всего	100,0

Источник: Расчеты автора по данным опроса ИПН, ноябрь 2006 г.

В ходе опроса домохозяйствам был предложен широкий список бытовых приборов (табл. 8), на основании которого мы, во-первых, разделили потребителей на два типа и, во-вторых, определили влияние оснащенности бытовыми приборами на уровень потребления электроэнергии домохозяйством.

Имеющиеся данные обследования домохозяйств позволяют понять сложившиеся модели потребительского поведения домохозяйств, выделить ряд факторов, влияющих на потребление, и численно оценить влияние каждого из них. На вопрос о количестве потребленной в прошлом месяце электроэнергии содержательно ответили 86,3% домохозяйств (1819 из 2107). Часть семей объективно не смогла ответить на данный вопрос, например, проживающие в общежитии или снимающие комнату, угол (платят только арендную плату и не фиксируют показатели электросчетчика). Семьи, пропустившие вопрос об электрификации жилища, а также указавшие потребление 0 кВт×ч (независимо от того, ответили ли они на вопрос о наличии электричества), были исключены из анализа.

Попарные корреляции наличия электробытовых приборов в домохозяйствах выборки определяют две пары бытовых приборов, которые с довольно высокой вероятностью либо есть оба, либо нет ни одного — стиральная машина-автомат и микроволновая печь (корреляция 0,42), фотоаппарат и видеоманитофон (корреляция 0,45). Остальные электроприборы гораздо меньше связаны друг с другом, и индикаторы их наличия могут быть использованы в модели одновременно в качестве независимых переменных.

Далее были выбраны приборы, наличие которых свидетельствует о современном высокотехнологичном уровне жизни семьи. Выбор осуществлен по следующему принципу. Во-первых, они должны быть не слишком распространенными (имеются не более чем у 1/3 респондентов). Во-вторых, должно быть выбрано несколько видов приборов. В-третьих, они не должны

Таблица 8. Наличие бытовых приборов в семьях, %

Электробытовые приборы	Есть в семье
Цветной телевизор	94,2
Пылесос	75,1
Электрический чайник	48,8
Фотоаппарат	46,1
Стиральная машина-автомат	43,3
Видеомагнитофон	40,6
Миксер	37,3
Электродрель	33,4
Микроволновая печь	31,6
Домашний компьютер	22,8
Сtereo-, радиосистема	20,8
Проигрыватель компакт-дисков	17,1
Электрообогреватели помещения (радиатор, электрокамин)	12,9
Радиочасы	11,3
Отдельный морозильник	10,8
Видеокамера	6,9
Электрические стационарные нагреватели воды	5,0
Домашний кинотеатр	3,8
Кондиционер	2,5
Нет ничего из перечисленного	1,9

Источник: Расчеты автора по данным опроса ИПН, ноябрь 2006 г.

коррелировать со слишком широко распространенными приборами. В результате в группу бытовых приборов, свидетельствующих о современном (высокотехнологичном) уровне жизни семьи, вошли:

- домашний компьютер;
- видеокамера;
- домашний кинотеатр;
- кондиционер.

По этому критерию 27,8% опрошенных семей попадают в категорию домохозяйств с современно оснащенным бытом. Детальное рассмотрение поселенческого профиля подтверждает предположение о высоком представительстве семей с современно оснащенным бытом в столицах (в 1,9 раза чаще, чем в среднем по выборке) и больших городах (в 1,5 раза чаще) (табл. 9).

Является ли размер семьи определяющим для наличия современных бытовых приборов? Действительно, одиночки и семьи из двух человек в 1,6–1,7 раза реже имеют в доме приборы, свидетельствующие о высоком потребительском стандарте (табл. 10). А среди семей, состоящих из трех и четырех человек, современно обустроенные попадаются в 1,4 раза чаще. Большие семьи (5 и более человек) примерно одинаково представлены как среди тех, так и среди других, с небольшим перевесом приверженцев высокого потребительского стандарта. К сожалению, имеющиеся данные не позволяют глубже проанализировать возраст всех членов семьи, их статус, наличие детей и молодежи. Но полученный информационный срез подтверждает, что семьи из трех и четырех человек являются представителями современного образа жизни, активными потребителями рынка современной бытовой техники. Это либо довольно молодые родители (в возрасте до 35 лет), либо сложные многопоколенные семьи с молодежью. Одиноко проживающие трудоспособные в меньшей степени обустраивают свой быт современной техникой, а семьи пенсионеров традиционно инерционны в восприятии технологических новшеств.

Для понимания того, какие из множества признаков и факторов влияют на потребление электроэнергии, была построена линейная регрессионная

Таблица 9. Современное обустроенное бытие домохозяйств
в различных типах населенных пунктов, %

Типы населенных пунктов	Обычный стандарт	Высокий стандарт	Все семьи
Москва и Санкт-Петербург	7,9	18,0	10,7
Большие города	13,7	24,3	16,6
Средние города	19,1	21,3	19,7
Малые города	29,5	20,8	27,1
Села	29,8	15,6	25,9
Все населенные пункты	100,0	100,0	100,0

Источник: Расчеты автора по данным опроса ИПН, ноябрь 2006 г.

модель, где в качестве зависимой переменной выступает количество электроэнергии (в кВт × ч), потребляемое домохозяйством в расчете на одного члена семьи в месяц. Мы тестировали широкий набор независимых переменных, в который входят тип населенного пункта (референтная группа¹² — сельские населенные пункты), тип жилья (референтная группа — неприватизированные отдельные квартиры в государственном/муниципальном жилом фонде), количество членов семьи, среднедушевой доход семьи в месяц, индикатор современно оснащенного быта, описанный выше, и все бытовые приборы из *табл. 8*. Методом пошаговой регрессии были отобраны только статистически значимо влияющие на уровень потребления электроэнергии. В порядке убывания объясняющей силы это:

- количество членов семьи;
- наличие электрического чайника¹³;
- среднедушевой доход;
- наличие отдельного морозильника;
- проживание в Москве или Санкт-Петербурге;
- электрообогреватель помещения;
- оснащенность стационарной электроплитой;
- проживание в большом городе;
- проживание в малом городе;
- индикатор наличия современной техники;
- тип жилья — общежитие;
- тип жилья — собственный дом;
- возраст респондента.

Примечателен тот факт, что уровень среднедушевого дохода семьи, хотя и является хорошим объясняющим фактором, напрямую не влияет на уровень потребления электроэнергии: коэффициент значим, но почти равен нулю (*табл. 11*). Следовательно, доход если и влияет на потребление электроэнергии, то опосредовано, через оснащенность бытовыми приборами, тип жилья и населенного пункта. Кроме того, в регрессии представлен текущий доход, который является более переменчивым фактором, чем сложившиеся в семье образ и стиль жизни, отраженные и в уровне энергопотребления, и в наборе бытовых приборов.

Независимые переменные низко коррелированы друг с другом. $R^2 = 0,266$ — максимум, чего удалось добиться при объяснении непрерывной

¹² При регрессионном анализе каждая категориальная переменная, принимающая n значений, заменена набором из $n-1$ дамми-переменных (переменных, принимающих значения 1 или 0). Группа респондентов, соответствующая не вошедшему в регрессию значению исходной категориальной переменной, называется референтной. Значение коэффициента регрессии при дамми-переменной отражает отличие анализируемого признака в соответствующей группе респондентов от референтной.

¹³ Очевидно, что из электробытовых приборов в список вошли самые энергоемкие.

Таблица 10. Современный обустроенный быт и размер семьи, %

Количество членов семьи	Обычный стандарт	Высокий стандарт	Все семьи
1	19,1	10,4	16,7
2	33,8	17,3	29,3
3	22,8	36,9	26,7
4	15,9	25,3	18,5
5 и более	8,4	10,1	8,8
Все семьи	100,0	100,0	100,0

Источник: Расчеты автора по данным опроса ИПН, ноябрь 2006 г.

переменной с помощью набора дискретных регрессоров и двух непрерывных переменных дохода и возраста респондента. Мультиколлинеарность в модели отсутствует. Все оценки коэффициентов значимы на 1-процентном уровне, за исключением возраста респондента, индикатора наличия современной техники и типов жилья (общежитие и собственный дом), значимо отличающихся от нуля только на 5-процентном уровне доверия.

Как разные факторы влияют на уровень энергопотребления семьи? Наиболее значимым фактором оказывается количество членов семьи (табл. 11). Рассмотрим три семьи, идентичных по рассматриваемым нами признакам: одинаковый тип жилья и населенного пункта, одинаковые наборы индикаторных бытовых приборов (чайник, отдельный морозильник, электрообогреватель помещения, стационарная электроплита, какой-либо один из приборов, свидетельствующих о высокотехнологичном уровне потребления). Кроме того, пусть у них будет примерно одинаковый среднемесячный доход на душу (хотя, как уже было отмечено, изменение дохода оказывает ничтожно малое влияние на потребление электроэнергии). Единственным отличием является количество членов семьи: 2, 3 и 4. Тогда, согласно нашей модели, в среднем на одного члена семьи, состоящей из трех человек, потребляется на 13,9 кВт×ч в месяц больше, чем на одного члена семьи из четырех человек и на столько же меньше, чем на одного члена семьи из двух. Данный результат еще раз подтверждает значимость эффектов экономии на масштабе семьи [Корчагина, 2007], которые не используются в практике оценки уровня жизни российских семей и занижают уровень благосостояния семей большей численности.

Лучшую оценку регрессия дает, когда значения непрерывных переменных близки к средним по выборке. В данном случае это: три члена семьи (точнее — 2,7), доход — 4240 руб., возраст респондента — 45 лет. Так, например, для семьи из трех человек с доходом по 4000 руб. на человека, не имеющей ни одного из перечисленных в регрессии обычных приборов, кроме чайника, но имеющей современное техническое оборудование, проживающей в столичном городе, с главой семьи в возрасте 35 лет, потребление в месяц, согласно полученной модели, составляет:

$$83,3 - 13,9 \times 3 + 12,1 \times 1 + 0,001 \times 4000 + 22,2 \times 1 + 5,1 \times 1 + 0,1 \times 35 = 81,5 \text{ (кВт} \times \text{ч)}$$

Наличие чайника дополнительно требует 12,1 кВт×ч в месяц, отдельный морозильник, который имеется наряду с холодильником, в среднем увеличивает потребление на 16,2 кВт×ч и т.д. Здесь необходимо подчеркнуть, что коэффициент в регрессии не является прямым выражением потребляемой мощности данного бытового прибора и среднего срока использования в месяц. Он отражает и вклад тех приборов, которые не вошли в регрессию, но обычно имеются в семьях одновременно с прибором-регрессором. Например, микроволновая печь часто есть в семьях с электроплитой, поэтому коэффициент

Таблица 11. Коэффициенты регрессии

Независимые переменные (регрессоры)	Коэффициент		Стандартный коэффициент Beta	t-статистика t	Значимость Sig.	Статистики коллинеарности	
	B	Std. Error				Tolerance	VIF
Константа	83,3	5,0		16,5	0,000		
Количество членов семьи	-13,9	0,8	-0,4	-16,8	0,000	0,7	1,4
Есть электрический чайник	12,1	2,1	0,1	5,7	0,000	0,8	1,3
Среднедушевой доход в прошлом месяце	0,0	0,0	0,1	3,7	0,000	0,8	1,2
Есть отдельный морозильник	16,2	3,1	0,1	5,2	0,000	0,9	1,1
Москва или Санкт-Петербург	22,2	3,7	0,1	6,1	0,000	0,8	1,3
Есть электрообогреватели помещения (радиатор, электрокамин)	14,7	3,0	0,1	4,9	0,000	0,9	1,1
Есть дома стационарная электроплита	7,6	2,3	0,1	3,3	0,001	0,9	1,1
Большие города	11,6	2,8	0,1	4,1	0,000	0,8	1,2
Малые города	7,2	2,3	0,1	3,2	0,001	0,9	1,2
Есть современные бытовые приборы	5,1	2,4	0,0	2,1	0,033	0,8	1,3
Общежитие	- 23,7	9,9	0,0	- 2,4	0,016	1,0	1,0
Собственный дом	5,3	2,4	0,0	2,2	0,025	0,9	1,2
Возраст респондента	- 0,1	0,1	0,0	- 2,1	0,039	0,7	1,4

Зависимая переменная — душевое потребление электроэнергии в основном и дополнительном жилье, кВт×ч в месяц.

Источник: Расчеты автора по данным опроса ИПН, ноябрь 2006 г.

перед переменной «Есть стационарная электроплита» (7,6) частично отражает и вклад микроволновой печи в энергопотребление.

Важным является и тот факт, что наличие стационарной электроплиты зачастую свидетельствует о том, что жилье довольно новое (электроплиты преимущественно устанавливают в новостройках). Поэтому переменная «Есть стационарная электроплита» частично несет нагрузку индикатора нового современного жилья.

Среди типов населенных пунктов самыми энергопотребляющими являются столичные города — Москва и Санкт-Петербург — на 22,2 кВт×ч больше на человека, чем в сельской местности (референтная категория), в больших городах потребляется на 11,6 кВт×ч больше, а в малых — на 7,2 кВт×ч больше, чем в селах.

Среди типов занимаемого жилья референтной группой являются неприватизированные отдельные квартиры в муниципальных/государственных домах. По сравнению с ними в общежитиях тратится меньше на 23,7 кВт×ч на человека, что является весьма значимым отличием. Это объясняется обычно низким уровнем оснащенности бытовыми приборами проживающих в общежитиях семей. Каждый житель собственного дома тратит на 5,3 кВт×ч больше, чем житель неприватизированной квартиры. Самая многочислен-

ная категория — приватизированные квартиры — в регрессию не попала, подтверждая тем самым, что уровень потребления в приватизированной и неприватизированной квартире существенно не отличается при прочих равных условиях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВЫВОДЫ

Мониторинг влияния развития экономики и электроэнергетики на потребление электроэнергии сектором домашних хозяйств обнаруживает ряд закономерностей. Начиная с 2000 г. наблюдается рост потребления электроэнергии населением на бытовые нужды. Потребление электроэнергии другими секторами экономики увеличивается более быстрыми темпами, чем потребление населением. Рост душевого потребления электроэнергии происходит за счет городского населения, а сельское, напротив, сокращает объемы потребления как в душевом выражении, так и в расчете на одно домохозяйство.

В среднем по России на население приходится около 12% всей потребляемой электроэнергии. Данный показатель сильно дифференцирован в региональном разрезе, и лидерами являются Москва, Санкт-Петербург, Краснодарский край и Ростовская область, где доля населения в совокупном потреблении региона составляет 18—24%. Средний уровень доходов семей в регионе напрямую не влияет на уровень потребления электроэнергии. Структура потребления определяется рядом долгосрочных факторов, социокультурными традициями и сложившимся стилем жизни.

Климатические условия влияют на энергопотребление: чем мягче климат, тем ниже потребление электроэнергии в расчете на душу населения. Однако различные тренды экономического развития снижают приоритетность данного фактора: регионы, ориентированные на развитие сервисной экономики, представленные преимущественно в зоне теплого и умеренного климата, демонстрируют более высокие темпы роста потребления электроэнергии в секторе домохозяйств и отраслях, связанных с услугами для населения.

На протяжении последних лет фиксируется устойчивый рост ввода в действие жилья. Показатель обеспеченности населения жилой площадью также стабильно увеличивается. С конца 1990-х гг. эта тенденция характерна фактически для всех регионов, но безусловными лидерами по наращиванию жилых площадей являются Московская область и Москва. Вполне закономерно, что при увеличении обеспеченности жильем растет и потребление электроэнергии домохозяйствами. В жилищном строительстве рассматриваемых регионов на долю больших городов приходится в среднем около 64%, из них 48% жилого фонда вводится в эксплуатацию в столичных городах. В ближайшие годы благодаря особому вниманию правительства и приоритетности национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» следует ожидать роста темпов жилищного строительства, влекущего рост потребления электроэнергии населением.

Данные официальной статистики свидетельствуют о значительном росте продаж бытовых приборов, имеющем место в последние 5—6 лет. Средние цены на теле- и радиоаппаратуру и электроприборы снижаются, что делает их более доступными для населения. И это, безусловно, подхлестывает рост потребления электроэнергии сектором домашних хозяйств, особенно в части энергоемких приборов. И увеличению числа новостроек, и росту спроса на бытовые приборы способствует активно развивающийся в России институт кредитования.

Одной из компонент настоящей работы является выявление детерминант потребления электроэнергии домохозяйствами посредством регрессионного анализа данных опроса 2107 домохозяйств. В ходе реализации этой части исследования удалось установить следующее:

- чем больше семья, тем меньше потребляется электроэнергии в расчете на одного члена семьи;
- современный образ жизни, предполагающий оснащенность жилища современной техникой, неизменно требует больше электроэнергии;
- текущий доход семьи в меньшей степени отражает потребности в электроэнергии, чем обустроенность быта, оснащенность приборами, отражающие долгосрочный уровень дохода и сложившийся стиль жизни семьи;
- жилье в новостройках значительно более энергоемкое. Обновление жилого фонда сопровождается ростом спроса на электроэнергию со стороны населения;
- чем крупнее населенный пункт, тем выше в нем потребление электроэнергии в расчете на человека;
- старшее поколение более экономно расходует электроэнергию.

Таким образом, в настоящий момент сложились условия, способствующие росту потребления электроэнергии домохозяйствами. Анализ динамики соответствующих факторов позволяет утверждать, что данная тенденция как в целом по Российской Федерации, так и на уровне целевых регионов будет иметь место и в дальнейшем.

ЛИТЕРАТУРА

Ибрагимова Д. Х., Николаенко С. А. Индекс потребительских настроений / Независимый институт социальной политики. — М.: Поматур, 2005.

Корчагина И. И. Разработка регионального инструментария измерения бедности для целей адресных социальных программ // Социальная политика: реалии XXI века. Выпуск 3: ГРЗ/2007. — М.: НИСП, 2007. С. 3—31.

Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т. М. Малевой/ Н. В. Зубаревич, Д. Х. Ибрагимова и др.; Независимый институт социальной политики. — М.: НИСП, 2007. — 432 с.

Приказ Министерства экономики Российской Федерации от 06.05.1999 № 240 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию нормативов потребления услуг жилищно-коммунального хозяйства».

Приоритетные национальные проекты; сайт: <http://www.rost.ru/projects/habitation>.

Постановление правительства Российской Федерации от 23.05.2006 № 306

«Об утверждении правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг».

Постановление правительства РФ от 17.09.2001 № 675 (ред. от 10.04.2008) «О Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002—2010 гг.».

Регионы России, 2005.

Российский статистический ежегодник. 2005 и 2007 гг.

Социальный атлас российских регионов; сайт: <http://atlas.socpol.ru>.

Федеральная служба государственной статистики; сайт: <http://www.gks.ru>.

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Рострой); сайт: <http://www.gosstroy.gov.ru>.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АДРЕСНЫЕ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ БЕДНОГО НАСЕЛЕНИЯ: ВЛИЯНИЕ ФИНАНСОВЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ¹

Сурков С.В., к.э.н., ведущий научный сотрудник Независимого института социальной политики

Адресные социальные программы, к которым относятся детские пособия, жилищные субсидии и адресная социальная помощь, являются ключевыми и наиболее эффективными в борьбе с бедностью в России. При этом эти программы имеют существенные межрегиональные различия. В статье сделана попытка оценить политику региональных властей и федерального Центра по отношению к финансированию адресных социальных программ в 2003–2006 гг., и как эта политика менялась в период монетизации льгот. Среди пяти рассматриваемых регионов есть как экономически сильные — Республика Татарстан, Томская область и средние — Тверская область, так и экономически слабые регионы — Республика Калмыкия и Карачаево-Черкесская республика. Отдельный сюжет в статье посвящен взгляду на финансирование адресных социальных программ с точки зрения международной методологии оценки расходов на социальную политику.

В 2006–2007 гг. Независимый институт социальной политики (НИСП) совместно с Фондом «Институт экономики города» реализовал проект по «усилению адресного характера программ социальной поддержки в Российской Федерации». В рамках проекта для пяти регионов России были разработаны региональные стратегии социальной помощи населению, сфокусированные на адресных программах. На основе общих элементов региональных стратегий были подготовлены рекомендации для совершенствования адресных программ, предусматривающих оценку доходов получателей помощи в России.

В настоящей статье проанализировано финансирование адресных социальных программ на примере пяти субъектов Федерации, принимавших участие в проекте: Томской и Тверской областей, республик Калмыкия, Карачаево-Черкесия и Татарстан. Информационную базу составили данные о расходах на социальную политику и адресные социальные программы, предоставленные соответствующими департаментами (министерствами)² субъектов Российской Федерации, публикации Росстата³ и Федерального казначейства⁴.

Для анализа выбирали экономически сильные, средние и отсталые регионы. Республика Татарстан представляет собой наиболее экономически

¹ Автор выражает благодарность за сотрудничество и ценные замечания на различных этапах работы Лилии Николаевне Овчаровой и Наталье Васильевне Зубаревич.

² Тип государственного органа субъекта РФ — департамент или министерство — зависит от региона. В национальных республиках это министерства, в остальных субъектах РФ — департаменты.

³ www.gks.ru.

⁴ www.roskazna.ru.

развитый субъект РФ; Томскую область также можно отнести к числу экономически сильных регионов, но к нижней части этого спектра, близкому к средним регионам; Тверская область выступает как субъект РФ, относящийся к нижней части средних регионов, и наконец Калмыкию и Карачаево-Черкесию можно отнести к экономически отсталым регионам.

ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ БЕДНОГО НАСЕЛЕНИЯ

В условиях рыночной экономики поддержка бедных и уязвимых слоев населения — одна из социальных миссий государства, поэтому в переходный период именно с развитием адресных программ для бедных были связаны значимые институциональные изменения, предполагающие контроль доходов претендующих на социальную поддержку. На сегодняшний день в России можно говорить о трех основных видах таких программ:

- 1) ежемесячное пособие гражданам с душевыми доходами ниже региональной линии бедности, имеющим детей в возрасте до 16 лет (или до 18 лет, если они продолжают очное обучение в государственных образовательных учреждениях);
- 2) субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (жилищные субсидии);
- 3) адресная социальная помощь⁵, которая многими регионами рассматривается как помощь в сложной жизненной ситуации.

Не все из вышеперечисленных программ изначально функционировали на принципах контроля доходов получателей. Так, выплата **ежемесячных пособий гражданам, имеющим детей**, как государственная социальная программа началась в 1995 г. после принятия Федерального закона № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». В то время данный вид социальной помощи распространялся на все семьи с детьми до 16 лет (или до 18 лет, если ребенок продолжал очное обучение) независимо от их материального благосостояния, то есть это был категориальный вид помощи. В 1998 г. правила вхождения в программу были изменены, право на пособие сохранялось только за семьями с душевыми доходами не выше 200% от среднедушевого регионального прожиточного минимума, размер базового пособия составлял 70 руб. в месяц. Механизм реализации новых правил был определен Постановлением правительства РФ № 1096 от 29.09.1999 «Об утверждении порядка учета и исчисления величины среднедушевого дохода, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка». В том же году были приняты поправки, законодательно утвердившие право на получение пособия только за семьями, среднедушевой доход которых не превышает величины прожиточного минимума, установленного субъектом РФ. Базовый размер ежемесячного пособия на ребенка сохранился на уровне 70 руб., но отдельные категории малообеспеченных семей получили право на повышенное пособие:

- одинокие матери — 200%;
- семьи военнослужащих по призыву — 150%;
- семьи, в которых один из родителей уклоняется от выплаты алиментов, — 150%.

С 1 января 2005 г. в связи с принятием Федерального закона № 122-ФЗ размеры и порядок назначения ежемесячного пособия на ребенка определяются

⁵ Здесь и далее по тексту под адресными социальными программами подразумеваются те, которые предполагают контроль доходов получателей.

нормативными правовыми актами субъектов РФ, которые финансируют выплаты за счет собственных бюджетных средств⁶.

Первая федеральная адресная социальная программа в России — **программа субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг** (жилищные субсидии) — начала реализовываться с 1994 г. в соответствии с Законом РФ от 24.12.1992 № 4218—1 «Об основах федеральной жилищной политики». За более чем десятилетний период ее функционирования параметры программы и принципы предоставления субсидий менялись неоднократно. Однако, в отличие от детских пособий, получатели жилищных субсидий всегда должны были предоставлять сведения о своих официальных доходах. В настоящее время в соответствии с новым Жилищным кодексом РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ установлен единый порядок предоставления субсидий на всей территории России. При этом расчет субсидий производится исходя из региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг, а полномочия по предоставлению субсидий возложены на органы местного самоуправления. Во исполнение Жилищного кодекса правительство РФ постановлением⁷ от 14.12.2005 № 761 утвердило новые правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Региональные органы власти и органы местного самоуправления не наделены Жилищным кодексом РФ или иными федеральными законами компетенцией выработки условий и процедур предоставления субсидий⁸. Органы власти субъектов РФ обязаны установить только размеры региональных стандартов, в соответствии с которыми органы местного самоуправления предоставляют жилищные субсидии.

Предоставление **адресной социальной помощи** регулируется Федеральным законом № 178-ФЗ от 17.07.1999 «О государственной социальной помощи». Однако, по сути, это рамочный документ, который дает возможность органам власти субъектов РФ самостоятельно устанавливать размеры и правила предоставления помощи. Как правило, адресная социальная помощь носит единовременный характер и невелика по объему.

ЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ СОЦИАЛЬНЫМИ ПРОГРАММАМИ

В отличие от большинства развитых стран, реализующих федеральные программы поддержки бедного населения, обеспечивающие равный доступ к ресурсам, гарантирующим минимальное потребление, независимо от места жительства, российская политика поддержки бедного населения в настоящее время формируется на уровне субъектов РФ. И хотя рамочные условия их функционирования, а в случае жилищных субсидий и основные правила назначения, регулируются региональным законодательством, масштабы участия населения в таких программах и размер предоставляемой помощи отличаются региональным неравенством. Следовательно, дизайн всех трех рассматриваемых программ социальной помощи бедным существенно за-

⁶ Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в РФ».

⁷ Постановление правительства РФ от 14.12.2005 № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

⁸ О компетенции органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления в области жилищных отношений см. ч. 6 и 7 ст. 5, 13 и 14 Жилищного кодекса РФ.

висит от регионального законодательства. Таким образом, уровень субъекта РФ является ключевым при реализации адресных социальных программ.

Например, региональные стандарты при предоставлении жилищных субсидий позволяют существенно варьировать их объем. Размер базового ежемесячного пособия на ребенка, родители которого имеют душевой доход ниже прожиточного минимума, в 2006 г. в региональном разрезе колебался от 70 до 600 руб.⁹

Результаты проведенного исследования показали, что наиболее дифференцированы правила предоставления адресной социальной помощи. Так, например, в Томске существует муниципальное социальное пособие, выплачиваемое раз в квартал, размер которого варьируется от дву- до десятикратного размера МРОТ, установленного федеральным законом¹⁰, в зависимости от принадлежности получателя помощи к определенным категориям и от количества нетрудоспособных членов семьи. В Калмыкии на всей территории региона функционирует программа государственной социальной помощи, которая представляет собой единовременное пособие, выплачиваемое один раз в год в размере 500 рублей.

В рамках имеющегося законодательства¹¹ с января 2005 г. ответственность за реализацию социальных программ, включая адресные программы помощи бедным, в полном объеме была передана на региональный уровень. С января 2007 г. к ним добавилась выплата пособий по безработице и активные программы на рынке труда¹². В этой связи у региональных властей появилась возможность консолидации адресных программ поддержки бедного населения в региональных департаментах (министерствах) социальной защиты населения и выбора между двумя базовыми моделями управления адресными социальными программами:

- централизованная модель, при которой органы соцзащиты в муниципалитетах являются территориальными подразделениями регионального Департамента (Министерства) социальной защиты населения и подчиняются ему напрямую;
- децентрализованная модель, при которой органы соцзащиты на местах наделены соответствующими полномочиями и подчиняются муниципальным властям при условии финансирования программ из регионального бюджета. До 2005 г. данная модель преобладала.

Переход к централизованной модели предлагает новые возможности для региональной системы социальной защиты. Анализ позволил выявить основные достоинства и недостатки каждой из рассматриваемых моделей. К достоинствам централизованной модели можно отнести унификацию управленческого механизма по всей территории региона, возможность внедрения унифицированной базы данных получателей, общие для всех муниципалитетов правила программ. Однако децентрализованная модель, в которой отсутствуют вышеперечисленные достоинства, позволяет на муниципальном уровне более гибко подойти к решению локальных задач по оказанию социальной помощи населению с учетом местных особенностей и инноваций муниципальных властей. Особенности реализации адресных социальных

⁹ Росстат. Социальное положение и уровень жизни населения России — 2007 г., табл. 6.21.

¹⁰ В период реализации проекта в 2006 г. размер МРОТ составлял 1100 руб. в месяц, в настоящее время МРОТ составляет 2300 руб. в месяц (с сентября 2007 г.).

¹¹ Речь прежде всего идет о Федеральном законе от 22.08.2004 № 122-ФЗ (полное название закона приведено в ссылке 6).

¹² Согласно Федеральному закону от 31.12.2005 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Таблица 1. Институциональные рамки реализации адресных социальных программ в централизованной и децентрализованной моделях управления на уровне субъектов РФ

Тип моделей	Централизованная	Децентрализованная
Управление		
Общий менеджмент программ	Департамент (Министерство) социальной защиты	Департамент (Министерство) социальной защиты
Выполнение программ на местах	Территориальные органы Департамента (Министерства) социальной защиты	Муниципалитеты
Отбор получателей помощи		
Сбор заявлений	Территориальные органы Департамента (Министерства) социальной защиты	Муниципалитеты
Определение права на получение помощи	Территориальные органы Департамента (Министерства) социальной защиты	Муниципалитеты
Управление базами данных	Департамент (Министерство) социальной защиты	Муниципалитеты и Департамент (Министерство) социальной защиты
Апелляции	Территориальные органы Департамента (Министерства) социальной защиты	Муниципалитеты
Финансы		
Трансферт в муниципалитеты	Трансферт отсутствует	Департамент (Министерство) финансов и Департамент (Министерство) социальной защиты
Платежи населению	Территориальные органы Департамента (Министерства) социальной защиты	Муниципалитеты
Контроль		
Общий контроль за корректным выполнением программ	Департамент (Министерство) социальной защиты, прокуратура	Департамент (Министерство) социальной защиты, муниципальные власти, прокуратура

программ в централизованной и децентрализованной моделях управления представлены в *табл. 1*.

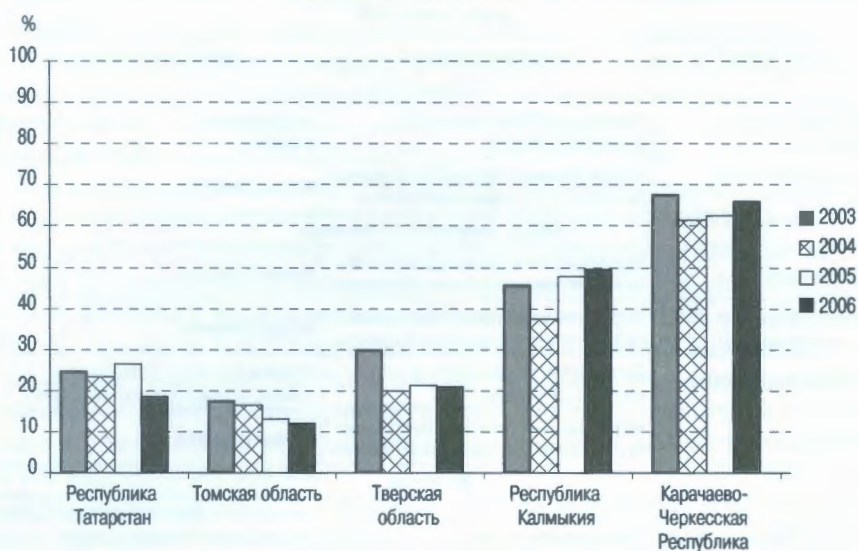
В трех рассматриваемых регионах региональные власти выбрали централизованную модель управления (Республика Татарстан, Томская и Тверская области) и в двух — децентрализованную (Калмыкия и Карачаево-Черкесия), что, конечно, находит свое отражение в финансировании адресных социальных программ. Интересно отметить, что экономически сильные и средние регионы выбрали для себя централизованную модель управления адресными программами, в то время как экономически отсталые предпочли децентрализованную.

Правильнее будет говорить о том, что регионы с низким уровнем экономического развития пока не могут позволить себе централизованную модель, поскольку ее внедрение требует дополнительных финансовых и трудовых ресурсов. При этом богатые субъекты РФ идут по пути централизации трех или двух (детские пособия и жилищные субсидии) рассматриваемых программ и параллельного развития других адресных программ для бедных. Так, в частности, в столице Республики Татарстан Казани существуют городские программы поддержки бедных, финансируемые за счет бюджета муниципального образования и функционирующие на принципах социального контракта с получателями.

РАСХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ НА АДРЕСНЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ

Проанализируем расходы консолидированных региональных бюджетов в соответствии с принятой в РФ бюджетной классификацией, согласно которой расходы на адресные социальные программы являются частью расходов на

Рис. 1. Доля трансфертов из федерального бюджета в консолидированных бюджетах пяти регионов РФ, %



Источник: Федеральное казначейство (Казначейство России); www.roskazna.ru.

социальную политику, которые, в свою очередь, представляют собой составную часть расходов на социально-культурные мероприятия, включающие, помимо расходов на социальную политику, расходы на образование, здравоохранение, культуру и средства массовой информации. Расходы региональных бюджетов на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) формально не являются расходами на социально-культурные мероприятия, однако их также можно отнести к числу социальных расходов по факту, так как они играют существенную социальную роль¹³. При этом сами консолидированные региональные бюджеты имеют разную степень зависимости от трансфертов из федерального бюджета.

Анализ расходов на адресные социальные программы на региональном уровне целесообразно начать с финансовой зависимости региональных бюджетов от трансфертов из федерального центра, затем рассмотреть структуру расходов на социально-культурные мероприятия и ЖКХ и роль социальной политики в этих расходах, и лишь потом финансирование собственно адресных социальных программ как части расходов консолидированных региональных бюджетов на социальную политику.

Доля перечислений из федерального бюджета в расходах консолидированных региональных бюджетов всех выбранных регионов существенно различается (рис. 1). И если в Тверской, Томской областях и Республике Татарстан доля перечислений из федерального бюджета не превышает 30% и в целом имеет тенденцию к снижению, то для экономически отсталых регионов трансферты из федерального бюджета высоко значимы для консолидированного бюджета субъекта, при этом имеет место тенденция к увеличению этой доли. Иначе говоря, наблюдается поляризация значимости трансфертов из федерального центра: для экономически сильных и средних регионов они стали

¹³ Здесь также важно отметить, что в 2005 г. в России изменилась сама бюджетная классификация, а ряд статей перешел из одной категории в другую при сохранении общей структуры расходов на социально-культурные мероприятия. Так, в частности, расходы на выплату жилищных субсидий перешли из категории расходов на ЖКХ в расходы на социальную политику.

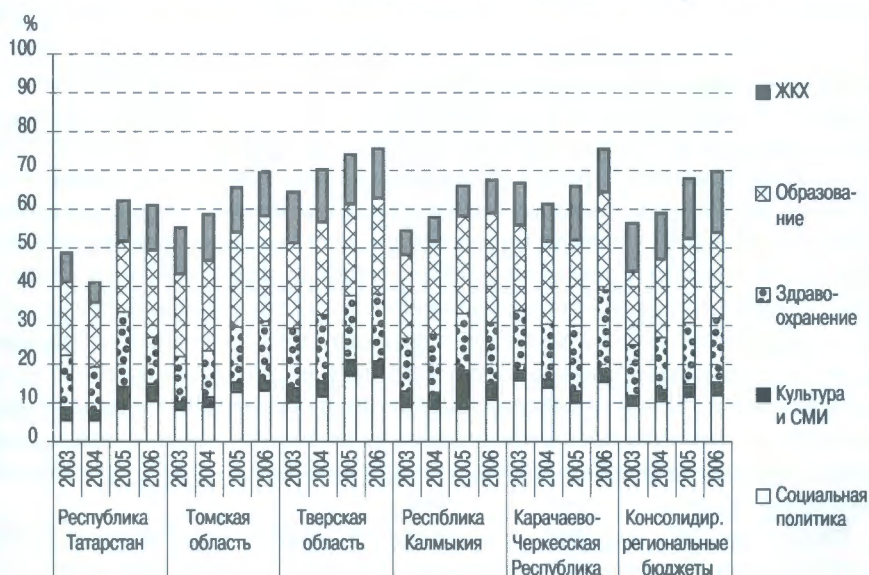
Таблица 2. Регионы, получающие и не получающие дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, в 2003–2007 гг.

Регион	2003	2004	2005	2006	2007
Республика Татарстан	–	–	–	–	–
Томская область	+	+	+	–	–
Тверская область	+	+	+	+	+
Республика Калмыкия	+	+	+	+	+
Карачаево-Черкесская Республика	+	+	+	+	+

Примечания: – регион, не получающий дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности; + регион, получающий дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Источник: Федеральное казначейство (Казначейство России); www.roskazna.ru.

Рис. 2. Доля расходов на социально-культурные мероприятия и жилищно-коммунальное хозяйство в консолидированных бюджетах пяти регионов России, %



Источники: Федеральное казначейство (Казначейство России); www.roskazna.ru, Росстат; www.gks.ru.

играть меньшую роль, в то время как для экономически отсталых субъектов РФ трансферты из федерального бюджета все более значимы.

Из рассматриваемых регионов только один — Республику Татарстан — можно назвать субъектом РФ, не получающим дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из федерального бюджета в течение всего рассматриваемого периода. Томская область не получала подобные дотации с 2006 г. (табл. 2). Однако и в 2006, и в 2007 гг. бюджет Томской области дотировался на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов.

При этом важно отметить, что любой регион России независимо от того, получает ли он дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности или нет, получает средства из федерального бюджета на выполнение ряда федеральных функций, например субвенции бюджетам на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан (федеральным льготникам).

Доля расходов на социально-культурные мероприятия и ЖКХ в расходах консолидированных региональных бюджетов в 2003–2006 гг. достаточно су-

щественна и во всех рассматриваемых субъектах РФ превышает 40% расходов бюджета, а после 2004 г. — половину (рис. 2). Доля расходов на социальную политику также имеет тенденцию к росту во всех пяти регионах.

РОЛЬ АДРЕСНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В РАСХОДАХ НА СОЦИАЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ

Доля адресных социальных программ в расходах бюджетов на социальную политику хотя и играет существенную роль, однако во всех регионах она постепенно снижается (табл. 3). Причем в экономически более сильных субъектах РФ это снижение в 2003–2006 гг. было менее существенно, чем в экономически отсталых регионах.

Доля расходов консолидированных региональных бюджетов на адресные социальные программы в экономически сильных и средних регионах в 2003–2006 гг. немного превосходит долю расходов на основные льготы и категориальные выплаты, за исключением Томской области, в которой начиная с 2004 г. доля расходов на льготы стала превышать долю расходов на адресные социальные программы. В экономически отсталых регионах доля расходов на льготы и категориальные выплаты стала превышать долю расходов на адресные социальные программы с 2004 г. в Калмыкии и с 2006 г. в Карачаево-Черкесии. Причем разница между долями в 2006 г. в обеих республиках очень существенная. Важно отметить, что во всех рассматриваемых регионах в 2003–2006 гг. выросла доля расходов на другие программы социальной помощи, составив в 2006 г. от 50% до почти 60% всех расходов консолидированных региональных бюджетов на социальную политику. Согласно российской бюджетной классификации под другими программами социальной помощи понимаются прежде всего расходы, связанные с функционированием организаций социального обслуживания населения — центров и отделений социального обслуживания населения, медико-социальных экспертных комиссий, домов-интернатов для инвалидов и других учреждений социальной защиты.

Из данных табл. 3 видно, что доля средств, идущих на основные льготы и категориальные выплаты в экономически сильных регионах, оставалась относительно стабильной, в то время как доля расходов на адресные социальные программы сокращалась. В Тверской области доля расходов на льготы и другие категориальные выплаты сократилась лишь в 2006 г., при этом доля расходов на адресные социальные программы стабильно сокращалась в 2003–2005 гг. и осталась на том же уровне в 2006 г. В экономически отсталых регионах доля расходов на льготы и категориальные выплаты была наибольшей по сравнению с другими регионами, в то время как доля расходов на адресные социальные программы в 2003–2006 гг. сократилась более чем в 2 раза.

В экономически сильных и средних регионах внутри адресных социальных программ сокращалась доля средств, идущих на жилищные субсидии и на детские пособия. В то же время в экономически отсталых регионах сокращалась доля средств, приходящаяся на детские пособия, и увеличивалась доля средств, идущих на жилищные субсидии. При этом в экономически сильных и средних регионах весомую роль среди адресных социальных программ играют жилищные субсидии, в экономически отсталых регионах — детские пособия. Высокая доля средств, идущих на детские пособия, с одной стороны, объясняется тем, что в выборке субъектов Федерации они

Таблица 3. Доля категориальных, адресных и других социальных программ в расходах консолидированных региональных бюджетов на социальную политику* в пяти субъектах РФ в 2003–2006 гг., в %

Показатели	Республика Татарстан			
	2003	2004	2005	2006
Основные льготы и категориальные выплаты	19,8	21,9	23,2	19,3
<i>в том числе:</i>				
льготы ветеранам труда и труженикам тыла	19,5	21,7	22,9	19,0
льготы и компенсации реабилитированным	0,3	0,2	0,3	0,2
Адресные социальные программы	38,5	34,4	30,9	22,6
<i>в том числе:</i>				
детские пособия	5,7	5,5	3,9	2,6
жилищные субсидии	32,8	28,4	26,6	19,7
адресная социальная помощь	–	0,5	0,4	0,4
Другие программы социальной помощи	41,8	43,7	45,9	58,1
Всего социальная политика	100,0	100,0	100,0	100,0
Показатели	Томская область			
	2003	2004	2005	2006
Основные льготы и категориальные выплаты	26,2	32,7	29,8	27,0
<i>в том числе:</i>				
льготы ветеранам труда и труженикам тыла	22,2	23,8	26,3	24,7
льготы и компенсации реабилитированным	4,0	8,9	3,5	2,3
Адресные социальные программы	45,0	26,2	18,9	19,0
<i>в том числе:</i>				
детские пособия	9,6	8,5	6,3	5,4
жилищные субсидии	35,4	17,7	12,6	13,6
адресная социальная помощь	–	–	–	–
Другие программы социальной помощи	28,8	41,1	51,3	54,0
Всего социальная политика	100,0	100,0	100,0	100,0
Показатели	Тверская область			
	2003	2004	2005	2006
Основные льготы и категориальные выплаты	24,7	26,5	25,9	18,5
<i>в том числе:</i>				
льготы ветеранам труда и труженикам тыла	24,0	26,0	25,4	18,2
льготы и компенсации реабилитированным	0,6	0,5	0,5	0,4
Адресные социальные программы	28,6	27,9	23,5	23,7
<i>в том числе:</i>				
детские пособия	12,3	7,5	6,4	5,4
жилищные субсидии	16,3	20,1	15,3	16,8
адресная социальная помощь	–	0,4	1,8	1,6
Другие программы социальной помощи	46,8	45,6	50,5	57,7
Всего социальная политика	100,0	100,0	100,0	100,0
Показатели	Республика Калмыкия			
	2003	2004	2005	2006
Основные льготы и категориальные выплаты	23,2	31,5	28,5	31,2
<i>в том числе:</i>				
льготы ветеранам труда и труженикам тыла	4,9	13,8	10,8	10,2
льготы и компенсации реабилитированным	18,2	17,7	17,7	21,0
Адресные социальные программы	42,3	19,3	22,4	19,6
<i>в том числе:</i>				
детские пособия	40,4	16,5	16,9	12,3

Показатели	Республика Калмыкия			
	2003	2004	2005	2006
жилищные субсидии	1,9	2,8	5,5	6,4
адресная социальная помощь	—	—	—	1,0
Другие программы социальной помощи	34,5	49,2	49,1	49,2
Всего социальная политика	100,0	100,0	100,0	100,0
Показатели	Карачаево-Черкесская Республика			
	2003	2004	2005	2006
Основные льготы и категориальные выплаты	23,6	19,7	14,1	29,9
в том числе:				
льготы ветеранам труда и труженикам тыла	5,4	4,9	—	12,7
льготы и компенсации реабилитированным	18,2	14,8	14,1	17,3
Адресные социальные программы	44,4	49,9	23,7	17,6
в том числе:				
детские пособия	41,3	45,1	16,4	8,7
жилищные субсидии	3,1	4,8	7,4	9,0
адресная социальная помощь	—	—	—	—
Другие программы социальной помощи	32,0	30,4	62,2	52,4
Всего социальная политика	100,0	100,0	100,0	100,0

Примечание: * — в 2003 и 2004 гг. в суммарных расходах на социальную политику были также учтены расходы на жилищные субсидии; начиная с 2005 г. жилищные субсидии включались в расходы на социальную политику в соответствии с новой бюджетной классификацией.

Источники: Федеральное казначейство (Казначейство России); www.gks.ru, департаменты (министерства) финансов пяти исследуемых регионов РФ, региональное законодательство (законы об исполнении региональных бюджетов).

представлены территориями с относительно высоким уровнем рождаемости и распространенностью многодетности в регионах Южного федерального округа. С другой стороны, в этих регионах высока доля неблагоустроенного жилья, на которое не оформлены права собственности, поэтому многие домохозяйства не участвуют в программе жилищных субсидий. Формально они могут претендовать на субсидии на твердое топливо, но не могут предоставить документы, подтверждающие факт его официального приобретения.

В целом в сокращении доли средств, идущих на адресные социальные программы в консолидированных бюджетах субъектов РФ и прежде всего на жилищные субсидии, нет ничего необычного. До 2003 г. распространенность программы жилищных субсидий в регионах России только возрастала и грозила перерасти в серьезную проблему для региональных бюджетов, так как тарифы на жилищно-коммунальные услуги росли опережающими темпами. В этой связи на рубеже 2003–2005 гг. руководство многих регионов поставило перед муниципалитетами и органами соцзащиты задачу более жесткого контроля доходов получателей, порой даже неформально вводились ограничения по охвату семей и объемам выплат из бюджета [Зубаревич, 2007], что в конечном итоге и привело к сокращению расходов региональных бюджетов на жилищные субсидии. Рост доли средств, идущих на жилищные субсидии в Калмыкии и в Карачаево-Черкессии, объясняется скорее всего запаздыванием распространения программы жилищных субсидий в этих регионах по сравнению с другими субъектами РФ.

Доля расходов на адресную социальную помощь, которая по дизайну ближе всех к идеальным программам поддержки бедного населения, во всех

Таблица 4. Доля софинансирования из федерального бюджета детских пособий и жилищных субсидий в пяти регионах РФ в 2003–2006 гг.

Регионы	2003	2004	2005	2006
Детские пособия				
Республика Татарстан	100,0	90,2	3,2	4,3
Томская область	99,2	100,0	12,5	9,0
Тверская область	100,0	99,9	66,9	24,3
Республика Калмыкия	66,7	100,0	38,2	47,4
Карачаево-Черкесская Республика	36,7	26,9	34,2	37,9
Жилищные субсидии				
Республика Татарстан	3,7	10,2	31,7	3,6
Томская область	46,6	35,9	31,3	11,8
Тверская область	33,2	26,5	10,7	16,7
Республика Калмыкия	26,2	26,8	53,0	51,6
Карачаево-Черкесская Республика	30,7	12,3	42,9	27,4

Источники: Федеральное казначейство (Казначейство России); www.goskazna.ru, департаменты (министерства) финансов пяти исследуемых регионов РФ, региональное законодательство (законы об исполнении региональных бюджетов).

Таблица 5. Число получателей жилищных субсидий и среднемесячный размер субсидии на семью в пяти регионах РФ

Регион	Число получателей жилищных субсидий, тыс. семей			
	2003	2004	2005	2006
Республика Татарстан	389,2	385,1	188,6	116,5
Томская область	123,4	64,8	68,1	69,2
Тверская область	93,3	95,2	90,4	62,8
Республика Калмыкия	2,2	4,5	3,7	5,0
Карачаево-Черкесская Республика	14,2	12,1	13,8	9,3
Регион	Средний размер жилищной субсидии на семью, руб./мес.			
	2003	2004	2005	2006
Республика Татарстан	284	347	569	476
Томская область	400	377	413	553
Тверская область	294	383	417	514
Республика Калмыкия	357	364	439	536
Карачаево-Черкесская Республика	232	429	559	762

Источники: Росстат; www.gks.ru.

пяти регионах незначительна. Вместе с тем в стратегическом плане именно эти программы должны стать приоритетными в общей системе социальной поддержки бедного населения.

Столь невысокая распространенность программ адресной социальной помощи во многом объясняется тем, что финансирование программы адресной социальной помощи населению полностью осуществляется за счет региональных и/или муниципальных источников, в то время как на детские пособия и жилищные субсидии регионы получают субвенции и субсидии из федерального бюджета, причем объемы софинансирования могут существенно различаться как по годам и видам программ, так и между регионами (табл. 4).

Динамика финансовых параметров адресных программ в значительной степени определяется изменениями в размере выплаты на душу или на семью и в численности участников программ. Обратимся к такого рода характеристикам по программе жилищных субсидий (табл. 5).

В Республике Татарстан существенное сокращение числа получателей жилищных субсидий — примерно в 2 раза — произошло в 2005 г., при этом средний размер субсидии в номинальном выражении вырос в 1,6 раза. Такие колебания численности получателей жилищных субсидий были связаны с тем, что в республике наряду с общефедеральной программой действовала специальная жилищная субсидия, введенная в связи с резким ростом цен на оплату ЖКУ. Максимально допустимые доходы получателей в номинальном выражении были зафиксированы и в 2005 г.: при перерегистрации участников многие потеряли право на данную субсидию в связи с ростом доходов. С 2006 г. в Татарстане стали уделять особое внимание контролю доходов получателей жилищных субсидий и детских пособий, при этом проверки распространились не только на домохозяйства, претендующие на участие в данных социальных программах, но и на предприятия, выдающие справки о заработной плате ниже уровня прожиточного минимума. В результате этих мероприятий продолжилось сокращение числа получателей жилищной субсидии наряду с сокращением номинального размера средней субсидии, но уже не такими быстрыми темпами. В 2005 г. объем софинансирования жилищных субсидий вырос в номинальном выражении в 3,7 раза (с 167,9 млн руб. до 616,9 млн руб.). Такой рост софинансирования жилищных субсидий из федерального бюджета на фоне резкого сокращения числа получателей субсидий был связан со своего рода разовой компенсацией республике из федерального Центра издержек по проведению монетизации льгот. Дальнейшее резкое сокращение софинансирования расходов на жилищные субсидии в 2006 г. (до 62,6 млн руб.) лишь подтверждает этот вывод.

Усиление контроля доходов получателей отразилось и на динамике численности получателей детских пособий: в 2005 г. произошло резкое — примерно на 25% — сокращение числа участников данной программы поддержки бедных, а в 2006 г. эта тенденция продолжилась. При этом софинансирование детских пособий из федерального бюджета резко сократилось с 90,2% в 2004 г. до 3,2% в 2005 г., что и простимулировало региональные власти к усилению адресности детских пособий в республике. Таким образом, в 2005 г. в Республике Татарстан была усилена адресность программ социальной помощи. При этом с помощью дотаций, частично возмещающих расходы на предоставление населению субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг, федеральный Центр, по всей видимости, старался компенсировать затраты республики на проведение болезненного процесса монетизации льгот.

В Томской области число получателей жилищной субсидии почти в 2 раза сократилось в 2004 г., а в последующие годы их число немного возросло. При этом средний размер жилищной субсидии сократился в 2004 г. с 400 до 377 руб., хотя в дальнейшем средний размер субсидии возрастал. Что касается детских пособий, то число получателей этого вида помощи в 2004—2006 гг. сокращалось на 7—8% в год. Тенденции в доле расходов на жилищные субсидии и детские пособия в социальных расходах консолидированного бюджета области в целом примерно соответствуют тенденциям в численности получателей помощи. Сокращение софинансирования этих программ из федерального бюджета в Томской области было программно-ступенчатым. В 2004 г. существенно с 46,6% до 35,9% сократилась доля софинансирования жилищных субсидий (финансирование детских пособий из федерального бюджета было в тот год 100%). В 2005 г. сократилось софинансирование детских пособий до 12,5%, при этом сокращение софинансирования жилищных субсидий в 2005 г. было небольшим. Далее в 2006 г. вновь существенно сократилось софинан-

сирование жилищных субсидий до 11,8%. Подобное ступенчатое сокращение софинансирования по программам позволило Томской области избежать резких скачков в сокращении доли финансирования адресных программ в расходах на социальную политику консолидированного бюджета. Более того, за счет усиления адресности и резкого сокращения числа получателей жилищных субсидий в 2004 г. у области был запас времени для подготовки к изменениям в софинансировании адресных программ в 2005 г.

В Тверской области число получателей жилищных субсидий резко сократилось только в 2006 г. — приблизительно на треть. При этом почти настолько же вырос средний размер субсидии. Число получателей детских пособий в 2003—2006 гг. только увеличивалось. Отчасти эти тенденции объясняют относительно стабильную долю расходов на адресные социальные программы в расходах на социальную политику консолидированного бюджета Тверской области. Софинансирование жилищных субсидий и детских пособий из федерального бюджета сокращалось от года к году, но пик сокращения софинансирования пришелся на 2005 г. Интересно отметить, что в 2006 г. доля софинансирования жилищных субсидий даже немного выросла. По всей видимости, в Тверской области реакция на сокращение софинансирования жилищных субсидий проявилась только в 2006 г., когда в области существенно сократилось число получателей жилищных субсидий. Финансирование выплат по детским пособиям, по всей видимости, не столь обременительно для консолидированного бюджета области, так как сокращение софинансирования детских пособий не привело к сокращению числа получателей.

В республиках Калмыкия и Карачаево-Черкесия расходы на детские пособия играют значительно более существенную роль, чем расходы на жилищные субсидии. В Калмыкии существенное сокращение доли финансирования адресных программ имело место в 2004 г.: более чем в 2 раза, в основном за счет сокращения доли финансирования детских пособий. В Карачаево-Черкесской республике подобное сокращение доли расходов на адресные программы произошло в 2005 г., и тоже в основном за счет сокращения доли финансирования детских пособий. При этом число получателей детских пособий в обеих республиках хотя и сокращалось, но гораздо более медленными темпами. Доля расходов на жилищные субсидии в расходах на социальную политику консолидированных бюджетов обеих республик увеличивалась ежегодно приблизительно в 1,5 раза. При этом число получателей жилищных субсидий в Калмыкии имело тенденцию к росту, а в Карачаево-Черкесской республике — к снижению. В обеих республиках достаточно быстро рос средний размер жилищной субсидии. Так, в 2006 г. из пяти исследуемых регионов средний размер жилищных субсидий был наивысшим в Карачаево-Черкесской республике — 762 руб. в месяц, а в Республике Калмыкия — сопоставим со средним размером субсидии в Томской области (для которой характерен суровый сибирский климат, и, соответственно, повышенные затраты на отопление). Здесь необходимо отметить, что уровень благоустройства жилищ в Калмыкии и Карачаево-Черкесии в целом ниже среднероссийского. Так, например, согласно данным Росстата, в среднем по России 76,0% жилищного фонда оснащено водопроводом, 63,4% горячим водоснабжением, 71,8% канализацией. В Калмыкии эти показатели составили 44,5% по оснащению водопроводом, 22,0% горячим водоснабжением, 39% канализацией. В Карачаево-Черкесии эти показатели чуть выше, чем в Калмыкии, но также ниже среднероссийских показателей: 74,3% по оснащению водопроводом,

45,9% по горячему водоснабжению и 56,4% по канализации. Иными словами, на фоне низкого уровня оснащения жилищного фонда коммунальными удобствами средние показатели жилищных субсидий в Калмыкии и Карачаево-Черкесии выглядят существенно завышенными. Интересные результаты дают сопоставления с софинансированием адресных программ из федерального бюджета в Калмыкии и Карачаево-Черкесии. Консолидированные республиканские бюджеты обоих субъектов РФ существенно зависят от трансфертов из федерального бюджета (рис. 1). Доля софинансирования детских пособий в Республике Калмыкия в 2003 — 2006 гг. имеет волнообразную форму, причем пик сокращения доли расходов на адресные программы — 2004 г. — приходится на 100% финансирования детских пособий из федерального бюджета. В Карачаево-Черкесии доля софинансирования детских пособий также изменяется волнообразно, при этом рост доли софинансирования детских пособий в 2005 г. (до 34,2%) совпадает с резким сокращением доли расходов на адресные программы в республике, то есть и в Калмыкии, и в Карачаево-Черкесии в период, когда возросла доля софинансирования из федерального бюджета, региональные власти пытались максимально сократить собственные затраты на эту программу. Что касается софинансирования жилищных субсидий из федерального бюджета, то всплеск софинансирования имел место в 2005 г. для обеих республик: доля софинансирования в расходах консолидированных бюджетов увеличилась в тот год приблизительно в 2 раза, что очень существенно для регионов, чувствительных к внешним финансовым вливаниям. При этом число получателей жилищных субсидий незначительно увеличилось в Карачаево-Черкесской республике и немного уменьшилось в Республике Калмыкия. Похожая картина по софинансированию жилищных субсидий в 2005 г. наблюдалась в Татарстане, когда доля софинансирования возросла, а число получателей субсидий сократилось. По всей видимости, как и в случае с Республикой Татарстан, в Калмыкии и Карачаево-Черкесии подобное разовое увеличение софинансирования жилищных субсидий в 2005 г. было связано с компенсацией регионам процесса монетизации льгот. Иначе говоря, увеличение доли софинансирования жилищных субсидий из федерального бюджета на фоне сокращения числа получателей помощи позволило регионам высвободить часть собственных средств, которые они могли пустить на решение других региональных задач. Скорее всего, степень участия федерального бюджета в софинансировании адресных социальных программ отражает не столько политику федерального центра по отношению к самим этим программам, сколько является результатом неких договоренностей между властями субъекта РФ и собственно федеральным центром по вопросам финансовых взаимоотношений, в том числе и относительно компенсации республикам последствий от монетизации льгот. Здесь важно отметить, что в ходе этого процесса подавляющее большинство регионов России старалось максимально сохранить льготы для тех категорий граждан, которым они предоставляются на основании регионального законодательства [Теслюк, Овчарова, 2007].

Хотя все три республики попали под похожую схему компенсации из федерального центра, основания для применения такой схемы компенсации могли быть различными. Если для Карачаево-Черкесской республики увеличение софинансирования позволяет частично снизить уровень социальной напряженности в потенциально взрывоопасном регионе, то для Татарстана подобные компенсационные схемы носят статусный характер, учитывая роль и влияние республики на ситуацию в стране в целом. Что касается Калмыкии,

то, по всей видимости, увеличение финансирования имеет как статусный, учитывая особенности высшей политической власти в этом субъекте РФ, так и компенсаторный характер, принимая в расчет низкий уровень жизни населения в регионе.

АДРЕСНЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ В СВЕТЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ МЕТОДОЛОГИИ ОЦЕНКИ РАСХОДОВ НА СОЦИАЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ

Все большая популярность различного рода международных сопоставлений предопределила попытку анализа расходов на программы поддержки бедного населения на основе методологических подходов, используемых для межстрановых сопоставлений. Подчеркнем, что до настоящего момента доля расходов на адресные социальные программы в контексте расходов на социальную политику рассматривалась с точки зрения российской бюджетной классификации. Принципиальное отличие международной методологии заключается в том, что в число социальных расходов также включаются расходы на пособия по безработице, активные мероприятия на рынке труда и на пенсии. И если включение расходов на пособия по безработице и активные программы на рынке труда в число социальных расходов мало меняет наши представления о доле расходов на социальную политику, то включение пенсий повышает их в разы (*табл. б*), так как пенсии из Пенсионного фонда России (ПФР), очевидно, продолжают оставаться основным видом социальных трансфертов в стране.

ПФР де-факто является мощнейшей федеральной структурой, а влияние региональных властей на его работу в регионах минимально, поэтому на уровне региона слияние расходов на социальную политику из консолидированного бюджета и расходов ПФР приводит к тому, что почти невозможно на основании суммарных расходов на социальную политику оценивать приоритеты региональных властей, так как колебания доли расходов на суммарную социальную политику будут прежде всего зависеть от политики ПФР. Более того, теряет всякий смысл сравнение суммарных расходов на социальную политику с объемом консолидированного регионального бюджета, так как ПФР — фонд внебюджетный. Имеет лишь смысл сравнивать эти расходы по доле в валовом региональном продукте (ВРП). В целом в региональном разрезе общая тенденция такова: чем экономически сильнее и благополучнее регион, тем меньший процент от ВРП тратится на социальную политику (*табл. б*). Это утверждение справедливо и в отношении доли расходов на адресные программы социальной помощи в ВРП. Учитывая размеры ВРП, колебания доли расходов на адресные программы во всех регионах столь малы, что делать какие-либо выводы на основании этих данных затруднительно, поскольку колебания доли расходов на адресные программы находятся в пределах нескольких десятых процента.

Безусловно, методологический подход к оценке расходов на социальную политику с включением расходов на пенсии и их отношением к ВРП имеет право на существование. Однако в российских условиях, когда совокупный объем пенсий, выплачиваемых из ПФР, в несколько раз превышает расходы на все другие социальные программы вместе взятые, подобный методологический подход затрудняет анализ отдельных социальных программ, так как последние тонут в объеме пенсий. Сравнить адресные социальные программы по доле в ВРП также затруднительно, поскольку доля этих программ в ВРП слишком мала.

Таблица 6. Расходы на социальную политику* в пяти регионах РФ по международной методологии** в 2003—2006 гг., млн руб. и в % к ВРП

Показатель	Республика Татарстан			
	2003	2004	2005	2006
ВРП	305086,1	391116,0	488609,1	605600,0
Пенсии из ПФР	18867,0	22156,3	30743,0	37936,9
Пособия по безработице и активные программы на рынке труда	489,4	536,8	581,7	624,6
Основные льготы	936,9	1271,6	1697,5	1703,4
Адресные программы	1822,8	1994,3	2258,9	2000,9
Другие социальные программы	1979,1	2532,8	3356,6	5139,4
Социальная политика (всего)	24095,2	28491,8	38637,7	47405,2
Расходы на пенсии, % к ВРП	6,2	5,7	6,3	6,3
Пособия по безработице и активные программы на рынке труда, % к ВРП	0,2	0,1	0,1	0,1
Основные льготы, % к ВРП	0,3	0,3	0,3	0,3
Адресные программы, % к ВРП	0,6	0,5	0,5	0,3
Другие социальные программы, % к ВРП	0,6	0,6	0,7	0,8
Социальная политика в % от ВРП	7,9	7,3	7,9	7,8
Показатель	Томская область			
	2003	2004	2005	2006
ВРП	97048,3	132439,3	158218,7	186500,0
Пенсии из ПФР	5714,9	7067,5	9217,7	11374,6
Пособия по безработице и активные программы на рынке труда	216,6	299,6	335,0	465,0
Основные льготы	466,4	575,3	768,6	893,2
Адресные программы	802,1	460,8	488,3	627,1
Другие социальные программы	512,8	724,4	1326,1	1782,8
Социальная политика (всего)	7712,8	9127,6	12135,7	15142,7
Расходы на пенсии, % к ВРП	5,9	5,3	5,8	6,1
Пособия по безработице и активные программы на рынке труда, % к ВРП	0,2	0,2	0,2	0,2
Основные льготы, % к ВРП	0,5	0,4	0,5	0,5
Адресные программы, % к ВРП	0,8	0,3	0,3	0,3
Другие социальные программы, % к ВРП	0,5	0,5	0,8	1,0
Социальная политика в % от ВРП	7,9	6,9	7,7	8,1
Показатель	Тверская область			
	2003	2004	2005	2006
ВРП	68805,3	88081,5	94860,3	125600,0
Пенсии из ПФР	9465,2	10837,8	14314,9	17664,6
Пособия по безработице и активные программы на рынке труда	68,3	116,8	130,5	147,0
Основные льготы	345,9	562,9	819,8	735,1
Адресные программы	400,9	591,7	744,5	940,5
Другие социальные программы	655,8	967,9	1598,8	2287,9
Социальная политика (всего)	10936,1	13077,1	17608,5	21775,1
Расходы на пенсии, % к ВРП	13,8	12,3	15,1	14,1
Пособия по безработице и активные программы на рынке труда, % к ВРП	0,1	0,1	0,1	0,1
Основные льготы, % к ВРП	0,5	0,6	0,9	0,6
Адресные программы, % к ВРП	0,6	0,7	0,8	0,7
Другие социальные программы, % к ВРП	1,0	1,1	1,7	1,8
Социальная политика в % от ВРП	15,9	14,8	18,6	17,3

Окончание табл. 6

Показатель	Республика Калмыкия			
	2003	2004	2005	2006
ВРП	6539,5	8518,5	9725,4	12300,0
Пенсии из ПФР	1272,6	1512,2	1996,6	2463,8
Пособия по безработице и активные программы на рынке труда	44,6	51,3	72,0	85,0
Основные льготы	80,7	128,2	105,5	156,8
Адресные программы	147,2	78,6	82,8	98,8
Другие социальные программы	120,2	200,4	181,9	247,7
Социальная политика (всего)	1665,3	1970,7	2438,8	3052,1
Расходы на пенсии, % к ВРП	19,5	17,8	20,5	20,0
Пособия по безработице и активные программы на рынке труда, % к ВРП	0,7	0,6	0,7	0,7
Основные льготы, % к ВРП	1,2	1,5	1,1	1,3
Адресные программы, % к ВРП	2,3	0,9	0,9	0,8
Другие социальные программы, % к ВРП	1,8	2,4	1,9	2,0
Социальная политика в % от ВРП	25,5	23,1	25,1	24,8
Показатель	Карачаево-Черкесская Республика			
	2003	2004	2005	2006
ВРП	11481,1	13127,2	17747,7	22700,0
Пенсии из ПФР	2190,9	2559,0	3440,7	4245,8
Пособия по безработице и активные программы на рынке труда	31,1	59,0	69,4	79,9
Основные льготы	138,2	131,3	74,6	290,0
Адресные программы	259,8	332,7	125,9	170,8
Другие социальные программы	187,5	202,7	329,8	508,0
Социальная политика (всего)	2807,5	3284,7	4040,4	5294,5
Расходы на пенсии, % к ВРП	19,1	19,5	19,4	18,7
Пособия по безработице и активные программы на рынке труда, % к ВРП	0,3	0,4	0,4	0,4
Основные льготы, % к ВРП	1,2	1,0	0,4	1,3
Адресные программы, % к ВРП	2,3	2,5	0,7	0,8
Другие социальные программы, % к ВРП	1,6	1,5	1,9	2,2
Социальная политика в % от ВРП	24,5	25,0	22,8	23,3

Примечания: * — в 2003 и 2004 гг. в суммарных расходах на социальную политику были также учтены расходы на жилищные субсидии; ** — за основу взята методология Всемирного банка с включением в расходы на социальную политику расходов на пособия по безработице и активные программы на рынке труда, а также расходы ПФР.

Источники: Федеральное казначейство (Казначейство России); www.roskazna.ru, Росстат; www.gks.ru, департаменты (министерства) финансов пяти исследуемых регионов РФ, региональное законодательство (законы об исполнении региональных бюджетов).

ВЫВОДЫ

Таким образом, анализ финансирования адресных социальных программ в пяти субъектах РФ позволил сформулировать следующие выводы:

- удельный вес суммарных трансфертов из федерального бюджета в консолидированных бюджетах регионов в последние годы снижается для экономически сильных и средних регионов и возрастает для экономически отсталых субъектов РФ;
- экономически сильные и средние регионы, как правило, предпочитают централизованную модель управления адресными социальными

- программами, в то время как экономически отсталые регионы отдают предпочтение децентрализованным моделям;
- доля адресных социальных программ в расходах консолидированных бюджетов регионов в 2003–2006 гг. снижается, при этом в экономически более сильных субъектах РФ это снижение было менее существенно, чем в экономически отсталых регионах;
 - по всей вероятности, степень участия федерального центра в финансировании адресных социальных программ отражает не столько политику федеральных властей по отношению к самим программам адресной социальной помощи, сколько является результатом неких договоренностей между властями субъекта РФ и собственно федеральным Центром по вопросам финансовых взаимоотношений;
 - методологический подход с включением пенсий в расходы на социальную политику хотя и имеет право на существование, в российских условиях затрудняет дальнейший анализ адресных программ помощи и роли региональных властей, так как расходы на адресные программы тонут в многократно превышающих их расходах на пенсии из ПФР.

ЛИТЕРАТУРА

Зубаревич Н. В. Социальное развитие и социальная политика российских регионов // Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т. М. Малевой; Независимый институт социальной политики. — М.: НИСП, 2007. С. 409.

Гонтмахер Е. Ш. Национальные проекты: первые итоги реализации // СПЭРО. 2008. № 8.

Овчарова Л. Н., Попова Д. О. Детская бедность в России: тревожные тенденции и выбор стратегических действий. Доклад ЮНИСЕФ. — М.: ЮНИСЕФ, 2005.

Теслюк Э., Овчарова Л. Н. Бедность и неравенство в России: зависимость статистических показателей бедности и неравенства от метода измерения благосостояния домашних хозяйств / Под ред. Р. Емцова. — М.: Алекс, 2007. С. 37.

Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность / Коллективная монография, рук. Л. Н. Овчарова; Независимый институт социальной политики. — М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2005. — 348 с.

Официальные публикации Федеральной службы государственной статистики (Росстат). <http://www.gks.ru>.

Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Федеральное казначейство (Казначейство России). <http://www.goskazna.ru>.

Does Poverty research in Russia follow the scientific method? // The World Bank, 2008. Policy Research Working Paper, Report number WPS4528.

Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the former Soviet Union // The World Bank, 2005. Report number 34043.

Russian Economic Report // The World Bank, 2007. Working Paper, Report number 41974.

Russia — Reducing poverty through growth and social policy reform, 2005. Report number 28923.

НОВАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ СОЦИОЛОГИИ И Ю.А. ЛЕВАДА

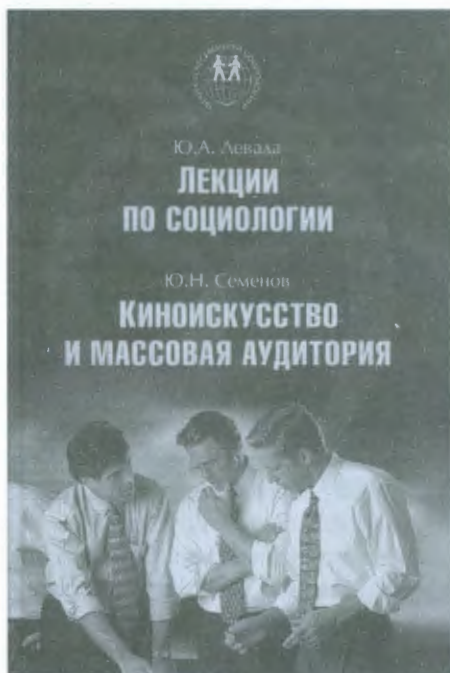
Левада Ю. А. Лекции по социологии;
Семенов Ю. Н. Киноискусство и массовая аудитория. —
М.: Вече, 2008. — 368 с. (Вехи отечественной социологии)

Е.М. Авраамова, д.э.н., зам. директора Института социально-экономических проблем народонаселения РАН

Объявление 2008 г. годом социологической науки, 50-летие первой отечественной социологической ассоциации, 40-летие академического Института социологии — все это явилось поводом к тому, чтобы осмыслить роль и возможности российской социологии в современном мире.

Ведущие социологи не остались в стороне от этих проблем, свидетельство чему — подборка статей под рубрикой «Российская социология: новая повестка дня» в журнале СОЦИС (2008, № 7)¹. Авторы сходятся в том, что «без введения социологии в систему научного управления российским обществом страна обречена и впредь раз за разом переживать досадные, дорого обходящиеся людям ошибки и упущения» (Г.В. Осипов).

Как можно судить по высказываниям специалистов, существуют три причины того, что результаты социологического анализа не учитываются или недостаточно учитываются при принятии управленческих решений стратегического характера. Первая состоит в привычной для российского государства уверенности в целесообразности навязывания неких идеальных схем и проистекающего из этого пренебре-



жения к знаниям о глубинных процессах, происходящих в обществе. Вторая — в состоянии самого общества, не испытывающего необходимости в осмыслении собственного существования, предпочитающего не видеть и не интерпретировать уже существующие и встающие проблемы, заслоненные реальным или иллюзорным ростом материального благополучия. Наконец, третья при-

¹ Осипов Г.В. Социология в России. Как это было на самом деле.

Горшков М.К. Уроки и перспективы отечественной социологии.

Радаев В.В. Возможна ли позитивная программа для российской социологии.

Тихонов А.В. Посткризисный синдром отечественной социологии и ее проблемы.

Подвойский Д.Г. Социология в современной России.

Тощенко Ж.Т. Чему учить социолога и с чего начинать?

Также см. Козловский В.В. Государство и социология в России // Журнал социологии и социальной антропологии. — СПб. 2007. № 1.

чина — в состоянии отечественной социологической науки, которой большинство специалистов ставит не смертельный, но тяжелый диагноз. Это состояние, характеризующееся как «посткризисный синдром» (А. В. Тихонов), имеет следующие черты:

- дробление и размежевание среди социологов, следствием чего стало разрушение института репутаций, снижение качества исследований, ангажированность, если не сервильность, определенной части социологического сообщества (А. В. Тихонов, В. В. Козловский);
- кризис социологического образования в ведущих университетских центрах, основной причиной которого является борьба в социологическом сообществе за символический капитал и ресурсы (В. В. Козловский, В. В. Радаев);
- кризис методологии, состоящий в отсутствии или непроясненности аксиоматической базы существующих, хотя и плохо дифференцированных социологических подходов (В. В. Радаев);
- ориентация социологии на ретроспективный анализ и ее неготовность к предвидению и прогнозированию;
- разрыв теории и практики, подмена осмысления исследуемых процессов их количественными описаниями в таблицах и графиках (В. В. Радаев).

Заметим, что очень мало в статьях, посвященных задачам социологии на новом рубеже, говорится собственно о новой повестке дня. Скорее, речь идет о том, способна ли социология в своем нынешнем состоянии отве-

чать на вызовы времени. Ответ тем не менее ведущими социологами дается положительный. И этот оптимизм связан с двумя обстоятельствами. Во-первых, с тем, что проблемы вовремя обнаружены и поставлены, а следовательно, могут быть решены, а во-вторых, с тем, что на предшествующем этапе, в период глубокой социально-экономической трансформации, социологической науке удалось выявить и описать ключевые социальные процессы, определить основные социальные субъекты и их роль в общественном развитии, охарактеризовать их поведение, ценности и мотивации.

Между тем, новый этап развития страны менее, хотелось бы думать, драматичен, но не менее сложен для социологического анализа. Возможно, даже сложнее, поскольку в «лихие 90-е» имелось большее пространство и для научной рефлексии, и для вербализации и публичного обсуждения научных результатов. Сжатие этого пространства сегодня препятствует тому, чтобы дать целостное описание текущих социальных процессов, выходящее за рамки констатаций типа «период стабилизации». Вне такого описания (и осмысления!) усилия, направленные на повышение качества социологического образования, также могут оказаться тщетными, поскольку изучение предмета социологии, а именно «общественного сознания и поведения людей в конкретно-исторических условиях» (Ж. Т. Тощенко), как минимум, подразумевает понимание этих условий.

Возможно, выработке позитивной программы для социологии, о необходимости которой заявляют ведущие социологи, будут способствовать работы Ю. А. Левады, чья научная репутация на моей памяти не подвергалась сомнению. Написал он, как известно, немного. Это серия статей, которыми открывался каж-

дый номер периодического издания ВЦИОМа, а впоследствии Левада-центра, объединенная в книгах «От мнений к пониманию» и «Ищем человека»². Именно тогда, изданные в Мониторинге, а потом в Вестнике общественного мнения, эти статьи имели наибольшую ценность, потому что автору удавалось на полшага или шаг опередить научное сообщество в постановке проблемы и еще больше — в ее осмыслении. Заметим, что социологический анализ строился в основном на простых распределениях без применения математических методов, что многие считают базовым признаком получения научных результатов в социологии. В этом смысле приходится только удивляться, как А. де Токвиллю удалось в «Старом порядке» установить причины Французской революции, а в «Демократии в Америке» — закономерности появления новых политических институтов. Этому феномену можно было бы дать объяснение, сходное с тем, которое дал Пабло Пикассо в ответ на вопрос: что важнее в искусстве — «что?» или «как?». Как известно, он ответил: в искусстве главное — кто. Но мы попробуем дать другое объяснение, для чего обратимся к книге Ю. А. Левады, написанной очень давно — в 1960-е гг. — и переизданной совсем недавно. Это «Лекции по социологии»³.

Именно в этих лекциях, на мой взгляд, сконструирован тот стержень, или алгоритм, социологического анализа, которым пользовались автор и те, кто воспринял его методологию. Она состоит в следующем. Социологический анализ нужно начинать сверху — с институтов, которые «представляют собой закономерные

элементы всего устройства общества, и только благодаря им общество представляет нечто целое»⁴. Иными словами, без понимания того, какие правила игры существуют здесь и сейчас, невозможно изучать никакую, даже локальную, социальную проблему. Напомним, что этот принцип был сформулирован тогда, когда институциональные и постинституциональные теории еще не вошли в оборот отечественной науки. Таким образом, прежде всего устанавливаются рамки, в которых протекают социальные процессы. Их автор делит, и это тоже принципиально важно, на те, что поддерживают существующую социальную систему, и те, что ее трансформируют. Здесь главное — уловить появление в обществе новых потребностей, новых запросов⁵. И третья. При том, что «любое общество всегда — явно или скрыто, жестко или гибко — навязывает отдельным членам и группам свои ценности и нормы»⁶, необходимо хорошо структурировать объект социологического анализа или субъект социального действия, обнаружить явные или скрытые, согласованные или противоречивые интересы социальных групп.

Хочется привести пример, показывающий плодотворность применения обозначенных принципов социологического анализа. Возьмем введение единого государственного экзамена (ЕГЭ), целью которого было избежать коррупции при поступлении в вузы, обеспечить возможность получить высшее образование детям из малообеспеченных семей сельских районов, повысить доступность и качество среднего образования, наконец, увидеть реаль-

² Левада Ю. А. От мнений к пониманию. — Московская школа политических исследований, 2000. Левада Ю. А. Ищем человека. — М.: Новое издательство. 2006.

³ Левада Ю. А. Лекции по социологии. — М.: Вече, 2008.

⁴ С. 46.

⁵ С. 148.

⁶ С. 47.

ную картину школьной подготовки учащихся. Предложенная схема модернизации образования, конечно, производила впечатление. Сегодня, однако, целым рядом специалистов в области образования признается, что поставленные цели не достигнуты: коррупционные денежные потоки приняли другое направление, число детей из отдаленных мест, принятых в вузы, минимально, и даже картина, отражающая уровень подготовки учащихся в регионах, весьма фрагментарна. Между тем, если бы был проделан анализ функционирования институтов рынка труда и образо-

вания, изучены реальные интересы заинтересованных субъектов — администраций вузов, работодателей, потребителей образовательных услуг, а результаты анализа были учтены при принятии управленческого решения, затрагивающего все семьи, в которых растут дети, возможно, форма прошла бы более успешно.

Представляется, что переиздание «Лекций» Ю.А. Левады имеет не только историческое или мемориальное значение — хотелось бы, чтобы обозначенное в них направление социологического анализа развивалось.

ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МАЛОМ И СРЕДНЕМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВЕ

Левина М.И., к. ю. н., старший научный сотрудник Института государства и права РАН

Отношения, возникающие в сфере малого и среднего предпринимательства, регулируются следующими федеральными законами: «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (от 24.07.2007 № 209-ФЗ)¹; «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (от 08.08.2001 № 129-ФЗ в последующих редакциях); «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (от 08.08.2001 № 134 в последующих редакциях); «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (от 21.07.2005 № 94-ФЗ в последующих редакциях), «О бухгалтерском учете» (от 21.11.1996 № 129-ФЗ в последующих редакциях), «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» (от 22.05.2003 № 54-ФЗ в последующих редакциях) и некоторые другие.

Указанные отношения регулируются также кодексами: Гражданским кодексом Российской Федерации (ГК РФ); Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ); Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ). Положения кодексов и федеральных законов конкретизируются постановлениями Правительства РФ, подзаконными нормативно-правовыми актами министерств и ведомств.

Право на предпринимательскую деятельность

Конституция РФ гарантирует каждому право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34). ГК РФ конкретизирует это конституционное положение: осуществление предпринимательской деятельности требует государственной регистрации. Гражданин имеет право заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица в качестве индивидуального предпринимателя с момента государственной регистрации. Предпринимателем без образования юридического лица также признается глава крестьянского (фермерского) хозяйства (ч. 1, 2 ст. 23). Нарушение этого требования влечет за собой санкции гражданско-правового и административного характера. Санкции гражданско-правового характера заключаются в том, что гражданин отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, на которое в соответствии с законом не может быть обращено взыскание (ст. 24 ГК РФ).

При отсутствии государственной регистрации гражданин, осуществляющий предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, не вправе ссылаться в отношении заключенных им при этом сделок на то, что он не является предпринимателем. К таким сделкам суд может применить правила настоящего Кодекса об обязательствах,

¹ Принятие этого закона отменило прежде действовавший Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (от 14.06.1995 № 88-ФЗ в последующих редакциях; утратил силу 01.01.2008).

связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (ч. 4 ст. 23 ГК РФ). Санкции административного характера заключаются в наложении административного штрафа. Величина штрафа, а также возможность конфискации изготовленной продукции зависят от осуществления предпринимательской деятельности без лицензии (если она обязательна), нарушения условий лицензии (ст. 14.1 КоАП РФ).

Согласно ГК РФ, к предпринимателям без образования юридического лица применяются те же правила, которые регулируют деятельность юридических лиц², являющихся коммерческими организациями (ч. 3 ст. 23). Таким образом, нормы, содержащиеся в ГК РФ, применяются к предпринимателям «любой величины», без различия малого, среднего или крупного предпринимательства.

Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (от 08.08.2001 № 129-ФЗ в последующих редакциях) регулирует отношения, возникающие при создании, реорганизации, ликвидации, внесении изменений в учредительные документы, регистрации индивидуальных предпринимателей и прекращения ими деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, ведение государственного реестра — единого государственного реестра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ст. 1). Закон устанавливает порядок государственной регистрации, определяет сроки ее проведения, порядок предоставления документов и перечень документов, необходимых для государственной регистрации; регламентирует особенности регистрации юридических лиц; порядок принятия решения о государственной регистрации. Закон также содержит положения о ведении государственного

реестра: принципы, содержание, порядок предоставления и перечень сведений и документов, условия предоставления сведений и документов.

Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Отношения, возникающие в сфере развития малого и среднего предпринимательства регулирует Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Он содержит определение субъекта малого и среднего предпринимательства. Критериями для отнесения к субъектам малого и среднего предпринимательства являются: организационно-правовая форма и совокупность условий, которым должны соответствовать субъекты малого и среднего предпринимательства. К условиям относятся: а) доля в уставном капитале; б) среднее число работников и в) выручка от реализации товаров, работ, услуг.

К субъектам малого и среднего предпринимательства закон относит потребительские кооперативы и коммерческие организации³, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (далее — индивидуальные предприниматели), крестьянские (фермерские) хозяйства. Указанные субъекты должны соответствовать следующим условиям.

- 1) **Доля в уставном капитале.** Суммарная доля участия РФ, субъектов РФ, муниципалитетов, иностранных юридических лиц, иностранных граждан, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов в уставном (складочном) капитале (паевом) фонде не должна превышать 25%⁴ для юридических лиц. Доля участия, принадлежащая одному или нескольким юриди-

² Юридическое лицо — организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица могут быть российскими и иностранными. Лица, создающие юридические лица, — учредители. При создании юридического лица они оставляют учредительные документы (устав и учредительный договор), на основании которых будет осуществляться его деятельность.

³ За исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий.

⁴ За исключением активов акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов.

ческим лицам, не являющимися субъектами малого и среднего предпринимательства, также не должна превышать 25%.

- 2) **Средняя численность работников** не должна превышать следующие предельные значения средней численности работников для каждой категории субъектов среднего и малого предпринимательства: а) от 101 до 250 человек для средних предприятий; б) до 100 человек для малых предприятий, среди которых выделяются микропредприятия — до 15 человек⁵.
- 3) **Выручка от реализации товаров (работ, услуг)** без учета налога на добавленную стоимость или балансовая стоимость активов (остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов) за предшествующий календарный год не должна превышать предельные значения, установленные Правительством РФ для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства⁶ (ст. 4).

Прежде действовавший Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (от 14.06.1995 № 88-ФЗ в последующих редакциях; утратил юридическую силу с 01.01.2008) жестко регламентировал предельную численность работников в зависимости от отрасли: в промышленности, строительстве, на транспорте — 100 человек; в сельском хозяйстве, научно-технической сфере — 60 человек; в оптовой торговле — 50 человек; в розничной торговле и бытовом обслуживании — 30 человек; в остальных отраслях и при осуществлении других видов деятельности — 50 человек (ст. 3).

Небольшим плюсом нового закона можно считать введение нового понятия

«среднего предприятия», позволяющее расширить малое предприятие и увеличить число работников (по сравнению с законом 1995 г.). Закон вводит и другой новый термин — «микропредприятие». Однако выделение такого субъекта малого предпринимательства не влечет за собой каких-либо преференций для него по сравнению с другими субъектами малого и среднего предпринимательства.

Государственная политика в области развития малого и среднего предпринимательства является частью государственной социально-экономической политики и складывается из правовых, политических, экономических, социальных, информационных, консультационных, образовательных и иных мер, осуществляемых органами государственной власти РФ, субъектов РФ, органами местного самоуправления. Выделяются следующие *основные цели политики* в области развития малого и среднего предпринимательства (ст. 6):

- 1) развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в целях формирования конкурентной среды в экономике РФ;
- 2) обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 3) обеспечение конкурентоспособности субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 4) оказание содействия субъектам малого и среднего предпринимательства в продвижении производимых ими товаров (работ, услуг), результатов интеллектуальной деятельности на рынок РФ и рынки иностранных государств;
- 5) увеличение количества субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 6) обеспечение занятости населения и развитие самозанятости;

⁵ Средняя численность работников микропредприятия, малого или среднего предприятия за календарный год определяется с учетом всех его работников, в том числе работников, работающих по гражданско-правовым договорам или по совместительству с учетом реально отработанного времени, работников представительств, филиалов и других обособленных подразделений указанных предприятий.

⁶ Предельные значения выручки от реализации товаров (работ, услуг) и балансовой стоимости активов устанавливаются Правительством РФ один раз в 5 лет с учетом данных сплошных статистических наблюдений за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства. Эта деятельность Правительства РФ регулируется постановлениями Правительства РФ. Выручка от реализации товаров (работ, услуг) за календарный год определяется в порядке, установленном НК РФ.

- 7) увеличение доли производимых субъектами малого и среднего предпринимательства товаров (работ, услуг) в объеме валового национального продукта;
- 8) увеличение доли уплаченных субъектами малого и среднего предпринимательства налогов в налоговых доходах бюджетов всех уровней.

Среди *принципов государственной политики* в этой сфере можно выделить такие, как:

- ответственность органов власти на всех уровнях за обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства;
- участие их представителей, а также некоммерческих организаций, выражающих их интересы, в формировании и реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства, экспертизе проектов нормативно-правовых актов на соответствующих уровнях, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства;
- обеспечение равного доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к получению поддержки в соответствии с условиями ее предоставления.

Закон устанавливает по существу рамочные нормы, регламентирующие реализацию государственной политики в этой области. Так, нормативно-правовые акты различного уровня и различной юридической силы «могут» (но не обязаны) предусматривать следующие меры (ст. 7):

- 1) специальные налоговые режимы, упрощенные правила ведения налогового учета, упрощенные формы налоговых деклараций по отдельным налогам и сборам для малых предприятий;
- 2) упрощенная система ведения бухгалтерской отчетности для малых предприятий, осуществляющих отдельные виды деятельности;
- 3) упрощенный порядок составления субъектами малого и среднего пред-

- принимательства статистической отчетности;
- 4) льготный порядок расчетов за приватизированное субъектами малого и среднего предпринимательства государственное и муниципальное имущество;
- 5) особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд;
- 6) меры по обеспечению прав и законных интересов субъектов малого и среднего предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора);
- 7) меры по обеспечению финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 8) меры по развитию инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Слово «могут» в данном контексте весьма двусмысленно: с одной стороны, дает возможность гибкого регулирования; с другой — дает возможность произвола.

Следует отметить, что положение о предельной численности работников малых и средних предприятий находится в противоречии с продекларированными целями государственной политики в этой области. Представляется, что численность работников малых и средних предприятий слишком занижена и лишает предприятия перспектив развития именно в качестве малых и средних. Такое противоречие, заложенное в законе, консервирует сложившуюся ситуацию, мало способствует развитию малого и среднего предпринимательства.

Рассматриваемый закон регламентирует проведение федеральных *статистических наблюдений* за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства⁷. Предусматриваются два вида федеральных статистических наблюдений за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства: сплошные и выборочные. Сплошные на-

⁷ Положения закона конкретизируются Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 79 «О порядке проведения выборочных статистических наблюдений за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства».

блюдения проводятся один раз в пять лет. Выборочные проводятся путем ежегодных и/или ежеквартальных обследований деятельности малых и средних предприятий (за исключением микропредприятий). Выборочные статистические наблюдения за деятельностью микропредприятий проводятся ежегодно. В связи с этим федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления обязаны бесплатно представлять соответствующую статистическую информацию органам исполнительной власти (ст. 5).

Новый закон разграничивает полномочия органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления (в законе 1995 г. такое разграничение отсутствовало). К полномочиям органов местного самоуправления среди прочего относятся: формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований и обеспечение ее деятельности; содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих их интересы; образование координационных и совещательных органов в этой области органами местного самоуправления (ст. 11). Подобные координационные или совещательные органы могут быть созданы и при органах государственной власти РФ и субъектов РФ. Указанные полномочия позволяют представителям малого и среднего предпринимательства участвовать в принятии решений в этой сфере на разных уровнях власти (ст. 13).

Закон провозглашает основные **принципы поддержки** субъектов малого и среднего предпринимательства (ст. 14), к которым относятся:

- 1) заявительный порядок обращения за оказанием поддержки;
- 2) доступность инфраструктуры поддержки для всех;
- 3) равный доступ к участию в федеральных, региональных и муниципальных программах развития малого и среднего бизнеса;
- 4) соблюдение требований, установленных Федеральным законом «О защите конкуренции» (от 26.07.2006 № 135-ФЗ);
- 5) открытость процедур оказания поддержки;

- б) при этом субъекты малого и среднего предпринимательства должны соответствовать условиям, установленным настоящим законом, а также условиям, предусмотренным программами соответствующих уровней.

В соответствии с законом (ч. 3 ст. 14) поддержка не оказывается субъектам малого и среднего предпринимательства, являющихся:

- кредитными, страховыми организациями (за исключением потребительских кооперативов), инвестиционными, негосударственными пенсионными фондами, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, ломбардами;
- участниками соглашений о разделе продукции;
- осуществляющими предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса;
- нерезидентами (в соответствии с законодательством РФ о валютном регулировании и валютном контроле, кроме случаев предусмотренных международными договорами РФ).
- Кроме того, финансовая поддержка не оказывается субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющим производство и реализацию подакцизных товаров, а также добычу и реализацию полезных ископаемых (за исключением общераспространенных полезных ископаемых) (ч. 4 ст. 14).

Закон также устанавливает **основания отказа в поддержке**, к которым относятся следующие случаи (ч. 5 ст. 14):

- не представлены документы, определенные соответствующими программами, или представлены недостоверные сведения и документы;
- не выполнены условия оказания поддержки;
- если ранее в отношении субъекта малого и среднего предпринимательства уже было принято решение об оказании аналогичной поддержки и сроки ее оказания не истекли;
- если с момента признания субъекта малого и среднего предпринимательства допустившим нарушение порядка и оказания поддержки, в

том числе не обеспечившим целевого использования средств поддержки, прошло меньше трех лет.

- Сроки рассмотрения обращений субъектов малого и среднего предпринимательства устанавливаются соответствующими программами. О решении, принятом по такому обращению, должно быть сообщено субъекту малого и среднего предпринимательства в течение 5 дней со дня его принятия (ч. 6 ст. 15).

Закон раскрывает понятие *инфраструктуры поддержки* субъектов малого и среднего предпринимательства. Под инфраструктурой понимается система коммерческих и некоммерческих организаций, которые создаются, осуществляют свою деятельность или привлекаются в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд при реализации соответствующих программ.

Инфраструктура также включает в себя центры и агентства по развитию предпринимательства, государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства, фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительства), акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные фонды, привлекающие инвестиции для субъектов малого и среднего предпринимательства, технопарки и научные парки, инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы, палаты и центры ремесел, центры поддержки субподряда, маркетинговые и учебно-деловые центры, агентства по поддержке экспорта товаров, лизинговые компании, консультационные центры и иные организации. Требования к указанным организациям устанавливаются соответствующими программами (ст. 15).

Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства реализуется в следующих формах: финансовой, имущественной, информационно, консультационной, а также в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации их работников, в области инноваций и промышленного производства, ремесленничества; поддержки в области внешнеэкономической деятельности и

сельского хозяйства. Условия же и порядок оказания поддержки определяются соответствующими программами (ст. 16).

Финансовая поддержка субъектам малого и среднего предпринимательства осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней путем предоставления субсидий, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных гарантий по обязательствам субъектов малого и среднего предпринимательства, а также организаций, образующих инфраструктуру поддержки (ст. 17).

Имущественная поддержка осуществляется органами государственной и местного самоуправления в виде передачи во владение и/или пользование государственного или муниципального имущества, включая земельные участки, здания, строения, сооружения, нежилые помещения, оборудование, машины, механизмы, установки, транспортные средства, инвентарь, инструментов, как на возмездной, таки безвозмездной основе или на льготных условиях. Имущество должно использоваться по целевому назначению. Органы исполнительной власти РФ, субъектов РФ и органы местного самоуправления могут утверждать перечни государственного и муниципального имущества, которое передается во владение и/или пользование субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки (ст. 18).

Информационная поддержка оказывается в виде создания федеральных, региональных и муниципальных информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей и обеспечения их функционирования. Информационные системы должны обеспечивать общедоступной информацией: о существующих программах развития, о количестве и классификации субъектов малого и среднего предпринимательства по видам экономической деятельности, о числе рабочих мест, об обороте товаров (работ, услуг), о финансово-экономическом состоянии субъектов малого и среднего предпринимательства, об организациях, образующих инфраструктуру поддержки для них и т. п. (ст. 19).

Консультационная поддержка осуществляется в виде: 1) создания орга-

низаций, образующих инфраструктуру поддержки, оказывающих консультационные услуги субъектам малого и среднего предпринимательства, и обеспечения деятельности таких организаций; и 2) компенсации затрат на оплату консультационных услуг субъектам малого и среднего предпринимательства (произведенных и документально подтвержденных) (ст. 20).

Поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров выражается в следующих формах: 1) разработка примерных образовательных программ; 2) создание условий для повышения профессиональных знаний специалистов, относящихся к социально незащищенным слоям населения, совершенствования их деловых качеств, подготовки их к выполнению новых трудовых функций в области малого и среднего предпринимательства; 3) учебно-методологической, научно-методической помощи субъектам малого и среднего предпринимательства (ст. 21).

Поддержка в области инноваций и промышленного производства заключается в 1) создании организаций, составляющих инфраструктуру поддержки, включая технопарки, центры коммерциализации технологий, технико-внедренческих и научно-производственных зон, и обеспечения деятельности таких организаций; 2) содействии патентованию изобретений, полезных моделей, промышленных образцов и селекционных достижений, а также государственной регистрации иных результатов интеллектуальной деятельности, созданных субъектами малого и среднего предпринимательства; 3) созданию условий для привлечения субъектов малого и среднего предпринимательства к заключению договоров субподряда в области инноваций и промышленного производства; 4) создании акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов (ст. 22).

Поддержка области ремесленной деятельности осуществляется в виде: создания организация, образующих инфраструктуру поддержки — палат ремесел, центров ремесел, и обеспечения их деятельности. Органы государственной власти субъектов РФ вправе разрабатывать и утверждать перечни видов ремесленной деятельности (ст. 23).

Поддержка в области внешнеэкономической деятельности осуществляется в виде: 1) сотрудничества с международными организациями и иностранными государствами в сфере развития малого и среднего предпринимательства; 2) содействия в продвижении на рынки иностранных государств российских товаров (работ, услуг), результатов интеллектуальной деятельности, создания благоприятных условий для российских участников внешнеэкономической деятельности таких организаций (ст. 24).

На основании изложенного, можно отметить, что рассматриваемый закон носит общий характер, содержит рамочные нормы, ряд общих условий, которые должны быть конкретизированы в нормативно-правовых актах различного уровня и различной юридической силы: постановлениях Правительства РФ, региональных законах, федеральных, региональных и муниципальных программах по развитию малого и среднего предпринимательства. Именно в этих нормативно-правовых актах должны быть установлены условия, сроки, гарантии, обязательства, преференции для субъектов малого и среднего предпринимательства, а также полномочия и обязательства органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Основные организационно-правовые формы субъектов малого и среднего предпринимательства (гражданский кодекс РФ)

ГК РФ различает **коммерческие и некоммерческие организации**. **Коммерческими** организациями признаются те, чья цель — извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Они могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов. **Некоммерческие** организации не ставят перед собой извлечение прибыли в качестве цели и не распределяют полученную прибыль между участниками. Они могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финанси-

руемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям (ст. 50)⁸.

Хозяйственные товарищества и общества характеризуются тем, что их уставной (складочный) капитал складывается из долей (вкладов) их учредителей (участников). Это имущество, а также произведенное и приобретенное в процессе деятельности товарищества или общества, принадлежит ему на праве собственности. Вкладом в имущество могут быть деньги, ценные бумаги, другие вещи или имущественные права либо иные права, имеющие денежную оценку. Денежная оценка вклада участника производится по соглашению между учредителями, может подлежать независимой экспертной оценке. Хозяйственное общество может быть создано и одним лицом, которое становится его единственным участником.

Хозяйственные общества могут создаваться в форме *полного товарищества* и *товарищества на вере (коммандитного товарищества)*. Участниками товариществ могут быть индивидуальные предприниматели и/или коммерческие организации, а также государственные органы и органы местного самоуправления.

Хозяйственные общества могут создаваться в форме акционерного общества, общества с ограниченной или дополнительной ответственностью. Их участниками и вкладчиками могут быть граждане и юридические лица.

Хозяйственные товарищества и общества могут быть учредителями (участниками) других хозяйственных товариществ и обществ. Хозяйственные товарищества, а также общества с ограниченной и дополнительной ответственностью не вправе выпускать акции (ст. 66).

Хозяйственные товарищества и общества одного вида по решению общего собрания участников могут быть пре-

образованы в товарищества и общества другого вида или производственные кооперативы (ст. 68).

Полное товарищество (ст. 69—81) — редко встречающаяся форма на практике. Его участники (полные товарищи) занимаются предпринимательской деятельностью от имени товарищества и несут ответственность по его обязательствам принадлежащим им имуществом. Обязательно должно быть несколько участников. Если в товариществе остается один участник, оно ликвидируется. Лицо может быть участником только одного полного товарищества.

Права и обязанности участников полного товарищества определяются учредительным договором. Учредительный договор (подписываемый всеми участниками) помимо обычных сведений, должен содержать условия о размере и составе складочного капитала, о размере и порядке изменения долей каждого из участников, о размере, составе, сроках и порядке внесения ими вкладов, об ответственности участников за нарушение обязанностей по внесению вкладов.

Деятельность осуществляется с согласия всех участников, хотя учредительный договор может предусматривать принятие отдельных решений большинством голосов участников. Каждый участник имеет один голос (если не предусмотрено иного порядка распределения голосов). Независимо от полномочий по ведению дел товарищества каждый участник имеет право знакомиться со всей документацией по ведению дел. Не признается отказ от этого права или его ограничение. Кодекс предусматривает различные варианты ведения дел: а) каждый из участников вправе действовать от имени товарищества; б) все его участники могут вести дела совместно; или в) ведение дел поручено отдельным участникам. При совместном ведении дел требуется согласие всех его участников для совершения каждой сделки. Если ведение дел поручается одному или нескольким участникам, то остальные участники для совершения сделок от имени товарищества должны иметь до-

⁸ Здесь и далее будут рассматриваться только коммерческие организации. Деятельность некоммерческих организаций регламентируется ст. 116-123 ГК, а также Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ.

веренность от участника (участников), на которых возложено ведение дел товарищества.

Прибыль и убытки распределяются между участниками полного товарищества пропорционально их долям в складочном капитале (если иное не установлено учредительным договором). Если товарищество понесет убытки и стоимость его чистых активов станет меньше размера его складочного капитала, то прибыль, полученная товариществом, не распределяется между участниками до тех, пока стоимость чистых активов не превысит размер складочного капитала. По обязательствам товарищества его участники отвечают своим имуществом. Обращение взыскания на долю участника в складочном капитале по его собственным долгам возможно только при недостатке другого имущества для покрытия долгов.

Товарищество на вере (командитное товарищество) (ст. 82–86) — товарищество, в котором есть участники и участники-вкладчики (командитисты). Участники (полные товарищи) осуществляют от имени товарищества предпринимательскую деятельность и отвечают по обязательствам товарищества своим имуществом. Участники-вкладчики (один или несколько) несут риск убытков, связанных с деятельностью товарищества, в пределах сумм, внесенных ими вкладов, и не принимают участия в осуществлении деятельности товариществом предпринимательской деятельности. Лицо может быть полным товарищем только в одном товариществе на вере.

Учредительный договор, который подписывается только всеми полными товарищами, помимо обычных сведений должен содержать условия о размере и составе складочного капитала; о размере и порядке изменения долей каждого из полных товарищей в складочном капитале; о размере, составе и сроках и порядке внесения ими вкладов; их ответственности за нарушение обязанностей по внесению вкладов; о совокупном размере вкладов, вносимых вкладчиками.

Управление делами товарищества осуществляется только полными товарищами; вкладчики не вправе участвовать в ведении дел. Они также не вправе

оспаривать действия полных товарищей по управлению и ведению дел товарищества.

Вкладчик обязан внести вклад в складочный капитал, что удостоверяется свидетельством об участии. Он имеет право: 1) получать часть прибыли, причитающуюся на его долю в складочном капитале, в порядке, предусмотренном учредительным договором; 2) знакомиться с годовыми отчетами и балансами; 3) выйти из товарищества по окончании финансового года и получить свой вклад; 4) передать свою долю в складочном капитале или ее часть другому вкладчику или третьему лицу. Вкладчики пользуются преимущественным перед третьими лицами правом покупки доли (ее части). Учредительный договор может также содержать и иные права вкладчиков.

Общество с ограниченной ответственностью (ст. 87–94) — общество, учрежденное одним или несколькими лицами, уставной капитал которого разделен на доли. Размеры долей определяются учредительными документами общества. Участники общества не отвечают по его обязательствам, а риск убытков, связанных с деятельностью общества, несут только в пределах стоимости внесенных вкладов. Деятельность общества регулируется не только ГК РФ, но и Федеральным законом «Об обществах с ограниченной ответственностью» (от 08.02.1998 № 14 в последующих редакциях).

Предельное количество участников общества с ограниченной ответственностью (ООО) устанавливается законом. Если количество участников больше, то общество должно быть преобразовано в акционерное общество в течение года; по истечении этого срока оно ликвидируется в судебном порядке. ООО не может иметь в качестве единственного участника другое хозяйственное общество, состоящее из одного лица. Если общество учреждается одним лицом, его учредительным документом является только устав. Учредительные документы общества помимо обычных сведений должны содержать условия о размере уставного капитала; о размере долей каждого из участников; о размере, составе, сроках и порядке внесения ими вкладов, об ответственности участников

за нарушение обязанностей по внесению вкладов; о составе и компетенции органов управления обществом и порядке принятия ими решений, в том числе о вопросах, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов, а также иные сведения, предусмотренные законом об ООО.

Уставной капитал ООО складывается из стоимости вкладов его участников. Он определяет минимальный размер имущества ООО, гарантирующего интересы его кредиторов. Размер уставного капитала не может быть меньше суммы, определенной законом об ООО. Уставной капитал ООО на момент организации общества должен быть оплачен его участниками не менее чем наполовину. Оставшаяся неуплаченной часть уставного капитала должна быть оплачена в течение первого года его существования. При нарушении этой обязанности общество должно либо объявить об уменьшении своего уставного капитала и зарегистрировать его уменьшение в установленном порядке, либо прекратить свою деятельность путем ликвидации. То же самое происходит, если по истечении второго или каждого последующего финансового года стоимость чистых активов ООО оказывается меньше уставного капитала. Увеличение уставного капитала допускается после внесения всеми его участниками вкладов в полном объеме.

Управление делами ООО осуществляет общее собрание его участников, которое является высшим органом общества. Текущее руководство его деятельностью осуществляет исполнительный орган (коллективный и/или единоличный), который подотчетен общему собранию. Единоличный орган управления может быть избран также и не из числа участников ООО. В исключительную компетенцию общего собрания участников ООО входит: 1) изменение устава общества, изменение размера его уставного капитала; 2) образование исполнительных органов

общества и досрочное прекращение их полномочий; 3) утверждение годовых отчетов и бухгалтерских балансов общества и распределение его прибылей и убытков; 4) решение о реорганизации или ликвидации общества; 5) избрание ревизионной комиссии (ревизора) общества. К исключительной компетенции общего собрания могут быть отнесены и другие вопросы.

ООО может быть реорганизовано или ликвидировано добровольно по единогласному решению его участников; оно может быть преобразовано в акционерное общество или в производственный кооператив.

Общество с дополнительной ответственностью (ст. 95) — общество, учрежденное одним или несколькими лицами, уставной капитал которого разделен на доли, размеры которых определяются учредительными документами. Участник этого общества солидарно несет субсидиарную ответственность⁹ по его обязательствам своим имуществом в одинаковом для всех кратном размере к стоимости их вкладов. При банкротстве одного из участников его ответственность по обязательствам общества распределяется между остальными участниками пропорционально их вкладам. К обществу с дополнительной ответственностью применяются те же правила ГК РФ, что и к ООО.

Акционерное общество (ст. 96–104) — общество, уставной капитал которого разделен на определенное число акций. Участники акционерного общества (акционеры) не отвечают по его обязательствам, а риск убытков, связанных с деятельностью общества, несут в пределах стоимости принадлежащих им акций. Правовое положение общества определяется ГК РФ, а также Федеральным законом «Об акционерных обществах» (от 26.12.1995 № 208-ФЗ в последующих редакциях). Особенности правового положения акционерных обществ, созданных путем приватизации государственных и муниципальных предприятий, определяются также законами и иными

⁹ Субсидиарная ответственность является дополнительной к ответственности основного должника. Кредитор предъявляет требование к основному должнику. Если основной должник отказался удовлетворить требование кредитора или кредитор не получил от него в разумный срок ответ на предъявленное требование, то требование может быть предъявлено лицу, несущему субсидиарную ответственность.

правовыми актами о приватизации этих предприятий.

Акционерные общества (АО) могут быть двух видов: открытые и закрытые. Открытое акционерное общество (ОАО) — общество, участники которого могут отчуждать принадлежащие им акции без согласия других акционеров. ОАО может проводить открытую подписку на выпускаемые им акции и их свободную продажу. ОАО обязано ежегодно публиковать для всеобщего сведения годовой отчет, бухгалтерский баланс, счет прибылей и убытков.

Закрытое акционерное общество (ЗАО) — общество, акции которого распределяются только среди его учредителей или иного заранее определенного круга лиц. ЗАО не вправе проводить открытую подписку на выпускаемые им акции или иным образом предлагать их для приобретения неограниченному кругу лиц. Акционеры ЗАО имеют преимущественное право приобретения акций, продаваемых другими акционерами этого общества. Число участников ЗАО не должно быть больше числа, установленного законом об акционерных обществах, иначе оно подлежит преобразованию в ОАО в течение года, а по истечении этого срока — ликвидации в судебном порядке.

Учредительный договор АО определяет порядок осуществления ими совместной деятельности по созданию общества, размер уставного капитала, категории выпускаемых акций и порядок их размещения. Учредители АО несут солидарную ответственность по обязательствам, возникшим до регистрации общества. Общество несет ответственность по обязательствам учредителей, связанных с его созданием, только в случае последующего одобрения их действий общим собранием акционеров.

Устав АО помимо обычных сведений должен содержать условия о категориях выпускаемых обществом акций, их номинальной стоимости и количестве; о размере уставного капитала; о правах акционеров; о составе и компетенции органов управления обществом и поряд-

ке принятия ими решений, в том числе о вопросах, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов, а также иные сведения, предусмотренные законом об АО.

АО может быть создано одним лицом или состоять из одного лица в случае приобретения им всех акций общества. Сведения об этом должны содержаться в уставе общества, быть зарегистрированы и опубликованы для всеобщего сведения. АО не может иметь в качестве единственного участника другое хозяйственное общество, состоящее из одного лица.

Уставной капитал АО складывается из номинальной стоимости акций, приобретенных акционерами. Он определяет минимальный размер имущества АО, гарантирующего интересы его кредиторов. Он не может быть меньше размера, предусмотренного законом об АО. Не допускается открытая подписка на акции АО до полной оплаты уставного капитала. При учреждении АО все его акции должны быть распределены между учредителями. Если по окончании второго и каждого последующего финансового года стоимость чистых активов АО окажется меньше уставного капитала, АО обязано объявить и зарегистрировать в установленном порядке уменьшение уставного капитала. Если стоимость этих активов окажется меньше определенного законом минимума, общество подлежит ликвидации. Законом или уставом АО могут быть установлены ограничения числа, суммарной номинальной стоимости акций или максимального числа голосов, принадлежащих одному акционеру.

АО может по решению общего собрания акционеров увеличить уставной капитал путем увеличения номинальной стоимости акций или выпуска дополнительных акций. АО таким же способом может уменьшить уставной капитал посредством уменьшения номинальной стоимости акций или покупки части акций в целях сокращения их общего количества¹⁰. Уменьшение уставного капи-

¹⁰ При уменьшении уставного капитала АО допускается только после уведомления всех его кредиторов. Порядок уведомления устанавливается законом об АО. При этом кредиторы АО вправе потребовать досрочного прекращения или исполнения соответствующих обязательств АО и возмещения им убытков.

тала путем покупки и погашения части акций допускается, если это предусмотрено уставом АО.

Управление в АО осуществляет общее собрание его акционеров, которое является высшим органом управления. В исключительную компетенцию общего собрания АО входит: 1) изменение устава, в том числе изменение размера его уставного капитала; 2) избрание членов совета директоров (наблюдательного совета) и ревизионной комиссии (ревизора) и досрочное прекращение их полномочий; 3) образование исполнительных органов и досрочное прекращение их полномочий, если уставом АО решение этих вопросов не отнесено к компетенции совета директоров; 4) утверждение годовых отчетов, бухгалтерских балансов, счетов прибылей и убытков и распределение прибылей и убытков; 5) решение о реорганизации или ликвидации общества.

В АО, в котором число акционеров превышает 50 человек, создается совет директоров (наблюдательный совет), чья компетенция должна быть определена уставом.

Исполнительный орган АО может быть коллегиальным (правление, дирекция) и/или единоличным (директор, генеральный директор). Он осуществляет текущее руководство деятельностью АО и подотчетен совету директоров и общему собранию акционеров. К его компетенции относится решение всех вопросов, которые не относятся к исключительной компетенции других органов управления АО. По решению общего собрания акционеров полномочия исполнительного органа могут быть переданы по договору другой коммерческой организации или индивидуальному предпринимателю (управляющему).

АО может быть реорганизовано или ликвидировано добровольно по решению общего собрания акционеров или по другим основаниям, определяемым ГК РФ и другими законами. Оно может быть преобразовано в ООО или производственный кооператив.

Производственный кооператив (артель) (ст. 107–112) — добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности (производство, переработка, сбыт промышленной, сельскохозяйственной и

иной продукции, выполнение работ, торговля, бытовое обслуживание, оказание других услуг). Эта деятельность основывается на их личном трудовом и ином участии и объединении его членами (участниками) имущественных паевых взносов. В деятельности производственного кооператива могут участвовать юридические лица. Его члены несут по обязательствам производственного кооператива субсидиарную ответственность в размерах и порядке, определяемых законом о производственных кооперативах и уставом кооператива. Деятельность производственных кооперативов регулируется нормами ГК РФ, Федеральным законом «О производственных кооперативах» (от 08.05.1996 № 41-ФЗ), а также Федеральным законом «О сельскохозяйственной кооперации» (от 08.12.1995 № 193-ФЗ).

Устав кооператива утверждается общим собранием его членов. Помимо обычных сведений, устав должен содержать условия о размере паевых взносов; о составе и порядке внесения паевых взносов членами кооператива и их ответственности за нарушение обязательства по внесению паевых взносов; о характере и порядке трудового участия его членов в деятельности кооператива и их ответственности за нарушение по личному трудовому участию; о порядке распределения прибылей и убытков; о размере и условиях субсидиарной ответственности его членов по долгам кооператива; о составе и компетенции органов управления кооперативом и порядке принятия ими решений, в том числе и о вопросах, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов.

Производственный кооператив имеет в своей собственности имущество, которое делится на паи его членов в соответствии с уставом. Уставом также может быть установлено, что определенная часть имущества кооператива составляет неделимые фонды, которые используются на цели, определенные уставом. Решение об этих фондах принимается членами кооператива единогласно, если иное не предусмотрено его уставом. К моменту регистрации кооператива его член должен внести не менее 10% паевого взноса, а остальную часть в течение года с момента регистрации.

Прибыль кооператива распределяется между его члена соответственно трудовому участию (если иное не предусмотрено законом и уставом). В таком же порядке распределяется имущество, оставшееся после ликвидации кооператива и удовлетворении требований его кредиторов. Кооператив не может выпускать акции.

Высшим органом управления кооперативом является общее собрание его членов. Если число членов превышает 50, может быть создан наблюдательный совет, который осуществляет контроль за деятельностью исполнительных органов кооператива. Исполнительными органами являются правление и/или его председатель, которые осуществляют текущее руководство деятельностью кооператива и подотчетны наблюдательному совету и общему собранию членов кооператива. Членами наблюдательного совета и правления кооператива могут быть только его члены. При этом член кооператива не может быть одновременно членом наблюдательного совета и членом правления либо председателем кооператива.

К исключительной компетенции общего собрания членов кооператива относятся: 1) изменение устава кооператива; 2) образование наблюдательного совета и прекращение полномочий его членов, а также образование и прекращение полномочий исполнительных органов кооператива (если это право по уставу не передано наблюдательному совету); 3) прием и исключение членов кооператива; 4) утверждение годовых отчетов и бухгалтерских балансов кооператива и распределение его прибылей и убытков; 5) решение о реорганизации и ликвидации кооператива. Член кооператива имеет один голос при принятии решений общим собранием.

Производственный кооператив может быть добровольно реорганизован или ликвидирован по решению общего собрания его членов, а также может быть преобразован в хозяйственное товарищество или общество. Иные основания реорганизации и ликвидации кооператива установлены ГК РФ и другими законами.

Достоинства и недостатки наиболее распространенных организационно-правовых форм субъектов малого и среднего предпринимательства

Наиболее распространенными организационно-правовыми формами для малого и среднего предпринимательства являются: индивидуальный предприниматель (предприниматель без образования юридического лица), ООО, реже ОАО, еще реже ЗАО. Товарищества и производственные кооперативы практически не встречаются. Каждая из организационно-правовых форм имеет свои достоинства и недостатки. Выбор формы зависит во многом от масштабов малого и среднего предпринимательства.

Часто встречаются такие формы, как: индивидуальный предприниматель и ООО. Индивидуальному предпринимателю проще зарегистрироваться, не нужно сдавать бухгалтерскую отчетность. Ему не требуется представлять учредительные документы и устав. Законодательство не устанавливает минимальной суммы уставного капитала. Он имеет право нанимать работников, чье число ГК РФ не ограничивает¹¹. Однако индивидуальный предприниматель отвечает всем своим имуществом по обязательствам. Существуют также ограничения на некоторые виды деятельности, например, он не может производить и торговать спиртными напитками. Кроме того, штрафы, которые налагаются на индивидуального предпринимателя значительно ниже тех, что налагаются на юридические лица.

Для ООО существует более сложная и дорогостоящая процедура регистрации, но в отличие от АО, не надо регистрировать акции и отчитываться по ним. Вся прибыль принадлежит обществу и ими нельзя свободно распоряжаться. Однако риск убытков, связанных с деятельностью общества, участники несут только в размере внесенных вкладов. Минимальная сумма уставного капитала должна быть не менее стократной величины минимального размера оплаты труда (МРОТ), установленного на дату регистрации общества (ст. 14 за-

¹¹ Число наемных работников ограничивается только законом «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

кона «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

В АО акционеры не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества только в пределах стоимости акций. Минимальная сумма уставного капитала ОАО должна быть не менее тысячекратной суммы МРОТ, а для ЗАО — не менее стократной суммы МРОТ, установленного на дату регистрации общества (ст. 26 закона «Об акционерных обществах»).

ООО, по сравнению с АО, имеет ряд своих плюсов и минусов. Зачастую, содержание этих различий между ООО и АО обращается в достоинство или недостаток в зависимости от конкретной рыночной ситуации в определенный текущий момент. Число участников ООО в соответствии законом «Об обществах с ограниченной ответственностью» может быть от 1 до 50 (ст. 7). Сведения об участниках являются общедоступными. Закон «Об акционерных обществах» число учредителей ОАО не ограничивает, а число учредителей ЗАО должно быть не более 50. В данном случае сохраняется конфиденциальность сведений об акционерах, они доступны только в реестрах акционеров.

В ООО довольно сложной является процедура приема новых и вывода прежних членов общества, что возможно с общего согласия всех участников. При выходе участника общество лишается части своего имущества, которое идет на выплату доли. Участник ООО может быть исключен из общества по решению суда при наличии серьезных оснований. Иск могут подать участники ООО, имеющие не менее 10% доли уставного капитала. При этом выбывшему участнику выплачивается стоимость части имущества равная его доле. При обычном выходе участнику выплачивается действительная стоимость его доли. Участник ООО может отчуждать свою долю третьему лицу без согласия других участников, если иное не предусмотрено уставом. В ООО не нужно проводить эмиссию. В ООО практически невозможно провести решение какой-либо узкой группы участников вопреки интересам других участников.

В АО смена акционеров происходит проще, так как не требуется внесения изменений в учредительные документы,

изменения вносятся только во внутренние документы общества. В АО сведения об участниках не отражаются в уставе общества, поэтому информация о них является относительно закрытой. При выходе из АО не происходит уменьшения имущества АО (за исключением случаев, когда акции приобретаются самим АО). Акционер не может быть исключен из общества. Он также может продавать и покупать акции в любое время без согласия других акционеров, выйти из АО. Стоимость акций может быть выше или ниже их номинальной стоимости. Никаких других выплат при выходе из АО акционер потребовать не может. На АО распространяются ограничения, предусмотренные законодательством о рынках ценных бумаг. В АО проводится обязательная ежегодная аудиторская проверка. Решения в АО, в отличие от ООО, принимаются большинством голосов.

Система налогообложения (Налоговый кодекс РФ)

НК РФ устанавливает следующие виды налогов и сборов (ст. 12):

- *федеральные налоги и сборы* устанавливаются настоящим Кодексом и обязательны к уплате на всей территории РФ;
- *региональные налоги* устанавливаются настоящим Кодексом и законами субъектов РФ о налогах и сборах и обязательны к уплате на территории соответствующих субъектов РФ;
- *местные налоги и сборы* устанавливаются настоящим Кодексом и нормативно-правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязательны к уплате на территории соответствующих муниципальных образований. Местные налоги в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются настоящим Кодексом и законами указанных субъектов РФ о налогах.

Законодательство о налогах всех уровней и нормативно-правовые акты представительных органов муниципальных образований могут устанавливать налоговые льготы, а также основания и порядок их применения. Не могут устанавливаться федеральные, региональные

и местные налоги и сборы, не предусмотренные настоящим Кодексом. НК РФ устанавливает специальные налоговые режимы, которые могут предусматривать освобождение от уплаты отдельных федеральных, региональных и местных налогов и сборов.

К *федеральным налогам и сборам* относятся (ст. 13):

- 1) налог на добавленную стоимость;
- 2) акцизы;
- 3) налог на доходы физических лиц;
- 4) единый социальный налог;
- 5) налог на прибыль организаций;
- 6) налог на добычу полезных ископаемых;
- 7) водный налог;
- 8) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- 9) государственная пошлина.

К *региональным налогам* относятся (ст. 14):

- 1) налог на имущество организаций;
- 2) налог на игорный бизнес;
- 3) транспортный налог.

К *местным налогам* относятся (ст. 15):

- 1) земельный налог и
- 2) налог на имущество физических лиц.

Специальные налоговые режимы (ст. 18) могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов. К специальным налоговым режимам относятся:

- 3) система налогообложения для сельскохозяйственных производителей (единый сельскохозяйственный налог);
- 4) упрощенная система налогообложения;
- 5) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;

- б) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

НК РФ непосредственно не различает субъектов малого и среднего предпринимательства, однако, косвенным образом их можно выделить¹².

Плательщиками *налога на добавленную стоимость* являются организации и индивидуальные предприниматели¹³ (ч.1 ст.143). Они освобождаются от уплаты налога, если за три предшествующих последовательных календарных месяцев сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций или индивидуальных предпринимателей без учета налога не превысила в совокупности 2 миллиона рублей. Эта норма не распространяется на организации и индивидуальных предпринимателей, реализующих подакцизные товары. Организации и индивидуальные предприниматели, сообщившие налоговому органу об использовании права на освобождение (о продлении срока освобождения), не могут отказаться от него до истечения 12 последовательных календарных месяцев, за исключением случаев, когда право на освобождение будет утрачено ими в соответствии с положениями НК РФ. Право на освобождение подтверждается соответствующими документами, предусмотренными НК РФ (ст. 145). Помимо этого, ст. 149 НК РФ содержит обширный перечень операций, которые не подлежат налогообложению. Так, налогообложению не подлежит производство и распространение ряда медицинских товаров отечественного и зарубежного производства; оказание ряда медицинских услуг; услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях; работа студенческих, школьных, больничных столовых; архивная деятельность; услуги по перевозке пассажиров; ритуальные услуги; услуги по предоставлению в пользование жилых помещений всех форм собственности; образовательные

¹² НК РФ содержит детальные нормы, регламентирующие объект налогообложения в каждом конкретном случае, налоговую базу, порядок исчисления налоговой базы, особенности определения налоговой базы, налоговый период, налоговые ставки, порядок исчисления налога, момент определения налоговой базы, налоговые вычеты, сумма налога, подлежащего уплате в бюджет, порядок и сроки уплаты налога и т.п. Эти вопросы здесь не рассматриваются.

¹³ Для целей НК РФ к индивидуальным предпринимателям приравнены частные нотариусы, которые являются плательщиками налога на добавленную стоимость и на них распространяются правила налогообложения индивидуальных предпринимателей (Определение Конституционного суда Российской Федерации от 06.06.2002 № 116-О).

услуги (некоммерческих учреждений); ремонтно-реставрационные и восстановительные работы; работы по реализации социально-экономических программ жилищного строительства для военнослужащих; услуги, оказываемые в сфере культуры искусства и многие другие. Среди прочего, от налогообложения освобождаются доли в уставном (складочном) капитале организаций, паев в паевых фондах кооперативов и паевых инвестиционных фондах. В том случае, если налогоплательщик осуществляет различные виды операций — подлежащие и не подлежащие налогообложению, он должен вести раздельный учет таких операций. Кроме того, для освобождения от уплаты налога налогоплательщик должен иметь соответствующие лицензии на осуществление лицензируемой деятельности. По существу, здесь перечислены многие виды деятельности, которые осуществляют субъекты малого и среднего предпринимательства.

Налогоплательщиками *акциза* также признаются организации и индивидуальные предприниматели (ст. 179). В статье 181 содержится перечень подакцизных товаров. Статья 183 содержит перечень операций по производству и реализации (передаче) подакцизных товаров, не подлежащих налогообложению. Указанные операции не подлежат налогообложению только при ведении и наличии отдельного учета таких операций.

Плательщиками *единого социального налога (ЕСН)* признаются: лица, производящие выплаты физическим лицам: организации, индивидуальные предприниматели; а также 2) индивидуальные предприниматели, адвокаты, частные нотариусы. Если налогоплательщик одновременно относится к нескольким указанным категориям, он исчисляет и уплачивает налог по каждому основанию (ст. 235). В статье 238 содержится перечень сумм, не подлежащих налогообложению, к которым относятся: государственные пособия; компенсационные выплаты; суммы единовременной материальной помощи; доходы глав крестьянского (фермерского) хозяйства; суммы страховых платежей (взносов) по обязательному страхованию работников,

а также добровольного личного страхования работников; стоимость льгот по проезду отдельных категорий работников, обучающихся, воспитанников; суммы материальной помощи бюджетных организаций и некоторые другие.

От уплаты данного налога (ст. 239) освобождаются организации и индивидуальные предприниматели с сумм выплат и иных вознаграждений, не превышающих в течение налогового периода 100 000 рублей на каждое физическое лицо, являющееся инвалидом I, II и III группы. От уплаты налога также освобождаются (с сумм выплат и иных вознаграждений, не превышающих 100 000 рублей на каждое физическое лицо) организации инвалидов или учреждения, оказывающие различные виды помощи инвалидам.

Плательщиками *налога на прибыль организаций* являются только организации¹⁴ (ст. 246). Прибылью в данном случае признаются полученные доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов (которые определяются положениями НК РФ в 25-й главе). Статья 251 содержит обширный перечень доходов, которые не учитываются при определении налоговой базы. Так, среди прочего не учитываются доходы, поступившие:

- в виде имущества, имущественных прав или неимущественных прав, имеющих денежную оценку, которые получены в виде взносов (вкладов) в уставной (складочный) капитал (фонд) организации (включая доход в виде превышения цены размещения акций (долей) над их номинальной стоимостью (первоначальным размером));
- в виде имущества, имущественных прав, которые получены в пределах вклада (взноса) участником хозяйственного общества или товарищества при выходе (выбытии) их хозяйственного общества или товарищества либо при распределении имущества ликвидируемого хозяйственного общества или товарищества между его участниками;
- в виде имущества, имущественных и/или неимущественных прав, име-

¹⁴ Российские организации и иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в РФ через постоянные представительства и/или получающие доходы от источников в РФ.

ющих денежную оценку, которые получены в пределах вклада участником договора простого товарищества в случае выделения его доли из имущества, находящегося в общей собственности участников договора, или раздела такого имущества;

- в виде имущества, полученного российской организацией безвозмездно;
- в виде имущества, полученного налогоплательщиком в рамках целевого финансирования;
- в виде сумм, на которые в отчетном (налоговом) периоде произошло уменьшение уставного (складочного) капитала организации в соответствии с требованиями законодательства РФ.

Плательщиками *сбора за пользование объектами животного мира* являются организации и физические лица, в том числе и индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке лицензию (разрешение на пользование объектами животного мира на территории РФ (ч. 1 ст. 333.1).

Плательщиками *сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов* являются организации и физические лица, в том числе и индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке разрешение на добычу (вылов) водных биологических ресурсов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ, а также в Азовском, Каспийском, Баренцевом морях и в районе архипелага Шпицберген (ч. 2 ст. 333.1).

Плательщиками *водного налога* являются организации и физические лица, осуществляющие специальное и/или особое водопользование в соответствии с законодательством РФ (ст. 333.8)¹⁵.

Плательщиками *налога на добычу полезных ископаемых* являются организации и индивидуальные предприниматели, которые признаются пользователями недр в соответствии с законодательством РФ (ст. 334).

Организации и физические лица являются плательщиками *государственной пошлины* в следующих случаях, если они: 1) обращаются за совершением юридически значимых действий; 2) выступают ответчиками в судах общей юрисдикции, арбитражных судах или по делам, рассматриваемым мировыми судьями, и если при этом решение суда принято не в их пользу и истец освобожден от уплаты государственной пошлины (ст. 333.17). Различаются размеры государственных пошлин в зависимости от того, взимаются они с физических лиц или с организаций; размер государственной пошлины, взимаемой с организаций значительно выше. Статья 333.33 содержит положения о размерах государственной пошлины за государственную регистрацию, а также совершение прочих юридически значимых действий. Так, например, государственная пошлина взимается за государственную регистрацию:

- юридического лица;
- изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица;
- физического лица в качестве индивидуального предпринимателя;
- прекращения физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя;
- транспортных средств и совершение иных регистрационных действий в этой сфере;
- нового пищевого продукта, материала, изделия;
- за действия уполномоченных органов, связанных с лицензированием;
- изделий медицинского назначения и медицинской техники, которые произведены в РФ;
- за выдачу сертификатов соответствия;
- за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции;
- за получение ресурса нумерации оператором связи;
- за действия уполномоченных органов, связанных с выдачей лицензии на осуществление деятельности по

¹⁵ Не являются налогоплательщиками данного налога организации и физические лица, осуществляющие водопользование на основании договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование, заключенных и принятых после введения в действия Водного кодекса РФ.

организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах;

- за выдачу специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки (опасных грузов, тяжеловесных и/или крупногабаритных грузов).

Статья 333.35 содержит перечень отдельных категорий физических лиц и организаций, имеющих льготы по уплате государственной пошлины. Так, наряду с органами государственной власти, редакциями средств массовой информации, общероссийскими общественными объединениями, религиозными объединениями и политическими партиями, судами различного уровня и вида от уплаты государственной пошлины освобождаются организации:

- при государственной регистрации выпусков (дополнительных выпусков) эмиссионных ценных бумаг, эмиссия которых осуществляется ими в целях реструктуризации долговых обязательств перед бюджетами всех уровней (в период действия договора о реструктуризации таких обязательств), в случае, если такие ценные бумаги переданы и/или обременены в пользу уполномоченного органа исполнительной власти на основании договора о погашении задолженности и по платежам в бюджеты всех уровней;
- при государственной регистрации выпусков (дополнительных выпусков) эмиссионных ценных бумаг, выпускаемых в обращение при увеличении уставного капитала на величину переоценки основных фондов, производимой по решению Правительства РФ.

Единый сельскохозяйственный налог относится к специальным налоговым режимам. Его плательщиками являются организации и индивидуальные предприниматели (включая крестьянские

(фермерские) хозяйства), являющиеся сельскохозяйственными товаропроизводителями¹⁶ и перешедшие на уплату единого сельскохозяйственного налога (ст. 346.2).

Единый сельскохозяйственный налог применяется наряду с иными режимами налогообложения. Организации-плательщики данного налога освобождаются от уплаты налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций, единого социального налога, а также налога на добавленную стоимость. Они продолжают уплачивать страховые взносы на обязательное пенсионное страхование.

Индивидуальные предприниматели-плательщики данного налога освобождаются от уплаты налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности), налога на имущество физических лиц (используемого для осуществления предпринимательской деятельности), единого социального налога (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности, а также выплаты и иных вознаграждений, начисляемых в пользу физических лиц), налога на добавленную стоимость. Они также уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование (ст. 346.1).

Сельскохозяйственные товаропроизводители имеют право добровольно перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога. Это право появляется в том случае, если по итогам работы за календарный год, предшествующий году, в котором организация или индивидуальный предприниматель подают заявление о переходе на уплату указанного налога, в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации произведенной ими продукции составляет не менее 70%.

На уплату сельскохозяйственного налога не могут перейти: организации,

¹⁶ К таким производителям НК РФ также относит: организации и индивидуальных предпринимателей, производящих сельскохозяйственную продукцию, осуществляющие ее первичную и последующую (промышленную) обработку, реализующие эту продукцию; сельскохозяйственные потребительские кооперативы (перерабатывающие, сбытовые (торговые), снабженческие, садоводческие, огороднические, животноводческие); градо- и поселкообразующие российские рыбохозяйственные организации. К сельскохозяйственной продукции относятся: продукция растениеводства сельского и лесного хозяйства, продукция животноводства (включая выращивание рыб и других водных биологических ресурсов).

имеющие филиалы и/или представительства; организации и индивидуальные предприниматели производящие подакцизные товары, а также осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса; бюджетные учреждения (ч. 5 ст. 346.2).

Упрощенная система налогообложения применяется наряду с другими режимами налогообложения. Переход к упрощенной системе или возврат к другим режимам осуществляется организациями и индивидуальными предпринимателями добровольно при наличии определенных условий, установленных НК РФ. При упрощенной системе налогообложения организации освобождаются от уплаты налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций, единого социального налога, налога на добавленную стоимость. Индивидуальные предприниматели освобождаются от уплаты налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности), налога на имущество физических лиц (используемого для осуществления предпринимательской деятельности), единого социального налога (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности, а также выплаты и иных вознаграждений, начисляемых в пользу физических лиц), налога на добавленную стоимость. Организации и индивидуальные предприниматели уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование. Они уплачивают также остальные налоги и сборы (ст. 346.11).

По существу положений НК РФ, посвященных упрощенной системе налогообложения, очевидно, что эти нормы распространяются на субъектов малого и среднего предпринимательства. Так, организация может перейти на упрощенную систему налогообложения, если по итогам 9 месяцев того года, в котором организация подает заявление о переходе на упрощенную систему налогообложения, ее доходы не превысили 15 млн рублей¹⁷ (ч. 2 ст. 346.12).

Ряд организаций не обладает правом перейти на упрощенную систему

налогообложения: организации, имеющие филиалы и/или представительства; банки, страховщики, негосударственные пенсионные фонды, инвестиционные фонды; профессиональные участники рынка ценных бумаг; ломбарды, организации и индивидуальные предприниматели, производящие подакцизные товары, а также осуществляющие добычу и реализацию полезных ископаемых; занимающиеся игорным бизнесом; частные нотариусы, адвокаты; организации, являющиеся участниками соглашений о разделе продукции; плательщики единого сельскохозяйственного налога; организации, в которых доля участия других организаций составляет более 25%; организации и индивидуальные предприниматели, средняя численность работников которых превышает 100 человек; организации, у которых остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов превышает 100 млн рублей, а также бюджетные и иностранные организации (ч. 2 ст. 346.12). Кроме того, если по итогам отчетного (налогового) периода доходы налогоплательщика превысили 20 млн рублей и/или в течение этого времени допущено несоответствие требованиям НК РФ, такой налогоплательщик считается утратившим право на применение упрощенной системы налогообложения (ч. 4 ст. 346.13).

Содержание данных положений, с одной стороны, дает право на переход на упрощенную систему налогообложения исключительно субъектам малого предпринимательства, с другой — препятствует его развитию и не дает никаких преференций субъектам среднего предпринимательства.

Упрощение системы налогообложения по отношению к индивидуальным предпринимателям реализуется в форме патента. Применение *упрощенной системы налогообложения на основе патента* разрешается тем индивидуальным предпринимателям, которые при осуществлении своей предпринимательской деятельности не привлекают наемных работников, в том числе и по догово-

¹⁷ Величина предельного размера доходов организации, ограничивающая право организации перейти на упрощенную систему налогообложения, подлежит индексации на коэффициент-дефлятор, устанавливаемый ежегодно на каждый следующий календарный год и учитывающий изменение потребительских цен на товары (работы, услуги) в РФ за предыдущий календарный год.

рам гражданско-правового характера (ст. 346.25.1). Статья 346.25.1 содержит обширный перечень видов предпринимательской деятельности, которая подлежит упрощенному налогообложению на основе патента. Кроме того, решение о возможности применения индивидуальными предпринимателями такой системы налогообложения на территориях субъектов РФ принимается законами соответствующих субъектов РФ. Региональные законы должны определять конкретные перечни видов предпринимательской деятельности (в пределах, предусмотренных рассматриваемой статьей НК РФ), по которым предпринимателям разрешается применять упрощенную систему налогообложения. Субъекты РФ также не должны препятствовать индивидуальным предпринимателям применять по своему выбору другие виды упрощенной системы налогообложения.

Еще одним видом упрощенной системы налогообложения является *единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности*. Этот вид налога устанавливается НК РФ и вводится в действие нормативно-правовыми актами представительных органов муниципальных образований, а также законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Он применяется наряду с общей системой налогообложения (ч. 1 ст. 346.26). Этот налог также может применяться по отношению к субъектам малого и среднего предпринимательства. Единый налог на вмененный доход применяется для таких видов деятельности, как например: ветеринарные услуги, услуги по ремонту, техническому обслуживанию и мойке машин; оказание услуг по хранению машин на платных стоянках; по перевозке пассажиров и грузов (при наличии не более 20 автотранспортных средств); розничная торговля (с площадью торгового зала не более 150 м²); общественное питание (с площадью зала обслуживания не более 150 м²) или без зала обслуживания; распространение и размещение наружной рекламы; оказание услуг по временному проживанию (площадью не более 500 м²) и др. (ч. 2 ст. 346.26).

Организации-плательщики единого налога освобождаются от уплаты налога на прибыль организаций (в

отношении прибыли, полученной от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), налога на имущество организаций (в отношении имущества, используемого для предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), единого социального налога (в отношении выплат, производимых в связи с уплатой единого налога). Индивидуальные предприниматели освобождаются от уплаты налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), налога на имущество физических лиц (используемого для осуществления предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), единого социального налога (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), а также выплат, производимых физическими лицами в связи с ведением предпринимательской деятельностью, облагаемой единым налогом). Организации и индивидуальные предприниматели не уплачивают налог на добавленную стоимость. Они уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, а также остальные налоги и сборы (ч. 4 ст. 346.26).

Федеральный закон «О бухгалтерском учете» (от 21.11.1996 № 129-ФЗ, в последующих редакциях) устанавливает, что индивидуальные предприниматели (в данном законе они именуются ПБОЮЛ) ведут учет доходов и расходов в порядке, установленном налоговым законодательством РФ. Адвокаты, которые осуществляют адвокатскую деятельность, в адвокатском кабинете, приравнивается в отношении порядка ведения учета хозяйственных операций и ПБОЮЛ. Организации и индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения, ведут учет доходов и расходов в порядке установленном соответствующими положениями НК РФ. Организации, применяющие упрощенную систему налогообложения, ведут учет основных средств и нематериальных активов в порядке, предусмотренном законодательством РФ о бухгалтерском учете (ст. 4 закона «О бухгалтерском учете»).

Региональные налоги и сборы. *Транспортный налог* устанавливается НК РФ и законами субъектов РФ. Вводится в действие в соответствии с НК РФ региональными законами, которые определяют ставку налога в пределах установленных НК РФ, порядок и сроки его уплаты. Налог подлежит уплате на территории соответствующего субъекта РФ (ст. 356). Плательщиками этого вида налога являются лица, на которых зарегистрированы транспортные средства, являющиеся объектами налогообложения (ст. 357).

Плательщиками *налога на игорный бизнес* являются организации или индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса.

Налог на имущество организаций устанавливается НК РФ и законами субъектов РФ, вводится в действие законами субъектов РФ в соответствии с НК РФ; обязателен к уплате на территории соответствующего субъекта РФ. Региональные законы определяют налоговую ставку в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты налога. Региональные законы также могут предусматривать налоговые льготы и основания для их использования (ст. 372). Плательщиками этого вида налога являются организации (российские и иностранные) (ст. 373). Статья 381 содержит перечень организаций, имеющих налоговые льготы по уплате этого вида налога. Среди прочих к ним относятся имущество коллегии адвокатов, адвокатских бюро и юридических консультаций.

Местные налоги. *Земельный налог* устанавливается НК РФ и нормативно-правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Он вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с НК РФ и нормативно-правовыми актами муниципальных образований; обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований. Этими актами могут быть установлены налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков (ст. 387). Платель-

щиками этого вида налога являются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения¹⁸ (ст. 388). Статья 395 содержит перечень лиц, обладающих налоговыми льготами, к которым относятся в том числе и организации народных художественных промыслов — в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов.

Анализ приведенных положений НК РФ показывает, что наиболее собираемые налоги подлежат уплате в федеральный и региональные бюджеты. На долю местных бюджетов остаются самые «трудные» налоги. При упрощенных схемах налогообложения (единый сельскохозяйственный налог, единый налог на вмененный доход, патент), суммы этих налогов зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их последующего распределения в бюджеты всех уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов в соответствии с бюджетным законодательством РФ (ст. 346.9, 346.22, 346.33). Взаимоотношения федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также региональных и местных бюджетов выражается в предоставлении *финансовой помощи* из бюджетов более высокого уровня (ст. 133, 139, ст. 141 Бюджетного кодекса РФ). Оказание же *финансовой помощи* осуществляется в формах предоставления дотаций, субвенций и субсидий, бюджетных кредитов, бюджетной ссуды (ст. 133 БК РФ).

При такой системе налогообложения муниципальные образования не заинтересованы в развитии малого и среднего предпринимательства. Представляется, что для развития малого и среднего предпринимательства на местах было бы уместно передать уплату налогов при упрощенных схемах налогообложения на местный уровень.

¹⁸ Не являются плательщиками этого вида налога организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды.

Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (от 08.08.2001 № 134-ФЗ, в последующих редакциях) направлен на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении федеральными и региональными органами исполнительной власти государственного контроля (надзора)¹⁹. Закон устанавливает порядок проведения мероприятий по контролю²⁰; права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении контроля (надзора), а также меры по защите их прав и законных интересов; обязанности органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц (ст. 1).

Федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на проведение государственного контроля, их организационная структура, полномочия, функции и порядок деятельности определяются Президентом РФ или Правительством РФ в соответствии с конституционным законом (О Правительстве Российской Федерации» (ст. 4).

Проведение государственного контроля основывается на следующих *основных принципах* (ст. 3):

- презумпции добросовестности юридического лица или индивидуального предпринимателя;
- открытости и доступности для них нормативно-правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора);
- установление обязательных требований федеральными законами и

принятыми в соответствии с ними нормативно-правовыми актами;

- проведение мероприятий по контролю уполномоченными на то должностными лицами при соответствии предмета проверке компетенции органа государственного контроля в установленные сроки;
- возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц, нарушающих установленный порядок проведения мероприятий по контролю;
- устранение в полном объеме органами государственного контроля допущенных нарушений в случае признания судом жалобы юридического лица или индивидуального предпринимателя обоснованной;
- недопустимость взимания платы за проведение мероприятий по контролю (за исключением исследований и экспертиз), а также непосредственного получения органами государственного контроля отчислений от сумм, взысканных с юридических лиц или индивидуальных предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю.

Закон устанавливает четко регламентированный порядок действий, которых должны придерживаться должностные лица при проведении плановых и внеплановых мероприятий по контролю.

Так, нормы статьи 7 содержат ряд требований к проведению мероприятий по контролю, которые проводятся на основании распоряжений (приказов) органов государственного контроля. Устанавливается подробный перечень сведений, которые должны содержаться в распоряжении (приказе). В частности, должны быть указаны цели, задачи и предмет проводимого мероприятия по контролю, правовые основания такого мероприятия, включая нормативно-правовые акты, чьи обязательные тре-

¹⁹ Государственный контроль (надзор) — проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований к товарам (работам, услугам) в соответствии с законодательством и иными нормативно-правовыми актами.

²⁰ Мероприятия по контролю — совокупность действий уполномоченных должностных лиц, проводящих проверку выполнения юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями обязательных требований, осуществлением необходимых исследований (испытаний), экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проведения мероприятий по контролю.

бования подлежат проверке, а также дата окончания и начала проверки. Распоряжение (либо его заверенная копия) предъявляются руководителю юридического лица или индивидуальному предпринимателю вместе со служебным удостоверением должностного лица, проводящего проверку. Продолжительность мероприятия не может превышать 1 месяц. Однако при необходимости дополнительных исследований срок может быть продлен еще на 1 месяц на основании мотивированного предложения должностного лица, проводящего проверку. В отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более одного раза в два года. В отношении субъектов малого предпринимательства плановые мероприятия по контролю может быть проведено не ранее чем через 3 года с момента его государственной регистрации (ч. 1–4 ст. 7).

Закон также предусматривает проведение внеплановых проверок, предметом которых является контроль исполнения предписаний об устранении нарушений, выявленных при плановой проверке. Внеплановые проверки проводятся и в других случаях, например, при получении информации о возникновении аварийных ситуаций, нарушениях технологических процессов, о выходе из строя оборудования, сооружений, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде, имуществу граждан. Внеплановые проверки также могут быть проведены на основании обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов, связанных с невыполнением обязательных требований (ч. 5 ст. 7).

Закон предусматривает особенно сти проведения проверок по отношению к членам саморегулируемой организации²¹. Плановые мероприятия прово-

дятся в отношении 10% от общего числа членов саморегулируемой организации, но не менее чем в отношении двух ее членов, определяемых по выбору органа государственного контроля. В распоряжении и проведении мероприятия по контролю должны содержаться сведения о членстве в саморегулируемой организации (ч. 6 ст. 7). При выявлении нарушений проверяющие должностные лица должны сообщить о них саморегулируемой организации. В этом случае, должностные лица могут принять решение о проведении внеплановых мероприятий, о чем саморегулируемой организации сообщается в течение 3 дней (ч. 7 ст. 7).

При проведении мероприятий по контролю проверяющие должностные лица должны проверять только выполнение тех основных требований, которые относятся к компетенции представляемых ими государственных органов. Они не вправе требовать и изымать документы, информацию, образцы продукции, не относящиеся к предмету проверки. Они также не могут нарушать конфиденциальность информации и превышать установленные сроки проверки (ст. 8).

По результатам проверки составляется акт, содержание которого подробно определяется статьей 9. При выявлении административного правонарушения составляется протокол, а также предписания об устранении выявленных нарушений. Факт проведения мероприятия по контролю должен быть зафиксирован в журнале учета мероприятий по контролю (ст. 9).

При выявлении нарушений обязательных требований должностные лица в пределах полномочий должны принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, а также меры по привлечению виновных лиц к ответственности. Должностные лица должны довести информацию об опасном товаре (работе, услуге) до сведения потребителей, а также проинформировать

²¹ Саморегулируемая организация некоммерческая организация, создаваемая путем объединения юридических лиц и/или индивидуальных предпринимателей и имеющая своей основной целью обеспечить добросовестное осуществление профессиональной деятельности членами организации. Члены этой организации солидарно в соответствии с учредительными документами несут субсидиарную ответственность за ущерб, причиненный несоблюдением членами этой организации основных требований, предъявляемым к профессиональной деятельности, являющейся предметом саморегулирования.

о способах предотвращения возможного вреда, принять меры к недопущению вреда (ст. 10).

Кроме того, проверяющие должностные лица должны (ст. 11):

- соблюдать права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- проводить мероприятия по контролю на основании и в строгом соответствии с распоряжением органов государственного контроля о проведении таких мероприятий;
- посещать объекты (территории и помещения) с целью проверки только во время исполнения служебных обязанностей при предъявлении служебного удостоверения и распоряжении о проведении мероприятия по контролю;
- не вправе препятствовать представителям юридического лица или индивидуальным предпринимателям присутствовать при проведении проверки;
- давать разъяснения по вопросам, а также другую необходимую информацию, относящиеся к предмету проверки;
- знакомить должностных лиц юридического лица или индивидуального предпринимателя либо их представителей с результатами проверки;
- при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, учитывать соответствие указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, окружающей среды и имущества, а также не допускать необоснованные ограничения прав и законных интересов граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- доказывать законность своих действий при их обжаловании юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в порядке, установленном законодательством РФ.

Закон устанавливает корреспондирующие обязанностям проверяющих должностных лиц права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Соответственно они обладают следующими правами (ст. 13):

- непосредственно присутствовать при проведении мероприятий по контролю, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;
- получать соответствующую информацию;
- знакомиться с результатами мероприятий по контролю и указывать в актах о своем ознакомлении, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органов государственного контроля (надзора);
- обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля (надзора) в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РФ.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели имеют право на возмещение убытков, возникших при проведении проверки. Действия (бездействие) должностных лиц должно быть признано неправомерным в установленном порядке, а причиненный вред подлежит возмещению в соответствии с гражданским законодательством. При определении размера убытков учитываются расходы, относимые на себестоимость продукции (работ, услуг) или на финансовые результаты его деятельности, а также затраты, которые юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, чьи права нарушены, произвели или должны будут произвести для получения юридической или иной профессиональной помощи (ст. 14).

Юридические лица и индивидуальные предприниматели могут осуществлять свою защиту в административном и/или судебном порядке (ст. 15). Юридические лица и индивидуальные предприниматели также могут осуществлять защиту своих прав и законных интересов через свои объединения и иные некоммерческие организации. Посредством этих объединений они могут обращаться в органы прокуратуры с просьбами опротестовать противоречащие закону нормативно-правовые акты всех уровней; а также обращаться в суд в защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе в защиту прав неопределенного круга юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ст. 16).

Рассматриваемый закон вобрал в себя различные положения законодательства, направленные на защиту прав и законных интересов граждан, в данном случае, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, с одной стороны, и обязанности государственных органов (здесь — по проведению мероприятий по контролю) — с другой. Представляется несколько странным напоминание в законе о том, что должностные лица государственных органов должны соблюдать законы при проведении проверок, не выходить за рамки своих полномочий и действовать в рамках предписаний и инструкций, а граждане и юридические лица имеют право защищать себя законными методами. Однако рассматриваемый закон несомненно необходим, поскольку содержит полезную информацию для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Перспективы развития законодательства о малом и среднем предпринимательстве

15 мая 2008 г. был издан указ Президента РФ «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» (№ 797).

Указ предписывает Правительству РФ в целях ликвидации административных ограничений при осуществлении малого и среднего предпринимательства разработать и внести в Государственную Думу (в двухмесячный срок) проекты федеральных законов, направленных на:

- усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);
- проведение планового мероприятия по контролю²² в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) не более чем один раз в три года (кроме налогового контроля);
- проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении

субъектов малого и среднего предпринимательства только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни и здоровью людей, по согласованию с прокурором субъекта РФ, а также исключение внепроцессуальных прав органов внутренних дел РФ, касающихся проверок деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, возможности составления должностными лицами этих органов протоколов об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности;

- установление преимущественно уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов для ее осуществления, замену (в основном) обязательной сертификации декларированием производителем качества выпускаемой продукции;
- замену лицензирования отдельных видов деятельности обязательным страхованием ответственности или предоставлением финансовых гарантий;
- наделение органов государственной власти субъектов РФ правом определять порядок предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства (в том числе и занимающимся социально значимыми видами деятельности) помещений в аренду и на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) за счет специально выделенных для этой цели помещений и/или порядок продажи в собственность субъектов малого и среднего предпринимательства арендуемых ими не менее трех лет помещений с возможностью рассрочки оплаты и без проведения аукциона.

Кроме того, Правительству РФ поручается утвердить план мероприятий, направленных на существенное упрощение и удешевление процедуры присоединения к электрическим сетям объектов, необходимых для осуществления деятельности субъектами малого и

²² В том числе по отдельным видам лицензионного контроля.

среднего предпринимательства. Правительству РФ также поручается привести все нормативно-правовые акты (субъектов РФ, муниципальных органов, самого правительства) в соответствие с законодательством РФ в части, касающейся административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности и избыточного контроля

(надзора) за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства.

В связи с изданием президентского указа в ближайшее время нас ждет еще один виток развития и, хотелось бы надеяться, существенного обновления, законодательства о малом и среднем предпринимательстве.

SUMMARIES

Zubarevich N.

The Regional Social and Economic Development: Myths and Actual Progress in Equalization

The problem of regional inequalities is worldwide, but in Russia it is highly politicized. One should distinguish between related issues of economic and social inequalities. The former exists due to concentration of economic activities in advantageous areas with lower business costs. In Russia, such fastest growing areas are the biggest agglomerates, resource exporting regions, and coastal regions participating in the world trade. The regions lacking competitive advantages fall behind, even when given a substantial amount of government aid. The economic inequality in Russia is comparable to the big countries of overtaking development.

Contrary to the economic inequalities, the social disparities among regions could be diminished by means of politics. In the developed European countries, the major tool is not regional policy, but effective social policy, which levels the incomes through recipient-oriented social transfers and human capital investments. In Russia, the regional differences of official wages decrease (yet slowly), but the income inequalities decrease only slightly, mainly due to the increasing salaries at the public sector, while the leveling effect of social transfers is weak because they consist mostly of pension payments. Some social indicators fluctuate; regional differences related to human capital development (employment levels and longevity) are even growing.

There are two prerequisites for reducing social inequalities: the country's economic development should be high enough, and the government should pursue effective social policy. In Russia, along with absence of such policy, regions differ a lot in their population quality and modernization of lifestyles.

Kuznetsova O.

The Social Aspects of the Federal Regional Policy

The national regional policy aimed at decreasing the territorial disparities still lacks officially stated objectives and, correspondingly, there is no clear understanding of what an allowable amount of regional differences in social funding and social development is. Regional differences in school funding perfectly demonstrate the absence of explicit concept of territorial and social justice.

The leveling system of region budgets has some minor problems: there are no indicators of budget expenditures (general and in particular regions); individual income taxes are allocated at citizens' job places and not at their place of residence; an optimal balance of equalizing regional budgets and effective social and economic policies at the regions is still to be found.

The incorrect idea hindering the federal support of regional economies is that social and economic goals are incompatible, while in fact solving the social issues could further the economic development of a region.

The recent positive changes in national regional policy include focused funding of the weakest regions, reasonable reconsidering of the federal target programs of regional parity, introducing The Investment Foundation of Russia as a new tool of regional policy making. However, the actual role of the latter is modest, and the allocation of its funds is challengeable.

Nefedova T.

The Social Limitations of Agricultural Sector in Russia

In many Russian regions, the labor shortage (referring to not only quantity, but also quality of the labor force) is the major factor that impedes the development of agriculture. The demographic issues and degrading social environment in rural areas along with increasing rural unemployment cause the deficit of “quality labor”. The article considers the patterns of spatial organization of rural areas in two dimensions: “north-south” and “suburbs-periphery”. The author examines the demographic and social determinants of rural areas economic polarization and the future trends for Russia and for some particular regions.

Chirikova A.

State-business Interplay in Social Policy Making: on the Eve of Changes

The article takes five small towns of three Russian regions to explore how the government officials and business interact in pursuing social policy programs. The data collected through in-depth interviewing of the key government officials and businesspersons directly involved in social policy making at urban areas.

The results demonstrate that, though very different, the government-business interactions match three basic patterns: *a forced paternalism model* (especially in case of the major town enterprises), *a strict rationalization model*, and *a partnership model*. However, the list is non-exhaustive, as more empiric data could demonstrate some other patterns. Which model describes any particular case depends on the major actors' economic resources, power, and their will to cooperate, and mostly on whether they are ready to move from informal interaction to establishing special-purpose foundations with publicly monitored transparent accounting.

Once again, our research confirms that associations and foundations established by private businesses could make a substantial input into social policy making in small towns. Such forms of business participation in pursuing social programs will be more effective if a local government plays not as a petitioner or mentor, but as a business's partner in social development.

Korchagina I., Prokofieva L.

Regional Social Security Programs: What Do People Know About Them?

The experience of the social security reforms shows that any changes in it (whether suggested or already implemented) should be immediately reported to the public.

The article examines whether families with many children are aware of the regional social security programs, and why those who need support avoid applying to social security agencies.

The authors show that the people know little about the regional social programs, even though the programs are numerous. At least a half of families with high poverty risks have never heard of social security programs, and a third of all respondents take no interest in such programs.

The awareness of regional social programs depends on the region: the more forms of social support are available, the harder it becomes for families to keep informed of them.

In economically developed regions with more opportunities for self-reliance, families are also less interested in social programs because these programs fail to cover the expenditures of a family with many children.

Tikhonova N., Gorunova S.

The Middle Class in Contemporary Russia: its Definition and Characteristics

The article provides methods and methodology justification for defining middle class in contemporary Russian society. Based on the empirical data, it is shown that middle class defined by the chosen criteria possess crucial qualities which traditionally are considered to be characterizing middle class – employment specifics, investments in human capital, social capital specifics, possession of authority resource, inclusion in informational technologies, etc. The perspectives for middle class expansion are analyzed, as well as prerequisites for its functioning as social stability guarantor and modernization actor.

Babkin A.

The Influence of Second Child Birth on Mothers' Pension Accounts

In the beginning of year 2007 some new measures of demographic policy came into effect. In the first place they were aimed to encourage birth of second child. At the same time from year 2002 a new pension system is functioning in Russia and it is partially based on accumulation principles. This means that women, temporary leaving labor market after child birth, lose not only current incomes (wage) but also part of their future incomes (pension) because they virtually stop making pension contributions.

In this article new family policy encouraging birth of second child is analyzed in the context of pension system. We also estimate the ability of “mother’s capital” – the most noticeable innovation in family policy – to compensate losses in pension accumulations of mothers.

To estimate these losses the author is modeling the flow of worker’s pension contributions with consideration of macroeconomic and demographic forecasts and life cycle wage changes.

The choice between work and child birth will be harder in families where women have higher qualification level. And according to the results of modeling “mother’s capital” can compensate losses of pension accumulations only in society strata with low income and low qualification.

Martin P.

The Geography of Inequalities in Europe

This paper analyses some of the theoretical and empirical arguments that serve to legitimate regional policies in Europe. We start by reviewing the existing evidence that European integration has led to a process of convergence between countries but

not between regions inside countries and suggest some mechanisms through which this can happen. Taking the example of France, we show that in the past twenty years regional divergence in production has indeed occurred. However, the geography of incomes has, during the same period, become more equal producing a “scissors effect” between the geographies of production and income. This suggests that transfers, which have nothing to do with regional policies, have, at least in France, more than compensated the increase in production inequality. Hence, “regional convergence” is not a synonym of “regional cohesion” at least at the national level.

We then review evidence on a possible trade-off between growth and regional inequalities to suggest that efficiency motives can not easily be used to defend regional policies. Both evidence and theory suggest that regional concentration leads to efficiency gains. This also implies that the EU is faced with a choice it has tried to avoid until now. Either, it puts its effort in slowing or even reversing the process of spatial economic concentration at the national level or it concentrates on policies to speed up the convergence process between poor and rich countries. Finally, we analyse the relation between spatial and social inequalities. We report empirical evidence for Europe that suggests a strong empirical relation between the two: even after controlling for transfers and other possible determinants of individual inequalities, we find that countries with more regional inequalities are also those with more individual inequalities.

Gontmacher E., Shatalova E.

A New Kind of Public Associations: Data Collection, Analytical Results and Further Perspectives

The article deals with emerging organized groups of citizens protesting against disobeying their social rights, which is anew for the Russian society. The authors collect data on those groups, categorize them by spheres and forms of activities, and find out their structures and leaders' backgrounds.

The emerging Russian middle class, along with nearby social strata, are supposed to be the major actors of such activities. The authors also analyze further perspectives of such forms of people's self-organization in the context of current social and political situation.

Burdyak A.

Regional trends analysis of domestic power consumption

Dynamics of household electricity consumption reflects economic changes in Russia. We consider several economic factors of demand growth for energy resources and regional differences of the effects. Institutional conditions support the tendency of growing demand and cause to anticipate widening needs for electricity. We build a model of domestic power consumption depending on living conditions, a set of household electrical devices and some other characteristics of the household, based on household survey data.

Over a long period Independent Institute for Social Policy participates in research for RAO “UES of Russia” carried out by Higher School of Economics in collaboration with the Institute for Urban Economics, the Institute for the Economy in Transition, the Institute of Energy Policy, Center for Macroeconomic Analysis and Short-Term Forecasting focusing on power industry development and forecasting of socio-economic consequences of industry reforms.

Consequences of power industry reforms are different across the regions. We analyze energy consumption of the following regions of Russia: federal city of Moscow, Moscow Oblast, federal city of St. Petersburg, Leningrad Oblast, Republic of Tatarstan, Samara Oblast, Volgograd Oblast, Nizhny Novgorod Oblast, Rostov Oblast, Krasnodar Krai, Krasnoyarsk Krai, Sverdlovsk Oblast, Tyumen Oblast, Chelyabinsk Oblast, Irkutsk Oblast, Kemerovo Oblast. Under conditions of economic growth and increase of household income the structure of consumption bundle and power consumption have changed.

Surkov S.

Financing of Targeted Social Programs: regional context (on an example of five regions of the Russian Federation)

Targeted Social Programs are child allowance, housing allowance and targeted social assistance programs, and these programs play crucial and the most effective role in fighting poverty in Russia. And these programs have significant inter-regional differences. The article is an attempt to describe the policy of regional and federal authorities in relation to financing of targeted social programs in 2003 – 2006 and as this policy varied during the monetization of privileges. There were five regions under consideration including economically “strong” – Republic of Tatarstan and Tomsk oblast, “average” – Tver oblast, and economically “weak” regions – Republic of Kalmikiya and Karachaevo-Cherkesskaya Republic. The separate part of the article has been devoted by financing of targeted social programs from the international methodology point of view on estimation of expenditures for social policy.

SPERO
Социальная политика:
экспертиза, рекомендации, обзоры
№9

Журнал выходит 2 раза в год
Все статьи рецензируются
Электронная версия журнала <http://spero.socpol.ru/current.shtml>

Ответственный редактор: М. И. Фетисова
Корректор: Е. И. Макеева
Оригинал-макет и компьютерная верстка: И. А. Кобзев
Переводчик: Е. Б. Головляница

Подписано в печать 31.10.2008
Формат 70×108¹/₁₆
Гарнитура NewtonС. Печать офсетная. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 15. Тираж 900 экз.

Адрес редакции журнала: 125009 г. Москва,
Глинищевский пер., д. 3, подъезд 3

Тел: (495) 786-67-18, факс: 692-96-51
e-mail: spero@socpol.ru

Журнал распространяется бесплатно. Для получения очередного номера
обращайтесь в публикационную программу НИСП

Тел: (495) 786-67-18, факс: 692-96-51
e-mail: spero@socpol.ru

Отпечатано в ордена Трудового Красного Знамени
типографии им. Скворцова-Степанова ФГУП Издательство «Известия» УД П РФ
Генеральный директор Э.А.Галумов
127994, ГСП-4, г. Москва, К-6, Пушкинская пл., д. 5
Контактные телефоны: 694-36-36, 694-30-20 e-mail: izd.izv@ru.net
Заказ № 8383