

РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ

*Н.В. ЗУБАРЕВИЧ***Мифы и реалии
пространственного неравенства**

Проблема регионального неравенства в России давно стала политической, и это очень мешает ее непредвзятому рассмотрению. Вместо осмысленного анализа доминирует императив – "нужно выравнивать"! В качестве аргумента чаще всего приводят цифры огромных экономических различий между регионами. Действительно, если сопоставить душевой валовой региональный продукт (ВРП) нефтедобывающего Ненецкого автономного округа с населением 42 тысячи жителей и слаборазвитой Республики Ингушетия с преобладанием теневой экономики, которую невозможно статистически измерить, то получим разрыв более чем в 80 раз. Но если скорректировать эти показатели на различия цен по регионам (а это нужно делать обязательно, поскольку в России они выше трех раз), то разрыв между этими двумя регионами сокращается вдвое – до 40–45 раз. Стоит учитывать и размер регионов, и их отраслевую структуру и открытость экономик (то, что произведено, далеко не всегда потребляется в самом регионе), и масштабы налогового изъятия нефтяной ренты в федеральный бюджет, и другие факторы, влияющие на неравенство.

Если измерять корректно, становится понятным, 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, по стандартам которого финансовую помощь получают страны и регионы с уровнем 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, шире, понимания природы пространственного неравенства. Намного важнее разобраться, о каком неравенстве идет речь и что необходимо выравнивать.

Неравенство экономическое и социальное

Фундаментальной причиной экономического неравенства является давно изученный в региональной науке процесс концентрации экономической деятельности в ме-

Зубареви́ч Наталья Васильевна – доктор географических наук, профессор Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, директор региональной программы Независимого института социальной политики.

ствах, которые обладают конкурентными преимуществами, что позволяет снижать издержки бизнеса. Среди таких преимуществ в "новой экономической географии" [Krugman, 1991] выделяются факторы "первой природы" (богатство природными ресурсами, выгодное географическое положение) и факторы "второй природы" (агломерационный эффект, высокий человеческий капитал, лучшая институциональная среда), связанные с деятельностью государства и общества.

Как показывают многочисленные исследования (особо следует выделить готовящийся к публикации Мировой доклад за 2009 г. Всемирного банка, посвященный пространственному развитию), тенденции территориальной концентрации экономики в местах, обладающих конкурентными преимуществами, 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 вечны и не незыблемы. Упрощая, можно сказать, что в раннеиндустриальную эпоху важнейшими факторами развития были обеспеченность минеральными 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 "центро-периферийной" теории Дж. Фридмана, Ф. Броделя и И. Валлерстайна до современных работ по региональной экономике и экономической географии (П. Кругман, М. Фуджита, А. Трейвиш и др.), показывают, что экономическое неравенство остается, меняется только его география.

Помимо смены ведущих центров роста в длительной перспективе, идет диффузия (расширение) зон роста вокруг существующих центров, особенно от крупных агломераций на соседние территории. В России это наиболее явно проявляется в расширении 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 современной России очевидно "работают" три вида преимуществ – агломерационный эффект (он дает экономию на масштабе), обеспеченность сырьевыми ресурсами, востребованными мировым рынком, и 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 с 2000-х гг. – западных и южных приморских регионов. Бизнес активнее всего инвестирует в территории, имеющие конкурентные преимущества, поэтому 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. Вспомним ускоренную индустриализацию 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) фактически деиндустриализировались. Еще один пример – советское освоение природных ресурсов Севера и Востока страны как конкурентного преимущества "первой природы", но с масштабным заселением малопригодной для жизни территории и высокими экономическими издержками, которые стали очевид-

ными при переходе к рыночной экономике. Расплатой стала массовая миграция из северных и восточных регионов в 1990-е гг., не прекратившаяся до сих пор. Платили за ошибки люди, а не государство.

Судя по заявленной Министерством регионального развития политике "нового освоения Сибири и Дальнего Востока", этот негативный опыт уже оказался забытым. Возрождаются и попытки ускорить экономический рост слаборазвитых регионов путем значительного увеличения государственных инвестиций в экономику и добровольно-принудительного привлечения туда 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 столичной агломерации на соседние области Центрального федерального округа сдерживается слабым развитием энергетической и транспортной инфраструктуры, способной сокращать экономическое расстояние, плохими институтами, особенно в сфере землепользования. А ведь все эти проблемы – прямая зона ответственности государства.

Вышесказанное вовсе не означает, что менее развитым регионам не нужно помогать. Просто следует четко осознавать границы возможностей и правильно выбирать механизмы, даже если в стране появляется все больше средств для масштабного перераспределения бюджетных ресурсов в слаборазвитые регионы в целях ускорения их развития. Выравнивающие возможности наиболее широко применяемого бюджетного механизма различны для разных направлений финансирования.

Первое направление – государственные инвестиции в реальный сектор – почти всегда малоэффективны: чиновник не может оценивать риски так, как это делает собственник. Второе – инвестиции государства в инфраструктуру, безусловно, необходимы для развития регионов, но стоит определиться, где они нужнее в первую очередь: для такой огромной страны денег не хватит никогда. Кроме того, инфраструктурные инвестиции 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 (выплату заработной платы бюджетникам и социальных трансфертов населению, оказание нерыночных услуг). Однако даже в этом, важнейшем для смягчения различий, направлении есть свои "подводные камни". Российский опыт показывает, что масштабная финансовая помощь формирует зависимую дотационную экономику, представленную в основном сектором бюджетных услуг. Примерами могут служить республики Тыва и Ингушетия, а также слаборазвитые автономные округа, ныне объединенные с материнскими регионами. Даже при масштабной федеральной поддержке их экономическое отставание не снижается. Это подтверждают расчеты, сделанные Независимым институтом социальной политики.

Приходится признать, что сокращение экономического неравенства регионов невозможно без объективно существующих или "выращиваемых" преимуществ, которые снижают издержки бизнеса. Создать новые месторождения нефти невозможно (хотя их можно открыть, и тогда ускоренный рост обеспечен – примером может служить упомянутый в начале статьи Ненецкий автономный округ). Построить морские порты без моря явно не получится (но все же можно с помощью развития инфраструктуры сократить экономическое расстояние до морских портов или крупных агломераций). И только улучшение "второй природы", особенно человеческого капита-

ла и институтов, полностью 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 употребляются 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. Как в медицине, это возможно при двух условиях – правильной постановке диагноза (понимании проблем и тенденций) и адекватном выборе доступных способов лечения (эффективном использовании инструментов государственной политики).

Попытаемся оценить, удастся ли в России смягчить территориальные социальные различия в период экономического роста и политической стабилизации, когда ресурсы и возможности государства устойчиво возрастали, особенно в середине 2000-х гг., благодаря сверхвысоким ценам на нефть. Социальное неравенство регионов можно протестировать на важнейших индикаторах: уровне занятости, доходах населения и уровне бедности, продолжительности жизни и образовании. В этой статье показаны основные тенденции, а с более детальным количественным анализом можно познакомиться на сайте Независимого института социальной политики, посмотрев "Социальный атлас российских регионов" (www.socpol.ru).

Занятость и доходы

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. Оценивая динамику регионального неравенства безработицы, необходимо учитывать циклические процессы в экономике. При ухудшении экономической ситуации 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 раз, в более благополучном 2002 г. – в 5,0 раз, а в 2006 г. – в 6,4 раза. При улучшении экономической ситуации сильные регионы снижают безработицу первыми и быстрее, поэтому региональные различия растут.

Однако для России только циклическостью экономики невозможно объяснить устойчивый рост региональных различий в уровне безработицы. Причины более комплексные. Первая из них лежит на поверхности – недостоверность показателей безработицы для республик Северного Кавказа с высокой теневой занятостью. Особенно выделяется Ингушетия, негативная динамика занятости в этой республике (рост уровня безработицы с 30% до более чем 50% за первую половину 2000-х гг.) внесла наибольший вклад в усиление региональных различий. Но даже если не учитывать Ингушетию при сравнении лидеров и аутсайдеров, нарастание различий в уровне безработицы сохраняется (с 4,3 раза в 2002 г. до 5,0 раз в 2006 г.). Помимо простого сопоставления показателей лидеров и аутсайдеров, негативная тенденция подтверждается расчетом коэффициента Джини для регионального неравенства в уровне безработицы (см. далее рис. 3).

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 на пенсию многочисленных занятых старших возрастов. 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, препятствующих росту инвестиций бизнеса. Циклические колебания занятости тут не при чем, иначе за девять лет экономического роста региональные различия в безработице уже перестали бы расти. Но они, наоборот, усиливаются демографическими факторами (возрастной структурой) и, кроме того, несовершенством статистики и реальными трудностями разделения занятых в неформальном секторе, самозанятых и безработных.

Эта проблема существует во всех странах, и решают ее по-разному. Например, в Казахстане значительную часть населения, в том числе почти все сельское, отнесли к самозанятым (в 2006 г. в целом по республике их доля составляла более трети всех занятых, а в половине областей – 42–52%). 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.

Смягчает ситуацию мобильность населения слаборазвитых республик российского юга, растущая естественным путем. 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. Однако государство никак не поддерживает этот механизм балансирования спроса и предложения на региональных рынках труда, скорее, можно говорить о противодействии трудовым миграциям из слаборазвитых республик со стороны властей принимающих регионов и недовольства ими местных сообществ.

Переселение 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 самозанятость и небольшие доходы от развитого личного подсобного хозяйства. Тем самым смягчается проблема малоземелья в сельской местности республик Юга, но возникают другие проблемы в принимающих регионах. Еще раз подчеркну, что целенаправленной политики государства в этой сфере не существует, хотя она крайне необходима, ведь сокращение численности трудоспособного населения в России еще более ускорит трудовую миграцию с Юга.

Региональные различия в заработной плате, в отличие от занятости, устойчиво сокращаются: с 4,3 до 2,6 раз (с корректировкой на стоимость жизни) для пяти регионов-лидеров и аутсайдеров за 2001–2007 гг. 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, специализирующихся 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 наполовину превышает скрытую (по оценкам Росстата). Мы видим только часть "айсберга" – тенденции в легальном секторе экономики (в основном это промышленная и бюджетная занятость), а об остальном можем лишь догадываться.

Доходы населения измеряются по другим источникам информации – не по отчетности предприятий и организаций (как легальная заработная плата), а по выборочным обследованиям бюджетов домохозяйств и корректировки этих данных балансовым методом. Аналогичное сопоставление пяти регионов-лидеров и аутсайдеров по среднему душевому денежному доходу (с корректировкой на стоимость жизни в регионах) показывает, что региональные различия доходов населения сокращаются медленно (с 4,1 до 3,6 раз за 1999–2007 гг.), а для десятки лучших и худших регионов тенденция сокращения почти не просматривается. Примитивные расчеты можно дополнить более сложными измерениями регионального неравенства с помощью коэффициента Джини, который также показывает незначительное сокращение региональных различий в доходах, начавшееся только с 2005–2006 гг.

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 на работающих выше, поэтому душевые показатели доходов понижаются. Но есть основание считать, что дело не только в демографии, но и в политике государства. В принципе его перераспределительная политика должна смягчать региональные различия доходов населения с помощью социальных трансфертов (выплат). Однако, если верить статистике, их выравнивающий вектор далеко не очевиден. Среди слаборазвитых республик Юга доля социальных трансфертов в доходах населения существенно выше средней по стране только в Калмыкии и Адыгее (21–23%). Такую же долю имеют далеко не самые бедные Орловская, Тульская и Владимирская области, еще выше этот показатель в депрессивной Ивановской (26%). Такая география социальных выплат населению объясняется просто – в них 69% занимают пенсии, а доля пожилых выше всего в сильно постаревших областях Центра и Северо-Запада. Для сравнения, в слаборазвитой Республике Дагестан доля социальных выплат меньше среднероссийской (10%), а в Ингушетии – немногим выше (16%). Причина контрастов очень специфическая: в республиках Юга особенно трудно измерять доходы из-за преобладания теневого сектора экономики, поэтому Росстат дает Дагестану и Ингушетии максимальную дооценку на скрытую заработную плату, которая составляет почти половину всех доходов населения. Но почему только этим двум республикам? В итоге получается "кривое зеркало", в котором невозможно увидеть реальную картину.

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, ведь в них значительную часть реципиентов составляют получатели мизерных детских пособий, при этом адресные программы помощи бедным развиты слабо. Наиболее эффективным механизмом повышения доходов населения южных республик и сглаживания межрегионального неравенства остается рост заработной платы в бюджетной сфере. Еще одним механизмом стала статистическая дооценка доходов населения большинства республик Юга на скрытые заработки и предпринимательские доходы, но это сомнительное и труднопроверяемое "выравнивание".

Зато в самых богатых регионах картина ожидаемая – доля социальных трансфертов в доходах населения минимальна (5–7%) в силу меньшей доли малоимущих. Пониженный вклад социальных выплат в какой-то степени способствует межрегиональному выравниванию среднему душевых доходов. Но в богатых регионах сохраняется другая проблема – сильнейшее внутрирегиональное неравенство по доходу разных социальных групп населения. И оно год от года растет.

Из всех социальных выплат самым выравнивающим видом остаются пенсии. Региональные различия средних пенсий не превышают двух раз без корректировки на стоимость жизни, а с корректировкой сокращаются до полутора раз, причем лидерами становятся совсем другие регионы – с самой низкой стоимостью жизни. Но вряд ли такое пространственное выравнивание "в бедности" – благо для пожилого населения российских регионов.

Не вполне ожидаемые тенденции показывает и динамика реальных денежных доходов за весь период экономического роста. Сокращение пространственного неравенства доходов населения возможно только при опережающем их росте в более бедных регионах. Нужно также учитывать эффект низкой базы (при более низких исходных показателях одинаковый прирост в процентах достигается меньшим увеличением объема доходов, чем в регионах с исходно высокими показателями). Действительно, расчеты показывают более быстрый рост доходов в слаборазвитых регионах, однако далеко не во всех. Максимальными в стране были темпы роста реальных (с учетом инфляции) доходов населения Дагестана – в 5,2 раз за 1999–2007 гг., но, как уже было показано, в основном из-за роста статистических дооценок скрытой оплаты труда. Социальные трансферты играли в этом феноменальном росте несущественную роль, их доля в доходах населения снизилась с 17% до 10%. Совсем по другой причине резко выросли доходы населения Агинского Бурятского округа. На его территории "прописались" структуры одной из крупных российских нефтяных компаний, благодаря ее налогам резко выросли доходы окружного бюджета, а вследствие этого – и заработки в бюджетном секторе, и дотации местным сельхозпроизводителям (две самые большие группы занятых в округе). Но нефтяную компанию пришлось продать другим собственникам, и счастье закончилось. Примерно такая же история случилась и на Чукотке в первой половине 2000-х гг.

"Истории успеха", достигнутого, мягко говоря, нетрадиционными способами, перемежаются примерами консервации проблем отставания. Такие же слаборазвитые республики Адыгея и Калмыкия показали крайне низкие темпы роста реальных доходов за восемь лет экономического роста (в 1,8–1,9 раз), еще сильнее отставание некоторых удаленных регионов востока страны (1,5–1,8 раз). Если верить статистике, то в России не существует системной федеральной поддержки наиболее проблемных регионов – слаборазвитых и удаленных, иначе она бы проявлялась в опережающем росте доходов населения, причем не выборочно, а всех таких регионов. Или же приходится признать, что выбор приоритетных регионов для поддержки диктуется какими-то иными критериями, а не только задачей снижения регионального неравенства. Например, в Приволжском федеральном округе лидерами роста реальных 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.

Когда дело касается не политики, а влияния экономических факторов, то картина совершенно иная – четкая и вполне объяснимая. Доходы населения росли опережающими темпами там, где активно заработали естественные преимущества: резко выросла добыча нефти (Ненецкий АО), быстро расширялась зона влияния крупнейшей столичной агломерации (Московская область), в условиях экономического подъема заработал эффект более выгодного приморского географического положения (Калининградская и Ленинградская области). Хотя для этих регионов, как и для слаборазвитых, высокие темпы роста отчасти обусловлены эффектом более низкой базы.

Для показателя уровня бедности также трудно определить тенденции выравнивания или роста различий, так как именно доходы являются базовым фактором бедности. Хотя видна устойчивая позитивная тенденция сокращения уровня бедности в подавляющем большинстве регионов, различия остаются очень высокими. Минимальную долю бедных в 2006 г. имели нефтегазоэкспортные округа Тюменской области (7–8%), а максимальный уровень сохранялся в тех же самых Ингушетии (57%) и Калмыкии (49%), хотя точность оценок доходов населения этих республик невелика. Наиболее проблемные регионы вообще исчезли из статистики после их укрупнения: в 2004 г. уровень бедности в Усть-Ордынском Бурятском АО достигал 76%, в Коми-Пермяцком АО – 55% населения. Измерения с помощью коэффициента Джини также не выявляют однозначной тенденции. Но с уверенностью можно сказать, что явного

снижения региональных различий в доходах и бедности пока не происходит, несмотря на общий рост доходов населения страны.

Анализ показывает, что факторы опережающего роста доходов населения регионов и снижения уровня бедности чрезвычайно разнообразны. Попробуем систематизировать их перечень:

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

- *перераспределительная социальная политика* федерального центра: опережающий рост доходов населения большинства слаборазвитых регионов;

- *политический фактор*: особая поддержка некоторых регионов, которая проявляется и в опережающем росте доходов их населения;

- *институциональный фактор*: особые отношения с бизнесом, увеличивающие доходы бюджета региона (хотя данный фактор уходит в прошлое всюду, за исключением Санкт-Петербурга, куда бизнес переводится "по разнарядке");

- *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 неоднозначное влияние, ведь финансовая помощь федерального центра оказывается далеко не только исходя из принципа "подтягивания" слабых. Многофакторность и разновекторность влияния на динамику доходов населения приводят к тому, что измерения регионально-го неравенства не показывают четкой тенденции к его сокращению или росту.

Население: количество и качество

По всем прогнозам демографические ресурсы страны будут сокращаться, сильнее всего – в наиболее постаревших регионах Европейского Центра и Северо-Запада, за исключением двух столичных агломераций. Депопуляция, обусловленная объективным процессом демографического перехода, также имеет региональные различия. На среднесрочную перспективу только в 6–7% регионов России сохранится естественный прирост населения. Меры по стимулированию рождаемости не способны решить проблему депопуляции, поскольку ее масштабы крайне велики: более 70% населения страны живет в регионах со значительной естественной убылью (0,5–1,5% в год), в том числе 16% населения – в регионах с экстремально высокой убылью от 1 до 1,5%. Демографические процессы инерционны, поэтому естественная убыль будет и дальше "сжимать" обжитое пространство, особенно быстро – в постаревших регионах Европейской России. Демографические ресурсы республик Юга с растущим населением остались последним резервом в стране, который иссякнет в течение жизни одного-двух поколений.

Возможности использования миграционных ресурсов ограничены, чистый миграционный приток в Россию сократился в четыре-пять раз по сравнению с 1990-ми гг. Изменились и направления миграций из-за смены стрессовых факторов на экономические. В 1990-х гг. основной приток мигрантов получили южные и западные регионы России, но в 2000-х гг. в них сохранились только небольшие зоны притока. В стране восстановился центрo-периферийный вектор миграций, типичный для предыдущих десятилетий: население покидает периферийные и менее развитые регионы и концентрируется в крупнейших агломерациях. Возврат к долговременному тренду XX в. означает, что современные направления миграций устойчивы и сохранятся на перспективу. По оценкам Ж. Зайончковской, миграции будут компенсировать естественную убыль только в Московской агломерации, на Санкт-Петербург миграционных ресурсов уже не хватит [Зайончковская, 2007].

Миграционный отток из северных и восточных регионов стабилизировался на более низком уровне и теперь зависит от баланса спроса и предложения на локальных рынках труда. Если экономика восточных районов будет расти быстрее, появятся привлекательные рабочие места, то миграционный отток сократится еще больше. Но

не стоит надеяться на существенный приток мигрантов в восточные регионы, даже при стимулирующей политике государства. Оказавшись дефицитным ресурсом, население будет выбирать более привлекательные для жизни места.

Возможности внешней миграции, на мой взгляд, явно переоцениваются. В 2001–2004 гг. фиксируемый статистикой миграционный приток компенсировал всего лишь 9% естественной убыли населения, в 2005–2006 гг. – 12–18%. Позитивная тенденция роста миграций в Россию во многом является статистическим феноменом, это легализация уже живущих в стране мигрантов. Очевидно, что без стимулирования миграции из других государств невозможно решить проблему растущего дефицита трудовых ресурсов. И здесь многое будет зависеть от проводимой государством политики, которая пока неопределенна – и зовут, и гонят. Но даже успешная политика привлечения мигрантов не способна компенсировать потери населения в областях Центра и Северо-Запада с самой сильной естественной убылью. Миграции из Китая и Средней Азии будут расти при любой политике властей, но прогнозировать темпы роста внешних миграций при размытых приоритетах государства – сомнительное занятие. К тому же низкоквалифицированные мигранты не могут существенно улучшить качество населения. Провозглашаемая политика переселения соотечественников из СНГ в восточные регионы не сможет компенсировать оттока квалифицированного местного населения из-за дефицита рабочих мест с высокой оплатой труда.

В территориальном разрезе неизбежны два вектора: во-первых, население будет сдвигаться на запад и юг и, во-вторых, концентрироваться в крупных городских агломерациях, причем не только в форме миграций – периферийные и постаревшие сельские районы намного быстрее депопулируют. При таком раскладе конкуренцию в борьбе за демографические ресурсы выигрывают крупные агломерации, два-три южных региона с лучшими условиями жизни и немногочисленные регионы с высоким уровнем жизни. А это означает, что количественная поляризация населения в пространстве будет расти и дальше.

Но проблема не только в количестве, депопуляция резко усиливает значимость качества населения – его мобильности, трудовых мотиваций, роста образования и улучшения здоровья, модернизации образа жизни. Рост экономики и доходов населения не могут быть единственными ориентирами, они должны сопровождаться позитивными изменениями качества жизни и сокращением региональных различий в этой сфере. Региональные различия качества населения зависят от неравенства в доступе к экономическим ресурсам, образа жизни и социокультурной среды регионов и городов, направлений миграций (районы миграционного притока имеют более адаптивное население, районы оттока – наоборот) и т.д.

В рамках статьи невозможно рассмотреть такие многоаспектные понятия, как качество жизни и качество населения, тем более что общепризнанных индикаторов для них не существует. Но некоторые социальные показатели отражают (или должны отражать) те или иные компоненты качества населения. Начну с охвата высшим образованием. Этот показатель традиционно используется для оценки человеческого капитала. В России завершается переход к массовому высшему образованию, с середины 1990-х гг. усиливается его регионализация, и, казалось бы, можно ожидать смягчения пространственных различий в уровне образования (его лучше измерять для городского населения, чтобы исключить влияние различий в урбанизированности регионов). Однако доля занятого городского населения, имеющего высшее образование, пока еще различается по регионам более чем вдвое (см. рис. 1). Преимущества двух столиц в своих федеральных округах отражают "модернизационный лаг", степень отставания качества населения регионов вокруг крупнейших агломераций страны. Понижен уровень образования занятых и на Урале, что станет тормозом модернизации его промышленных городов. Аналогичные проблемы имеют большинство регионов Приволжского федерального округа. Потребуется смена поколений (20 и более лет), чтобы региональные различия сократились, а это очень большой срок для развития страны.

Показатель охвата высшим образованием вскрывает и другие проблемы. На рынках труда слаборазвитых республик с более молодой возрастной структурой и, как

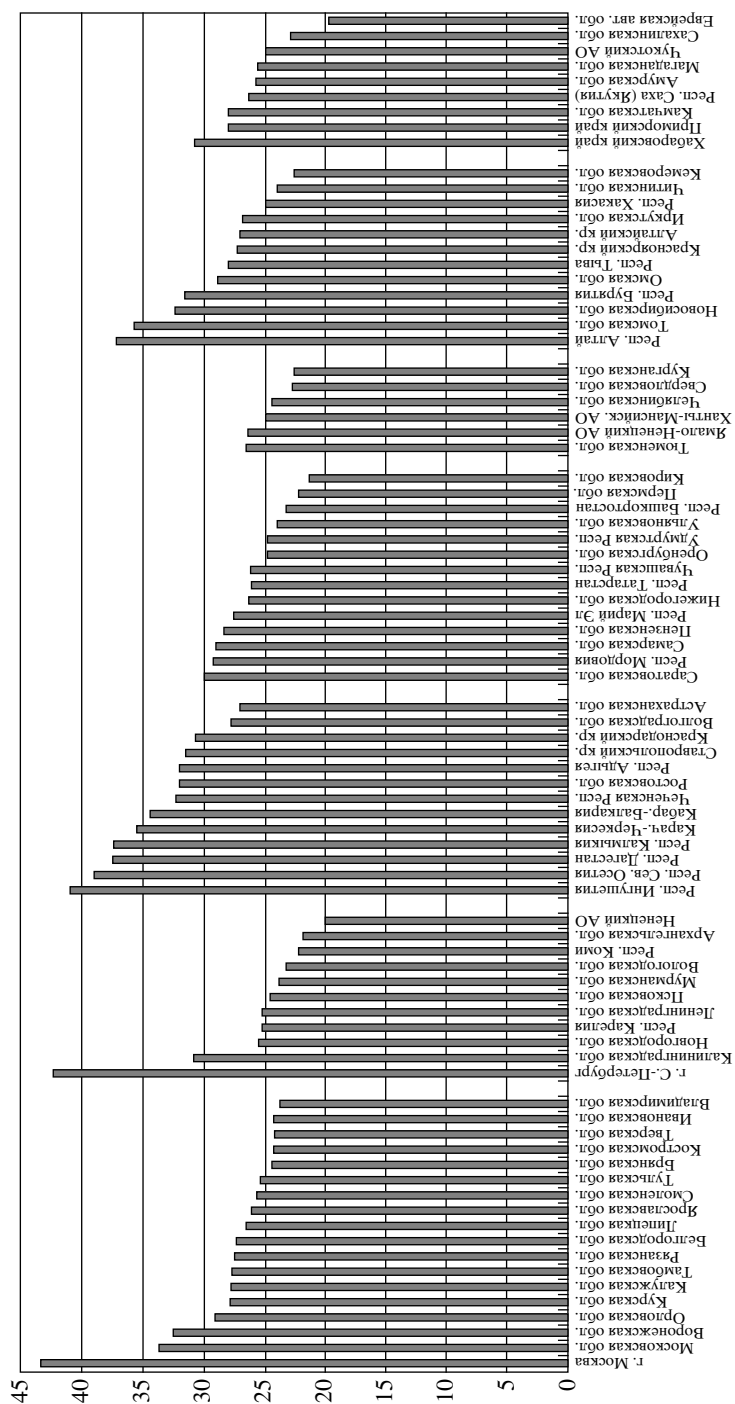


Рис. 1. Доля имеющих высшее образование среди занятого городского населения (рейтинг по каждому федеральному округу, данные переписи 2002 г., в %).

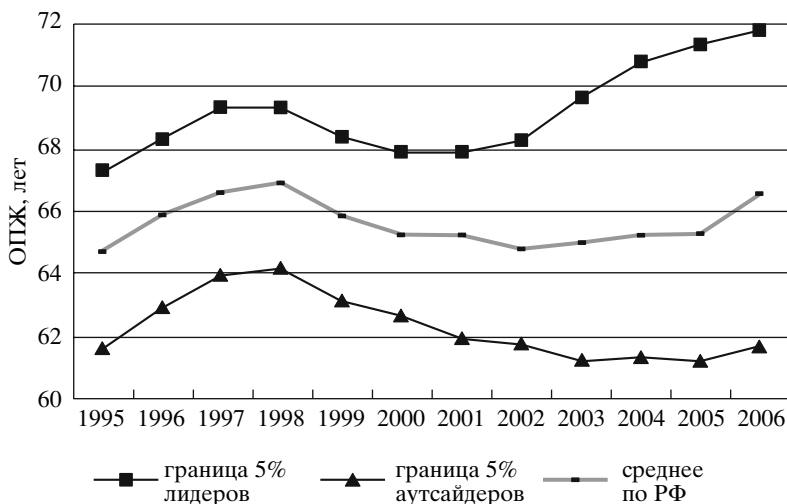


Рис. 2. Границы значений ожидаемой продолжительности жизни для 5% регионов-лидеров и аутсайдеров (показатели взвешены на численность населения).

правило, более высокой безработицей произошла своего рода сепарация: в легальной экономике востребована наиболее образованная часть трудоспособных, поэтому уровень образования занятого населения максимален, а низкоквалифицированные остаются "за бортом". Это означает, что при притоке инвестиций и росте числа новых рабочих мест появится проблема "дефицита при избытке", низкая квалификация и ориентация на теневой сектор многочисленной незанятой молодежи республик замедлят рост легальной занятости. Соответственно, замедлится и сокращение региональных различий в уровне безработицы. Кроме того, высокая доля занятых с высшим образованием не всегда означает адекватное улучшение качества рабочей силы. В лидирующем по данному показателю Южном федеральном округе основной причиной, помимо более молодой возрастной структуры занятых, стал ускоренный переход к сверхмассовому и низкокачественному высшему образованию, "покупке дипломов".

Для оценки качества населения можно также обратиться к важнейшим, проверенным практикой международных сопоставлений 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 – исследования Е. Андреева и В. Школьников показали, что на каждый дополнительный год образования ожидаемая продолжительность жизни возрастает на 0,7 лет [Неравенство... 2000].

За 2000-е гг. в России выросло не только экономическое неравенство, измеряемое душевым ВРП, но и важнейшее социальное – в ожидаемой продолжительности жизни. Этот показатель снижался в течение первых пяти лет экономического роста и остается катастрофически низким: 66 лет для всего населения и 60 лет для мужчин (2006 г.). Феномен снижения долголетия в период подъема экономики пока недостаточно исследован, но, скорее всего, он обусловлен пережитыми трудностями адаптации к переменам, своего рода "усталостью металла". При этом с начала 2000-х гг. траектории регионов России все сильнее расходятся, рост их поляризации по ожидаемой продолжительности жизни показывают границы перцентилей (5% регионов с худшими и лучшими значениями) на рисунке 2.

В начале 2000-х гг. самые высокие показатели имели только республики Северного Кавказа благодаря лучшему климату и меньшему употреблению алкоголя, хотя глав-

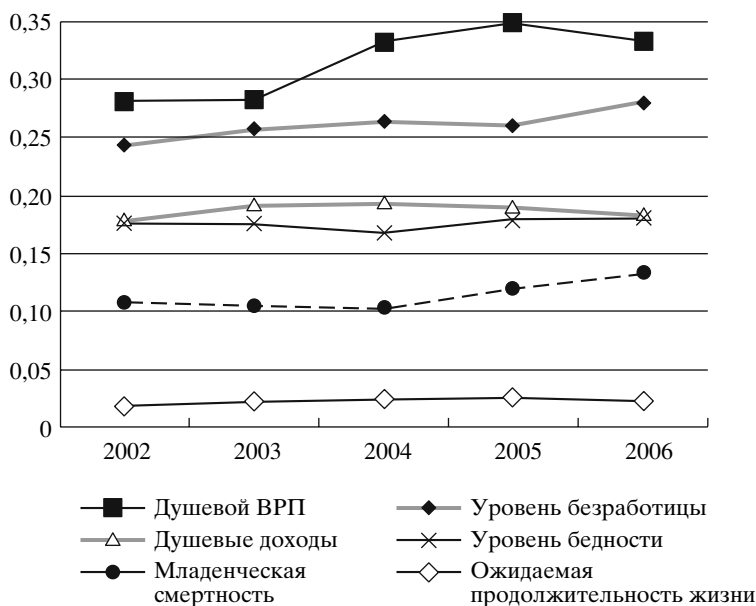


Рис. 3. Коэффициенты Джини для регионального неравенства в России по основным социально-экономическим показателям¹.

ная причина лидерства чисто статистическая – неполный учет младенческой смертности, что сильно завышает показатель ожидаемой продолжительности жизни. Все эти особенности южных республик сохранились до сих пор, но тем не менее состав регионов-лидеров изменился. К ним добавились или приближаются наиболее развитые субъекты РФ. Именно в них быстрее меняется отношение населения к своему здоровью, которое превращается в экономический ресурс, помогающий бороться за лучшие рабочие места на рынке труда. Например, в Москве ожидаемая продолжительность жизни в 2006 г. достигла 71,8 лет (в среднем по стране – 66,6 лет), а в нефтегазовых округах Тюменской области приближается к 69 годам, хотя это зона Севера с неблагоприятным климатом. Вторая причина – в богатых регионах выше и бюджетное финансирование здравоохранения.

Наоборот, в тех регионах, где качество населения невысоко и на рынке труда все еще мало привлекательных рабочих мест с высокой оплатой труда, отношение к собственному здоровью остается прежним, и региональные различия в долголетии определяются распространенностью асоциального образа жизни (степенью алкоголизации) и климатом. В России сформировались зоны сверхнизкой ожидаемой продолжительности жизни, прежде всего мужчин, и социальной деградации. Самая кризисная ситуация в слаборазвитой Республике Тыва и в районах проживания малочисленных народов Севера, где ожидаемая продолжительность жизни мужчин не превышает 46–50 лет вследствие массового алкоголизма. Низким долголетием отличаются регионы юга Сибири и многие области Европейского Северо-Запада и Центра с сильной маргинализацией населения, особенно сельского. В них проблема снижения качества населения становится не менее острой, чем сокращение его численности.

Политика государства, в том числе затраты на национальный проект "Здоровье", дали пока только один осязаемый результат – даже в самых проблемных регионах

¹ Показатели душевого ВРП и душевых денежных доходов населения скорректированы на ценовые различия в регионах.

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

На уровень и динамику второго важнейшего международного индикатора – младенческой смертности – воздействует не менее сложный комплекс факторов, но результаты этого воздействия оказались 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 богатеющее 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 пространственного 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 фундаментальной 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 (см. рис. 3). Небольшой 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 демографы: такое стимулирование приводит прежде всего к росту рождаемости в маргинальных и низкодоходных группах населения, где риск смертности новорожденных заведомо выше. Группы риска неравномерно концентрируются в разных регионах, поэтому еще одним результатом становится увеличение региональных различий в младенческой смертности. Разрыв показателей пяти лучших и пяти худших регионов за 2004–2006 гг. вырос с 2,9 до 3,8 раз. 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 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 выросла детская инвалидность. Дальнейшее снижение младенческой и материнской смертности потребует не только медицинских мер, но также изменения базовых ценностей и образа жизни семей, особенно в слабо-развитых и депрессивных регионах.

Принято считать, что корень социальных проблем – в низких доходах, с ростом доходов повысится и качество населения. В долгосрочном периоде такая взаимосвязь существует, но нельзя забывать о роли социокультурной среды, крайне важной для России, у нас многие регионы и города плохо приспособлены для полноценной жизни. В результате рост доходов без модернизации образа жизни может снижать качество населения. Например, проблема СПИДа и наркомании как основного канала распространения инфекции наиболее сильна в богатых регионах и городах, особенно в ресурсодобывающих, без достаточно развитой социальной среды (Иркутская, Самарская, Свердловская области, Ханты-Мансийский АО и др.). Это проблема "потерянного" поколения – молодежи из небедных семей, но без развитых потребностей и мотиваций.

В таких семьях высокие доходы не направляются на развитие человеческого капитала. Темпы роста численности инфицированных ВИЧ остаются высокими, география расширяется, поэтому качество молодого населения даже богатых регионов может снижаться.

В целом проведенная диагностика, в том числе расчет коэффициентов Джини для регионального неравенства (см. рис. 3), демонстрируют неоднозначную картину. Рост экономических различий продолжается. Снижение коэффициента Джини для душевого ВРП в 2006 г. обусловлено исчезновением данных по слабо развитым автономным округам, которые были объединены с "материнскими" территориями, а не сменой тренда, оно имеет чисто статистический характер. Региональные различия в уровне безработицы также растут. Коэффициент Джини для доходов, уровня бедности и социально-демографических индикаторов стабильного тренда не показывает. Тенденции меняются под воздействием многих факторов, включая политику федеральных властей, и в этой связи особо следует отметить начавшийся рост региональных различий в младенческой смертности.

Региональные социальные различия можно оценить и с помощью индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП), разработанного Программой развития ООН. Это интегральный показатель, состоящий из трех компонентов: дохода (валового регионального продукта на душу населения), долголетия (ожидаемой продолжительности жизни при рождении) и уровня образования, измеряемого грамотностью взрослых и охватом образованием детей и молодежи.

В 2005 г. Россия занимала 67 место в рейтинге ИРЧП, но впервые вошла в группу развитых стран (индекс более 0,800). Однако региональные различия ИРЧП огромны и продолжают расти. Москва сопоставима с Чехией и Мальтой, Тюменская область – с Венгрией и Польшей, Санкт-Петербург и Татарстан – с Болгарией, при этом вторая столица заметно уступает странам Балтии. Слабейшие регионы России (республики Тыва и Ингушетия) сопоставимы с Монголией, Гватемалой и Таджикистаном.

Картина ИРЧП не совпадает со сложившимся стереотипом, что есть Москва и вся остальная Россия. Около 15% населения страны живет в субъектах РФ с показателем индекса, соответствующим уровню развитых стран (значение выше 0,800). Помимо Москвы, это Тюменская область (за счет автономных округов), Санкт-Петербург и Татарстан. Лидеры практически не меняются, это крупнейшие агломерации и ведущие экспортно-ресурсные регионы. В крупнейших агломерациях будут и дальше концентрироваться качественные человеческие ресурсы, для Тюменской области это менее вероятно (слишком сильна зависимость ее развития от цен на нефть), а для Татарстана, скорее, можно говорить о лучших возможностях сохранения собственных человеческих ресурсов, чем о концентрации внешних, из других регионов.

Остальные регионы, скорее всего, будут отдавать человеческие ресурсы в миграционном обмене. Для регионов с низким ИРЧП, где живет только 6% населения, это просто неизбежно, и скорость будет расти год от года. Для многочисленных регионов медианной ("срединной") группы с показателями ИРЧП ниже среднероссийских, к которой относится более двух третей регионов и населения страны, наиболее вероятен тот же прогноз, хотя темпы развития процесса будут зависеть от жизнеспособности их региональных центров, возможности стягивать человеческие ресурсы своей внутренней периферии и удерживать собственное население. Все это означает, что под влиянием объективных факторов качество населения регионов будет различаться еще сильнее, если этому не будет противостоять эффективная социальная политика.

Можно ли смягчить пространственное социальное неравенство?

Мировой опыт не дает однозначного ответа на этот вопрос. Региональная политика ЕС, нацеленная на ускорение экономического роста отстающих регионов внутри стран, с тем чтобы его "плоды" способствовали росту доходов населения, проявила свою неспособность добиться поставленной цели. Трудноисполнимым оказался базо-

вый посыл такой политики – привлечь бизнес в регионы с худшими условиями для развития. Широко применявшиеся институциональные механизмы стимулирования инвестиций (налоговые льготы и каникулы) и инвестиции в инфраструктуру оказались недостаточным аргументом для бизнеса при выборе мест локализации активов. В отличие от дела выравнивания регионов, схожая политика в отношении менее развитых новых стран ЕС дала позитивные результаты, сократив различия между ними и более развитыми странами. И это было достигнуто благодаря опережающему развитию сильных регионов новых членов ЕС. Этот неоднозначный опыт мало известен в России, хотя он очень важен в условиях усиления инвестиционных возможностей государства.

Тем не менее в ранее упомянутом Докладе Всемирного банка за 2009 г., посвященном пространственному развитию, показано, что социальное неравенство может снижаться. Во многих развитых странах Европы уже произошел перелом негативной тенденции роста социального неравенства регионов и началось некоторое смягчение различий. Это оказалось возможным только при достижении достаточно высокого уровня экономического развития, обеспечившего необходимые финансовые ресурсы для перераспределения. Основным механизмом стала очень затратная политика масштабного перераспределения социальных трансфертов более бедным слоям населения, давшая дополнительный эффект в виде некоторого сглаживания региональных различий в доходах населения. Адресатом такой политики был не регион, а население (домохозяйства).

Судя по этому опыту, важнейшим механизмом смягчения социального неравенства регионов должна стать не региональная, а социальная политика государства, обеспечивающая выравнивание доходов населения с помощью социальных трансфертов. Примером заметного смягчения различий может служить Франция с ее традиционно сильной социальной политикой, хотя, например, 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 [Мартин, 2008].

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, минимальных. Для перелома тренда и некоторого снижения социального неравенства регионов нужны два условия – достаточно высокий уровень экономического развития и сильная, эффективная перераспределительная социальная политика государства, в том числе направленная на рост человеческого капитала. Еще раз подчеркну, именно сильная социальная политика, а не региональная, обеспечивает более значимый эффект смягчения пространственного социального неравенства.

Оценим сначала экономические условия. Душевой ВВП России приблизился в 2007 г. к 14 тыс. долл. по паритету покупательной способности (ППС), а в исследовании Всемирного банка показано, что смена тренда в развитых странах Европы начала, хотя и слабо, проявляться при душевом ВВП более 10 тыс. долл. Однако обольщаться не стоит, ведь среднероссийский душевой ВВП означает "среднюю температуру по больнице" – среднее между Москвой, экспортными регионами и доминирующей массой менее развитых остальных. ВВП большинства регионов России пока ниже гипотетического "стартового" порога в 10 тыс. долларов ППС.

Пороговый уровень душевого ВВП, необходимый для перелома тренда, будет выше и по причине сильных барьеров развития. Самый очевидный и объективный – барьер пространства (низкой плотности населения, слабо развитой инфраструктуры и явно недостаточной сети городов-центров), что повышает стоимость социальных расходов государства. Не менее сильный барьер – значительная поляризация населения по доходу, замедляющая модернизацию образа жизни и снижающая доступность социальных услуг для существенной части россиян. В пространственной проекции это про-

является в сильных региональных различиях качества населения, в "веере" изменений образа жизни в регионах и поселениях в диапазоне от ускоренной модернизации до деградации.

Второе условие – масштабная и эффективная социальная политика. Рост размеров перераспределения в России очевиден, но для достижения эффективности не удастся преодолеть несколько важных барьеров. Сохраняется институциональный барьер сверхзатратных механизмов – преимущественно неадресного характера социальных трансфертов и, в целом, неэффективного расходования бюджетных средств, преимущественно на поддержание социальной инфраструктуры. Вторым барьером на пути смягчения пространственных социальных различий остаются некомплексность и невнятные цели социальной политики, попытки решать с ее помощью конъюнктурно-политические задачи. Это характерно и для федеральных, и для региональных властей. Пока барьеры целей и инструментов не будут преодолены, к более жестким объективным барьерам бессмысленно даже подступаться.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Зайончковская Ж.А. Прогноз миграций в России // Российское экспертное обозрение. 2007. № 1–2.

Мартин Ф. География неравенства в Европе // SPERO. Социальная политика: рекомендации, экспертизы, обзоры. 2008. № 9.

Неравенство и смертность в России. М., 2000.

Krugman P.R. Geography and Trade. Cambridge (Mass.), 1991.

© Н. Зубаревич, 2009