

Неравенство доходов населения: пространственная проекция

Территориальное неравенство является не только проблемой, но и фактором развития | **НАТАЛЬЯ ЗУБАРЕВИЧ**

Помимо колоссального социального расслоения по доходам для России характерны заметные территориальные различия. Это видно невооруженным глазом, достаточно отъехать от Москвы на сотню-другую километров. Масштабы территориального неравенства в уровне жизни велики, с этим трудно спорить. Насколько они объективны и что с этим делать?

Начнем с того, что неравенство доходов населения регионов и муниципалитетов — следствие экономического неравенства. Международные исследования показывают, что в странах догоняющего развития, к которым относится и Россия, территориальное экономическое неравенство не только велико, но и растет, поскольку быстрее развиваются регионы с конкурентными преимуществами, что ускоряет развитие всей страны. В таких странах приоритеты выравнивания находятся на втором плане: важнее догонять, делая ставку на сильные регионы. Территориальное неравенство прежде всего рассматривается как угроза целостности страны и социально-политической стабильности, но если эти риски невелики, то смягчение неравенства не входит в число первоочередных задач.

В развитых странах рост экономического неравенства регионов замедляется и даже прекращается по объективным причинам: везде высок уровень человеческого капитала и качества институтов, развита инфраструктура. Возможно даже некоторое смягчение территориальных различий благодаря тому, что появляются новые центры роста, поддерживается и стимулируется развитие более слабых регионов¹. Однако даже при масштабной выравнивающей региональной политике, которая проводится в странах ЕС, ее успешность весьма относительна, что доказано рядом исследований².

Социальное неравенство, измеряемое разницей в доходах населения, зависит не только от различий в экономическом развитии регионов, но и от перераспределительной политики. В развитых странах с сильной социальной политикой, нацеленной на поддержку бедных групп населения, доля которых всегда выше на менее развитых территориях, межрегиональное неравенство доходов населения сокращается. Примером может служить Франция³, Швеция и другие страны континентальной Европы. Однако в развитых странах англосаксонского мира (США, Великобритания)

смягчения межрегиональных различий по доходам населения не происходит, поскольку приоритет социального выравнивания в этих странах менее значим, а масштабы перераспределения и социального выравнивания не столь велики. Ставка делается на самостоятельную мобильность населения: люди перемещаются из депрессивных районов туда, где есть работа и больше возможностей зарабатывать.

По масштабам экономического и социального неравенства Россия относится к странам догоняющего развития, но задача территориального выравнивания остается для нее одной из важнейших. В основном это продолжение советских традиций выравнивания, но кроме того, сейчас мы ориентируемся и на страны континентальной Европы, на их модель государства всеобщего благосостояния. К каким результатам это приводит в нашей стране и как их измерить?

Проблемы измерения межрегионального неравенства доходов

Начнем с того, что качество российской статистики доходов и уровня жизни низкое. Она дает весьма приблизительное представление о том, как живет население в разных регионах и городах. Существует несколько причин, почему возникают трудности, связанные с измерением уровня и структуры доходов домохозяйств в регионах и муниципалитетах:

- при наличии значительного теневого сектора экономики все статистические измерения доходов населения дополняются дооценками и в целом недостаточно точны, прежде всего на региональном уровне;
- проблемой региональных измерений является недостаточная выборка бюджетных обследований домохозяйств, проводимых Росстатом, что также приводит к искажениям;

- на муниципальном уровне (по городам и районам) доходы населения вообще не измеряются статистикой, собираются только данные о заработной плате по крупным и средним предприятиям и организациям, без учета малого предпринимательства;
- сложно измерить натуральные поступления от личного подсобного хозяйства, немаловажные для горожан и критически важные для сельского населения, особенно в регионах с благоприятными почвенно-климатическими условиями;
- цены на товары и услуги различаются в регионах России более чем в три раза, поэтому доходы населения необходимо корректировать с учетом стоимости жизни*, при этом разные способы корректировки дают разную региональную дифференциацию цен; особенно велики различия в оценке удорожания жизни в северо-восточных субъектах РФ и в федеральных городах.

Проблемы качества региональной статистики доходов усугубляются сложностью совокупного учета всех компонентов, влияющих на положение домохозяйств, а не только текущих доходов. Помимо денежных доходов домохозяйства получают различные социальные трансферты в виде льгот и бесплатных общественных благ, которые также нужно учитывать в оценках совокупного потребления. Кроме того, уровень жизни домохозяйств зависит от наличия сбережений, накопленного недвижимого и движимого имущества: жилья, дач, автомобилей и других предметов длительного пользования.

Статистические проблемы велики, поэтому к измерениям и оценкам неравенства

* Для этого используются показатели стоимости прожиточного минимума в регионе или стоимости фиксированного набора товаров и услуг для межрегиональных сопоставлений, измеряемые Росстатом.

денежных доходов населения регионов нужно относиться с осторожностью. Тем не менее работать с этими данными необходимо, ведь даже неточная статистическая информация позволяет выявить тренды, если методика измерений не менялась.

Вторая трудность — методическая: как точнее измерить неравенство? Чаще всего используется коэффициент фондов (соотношение доходов 10 проц. населения с самыми высокими доходами и 10 проц. населения с самыми низкими доходами), но он измеряет только неравенство «по краям». Коэффициент вариации показывает разброс характеристик всего массива данных «от середины». Индекс Джини (коэффициент Лоренца) оценивает равномерность распределения, и он более чувствителен к неравенству и подвижкам в средней части ранжированного ряда.

В данной статье расчеты неравенства проводились разными способами: коэффициент фондов применялся для измерения неравенства доходов населения внутри регионов, а адаптированный индекс Джини — для измерений межрегионального и межгородского неравенства **. Индекс Джини рассчитывался с процедурой «взвешивания» показателей регионов по численности населения, поскольку невзвешенные измерения искажают степень неравенства из-за очень дробного административно-территориального деления России и неравноценности субъектов РФ по численности населения. Такая же процедура применялась и для городов.

Межрегиональное неравенство: масштабы и динамика

Измерение масштабов межрегионального неравенства по доходам населения требует, чтобы учитывался ценовой фактор. В ниже-

** Расчеты индекса Джини проведены доцентом географического факультета МГУ Сергеем Сафоновым, которому автор выражает искреннюю благодарность.

приведенных расчетах среднедушевые денежные доходы населения соотнесены со стоимостью регионального прожиточного минимума. Лидером была и остается Москва: в 2000-х годах среднедушевые доходы населения столицы превышали прожиточный минимум в 5–6 раз (в среднем по России — в 3,2 раза в 2012 году). Однако уровень среднедушевых доходов москвичей завышен: в методике измерения доходов населения Росстат применяет дооценки, учитывая объем товарооборота розничной торговли и покупки валюты, хотя в российской столице покупки делают не только ее жители, но и многочисленные приезжие. В 1990-е и начале 2000-х сопоставимыми с Москвой лидерами были богатые нефтегазодобывающие округа Тюменской области — Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий. Однако в 2012 году соотношение доходов и прожиточного минимума в них составило только 3,5–4 раза, поскольку доходы населения росли медленнее из-за изъятия нефтяной ренты в федеральный бюджет. Появились новые лидеры: соотношение среднедушевых денежных доходов населения и прожиточного минимума в Санкт-Петербурге (4,5 раза) превысило показатели важнейших нефтегазодобывающих регионов. Произошло это вследствие перевода во вторую столицу штаб-квартир крупных компаний и в результате увеличения числа высокооплачиваемых рабочих мест в других секторах экономики. Заметно выросло соотношение доходов и прожиточного минимума в Московской и Свердловской областях (3,7 раз). Еще примерно в десятке развитых регионов соотношение душевых доходов и прожиточного минимума выше среднего по стране, в основном это регионы с экспортными отраслями промышленности и относительно невысоким прожиточным минимумом (республики Татарстан, Башкортостан, Белгородская, Кемеровская области и др.).

Почему лидеров так мало? Дело в том, что среднероссийский показатель завышен из-за доходов москвичей: на жителей столицы приходится почти 20 проц. всех денежных доходов россиян. Медианное соотношение для регионов России в 2011 году составляло 2,7 раз (при среднем показателе по РФ 3,2 раза), то есть 83 проц. от среднего. В России по доходам населения больше всего «средняков», более чем в половине субъектов РФ соотношение доходов и прожиточного минимума составляет 75–99 проц. от среднероссийского.

Экономический рост 2000-х и перераспределительная политика сделали свое дело: регионов с низким уровнем доходов населения стало намного меньше (см. рисунок 1 на с. 51). К 2011 году в России остались только два региона с минимальным соотношением доходов и прожиточного минимума (менее 2 раз), это республики Тыва и Калмыкия. Для

сравнения, в 2002-м такие показатели имели более 75 проц. субъектов РФ, в 2005 году – более трети. Отчасти изменилась и география аутсайдеров: в их числе по-прежнему депрессивные регионы Европейской России (Ивановская, Владимирская области) и востока страны (Алтайский край, Амурская область, Еврейская автономная область), менее развитые республики Поволжья (Мари Эл, Мордовия и Чувашия) и Сибири (Тыва и Алтай). Однако большинство республик Северного Кавказа покинули группу аутсайдеров (данные о доходах населения Чечни не публикуются). Отчасти это свидетельствует об особом внимании со стороны федеральных властей к проблемной территории, но не меньший вклад внесли методические ухищрения Росстата: статистические дооценки скрытой оплаты труда в Дагестане и Ингушетии составляют до половины всех доходов населения (в среднем по России – 27 процентов).

Рисунок 1



Источник: Расчеты автора по данным Росстата

В конце 2000-х экономический рост и особенно рост цен на нефть затормозились, поэтому межрегиональный выравнивающий эффект все менее заметен: распределение регионов по соотношению среднедушевых денежных доходов населения и прожиточного минимума за 2008–2011 годы почти не изменилось (см. рисунок 1 на с. 51).

Важный фактор межрегионального неравенства доходов населения — дифференциация заработной платы. За 2000–2012 годы межрегиональные различия в заработной плате сократились с 10,2 до 4,6 раз (в регио-

венство снижалось (см. рисунок 2 на с. 53). Изменение тенденции вполне объяснимо. Получив огромные дополнительные доходы, федеральные власти резко увеличили масштабы перераспределительной политики и финансовой помощи менее развитым регионам. Социальные расходы бюджета субъекта РФ учитываются в ВРП как производство социальных услуг, поэтому душевой ВРП слабых регионов рос быстрее, поскольку доля оплачиваемых из бюджета социальных услуг в их ВРП максимальна. Кризис 2009 года почти не затронул высоккодотационные

“Смягчению неравенства способствовал опережающий рост оплаты труда в бюджетной сфере и в сельском хозяйстве”.

нах с крайними показателями), а для пятерки регионов с максимальными и минимальными показателями — с 6,8 и до 3,8 раз. Смягчению неравенства способствовал опережающий рост оплаты труда в бюджетной сфере и в сельском хозяйстве, именно в этих отраслях концентрируются занятые в менее развитых регионах.

Помимо простейших методов оценки неравенства по доходам путем сопоставления статистических показателей, есть и более строгие математические методы измерения. Количественных исследований межрегионального неравенства в России пока немного, в основном это измерение экономического неравенства⁴ или анализ методик таких измерений⁵. Результаты неоднозначны, поскольку тренды межрегионального экономического неравенства в последние два десятилетия менялись: после кризиса 1998 года и до бума нефтяных цен оно росло, быстрее развивались регионы с конкурентными преимуществами. На пике нефтяных цен в середине 2000-х и затем в период нового кризиса 2009 года межрегиональное нера-

венство снижалось (см. рисунок 2 на с. 53). Однако в целом за весь постсоветский период экономическое неравенство российских регионов по душевому ВРП усилилось⁶.

Сравнение России с другими крупными странами СНГ показывает, что с конца 1990-х общим трендом для России, Украины и Казахстана был рост экономического неравенства. В двух последних странах он продолжался до начала кризиса 2008–2009 годов. В России этот тренд был менее устойчивым и раньше сменился небольшим снижением неравенства под влиянием масштабной перераспределительной политики государства (см. рисунок 2 на с. 53). В двух других крупных странах СНГ тенденции экономической дивергенции регионов были более явными вплоть до кризиса. В Казахстане это стало следствием доминирования сырьевой экономики, что усиливает региональное неравенство, и меньших масштабов перераспределения в пользу бедных регионов, так как огромный объем средств направлялся

на строительство и развитие новой столицы – Астаны. На Украине рост неравенства обусловлен значительно меньшей централизацией и слабой выравнивающей политикой государства в условиях политической нестабильности. Таким образом, две крупные страны СНГ вписываются в общий для стран догоняющего развития тренд, предполагающий рост экономического неравенства, а Россия – не совсем.

Исследований неравенства регионов по более широкому кругу индикаторов, включая доходы населения и заработную плату, еще меньше ⁷. Расчеты межрегионального неравенства по доходам населения и заработной плате с помощью адаптированного индекса Джини показывают, что в России оно было максимальным среди крупных стран СНГ (см. рисунок 2 на с. 53). Однако это неравенство устойчиво сокращалось, особенно быстро – на пике нефтяных цен в 2005–2008

годах. Как уже говорилось выше, причина этого заключалась в возросших масштабах перераспределительной политики государства. Рост заработной платы бюджетников и увеличение социальных выплат низкодоходным группам населения, доля которых выше в слабо развитых регионах, попутно сокращали и межрегиональное неравенство по доходам. Неравенство по доходам уменьшалось и благодаря опережающему росту пенсий, что повлияло на душевые доходы в средне- и менее развитых регионах Центра и Северо-Запада с наиболее постаревшим населением и максимальной долей пенсионеров.

Неравенство российских регионов по заработной плате сокращалось только с 2002 года, когда было проведено первое значительное повышение заработной платы бюджетникам. И в дальнейшем зарплатки в бюджетной сфере росли быстрее, чем в частном секторе экономики. Это способствовало сни-

Рисунок 2



Источник: расчеты по данным Росстата, статистических органов Украины и Казахстана (на Украине в 2002 году резкое сокращение межрегионального неравенства по доходам населения обусловлено изменением методики статистического измерения доходов)

жению межрегионального неравенства, так как доля занятых в отраслях бюджетного сектора в слаборазвитых регионах выше по причине дефицита иных рабочих мест. Расчеты показывают, что межрегиональное неравенство по уровню бедности также сокращается, но медленно. Это следствие двух факторов: существенной внутрирегиональной дифференциации населения по доходам и недостаточной нацеленности социальной политики

на поддержку бедного населения (на адресные пособия бедным приходится только четверть всех социальных выплат).

В целом за 1998–2011 годы различия регионов России сократились по всем индикаторам уровня жизни: доходам, заработной плате и уровню бедности. Сокращается и неравенство в потреблении, измеряемое душевым оборотом розничной торговли. Смягчение региональных различий в дохо-

Таблица 1

РЕГИОНЫ С МАКСИМАЛЬНЫМИ И МИНИМАЛЬНЫМИ ЗНАЧЕНИЯМИ КОЭФФИЦИЕНТА ФОНДОВ (СООТНОШЕНИЯ ДОХОДОВ 10 ПРОЦ. НАСЕЛЕНИЯ С САМЫМИ ВЫСОКИМИ ДОХОДАМИ И 10 ПРОЦ. НАСЕЛЕНИЯ С САМЫМИ НИЗКИМИ ДОХОДАМИ), РАЗ					
	2002	2007	2009	2010	2011
Российская Федерация	14	16,8	16,7	16,5	16,2
Регионы с максимальными значениями					
г. Москва	51	41,7	32,9	28,2	27,3
Тюменская область	20,3	22,8	21,6	20,1	19,7
г. Санкт-Петербург	9,8	19,9	19,7	19,8	19,4
Самарская область	16,9	20,9	20,7	20,6	19,4
Ненецкий АО	16,3	22,2	19,8	19,8	19,3
Ямало-Ненецкий АО	18,2	19,8	18,2	17,8	18,1
Пермский край	14	18,3	17,9	17,9	17,3
Красноярский край	13,9	18,1	17,4	17,4	17,3
Башкортостан	11,3	17,6	18,6	17,6	17,2
Свердловская область	10,4	18,3	17,9	18	17,2
Ханты-Мансийский	18,7	18,7	17,3	17	17,1
Регионы с минимальными значениями					
Республика Тыва	9,8	10,9	11,8	11,4	11,3
Алтайский край	10,8	12	10,7	10,9	11,3
Республика Северная Осетия	8,6	11,7	10,9	11,2	11,2
Владимирская область	7,1	9,5	10,5	10,8	11,1
Рязанская область	8,8	10,9	11,4	11,5	11,1
Карачаево-Черкесская республика	10,1	11,3	12	11	11
Чувашская республика	7,5	10,4	10,9	11,2	11
Костромская область	9,2	10,8	10,7	10,9	10,9
Кировская область	7,4	10,1	11,1	11,3	10,9
Волгоградская область	8,6	11,5	11,5	11,2	10,8
Ивановская область	7,4	9	10,2	10,4	10,7
Республика Карелия	8,8	10,4	10,4	10,7	10,6
Тверская область	7,3	9,4	10,1	10,5	10,2

Источник: данные Росстата.

дах и потреблении населения — результат «тучных лет» экономического роста, сверхцентрализации и возросшего перераспределения огромных нефтяных доходов.

Как выглядят российские тенденции на фоне других крупных постсоветских стран? В России региональное неравенство по доходам населения и заработной плате сократилось заметнее всего, что явилось результатом социальной политики государства, перераспределявшего огромную нефтяную ренту. В Казахстане процесс смягчения дифференциации регионов по душевым доходам населения начался только во второй половине 2000-х, а затем застопорился. Что касается заработной платы, то здесь этот процесс был выражен еще слабее. Такое положение дел связано с менее масштабной перераспределительной политикой и концентрацией высокооплачиваемых рабочих мест в новой столице, а также с низким уровнем жизни сельского населения, преобладающего в южных регионах Казахстана. Украина отличалась устойчивым ростом межрегионального неравенства доходов населения из-за слабой перераспределительной политики государства, однако неравенство по заработной плате, как ни странно, смягчалось. Такие расхождения объясняются низким качеством статистики и объективными трудностями: на Украине высока теневая занятость, массовый характер приобрели трудовые миграции в другие страны, особенно из западных регионов, а статистические измерения заработной платы фактически фиксируют межрегиональное выравнивание оплаты труда занятых в легальном секторе экономики, преимущественно в бюджетных отраслях.

Даже с учетом всех статистических искажений Россия выглядит «чемпионом СНГ» по сокращению межрегиональных диспропорций в доходах населения, хотя по-прежнему остается страной с сильной межрегиональной дифференциацией доходов и уровня жизни.

Внутрирегиональное неравенство доходов населения

Внутрирегиональное неравенство можно измерить с помощью коэффициента фондов — отношения доходов 10 проц. населения с самыми высокими доходами к доходам 10 проц. населения с самыми низкими доходами. Этот показатель оценивает различия только «по краям». Точность измерений невысока, но все же позволяет выявить диспропорции и динамику. Во-первых, внутрирегиональное неравенство населения по доходам максимально в наиболее развитых регионах: Москве, Санкт-Петербурге, в автономных округах Тюменской области и в Самарской области; коэффициент фондов в этих регионах достигает 18–27 раз (в среднем по России — 16 раз). Во-вторых, в период экономического роста во всех российских регионах, за исключением Москвы, внутрирегиональное неравенство доходов населения росло. Проще говоря, «платой за развитие» регионов стало усиление неравенства их населения по доходам.

Только в последние 2–3 года внутрирегиональное неравенство доходов населения стало сокращаться, для большинства регионов основную роль здесь сыграл экономический кризис. Но есть и другие факторы: снижение неравенства раньше началось там, где оно было максимальным — в Москве и нефтегазодобывающих автономных округах Тюменской области (см. таблицу 1 на с. 54) с самым высоким уровнем экономического развития и с сильной социальной политикой. Фантастические темпы изменения коэффициента фондов по доходам москвичей (с 51 раза в 2002-м до 41 раза в 2007-м и до 27 раз в 2011 году) вызывают очень большие вопросы. Однако сама тенденция снижения внутрирегионального неравенства по доходам населения, которая в последние годы наблюдалась в наиболее развитых регионах, вполне объяснима. Растущие доходы бюд-

жетов этих регионов позволяли проводить более масштабную выравнивающую социальную политику. Наиболее яркий пример — это московские надбавки к пенсии, на которые в 2011 году расходовалось почти 10 проц. огромного бюджета столицы. Автономные округа Тюменской области при относительно небольшой численности населения имеют возможность проводить активную перераспределительную политику в виде доплат к заработной плате занятым в бюджетных отраслях, многочисленных пособий и льгот. Эти примеры ничем не отличаются от федеральной социальной политики, когда снижение неравенства по доходам обеспечивается масштабным перераспределением. Однако только в бюджетах самых «богатых» регионов — Москвы, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов — есть средства на масштабную выравнивающую политику. Их опыт невозможно распространить на всю страну, так как у других регионов таких возможностей нет.

Неравенство российских городов по заработной плате

Неравенство городов России анализировалось в исследованиях Татьяны Нефедовой и Андрея Трейвиша⁸, но целью этих работ была интегральная оценка неравенства. Статистически неравенство городов по уровню жизни можно измерить только по показателю заработной платы, показатель доходов населения на муниципальном уровне не рассчитывается. Более доступны статистические данные по большим городам (по градостроительной классификации это города с населением свыше 100 тыс. жителей), они ежегодно публикуются в статистическом сборнике «Регионы России». В расчетах использована и полная база данных по всем городам страны, хотя она имеет много дефектов. Расчеты неравенства проведены для всех городов и отдельно — для больших

городов, чтобы выявить, как размер города влияет на дифференциацию заработков населения. Предполагалось, что в больших городах ощутимее преимущества агломерационного эффекта (концентрации населения и экономической активности, а также разнообразия видов деятельности), что способствует снижению неравенства. Очевидно, что в максимальной степени преимущества агломерационного эффекта проявляются в крупнейших городах страны — Москве и Санкт-Петербурге, где живет каждый девятый российский горожанин. Чтобы выявить влияние федеральных городов, неравенство по заработной плате измерялось и для всех городов, и с исключением федеральных.

Расчеты показали, что неравенство по заработной плате, измеряемое индексом Джини, для всех городов сопоставимо с межрегиональным неравенством по этому показателю (0,200–0,220). Динамика неравенства городов менялась: оно росло в период выхода из кризиса 1998 года, а в 2002-м, когда прошло первое значительное повышение заработной платы бюджетникам, заметно сократилось (см. рисунок 3 на с. 57). В последующие годы неравенство всех городов стабилизировалось, а в больших городах вновь росло. Почему дифференциация больших городов по заработной плате увеличилась в отличие от всего массива российских городов? Причину этого следует искать в том, что в федеральных городах, которые обладают максимальными преимуществами агломерационного эффекта и статуса, заработная плата существенно выше. При исключении федеральных городов отмечается устойчивое снижение неравенства и для всех городов, и для больших. Они становятся более однородными по заработной плате, но заметнее отстают от Москвы и Санкт-Петербурга.

Неравенство по заработной плате, измеряемое коэффициентом вариаций, снижалось более устойчиво за весь рассматриваемый

период благодаря опережающему росту заработной платы бюджетников, доля которых среди занятых выше в менее крупных городах. Но тенденции смягчения неравенства по заработной плате в городах в целом выражены слабее по сравнению с регионами России. Объяснение здесь простое: на динамику неравенства городов сильнее влияют две российские столицы.

Каковы последствия этих трендов для мобильности населения? Как уже отмечалось, большие российские города становятся все более однородными по заработной плате и одновременно все заметнее отличаются от Москвы и Санкт-Петербурга, поэтому федеральные города становятся более привлекательными для мигрантов. Любые попытки снизить миграционный приток в две российские столицы будут разбиваться о «скалы» серьезного неравенства по заработной плате, которое и стимулирует миграционный приток. До тех пор пока большие российские города, в первую очередь миллионники, не начнут сокращать отставание в заработной

плате от федеральных городов, перераспределение миграционных потоков вряд ли произойдет.

Еще один важный ракурс – динамика неравенства заработной платы в городах внутри каждого региона. Расчеты Георгия Куликова для больших городов Уральского и Приволжского федеральных округов⁹ показывают, что в период экономического роста 2000-х различия в заработной плате в региональных центрах и прочих городах региона менялись в пользу региональных «столиц». Это означает, что преимущество в заработной плате «богатых» городов экспортной промышленности, таких как Магнитогорск и Альметьевск, сокращалось, а отставание от региональных центров всех городов обрабатывающей промышленности и городов, утративших промышленные функции, нарастало. В период нового кризиса 2009 года, больше всего ударившего по промышленным городам, эти тенденции только усилились.

Опережающий рост заработной платы в региональных центрах объясняется не только

Рисунок 3



Источник: расчеты по данным Росстата

политикой государства (такое повышение заработной платы занятых в бюджетном секторе, особенно в госуправлении, за которым не может угнаться индустриальный бизнес), но и объективными тенденциями, связанными с более быстрым развитием сервисных функций в крупных городах — региональных центрах, с созданием в них новых, более высокооплачиваемых рабочих мест. В итоге привлекательность промышленных городов снижается, что стимулирует миграцию молодежи в региональные центры, которые все активней притягивают мигрантов из менее крупных городов своего региона наряду с мигрантами из депопулирующей сельской местности. Этому способствует экономический фактор миграций — усиление внутрирегионального неравенства городов по заработной плате.

Что будет дальше и что делать?

В современном мире есть два типа государств, способных снижать территориальное неравенство:

- экономически развитые социальные государства с сильной адресной социальной политикой;
- авторитарные и сверхцентрализованные политические режимы, получающие и перераспределяющие огромную сырьевую ренту.

И хотя по тенденциям смягчения межрегиональных различий доходов населения Россия похожа на развитые страны континентальной Европы, которые отличаются сильной социальной политикой, факторы смягчения неравенства иные: вместо увеличения адресной социальной поддержки бедных основным инструментом стало опережающее повышение заработной платы в бюджетном секторе, пенсий и социальных выплат населению, основанное на перераспределении нефтегазовой ренты. Но если рента перестает расти, сокращаются и возможности смягчать территориальное неравенство.

Еще один фактор, который способствует смягчению территориального неравенства доходов населения, — кризисные спады экономики. В России они в большей степени затрагивают развитые промышленные регионы, поскольку слабо развитые субъекты РФ получают немалые и стабильные трансферты из федерального бюджета. Однако «запас прочности» федерального бюджета снижается, а с ним уменьшаются и возможности перераспределения. В 2013 году экономика вновь загрузовала, нефтяные сверхдоходы не росли, поступления налога на прибыль — а это один из основных источников доходов бюджетов регионов, особенно развитых, — сократились на 20 проц. (январь—июль 2013-го к соответствующему периоду 2012 года). Кроме того, в последние годы резко замедлился и рост доходов населения.

Третий фактор — политика федеральных властей. С 2012 года, в соответствии с указами вновь избранного президента Путина, началось очередное повышение заработной платы работникам социальной сферы, теперь уже до средней зарплаты по региону. Основные расходы легли на региональные бюджеты. С одной стороны, реализация этих мер будет способствовать дальнейшему смягчению межрегионального неравенства доходов населения, но цена слишком велика: бюджеты большинства регионов, не имеющих средств на выполнение обещаний президента, утратят свою стабильность (произойдет разбалансировка доходов и расходов).

Данные Минфина подтверждают названные риски. Трансферты из федерального бюджета сократились на 15 проц. (январь—июль 2013-го к соответствующему периоду 2012 года), регионам все труднее найти финансовые источники для повышения заработной платы занятым в социальной сфере. Бюджеты регионов перегружены социальными обязательствами; в 2013 году доля соци-

альных расходов достигла почти двух третей всех расходов. В результате растет дефицит бюджетов, регионы все больше залегают в долги, рушится стабильность бюджетной системы субъектов РФ. Когда у бюджетов нет денег, выполнить президентские указы можно только существенно сократив занятость в бюджетном секторе, что негативно отразится на политической стабильности и уровне поддержки власти. Сокращение занятости в бюджетном секторе повышает спрос на альтернативные рабочие места, осо-

Что же можно предложить взамен? С одной стороны, Россия уже достигла того уровня развития, с которого в большинстве развитых стран началось замедление роста или даже смягчение межрегионального неравенства. По данным Мирового банка¹⁰, ресурсы для выравнивающей политики появляются при душевом ВВП свыше 10–15 тыс. долларов по паритету покупательной способности (ППС). В России он уже достиг 19 тыс. долларов ППС. С другой стороны, для снижения межрегионального неравенства по

“Бюджеты регионов перегружены социальными обязательствами; в 2013 году доля социальных расходов достигла почти двух третей всех расходов”.

бенно в менее развитых регионах, где таких рабочих мест мало. Прогнозируемый рост безработицы усилит межрегиональное неравенство по доходам населения.

Суммируя все вышеперечисленные факторы, можно ожидать, что в ближайшей перспективе тенденция смягчения межрегиональных различий доходов населения и заработной платы, скорее всего, приостановится. Основной причиной станет ухудшение экономической ситуации в стране и сокращение финансовых ресурсов для перераспределения. Политическая составляющая также сыграет свою роль: федеральные власти постепенно отказываются от прежнего общественного договора, подразумевавшего рост доходов населения в обмен на политическую стабильность (пассивность населения). Региональной проекцией такой модели управления страной стало территориальное выравнивание, проводимое авторитарной сверхцентрализованной системой управления с помощью перераспределения сырьевой ренты. Данная модель оказалась вполне успешной на коротком временном отрезке, но постепенно теряет актуальность.

доходам нужна эффективная и таргетированная социальная политика, нацеленная на поддержку бедных. Однако российские власти и общество пока не готовы ни к контролю доходов населения, без чего невозможна адресная поддержка бедных, ни к усилению перераспределения в пользу маргинальных групп населения, доля которых среди бедных растет по мере снижения уровня бедности. Эти барьеры выглядят еще более неприступными, чем тип политического режима, основанный на перераспределении ренты.

Неравенство городов по заработной плате можно рассматривать не только как социальный риск, но и как «мотор» территориальной мобильности городского населения. Если смотреть на проблему под таким углом зрения, становятся более очевидными и необходимые меры. Для развития городов нужна двухэтапная децентрализация, в результате которой полномочия и бюджетные ресурсы передаются из центра в регионы, а из регионов — в муниципалитеты. Она обязательно должна дополняться дерегулированием, то есть расширением самостоятельности регионов и муниципалитетов в принятии решений.

От этих мер в первую очередь выиграют крупные города, имеющие более значительные собственные (налоговые и неналоговые) доходы. Кроме того, возрастает конкуренция городов за инвестиционные и человеческие ресурсы. Те города, в которых быстрее реформируется институциональная среда, улучшаются условия и качество жизни населения, выигрывают. При децентрализации и усилении конкуренции население будет концентрироваться не только в федеральных, но и в других успешных больших городах с опережающим ростом заработной платы. Такая политика расширяет количество городов, способных стать «точками роста», что, в итоге, способствует модернизации всей страны.

Основной вывод банален, но непривычен для многих российских политиков: территориальное неравенство является не только

проблемой, но и фактором развития. Какой стороной оно ляжет — «орлом или решкой», зависит не только от политики российских властей, но и от готовности территориальных и городских сообществ к переменам. А с этим в России большие трудности. На всех уровнях преобладает старый революционный принцип — все отнять и поделить. И чем быстрее уйдет в прошлое генерация «отнимающих и делящих», тем эффективнее экономическое территориальное неравенство будет стимулировать развитие всей страны. Но в социальной политике приоритеты иные: необходимо инвестировать в человеческий капитал и модернизацию институтов в менее развитых регионах. Разумная власть пытается найти оптимальный баланс экономических и социальных приоритетов, что очень непросто, а власть неразумная шарахается из одной крайности в другую. ■

ПРИМЕЧАНИЯ ¹ World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. World Bank, 2009. (Мировой доклад о развитии 2009: Пересматривая экономическую географию. Мировой банк, 2009).

² См., например: *Martin P.* The Geography of Inequalities in Europe // *Swedish Economic Policy Review*. 2005. No. 12. P. 83–108.

³ Op. cit.

⁴ См., например: *Михеева Н.Н.* Анализ дифференциации социально-экономического положения российских регионов // *Проблемы прогнозирования*. 1999. № 5. С. 91–102; *Дробышевский С., Луговой О., Астафьева Е.* и др. Факторы экономического роста в регионах РФ. М.: ИЭПП, 2005; *Луговой О.* и др. Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах. М.: ИЭПП, 2007; *Лавровский Б.Л., Шильцин Е.А.* Российские регионы: сближение или расслоение? // *Экономика и математические методы*. 2009. Т. 45. № 2. С. 31–36.

⁵ *Глуценко К.П.* Методы анализа межрегионального неравенства по доходам: Учебное пособие / Новосибир. гос. ун-т. Новосибирск, 2010.

⁶ *Zubarevich N., Safonov S.* Regional Inequality in Large Post-Soviet Countries // *Regional Research of Russia (RRR)*. 2011. Vol. 1. No. 1. P. 15–26.

⁷ Обзор социальной политики в России: начало 2000-х / Под ред. Т.М. Малевой, Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимов и др. М.: НИСП, 2007; *Зубаревич Н.В.* Мифы и реалии пространственного неравенства // *Общественные науки и современность*. 2009. № 1. С. 38–53; *Зубаревич Н.* Регионы России: Неравенство, кризис, модернизация. М.: НИСП, 2010.

⁸ *Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И.* «Сильные» и «слабые» города России // *Полюса и центры роста в региональном развитии* / Под ред. Ю. Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 1998; *Они же.* Города и сельская местность: Состояние и соотношение в пространстве России // *Региональные исследования*. 2010. № 2 (28). С. 42–57.

⁹ *Куликов Г.К.* Крупные города — точки роста Урало-Поволжья // *Региональные исследования*. 2008. № 6. С. 42–53.

¹⁰ World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. World Bank, 2009.