

"РОССИЙСКИЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ: НОВАЯ ПЕРСПЕКТИВА"

Цели и задачи Программы

Благотворительная программа "Российские общественные науки: новая перспектива" существует с 1993 года. Эта программа ставит своей целью поддержку и стимулирование общественных наук в России и других странах СНГ. Она осуществляется Московским отделением Российского научного фонда при содействии Фонда Форда (США). Основными задачами Программы являются поощрение научных исследований, особо значимых для понимания современных общественных процессов в России, помощь молодым талантливым ученым, улучшение условий для научной деятельности в нестоличных вузах и исследовательских центрах, содействие появлению новых парадигм в российских общественных науках, укрепление взаимосвязей между различными научными центрами и учебными заведениями; расширение возможностей для участия молодых ученых в международных научных проектах.

Особое внимание обращается на поддержку молодого поколения ученых, женщин-исследователей и научных работников из региональных центров, так как именно эти категории оказались в настоящий момент в наиболее сложном финансовом положении. Программа не имеет политической направленности и не ставит своей целью поощрение исследований какой-то одной политической ориентации; она должна внести вклад в повышение уровня общественных наук в Российской Федерации, в сохранение и развитие российских научных традиций.

МО РНФ не несет ответственности за содержание публикуемых докладов, достоверность использованных в них материалов, а также выводы, обобщения, прогнозы и т.д., предлагаемые авторами.

Оригинальные тексты докладов были подвергнуты незначительным сокращениям и редакторско-корректорской обработке в соответствии с заключениями Международного экспертного комитета.

МОСКОВСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ РОССИЙСКОГО НАУЧНОГО ФОНДА

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО
ПЕРИОДА ПРЕОБРАЗОВАНИЙ
В РОССИИ**

**Сборник работ авторов,
получивших гранты
Московского отделения
Российского научного фонда
и Фонда Форда**

МОСКВА 1996 г.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЭКСПЕРТНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ В 1994-95 гг.

История

академик Б.В.АНАНЬИЧ	Санкт-Петербургский филиал Института российской истории РАН
профессор А. ДАЛЛИН	Стэнфордский университет (США)
д.и.н А.П. КОРЕЛИН	Институт российской истории РАН

Политология

профессор Т.КОЛТОН	Гарвардский университет (США)
к.и.н. А.В.КОРТУНОВ	Директор МО РФ
профессор М.МАКОЛИ	Оксфордский университет (Великобритания)

Социология

доктор С.БАКЛИ	Техасский университет (США)
к.ф.н В.Ф.КУЗНЕЦОВА	Уральский государственный экономический университет
профессор В.А.ЯДОВ	Институт социологии РАН

Экономика

профессор Г.ЛЕВИН	Пенсильванский университет (США)
д.э.н В.В.ПОПОВ	Академия народного хозяйства
профессор О.А.ТРЕТЬЯК	Санкт-Петербургский государственный университет

СОДЕРЖАНИЕ

Цапенко И. П. Социальные проблемы регионального развития России	5
Ивашиненко Н.Н. Формирование рынка ценных бумаг в Нижнем Новгороде: основы типологии инвестиционного повеления	19
Радаев В.В. Средние слои населения в России: стратегии сбережений	36
Палютина Е.В. "Торговые меньшинства": некоторые вопросы теории. Восприятие в общественном мнении (на примере Иркутска)	56
Гурко Т.А. Социально-экономические изменения в России и формирование семьи	71
Касимова Р.Г. Женщины на вредных, опасных и тяжелых производствах. Динамика переходного периода и концепция контролируемой занятости	79
Журавлев В.Ф. Причины бездомности сквозь призму биографического анализа.....	107

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Война в Чечне стала крайним проявлением региональных болезней, переживаемых российским обществом неурегулированности отношений между центром и регионами, усиления социально-экономического расслоения регионов, нарастания межнациональных противоречий и др. Без решения этих проблем - не бомбежками, а цивилизованными методами региональной политики под угрозой ставится само существование России как целостного государства.

* * *

Территориальная неравномерность, асинхронность социально-экономического развития, региональные различия в уровне и качестве жизни характерны практически для всех государств. Если в 60-е - 70-е годы западное общество переживало период относительной стабилизации и даже некоторого сглаживания региональных различий и уровне жизни, в 80-90-е годы наметилась тенденция к их усилению» в некоторых странах. Характерное для 60-70-х годов интенсивное наращивание бюджетных средств на региональные нужды сменилось в 80-е годы их рационализацией и сокращением. Это нанесло ощутимый удар по региональной политике: относительно других бюджетных статей государственные расходы на региональные нужды всегда занимали весьма скромное место, что было обусловлено компенсирующим характером региональной политики. Даже в период ее расцвета в 60-70-е годы они составляли в среднем 0,04-0,08% ВВП, в Великобритании максимум -0,5% ВВП.

Сказалась и переориентация государства с прямых рычагов социально-экономической поддержки регионов на косвенное стимулирование их внутреннего потенциала; с крупномасштабных региональных программ (полюсов роста и развития) - на локальные проекты обустройства и развития городов и территорий (инновационные центры, научные парки). Местные органы власти, получившие в ходе реформ беспрецедентные полномочия, стали, однако, все чаще сталкиваться с нехваткой финансовых средств для развития социальной сферы. Этим можно объяснить наметившуюся в 90-е годы тенденцию к пересмотру сложившихся подходов правящих кругов к осуществлению региональной политики. Например, в США вновь наращиваются инвестиции на финансирование жилищной сферы, медицинского обеспечения, охраны порядка в неблагополучных городах. Можно предположить, что на западе формируется некая, близкая к оптимальной, модель регионального развития и региональной политики, сочетающая широкие возможности саморегулирования и саморазвития регионов с ограничением роли центра задачами помощи неблагополучным регионам и координации социально-экономического развития территорий.

Механизм регионального развития и региональной политики в России имеет существенные отличия от западных моделей, предопределяемые социально-политическими и экономическими особенностями развития страны. В России традиционно был чрезвычайно велик диапазон региональных контрастов, вызванных "очаговым" характером российской экономики и различиями в уровне освоенности территорий, дифференциацией природно-климатических условий, разнообразием национально-культурных этносов, населяющих Россию, с их национально-демографическими этническими особенностями. В соответствии с господствовавшими в советский период идеологическими и экономическими доктринами региональная политика была подчинена задачам освоения новых территорий и подъема окраин, что обусловило огромные масштабы выделяемых на нее средств. Затраты на нужды регионального развития составляли в СССР в 70-80-е годы, по оценкам, примерно 6% ВВП, т.е. в 10-20 раз больше, чем в развитых странах¹.

Региональное развитие и региональная политика несли печать административно-командной системы, в первую очередь таких ее звеньев, как централизация регулирования, огосударствление экономики и социальной сферы и их финансирования, осуществлявшиеся в ущерб социальным инвестициям. Перераспределение значительной части доходов, собираемых в регионах, через центральный бюджет, финансирование социальной сферы по остаточному принципу, отсутствие специальных социальных программ, широкое использование административных рычагов регулирования без учета местных условий, гипертрофированная роль сферы общественного потребления и отсутствие рынка жилья, платных услуг в сфере образования, здравоохранения, привели к рассогласованию между важнейшими параметрами регионального развития, нарушению связи между уровнем экономического развития, денежных доходов и стандартами потребления, уровнем социально-бытового обслуживания населения и качеством жизни в целом, между затратами на воспроизводство рабочей силы и экономическими показателями производства в тех или иных региональных условиях.

Примером тому - районы нового освоения на севере и востоке России: интенсивный приток трудовых ресурсов в них искусственно стимулировался посредством централизованно устанавливавшихся унифицированных региональных надбавок ("северных коэффициентов" -от 1,15 до 2, а также "северных надбавок" в зависимости от стажа пребывания на Севере). В неблагоприятных климатических условиях высокие затраты на воспроизводство рабочей силы, связанные как с более высоким уровнем цен на потребительские товары, так и более высокой капиталоемкостью строительства, в том числе непромышленного, не оправдывались экономически, что исподволь создавало источник скрытой безработицы,

Население развитых в экономическом отношении восточных регионов с высокой, благодаря надбавкам, заработной платой во многих случаях, например в Омской и Кемеровской областях, имело, как

¹ Дмитриева О.Г. *Региональная экономическая диагностика*. С.-Пб., 1992, с.80.

показывают исследования О. Г. Дмитриевой, худшую обеспеченность жильем, средними школами, т.е. худшее качество жизни².

С другой стороны, как видно из исследований Института народно-хозяйственного прогнозирования РАН, в Северокавказском регионе, напротив, находившимся на низком уровне экономического развития и отличавшимся одним из самых низких уровней доходов, который обуславливался низкой заработной платой в сельском хозяйстве, легкой и пищевой промышленности, отмечались сравнительно высокое качество жизни, высокие индикаторы престижного потребления. В частности, Северный Кавказ находился среди лидеров по доле владельцев личных автомобилей среди населения: в Кабардино-Балкарии в 1990 г. приходилось 73 машины на 1000 жителей, тогда как в России в среднем -59. Этот феномен объяснялся межрегиональным перераспределением доходов через внутрисемейное потребление, отложенным потреблением возвращающихся мигрантов с Севера и Востока, а также развитием подпольной экономики и подсобных хозяйств³.

Несмотря на огромный объем выделяемых средств на нужды региональной политики, степень региональных различий в масштабах СССР продолжала нарастать или же отмечалось их некоторое сглаживание по отдельным параметрам. Кардинальное изменение основ региональной жизни в 90-е годы; экономический кризис и хозяйственная реформа, переустройство государства и появление на политической карте России новых общественно-государственных образований, процессы территориальной дезинтеграции и обособления, распад единого экономического и социального пространства, усиление межэтнических конфликтов, нарастание потоков вынужденной миграции - все эти и другие процессы не просто наложились на старые региональные проблемы, они создали уникальную региональную ситуацию, по-новому поставили в России сам региональный вопрос, придали ему особую социально-экономическую остроту и политический характер. Процесс формирования новой региональной структуры в России пока далек от своего завершения: в условиях переходного во всех отношениях периода под влиянием новых, в том числе и скрытых, факторов меняется роль и стратегия развития регионов, контуры политических, экономических, социальных тенденций регионального развития не имеют четких, завершенных очертаний.

Появление на месте безликой задавленной провинции новых самостоятельных субъектов со своими общественными интересами в корне изменило значение регионов в жизни страны: без учета их интересов стало не только невозможно принятие тех или иных политических, экономических и других решений на высшем уровне, но и немислимо сохранение России как федеративного государства.

Вместе с тем остаются неотрегулированными отношения между регионами, и в особенности, как показали события в Чечне, отношения

² Дмитриева О.Г., Указ. соч., с.95-106.

³ А.Арянин, Н.Ноздрина, О.Пчелинцев. Тенденции дифференциации российских регионов по душевым доходам. Доклад на 33 Конгрессе Европейской ассоциации региональной науки. 1993 г., Москва.

между центром и регионами, во главе угла которых стоит проблема разграничения полномочий и ответственности. Не отработан и механизм региональной политики. Законы о регионах и региональной политике пока не приняты. Федеративный договор 1992 г., подписанный 87 субъектами федерации и отклоненный Татарстаном и Чечней, не только не мог решить эту проблему, он содержал в своей основе иерархию несправедливостей политических и социально-экономических прав различных субъектов и не был подкреплён механизмом практической реализации.

Хотя с принятием Конституции 1993 г. была предпринята попытка заложить основы для справедливого территориального устройства, базирующегося на равенстве субъектов, для цивилизованной региональной политики государства, выполняющего функции координатора социально-экономического развития, до сих пор в России господствует этнократическая идеология и верх берут национально-территориальные принципы государственного строительства. Незавершённость процесса и несовершенство национально-территориального переустройства

государства питают тенденции к сепаратизму, республиканизации, стремлению выторговать себе как можно больше прав и льгот, что не способствует укреплению регионального союза.

В условиях экономического кризиса и хозяйственных реформ усиливается дифференциация и без того весьма неоднородного социально-экономического пространства России, сочетающего ареалы постиндустриального типа, как например Московская и Петербургская агломерации, так и зоны, находящиеся на доиндустриальной стадии развития, как Калмыкия и Тува. В рамках одного типа регионов по уровню экономического развития усиливаются различия, происходящие из того, являются эти регионы молодыми и быстро растущими или старыми, депрессивными. В особенно тяжёлом положении находятся регионы с высокой концентрацией депрессивных и конверсируемых отраслей, с критической экологической обстановкой, наиболее зависимые от поставок продукции из других регионов, т.е. имеющие ограниченные способности самообеспечения и саморегулирования. К таким регионам относится практически вся зона Севера, старопромышленные и наиболее милитаризованные районы Центра, Урала, юга Сибири и Дальнего Востока. С другой стороны, намечаются полюса роста в топливно-сырьевых районах Севера и Востока, использующих экспортные преимущества, потенциал частного предпринимательства, возможности экономического и политического давления на правительство, и в теплых сельскохозяйственных районах Юга и Запада России.

Различия стартовых условий вхождения в рынок, асинхронность, различия в темпах развития частного сектора дифференцируют регионы по уровню экономических преобразований. По данным Аналитического центра Администрации Президента РФ по социально-экономической политике, по интегральному показателю, включающему долю товарооборота в негосударственной форме собственности, число фермерских хозяйств, удельный вес приватизированных квартир в общем жилом фонде, лидируют Северный, Восточно-Сибирский, Северо-

Западный и Дальневосточный регионы, использующие преимущества своего положения (ресурсные, географические, экономические, исторические, научно-культурные) для налаживания связей с зарубежными странами. Среди территорий в первую очередь следует назвать Москву, Санкт-Петербург, Нижегородскую, Тверскую, Омскую, Сахалинскую области. В наименьшей мере процессом реформ затронуты Центральный и Поволжский регионы, внутреннее, глубинное положение которых затрудняет общение с зарубежными странами, вхождение в мировой рынок, а снижение уровня жизни повышает значимость государственных гарантий удовлетворения материальных потребностей и тормозит развитие рыночных ориентаций. Среди территорий наибольшим экономическим консерватизмом отличаются республики Северного Кавказа и многие районы Севера.

Наложение и переплетение социально-экономических и политических процессов ведет к новому социальному расслоению регионов. По типу основных социальных параметров, определяющих социальное положение территорий, регионы подразделяются на следующие группы. К числу наиболее неблагополучных в социальном отношении регионов относятся национальные территории Северного Кавказа ввиду крайнего обострения межнациональных противоречий и проблем рынка труда, а также регионы социального бедствия: Тува, Калмыкия, Забайкалье, 90% населения которых находится за чертой бедности. Учитывая вялое протекание экономических реформ, национально-демографические и социально-профессиональные

особенности населения, эти регионы имеют весьма ограниченные перспективы улучшения социально-экономического положения в ближайшие годы. Топливо-сырьевые регионы: Северный, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский страдают в первую очередь от отсутствия развитой социальной инфраструктуры, неудовлетворительного состояния рынка потребительских товаров, особенно северные районы, зависимые от их завоза. В крупных промышленных районах России: Центральном, Северо-Западном, Уральском тревожной проблемой становится широкое распространение неполной занятости, свидетельствующее в условиях экономической реформы об огромном потенциале скрытой безработицы. Сельскохозяйственные районы Центра и Юга России, относительно благополучные в социальном отношении до недавнего времени, начинают испытывать дестабилизирующее воздействие интенсивного притока вынужденных мигрантов из ближнего зарубежья, которое выражается в обострении проблем жилья, рынка рабочей силы и потребительских товаров, росте цен, особенно на недвижимость, ухудшении криминогенной обстановки.

Более подробную картину социального положения регионов дает анализ конкретных социально-экономических показателей. В сфере занятости для всех регионов России характерна устойчивая тенденция к ее сокращению, за исключением республики Алтай, Приморского края и Тюменской области, в которых отмечался ее рост, главным образом в связи с расширением занятости в кредитно-страховой сфере. Среди лидеров по темпам падения занятости на протяжении 1991-1992 гг.

прочные места заняли Москва, Санкт-Петербург, Магаданская область (в 1991 г. 4,7-6,5% при среднем по России 3,2%, в 1992 г. 7,3-12,8% при среднем 4%). Существенное снижение занятости в начале 90-х годов было зарегистрировано также в Московской, Сахалинской, Астраханской, Свердловской областях, Чечено-Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Мурманской области⁴.

Во всех регионах России отмечается стабильная тенденция к росту безработицы. По показателю уровня безработицы - доли официально зарегистрированных безработных в трудовых ресурсах среди крупных экономических районов в 90-е годы лидировали Волго-Вятский (3,66% по оценкам в 1994 г.), Центральный (3,72%), Северный (3,42%), Северо-Западный (2,86%) при среднем уровне по России 2,73%. Среди территорий, наиболее высоким уровнем безработицы в 1994 г. отличались Ивановская область (19,64%), Северная Осетия (13,69%), а также Ненецкий АО, Владимирская и Брянская области (более 8%). Судя по данным прогнозов, указанные регионы и территории останутся лидерами статистики по безработице и в 1995 г.⁵ По России около 40% безработных имеют высшее или среднее образование, в ряде же регионов: обеих столицах, Белгородской, Саратовской, Ульяновской областях и Калмыкии этот показатель доходит до 50-54%.

Основной причиной роста безработицы является высвобождение работников в связи с сокращением штатов предприятий. Наибольший процент высвобожденных работников в общей структуре безработных (при среднем по России на 1.1.1993 г. - 41,3%) наблюдается в зонах конфликтов, в районах активного проведения экономических реформ: в Карачаево-Черкессии (85%), Москве (77,1%), Краснодарском (71,9%), Приморском (71,6%) краях. Наименьший - в Карелии (13%), Ивановской (19,6%), Ярославской (21,2%) областях. В Алтае, Сахае, Дагестане, напротив, высока доля безработных, которые не смогли найти работу после окончания учебы - в 1,5-2 раза выше, чем в среднем по России, что сказывается и на среднем возрасте безработного на указанных территориях - 29-32 года. На Северном Кавказе возможность трудоустройства очень низка: в республиках Адыгея и Дагестан на одно вакантное место претендуют от 11 до 33 человек⁶.

Помимо явной безработицы растет и скрытая безработица, особенно на Северном Кавказе и в Центральной России. В Чувашии и Мордовии неполная занятость в промышленности достигает, по оценкам, 30-32% (в России в среднем 8-17%)⁷.

На фоне повсеместного роста безработицы, относительной трудоизбыточности подавляющего большинства территорий отмечается превышение спроса над предложением рабочей силы в ряде регионов. По данным федеральной службы занятости, оно составляло на 1 августа 1992 г. в Тюменской области - 10,2 тыс.чел., Тульской 3,35 тыс., Республике

⁴ Показатели социального развития Российской Федерации и ее регионов. М., Госкомстат, 1993, с.56-58.

⁵ Коммерсант, 1995, N 1, с.59.

⁶ Деловой мир, 30.05 - 5.06.1994.

⁷ Деловой мир, 12.1.1994.

Саха 2,1 тыс., Волгоградской области 1 тыс. чел⁸. Эти данные красноречиво свидетельствуют о наличии выраженного структурного фактора безработицы. Отсутствие федерального рынка рабочей силы и свободы смены места жительства делает проблемы рынка рабочей силы прежде всего региональными проблемами.

Динамика занятости и безработицы не имеет выраженной обратной связи. Отсутствие соответствия между темпами роста безработицы и темпами падения занятости вероятно обусловлено неконтролируемыми переливами трудовых ресурсов, недостатком ясности на местных рынках труда.

Доля безработных, получающих пособия, среди лиц, признанных безработными, возросла в России с начала 1992 г. до начала 1993 г. с 19,6 до 64,3%. Однако в ряде регионов устойчиво эти показатели отстают от среднероссийских: в Ставропольском крае (4% и 26,5% соответственно), Республике Коми (6,6% и 48,2%), Мурманской (4,2% и 35,3%), Орловской областях (5,1% и 51%)⁹.

По уровню доходов на передний край выдвинулись топливно-сырьевые районы, что обусловлено резкими изменениями в структуре заработной платы в связи с отменой государственного контроля над заработками, стремительным опережением зарплаток в добывающих отраслях над оплатой труда в перерабатывающих отраслях, сфере социальных услуг, финансируемых из госбюджета, неконтролируемым ростом доходов в частном секторе. Например, в Красноярском крае разрыв в заработках в газодобывающей и стекольной промышленности составил в конце 1992 г. 25,9 раз, в Липецкой и Тульской области разрыв в оплате труда в цветной металлургии и лесной и деревообрабатывающей - 8,5 раз.

В Дальневосточном, Северном и Западно-Сибирском крупных экономических районах в 1993-94 гг. превышение уровня денежных доходов на душу населения над среднероссийским составило 45-55%. В октябре 1994 г. самые высокие денежные доходы в среднем на душу населения были в Магаданской области (649 тыс.руб.), Тюменской области (472 тыс. руб.), Камчатской области (422 тыс.руб.). В Северо-Западном, Северо-Кавказском, Центрально-Черноземном, Волго-Вятском районах уровень доходов на душу населения на 25% ниже среднероссийского. В группу регионов с самым низким уровнем доходов в октябре 1994 г. входили Кабардино-Балкария, Чувашская и Мордовская республики, Пензенская, Новосибирская, Астраханская области (102-117 тыс.руб.).

Вместе с тем наметившееся в начале 90-х годов перемещение денежной массы (в виде текущих доходов населения) из европейских районов па восток, сменилось в 1994 г. тенденцией к нарастанию концентрации денежных средств в районах активного проведения рыночных реформ. В 1994 г. наибольший рост номинальных доходов населения наблюдался в Москве и Московской области, Санкт-Петербурге (в 5-6 раз). Самые низкие темпы увеличения доходов были характерны для территорий Восточно-Сибирского и Дальневосточного регионов (101-

⁸ *Развитие экономических реформ в России. М., Госкомстат, 1993, с.85-88.*

⁹ *Показатели социального развития Российской Федерации и ее регионов, с.67-72.*

113%), а в Камчатской области номинальные доходы населения даже понизились. В результате отмечавшееся в предыдущие годы увеличение разрыва в среднедушевых денежных доходах бедных и богатых регионов сменилось его некоторым уменьшением: с 5,5 в 1993 г. до 4,5 в 1994 г.¹⁰.

В октябре 1994 г. на Москву и Московскую область, сосредоточивавшие 10,4% российского населения, приходилось 20,7% всех денежных доходов. Это обуславливалось сосредоточением в Москве ведущих финансовых институтов, в которых заняты наиболее высокооплачиваемые категории населения, активной деятельностью коммерческих структур и больших групп физических лиц из других регионов России и зарубежных государств. В Дальневосточном регионе (особенно в Магаданской области) снижение концентрации денежной массы обуславливалось высокими темпами высвобождения работников в связи с реорганизацией производства. По уровню цеп на основные продовольственные товары лидируют Дальневосточный (138% от среднего уровня цен по России в 1994 г.) и Северо-Западный районы. Самый низкий уровень цен - в Поволжском и Центрально-Черноземном. При этом самый высокий уровень прожиточного минимума¹¹, по данным Всероссийского центра уровня жизни, в Дальневосточном, Северном и Восточно-Сибирском районах, городах Москве и Санкт-Петербурге. Самый низкий по сравнению со среднероссийским - в Центральночерноземном, Западно-Сибирском, Поволжском.

**Уровень прожиточного минимума на душу населения, июль 1993 г. (в %)
Регионы Россия = 100%**

Дальневосточный	176
Северный	124
Западно-Сибирский	85
Восточно-Сибирский	117
Уральский	104
Поволжский	86
Центральный	100
Волго-Вятский	88
Центр.-Черноземный	80
Северо-Кавказский	87
Северо-Западный	103
Москва	170
Санкт-Петербургский	143

Рассчитано по: Независимая газета, 21.X.1993.

¹⁰ *Деловой мир*, 30.01 - 5.02.1995.

¹¹ Под прожиточным минимумом понимается потребительский бюджет низкого стандарта, включающий минимально приемлемые сбалансированные нормы питания и сведенные к самым минимальным расходам на непродовольственные товары и услуги в расчете на быстрое преодоление экономического кризиса.

Самые высокие реальные доходы в 1994 г. по попятным причинам получало население Магаданской, Тюменской областей (В особенности нефтяники и газовики) и Московского региона. В Татарстане и Ульяновской области относительно высокие реальные доходы населения объяснялись во многом не только выручкой экспортных отраслей, но и недоперечислением налогов из этого региона в федеральный бюджет. Высвобождаемые таким образом средства использовались для дотирования цен внутри регионов. Самые низкие доходы в реальном выражении имели жители Карачаево-Черкессии, Адыгеи, Чувашской, Кабардино-Балкарской республик, Курской и Новосибирской областей. Разрыв между минимальной и максимальной величиной среднедушевых реальных доходов составлял в конце 1994 г. почти 7 раз.

О крайне неблагоприятном соотношении денежных доходов и уровня цен па основные продовольственные товары в ряде регионов свидетельствует тот факт, что доля стоимости набора основных 17 продуктов питания в доходе превышала 50% в Дагестане, Туве, Адыгее, Карачаево-Черкессии, Алтайском крае, Амурской, Пензенской, Астраханской, Читинской, Кировской, Сахалинской, Курганской областях¹².

Вместе с тем, при оценке реального социально-экономического положения регионов необходим учет фактора нерегистрируемого перераспределения доходов. В бедных регионах относительно высок удельный вес сельскохозяйственного населения, значительная, нерегистрируемая часть реальных доходов и потребления которого связаны с личными подсобными хозяйствами, с торговлей па рынке. Выходцы с Северного Кавказа, проживающие в крупных городах рублевой зоны и работающие в коммерческих и частных структурах, направляют часть полученных ими доходов для финансовой поддержки своих семей.

В сфере потребления показателем материального положения населения служит наличие в семьях дорогостоящих товаров и предметов престижного потребления. Согласно данным опросов, проведенных ВЦИОМом в июне 1993 г. по укрупненным группам регионов, практически бессменным лидером за последние три года стали регионы Сибири и Дальнего Востока по наличию в семьях таких предметов как стиральная машина (95,4% опрошенных семей), морозильник (23,3%), мебельные гарнитуры (60,3%), личные автомобили (27,7%), дачи (39,7%). Москва и Санкт-Петербург лидируют только по наличию в семьях цветных телевизоров (81,2%), кухонных комбайнов (13,4%), стереосистем (51,6%), видеоманитофонов (21,1%), причем зачастую лишь не намного обгоняя регионы Сибири и Дальнего Востока¹³. Хуже всего обстоят дела в группе регионов Севера и Центра, а также па европейском юге, хотя ясно, что более дробная группировка дала бы большой разброс показателей.

Анализ социально-экономического положения регионов на основе статистических данных может дать лишь приближенную картину. О роли скрытых, нерегистрируемых статистикой факторов, реальных преимуществ и недостатков регионов свидетельствуют современные тенденции

¹² *Деловой мир*, 30.01 - 5.02.1995.

¹³ *Экономические и социальные перемены. Мониторинг общественного мнения*, 1993. N 5, с.53-55.

миграции, которые на первый взгляд противоречат нормальной экономической и социальной логике¹⁴. Отметим сначала тот факт, что несмотря на увеличение разрыва в доходах отдельных регионов не только не происходит роста миграционной мобильности, но и наоборот, нормальный миграционный оборот сокращается в связи с отсутствием у населения средств для переезда, гарантий получить жилье и работу на новом месте. Но главное - это изменение основных потоков мигрантов.

В 80-е годы основные миграционные потоки направлялись в центр: Москву и Ленинград, а также к востоку от Урала, а Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, Поволжский страдали от депопуляции. С 90-х гг., напротив, северные и восточные, богатые по теперешним меркам, районы стали зоной стремительного оттока. В 1991 г, из Дальневосточного региона отбыло 66,1, из Северного - 39,2, Западно-Сибирского - 32, Восточно-Сибирского - 28 тыс. чел. С другой стороны, интенсивный приток населения, особенно беженцев и вынужденных переселенцев начался в относительно бедные районы. В 1991 г. на Северный Кавказ прибыло 149,5 тыс.чел., в Поволжье - 33,4, в Центрально-Черноземный -26,3¹⁵. По оценкам, на Северном Кавказе осело 73,2% всех беженцев, а на Северо-Западный, Центральный и Центрально-Черноземный, вместе взятые, приходится 18,6%¹⁶.

Приток населения, объективно рассматриваемый как позитивный фактор, свидетельствующий об относительном благополучии региона и благоприятствующий его развитию, в случае вынужденной миграции однако создает дополнительные проблемы в сфере трудоустройства и обеспечения жильем, дестабилизирует внутреннюю ситуацию. Отношение численности вынужденных мигрантов к численности населения при среднем по России 0,47% особенно велико было в 1994 г. в Ингушетии -50%, Ставрополье - 3,3%, Краснодарском крае - 2,76%¹⁷. Мощный толчок процессам вынужденной миграции в южные приграничные районы дали события в Чечне.

Несмотря на остроту регионального вопроса, региональная политика в классическом, западном понимании этого слова как политика согласования интересов государства и регионов в России отсутствует. Она сводится в основном к раздаче льгот регионам по политическим соображениям - оплате политической лояльности регионов. Экономическая и социальная целесообразность предоставления льгот учитывается в гораздо меньшей мере. Суммарная величина льгот регионам не отражается статистикой, по экспертным оценкам она составляет 8-10% ВВП¹⁸.

Механизм региональной политики, как и других направлений хозяйственного регулирования и социального управления обществом в условиях перехода к рынку, находится еще только в стадии формирования.

¹⁴ См.: Н.Ноздрина, О.Пчелинцев. *Миграция: Три незамеченных сенсации.* - *Российское обозрение РИА Новости*, 17.XI.1993.

¹⁵ *Бывший СССР: Внутренняя миграция и эмиграция. Вып.1, 1992, с. 16.*

¹⁶ *Бывший СССР.*, с 74.

¹⁷ *Известия*, 19.05.1994.

¹⁸ *Сегодня*, 19.10.1993.

Региональная политика в России была институционализована лишь в 1993 г. с созданием Министерств по делам национальностей и региональной политике. Инструментарий региональной политики не развит и не отработан. Арсенал используемых средств крайне беден и сохраняет преемственность форм и методов прежней политики. Главным образом, это бюджетное дотирование и субсидирование.

Перераспределение доходов регионов через центральный бюджет осуществляется главным образом не прямыми дотациями, а варьированием нормативных отчислений от регулирующих налоговых источников. Сокращение размеров платежей регионов в федеральный бюджет привело к сокращению его доли в общих доходах с 51,7% в 1992 г. до 35,5% в 1994 г.¹⁹ 90% косвенных дотаций за счет недоперечисления в государственный бюджет налога на добавленную стоимость приходилось до последнего времени на Башкортостан, Татарстан, Саха. Их бюджеты наполовину покрывались за счет этой дотации. В 1995 г. Татарстан и Башкортостан согласились перейти на общие основания. Однако за Якутией налоговые льготы остаются по-прежнему (наряду с Коми и Карелией). Только 10% приходится на бедные регионы, где не хватает собственных налоговых источников: Тува, Бурятию, Дагестан, Марий Эл, Кабардино-Балкарию (в которых даже с учетом дотаций бюджетные расходы на душу населения не превышают половины российского уровня) и регионы с неблагоприятным климатом - Сахалинской, Камчатской, Читинской области.

Национальный доход на душу населения в 1992 г. после перечислений (изъятий и дотаций) (среднероссийский уровень взят за 100%)

Дотируемые регионы	руб.	%
Саха	59034	560
Башкортостан	20702	200
Сахалинская обл.	14921	142
Москва	14513	138
Тюменская обл.	14147	135
Татарстан	14120	135
Свердловская обл.	11367	110
Калмыкия	11330	110
Удмуртия	10234	100
Марий Эл Доноры	8462	80
Новосибирская обл.	5397	51
Ставропольский край	5753	55
Тамбовская обл.	6242	59
Брянская обл.	6379	61
Краснодарский край	6980	66
Тверская обл.	7026	67
Московская обл.	7148	68
Орловская обл.	7442	71
Приморский край	7918	75
Санкт-Петербург	8521	81

Источник: Московские Новости, N 28, 11 июля 1993 г.

¹⁹ *Финансовые Известия*, 16.02.1995.

Опыт развитых стран показывает, что дотации и субвенции предоставляются отсталым и депрессивным регионам (отличающихся более низкими показателями ВВП на душу населения, более высоким уровнем безработицы) за счет более богатых регионов, которые получают наибольшие выгоды от интеграции. В России же все происходит наоборот: дотируются отнюдь не самые бедные регионы и изымаются налоговые средства из далеко не самых богатых регионов. Финансирование других регионов осуществляется за счет Северо-Западного, Центрального, Центрально-Черноземного, Уральского районов, не относящихся к наиболее благополучным районам, но зато исправно платящим налоги. А жители Татарстана, Башкортостана, Саха, перечисляющих практически все налоги, подлежащие федеральному перераспределению, в местный бюджет, живут относительно лучше, чем жители Сибири, Дальнего Востока, Рязанской и Московской областей.

Таким образом, нерациональная политика централизованного перераспределения налоговых источников между бюджетами разных уровней привела не только к известным отказам местных властей от перечислений средств в федеральный бюджет, к тенденции республиканизации и росту сепаратистских настроений, но и к усилению дифференциации регионов по показателю бюджетной обеспеченности одного жителя по территориям и необходимости субвенций (специальных сумм, выделяемых на определенный срок на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития конкретной территории).

Для расходной части федерального бюджета, напротив, характерна возрастающая централизация. Если в бывшем СССР на долю союзного бюджета приходилось 50% совокупных расходов, республик - 20%, местных органов власти - 30%, то в 1993 г., по данным Госкомстата России, доля расходов федерального бюджета составляла 63,1% от общих бюджетных расходов²⁰. В 1993-94 гг. за счет федерального бюджета осуществлялся комплекс федеральных программ, адресованных конкретным регионам. В их числе мероприятия по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, федеральные программы развития экономики и культуры малых народов Севера в 1991-1995 гг., социально-экономического развития Курильских островов, "Великий водораздел", предусматривающей социо-культурное развитие Тверской области.

Государством оказывалась селективная поддержка регионам, признаваемым депрессивными: Туве, Алтаю, Бурятии, Ингушетии, Калмыкии и др. (хотя до сих пор в России не выработано понятие депрессивного региона, нет положения о фонде финансовой поддержки регионов). Финансовая помощь предоставлялась также регионам, чрезвычайное государственное стимулирование которых ориентировалось на превращение их в зоны устойчивого развития: Волгоградскую, Саратовскую, Самарскую и некоторые другие области. Чрезвычайные селективные меры помощи адресовались и регионам, находящимся в

²⁰ *Российский экономический журнал*, 1993, N 12, с.51; *Экономист*, 1994, N 8, 71.

экстремальных природно-климатических условиях и малоосвоенных: Якутия, Коми, Карелия, Приморский, Хабаровский края, Мурманская, Сахалинская области, а также регионам, отличающимся исключительным экономико-географическим положением (Калининградская область), либо оказавшихся приграничными (Псковская, Новгородская, Смоленская области, Краснодарский край и республики Северного Кавказа).

Финансовая помощь северным регионам осуществляется также оказанием финансовой помощи по завозу продукции на Север, частичным финансированием компенсации лицам, проживающим в северных регионах и др.²¹

Вместе с тем, в соответствии с Конституцией, предоставившей регионам возможность самостоятельного осуществления социальной политики с учетом местных особенностей в развитии образования, культуры, решении национальных и социально-бытовых задач, государство переложило бремя многих социальных расходов на плечи самих регионов. Если в бывшем СССР государство брало на себя проблемы пенсионного обеспечения и медицинского обслуживания и финансировало инфраструктуру, хотя и по остаточному принципу, из централизованных фондов, то в 1994 г. более 90% социальных федеральных программ финансировалось из муниципальных бюджетов российских городов и районов. Полностью из муниципальных бюджетов осуществляются программы жилищно-коммунального хозяйства. В третьем квартале 1993 г. удельный вес местных бюджетов в социальных расходах составил 90% в области здравоохранения, 79% - в области образования²². Позитивное с точки зрения возможностей саморазвития предоставление регионам самостоятельности в выборе путей развития социальной сферы оборачивается отсутствием сильной государственной социальной поддержки в условиях кризиса и проведения реформ и чревато ростом разрыва в объеме и качестве социальных услуг, предоставляемых населению регионов. Решению этих проблем может помочь активизация деятельности внебюджетных фондов. В 1993 г. величина аккумулированных в 18 таких фондах средств составила более половины суммы бюджетов федерации и ее субъектов. 60% расходов фондов приходится на социальную сферу. В отсутствие сильной общероссийской системы социальной защиты такие фонды, как пенсионный, социального страхования, занятости выполняют функции социального амортизатора хозяйственных реформ в регионах²³. Вместе с тем деятельность данных фондов нельзя рассматривать как собственно социальную региональную политику. В данном случае речь идет о региональной составляющей, региональном аспекте социальной деятельности государства.

Перспективы формирования социальной региональной политики видятся в контексте проведения экономических реформ в регионах, и осуществлении которых права регионов расширяются и, возможно, все-таки станет реальностью некогда выдвинутый лозунг: "Центр тяжести реформ переносится на регионы". Среди опрошенных в августе-сентябре

²¹ См. подробнее: *Российский экономический журнал*, 1994, N 37-48.

²² *Вопросы экономики*, 1994, N 9, с 34.

²³ *Российский экономический журнал*, 1994, N 8. с.40.

1993 г. ВЦИОМом наиболее радикально настроено население Москвы и Санкт-Петербурга, 16,7% которого считает, что к рыночной экономике нужно переходить быстрыми темпами, среди лидеров постепенного перехода - Сибирь и Дальний Восток - 53,9%, а на Европейском юге наибольший процент считающих, что к рыночной экономике переходить не следует - 18,0%²⁴. Проблема поддержки населением реформ коррелирует с его отношением к центральной и местной властям, которое в свою очередь определяется их способностью к решению острейших социальных проблем. Колебания структуры лояльности довольно быстро реагируют на изменения в материальном положении населения, криминогенной ситуации и др.

С учетом социальной дифференциации регионов необходимы и дифференцированные социальные меры центральных органов власти. В регионах, находящихся в экстремальных социально-экономических условиях, требуется проведение специальных федеральных программ в социальной сфере.

В крупных промышленных регионах России: Центральном, Северо-Западном, Уральском - необходима государственная поддержка местных органов власти, в первую очередь в целях стимулирования производства и завершения структурной перестройки с наименьшими издержками, которые бы позволили избежать взрыва безработицы и разрушения квалифицированного кадрового потенциала. В указанных регионах целесообразно содействие местным инициативам по обеспечению трудоустройства городских жителей, в первую очередь высвобождаемых работников, желающих переехать в сельскую местность.

Сельскохозяйственные районы Центра и Юга России нуждаются в стимулировании ускоренного развития малого бизнеса и содействии самозанятости населения, неотъемлемым элементом которого могло бы стать предоставление ссуд безработным для начала собственной хозяйственной деятельности.

Топливо-сырьевым регионам, в особенности Северному и Восточно-Сибирскому, необходимо обеспечить условия для развития социальной инфраструктуры, ее приведения в соответствие с уровнем покупательной способности населения.

²⁴ *Экономические и социальные перемены. Мониторинг общественного мнения. 1993, №6. с.60*