

Глава 8. Региональные различия в бедности и доступе к социальным программам

Пространственное неравенство в уровне жизни населения России таково, что ее субъекты различаются в диапазоне от развитых до слаборазвитых стран. Социальные услуги и программы государства должны выполнять функцию сглаживания сильнейшего неравенства. Насколько они справляются с этой задачей, и как это можно измерить? Методически такую оценку можно сделать, используя два взаимодополняющих подхода. В первом оценивается распределение финансовых ресурсов – сколько тратят на социальные цели бюджеты регионов и какова структура их социальных расходов. Во втором оценивается объем получаемых ресурсов домохозяйствами и то, насколько это помогает выравнивать потребление населения.

Связать воедино результаты двух подходов, к сожалению, невозможно из-за сложности сопоставления двух разных источников информации. Предоставление социальных услуг в регионах осуществляется бюджетами субъектов РФ и отражается в бюджетной статистике Министерства финансов России. Среднедушевые показатели бюджетных расходов на разные социальные услуги и программы дают неполное представление о реальной обеспеченности ими населения, так как в этих расходах заложены не только трансферты населению. Кроме того, социальные расходы нередко финансируются из других статей бюджета или, наоборот, выделенные средства расходуются нецелевым образом. Но самая главная проблема в том, что число потребителей разных услуг и участников социальных программ существенно отличается от численности населения региона, причем в каждом регионе по-разному, а выявить точное число получателей социальных трансфертов и участников социальных программ не представлялось возможным¹.

Основной источник информации о положении населения – выборочные обследования бюджетов домохозяйств, проводимые Росстатом. Они также имеют ряд дефектов: проблемы репрезентативности выборки на уровне региона, завышенную долю населения с низкими доходами в выборке обследований и т.д. В результате самый простой и понятный способ – сравнить, сколько выделено средств из бюджета на социальные программы и услуги, и сколько в среднем получило домохозяйство региона – при существующей информационной базе не осуществим.

Анализ каждой из этих задач также представляет самостоятельную ценность и позволяет сделать содержательные выводы. В разделе сначала рассматриваются региональные различия в предоставлении социальных услуг и программ социальной поддержки из бюджетов регионов, затем – уровень и профиль бедности в регионах, рассчитанный по данным обследования НОБУС, которое отличается наиболее полной информацией о доходах населения и участии в социальных программах. Такая последовательность анализа позволяет сопоставить социальную политику властей в регионах и ее результаты в виде регионального неравенства и уязвимости домохозяйств разного типа. В итоге на качественном уровне можно оценить эффективность бюджетной политики и реализуемых программ социальной поддержки в регионах.

¹ Это становится реальным по отдельным категориям льготников (но не по домохозяйствам) только с 2005 г., после проведения сверки списков получателей монетизируемых льгот.

8.1. Социальные расходы бюджетов регионов: неравенство в доступности социальных услуг

8.1.1. Расходы бюджетов и внебюджетных фондов

Бюджеты регионов. Анализ показателей структуры и объемов социальных расходов² консолидированных региональных бюджетов, а также расходов государственных социальных внебюджетных фондов в регионах проводился по данным за 2003 г. Межрегиональные различия по объему социальных расходов региональных бюджетов на душу населения оценивались с учетом стоимости жизни в регионах³. Расчеты показали, что душевые социальные расходы бюджетов определяются двумя факторами: решающим являются доходы региональных бюджетов на душу населения, второстепенным – доля социальных расходов в общем объеме расходов региональных бюджетов. Первый имеет региональную дифференциацию в 4,2 раз (без учета автономных округов⁴), второй – только в 1,8 раз.

Средняя доля социальных расходов в бюджетах регионов составила 53,9%. При этом, чем ниже уровень бюджетной обеспеченности региона, тем выше доля социальных расходов. Тем самым несколько сглаживаются региональные различия в потреблении услуг, но это сглаживание явно недостаточно – душевые социальные расходы различаются в 3,8 раз, т.е. чуть меньше, чем душевые расходы бюджетов регионов. В большинстве республик Северного Кавказа и Ставропольском крае душевые социальные расходы составляют 2/3 от средних по стране, в областях Центральной России и значительной части регионов Поволжья и Урала – 70–85%, в Москве и Санкт-Петербурге превышают средние на четверть, а в регионах северо-востока – в 2 и более раз. На душевые социальные расходы в основном влияют два фактора – уровень экономического развития регионов (в «богатых» субъектах РФ душевые социальные расходы значительно выше) и различия в потребностях, обусловленные географическим положением (северо-восток и юг).

Социальная политика занимает последнее место в структуре социальных расходов региональных бюджетов (принятых за 100%), на нее тратится 17,0%. Основной статьей является образование (35,1%), примерно равное значение имеют здравоохранение и ЖКХ (24,2 и 23,7%, соответственно). В большинстве регионов Центрального и Северо-Западного федеральных округов, а также в целом ряде регионов со схожими природно-климатическими условиями структура расходов близка к среднероссийской. Более южные регионы отличаются пониженной долей расходов на ЖКХ (10–20%). Наоборот, в крупнейших агломерациях (Москва, Санкт-Петербург и Самарская область) большая часть социальных расходов приходится на ЖКХ, высока доля расходов на социальную политику, тогда как доля расходов на здравоохранение – наименьшая. Свою специфическую структуру расходов имеют все автономные округа (за исключением Ханты-Мансийского АО), а также многие регионы Дальнего Востока. Как правило, чем выше объем социальных расходов, тем большая их часть тратится на ЖКХ и тем меньшая их часть тратится на социальную политику и отчасти здравоохранение. В структурных различиях отражаются географическое положение и расселение, но не экономическое состояние регионов и уровень жизни их населения, т.е. структура социальных расходов с социальной ориентированностью региональных бюджетов никак не связана.

Сравнение душевых расходов регионов по отдельным видам социальных услуг (рис. 8.1) показывает, что максимальны межрегиональные различия по финансированию ЖКХ – разрыв

² В социальные расходы региональных бюджетов включены расходы на образование, здравоохранение и физическую культуру, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) и социальную политику.

³ С этой целью использовался показатель стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг для межрегиональных сопоставлений покупательной способности населения, а для ЖКХ – федеральный стандарт стоимости услуг ЖКХ.

⁴ Здесь и далее из рассмотрения исключены автономные округа из-за неточного измерения фактора удорожания.

превышает 9 раз, в то время как в финансировании здравоохранения и социальной политики (без детских пособий) – 5–6 раз, дошкольного и школьного образования – около 3 раз в расчете на одного учащегося. Подобный факт вполне объясним. Школьное образование является повсеместным, дается по практически общим для всех программам, и вариации относительно незначительны. В здравоохранении различия больше, поскольку в силу низкого уровня развития инфраструктуры необходимая медицинская помощь может не оказываться. В ЖКХ же сказываются значительные различия между территориями в благоустроенности жилищного фонда, в степени участия населения в финансировании ЖКХ, возможны значительные вариации и в качестве оказываемых услуг.

В расходах региональных бюджетов субъектов РФ на образование большая часть приходится на общее образование – 63,0%; на дошкольное образование тратится 19,0%. В 50 регионах разрыв в финансировании школьного образования на одного школьника не превышал 1,5 раз, в этих регионах проживает 2/3 населения страны, поэтому можно говорить об относительном территориальном равенстве финансирования школьного образования. Расходы на дошкольное и школьное образование, на среднее специальное образование тесно коррелируют с общим объемом социальных расходов на душу населения, чего нельзя сказать о расходах на начальное и высшее профессиональное образование, именно по ним регионы различаются в наибольшей степени.

В расходах на здравоохранение в регионах в среднем 56,7% приходилось на региональные бюджеты, 43,3% давали территориальные фонды обязательного медицинского страхования (ТФОМС). При этом объемы душевого финансирования здравоохранения как из бюджетов регионов (в среднем по РФ – 1,4 тыс. руб. на человека в 2003 г., без учета расходов на физическую культуру), так и с добавкой средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования (2,4 тыс. руб.) крайне низки. Расчеты показывают, что существует отрицательная статистическая зависимость между долей ТФОМС в расходах на здравоохранение и бюджетной обеспеченностью регионов: чем выше бюджетная обеспеченность, тем ниже доля ТФОМС, однако степень связи невысока. За счет средств ТФОМС несколько выравниваются межрегиональные различия в уровне финансирования здравоохранения на душу населения. Если по душевым бюджетным расходам на здравоохранение в 2003 г. регионы с максимальным и минимальным значением различались в 6,5 раз (с учетом уровня цен), по расходам ТФОМС – в 3,2 раза, то по общей сумме расходов на здравоохранение – в 4,5 раз. Подобный выравнивающий эффект расходов ТФОМС является скорее случайным, так как методика распределения финансовой помощи регионам из федерального бюджета никак не увязывается со страховым финансированием ТФОМС.

В бюджетном финансировании ЖКХ различия между регионами проявляются в объемах расходов на эту отрасль и в способах поддержки населения. Душевые расходы бюджетов максимальны там, где наиболее высоки и стоимость, и дотационность ЖКХ: в автономных округах, которые были исключены из расчетов, даже с корректировкой на федеральный стандарт они в 5–10 раз выше средних по стране, в Москве – в 3 раза, в Санкт-Петербурге – в 2 раза, на Камчатке – в 1,5 раза. В федеральных городах это связано как с реальными факторами удорожания – огромной протяженностью коммунальных сетей, их изношенностью, так и с завышенной стоимостью услуг монополистов и патерналистской политикой властей. Самые низкие расходы бюджетов (50–60% от средних по стране) – в аграрных регионах юга и тех субъектах, которые раньше начали повышать уровень оплаты населением ЖКУ. При этом региональные различия в финансировании ЖКХ никак не связаны с объемами жилищных субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг для населения (см. ниже).

В структуре расходов на социальную политику 13,3% составляют государственные пособия гражданам, имеющим детей, при этом, чем беднее население региона, тем выше доля пособий в структуре, т.е. выравнивающий эффект детских пособий очевиден. Однако по душевым расходам на социальную политику в целом (как и расходам на социальную политику за вычетом детских пособий) зависимость другая: чем богаче население региона, тем больше расходы на социальную политику. Дело в том, что более высокий уровень среднедушевых

доходов населения характерен для регионов с более высоким уровнем бюджетных доходов, следовательно, в таких регионах есть возможность тратить больше средств на социальную политику. Кроме того, в «богатых» регионах, как правило, выше расслоение населения по уровню денежных доходов и относительно велико число получателей социальной помощи.



Рисунок 8.1. Душевые расходы по отдельным видам в субъектах РФ в 2003 г.

В целом получается, что, имея даже сходные возможности финансирования социальных расходов, региональные власти очень по-разному распределяют их по отраслям социальной сферы. При этом те отрасли, в которых сконцентрированы денежные трансферты населению – социальная политика и ЖКХ, – отличаются наибольшим разбросом душевых расходов относительно социальных расходов в целом, особенно ЖКХ. В результате возможности поддержки населения зависят не только от душевой бюджетной обеспеченности, которую можно «подпитывать» федеральными перечислениями, но и от гораздо более субъективных моментов – таких, как инерционно сложившаяся структура бюджетных расходов. Структурные диспропорции социальных расходов в регионах объективно ухудшают доступ населения к социальным программам.

Фонды. В общем объеме расходов социальных государственных внебюджетных фондов почти 3/4 (73,6%) составляют средства Пенсионного фонда, и примерно равные доли имеют фонды обязательного медицинского и социального страхования (14,0 и 12,4%, соответственно). В целом по субъектам Федерации расходы социальных внебюджетных фондов сопоставимы по объемам с социальными расходами региональных бюджетов. Более значителен вклад внебюджетных фондов в регионах с относительно низкой стоимостью жизни (как правило, южных) и, наоборот, с высоким уровнем бюджетных доходов на душу населения (в основном северо-восточных), т.е. внебюджетные фонды также выравнивают потребление.

Широкомасштабное перераспределение денег между территориями более характерно для Пенсионного фонда по сравнению с остальными внебюджетными фондами. В пенсионном обеспечении есть и выравнивающие, и дифференцирующие тенденции. Расходы Пенсионного фонда на одного пенсионера определяются размерами назначенных месячных пенсий, при этом, чем благополучнее регион, тем выше в нем уровень зарплат, а следовательно, и средний размер назначенных месячных пенсий. Однако при назначении пенсий не компенсируется высокая стоимость жизни в экономически благополучных регионах, не в полной мере компенсируется и северное удорожание. В результате расходы Пенсионного фонда дают «выравнивающий» эффект, который проявляется в относительном ухудшении положения пенсионеров «богатых» регионов и других регионов с высокой стоимостью жизни, и реальное улучшение положения пенсионеров юга и регионов Центральной России с более низкой стоимостью жизни (рис. 8.2).

и пособий – это пенсии и пособия в образовании и в незначительной степени в здравоохранении, причем о назначении этих выплат можно только догадываться. Наконец третья, очень небольшая часть пенсий и пособий – это пенсии и пособия работникам «силовых» ведомств.

В наибольшей степени «размазана» по разным статьям помощь населению в финансировании ЖКХ. В функциональной классификации эти расходы регионов учитываются по семи статьям⁵, в экономической классификации расходов – по пяти. Многообразие статей расходов является следствием того, что бюджетная поддержка ЖКХ осуществляется как путем непосредственных выплат населению, так и за счет перечисления средств организациям, оказывающим жилищно-коммунальные услуги.

Большая часть социальных выплат относится к статье «Социальная политика», в том числе 84,4% объема пенсий и пособий, 80,4% объема прочих трансфертов населению. Структура расходов по этой статье приведена в табл. 10.1 Приложения 10. Раздел «Социальная помощь» является самой непрозрачной частью расходов на социальную политику, поскольку виды получателей пенсий и пособий в рамках социальной помощи никак не определены.

Расходы по отдельным законам. Расходы на реализацию льгот, установленных федеральным законом «О ветеранах», составляли в 2003 г. в среднем по регионам 20,5% расходов на социальную политику и 1,9% всех расходов региональных бюджетов. В структуре расходов на закон «О ветеранах» двумя основными составляющими были и остаются расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг (62,5%) и оплату проезда, которые в совокупности давали почти 85% расходов (табл. 8.1).

Таблица 8.1. Структура расходов на финансирование закона «О ветеранах» в 2003 г., %

Статьи расходов	Доля
Всего на финансирование закона «О ветеранах»	100,0
Расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг ветеранам и инвалидам	62,5
Расходы на оплату проезда ветеранов и инвалидов	22,2
Расходы на обеспечение лекарственными средствами инвалидов и ветеранов	4,5
Расходы на приобретение и доставку топлива ветеранам и инвалидам	2,9
Расходы на санаторно-курортное лечение ветеранов и инвалидов	1,2
Компенсация инвалидам расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание транспортных средств	0,4
Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов	6,2

Финансирование закона «О ветеранах» (доля в расходах, объемы на душу населения) существенно различаются по регионам, так как из федерального бюджета целевая помощь на этот вид расходов по состоянию на 2003 г. не выделялась⁶, и все регионы самостоятельно определяли объемы финансирования. Лидером по расходам были Владимирская и Ивановская области (более 4% всех расходов бюджетов), от 3 до 4% тратили еще 14 регионов разных частей страны с разным уровнем экономического развития и бюджетной обеспеченности. Еще ярче различия между регионами на противоположном полюсе: закон вообще не финансировался в Ингушетии, менее 1% региональных расходов составляло финансирование в Москве, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Калмыкии, Тыве, Якутии, Кировской, Ярославской областях, в пределах 1–1,5% – еще в 13 регионах. При этом, чем богаче регион,

⁵ Собственно по ЖКХ, по статье социальная политика в части расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг ветеранам и инвалидам, «чернобыльцам», по статьям: образование, здравоохранение и физическая культура, социальная политика, культура и искусство, сельское хозяйство, в части расходов на компенсацию льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, работающим и проживающим в сельской местности. И это не считая расходов на ЖКХ, которые связаны с содержанием учреждений и организаций (т.е. не считая оплаты коммунальных услуг в госучреждениях, школах, больницах и т.д.).

⁶ Потребности частично учитываются при определении объема дотаций из федерального бюджета на обеспечение сбалансированности, которые, однако, выделяются не всем регионам.

тем меньшую долю расходов он мог позволить себе тратить на поддержку ветеранов (коэффициент корреляции с душевыми расходами бюджета составлял –0,55).

Однако между расходами на закон «О ветеранах» в расчете на одного получателя и бюджетной обеспеченностью регионов взаимосвязи нет. Например, в Ханты-Мансийском АО, Хабаровском крае, Астраханской области на каждого ветерана расходовалось средств вдвое больше среднероссийского уровня, а в Кировской области – 20% от среднего, в Мордовии, Алтайском крае, Воронежской, Ярославской, Ульяновской областях – менее 50%. Необъяснимый характер имеют и межрегиональные различия по структуре затрат на закон «О ветеранах». В целом ряде регионов отдельные составляющие расходов на ветеранов вообще не финансировались, причем независимо от того, сколько денег тратилось на закон в целом. Единственная компонента, которая в той или иной степени финансируется во всех регионах, – это расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг, но и их доля в общем объеме затрат на закон варьируется по регионам от 16 до 94%. Таким образом, межрегиональные различия складывались преимущественно под воздействием субъективных, а не объективных факторов, т.е. зависели от желания или нежелания региональных властей финансировать закон «О ветеранах», а не от уровня их бюджетной обеспеченности.

Монетизация льгот вынудила большинство регионов более четко исполнять закон, Министерство финансов рекомендовало выплаты в размере 200 руб. в месяц. Однако реальные различия составили от 90 до 1500 руб., а почти 20% регионов льготы не монетизировали. Вряд ли можно сказать, что монетизация сделала трансферты ветеранам менее дифференцированными, хотя во многих регионах в 2005 г. удалось частично выровнять выплаты. Монетизированы пока менее крупные статьи расходов, в основном льготы ветеранам по проезду и лечению, поэтому для регионов остается еще какая-то свобода маневра в отношении объема выплат и круга монетизируемых льгот. В 2006 г. денежные компенсации будут намного более чувствительными, поскольку льготы по оплате ЖКУ для ветеранов уже оплачиваются из бюджетов практически всех субъектов РФ, и они значительно весомей. Региональные различия в душевых выплатах достигают 10 раз, поэтому в регионах с более значительной поддержкой ветеранов они будут неизбежно сжиматься.

Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» был вторым по значимости после закона «О ветеранах» – 15,3% расходов по статье «Социальная политика» и 1,4% общего объема региональных расходов. Большая часть средств на финансирование закона выделялась целевым образом из федерального бюджета (табл. 8.2). Более половины всех средств тратилось на оплату жилищно-коммунальных услуг, вторыми по значимости (а в части самостоятельно изыскиваемых регионами средств – первыми) были расходы на обеспечение лекарственными средствами. Значимыми были также расходы на оплату проезда, все остальные составляющие играли второстепенную роль. При этом относительно благополучные в финансовом отношении регионы тратили меньшую долю средств на оплату жилищно-коммунальных услуг для инвалидов (в большей степени поддерживая ЖКХ в целом), и большую долю – на санаторно-курортное лечение и оплату проезда.

Таблица 8.2. Структура расходов на финансирование закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в 2003 г., %

Статьи расходов	Источники финансирования		Направления расходования средств		
	Средства регионов	Фонд компенсаций	Средств регионов	Фонда компенсаций	Всего
Всего	22,3	77,7	100,0	100,0	100,0
Расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг ветеранам и инвалидам	12,2	87,8	28,6	58,8	52,1
Расходы на обеспечение лекарственными	48,9	51,1	42,5	12,7	19,3

средствами инвалидов и ветеранов					
Расходы на оплату проезда ветеранов и инвалидов	19,5	80,5	9,4	11,1	10,7
Расходы на обеспечение инвалидов транспортными средствами или компенсация расходов на транспортное обслуживание	32,5	67,5	6,8	4,0	4,6
Расходы на санаторно-курортное лечение ветеранов и инвалидов	22,2	77,8	4,3	4,3	4,3
Расходы на оплату установки телефона ветеранам и инвалидам и его использование	12,3	87,7	1,6	3,2	2,8
Расходы на приобретение и доставку топлива ветеранам и инвалидам	8,3	91,7	0,7	2,3	2,0
Расходы на изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий	44,8	55,2	3,5	1,2	1,7
Компенсация инвалидам расходов на эксплуатацию и техобслуживание транспортных средств	36,1	63,9	0,3	0,2	0,2
Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов	24,7	75,3	2,4	2,1	2,2

Несмотря на то что на регионы в среднем приходилось больше пятой части всех расходов на соцзащиту инвалидов, в большинстве из них роль собственных средств в финансировании была незначительной: 15 субъектов РФ денег вообще не выделяли, еще в 22 регионах доля собственных средств составляла менее 1%. Таким образом, перевод выплат инвалидам полностью на федеральный уровень с 2005 г. практически ничем не облегчил финансовые расходы 41% субъектов РФ. Рассматриваемый показатель был выше 10% только в 24 регионах. В обеих группах есть субъекты РФ как с высоким, так и низким уровнем душевых бюджетных доходов, отсутствие зависимости подтверждает и близкий к нулю коэффициент корреляции с долей собственных средств регионов в расходах на соцзащиту инвалидов.

Лидерами по душевым объемам финансирования закона «О социальной защите инвалидов...» оказались более обеспеченные и (или) северные регионы: Ханты-Мансийский АО (с показателем, в 3 раза превышающем среднероссийский уровень), Ямало-Ненецкий АО (в 2 раза), Москва, Якутия, Новосибирская, Амурская, Магаданская области и ряд автономных округов (в 1,5–2 раза). Для них предусмотренные законом о монетизации льгот фиксированные выплаты, независимо от стоимости жизни в регионах, означают ухудшение положения инвалидов. Аутсайдерами по объемам финансирования закона «О социальной защите инвалидов...» были в основном регионы с невысокой стоимостью жизни (Самарская, Саратовская, Воронежская области, Ставропольский край и Коми-Пермяцкий АО), поэтому живущие в них инвалиды выигрывают от монетизации льгот.

Большая часть средств на финансирование закона «О социальной защите инвалидов...» выделялась целевым образом из федерального бюджета, поэтому различия между регионами по объемам расходов на одного получателя средств были гораздо меньше по сравнению с финансированием закона «О ветеранах»: в расчете на одного инвалида – 5,5–6,5 раз, а в расчете на одного ветерана – 34–35 раз⁷. Если исключить из рассмотрения автономные округа, то все равно разница между показателями – 2,7–4,0 раза и 8,5–11,1 – остается существенной. Таким образом, любая передача полномочий регионам по финансированию социальных расходов без соответствующих целевых перечислений из федерального бюджета неизбежно приводит к росту регионального неравенства в доступе населения к социальным трансфертам.

Как уже отмечалось, полный перевод расходов по закону «Об инвалидах...» на федеральный уровень незначительно снизил нагрузку на региональные бюджеты, поскольку не монетизирована самая объемная льгота – по ЖКУ. Результаты монетизации для получателей дифференцированы по регионам. Жители южных регионов выиграли относительно жителей севера и востока, так как выплаты начисляются без учета стоимости жизни в регионе.

⁷ В зависимости от способа учета межрегиональных различий в уровне цен.

Проиграли инвалиды – жители столиц и богатых ресурсодобывающих северных регионов, где до монетизации помощь была более разнообразной по видам благодаря дополнительному финансированию и маневру финансовыми ресурсами (ЖКУ дотировались всем жителям, поэтому инвалидам более широко финансировались другие льготы), этот порядок сохранился не везде. Наоборот, инвалиды, живущие в слаборазвитых регионах, явно выиграли от нового порядка, и немало, так как выплаты стали больше по размеру и стабильными. В результате для этой категории получателей выравнивающий эффект, который был заложен еще при создании Фонда компенсаций, был значительно усилен монетизацией.

Расходы на реализацию льгот по законам «*О статусе героев Советского Союза, героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена славы*» и «*О предоставлении социальных гарантий героям социалистического труда и полным кавалерам ордена трудовой славы*», а также на возмещение льгот гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на ПО «Маяк» и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, играют очень небольшую роль в расходах региональных бюджетов, поэтому межрегиональные различия не имеют принципиального значения. Эти расходы полностью финансировались за счет средств Фонда компенсаций, а теперь переданы на федеральный уровень.

Единственное исключение – льготы по закону «*О реабилитации жертв политических репрессий*». В трех республиках Южного федерального округа расходы на льготы составляли значимую долю в бюджетных расходах: в Ингушетии – 6,2%, в Карачаево-Черкесии – 3,0%, Калмыкии – 1,6%. С 2005 г. финансирование этого закона передано регионам, хотя «нагрузка» льготниками резко дифференцирована: число репрессированных и членов их семей составляет в Ингушетии 45% населения, в Калмыкии – 8%, в Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии – 4–5%, а в подавляющем большинстве регионов их доля незначительна. Такое решение сделало фактически невозможной поддержку данной категории в регионах с высокой долей репрессированных, так как все они относятся к наименее развитым регионам страны.

Расходы по видам выплат. Выплата *социальных пенсий и пособий* в среднем по регионам составляла 1,8% расходов региональных бюджетов, но разброс показателя довольно большой: от 0,3% в Москве до 7,2% в Карачаево-Черкесии, 5,3% в Тыве, 4,9% в Кабардино-Балкарии. Как правило, чем благополучнее регион, тем меньшую долю средств он тратил на пенсии и пособия, хотя коэффициент корреляции не слишком высок (–0,45).

Наоборот, объем пенсий и пособий на душу населения находится в прямой зависимости от бюджетной обеспеченности регионов (коэффициент корреляции 0,45). Правда, зависимость эта формируется в основном за счет «среднячков», а «полюса» очень своеобразны. Среди лидеров по объему социальных пенсий и пособий на душу населения два типа регионов. Во-первых, это богатые регионы, проводящие патерналистскую политику поддержки широких групп населения – Ханты-Мансийский АО (в 5 раз выше среднего), Якутия и Ямало-Ненецкий АО (в 2 раза). Во-вторых, слаборазвитые регионы, в которых основная часть выплат идет на детские пособия – Тыва и Карачаево-Черкесия (в 4 и 3 раза), республики Алтай, Калмыкия (в 2 раза). Обе эти группы отличаются повышенной долей детей в структуре населения. Аутсайдером по выплатам в расчете на душу населения является Москва, где этот показатель всего лишь на уровне 25% от среднего, в Санкт-Петербурге и Татарстане он ниже 50%, в Ленинградской и Самарской областях – 55%, Белгородской, Нижегородской, Пензенской, Сахалинской области – 70%. В этом перечне далеко не только богатые или сильно постаревшие регионы, где число получателей социальных пенсий и пособий невелико⁸. Чаще всего объемы выплат пенсий и пособий объясняются социальными приоритетами регионов.

Самой значительной частью пенсий и пособий являются *государственные пособия гражданам, имеющим детей*, – 67,4% общего объема пенсий и пособий. По отдельным субъектам разброс был колоссальным – доля детских пособий различалась от 11,3% в Ямало-Ненецком АО и 19,2% в Ханты-Мансийском АО, которые выплачивают населению множество

⁸ Пенсионеры в основном получают не социальные, а трудовые пенсии, и в «постаревших» регионах мало детей.

разных пособий, до 99,8%, в Белгородской области. Почти ничего, кроме детских пособий (их доля составляла 90% и более), не платили такие сильные регионы, как Самарская область и Санкт-Петербург. То же самое делали многие регионы юга, причем среди них не только слаборазвитые (Карачаево-Черкесия, Ингушетия, Калмыкия, Ростовская область, Ставропольский край) и депрессивная Ивановская область. В остальных регионах доля детских пособий составляла не менее 40% всех пенсий и пособий. Между долей детских пособий в пенсиях и пособиях и объемом бюджетных доходов на душу населения существует обратная зависимость (коэффициент корреляции составляет $-0,57$), т.е. чем богаче регионы, тем меньшую часть средств они тратят на детские пособия.

До 2005 г. детские пособия выплачивались из федерального Фонда компенсаций, но по закону № 122-ФЗ они полностью переведены в ведение регионов. Сопоставим, какую политику проводили регионы, чтобы понять, как она может измениться. В 2003 г. в 30 регионах детские пособия финансировались исключительно за счет средств Фонда компенсаций, а еще в 14-ти доля региональных средств не превышала 1% расходов на детские пособия. Напротив, в Карачаево-Черкесии доля региональных средств достигала 65%, в Ханты-Мансийском АО – 59%, в Бурятии и Еврейской АО – 43–44%. Еще в 11 регионах (Калмыкии, Краснодарском, Алтайском, Приморском краях, Ивановской, Курской, Рязанской, Ростовской, Омской, Новосибирской, Амурской областях) доля региональных средств составляла более 30%. От уровня бюджетной обеспеченности регионов рассматриваемый показатель никак не зависит. Есть два объяснения столь значительных межрегиональных различий: во-первых, желание или нежелание региональных властей проводить самостоятельную (и дополнительную к федеральной) поддержку семей с детьми – наличие такой политики показывает пример Ханты-Мансийского АО, во-вторых, погашение задолженности прошлых лет, скорее всего, объясняющее ситуацию в других регионах.

Все это означает, что в регионах, выплачивавших детские пособия за счет федерального финансирования, мало что изменится, так как в федеральных трансфертах эти расходы учитываются. Большинство тех, кто проводил более широкую политику выплат социальных пенсий и пособий, вынуждены будут свернуть их до минимума. И только Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО и Якутия, скорее всего, смогут продолжить прежнюю политику многочисленных социальных выплат благодаря высокой обеспеченности бюджетов.

Стипендии составляли в среднем по регионам всего лишь 0,1% расходов региональных бюджетов, они зависят от роли расходов на профессиональное образование. Единственный регион, резко выделявшийся на фоне других по объему выплачиваемых из регионального бюджета стипендий, – это Якутия, которая отличается особой политикой в сфере образования. Но даже в Якутии доля стипендий составляла только 0,55% всех расходов республиканского бюджета. Основные полномочия регионов в образовании были связаны с дошкольным и общим образованием, а расходы на профессиональное образование играли очень небольшую роль в региональных бюджетах (всего 1,2% в 2003 г.), поэтому и стипендии как вид социальных выплат не могли иметь сколько-нибудь значимой роли в региональных расходах. Однако с 2005 г. полномочия по финансированию начального и среднего профессионального образования переданы регионам, но ожидать существенного роста расходов на стипендии не приходится – регионам явно не хватает средств на финансирование базовых расходов.

Оплата льгот по коммунальным услугам в сельской местности также незначительна по своей доле в расходах региональных бюджетов – 0,3%. Только в Дагестане это довольно значимая статья расходов – 1,2% в 2003 г. Более информативным показателем является объем расходов в расчете на одного сельского жителя. В целом можно отметить более низкие объемы расходов в более южных регионах и более высокие – в северных, лидерами являются Магаданская, Мурманская, Вологодская, Сахалинская, Томская области. Хотя исключений из этого правила немало (например, Московская и Владимирская области, Дагестан). Фактические расходы на льготы в сельской местности в среднем по регионам в 3 раза превышают объемы полученных ими субсидий, особенно велики различия в Астраханской и Ростовской областях – в 9 раз, причем от бюджетной обеспеченности регионов соотношение субсидий и средств,

самостоятельно изыскиваемых регионами на льготы в сельской местности, не зависит. Нет статистической зависимости и между соотношением субсидий и региональных средств и объемом расходов на льготы в расчете на одного сельского жителя. Поскольку с 2005 г. эти выплаты переданы в регионы, более значительная нагрузка ложится на северные регионы, Московскую область и Дагестан.

Оплата ЖКУ. Этот вид выплат можно оценить по двум источникам – данным бюджетной и жилищной статистики, что дает редкую возможность сопоставить оценки финансирования услуги и ее оплату населением. В основном финансирование ведется из бюджетов регионов, доля федерального Фонда софинансирования социальных расходов составляла относительно небольшую часть текущих расходов по статье ЖКХ – 12,2% в 2003 г. Федеральные средства выделяются на предоставление населению *субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг*, однако фактически они идут как на адресную помощь населению в форме жилищных субсидий, так и на субсидии предприятиям ЖКХ, поэтому трансферты населению в текущих расходах на ЖКХ составляют всего лишь 3,0%. При этом в Тыве показатель достигает 55,4%, Татарстане – 43,2%, Ингушетии, Белгородской, Нижегородской, Курганской областях, Коми-Пермяцком АО – 28–35%, Адыгее, Башкирии, Чувашии Магаданской области – 16–20%, показатель превышает 10% также в Ростовской области и Усть-Ордынском Бурятском АО. Доля трансфертов населению в текущих расходах на ЖКХ не зависит от уровня бюджетной обеспеченности регионов, а переход на адресные формы поддержки населения в оплате жилищно-коммунальных услуг определяется субъективными факторами, прежде всего, желанием региональных властей проводить соответствующие реформы.

Как уже отмечалось, межрегиональные различия душевых расходов на ЖКХ существенно больше межрегиональных различий по другим социальным расходам. Не являются исключением из этого правила и средства ФССР на душу населения, и общий объем субсидий, субвенций и трансфертов (куда, по сути, включаются все формы текущей поддержки ЖКХ) на душу населения. Даже если не учитывать автономные округа с аномальными отклонениями от среднего (в Чукотском АО объем субсидий, субвенций, трансфертов на душу населения в 11 раз выше среднего), то вариация показателя по регионам все равно остается огромной: от 36% в Белгородской области до 280% в Москве. Расходы бюджетов на ЖКХ остаются одним из наиболее дифференцированных компонентов социальной поддержки населения в регионах.

Данные жилищной статистики позволяют сопоставить пропорции двух механизмов поддержки населения: жилищных субсидий и льгот по оплате жилья и коммунальных услуг. Субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг являются адресным видом социальной помощи и предоставляются в пределах социальной нормы жилой площади и нормативов потребления коммунальных услуг с учетом предельно допустимой доли собственных расходов граждан на оплату ЖКУ, а также прожиточного минимума, совокупного дохода семьи и действующих льгот. Льготы носят постоянный характер и не зависят от уровня доходов семьи, многие из них распространяются на совместно проживающих членов семьи, т.е. этот вид помощи населению адресным не является. Пропорции между этими формами поддержки постепенно меняются, но пока в большинстве регионов охват льготами остается более значительным, чем жилищными субсидиями. В соответствии с федеральным законом в 2006 г. регионы должны монетизировать льготы по ЖКУ, поэтому важно оценить их масштабы по последним имеющимся данным.

В 2003 г. *льготы по оплате ЖКХ* получали 30% населения страны (44 млн. человек), число получателей за год заметно уменьшилось (с 49,7 млн. в 2002 г. или на 13%). Из общего объема средств, потраченных бюджетами регионов на помощь населению по оплате ЖКУ, субсидии составили 37% (в 2002 г. – 27%), остальное израсходовано на финансирование льгот. Пропорции в регионах отражают динамику реформы ЖКХ и темпы перехода на адресные формы социальной помощи. Расчеты по данным Росстата показывают очень пеструю картину: доля субсидий в общем объеме расходов на субсидии и льготы различалась от 2% в Ненецком АО и 5% в Краснодарском крае до 75% в Тыве (в 2002 г. – 14%) и 68% в Камчатской области (в

2002 г. – 32%). Субсидии стали основной формой финансирования и в других северных и восточных регионах (Мурманская область и Красноярский край – 62–64% расходов). Среди федеральных округов лидировал Дальневосточный – 54%. Переход на субсидии быстрее идет в восточных регионах с острыми проблемами ЖКХ, но практически ничего не меняется в нефтедобывающем Ненецком АО и полуаграрном Краснодарском крае. Различия между регионами обусловлены не столько объективными факторами, сколько желанием или нежеланием региональных властей проводить реформы ЖКХ. Это красноречиво подтверждается цифрами: в «богатом» Татарстане за один год доля субсидий в общем объеме двух видов помощи увеличилась с 1 до 60%, а в Красноярском крае – с 10 до 64%!

Новый механизм поддержки развивается динамично, в 2003 г. жилищные субсидии получали 15,2% российских семей, в 2001 г. – только 9%. Охват этим видом помощи быстро растет и в регионах: если в 2001 г. почти в трети из них субсидии получали менее 5% семей, то в 2003 г. таких регионов осталось всего три (рис. 8.3). В России сформировались две полярные модели отношения к новому механизму поддержки: (1) максимального продвижения без оглядки на возможные издержки и (2) упорного торможения. Некоторые регионы имеют чрезвычайно высокие показатели: доля получающих жилищные субсидии в Ингушетии за год выросла с 26 до 60% всех семей, в Тыве субсидии получают 54% семей, в Ивановской области – 41%, в слабозвитых автономиях востока страны (Корякском, Усть-Ордынском АО, Еврейской АО) и на Сахалине – более трети. В отдельных «богатых» регионах (Татарстан, Красноярский край, Мурманская и Томская области) охват субсидиями также превысил 30% семей. Среди федеральных округов выделяются Дальневосточный – четверть всех семей, и Сибирский – 20%.

Часть регионов сопротивлялась переходу на субсидии, боясь повышения нагрузки на бюджет (особенно в более аграрных и слабозвитых регионах с низкой оплатой труда) и трудностей запуска системы учета нуждающихся, требующей значительных расходов на администрирование. География регионов с минимальным охватом субсидиями (1–6% семей) очень разная – это слабозвитые Калмыкия и Агинский Бурятский АО, проблемные Брянская и Псковская области, более благополучные Краснодарский край, Орловская и Оренбургская области, хотя все они имеют повышенную долю сельского населения. Но в числе таких регионов и северные ресурсно-экспортные Ненецкий и Ямало-Ненецкий АО. За исключением восточных регионов, никакой географической логики в распространении нового механизма нет, охват зависит от политики властей конкретного региона.

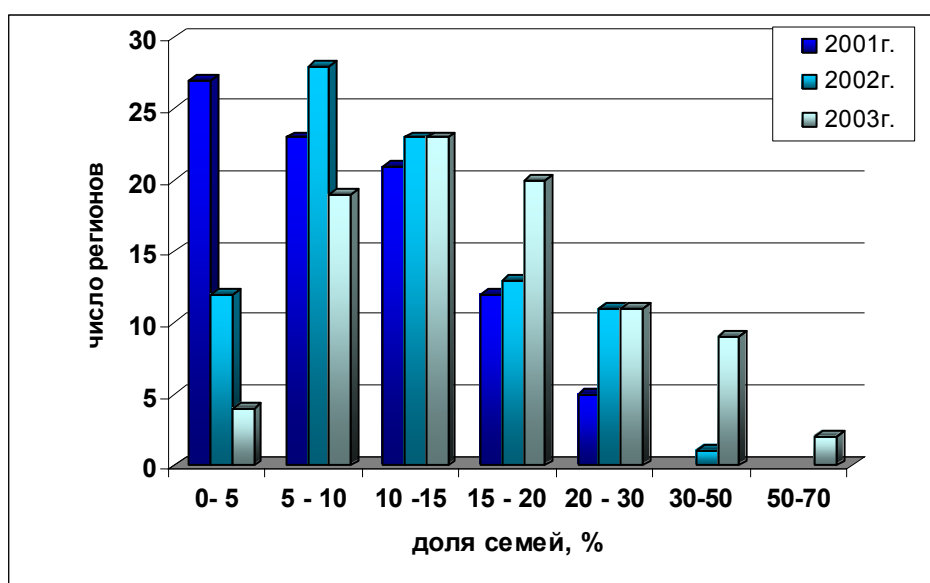


Рисунок 8.3. Распределение регионов по доле семей, получающих жилищные субсидии, %

Население страны очень быстро адаптировалось к новым «правилам игры» и все более активно использует механизм жилищных субсидий. Но в этой тенденции есть много подводных камней, снижающих эффективность и адресность оказываемой государством помощи. Предоставление жилищных субсидий должно сопровождаться проверкой нуждаемости, но если субсидии получает половина семей региона, такую проверку провести невозможно, впрочем, как и для трети семей. В результате фактически утрачивается главная – адресная – направленность этого механизма, он превращается в массовые выплаты большинству населения без учета реальной нуждаемости. Например, доля семей, получающих жилищные субсидии в таких относительно благополучных регионах, как Томская область и Татарстан, в 1,5 раза выше доли населения с доходами ниже прожиточного минимума. На субсидии претендуют не только бедные домохозяйства, и они их получают, потому что наладить учет доходов населения при возросшем охвате субсидиями невозможно. Дальнейший рост стоимости жилищно-коммунальных услуг будет только обострять эту проблему в большинстве регионов страны, и пока адекватных способов ее решения не найдено⁹. Поспешное внедрение нового механизма поддержки без создания эффективной системы учета реальных доходов населения вновь демонстрирует издержки некомплексных и половинчатых реформ в социальной сфере.

Структура социальных выплат. В предыдущих разделах при рассмотрении отдельных составляющих социальных выплат из региональных бюджетов приводились данные о долях этих выплат в общем объеме региональных расходов и в социальных расходах. В табл. 8.3 представлена структура всех рассмотренных социальных выплат. Критерием включения в нее статей расходов являлась хоть какая-то адресность социальных выплат, хотя составление этой таблицы в определенной мере условно.

Из всех рассмотренных социальных выплат и льгот половина связана с оплатой жилищно-коммунальных услуг (жилищные субсидии, льготы в сельской местности, а также вычленяемая из расходов на законы «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов...» оплата ЖКУ). Это означает, что задача монетизации льгот по ЖКУ будет более сложной для решения по сравнению с уже проведенной в 2005 г. монетизацией прочих льгот.

Таблица 8.3. Структура социальных выплат из региональных бюджетов в 2003 г., %

Статья расходов	Доля, %
Расходы на реализацию льгот, установленных федеральным законом «О ветеранах» в части полномочий субъектов РФ	27,4
в том числе на ЖКУ	17,1
Расходы на реализацию льгот, установленных законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»	20,5
в той числе на ЖКУ	10,7
Расходы на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, услуг связи, проезда на общественном транспорте городского и пригородного сообщения гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на ПО «Маяк» и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне	0,8
Расходы на реализацию льгот, установленных законом РФ «О реабилитации жертв политических репрессий»	1,5
Расходы на реализацию льгот, установленных законом «О статусе героев Советского Союза, героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена славы» и законом «О предоставлении социальных гарантий героям социалистического труда и полным кавалерам ордена трудовой славы»	0,05
Выплата пенсий и пособий за исключением государственных пособий гражданам, имеющим детей	8,6
Государственные пособия гражданам, имеющим детей	17,8
Стипендии	1,0
Компенсация льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям	3,8

⁹ Эта проблема подробно рассматривается в работе: Социальные последствия вступления России в ВТО / Под ред. Л.Н. Овчаровой; Независимый институт социальной политики. М.: Поматур, 2004.

граждан, работающих и проживающим в сельской местности	
Расходы по предоставлению населению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг (Фонд софинансирования социальных расходов)	18,6
ИТОГО	100,0

В целом анализ социальных расходов бюджетов субъектов РФ не позволяет дать оценку эффективности использования финансовых механизмов социальной поддержки населения из-за ряда причин. Главная из них – множественность каналов финансирования и непрозрачность бюджетных расходов на социальную поддержку населения в регионах.

Влияние социальных расходов на уровень жизни населения регионов также не поддается точной оценке, так как неизвестно, сколько средств и какими путями получает домохозяйство в регионе. Сохраняются разные формы оказания помощи: менее половины средств по социальным расходам в 2003 г. передавалось населению в денежной форме, а большая часть – в учреждения и организации, обеспечивающие реализацию льгот. В денежной форме выплачиваются пенсии и пособия (в том числе детские), стипендии, жилищные субсидии. Льготы по оплате ЖКУ ветеранам и инвалидам пока предоставляются в основном в натуральной форме, льготы по оплате коммунальных услуг в сельской местности отменены в 2005 г. В ряде случаев формы оплаты льгот населению остаются неясными.

Завершая обзор социальных расходов регионов отметим, что бюджетная и жилищная статистика позволяют оценить, насколько велико неравенство в доступе к социальным расходам по регионам страны и как это влияет на уровень жизни населения. Основные выводы мы сформулируем в конце главы.

8.2. Уровень и профиль бедности в регионах

На начальном этапе исследования из базы НОБУС были выделены 43 региона с объемом выборки не менее 800 домохозяйств. Это позволило получить более репрезентативные показатели демографического и социального профиля бедности, хотя и с определенными допущениями из-за возможных смещений выборки внутри выбранных регионов. К сожалению, принцип отбора регионов по максимальному объему опрошенных домохозяйств привел к исключению из анализа большинства слаборазвитых регионов, в том числе почти всех республик Северного Кавказа и юга Сибири. Перечень отобранных регионов дан в Приложении 10, табл. 10.2.

Первоначальная гипотеза состояла в том, что уровень и профиль бедности обусловлены, прежде всего, экономическим положением региона. Все регионы были разбиты на три группы по уровню экономического развития: относительно развитые, срединные и слаборазвитые. Однако последующий анализ показал, что такое разделение недостаточно детализировано, оно не учитывает социально-демографические и географические различия и поэтому далеко не полностью объясняет особенности профиля бедности в регионах.

В итоговой типологии учтены экономические, социально-демографические и географические особенности регионов как объясняющие факторы. Сама типология строилась на основе различий уровня и профиля бедности по двум группам индикаторов:

- 1) доле бедных домохозяйств в регионе, рассчитанной двумя разными методами – по максимальным располагаемым ресурсам (по доходам или расходам) и денежным доходам;
- 2) профиля бедности, включавшего показатели масштаба, риска и глубины бедности для разных демографических групп домохозяйств.

В региональном анализе использована та же методика расчетов и набор индикаторов, что и в общероссийском, представленном в предыдущих разделах. Это обеспечило преемственность анализа и сопоставимость результатов.

8.2.1. Уровень бедности

Данные НОБУС позволяют оценить различные характеристики текущих материальных возможностей для целей измерения уровня бедности. В данной главе мы обратимся к двум из них: располагаемым ресурсам, оцененным на основе максимума доходов и расходов на текущее потребление, и доходам. В первом случае (располагаемые ресурсы) уровень бедности не только существенно ниже (40–68% от показателя бедности по денежным доходам), что вполне ожидаемо, но и менее дифференцирован. Почти 2/3 из 43 регионов имеют долю бедных в диапазоне от 25 до 35%. При этом разброс по регионам составляет от 11% в Санкт-Петербурге до 48% в Бурятии. Во втором (денежные доходы) – региональные различия в уровне бедности домохозяйств несколько больше: от 26 до 70%. Важно напомнить, что согласно данным декомпозиции факторов неравенства, переход к располагаемым ресурсам увеличивает межрегиональное неравенство, но, как свидетельствуют результаты данного раздела, сокращает разрывы в уровне бедности. Это связано с тем, что выбор максимума между доходами и расходами на текущее потребление в большей степени дооценивает доходы самых бедных и самых богатых, и поэтому, при росте регионального неравенства, мы наблюдаем сближение оценок бедности. С определенной осторожностью можно утверждать, что использование населением всех возможных источников дохода приводит к некоторому выравниванию региональных различий в уровне бедности домохозяйств.

Для каждого конкретного региона соотношение показателей уровня бедности домохозяйств, рассчитанных на основе доходов и располагаемых ресурсов, разное (рис. 8.4). Эти различия коррелируют, хотя и слишком значительно, с дефицитом дохода домохозяйств (Приложение 10, табл. 10.2). Бедность по ресурсам заметно ниже по сравнению с бедностью по денежным доходам в тех регионах, где бедные домохозяйства имеют меньший дефицит дохода. Как правило, меньший дефицит дохода объясняется менее выраженной поляризацией населения по доходу и (или) более низкой стоимостью жизни в регионе. Такая ситуация характерна для относительно развитых (за исключением восточных и северных экспортно-ресурсных) и среднеразвитых регионов. Поэтому в двух группах – относительно развитых несырьевых регионах и среднеразвитых регионах со слабее выраженной поляризацией по доходу – неденежные поступления эффективней выводят домохозяйства из бедности.

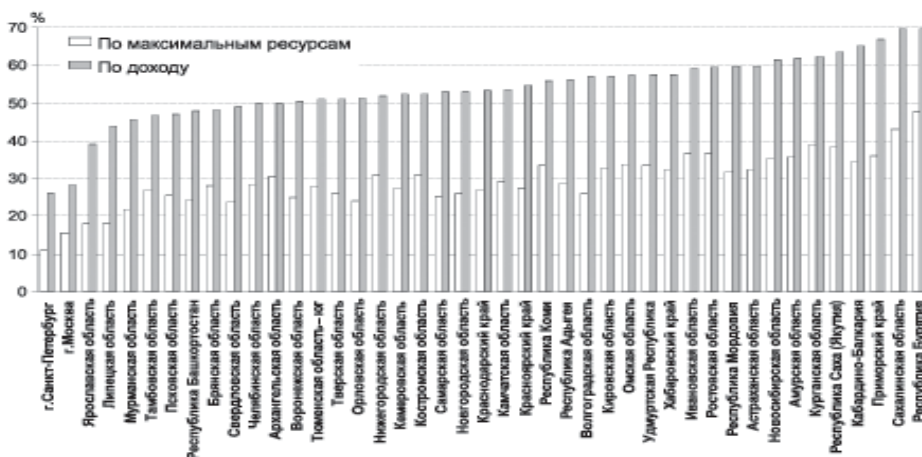


Рисунок 8.4. Уровень бедности домохозяйств по двум методикам оценки, %

В исследовании выдвигалась гипотеза, что неденежные доходы более существенно сокращают уровень бедности в южных регионах с лучшими условиями для ведения личного подсобного хозяйства. Эта гипотеза основывалась на том, что основную часть натуральных доходов составляют доходы от ЛПХ. Данные НОБУС не подтверждают эту гипотезу: среди 10 регионов с наибольшим (более чем вдвое) сокращением уровня бедности при переходе от доходов к располагаемым ресурсам только половину составляют черноземные регионы (Орловская, Воронежская, Липецкая, Самарская, Волгоградская области). Кроме того, южные

регионы присутствуют и в группе с наименьшими различиями уровня бедности по двум рассматриваемым критериям текущей материальной обеспеченности (Приложение 10, табл. 10.2). Несовпадение гипотезы и результатов расчетов может объясняться большей значимостью, по сравнению с ЛПХ, с одной стороны, льгот, а с другой, – дооцененных доходов, которые составляют порядка 20% от всех располагаемых ресурсов.

8.2.2. Профиль бедности

Как и в предыдущих разделах, в региональном анализе использовалась та же методика оценки *демографического профиля бедности* по 4 индикаторам:

- масштабу бедности (доле каждого демографического типа среди всех бедных домохозяйств);
- распределению дефицита дохода по типам домохозяйств (в % от общего дефицита дохода);
- риску попадания в группу бедных;
- среднему дефициту дохода для каждого демографического типа.

На основании этих индикаторов выделены шесть типов регионов (Приложение 10, табл. 10.3). При этом далеко не все из 43 регионов, по которым проводились расчеты, однозначно идентифицируются в данной типологии. Демографические, расселенческие и экономические характеристики, от которых зависит профиль бедности, меняются от региона к региону достаточно плавно, поэтому резких границ между типами не существует. При разработке типологии эта проблема решена следующим образом: в типы и подтипы, выделенные как «ядра», включены регионы с наиболее характерным для данного типа профилем бедности, а остальные регионы отнесены к переходным (в Приложении 10, табл. 10.3 эти регионы выделены курсивом). Выделенные типы регионов по профилю бедности в основном отражают наиболее явные региональные различия социально-экономического развития в целом.

1. *Крупнейшие столичные агломерации.* В них, по данным НОБУС, уровень бедности минимален, наиболее масштабными группами бедных являются домохозяйства трудоспособного населения без детей, скорее всего молодежь, и неполные семьи с детьми. Дефицит дохода распределен аналогичным образом. В обоих федеральных городах показатели среднего дефицита схожи для всех демографических групп, т.е. глубина бедности не зависит от типа домохозяйства. Иную картину дает оценка риска бедности: он значительно выше для неполных и сложных семей с детьми (до 40% в Москве и до 30% в Санкт-Петербурге), а для наиболее многочисленной группы – домохозяйств с трудоспособными членами без детей – в 3–4 раза ниже. Бездетные пенсионеры имеют минимальный риск попадания в группу бедных. Таким образом, в крупнейших городах при низком уровне бедности максимальный риск имеют неполные и сложные семьи с детьми, а количественно бедность концентрируется в бездетных и нестарых домохозяйствах (что не вполне объяснимо), при этом глубина бедности домохозяйств разных типов примерно одинакова.

2. *Относительно развитые урбанизированные индустриально-ресурсные и экспортные регионы* с уровнем бедности незначительно ниже среднего. Это в основном более освоенные и менее постаревшие регионы Европейского Севера, Поволжья, Урала и Сибири со значительной поляризацией населения по доходу. По масштабу бедности они не имеют такого флюса «бездетности», как федеральные города, в равной степени представлены три группы: трудоспособные домохозяйства без детей и семьи с детьми (полные и неполные). Более равномерно между этими группами распределяется и дефицит дохода. Данный тип отличается повышенным риском бедности неполных семей с детьми по сравнению с полными семьями из-за «мужской» структуры экономики и резких гендерных различий в оплате труда. Однако глубина бедности семей с детьми примерно одинакова, независимо от того, полные они или неполные, поскольку доходы полных сельских семей, занятых в агросекторе, и семей городских бюджетников столь же низки, как и неполных семей. Регионы этой группы дифференцированы только по риску бедности домохозяйств пенсионеров, он может быть низким или средним, хотя

глубина бедности (средний дефицит дохода) пенсионеров в обоих случаях почти равна, поскольку удорожание жизни в этих регионах не так велико.

3. *Среднеразвитые регионы Европейской России* со средними показателями бедности. Их можно разбить на две подгруппы. Первая – *староосвоенный Центр и Северо-Запад* со средней и повышенной бедностью, постаревшим населением, низкодоходной занятостью и менее сильной поляризацией по доходу. В этих регионах минимален риск бедности для пенсионеров, так как стоимость жизни невысока, и очень высок риск бедности для всех семей с детьми, поскольку при низких доходах занятого населения наличие детей выдавливает семью за черту бедности. По этой причине не различается и дефицит дохода всех семей с детьми. Вторая – *более аграрный Черноземный Центр и русский Юг*, который отличается более умеренной (средней и ниже) бедностью при несколько меньшем риске бедности для всех семей с детьми. Вероятно, что в менее урбанизированных регионах дети обходятся несколько дешевле благодаря натуральным поступлениям из более развитого ЛПХ, хотя эта гипотеза и не получила явного подтверждения при расчетах.

4. *Менее развитые и относительно освоенные восточные регионы* (Зуралье, юг Сибири и Дальнего Востока) с повышенной и высокой бедностью. В них уже заметно удорожание жизни, но все же нет такой сильной поляризации по доходу, как в более развитых экспортных регионах Сибири. Из-за удорожания жизни и более высокой доли городского населения по сравнению с черноземным югом Европейской части страны, относительно обжитой восток отличается высоким риском и глубиной бедности всех семей с детьми, особенно неполных, и, кроме того, повышенным риском бедности пенсионеров.

5. *Слабоосвоенные северо-восточные ресурсные регионы* с наименее благоприятными условиями жизни, повышенным и высоким уровнем бедности из-за дороговизны жизни. Среди бедных преобладают семьи с детьми, но масштаб бедности пенсионеров очень высок. Повышенная доля полных семей с детьми среди бедных домохозяйств объясняется наличием в этой группе двух республик – Коми и Якутии. Сельское население этих республик, преимущественно титульное, занято в агросекторе и живет бедно. Риск бедности для семей с детьми не отличается от предыдущих типов, для неполных и сложных семей он выше. Особенность этого типа – максимальные риски бедности для пенсионеров из-за сильного удорожания жизни. Поэтому и средний дефицит дохода бедных домохозяйств пенсионеров ненамного ниже, чем в семьях с детьми. Север, особенно с этнической компонентой, делает все бедные домохозяйства почти равными по глубине бедности.

6. *Республики Юга* с повышенным уровнем бедности. Среди бедных наиболее явно доминируют семьи с детьми, представленные в равной степени (полные, неполные, сложные). Эти семьи имеют высокий риск и примерно равную глубину бедности. Подобное равенство можно объяснить многодетностью полных и сложных семей и наличием межсемейных трансфертов в неполных семьях, что усредняет различия. Главная особенность республик Кавказа – минимальный масштаб, риск бедности и дефицит дохода домохозяйств бездетных пенсионеров. Их мало по причине традиций совместного проживания нескольких поколений у титульных народов, а домохозяйства русских пенсионеров не попадают в число бедных благодаря относительной дешевизне жизни.

Специфика социально-экономического развития обозначенных выше групп регионов, в совокупности с природно-климатическими и социокультурными особенностями, определяют различия в региональных профилях бедности. Если схематично представить расположение регионов разного типа на карте страны, то картинка качественной структуры бедности будет выглядеть следующим образом (рис. 8.5).



Рисунок 8.5. Схема типов регионов с выделением наиболее уязвимых групп населения

Профиль бедности по доступу к трудовым доходам менее дифференцирован в региональном разрезе, его различия труднообъяснимы. Социально-географические факторы (демографическая ситуация, расселение, урбанизированность) не дают видимых связей с профилем этого типа, как и различия в уровне бедности домохозяйств по регионам. Нет явной зависимости профиля и от уровня экономического развития региона, хотя отдельные моменты все же просматриваются. Почти во всех регионах наиболее велик риск попадания в число бедных для домохозяйств с неработающими и не учащими трудоспособными членами, однако максимальных величин (более 70%) он достигает в слаборазвитых восточных регионах. В этих регионах безработица одного из членов семьи является «нокаутом», сбрасывающим домохозяйство в бедность.

Вторая по уровню риска группа – домохозяйства с учащимися трудоспособного возраста. В некоторых регионах обучение детей создает такой же риск попадания в бедность, как и рассмотренный выше фактор незанятости. Это федеральные города, где безработица минимальна, а также регионы с городами-миллионерами (Самарская, Нижегородская, Волгоградская области). Аналогичная ситуация характерна и для аграрных регионов юга (Краснодарский край, республики Адыгея и Кабардино-Балкария), где обучение студентов преимущественно платное, и для регионов Дальнего Востока (Камчатская, Сахалинская области), где расходы семьи на содержание учащихся максимальны из-за удорожания жизни.

Почти во всех регионах наибольший средний дефицит дохода имеют две вышеперечисленные группы домохозяйств. Однако масштаб бедности максимален либо для домохозяйств, где все трудоспособные заняты, либо для домохозяйств с неработающими трудоспособными членами. К сожалению, не удалось получить содержательных объяснений региональных различий профиля бедности по характеру доступа к трудовому доходу. Скорее всего, этот профиль формируется под воздействием большого числа региональных факторов, действующих разнонаправленно.

В целом анализ уровня и профиля бедности в регионах по данным НОБУС оставляет много открытых вопросов. Это объясняется и множественностью факторов, влияющих на региональное неравенство, и проблемами репрезентативности выборки даже в регионах с большим числом обследованных домохозяйств. Тем не менее, проведенный анализ

свидетельствует о том, что независимо от методологии измерения мы наблюдаем значимые региональные различия в уровне и профиле бедности.

8.3. Региональная социальная политика: пределы влияния на неравенство и бедность

Обзор социальных бюджетов регионов и анализ структуры доходов населения указывают на то, что на домохозяйственном уровне влияние социальных трансфертов на бедность и неравенство в значительной степени предопределено федеральной социальной политикой. Для жителей отдельных регионов существует два канала такого воздействия. Первый – *трансферты* из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности, расходуемые регионами в основном на социальную сферу, но эти расходы идут, прежде всего, на содержание инфраструктуры и выплату заработной платы занятым. Второй – социальные выплаты непосредственно населению, либо адресные, либо категориальные (пенсии, компенсации, детские пособия и др.). Оба механизма влияют на межрегиональное и внутрирегиональное неравенство, а следовательно, на доступ к доходу бедного населения.

Трансферты направлены на снижение межрегионального неравенства, кроме того, они выравнивают доходы занятых внутри слабых регионов, так как значительная часть средств идет на заработную плату бюджетников – основной категории занятых в таких регионах. В регионах с меньшим уровнем дотационности, получающих значительно меньше средств из федерального бюджета, эффект межрегионального выравнивания намного слабее, а социальные расходы на душу населения очень часто меньше, чем в сильно дотационных. Тем самым эффект межрегионального выравнивания для «средняков» минимизируется, а внутрирегиональное неравенство не меняется. В сильных недотационных регионах, наоборот, усиливается внутрирегиональное неравенство под воздействием процессов поляризации экономического пространства – доходы бюджетников все более отстают от заработков в экспортных отраслях, а основным выравнивающим механизмом становятся социальные выплаты. Их объем зависит от бюджетной обеспеченности – а она даже у регионов доноров очень разная, а возросшее перераспределение в пользу федерального бюджета сужает возможности сильных регионов по выравниванию внутри своей территории. Как показал проведенный анализ бюджетных расходов, широкие социальные программы фактически могут проводить только автономные округа Тюменской области и, отчасти, Москва. В результате в большинстве недотационных и других экспортных регионов зоны бедности консервируются на периферии, так как средств на их поддержку не хватает.

Отдельные виды *социальных выплат* населению также по-разному воздействуют на неравенство. Пенсии по старости «подтягивают» пожилых жителей центра и юга, как регионов с более низкой стоимостью жизни, но усиливают бедность северных пенсионеров. Вклад детских пособий в снижение бедности наименее значим в крупных городах и на севере, но существенен в республиках юга и в сельской местности. Прочие виды пособий и пенсий, в силу их незначительной доли и мозаичной дифференциации по регионам, не имеют системного влияния. Жилищные субсидии поддерживают уязвимые группы в городах, особенно на востоке страны, и весьма успешно снижают городскую бедность, чаще всего менее застойную. Но их быстрое распространение «вширь» во многих регионах постепенно стирает эффект точечной, адресной помощи.

Региональные программы социальной защиты по объему выплат чаще всего невелики (за исключением тюменских нефтегазовых округов и Москвы, тратящих на поддержку населения средства, сопоставимые с выплатами из федерального бюджета на эти цели), но показателен сам подход регионов к социальным программам. Исследования по трем пилотным

регионам (республике Коми, Тульской и Ростовской областям), проведенное в 2004 г. в рамках программы ТАСИС, выявило три разных типа таких программ.

В Ростовской области это формализованный механизм помощи с выделенной строкой в региональном бюджете и фиксированными выплатами на основе областного закона «Об адресной социальной помощи». По объему они не могут сравниться с федеральными перечислениями, но устойчиво выплачиваются уже несколько лет. Пособия из областного бюджета считаются адресными, хотя выделяются по категориальному принципу трем группам населения с доходами ниже прожиточного минимума: одиноким неработающим пенсионерам старше 65 лет; неработающим трудоспособным гражданам, осуществляющим уход за инвалидами и престарелыми; гражданам, попавшим в экстремальную ситуацию. Региональные власти сами определили, кого считать наиболее уязвимыми группами, оставив себе определенную свободу маневра в виде слабо формализуемой последней группы. Это пример локализованной в весьма узком сегменте, но четко проводимой региональной социальной политики.

Спецификой Тульской области является большое число региональных законов, среди них преобладают законы-«дублиеры» федеральных¹⁰. Причиной принятия всех этих законов была популистская политика региональных властей, при этом выплаты из областного бюджета крайне малы по размеру, и, несмотря на это, нерегулярны, задолженность постоянно нарастала. Этот набор трескучих бумажных законов и представляет собой социальную политику региона.

Республика Коми, как более «богатый» и недотационный регион, отличается существенным вкладом регионального бюджета в социальные расходы. Из него финансируются законы республики Коми, причем законов по социальной защите в республике больше, чем в Тульской области, и они также в основном дублируют федеральные¹¹. Это наследие политики 1990-х гг., законодательно закрепившей параллельное финансирование социальной защиты населения за счет средств регионального бюджета. По сравнению с Тульской областью, где финансирование по региональным законам невелико по объему и нестабильно, в республике Коми социальная поддержка из регионального бюджета остается весомой. Однако из-за возросшего перераспределения налоговых поступлений в пользу федерального центра нагрузка на республиканский бюджет в последние годы стала чрезмерной: по оценкам местных экспертов, в 2004 г. до 70% населения республики получали те или иные льготы. Помимо множества категориальных льгот, в республике выстроена весьма жесткая система адресной социальной помощи, которая финансируется из двух источников. Из республиканского бюджета выплачивается социальное пособие по нуждаемости семьям с доходом ниже гарантированного душевого денежного дохода (600 рублей в 2004 г.). Это очень низкий для республики уровень доходов, поэтому число получателей социального пособия невелико, для его получения семья должна иметь статус малоимущей. Единовременная адресная социальная помощь оказывается за счет средств муниципальных бюджетов, но размытость критериев помощи и изменение доходной базы муниципальных бюджетов приводят к резким колебаниям выплат по годам.

В целом большинство региональных программ социальной помощи малоэффективно дублируют финансирование федеральных программ без учета специфики своих регионов.

¹⁰ Наряду с ФЗ «О реабилитации жертв политических репрессий» действует областной закон «О дополнительных льготах реабилитированным». Детские пособия дополняются выплатами по областным законам «О защите прав ребенка» (социальная пенсия детям-сиротам и приобретение квартир для сирот), «О реализации государственной семейной и демографической политики». Федеральный закон «О статусе Героев Советского Союза и др.» дополняется аналогичным региональным законом, по которому осуществляется доплата к пенсии. Действует также областной закон «О льготах воспитанникам детских домов военного времени» и др.

¹¹ Социальная помощь из бюджета Коми осуществлялась по законам «О социальной защите ветеранов, членов их семей и граждан пожилого возраста» (льготы на проезд, ЖКУ, услуги связи, санаторно-курортное лечение, доплаты к пенсиям женщинам), «О социальной защите инвалидов в республике Коми» (установка и пользование телефоном, радио), «О государственных наградах республики Коми» (льготы на проезд, ЖКУ, доплаты к пенсиям), «О дополнительных мерах социальной защиты граждан, выполнявших задачи в условиях вооруженного конфликта в Чечне, Дагестане» (льготы на проезд, ЖКУ) и др.

Частично это следствие недостаточного финансирования федеральных мандатов, но нередко объясняется популизмом региональных властей, такое дублирование особенно неэффективно в Тульской области. Республика Коми с самым широким набором форм социальной поддержки стала «заложницей» своих же законов при сокращении финансовых ресурсов. Более оптимальна система финансирования в Ростовской области: в ней четко выделена адресная помощь в виде областного закона, в систему соцзащиты включены жилищные субсидии, что позволяет заранее подготовить единую базу получателей адресной помощи. Это пример рационального подхода к региональным социальным программам, хотя специфика области также учитывается слабо.

Монетизация льгот как самый «свежий» пример требует более детального анализа. Разграничение полномочий между уровнями бюджетной системы сопровождалось передачей в ведение субъектов федерации ряда социальных обязательств. Среди них не только выплата детских пособий, но и социальная защита ветеранов труда, тружеников тыла, репрессированных и других групп получателей льгот. Расходы по этим категориям льготников также перекладывались на регионы федеральным законом (закон № 122-ФЗ).

«Нагрузка» региональными льготниками сильно дифференцирована по регионам, особенно по числу репрессированных и членов их семей: в Ингушетии их 45% населения, в Калмыкии – 8%, в Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии – 4–5%. Во многих регионах статус ветеранов труда в массовом порядке получали почти все пенсионеры, чтобы иметь льготы (Башкортостан, Калужская, Владимирская, Самарская и другие области); в других регионах доля относящихся к региональным льготникам не превышает 4–6% населения, в основном это республики и слаборазвитые автономные округа с более молодой возрастной структурой. Ситуация в регионах оказалась чрезвычайно разной!

Монетизация льгот для региональных категорий льготников не была обязательной, в отличие от федеральных, однако, Министерство финансов рекомендовало регионам проводить ее с выплатой 300 руб. труженикам тыла и 200 руб. ветеранам труда. Почти пятая часть субъектов РФ отказалась от монетизации для своих категорий льготников. Среди 15–17 таких регионов есть самые богатые (Москва и Ханты-Мансийский АО) и относительно благополучные (Красноярский край, Кемеровская, Свердловская области), почти все они сохранили бесплатный проезд на городском транспорте даже федеральным льготникам, получающим денежную компенсацию, а некоторые – всем пенсионерам. Большинство более развитых регионов, отказавшихся от монетизации, возглавляют опытные губернаторы-«тяжеловесы». Также не монетизировали льготы отдельные среднеразвитые (Новгородская, Смоленская области, Хакасия) и бедные регионы (Дагестан, Калмыкия, Северная Осетия). В них, помимо субъективных факторов, на принятие такого решения повлиял и дефицит финансовых ресурсов.

Полностью монетизировали все виды льгот лишь 4–5 субъектов РФ. Среди них только Тюменская область не испытывает проблем с финансовыми ресурсами, получив в 2005 г. 20 млрд. руб. (эта сумма почти равна бюджету области) в виде перечислений от двух автономных округов по недавно заключенному договору между субъектами, составляющими Тюменскую область. В Татарстане разработана очень детализированная система выплат, компенсирующих выпадающие льготы, при этом бюджет республики – один из самых благополучных благодаря значительной федеральной помощи. В Ленинградской области очень осторожно, с использованием пилотных форм, вводится монетизация жилищно-коммунальных услуг, которые население пока оплачивает на 77% при нормативе 100%. О других регионах, принявших решение о полной монетизации, данных пока нет.

Большинство регионов в той или иной мере монетизировало льготы, при этом выплаты населению были разными, как и набор монетизируемых льгот. Среди более развитых регионов уровень компенсаций различался от 1500 руб. в Ненецком АО и 500 руб. в Вологодской области до 100–120 руб. в Башкортостане. В регионах с низкими доходами бюджетов выплаты, как правило, не превышают 200 руб., их первоначально не хватало даже на покупку проездного билета. После массовых выступлений городских пенсионеров, проигравших от монетизации

льгот, федеральный центр выделил дополнительные средства регионам и разработал механизм льготных проездных билетов с частичной доплатой расходов из федерального бюджета. Возросшие затраты регионов на монетизацию льгот и выполнение новых расходных обязательств были частично учтены при расчете трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности. Без этого слаборазвитые регионы, особенно Ингушетия и Карачаево-Черкессия, в принципе не могли бы выполнять социальные обязательства, возложенные на них новым законом.

В целом монетизация усилила межрегиональное неравенство, так как компенсации из федерального бюджета (их получают около 40% льготников) не учитывают различий в стоимости жизни в регионах, а душевые компенсации региональным льготникам существенно различаются по субъектам РФ. В то же время эти компенсации, как и пенсии и детские пособия, смягчают внутрорегиональное неравенство, так как жители, не пользующиеся общественным транспортом, пожилые получатели компенсаций и многодетные семьи – получатели детских пособий концентрируются на периферии. Сложный баланс влияния разных механизмов поддержки не просчитывался при принятии решений, хотя очевидно, что их оптимальное сочетание могло бы дать кумулятивный эффект снижения бедности при меньших расходах бюджета.

Таким образом, проведенное исследование показало, что воздействие социальных выплат и программ на неравенство не дает кумулятивного эффекта, который работал бы на общую задачу снижения бедности. Более того, очень часто возникает противоречие между задачами снижения бедности на разных уровнях – межрегиональном и внутрорегиональном. Это связано с несбалансированностью воздействия существующих механизмов поддержки.

Основные выводы

1. Неравенство населения в доступе к социальным услугам связано не только с неравенством экономического развития регионов, но и с системой межбюджетного перераспределения – нередко наиболее отстающие регионы опережают среднеразвитые по душевым социальным расходам. Тем самым они обеспечивают более высокую доступность социальных услуг, что не совпадает с принципом территориальной справедливости. В бюджетной политике самих регионов доминируют субъективные факторы – и в структуре социальных расходов, и особенно в выплатах социальных трансфертов, за исключением перечисляемых из центра.
2. Распределение любого социального трансферта целевым образом из федерального бюджета существенно снижает неравенство, поскольку ответственность региона за реализацию полномочия подкреплена финансовыми ресурсами. На данном этапе это более эффективная форма оказания социальных услуг, так как самостоятельность регионов без четкого закрепления финансовых источников расходных полномочий приводит к неравенству в душевых социальных выплатах и льготах до десятикратного размера.
3. Только некоторые регионы готовы расширять свою зону ответственности в социальной поддержке населения, причем чаще всего – избирательно, по отдельным видам расходов или категориям населения; и лишь в 2–3-х регионах со сверхвысокой бюджетной обеспеченностью эта политика носит системный характер, превращаясь порой в аналог советских массовых социальных выплат, что неизбежно снижает эффективность бюджетных расходов.
4. Несмотря на повсеместное преобладание среди бедных домохозяйств с детьми, региональные профили бедности различны по рискам и масштабам, особенно для домохозяйств пенсионеров и полных семей с детьми. Риски и масштабы различаются на севере, востоке и юге, в городских агломерациях и более аграрных регионах. Сложившиеся различия устойчивы и требуют адекватных, т.е. регионально дифференцированных, мер социальной политики. Профиль бедности по доступу к

трудовым доходам показывает бóльшую уязвимость слаборазвитых восточных регионов страны. В них ухудшение положения на рынке труда в первую очередь увеличит риск бедности, так как, по данным НОБУС, он уже максимален для семей с неработающими и неучащими членами. К этому добавляются высокие риски, связанные с обучением детей трудоспособного возраста в тех же восточных регионах.

5. Проведенная реформа системы социальных льгот увеличила различия в доходах населения «богатых» и «бедных» субъектов РФ, так как в большинстве регионов с более высокой бюджетной обеспеченностью выплаты выше. Ухудшается положение получателей федеральных выплат в северных и восточных регионах страны с более высокой стоимостью жизни, так как размеры компенсаций слабо учитывают фактор удорожания. Растет неравенство возможностей регионов в проведении социальной политики, поскольку на «бедные» регионы возложены непосильные для них социальные обязательства. При этом внутрирегиональное неравенство в большинстве регионов уменьшается, так как дополнительные денежные выплаты получили группы населения, живущие в наиболее бедной периферии – сельской местности и малых городах. Вместо унификации системы социальной защиты и финансирования социальных выплат институционализируется региональное дробление таких систем с запутанным и постоянно меняющимся перечнем выплат.