
РЕГИОНАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ

КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ*

© 2012 г. А.М. Либман

(Франкфурт-на-Майне, Москва)

В статье сопоставляются количественные характеристики трех основных аспектов децентрализации во взаимоотношениях федерального центра и регионов России в 1995–1999 гг. Показывается, что корреляция между отдельными измерениями децентрализации отсутствует; все три аспекта деволюции определяются различными факторами. Таким образом, использование какого-либо конкретного показателя децентрализации для оценки этого явления в целом является проблематичным.

Ключевые слова: децентрализация регулирования, фискальная децентрализация, движущие силы децентрализации.

ВВЕДЕНИЕ. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Количественная оценка децентрализации в федеративных государствах, необходимая для определения ее движущих сил и последствий для экономики страны, является, как это хорошо известно, крайне сложной задачей. Традиционно используемые показатели, такие, как доля регионов в совокупных государственных доходах или расходах, вызывают сегодня все больше вопросов у исследователей (Ebel, Yilmaz, 2002). Не в последнюю очередь это связано с тем, что термин “децентрализация” включает ряд сильно дифференцирующихся аспектов в отношениях между федеративным центром и регионами. Рассматривать эти аспекты как неразрывно связанные между собой “части одного целого” не всегда корректно.

Прежде всего необходимо проводить грань между *конституционной* и *постконституционной* децентрализацией по аналогии с конституционными и постконституционными решениями в государственной политике (Buchanan, Tullock, 1962). Иными словами, конституционная децентрализация описывает распределение *полномочий* между центральными и региональными органами власти; последние не обязательно закреплены в Конституции страны, а могут быть связаны и с актами более низкого уровня (соответствие которых Конституции может вызывать вопросы), и даже с неформальными договоренностями элит. Постконституционная децентрализация, в свою очередь, характеризует *результаты* политического процесса, т.е., например, распределение финансовых потоков или содержание конкретных региональных нормативных актов.

Как конституционная, так и постконституционная децентрализации могут дифференцироваться в различных сферах государственной политики. Проще всего различия между этими двумя понятиями описать для *фискальной децентрализации*, т.е. отношений между центром и регионами в сфере налогообложения и бюджетов. Высокий уровень конституционной децентрализации достигается, когда регионы имеют право самостоятельно принимать решения в сфере налогообложения (например, определять ставки налогов или их базу), вести собственную бюджетную политику. Высокий уровень постконституционной децентрализации достигается, если регионы получают значительную долю налогового дохода в стране или из их бюджетов осуществляется значительная доля расходов. Вполне возможно, что право определять налоговую политику при-

* Полная версия настоящей статьи была опубликована в (Libman, 2010b). Перевод на русский язык подготовлен с разрешения издательства Elsevier. Автор выражает признательность анонимному рецензенту журнала “Экономика и математические методы” за ценные замечания, позволившие улучшить работу.

надлежит исключительно центру, однако принятое федеральным парламентом законодательство обеспечивает концентрацию значительных средств в бюджетах регионов (ярким примером такой ситуации является Германия).

Схожая ситуация может сложиться и в сфере государственного регулирования (в дальнейшем мы будем говорить о децентрализации регулирования). Высокая степень конституционной децентрализации означает, что регионы обладают значительными возможностями самостоятельно разрабатывать нормы и правила, определяющие поведение хозяйствующих субъектов. Высокая степень постконституционной децентрализации означает, что региональное законодательство *на практике* серьезно влияет на поведение предприятий и домохозяйств. Вполне возможно, что в условиях высокой конституционной децентрализации регионы не пользуются формально предоставленными им полномочиями и на практике все регулирование осуществляется из центра.

Все это разнообразие конституционных и постконституционных аспектов децентрализации в подавляющем большинстве исследований в этой области сводится к одной или нескольким близким характеристикам. Однако нет никакой уверенности в том, что подобный подход является оправданным. С одной стороны, если децентрализация определяется соотношением сил между центром и регионами, можно предположить, что влиятельные региональные администрации попытаются добиться высокой степени деволюции во всех без исключения аспектах государственной политики. Одновременно вполне возможно, что в отношении различных сфер экономической политики региональные администрации и население регионов обладают различными предпочтениями и различной готовностью “делегировать” те или иные права центру. Возможно также, что в процессе торга между центром и регионами большая деволюция в одних сферах “обменивается” на более низкий уровень децентрализации в других. Таким образом, можно ожидать как существования значимой корреляции аспектов децентрализации, так и отсутствия таковой.

В любом случае вопрос о соотношении различных измерений децентрализации в федерациях остается открытым. В литературе эта проблема исследуется в ряде работ (Treisman, 2002; Schneider, 2003; Blume, Voigt, 2011; Martinez-Vazquez, Timofeev, 2009), основанных на межстрановом сопоставлении показателей децентрализации. В настоящей работе используется несколько иная стратегия, основанная на изучении вариации уровня децентрализации в отношениях между центром и регионами *внутри* отдельной страны. Для этого мы обратимся к опыту российского асимметричного федерализма второй половины 1990-х годов, когда уровни автономии от центра, достигнутые отдельными регионами, сильно различались.

Российский опыт представляется нам достаточно любопытным в силу ряда причин. Регионы России практически одновременно вступили в формальные или неформальные переговоры с центром по поводу децентрализации: первые декларации о суверенитете автономных республик и первые требования областей предоставить им больше прав разделяет лишь несколько лет. Стартовая точка для всех регионов также (с определенными оговорками) совпадала: высочайшая степень централизации государственной власти в СССР. Переговоры все регионы вели с одним и тем же центром, и порой с оглядкой друг на друга. При этом экономическая, политическая и социальная дифференциация регионов России, хоть и является значительной, все же ниже, чем для выборки независимых государств. В результате можно будет абстрагироваться от многих проблем, с которыми связаны межстрановые сопоставления данных. К тому же, как будет показано далее, особенности российского федерализма позволяют нам получить количественные оценки ряда аспектов децентрализации, измерение которых в других странах было бы проблематичным.

В настоящей работе исследуется период 1995–1999 гг. Выбор этих временных рамок обуславливается следующими причинами. Во-первых, до реформ 1994 г. российская система межбюджетных отношений находилась во многом в хаотическом состоянии. Например, распределение некоторых налогов между федеральным и региональными бюджетами менялось ежеквартально. Проведенные в 1993–1994 гг. реформы позволили несколько упорядочить эту ситуацию; поэтому следующий год, 1995-й, представляется вполне логичной точкой отсчета. Однако одним из первых шагов администрации В. Путина после прихода к власти стала трансформация федерализма,

сопровождаясь быстрым ростом централизации и устранением многих элементов асимметричной деволюции, сложившихся в 1990-е годы.

Насколько успешной была эта трансформация, можно спорить; очевидно, однако, что доступные регионам инструменты децентрализации после 2000 г. резко изменились, как и общие “правила игры” в российской экономике и политике. В частности, как будет ясно из дискуссии в следующем разделе, используемые нами показатели децентрализации регулирования и конституционной децентрализации, адекватно описывающие ситуацию в “ельцинский” период, непригодны для “путинской” России. Соответственно включение в исследование периода после 1999 г. не позволило бы нам добиться основной цели настоящей работы – сопоставления различных аспектов деволюции в асимметричной федерации.

При этом настоящее исследование ставит перед собой следующие задачи. Во-первых, необходимо найти адекватные количественные характеристики, описывающие различные аспекты децентрализации. Во-вторых, также следует определить степень их корреляции между собой. В-третьих, интерес представляет ответ на следующий вопрос: определяются ли различные аспекты децентрализации различными факторами, или перечни переменных, влияющих на поведение центра и регионов в различных областях государственной политики, совпадают? Таким образом, настоящая работа представляет собой в том числе попытку внести определенный вклад в исследования, посвященные позитивному анализу движущих сил децентрализации (Panizza, 1999; Arzraghi, Henderson, 2005; Letelier, 2005; Feld, Schaltegger, Schnellenbach, 2008).

1. КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ АСПЕКТОВ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Итак, наша задача состоит в том, чтобы найти набор количественных характеристик степени автономии каждого из российских регионов в 1990-е годы в отношениях с федеральным центром. Для этого мы рассмотрим три аспекта децентрализации. Прежде всего мы попытаемся построить ряд показателей, характеризующих *конституционный уровень деволюции*, т.е. спектр прав самостоятельного принятия решений в сфере экономической политики каждого региона. На постконституционном уровне мы обратимся к двум аспектам государственной политики: *фискальной децентрализации* и *децентрализации регулирования*, т.е. распределению доходов и расходов бюджета и роли регионального законодательства в регулировании деловой активности.

Наверное, наиболее очевидным является показатель *фискальной децентрализации*; для оценки этого аспекта деволюции используется *доля консолидированного бюджета региона в совокупном налоговом доходе с его территории*. Показатель рассчитывается (как и все остальные бюджетные характеристики в настоящей работе) на основе фактических налоговых доходов федерального и регионального бюджетов и является стандартной характеристикой децентрализации, используемой при анализе асимметричного федерализма (Treisman, 1999). Следует иметь в виду, что различия в региональной доле налогового дохода между регионами не обязательно связаны с различиями в нормативных ставках распределения налогового дохода. Хотя в России 1990-х годов и имелось небольшое число регионов, пользовавшихся привилегиями в данной области, для налогов, собиравшихся в подавляющем большинстве субъектов Федерации, ставка распределения дохода между федеральным и региональным бюджетами была одинаковой. К тому же сбор налогов уже в 1990-е годы осуществлялся (за некоторыми исключениями) федеральными органами власти (Лавров, 2005).

Различия в фактической доле налогового дохода, поступающей в региональный бюджет, скорее, связаны с различиями в распределении налоговой базы отдельных налогов (с дифференцирующей ставкой распределения между федеральным и региональным бюджетами) по территории России. Однако подобные, казалось бы, “объективные” особенности регионов на самом деле во многих случаях “скрывают” интенсивный торг между Федерацией и ее субъектами: нередко регионы, отстаивая то или иное распределение налогов, формально касающееся всех субъектов Федерации, на самом деле ориентировались на собственное обеспечение теми или иными источниками налогообложения и, следовательно, на эффекты “универсального” законодательства в отношении собственного бюджета (Petkov, Shklyar, 1999). Различия в распределении фактиче-

ского налогового дохода могли быть связаны и со способностью регионов контролировать формально подотчетные федеральной власти региональные налоговые инспекции и соответственно влиять на интенсивность мониторинга налогов, поступающих преимущественно в федеральный и региональный бюджеты (Libman, Feld, 2009).

Тем не менее при всей простоте показатель доли налогового дохода все же может исказить реальное распределение финансовых потоков. Поэтому в нашем анализе также используются две его модификации. Во-первых, в работе рассчитывается *отношение суммы налоговых доходов консолидированного бюджета региона и трансфертов из вышестоящих бюджетов к совокупным налоговым доходам с территории региона*. Данный показатель представляет интерес потому, что определенная часть налогового дохода, “уходящего” в федеральный бюджет, на практике “возвращается” в регион в виде трансфертных платежей. В России с большим числом регионов, являющихся нетто-реципиентами федеральной помощи, роль данного обстоятельства трудно переоценить. Можно представить себе, что региональная администрация отказывается от большей доли налогового дохода “в обмен” на значительные федеральные дотации (такой политики действительно придерживались некоторые республики). В то же время большая доля трансфертов Федерации может означать и высокую степень зависимости региона от центра; так что показатель является неоднозначным.

Вторая модификация связана с учетом не только налогового дохода бюджета региона, но и *доходов территориальных внебюджетных фондов*: фондов социального страхования, дорожных фондов и др. Иначе говоря, мы рассчитываем долю доходов “расширенного” консолидированного бюджета региона в совокупных доходах “расширенного” бюджета РФ с территории региона. Проблема в данном случае состоит в доступности информации; если по трансфертам и налоговым доходам временные ряды имеются как минимум с 1995 г., то данные по внебюджетным фондам за “ельцинский” период асимметричного федерализма публиковались только за 1999 г. (East-West Institute, 2001). К тому же уровни контроля региональных администраций над территориальными внебюджетными фондами достаточно сильно различались в зависимости от типов фондов; так что в данном случае показатель является в чем-то упрощенным.

Итак, в работе используются три характеристики постконституционной фискальной децентрализации, основанные на распределении доходов. Естественно, не меньший интерес вызывает и распределение расходов между федерацией и регионами – особенно в России, где между налоговой обеспеченностью и расходными обязательствами регионов существуют серьезные диспропорции. К сожалению, если размер совокупного налогового дохода с территории каждого региона регулярно публикуется Федеральной службой государственной статистики, то аналогичный показатель размера совокупных государственных расходов, осуществляющихся на территории определенного региона, отсутствует. Распределение прямых расходов федерального бюджета по регионам РФ рассчитать достаточно сложно, а для некоторых статей (скажем, военных расходов) попросту невозможно. Мы воспользуемся оценкой величины “прямых” федеральных расходов в регионах России, приводящейся в (East-West Institute, 2001) за 1998–1999 гг., для расчета показателя *доли расходов консолидированного регионального бюджета в совокупных региональных и “прямых” федеральных расходах на территории региона*.

Значительно сложнее задача оценки *постконституционной децентрализации регулирования*. Проблема здесь состоит в том, что описать “значимость” регионального регулирования в тех или иных областях с помощью количественных характеристик сложно. Собственно говоря, это обстоятельство и является причиной отказа большинства исследователей от изучения децентрализации регулирования. Немногочисленные исключения исследуют конкретные аспекты государственной политики, в отношении которых регулирование может осуществляться либо центром, либо регионами (Strumpf, Oberholzer-Gee, 2002). Особенность российского федерализма 1990-х годов состояла в том, что подавляющее большинство аспектов хозяйственной деятельности формально регулировалось на федеральном уровне (в этом отношении ситуация за прошедшие десять лет не изменилась), однако *на практике* регионы часто игнорировали установленные федеральным центром нормы, принимая собственные законодательные акты.

Именно это обстоятельство и будет использоваться в нашей работе. В 2000-е годы федеральное правительство предприняло ряд шагов по унификации правового пространства Рос-

сийской Федерации (Kahn, Trochev, Balayan, 2009). Одной из составляющих этого процесса стала систематизация норм регионального законодательства, в рамках которой был составлен Федеральный реестр актов субъектов Федерации. В настоящее время данные по составу этого реестра публикуются Министерством юстиции РФ. По каждому из включенных в реестр актов проводится экспертиза, подтверждающая или опровергающая его соответствие федеральному законодательству. Как характеристику децентрализации регулирования мы будем использовать “распространенность” противоречащих федеральному праву актов в том или ином регионе. Точнее, используются три модификации интересующей нас переменной: *число противоречащих федеральному законодательству актов*; *доля противоречащих федеральному законодательству актов в общем числе актов региона*; и *натуральный логарифм числа актов, противоречащих федеральному законодательству*¹.

Идея состоит в следующем: чем выше доля (или число) противоречий федеральному праву, тем в большей степени отклоняется региональный правовой режим от общенационального, тем более важным для хозяйствующих субъектов является учет региональных актов. Однако принятие нормативных актов, противоречащих федеральному, может рассматриваться как итог своеобразного “имплицитного” контракта между центром и регионом: увеличение числа актов, противоречащих федеральному, позволяет региону добиться “де-факто” более высокой степени деволюции, но это сопряжено с рисками (если федеральное правительство введет определенные контрмеры, связанные, например, с распределением трансфертов). Соответственно регион, “позволяющий себе” в большей степени нарушать федеральное право, “в меньшей степени” опасается санкций и/или “в большей степени” заинтересован в создании собственного правового режима (в силу, скажем, региональной экономической или политической специфики).

Оценка конституционной децентрализации в настоящей работе связана с использованием двух типов индексов. Первый индекс рассчитан на основе анализа текстов *региональных конституций и уставов* по состоянию на конец 1990-х годов². Каждый нормативный акт “проверяется” на наличие в нем одного или нескольких аспектов деволюции, не предусмотренных федеральной Конституцией РФ, но часто “реализованных” регионами на практике: регионального контроля над природными ресурсами, права самостоятельной внешнеполитической деятельности, права объявления чрезвычайного положения, независимой денежно-кредитной политики, специальных правил для межбюджетных отношений с центром, ограничений на действия федерального законодательства и ограничений на действия федеральных органов исполнительной власти. Индекс представляет собой сумму семи показателей, соответствующих семи описанным выше аспектам децентрализации и принимающих значение единицы при наличии этого аспекта в региональном законодательстве и ноль в остальных случаях; таким образом, итоговый индекс может изменяться от семи (высокий уровень деволюции) до нуля (низкий уровень деволюции).

Второй показатель основан на анализе “ключевых” соглашений о разграничении полномочий, подписанных регионами России и федеральным центром (при этом из выборки исключены автономные округа, так как последние обычно являлись участниками трехсторонних соглашений с центром и их “головным” регионом, и определить реальные полномочия округов по этим соглашениям сложно). Мы учитываем десять аспектов политики: призыв на военную службу, правопорядок и миграция, право помилования, денежно-кредитная политика, налогообложение и бюджет, контроль над природными ресурсами, конверсия военной промышленности, международные отношения (включая торговлю и таможенную службу), обязательство федерации предоставлять региону “привилегированную” поддержку по сравнению с другими субъектами РФ и требования согласования с регионом назначений в региональных подразделениях федеральных органов исполнительной власти. Индекс опять является суммой 10 показателей, принимающих значение нуля (если этот вопрос не упомянут в соглашении), единицы (если отнесен к совмест-

¹ Использование и абсолютного значения, и логарифма связано с тем, что, с одной стороны, логарифмирование уменьшает влияние выдающихся значений, а с другой – использование логарифма заставляет нас использовать другой метод оценки регрессий, чем при использовании общего числа актов, что может повлиять на результаты.

² Мы исследуем все уставы и конституции, кроме Чечни (в принципе исключенной из выборки) и Владимирской области (где устав был принят только в 2000-е годы).

ным полномочиям центра и региона) и двойки (если отнесен к исключительным полномочиям региона)³.

Подводя итог, в настоящей работе используются девять показателей деволюции, описывающих степень автономии каждого из регионов России в отношениях с федеральным центром. Четыре показателя относятся к сфере фискальной децентрализации (три – децентрализации доходов, а один – децентрализации расходов), три – децентрализации регулирования, а два – конституционной децентрализации. Все показатели рассчитываются для 88 регионов России (все субъекты Федерации кроме Чечни), за исключением конституционной децентрализации, как это было указано выше.

2. СООТНОШЕНИЕ ИЗМЕРЕНИЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

На основе полученных данных можно прежде всего сопоставить отдельные аспекты децентрализации российских регионов. В табл. 1 приводится матрица корреляционных коэффициентов девяти показателей. С одной стороны, практически все показатели фискальной децентрализации коррелированы между собой. То же самое касается показателей децентрализации регулирования, однако в данном случае, поскольку используются лишь модификации одного и того же показателя, существование подобной корреляции не вызывает удивления. Однако анализ корреляции трех *содержательно* различающихся аспектов децентрализации приводит к совершенно другим выводам. Доля налогового дохода, поступающая в региональный бюджет, не коррелирована ни с одним из показателей конституционной децентрализации или децентрализации регулирования. Вообще, нет ни одного показателя конституционной децентрализации или децентрализации регулирования, который был бы коррелирован со всеми без исключения показателями фискальной децентрализации.

Правда, в табл. 1 данные свидетельствуют о существовании достаточно сильной корреляции между децентрализацией регулирования и конституционной децентрализацией, причем все три показателя децентрализации регулирования коррелированы с индексом автономии, рассчитанным на основе уставов и конституций регионов. Однако этот вывод не следует переоценивать: для проверки устойчивости результатов мы оцениваем корреляционные коэффициенты табл. 1 для выборок, исключаящих два типа выдающихся значений: 1) все национальные республики в составе РФ; 2) регионы России со “слабыми” структурами управления в рассматриваемый период (Ингушетию и все автономные округа, кроме богатых нефтью Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого). Расчеты недвусмысленно показывают, что корреляция децентрализации регулирования и конституционной децентрализации обуславливается лишь наличием в выборке небольшого числа республик с очень большим числом нарушений федерального законодательства и высокой степенью автономии, заложенной в конституциях: если эти регионы не учитываются в выборке, корреляция отсутствует.

К тому же следует иметь в виду, что показатели децентрализации регулирования коррелированы только с одним из показателей конституционной децентрализации, определенным на основе анализа конституций и уставов. Если же обратиться к соглашениям о распределении полномочий, здесь ситуация будет совершенно другой – корреляция или отсутствует, или является негативной (на 10%-ном уровне значимости). Опять же результат связан с сильным влиянием небольшого числа республик. Если анализ конституций и уставов показывает, что республики в среднем действительно “поглотили” значительно больший объем “суверенитета”, чем края и области, то соглашения о распределении полномочий дают совсем другую картину. Действительно, некоторые республики (Татарстан и Башкортостан) смогли добиться подписания договоров, предоставляющих их администрациям значительные полномочия. Однако другие республики входят в число субъектов Федерации с *минимальным* приростом полномочий на основе договоров, существенно уступая в этом большинству областей и краев (скажем, такая ситуация справедлива

³ Исходные данные для расчета и конкретные значения показателей этих индексов, построенных автором, приводятся в (Libman, 2010a).

Таблица 1. Матрица корреляции аспектов децентрализации

Показатель децентрализации	Фискальная децентрализация				Децентрализация регулирования				Конституционная децентрализация	
	Доходы бюджета		Доля расходов бюджета	Доля актов	Логарифм числа актов	Число актов	Конституция / устав	Соглашение о распределении полномочий		
	доля налогов	доля налогов и трансфертов							доля налогов и внебюджетных фондов	
Доля налогов	1									
Доля налогов и трансфертов	0,3379*** (0,001)	1								
Доля налогов и внебюджетных фондов	0,8285*** (0,000)	0,0155 (0,886)								
Доля расходов бюджета	0,2004* (0,061)	-0,2054* (0,055)	1							
Доля актов	0,0705 (0,514)	0,4042*** (0,000)	-0,0381 (0,724)	-0,0563 (0,603)	1					
Логарифм числа актов	-0,0187 (0,863)	0,0818 (0,448)	-0,0997 (0,356)	-0,0115 (0,916)	0,6721*** (0,000)	1				
Число актов	-0,0135 (0,900)	0,0211 (0,850)	-0,0758 (0,483)	0,0535 (0,620)	0,7339*** (0,000)	0,8456*** (0,000)	1			
Конституция / устав	0,0507 (0,641)	0,0741 (0,495)	0,0588 (0,589)	-0,0408 (0,707)	0,2449** (0,022)	0,2158** (0,045)	0,3770*** (0,000)	1		
Соглашение о распределении полномочий	0,0766 (0,502)	-0,2195* (0,052)	0,1687 (0,137)	0,3532*** (0,001)	-0,1875* (0,098)	-0,0058 (0,960)	0,0518 (0,650)	-0,0337 (0,770)	1	

Примечание. В скобках приводятся *p*-значения; ***, **, * и * – значимость на уровне 1, 5 и 10% соответственно; полужирным шрифтом выделены значимые результаты.

для Бурятии, соглашение о распределении полномочий с которой почти полностью посвящено экологическому статусу Байкала).

Итак, процессы децентрализации в России в 1990-х годах, несмотря на то что определялись одним и тем же кругом игроков, переговоры которых “основывались” на одном и том же исходном состоянии отношений центра и регионов и протекали практически одновременно, привели к сильно дифференцирующимся результатам в зависимости от конкретного показателя деволюции.

3. ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Однако означает ли это, что различные аспекты децентрализации также определялись различными факторами? В настоящем разделе мы попытаемся дать ответ на этот вопрос. В принципе современная экономическая теория позволяет сформулировать достаточно широкий спектр переменных, потенциально способных содействовать изменению уровня деволюции (см. обзор в (Либман, 2009)). Прежде всего, по всей видимости, уровень децентрализации можно считать результатом соотношения “спроса” на автономию (со стороны региона) и “предложения” (со стороны федерального центра). Что касается “спроса” на децентрализацию, то для описания данной переменной в литературе используются два типа моделей. Первый тип предполагает, что население федерации является разнородным: в этой ситуации спрос на децентрализацию определяется соотношением степени разнородности предпочтений (повышающей издержки следования федеральной политике) и возможной “отдачи” от интеграции (например, системы межрегиональных трансфертов, доступа к общему рынку и производящимся федерацией общественным благам и т.д.). Второй тип моделей игнорирует возможные различия в предпочтениях; в этом случае “спрос” на децентрализацию определяется прежде всего стремлением региональных элит и населения региона контролировать производящиеся на территории региона ренты. В переговорах между центром и регионом участвует, однако, не все население, а лишь “политическое представительство” региона, т.е. его администрация. Действия последней определяются особенностью политической системы региона, создающей те или иные стимулы для политиков и бюрократов, вовлеченных в переговоры с центром.

Таким образом, “спрос на децентрализацию” в конечном счете определяется взаимодействием трех характеристик – разнородности предпочтений, доступа к ресурсам и рентам и механизма принятия решений (т.е. политической системы региона). Эти характеристики, в свою очередь, связаны с целым рядом параметров. Разнородность предпочтений наиболее ярко выражается в различиях этнической структуры региона, однако также зависит и от уровня его экономического развития, образования населения, исторической специфики и т.д. Наличие в регионе ресурсов и рент, контроль за которыми делает децентрализацию более привлекательной, может быть связано с доступом региона к природным ресурсам (например, нефти и газу), географическим положением, существующими экономическими связями и т.д. Наконец, политические системы регионов также являются крайне разнообразными. Данная тема получила пока несколько меньшее отражение в экономической литературе, но детально исследована политологами (см. обсуждение в (McMann, 2006)). Речь может идти о фундаментальных отличиях в политической структуре регионов (например, уровне демократизации), различиях формальных политических институтов (парламентские или президентские республики, механизмы формирования администрации, роль референдумов) и неформальных “правил игры” (политической конкуренции, прозрачности власти, влиянии групп интересов)⁴.

Проблема состоит в том, что те же самые характеристики влияют на “предложение” децентрализации со стороны федеральных органов власти, причем нередко эффект их является прямо противоположным “спросу” на децентрализации. Для федеральных органов власти можно выделить два типа факторов, влияющих на поведение в процессе переговоров. Во-первых, речь идет о доступе к рентам. Если с точки зрения “спроса на децентрализацию” значительные ренты делают автономию более привлекательной для региона, то те же самые факторы ведут

⁴ Естественно, для России значимыми являются лишь некоторые из перечисленных показателей.

к снижению “предложения децентрализации”. Например, федеральные органы власти гораздо в большей степени заинтересованы в контроле над нефтедобывающими регионами или регионами, обладающими другими привлекательными ресурсами. Во-вторых, на поведение федеральных властей, как и региональных, сильное влияние оказывают политические институты: например, “ресурсом”, контролируемым региональным губернатором, может оказаться население региона, при необходимости поддерживающее того или иного кандидата на федеральных выборах (этот фактор играл немаловажную роль в России); утрата контроля над теми или иными областями политики может быть связана с утратой позиции в борьбе за власть, ведущейся на федеральном уровне, в которую часто вовлечены регионы (достаточно вспомнить роль региональных лидеров в конфликте между президентом и Верховным Советом в 1992–1993 гг. или в конфликте по поводу “наследия” Ельцина в 1999 г.), или с существенными символическими потерями⁵.

Таким образом, итоговые результаты децентрализации зависят от соотношения “спроса” и “предложения”. В краткосрочной перспективе последнее связано с различиями в переговорной власти между центром и регионами, которая, в свою очередь, меняется в зависимости от доступных федеральным или региональным органам власти ресурсов. В конечном счете речь идет опять же о рентах, но не об их *потенциальной* отдаче, а о *текущем* контроле. Однако властный потенциал федерации и регионов может определяться и квалификацией и лояльностью бюрократии, консолидацией региональных и федеральных элит и тому подобными факторами. Своеобразным ресурсом, доступным регионам, можно считать наличие возможности “достоверно” (credible) угрожать отделением от федерации (такие “угрозы” от некоторых регионов воспринимаются более реалистично, чем от других). В долгосрочной перспективе, однако, ресурсы переговорной власти меняются. Поэтому федерация скорее всего будет стремиться к более жесткому контролю над регионами, элиты которых в состоянии “сформировать” необходимый потенциал переговорной власти (например, в силу доступа к ключевым природным ресурсам или высокой “достоверности” угрозы сецессии в этнических регионах), чем над регионами, не представляющими в долгосрочном плане угрозы. В связи с этим рост переговорной власти региона может на практике лишь породить увеличивающееся давление федерации.

Приведенная (крайне стилизованная) картина позволяет, наверное, прийти к двум выводам. Во-первых, рассматриваемые в настоящей работе показатели представляют собой *равновесные* значения уровня децентрализации, определенные с учетом “спроса на децентрализацию”, “предложения децентрализации” и переговорной власти, а не просто “выявленные предпочтения” относительно того или иного уровня децентрализации. Иначе говоря, если в регрессиях, приведенных ниже, нам не удастся подтвердить воздействие того или иного фактора на децентрализацию, это не обязательно означает, что соответствующая переменная никак не учитывалась в переговорах – возможно, эффекты “спроса” и “предложения” децентрализации в отношении данной переменной носят противоположный характер. Нас, однако, интересуют не столько конкретные характеристики, влияющие на уровень децентрализации, сколько сравнительная “значимость” тех или иных факторов для отдельных “измерений” децентрализации. Во-вторых, понимание процесса децентрализации требует учета широкого спектра переменных, влияющих на поведение региональных и федеральных органов власти.

4. ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ: ЭМПИРИЧЕСКИЕ ОЦЕНКИ

Конкретно в эмпирическом анализе могут использоваться следующие переменные. *Переговорная власть* региона зависит от его ресурсов и экономического потенциала, для измерения которых используются величина территории региона, численность населения, среднедушевой доход и доля региона в общероссийской добыче нефти и газа⁶. Помимо этого переговорная

⁵ Роль последних не следует недооценивать. Во многих случаях федеральные органы власти осуществляют с экономической точки зрения нецелесообразно большие инвестиции с целью обеспечения контроля над регионом.

⁶ Все переменные, если иное не оговорено в тексте, рассчитаны на основе данных Федеральной службы государственной статистики.

власть зависит и от возможных сложностей, возникающих у федерального центра при попытках контролировать регион. Для измерения последних используются расстояние от столицы региона до Москвы (географическая отдаленность часто становится серьезной проблемой для эффективного контроля со стороны центра) и две фиктивные переменные для приграничных регионов (для регионов, имеющих границы со странами СНГ и со странами “дальнего зарубежья”). Поскольку минеральные ресурсы российских регионов не исчерпываются нефтью и газом, мы также используем показатель обеспеченности природными ресурсами, который приводится в (Вайнберг, Рыбникова, 2006).

Для учета *формального статуса региона*, влияющего на результаты переговоров, в регрессии включены фиктивные переменные для этнических республик и для автономных округов. Также используется индекс напряженности в отношениях региона и центральной власти, рассчитанный РСПП в 1996 г. (другой аналогичный индекс, опубликованный MFK Renaissance, характеризуется очень высокой корреляцией с показателем РСПП). Для определения влияния *особенностей предпочтений* населения региона используются, во-первых, абсолютная величина разницы между среднедушевыми доходами региона и, во-вторых, доля городского населения. *Политические институты* на региональном уровне учитываются с использованием двух показателей: индекса демократии, рассчитанного Московским центром Карнеги за 1991–2001 гг., и индекса концентрации власти регионального губернатора в 1995–2000 гг., приведенного в (Jarocinska, 2004). Роль *межрегионального перераспределения* отражена в регрессиях за счет включения *доли трансфертов из других бюджетов Российской Федерации в расходах консолидированного регионального бюджета*. Роль *групп интересов* учитывается на основе двух показателей: индекса захвата власти (Slinko, Jakovlev, Zhuravskaya, 2005) и показателя концентрации промышленности. Для учета влияния фактора *зависимости от пути развития* в регрессии включен индекс деклараций региональных элит (Dowley, 1998), отражающий публичную поддержку автономии со стороны региональных лидеров в начале 1990-х годов.

Наконец, в регрессии включаются также два дополнительных показателя, необходимость учета которых связана со спецификой децентрализации в России – достижением регионами значительной автономии при сохранении формально централизованного государства: уровень образования в регионах и величина совокупного налогового дохода. Что касается уровня образования, то в данном случае эффекты могут быть противоположными. С одной стороны, образование содействует спросу на децентрализацию. С другой стороны, как отмечалось ранее, один из ключевых каналов децентрализации, рассматриваемых в настоящей работе, связан с принятием законодательных актов, противоречащих федеральным, т.е. по сути дела с “манипуляцией” правом. Можно предположить, что более высокий уровень образования населения делает подобные манипуляции затруднительными. В связи с этим для учета возможных нелинейных эффектов в регрессии включен как уровень образования, так и квадрат данного показателя. Конкретно – используется доля населения региона с высшим образованием по данным переписи населения 2002 г. Включение величины совокупного налогового дохода в число контрольных переменных связано со значимостью данного показателя как одного из измерений переговорной власти региона, а также характеристики качества сбора налогов на региональном уровне.

Подведем итоги. Мы используем следующие объясняющие переменные: территория, численность населения, среднедушевой доход, объем добычи нефти и газа, запасы природных ресурсов, географическая удаленность от Москвы, фиктивные переменные для регионов, граничащих со странами СНГ и “дальнего зарубежья”, фиктивные переменные для республик и автономных округов, доля городского населения, дифференциация регионального дохода и дохода на душу населения в России в целом, уровень демократии, показатель конфликтов между регионом и центром, показатель влияния региональных губернаторов, индекс деклараций региональных лидеров, индекс захвата государства, концентрация промышленности, доля трансфертов в расходах регионального бюджета, величина налогового дохода, уровень образования и квадрат уровня образования и уровень урбанизации. Для большинства показателей децентрализации в настоящей работе доступна оценка только на один момент времени, поэтому для всех объясняющих факторов также за 1995–1999 гг. берется среднее значение (для показателей фискальной децен-

трализации с учетом внебюджетных фондов и децентрализации расходов используются средние значения за соответственно меньший период).

Определение роли тех или иных факторов децентрализации, таким образом, сводится к оценке серии регрессий, в которых в качестве зависимой переменной выступает тот или иной индекс деволюции, описанный во втором разделе, а в качестве объясняющих переменных – все перечисленные выше характеристики регионов. Регрессии могут быть оценены методом наименьших квадратов для большинства показателей децентрализации, за исключением автономии в региональных уставах и конституциях (поскольку речь идет о порядковой переменной, используется порядковый логит), соглашений о распределении полномочий (в данном случае, поскольку соглашения были заключены лишь с отдельными регионами, используется тобит) и числа актов, противоречащих федеральному законодательству (используется негативная биномиальная регрессия, результаты остаются неизменными и при применении пуассоновской регрессии).

В регрессии, где зависимой переменной является один из показателей налоговой децентрализации, в качестве дополнительных контрольных переменных учитываются характеристики распределения баз различных налогов по территории России: чистая прибыль предприятий и оборот розничной торговли. Помимо этого в регрессиях, где зависимой переменной выступает доля налогового дохода с учетом трансфертов, из числа контрольных переменных исключается показатель трансфертов – в противном случае возникла бы ситуация “искусственно созданной” эндогенности. В регрессиях децентрализации регулирования (логарифм общего числа актов и общего числа актов, противоречащих федеральному законодательству) в качестве еще одной контрольной переменной используется общее число актов, внесенное в Федеральный реестр: можно предположить, что рост числа противоречий может быть более вероятен при общем увеличении числа актов. Также в некоторых регрессиях число контрольных переменных несколько видоизменяется – в зависимости от характеристики выборки (например, может быть исключена фиктивная переменная для автономных округов – если по ним отсутствует соответствующая оценка децентрализации).

Приведенный обширный перечень движущих сил децентрализации создает как минимум две серьезные эконометрические проблемы для регрессионного анализа. Во-первых, многие показатели между собой коррелированы, что создает проблему мультиколлинеарности – тем более серьезную, что речь идет о небольшой выборке. Во-вторых, для многих характеристик можно говорить о проблеме обратной причинности, способной привести к смещенным оценкам. В связи с этим в настоящей работе используется следующая процедура выявления ключевых факторов децентрализации. Прежде всего для того чтобы определить, в какой степени те или иные переменные являются устойчивыми к вариации контрольных переменных, мы используем анализ предельных границ (*extreme bounds analysis*). Суть этой техники (Sala-i-Martin, 1997) состоит в оценке регрессий, включающих все возможные комбинации контрольных переменных (в нашем случае используется “предельный” случай: оцениваются регрессии со всеми вариантами общего числа контрольных переменных во всех возможных сочетаниях)⁷. В результате определяется функция плотности распределения оценок коэффициента, соответствующая той или иной переменной. Определяется ее расположение по отношению к нулю: если основная масса оценок лежит справа от нуля (или слева от нуля, но не по обе стороны от начала координат), эффект считается устойчивым. После этого оценивается спецификация, включающая только устойчивые переменные: те коэффициенты, которые остаются значимыми и в этом случае, и представляют интерес для исследователя.

На основе анализа предельных границ мы определили круг переменных, оказывающих устойчивое воздействие на различные измерения децентрализации⁸. Последние были включены в регрессии, результаты оценки которых приводятся в табл. 2. Выводы получились в какой-то

⁷ Поскольку показатели дохода на душу населения и дистанции между среднедушевыми доходами региона и РФ высококоррелированы, мы исключили из круга подлежащих оценке регрессий все спецификации, где обе эти характеристики присутствуют одновременно.

⁸ Примеры конкретных регрессий, использовавшихся в ЕВА, и разнообразных спецификаций, использовавшихся в работе, приведены в (Libman, 2009, 2010a).

степени неожиданными: параметры, влияющие на степень деволюции, сильно различаются в зависимости от рассматриваемого измерения децентрализации. Исключением является прежде всего расстояние от Москвы: регионы, отдаленные от столицы России на большее расстояние, характеризовались как более высокой децентрализацией регулирования, так и более высокой фискальной децентрализацией (во всяком случае, в соответствии с двумя из четырех показателей последней). Иначе говоря, в России “пространство имеет значение”. Этот вывод достаточно важен, поскольку именно фактор географического пространства в наименьшей степени исследуется в теоретической литературе, посвященной позитивному анализу факторов децентрализации, как правило, “размер” страны здесь отождествляется с численностью населения.

Другая переменная, устойчиво воздействующая на уровень децентрализации регулирования (и конституционной децентрализации, измеряемой на основе анализа текста региональных конституций), – фиктивная переменная для республик. Более высокий уровень автономии, де-факто достигнутый национальными республиками, не вызывает удивления, если вспомнить практику переговоров между центром и регионами в России 1990-х годов. Однако интересно заметить, что на фискальную децентрализацию статус республики влияния не оказывал. То же самое касается и децентрализации, оцениваемой на основе индекса содержания соглашений о распределении полномочий: фиктивная переменная для республик даже не является устойчивой в анализе предельных границ. В какой-то степени эта ситуация отражает особенности системы сбора налогов в России, в 1990-х годах (за редкими исключениями) осуществлявшегося федеральными органами власти. Конечно, последние также нередко оказывались под контролем региональных администраций (Ениколопов, Журавская, Гуриев, 2002), однако в данном случае, очевидно, статус республики не давал существенных преимуществ правительствам регионов.

Прочие переменные воздействуют на гораздо меньший спектр измерений децентрализации. Коротко перечислим основные выводы из данных табл. 2.

– Совокупный налоговый доход оказывает негативное воздействие на ряд аспектов фискальной децентрализации. Иначе говоря, можно предположить, что чем больше были совокупные налоговые поступления на региональном уровне, тем выше интерес федерального центра и тем сложнее регионам добиться того, чтобы большая доля налогов поступала в региональный бюджет. Напротив, если совокупные налоговые поступления были незначительными, то и интерес федерального центра оставался ограниченным.

– Децентрализация расходов характеризуется отрицательной корреляцией с трансфертами из федерального бюджета, она также являлась более высокой в автономных округах и в регионах со значительной концентрацией промышленности (поскольку мы не располагаем данными о концентрации промышленности в автономных округах, мы вынуждены были оценить две отдельные регрессии). Последний вывод может свидетельствовать о влиянии лоббистских структур; первый несколько сложнее оценить, поскольку в число автономных округов входят как наиболее богатые, так и наиболее бедные российские регионы. В первом случае, очевидно, высокий уровень децентрализации достигается за счет значительных расходов региональных бюджетов; во втором – он может быть связан с ограниченным интересом федерального правительства.

– Уровень фискальной децентрализации выше в регионах с большей территорией (что может являться признаком и большей переговорной власти). Фискальная децентрализация с учетом трансфертов возрастает с индексом захвата государства (но результат значим лишь на уровне 10%).

– Конституционная децентрализация (конституции и уставы регионов) выше для регионов с большим населением и меньшей добычей нефти и газа; последний вывод, однако, является неустойчивым к анализу выдающихся наблюдений⁹. Положительное влияние населения, по всей видимости, опять можно связать с переговорной властью регионов. Уровень конституционной децентрализации, оцененный на основе соглашений о распределении полномочий, выше для регионов с более высоким уровнем урбанизации, а также для регионов, руководство которых

⁹ Мы подвергли остатки регрессий, оцененных МНК, тесту Жарк-Бера (Jarque-Bera test) и путем последовательного исключения наблюдений с большими остатками добились незначимости последнего. Как устойчивые рассматриваются только результаты, остающиеся стабильными в этой процедуре.

Таблица 2 (окончание)

Зависимая переменная	Фискальная децентрализация						Децентрализация регулирования			Конституционная децентрализация	
	МНК (1)	МНК (2)	МНК (3)	МНК (4)	МНК (5)	МНК (6)	МНК (7)	негативная биномимальная	порядковый логит (9)	тобит (10)	
Доля налогов		доля налогов и трансфертов	доля расходов бюджета	доля налогов и трансфертов	доля расходов бюджета	доля налогов и внебюджетных фондов	доля актов	число актов	конституция / устав	соглашение о распределении полномочий	
Захват власти		0,510* (0,302)									
Концентрация экономики		-0,000 (0,001)	0,001*** (0,000)								
Розничная торговля	0,063 (0,041)										
Чистая прибыль предприятий	-0,004* (0,002)										
Общее число актов	1,398*** (0,513)	10,374*** (3,858)	0,638*** -0,144	0,635*** -0,117	1,863 (0,377)	0,073*** (0,006)	0,633 1,288	0,295 (1,204)		-25,347*** (7,800)	
Число наблюдений	88	72	79	88	88	88	88	88	87	79	
R ²	0,283	0,615	0,334	0,432	0,129	0,288	0,252	0,035	0,066	0,042	
Pseudo R ²								4074,555***			
Wald Chi-stat									29,35**		
LR proportional odds											
J.-B.	112,7***	1798***	10,83***	13,42***	25,84***	33,43***	1346,0***				

Примечание. В скобках приводятся робастные стандартные ошибки. Значимые переменные выделены жирным. Исключение выдающихся значений (тест Жарк-Бера) не приводит к изменению значимости и знака значимых переменных. Оценка регрессии (9) с помощью обобщенного порядкового логита (предельные эффекты в середине выборки) подтверждает все результаты, кроме эффекта нефти и газа (становится незначимым). «***», «**» и «*» – значимость на уровне 1, 5 и 10% соответственно.

Таблица 3. Результаты ЕВА для выборки, не включающей этнические республики и автономные округа

Показатель децентрализации	Устойчивые переменные
Доля налогов	Образование (–**), концентрация экономики, расстояние от Москвы, доход на душу населения (+***), нефть и газ (+***), территория (+***)
Доля налогов и трансфертов	Образование, налоговый доход (–***), декларации элит (+**), расстояние от Москвы (+***)
Доля налогов и внебюджетных фондов	Образование, квадрат образования, территория
Доля расходов бюджета	Налоговый доход (+***), нефть и газ (+), население (–**), концентрация экономики (+***)
Доля актов	Расстояние от Москвы (+*)
Логарифм числа актов	Расстояние от Москвы (+**)
Число актов	Расстояние от Москвы (+**)
Конституция / устав	Расстояние от Москвы
Соглашение о распределении полномочий	Демократия (+**), приграничный регион с СНГ, индекс власти губернатора

Примечание. В скобках приводятся знак и значимость коэффициентов после включения всех устойчивых после ЕВА факторов в регрессию (по аналогии с табл. 2).

в начале 1990-х годов более активно публично выступало за рост автономии. Интересно, что факторы, определяющие два аспекта конституционной децентрализации, принципиально различаются.

Помимо основных результатов анализа ЕВА, описанных выше, мы также попытались выявить набор устойчивых переменных для выборки, из которой с самого начала были исключены этнические республики и автономные округа (оценивая те же самые комбинации регрессий, что и в “основном” подходе с 88 регионами). В данном случае некоторые результаты оказались устойчивы к трансформации (например, во многих случаях – расстояние от Москвы), а некоторые – не проходят тест ЕВА. В то же время наш главный вывод – различные аспекты децентрализации определяются различными факторами – остается без изменения и даже отчасти усиливается. Полный список устойчивых переменных после ЕВА для выборки, не включающей автономные округа и этнические республики, приводится в табл. 3.

Результаты анализа, однако, сталкиваются с еще одной проблемой: потенциальным влиянием обратной причинности (*reverse causality*), делающей оценки смещенными. В настоящей работе мы не пытаемся полностью устранить влияние эндогенности (поиск инструментов для столь большого числа переменных – и обладающих необходимыми статистическими свойствами, и соответствующих требованиям теории, был бы крайне затруднительным), но как минимум определяем влияние эндогенности на *значимые* результаты табл. 2. Такой подход позволяет нам избавиться от ошибок первого рода (нулевая гипотеза незначимости коэффициента неверно отвергнута из-за эндогенности), но не второго рода (нулевая гипотеза незначимости коэффициента не была отвергнута из-за эндогенности). В любом случае среди значимых переменных в табл. 2 наиболее “сомнительными” с точки зрения эндогенности можно считать налоговый доход и трансферты.

В табл. 4 приводятся регрессии, оцененные двухступенчатым методом наименьших квадратов. В качестве инструментов используются лаговые значения дохода на душу населения в 1985 и 1990 гг. Поскольку они очевидным образом влияют и на текущий уровень дохода, последний также включен в число регрессий как инструментлируемая переменная (т.е. в каждой регрессии содержатся две инструментлируемые переменные и используются два инструмента). Ограниченное число инструментов привело к необходимости оценить две спецификации регрессии для показателя фискальной децентрализации с учетом внебюджетных фондов: одну – с трансфертами и одну – с налоговым доходом. Данные табл. 4 практически полностью подтверждают выводы табл. 2, за исключением налогового дохода в регрессии для фискальной децентрализации с учетом трансфертов – теперь он оказывается незначимым.

Таблица 4. Движущие силы децентрализации, 1995–1999 гг., двухступенчатый метод наименьших квадратов

Зависимая переменная	(IV1) 2МНК	(IV2) 2МНК	(IV3) 2МНК	(IV4) 2МНК
	доля налогов и трансфертов	доля расхо- дов	доля налогов и внебюджетных фондов	доля налогов и внебюджетных фондов
Расстояние от Москвы	0,084*** (0,025)			
Автономный округ		0,102*** (0,017)		
Урбанизация			35,012*** (10,771)	32,384*** (6,576)
Доход на душу населения	-0,072 (0,115)	0,004 (0,010)	-1,180 (0,122)	-0,106 (0,096)
Трансферты		-0,117*** (0,032)	2,818** (1,184)	
Налоговый доход	-0,037 (0,058)			-0,425*** (0,117)
Константа	1,418* (0,770)	0,807*** (0,022)	-2,095** (0,863)	5,173*** (1,448)
Число наблюдений	88	88	88	88
<i>F</i> -статистика доход на душу населения (первая ступень)	50,52***	59,98***	15,52***	15,52***
<i>F</i> -статистика налоговый доход (первая ступень)	64,70***			8,90***
<i>F</i> -статистика трансферты (первая ступень)		66,97***	5,70***	

Примечание. См. табл. 2. В регрессиях (IV1) и (IV4) инструментируемыми переменными являются: доход на душу населения и налоговый доход, в регрессиях (IV2) и (IV3) – трансферты и доход на душу населения. Инструменты: доход на душу населения в 1985 и 1990 гг.

Естественно, результаты регрессий табл. 4 зависят и от того, сколь разумным является выбор инструментальных переменных. В настоящей работе мы использовали “лаговые” инструментальные переменные, т.е. по сути дела “объясняющие переменные” пять или десять лет назад, что порой подвергается критике в литературе (Sovey, Green, 2011). Тем не менее и среди лаговых инструментов на уровень дохода могут влиять другие переменные. В связи с этим мы протестировали устойчивость наших результатов, используя три альтернативные инструментальные переменные: 1) долю добычи нефти и газа в регионе в совокупной добыче нефти и газа в РФ в 1990 г.; 2) объем промышленной продукции в 1985 г.; 3) объем розничной торговли в 1976 г. Все три переменные могут рассматриваться как характеристики “отраслевой структуры” экономики региона в прошлом (к сожалению, в советской статистике детальные данные об отраслевой структуре региона отсутствуют). Для всех регрессий табл. 4 мы оценили также: 1) спецификации, включающие каждую из перечисленных переменных по отдельности в число инструментов помимо лага дохода; 2) спецификацию с использованием всех трех новых инструментов (а также двух старых). При включении в число инструментов объема розничной торговли в 1976 г. мы также оценивали регрессии, включавшие в число объясняющих переменных логарифм розничной торговли в 1995–1999 гг. (который также подвергался инструментированию). Аналогичным образом при использовании добычи нефти и газа в 1990 г. как инструмента были оценены и

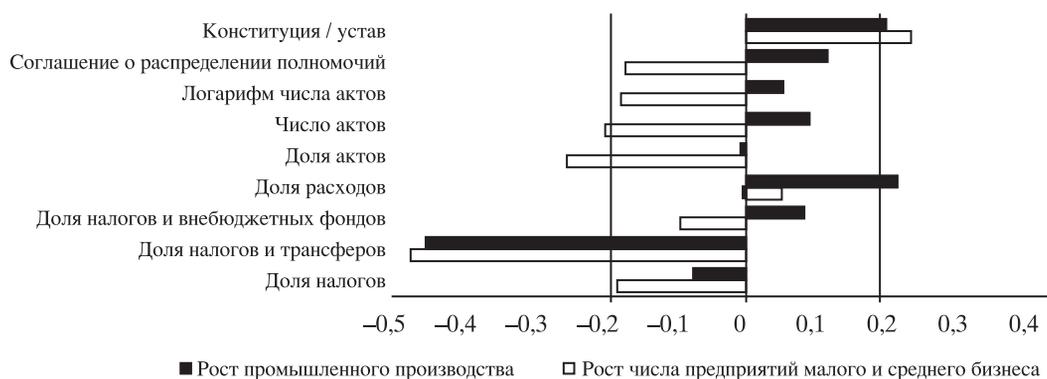


Рисунок. Корреляция показателей децентрализации и характеристик развития российских регионов

Примечание. Значимые коэффициенты расположены правее (положительные) и левее (отрицательные) вертикальных границ на рисунке. В частности, значимой является корреляция роста промышленного производства с долей налогов и трансфертов, долей расходов и показателем конституций/уставов; роста числа предприятий малого и среднего бизнеса – с числом и долей актов, долей налогов и трансфертов и показателем региональных конституций/уставов.

спецификации, включавшие добычу нефти и газа в 1995–1999 гг. в число контрольных переменных.

Во всех регрессиях, в которых число инструментов превышало число инструментуемых переменных, статистика Хансена (Hansen J) оставалась незначимой; таким образом, включение новых инструментов не создает проблем эндогенности. Результаты в основном подтверждают выводы регрессий (IV1) и (IV2). В регрессиях (IV3) и (IV4) налоговый доход и трансферты в основном являются незначимыми, но это связано не столько с использованием новых инструментов, сколько с тем, что мы вынуждены были оценивать регрессии, исключив автономные округа. После исключения этих регионов результаты оказываются незначимыми и при использовании старых инструментальных переменных (еще раз показывая, что включение автономных округов в выборку способно достаточно серьезно повлиять на наши результаты, но не подвергая сомнению главный вывод работы).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подведем основные итоги исследования. Цель настоящей статьи состояла в сравнительном анализе результатов и движущих факторов децентрализации с использованием большого спектра измерений последней. Выводы являются однозначными: во-первых, различные аспекты децентрализации практически не коррелированы между собой, а во-вторых, определяются качественно различными движущими силами. Единственным более или менее устойчивым “общим фактором” децентрализации в России 1990-х годов являлось расстояние от Москвы. Но и в данном случае необходимо сделать ряд оговорок (например, для децентрализации регулирования этот эффект не во всех спецификациях являлся устойчивым к выдающимся значениям).

Более того, есть основания утверждать, что различные аспекты децентрализации различаются и с точки зрения результатов воздействия на экономическое развитие. Детальный анализ данной проблемы лежит за пределами темы настоящей работы; однако на рисунке приводятся корреляционные коэффициенты показателей децентрализации с двумя характеристиками развития российских регионов в 1995–1999 гг.: изменением уровня промышленного производства (отражающим во многом динамику эволюции “традиционных” ключевых отраслей советской экономики) и числа малых и средних предприятий (который может рассматриваться – с рядом оговорок и замечаний – как характеристика результатов реформ). Эффекты децентрализации сильно различаются (порой являясь прямо противоположными) в зависимости от того, какой именно аспект децентрализации рассматривается.

Иначе говоря, анализ “децентрализации вообще” на основе одного-единственного показателя с высокой вероятностью может дать искаженное представление о динамике децентрализации – последняя может оказаться прямо противоположной для других аспектов деволюции. Это обстоятельство важно учитывать в эмпирических исследованиях процессов децентрализации, в том числе и российского федерализма.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Вайнберг А., Рыбникова Т.** (2006). Институциональные и географические факторы развития российских регионов. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://data.cemi.rssi.ru/iserweb/anal/geofact.htm>, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: апрель 2012 г.).
- Ениколопов Р., Журавская Е., Гурьев С.** (2002). Бюджетный федерализм в России: сценарии развития. М.: ЦЭФИР.
- Лавров А.** (2005). Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М.: ИРОФ.
- Либман А.** (2009). Границы, конфликты и переговоры в федерациях и сообществах государств // *Вопросы экономики*. № 12.
- Arzaghi M., Henderson J.V.** (2005). Why Countries Are Fiscally Decentralizing // *J. of Public Econ.* Vol. 89. No. 7.
- Blume L., Voigt S.** (2011). Federalism and Decentralization – A Critical Survey of Frequently Used Indicators // *Constitutional Political Econ.* Vol. 22. No. 3.
- Buchanan J.M., Tullock G.** (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Dowley K.M.** (1998). Striking the Federal Bargain in Russia: Comparative Regional Governments Strategies // *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 31. No. 4.
- East-West Institute (2001). *The Federal Budget and the Regions: Structure of Financial Flows*. М.: East-West Institute.
- Ebel R., Yilmaz S.** (2002). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. World Bank Policy Research Working Paper. No. 2809.
- Feld L.P., Schaltegger C., Schnellenbach J.** (2008). On Government Centralization and Fiscal Referendums // *European Econ. Review*. Vol. 52. No.4.
- Jarocinska E.** (2004). Determinants of Intergovernmental Transfers in Russia: Political Factors versus Objective Criteria. Мimeo.
- Kahn J., Trochev A., Balayan N.** (2009). The Unification of Law in the Russian Federation // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 25. No. 4.
- Letelier L.** (2005). Explaining Fiscal Decentralization // *Public Finance Review*. Vol. 33. No. 2.
- Libman A., Feld L.P.** (2009). Strategic Tax Collection and Fiscal Decentralization: The Case of Russia. CDSE Discussion Paper. No. 59.
- Libman A.** (2009). Constitutions, Regulations, and Taxes: Contradictions of Different Aspects of Decentralization. [Электронный ресурс] CDSE Working Paper. No. 58. Режим доступа: <http://www.uni-mannheim.de/cds/cdse/dipa/58.pdf>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: апрель 2012 г.).
- Libman A.** (2010a). Constitutions, Regulations, and Taxes: Contradictions of Different Aspects of Decentralization. [Электронный ресурс] FS Working Paper. No. 138. Режим доступа: <http://www.frankfurt-school.de/dms/Arbeitsberichte/Arbeits138.pdf>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: апрель 2012 г.).
- Libman A.** (2010b). Constitutions, Regulations, and Taxes: Contradictions of Different Aspects of Decentralization // *J. of Comparative Economics*. Association for Comparative Economic Studies. Vol. 38. P. 395–418.
- Martinez-Vazquez J., Timofeev A.** (2009). Decentralization Measures Revisited. Andrew Young School of Policy Studies International Studies Program Working Paper. No. 09-13.
- McMann K.M.** (2006). *Economic Autonomy and Democracy: Hybrid Regimes in Russia and Kazakhstan*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Panizza U.** (1999). On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory or Evidence // *J. of Public Econ.* Vol. 74. No. 1.
- Petkov R.K., Shklyar N.M.** (1999). Russian Regions after the Crisis: Coping with Economic Troubles Governors Reap Political Rewards // *Demokratizatsiya.* Vol. 7. No. 4.
- Sala-i-Martin X.** (1997). I Just Ran Two Million Regressions // *American Econ. Review.* Vol. 87. No. 2.
- Schneider A.** (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement // *Studies in Comparative International Development.* Vol. 38. No. 3.
- Slinko I., Yakovlev A., Zhuravskaya E.** (2005). Laws for Sale: Evidence from Russia // *American Law and Econ. Review.* Vol. 7. No. 1.
- Sovey A.J., Green D.P.** (2011). Instrumental Variables Estimations in Political Science: A Readers' Guide // *American J. of Political Science.* Vol. 55. No. 1.
- Strumpf K.S., Oberholzer-Gee F.** (2002). Endogenous Policy Decentralization: Testing the Central Tenet of Economic Federalism // *J. of Political Econ.* Vol. 110. No. 1.
- Treisman D.S.** (1999). After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Treisman D.S.** (2002). Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective. Mimeo.

Поступила в редакцию
16.02.2011 г.

Dimensions of Decentralization in the Russian Regions

A.M. Libman

The paper confronts quantitative measures of three key aspects of decentralization studying the center – periphery relations in Russia in 1995–1999. Finds no robust correlation between different decentralization aspects; three processes of devolution seem to be driven by different forces. Hence, any specific aspect of decentralization is hardly able to serve as a proxy for the overall decentralization process.

Keywords: regulatory decentralization, fiscal decentralization, determinants of decentralization.