

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Филипп Хэнсон

ВЛИЯНИЕ ФАКТОРА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗНООБРАЗИЯ НА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ ТРАНСФОРМАЦИЮ РОССИИ¹

Цель настоящей работы состоит в том, чтобы дать общую оценку роли размера территории и регионального разнообразия в реформировании экономики России и описать механизм, посредством которого эти факторы влияют на процесс экономической трансформации. Маловероятно, чтобы именно этот фактор, наряду с попытками построения федеративной политической системы, являлся ключевым для всех проблем российских реформ. Размер территории России и разнообразие ее географических условий могут быть только частью проблемы, но вряд ли их можно считать главной движущей силой. Выявление главных факторов, определяющих трудности российских экономических реформ, важно, поскольку могло бы помочь понять трудности реформирования и в таких, относительно больших странах, как Украина, Румыния или, например, Туркменистан.

Страна с большой и разнообразной в экономическом плане территорией может иметь (или не иметь) федеративное политическое устройство. Поэтому уместно поставить вопрос, как экономико-географические характеристики воздействуют на процессы экономической трансформации при отсутствии сильных правительств в регионах и что меняется при их появлении.

Весьма вероятно, что в большой стране, регионы которой различаются запасами ресурсов или уровнями развития, или тем и другим, внутренние барьеры для движения товаров и факторов производства будут при прочих равных условиях, больше, чем в маленькой и сравнительно однородной стране. Движение товаров внутри такой страны требует больших транспортных затрат. Природные ресурсы, по определению, иммобильны, а движение трудовых ресурсов сопряжено с немалыми издержками. Разница в уровнях развития в сочетании с ограниченной мобильностью трудовых ресурсов означает, что человеческий капитал – квалифицированная и профессионально подготовленная рабочая сила – оказывается сконцентрированным в определенных районах.

Вообще, в больших посткоммунистических (и развивающихся) странах тенденция к концентрации экономической деятельности проявляется сильнее, чем в малых. Одно из возможных объяснений состоит в том, что в больших городских агломерациях степень готовности к экономическим переменам выше, чем в малых городах и сельской местности. Иными словами, процессы перераспределения ресурсов от старых фирм к новым и реструктуризация старых фирм идут быстрее там, где рабочая сила, сырье и капитал легче комбинируются в новые сочетания. Большой завод в крупном городе с большей вероятностью сдаст в аренду новым фирмам свои недоиспользуемые площади, чем такой же завод, расположенный в маленьком городе, где он – единственное градообразующее предприятие. Равным образом не полностью занятые рабочие завода быстрее найдут другую работу в большом городе, чем в маленьком моноотраслевом.

В больших странах такие различия с большей вероятностью приведут к резким и долгосрочным различиям в выпуске продукции на душу населения, чем в малых странах. А фактор агломерации превратит различия в уровнях производства в раз-

¹ Статья подготовлена на основе доклада Филиппа Хэнсона – профессора Бирмингемского университета (Великобритания), прочитанного на VI Всемирном конгрессе центрально- и восточноевропейских исследований (Тампере, Финляндия, 29 июля – 3 августа 2000 г.).

личия в темпах роста. Рассмотрим два крайних случая: динамизм Гонконга до его воссоединения с Китаем воспринимался как быстрый рост целой страны, тогда как динамизм Бангалора довольно слабо влияет на темпы роста Индии – огромная застойная сельская периферия «занижает» агрегированные показатели экономического развития страны в целом.

Следовательно, большая территория страны и ее региональное разнообразие могут оказывать на экономическую трансформацию чисто статистический эффект: если бы Москва была независимым городом-государством, о «экономическом провале Москвы» мы не ораторствовали бы². А население Москвы, между прочим, больше населения трех прибалтийских государств вместе взятых.

Второе следствие больших межрайонных различий – требования перераспределения доходов от богатых регионов к бедным. Объем этих требований зависит от политического устройства страны, но даже в централизованном государстве они все равно будут существовать, хотя бы для обеспечения общего минимума социальных услуг³.

Региональное перераспределение снижает доходы фирм и домашних хозяйств в более преуспевающих регионах, и поэтому может снизить темпы роста в тех местах, где перераспределение ресурсов и реструктуризация уже начали давать результаты. Сила таких негативных эффектов будет зависеть от структуры налогов и бюджетных расходов и от масштаба перераспределения.

Так обстоит дело с чисто географическими факторами. Однако есть и другие, которые действуют сильнее в больших странах с резкими межрайонными различиями, чем в малых и относительно однородных. Некоторые из них характерны для стран с федеративным устройством⁴ (многоуровневым правительством), а именно:

– возведение административных барьеров между регионами на пути движения товаров и услуг;

– дифференциация политических режимов: в одних регионах они могут быть более интервенционистскими, чем в других. В литературе по бюджетному федерализму подчеркивается, что конкуренция между регионами за мобильную налоговую базу поставит предел этой дивергенции, но в реальной жизни ее можно наблюдать даже в странах с давно сложившимся федеративным устройством;

– противостояние на субфедеральном уровне неблагоприятным для региона последствиям политики, проводимой на федеральном уровне. Регионы добиваются, в частности, предоставления субсидий местным фирмам, которые окажутся под угрозой закрытия при проведении ограничительной кредитно-денежной и бюджетно-финансовой политики. Это явление можно назвать «стабилизацией NIMBY» («not-in-my-back-yard» – «где угодно, но только не у меня»);

– возникновение антистимулов к сбору налогов и проблемы «мандатов, не обеспеченных фондами» (ответственности за расходы, делегированной регионам или муниципальным образованиям сверху без подкрепления необходимыми ресурсами) в случае, если ответственность за государственные расходы разных уровней определена нечетко, а региональным администрациям не хватает автономии при установлении налоговых ставок и определении налоговой базы. Такое положение ведет к подрыву рыночных отношений.

² В Москве в 1998 г. отношение дохода на душу населения к местному прожиточному минимуму (аппроксимация реального дохода) было в 3,76 раз выше среднего по России или примерно в 3 раза выше, если учесть производство продуктов для собственных нужд. Это больше, чем различие ВВП в долларовом исчислении на душу населения между Эстонией и Россией.

³ Стандартная теория государственных финансов одобряет производимые с этой целью бюджетные трансферты. Однако для регионов-доноров это сопряжено с ослаблением стимулов.

⁴ Мы рассматриваем здесь только возможные отрицательные воздействия такого устройства, не касаясь хорошо известных преимуществ федеративных бюджетно-финансовых систем.

В каждом из этих случаев проблемы особенно серьезны в экономике, переходной от плана к рынку. Не случайно, тема стабилизации NIMBY буквально пронизывает российские политические конфликты последних 8 лет. Конечно, стабильная валюта является национальным общественным благом. Однако издержки ее обеспечения воспринимаются на местном уровне, как удар по конкретным производителям из-за сокращения государственных расходов и введения кредитных ограничений. Политические последствия этого знакомы всем. Местные и региональные администрации начинают требовать от центрального правительства субсидий для спасения «своих» рабочих мест. В России такое давление очень сильно. Российские производители часто поддерживают требования региональных администраций, сообщая добываясь снижения налоговых отчислений в федеральный бюджет, отправляя капитал в оффшорные зоны и, вообще, распределяя ренту.

В России 90-х годов целый ряд факторов обострял эти проблемы. Страна, территория которой велика и разнообразна, переживала радикальные изменения в экономическом устройстве: это приносило пользу одним, но было крайне разрушительно для других, так что региональные интересы по поводу этих перемен также сильно расходились. В стране было многоуровневое правительство, способное воздействовать на недовольных в регионах и имевшее для этого серьезные причины. При этом сама система управления находилась в состоянии быстрых изменений: это было – до Путина – скорее, «федерализирующееся», чем федеральное государство.

Итак, насколько серьезны эти трудности?

Рассмотрим данные о масштабах регионального неравенства в России; интенсивности бюджетного перераспределения как последствий этого неравенства; значимости межрегиональных барьеров на пути движения товаров и факторов производства и других различий в экономическом режиме; воздействии на процессы экономической адаптации в России существующей практики бюджетно-финансового федерализма.

Межрайонные различия доходов в России весьма велики: в 90-е годы они существенно выросли, достигнув пика в 1998 г. (табл. 1).

Таблица 1

Вариация реальных доходов по регионам России

| Показатель | 1992 г. | 1993 г. | 1994 г. | 1995 г. | 1996 г. | 1997 г. | 1998 г. | 1999 г. |
|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Коэффициент вариации, % | 30,6 | 26,0 | 32,2 | 39,5 | 42,3 | 49,8 | 55,7 | 39,9 |
| Число регионов, ед. | 74 | 74 | 77 | 77 | 76 | 77 | 77 | 77 |
| Справочно*: <i>Real Y (I)</i> | 2,54 | 3,79 | 2,38 | 2,3 | 3,2 | | | |
| <i>Real Y (II)</i> | | | | | 2,2 | 2,3 | 1,7 | |

* *Real Y(I)* – денежный доход на душу населения, деленный на стоимость продовольственной корзины из 19 продуктов; *Real Y(II)* – денежный доход на душу, деленный на величину прожиточного минимума. Региональные данные как для стоимости корзины из 19 продуктов, так и для величины прожиточного минимума соответствуют их расчетам в регионах.

Дифференциация средних доходов по регионам, однако, существенно ниже, чем по домохозяйствам. Другими словами, внутрирегиональное неравенство с количественной точки зрения является доминирующим.

Приведенный ниже расчет выполнен для ноября 1996 г. Были определены группы самых богатых и самых бедных регионов. Критерием отнесения к этим группам было отношение среднего денежного дохода в регионе к региональному прожиточному минимуму, т. е. приближенная оценка реальных доходов. Группа

богатых регионов включала Москву, Тюменскую обл. и Санкт-Петербург; в группу бедных вошло гораздо больше территорий, в основном мелких. Общая численность населения бедных регионов, примерно половина которого живет на Северном Кавказе, была приблизительно такой же, как и первой группы.

Каждая из групп регионов охватила примерно 11% населения России. Это максимально допустимое приближение к децили. Средневзвешенный (по численности населения) показатель реальных доходов примерно в 5 раз превышал величину местного прожиточного минимума в трех самых богатых регионах и в 4,4 раза – в бедных регионах. Похоже, впрочем, что этот результат завышает реальные различия, поскольку не учитывается производство продовольствия в личных подсобных хозяйствах, в бедных, как правило, сельских регионах.

Если бы доходы внутри регионов были одинаковы, то децильное соотношение российских доходов составило бы 4:1. Другими словами, межрегиональное неравенство объясняет примерно треть общего неравенства между российскими домохозяйствами (которое, по-видимому, также завышено из-за неучета продовольствия, производимого в личных подсобных хозяйствах).

Сомнительно, чтобы масштаб государственного вмешательства, направленного на сглаживание межрайонных различий, мог сколько-нибудь заметно замедлить рост производства в более благополучных регионах. Здесь невозможны категорические утверждения, так как такое вмешательство имеет многие формы, некоторые из которых трудно документировать и измерить. Однако можно отметить, что федеральные инвестиционные программы развития регионов просто не финансировались [1], а федеральные трансферты в региональные бюджеты, проводимые через Федеральный фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), были невелики.

В табл. 2 показан сравнительно небольшой масштаб этих трансфертов – примерно 2% ВВП. Они составляют лишь небольшую часть консолидированного бюджета.

Таблица 2

Россия: бюджеты и трансферты, % ВВП*

| Показатель | 1994 г. | 1995 г. | 1996 г. | 1997 г. | 1998 г. |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Федеральный бюджет : | | | | | |
| доходы | – | 13,0 | 11,8 | 12,3 | 10,2 |
| расходы | – | 18,6 | 19,9 | 19,6 | 15,2 |
| Трансферты регионам: | | | | | |
| плановые | 4,3 | 1,9 | 2,7 | 2,7 | 1,9 |
| фактические | 3,3 | 1,7 | 2,2 | 1,7 | – |
| ФФПР: | | | | | |
| плановый | 1,9 | 1,0 | 1,8 | 2,1 | – |
| фактический | 0,9 | 1,3 | 1,1 | 1,3 | – |
| Сумма региональных бюджетов: | | | | | |
| доходы | 18,9 | 15,5 | 15,0 | 16,3 | 14,7 |
| расходы | – | 16,0 | 16,0 | 17,7 | 15,2 |
| ФФПР / рег. доходы, % | 4,9 | 8,1 | 7,3 | 8,0 | – |
| Справочно: | | | | | |
| ВВП, 1994 г. = 100 | 100 | 95,9 | 92,5 | 93,4 | 89,1 |
| Число регионов-доноров** | – | 14 | 12 | 8 | 7 |

* Более подробный расчет см. в [9].

** В России регионами-донорами называют такие, которые не получали трансфертов из ФФПР. Как показал А. Лавров [2], большинство российских регионов переводит в федеральный бюджет в виде налогов, собранных на их территории, больше доходов, чем получают в виде либо трансфертов из ФФПР в свои бюджеты, либо государственных расходов на их территории.

Конечно, перераспределение бюджетных средств между регионами происходит и по другим каналам. Существуют субвенции (например, Москве – на выполнение столичных функций). Существуют также бюджетные ссуды, которые в прошлом редко погашались. Различаются нормы отчислений в федеральный бюджет налогов, собранных на местах: двухсторонние договоры между центром и регионами предусматривают некоторые особые условия; существуют и другие (более или менее тайные) пути для сокращения сумм, переводимых в центр. Да и перераспределение ресурсов центром не ограничивается трансфертами в бюджеты; прямые государственные расходы на душу населения также различаются по регионам. Используя данные Федерального Казначейства, Лавров и др. [2] количественно оценили общий баланс финансовых потоков из центра в регионы и из регионов в центр для 1998 г., показав, например, что Москва действительно является донором федерального бюджета, но ее роль уменьшается, если вести расчет на душу населения. Однако по-настоящему перераспределительным элементом во всей этой системе служат только трансферты из ФФПР, а они невелики.

Сумели ли региональные администрации создать значительные барьеры для межрегиональных потоков товаров и факторов производства? Применительно к финансовым потокам (капиталу) это, похоже, не так. Рынок валюты выглядит более или менее единым. Обменные курсы в конце 90-х годов не сильно различались по регионам. Контроль за капиталами, приносящими прибыль, т. е. за экспортными производствами, во многих случаях переместился из региональных фирм в московские. Сбербанк собирает сбережения домохозяйств по всей стране и систематически ссужает их центральному правительству. Довольно большой была в 90-е годы и миграция трудовых ресурсов между районами.

Что касается движения товаров, то, похоже, рост частной оптовой торговли и унаследованная от прошлого «пористость» межрайонных границ подорвали, начиная с середины 90-х годов, попытки отдельных администраций проводить автаркическую политику снабжения продовольственными товарами. Так, в 1995-1996 гг. отказались от когда-то знаменитой ульяновской системы контроля над ценами и продовольственным снабжением [3]. Цены, правда, все еще существенно различаются по районам. В 1998 г. коэффициент вариации региональных прожиточных минимумов в рублевом исчислении составлял 30,9%. На этом фоне угрожающе растут транспортные расходы, особенно Северо-Восточного региона. Самая высокая стоимость прожиточного минимума в 1998 г. была в Магаданской области, Республике Саха (Якутия), на Камчатке и на Сахалине; средняя величина по этим четырем регионам более чем вдвое превышала аналогичный российский показатель и была примерно на 40% выше, чем у идущей вслед за ними по стоимости прожиточного минимума Москве. Вариация цен внутри крупных регионов гораздо меньше, т. е. налицо сильная тенденция к формированию единых рынков на уровне макрорегионов.

Создали ли администрации субъектов РФ действительно различные экономические режимы? Высказывания разных губернаторов и президентов республик о экономической политике [3]. Из политических инструментов, которые были в руках регионов, наиболее значительно различались в середине 90-х годов темпы осуществления малой приватизации, интенсивность контроля над ценами [4] и иностранные инвестиции (см., например, [1]).

Однако политическая риторика – это одно, а экономическая практика – совсем другое. Почти все региональные руководители в России строят микроменеджмент на своей территории с ориентацией (не всегда бескорыстно) на защиту предприятий местных и на противостояние экспансии внешних (см., например, [1]). Есть, правда,

субъект, который может придать политической практике в регионах большую однородность – это городские администрации. Они чаще сталкиваются с острыми проблемами местной политики (именно им приходится финансировать субсидии на жилье и большую часть расходов на социальные нужды) и поэтому склонны к большему реализму, чем их партнеры на уровне субъектов РФ⁵, в то же время именно от местных администраций существенно зависит развитие ситуации в регионах.

И все же межрайонные различия экономических режимов весьма значительны. Важно, однако, понять их суть. Вот одно из главных: регионы резко различаются между собой по уровню реальной *монетаризации* экономических отношений. В сфере личного потребления путеводной нитью может служить межрайонная вариация норм сбережения (отношение сбережений к доходам домохозяйств). В середине 90-х годов наблюдалось сильное отличие фактических норм сбережения от ожидаемых: они были иногда низкими в регионах со сравнительно высокой официальной величиной душевых денежных доходов и довольно высокими в регионах с низкими номинальными доходами. Однако если скорректировать уровни доходов межрайонными различиями в стоимости жизни и ввести нелинейную зависимость норм сбережения от уровня реальных доходов, то большая часть этой кажущейся аномалии исчезнет (рисунок). (Подробнее см. в [1].)

Душевой реальный доход

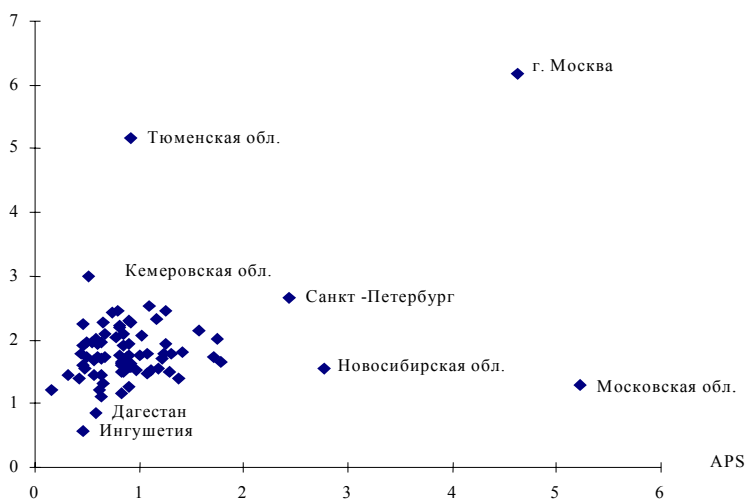


Рисунок. Регионы России: реальные доходы на душу населения и нормы личного сбережения в 1995 г.

На рисунке показана зависимость индексов региональной средней склонности населения к сбережениям (APS) для 1995 г. (невзвешенная средняя для регионов =1) от реальных доходов на душу населения. Введение этой поправки значительно улучшает полученную зависимость (по сравнению с расчетом, не учитывающих межрайонных различий цен).

⁵ Эта оценка основана на интервью с представителями городских администраций (обычно на уровне заместителя мэра) в Калининграде, Краснодаре, Сочи, Тольятти и Томске, сославшимися на соответствующие заявления губернаторов.

При построении регрессионного уравнения исключена (как резко отклоняющаяся) Московская обл. и было принято предположение о нелинейном характере зависимости между APS и уровнем реальных доходов:

$$APS_{95} = 9,408 - 3,53 REAL Y_{95} + 1,897 (REAL Y_{95})^2.$$

(2,66) (-1,20) (4,46)

$$n = 76, \quad adj R^2 = 0,47,$$

$$F = 33,77.$$

Коэффициент при квадратическом члене является значимым, и уравнение в целом хорошо объясняет почти половину вариации зависимой переменной.

Это позволяет предположить, что все регионы России образуют единую совокупность с довольно однородной связью между склонностью населения к сбережениям и средними реальными доходами. Отсюда, конечно, не следует, что рыночная интеграция протекает гладко и что Россия является (или скоро станет) единым экономическим пространством. Но это, по крайней мере, заставляет усомниться в некоторых противоположных утверждениях.

Я полагаю – несмотря на множество утверждений обратного – что региональные политики не имеют возможности создавать сильно различающиеся между собой экономические режимы. Но это отнюдь не означает, что деятельность региональных и местных администраций не тормозит прогресса реформ. Существует достаточно доказательств, что эта деятельность, особенно на уровне субъектов РФ, значительно усиливает тот беспорядок, который царит в России.

Этот вопрос рассматривается в трех недавних исследованиях: ОЭСР А. Шляйфера и Д. Трейсмана и Ф.Хэнсона и Т.Дж. Бродшоу [1], хотя и с несколько различных точек зрения. В исследовании ОЭСР акцентируется внимание на беспорядке в бюджетно-финансовой сфере, возникающем в регионах, когда не подкрепленные реальными денежными средствами мандаты (обязательства) им делегируются центром. Подсчитано, что в 1998 г. такие непрофинансированные и неисполненные мандаты были эквивалентны примерно 5% ВВП. Это значит, что социальные услуги в этом объеме, которые, по закону, должны были предоставить региональные администрации, не были предоставлены. Если бы баланс государственного сектора строился на основе взятых обязательств, а не денежных потоков, то следствием был бы общий дефицит, равный примерно 10, а не 5,4% (5% – дефицит федерального бюджета и 0,4% – субъектов РФ), о котором сообщала статистика. Перед лицом таких трудностей региональные администрации прибегли к зачету налогов и расчетам в натуре по налоговым обязательствам, что и стало основным источником неденежных отношений.

А. Шляйфер и Д. Трейсман считают, что прогресс экономических реформ в России требовал от реформаторов тактического маневрирования на каждой стадии, чтобы «кооптировать» сторонников реформ и, наоборот, «экспроприировать» противников перемен. С этой точки зрения они оправдывают уступки, допущенные в ходе процессов приватизации и макростабилизации, утверждая, что конечным результатом их стало продвижение вперед на обоих фронтах. Это подводит к проблеме 1995 г., когда можно было ожидать, что снижение инфляции и появление крупного частного сектора создадут предпосылки для роста. Крушение этих надежд и последующую стагнацию они объясняют неудачей в проведении аналогичного маневра по отношению к противникам налоговой реформы. Неразбериха в налоговой системе и провал попыток улучшить ситуацию являются, по их мне-

нию, прежде всего, результатом сопротивления крупных предприятий и региональных администраций проводимым реформам. Патологии, которые кроются за стагнацией и хроническими проблемами в области российских государственных финансов с 1995 г., пишут они, коренятся в яростной и нерегулируемой конкуренции между уровнями администрации в развивающейся федерации. Они считают, что основной причиной провала политики 90-х годов была неудача в построении демократического, стабильного в бюджетно-финансовом отношении порядка на руинах коммунистического государства. Они отмечают падение долей в ВВП доходов федерального бюджета и государственного сектора при одновременном росте долей теневой экономики и неденежных расчетов. То обстоятельство, что налоговая база была единой для федерального и региональных бюджетов, привело, по их мнению, к чрезмерному обложению соответствующих налоговых источников и к сговору региональных правительств с крупными фирмами с целью занизить налоговую базу для исчисления федерального налога. Порождая противоположно направленные (но одинаково разорительные) тенденции уклонения от налогов и компенсации возникающих при этом потерь налоговыми «корректировками» конфискационного характера, оно снижало стимулы к эффективному сбору налогов. Все это усугублялось неофициальной зависимостью местных отделений федеральной налоговой службы от региональных администраций и отсутствием структур типа политической партии, которые могли бы оказывать дисциплинирующее воздействие на региональных политических лидеров.

Наша работа [1] по содержанию в значительной степени пересекается и с докладом ОЭСР, и с работой Шляйфера и Трейсмана. Однако главной ее целью был ответ на вопросы: почему разошлись в 90-е годы экономические судьбы разных регионов и какую роль в этом сыграли их лидеры? Один из главных выводов состоял в том, что очень большую роль в этом сыграли различия стартовых условий. Мы считаем, что региональные лидеры, за редкими исключениями, были настроены по отношению к рынку недружелюбно. Как уже отмечалось, их склонность к вмешательству государства в управление экономикой региона и к защите местных производителей была почти повсеместной. Нередко это сопровождалось коррупцией. Не стали исключением и регионы, лучше других приспособившиеся к новым экономическим условиям, – Москва, Санкт-Петербург и Самарская обл.

Не приходится сомневаться в том, что региональные администрации за годы реформ стали одной из проблем, требующих решения. Однако вряд ли бюджет и федеративное устройство сыграли в этом такую важную роль, как утверждают Шляйфер и Трейсман.

Во-первых, распад СССР привел к резкому усилению региональных элит. Они сыграли большую роль в разворовывании государственной собственности, что хорошо показано в работе С. Сольника [7]. Некоторые губернаторы (например, Е. Наздратенко в Приморском крае) являются прямыми ставленниками местной управленческой элиты советских времен. Но и среди тех, кто не был поставлен непосредственно ею на руководящую должность, лишь немногие смогли долго продержаться без поддержки местной хозяйственной элиты. Об этом свидетельствует уход с губернаторских постов многих ельцинских назначенцев-реформаторов. Другой иллюстрацией, хотя и менее характерной, может служить конфликт в Красноярском крае между представителем местных деловых кругов А. Быковым и губернатором А. Лебедем, выдвинувшимся в основном благодаря своей популярности как политика федерального уровня. Таким образом, союз крупных предприятий с региональными администрациями имеет глубокие корни, далеко выходящие за рамки проблематики налогообложения и государственных расходов.

Во-вторых, А. Шляйфер и Д. Трейсман рассматривают этот союз как источник стагнации после частичного успеха макростабилизации. Конечно, трактовать стабилизацию как частичный успех или наоборот как частичную неудачу – дело вкуса. Однако, на наш взгляд, было бы полезнее указать на ее крайне хрупкий, иллюзорный характер, а не ограничиться анализом таких чисто количественных показателей, как предложение денег или динамика индекса потребительских цен. Поразительно, что снижение инфляции не повысило потенциал доверия к российской экономике. «Бегство» капитала продолжалось, как и снижение валовых инвестиций внутри страны. Продолжение этих явлений дает основание предположить, что российские предприниматели при принятии решений учитывали целый ряд факторов: увеличение государственного долга России и сомнение в способности правительства осуществлять его обслуживание; искусственный характер поддержания стабильного обменного курса рубля (что так наглядно проявилось в августе 1998 г.); неопределенность прав собственности (в том числе и на их собственные активы); нестабильность налоговой и отсутствие нормальной банковской системы; уязвимость в условиях России любых экономических судеб, которые зависят от политического патронажа в ситуации, когда карьера отдельных политиков в свою очередь непредсказуема.

Все эти обстоятельства не могут быть привязаны к конкретной проблеме устройства бюджетно-финансовых отношений. Они связаны с более общей проблемой создания нормальных рыночных институтов и эффективного правительства. Безусловно, она включает и неудачу в деле создания нормальной системы бюджетно-финансовых отношений, но это, скорее, часть общего «синдрома стагнации», а не основной его источник.

В-третьих, соображение, которое можно противопоставить тезису А. Шляйфера и Д. Трейсмана, – это события 1999 и первой половины 2000 гг. Восстановление выпуска продукции в России произошло без «починки» федеральной бюджетно-налоговой системы. Конечно, само по себе это может показаться неубедительным. Однако то, что мы видим сегодня, — это начало попытки Президента Путина, направленной вовсе не на усовершенствование федеративного устройства (как это полагают А. Шляйфер и Д. Трейсман), а на поворот вспять всего процесса федерализации, обратное движение к унитарному государству. Это наводит на мысль, что теперешнее российское руководство считает, – сильное государство требует большего контроля из центра.

В условиях России это, возможно, и реалистично. Западные специалисты и некоторые российские реформаторы привычно высказывались за более прозрачное и упорядоченное федеративное устройство в России: каждый уровень администрации должен нести ответственность за расходы и иметь собственную налоговую базу; должна существовать ясная и повсеместно применяемая формула расчета федеральных трансфертов в региональные бюджеты и т. д. Однако в 90-е годы российское федеральное правительство не действовало в соответствии с этими предложениями. Одно объяснение этого состоит в том, что оно было заинтересовано в прежних, непрозрачных бюджетно-финансовых отношениях, дающих правительству возможность манипулировать расходами по собственному усмотрению. Сказывался, видимо, и страх перед распадом РФ, который испытывало федеральное правительство. Центр, не имея в то время ни «кнута», ни «большого пряника», мог только маневрировать, чтобы предотвратить образование альянсов регионов. Один из маневров состоял в том, чтобы держать каждого регионального лидера в неведении относительно того, какие льготы предоставлены другим регионам. Это препятствовало их объединению против центра. Отсюда – неопубли-

кованные протоколы двусторонних договоров и сугубо индивидуальные для каждого региона сделки по налогам.

Безусловно, работающая система федеративных отношений имеет потенциальные преимущества для больших стран, характеризующихся региональным многообразием. Но, похоже, что, по крайней мере, некоторые политики в центре всегда сомневались в возможности и желательности развития в России реального федерализма. Крах командной цепочки КПСС оставил, однако, центральному правительству мало возможностей для реального административного контроля над регионами. Оно унаследовало, к тому же, государственную структуру, которая была в чисто формальном смысле федеративной. Так что на протяжении всего этого периода (1992-2000 гг.) не было альтернативы какой-либо форме федеративного устройства. Однако что для некоторых российских политиков было попыткой построения федерации, для других было (я полагаю) лишь политической уловкой – до восстановления сильной центральной власти.

Каков бы ни был результат попыток усилить контроль из центра, видимо, будет справедливо сказать, что существующие федеративные отношения стали одной из составляющих общего политического и экономического беспорядка в России. Следовательно, решить эти проблемы можно только в контексте общей задачи создания эффективной государственной власти.

Литература

1. *Hanson P., Bradshaw M.J. (eds.), Regional Economic Change in Russia, Cheltenham: Edward Elgar.*
2. *Лавров А. и др. Федеральный бюджет и регионы, New York: East-West Institute, 1999.*
3. *Магомедов А. Мистерия регионализма. М.: Московский общественный научный фонд, научные доклады, 2000.*
4. *Экономическая реформа: региональные аспекты. М.: TACIS, 1996.*
5. *Regional Economic Survey of Russia. Paris: OECD, 2000.*
6. *Shleifer A., Treisman D. Without a Map. Political Tactics and Economic Reform in Russia, Cambridge, MA: MIT Press, 2000.*
7. *Solnick S. Stealing the State, Cambridge, MA: MIT Press, 1998.*