

ИДЕИ И ПРАКТИКА

Р.Ф. ТУРОВСКИЙ, К.Ю. ДЖАВАТОВА*

РЕГИОНАЛЬНОЕ НЕРАВЕНСТВО В РОССИИ: МОЖЕТ ЛИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ БЫТЬ ЛЕКАРСТВОМ?¹

Аннотация. Для Российской Федерации характерен высокий уровень регионального неравенства, что создает потенциал для политической нестабильности и регионализма. Региональное социально-экономическое неравенство в стране выросло после распада СССР и его плановой экономики. Попытки если не устранить, то смягчить огромные территориальные различия предпринимались и во время либеральных реформ 1990-х годов, и в период централизации при В. Путине. В этом эмпирическом исследовании авторы анализируют размах регионального неравенства в России и его динамику в постсоветский период, используя индекс Джини и коэффициент вариации для экономических (ВРП),

* **Туровский Ростислав Феликсович**, доктор политических наук, профессор, заведующий лабораторией региональных политических исследований Национального исследовательского университета Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ) (Москва, Россия), e-mail: RTurovsky@hse.ru; **Джаватова Камила Юзбеговна**, стажер-исследователь лаборатории региональных политических исследований Национального исследовательского университета Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ) (Москва, Россия), e-mail: kamila.dzhavatova@gmail.com

Turovsky Rostislav, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: RTurovsky@hse.ru; **Dzhavatova Kamila**, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: kamila.dzhavatova@gmail.com

¹ В данной научной работе использованы результаты проекта «Российские регионы в электоральной и законодательной политике: Акторные стратегии и поведение избирателей», выполненного Лабораторией региональных политических исследований в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2018 г.

© Туровский Р.Ф., Джаватова К.Ю., 2019 DOI: 10.31249/poln/2019.02.03

финансовых (региональные бюджетные доходы) и социальных (доходы населения) показателей. Исследовательский вопрос был связан с влиянием постсоветских институциональных реформ и региональной политики федерального центра (в целом и в определенные периоды времени) на региональное неравенство в России. Главное внимание было уделено анализу институциональных факторов и их соотношению с общеэкономическими факторами. С помощью кросс-корреляционного и регрессионного анализа автор сделал выводы о частичном успехе путинской централизации с точки зрения сдерживания экономического регионального неравенства – при явном снижении социального неравенства территорий.

Ключевые слова: региональная политика; пространственное неравенство; институциональные факторы; экономический рост.

Для цитирования: Туровский Р.Ф., Джаватова К.Ю. Региональное неравенство в России: Может ли централизация быть лекарством? // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 48–73. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.03

R.F. Turovsky, K.Yu. Dzhavatova
Regional disparity in Russia: Can centralization become a remedy?

Abstract. Russian Federation keeps one of the highest rates of regional inequality in the world which creates a great potential for political instability and regionalism. Regional social and economic inequality rose up after collapse of the Soviet Union and its planned economy. Attempts at smoothening if not erasing striking spatial differences were made in the course of both liberal reforms of the 1990 s and centralizing efforts done by president Putin. In this empirical study authors starts with analyzing the very magnitude of Russia's spatial using variance coefficients and Gini indices for economic (gross regional product), financial (regional revenues), and social (people's income) indicators. The research question is about the impact of post-Soviet institutional reforms and regional policies (in general and in relevant periods of time) on regional inequality in Russia. The main idea is to give in-depth analysis of institutional factors influencing spatial inequality in comparison with general economic factors. Using cross-correlation and regression analysis the author concludes about partial success of Putin's centralization in terms of fixing economic spatial disparities at a certain level while reducing social disparities.

Keywords: regional policy; spatial disparity; institutional factors; economic growth.

For citation: Turovsky R.F., Dzhavatova K. Yu. Regional disparity in Russia: Can centralization become a remedy? // Political science (RU). – М., 2019. – N 2. – P. 48–73. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.03

Т. Пикетти в работе «Капитал в XXI веке» на примере Европы и США рассматривает историю распределения богатства на протяжении XIX–XX вв. и начала XXI в. и приходит к выводу, что

за исключением периода с 1914 по 1980 г. всегда наблюдался огромный разрыв между богатыми и остальными гражданами [Пикетти, 2015]. Проблемы, связанные с ростом социального неравенства, и сейчас остаются актуальными как для ученых, так и для правительств, на что указывают многочисленные исследования. В докладе The World Inequality Report 2018, подготовленном исследовательской организацией World Inequality Lab, отмечается, что в последние десятилетия неравенство в доходахросло почти во всех странах, но разными темпами; это позволяет предположить, что институты и проводимая властями разных стран политика так или иначе влияют на формирование неравенства [The world inequality... 2018]. Проблемам развития, связанным с ростом неравенства, посвящен и недавний доклад ООН [Progress at Risk... 2016].

В последние годы в фокусе многих исследователей находится пространственная составляющая неравенства [Wei, 2015]. Неравномерное развитие регионов присутствует во всех странах мира, при этом наблюдается тренд на его усиление [Доклад о мировом развитии... 2009]. Межстрановые различия нередко состоят лишь в темпах роста неравенства, который зависит от общенационального уровня экономического развития страны. На актуальность данной проблемы указывают и результаты недавнего доклада OECD, показывающего, что во многих странах растет региональное неравенство по таким параметрам, как ВВП на душу населения, доходы, безопасность и качество жизни [OECD Regions at a Glance... 2016].

Уровень неравенства в России, сложившийся после распада СССР, считается одним из самых высоких [Novokmet, Piketty, Zucman, 2018], при этом по неравенству регионов Россия, по некоторым оценкам, входит в тройку лидеров среди государств Европы и Центральной Азии [Toward a new social contract... 2019].

Концентрация экономической активности на одних территориях и ее нехватка на других [Drew, Ryan, 2018] – основная причина регионального неравенства, установленная еще Г. Мюрдалем [Murdal, 1957] в середине XX в. и принимаемая за основу в современных исследованиях. В той же логике развивалась и теория поляризованного развития [Friedmann, 1967], указывающая на то, что в центрах концентрируются ресурсы (как экономические, так и социальные), позволяющие им более активно развиваться и только спустя какое-то время, в зависимости от характера внутренних барьеров, оказывать инновационное влияние на остальную территорию.

Объяснением причин такой концентрации экономической активности в отдельных регионах занималась так называемая «новая экономическая география». Ее основатель П. Кругман выделил два типа факторов, которые определяют конкурентные преимущества территорий [Krugman, 1991]. Первая группа – это не зависящие от человека факторы «первой природы», т.е. географическое положение региона, которое определяет возможность торговли, его обеспеченность востребованными природными ресурсами. Вторая группа – факторы «второй природы», развитие которых уже зависит от действий человека, например, человеческий капитал или уровень развития институтов. Большая значимость той или иной группы зависит от общего уровня экономического развития страны. Н. Зубаревич и С. Сафронов отмечают, что для постсоветских стран более важными являются факторы первой группы, в то время как другие оказываются скорее «барьерами развития» [Зубаревич, Сафронов, 2011].

Тема связи между уровнем экономического роста и масштабами неравенства действительно является важной. Среди наиболее значимых фундаментальных исследований следует выделить работу Дж. Уильямсона [Williamson, 1965], который предпринял попытку определить причины регионального неравенства, перенеся на пространственный уровень гипотезу С. Кузнеця о том, что неравенство возрастает в процессе экономического развития и уменьшается на поздних его этапах [Kuznets, 1955]. Предложенная им U-кривая, показывающая траекторию региональной дифференциации («кривая Уильямсона»), используется в многочисленных тестирующих ее исследованиях [Lessmann, 2014].

В случае развивающихся стран локализованный характер экономического развития и влияние социально-институциональных факторов становятся еще более важными, поскольку благоприятных для развития территорий оказывается меньше. На это указывают тестируемые исследователями модели пространственного неравенства в развивающихся странах, указывающие на более быстрые темпы роста по сравнению с остальными областями только в столичных регионах. Способствует этому также глобализация [Scott, Storper, 2003]. Например, признается, что участие Китая в мировой торговле в значительной степени способствовало росту внутренних диспропорций уровня благосостояния между внутренними районами и урбанизированными прибрежными провинциями [Wan, Lu, Chen, 2007].

В связи с этим встает вопрос о воздействии проводимой властями политики на динамику регионального неравенства. Как считается, одна из причин выбора федеративной модели состоит как раз в необходимости обеспечить более равномерное развитие на всей территории страны. В таком случае региональное развитие подразумевает активную помощь отстающим регионам со стороны федерального центра. Но это может привести как к созданию сильной, экономически развитой федерации, так и к тому, что центр будет игнорировать регионы, развитие которых не способствует общенациональному развитию. По словам У. Оутса, это связано с необходимостью централизовать контроль за использованием ресурсов или переводить ресурсы из одного региона в другой [Oates, 1993]. Его аргумент в пользу децентрализации состоит в том, что федеральному центру зачастую сложно принимать во внимание такое разнообразие предпочтений в каждом регионе, поэтому производство различных общественных благ должно быть отнесено к разным уровням власти. Другим веским аргументом в пользу децентрализации является то, что близость местных чиновников к населению и частые взаимодействия между ними позволяют формировать каналы коммуникации, через которые граждане могут выражать свои интересы.

Однако недавние исследования показывают, что в условиях высокого регионального неравенства федеральные власти могут предпочесть другие способы управления ресурсами, которые оказываются более эффективными. Например, отмечается, что более высокая степень экономического неравенства требует более высокой централизации в межбюджетных отношениях, что можно интерпретировать как итог переговорного процесса, результат которого зависит от различных стимулов богатых и бедных регионов [Sacchi, Salotti, 2014; Treisman, 1996]. В то же время политика центра в отношении регионального неравенства не может быть ограничена межбюджетными отношениями, и инициативы, нацеленные на снижение регионального неравенства, должны сопровождаться политическими реформами, призванными улучшить качество государственного управления [Kygiacou, Muinelo-Gallo, Roca-Sagales, 2017].

В посткоммунистический период российская экономика демонстрировала разнонаправленные тенденции своего развития, предполагавшие и продолжительный рост, и болезненные кризисы. Для начала важно понять, каким образом эти тенденции влияли на

ситуацию с региональным неравенством. Оценивая общеэкономические тренды, приходится учитывать нехватку данных по динамике ВВП за весь постсоветский период. В то же время доступная за все это время статистика промышленного производства напоминает, что начало 1990-х годов было самым сложным временем с самым резким спадом (см. рис. 1 и 2). Что касается ВВП, динамика которого может быть прослежена начиная со второго срока правления Б. Ельцина, то мы видим его спад в 1996 г., как раз в год президентских выборов, и еще более резкий – в 1998 г., когда в России случился дефолт. Затем последовал период постоянного роста с 1999 до 2008 г., обозначая два президентских срока В. Путина. Эти «золотые годы» были прерваны в 2009 г., в период правления Д. Медведева, с новым спадом, за которым последовал период неустойчивости. Следующий за кризисом новый рост не оказался устойчивым в связи с невысокими темпами роста и приближением ситуации к стагнации в 2013 и 2014 гг. В конце концов случился новый экономический кризис 2015–2016 гг., усугубленный осложнившейся для России геополитической ситуацией. Только в 2017 г. российская экономика стала подавать небольшие признаки улучшения, но темпы роста слишком низки и больше напоминают стагнацию.

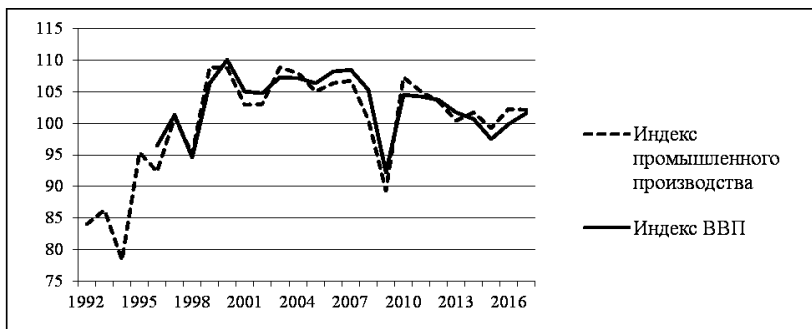


Рис. 1.
Ежегодная динамика ВВП и промышленного производства, в % (в сопоставимых ценах)¹

¹ Источник: Росстат. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (Дата посещения: 20.02.2019.)

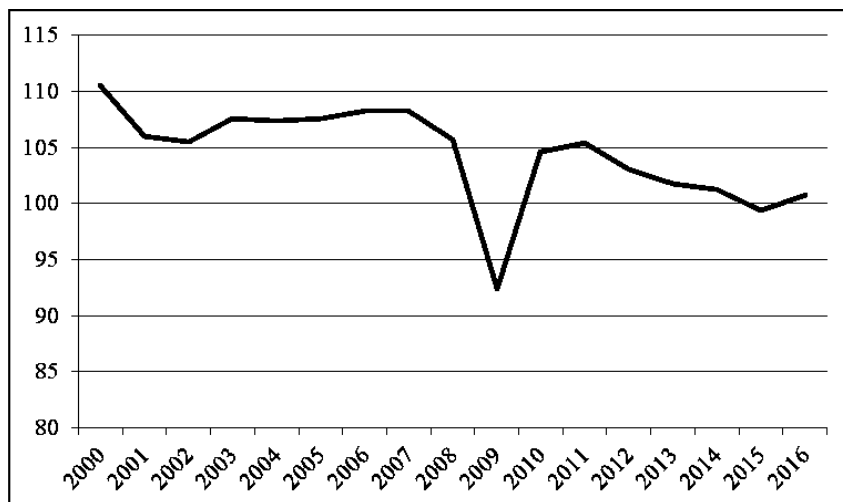


Рис. 2.

**Ежегодная динамика агрегированного валового
регионального продукта, в % (в сопоставимых ценах)¹**

Анализируя возможные наряду с экономической динамикой общесистемные основания для динамики регионального неравенства в России, следует обратить внимание и на критические точки в политической истории, а также в истории реформ в бюджетной политике. Распад СССР и последовавшие за ним радикальные экономические реформы обернулись быстрым ростом социального и территориального неравенства с самого начала 1990-х годов. Политическая нестабильность и конфликты сочетались с достаточно хаотичной децентрализацией, несмотря на попытки федерального правительства ввести элементы централизации, такие как назначение региональных губернаторов вместо быстрого перехода к обещанным прямым губернаторским выборам. На этом фоне фактически и была создана современная система российского бюджетного федерализма, когда в 1994 г. появился Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), ставший первым механизмом распределения выравнивающих трансфертов.

¹ Источник: Росстат. — Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (Дата посещения: 20.02.2019.)

Тем временем новый шаг в направлении политической децентрализации был сделан в связи с ожидаемым переходом к повсеместным прямым губернаторским выборам, осуществленным в 1996 г., после того как Б. Ельцин был избран на второй президентский срок. Как хаотичная, так и организованная Кремлем и федеральным правительством децентрализация сочетались с неустойчивой экономической динамикой, где проблески роста (как, например, в 1997 г.) сопровождались новым спадом, примером которого стал кризисный 1998 год.

После прихода к власти В. Путина обстоятельства стали быстро меняться в силу сочетания целого ряда причин. С самого начала своего правления В. Путин ясно продемонстрировал намерения централизовать государство, что виделось и способом завершить период политического «беспорядка». Эти интенции очень удачно совпали с продолжительным экономическим ростом, который был стимулирован повышением цен на нефть на мировых рынках. Что касается финансовой политики, то именно в 1999–2001 гг. она была системным образом организована в связи с принятием Бюджетного кодекса и Налогового кодекса, которые с тех пор остаются основополагающими нормативными актами в этой сфере (но, разумеется, с принятием множества поправок). В процессе политической централизации следующий важный шаг был сделан в 2004 г. с отменой прямых губернаторских выборов (сами губернаторские назначения начались с 2005 г.). Наряду с этим была создана «Единая Россия», как партия, решающая, среди прочего, задачу объединения региональных элит и укрепления таким способом властной вертикали. Тем самым второй президентский срок В. Путина характеризовался уже ярко выраженной политической централизацией, в то время как продолжающийся экономический рост снижал значимость возможных политических трений и сопротивления со стороны регионов.

Наконец, последний и продолжающийся поныне период отличается в первую очередь нестабильностью тенденций, и его даже трудно разделить на выраженные этапы. Экономический рост либо становился малозначительным, либо прерывался спадом, как, например, в 2009 и 2015–2016 гг. Тем временем в 2012 г. в России были вновь введены прямые губернаторские выборы, но организованные в духе электорального авторитаризма, предполагающего обеспечение успехов действующих губернаторов, ранее назначен-

ных на свои посты в качестве временно исполняющих обязанности региональных руководителей. Тем самым централизация отнюдь не закончилась, но стала более сложной с точки зрения деталей.

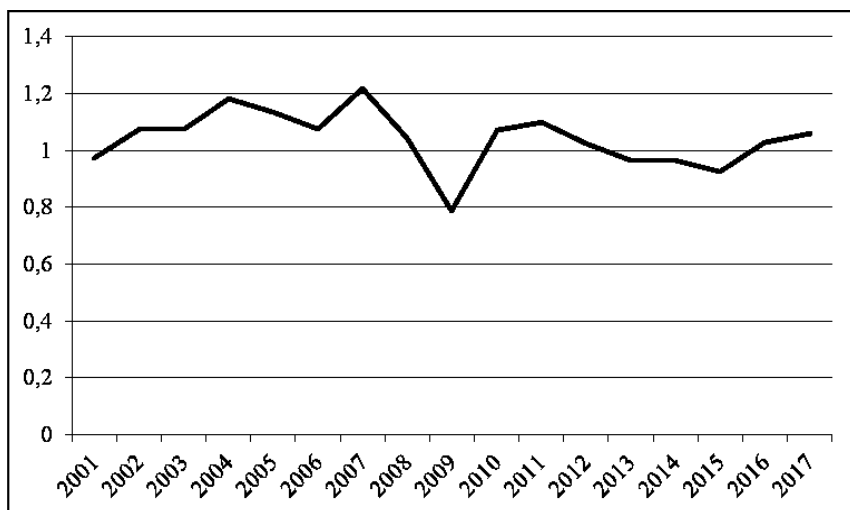


Рис. 3.

**Налоговые и неналоговые (собственные) доходы
консолидированных региональных бюджетов,
ежегодная динамика, в %
(данные скорректированы на уровень инфляции)¹**

Таким образом, как социально-экономический, так и политический контекст в постсоветской России отличался своей изменчивостью, что могло так или иначе влиять и на положение дел с региональным неравенством. Для измерения регионального экономического неравенства в данной работе используются два индикатора. Один из них – индекс Джини, который является широко распространенным способом измерения неравенства любого рода. Для российского случая мы анализируем неравенство в разрезе

¹ Источник: данные Федерального казначейства (Режим доступа: www.goskazna.ru (дата посещения: 20.02.2019)), расчеты проведены авторами.

субъектов Федерации (от 83 до 89 единиц измерения в разные годы). Другим индикатором является коэффициент вариации, который по природе своей является более чувствительным и в связи с этим демонстрирует более заметные колебания и дает более высокие показатели неравенства в сравнении с индексом Джини. В исследовании регионального неравенства мы используем общие экономические индикаторы (валовый региональный продукт), показатели регионального финансового благополучия (доходы консолидированных региональных бюджетов за вычетом федеральных трансфертов¹) и общественное благосостояние (доходы населения). Результаты вычислений представлены на рис. 4 и 5.

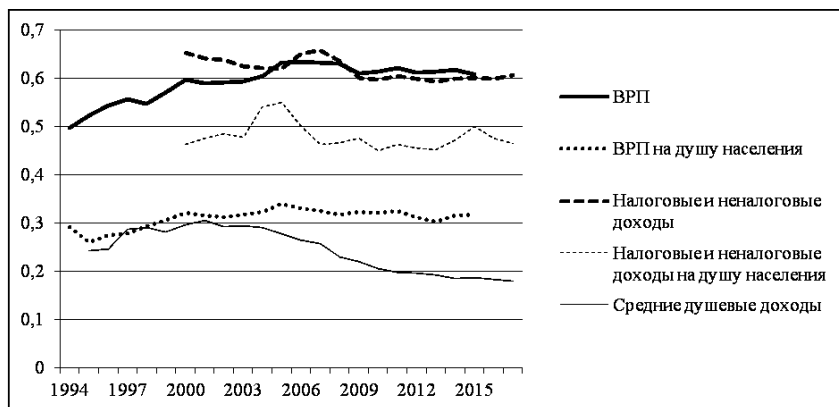


Рис. 4.
Региональное неравенство в России
(индекс Джини)²

¹ Как показывает рис. 3, региональные налоговые и неналоговые доходы (рассчитанные нами с учетом инфляции) находились на подъеме в виде трех волн — длинной, короткой и той, что началась недавно. Спады отмечались в 2001 г. (начало нашего наблюдения в данном случае) в связи с кризисом 2009 г. и в период 2013–2015 гг., который начался до кризиса 2014 г.

² Примечание: расчеты проведены авторами на основе данных Росстата (Режим доступа: www.gks.ru (дата посещения: 20.02.2019)) и Федерального казначейства (Режим доступа: www.roskazna.ru (Дата посещения: 20.02.2019.))

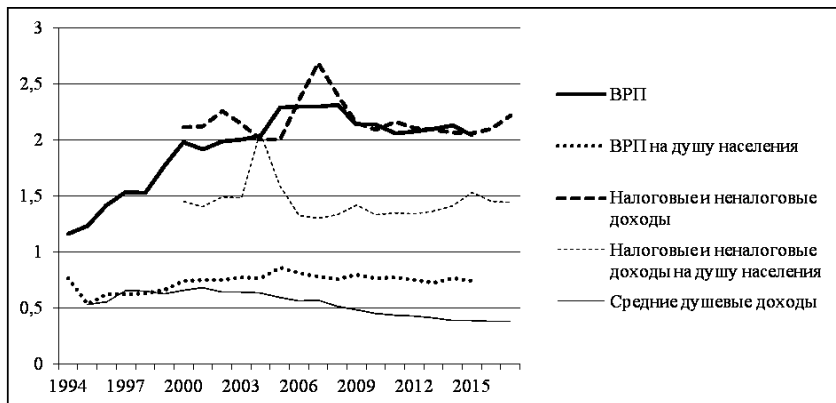


Рис. 5.
Региональное неравенство в России
(коэффициент вариации)¹

Описание особенностей регионального неравенства в России следует начать с валового регионального продукта (ВРП). Будучи экономикой, базирующейся на производстве сырья, в условиях очень неравномерного распределения природных ресурсов по территории, Россия ожидаемо характеризуется огромными региональными различиями ВРП. Индекс Джини в данном случае находится на уровне 0,5–0,6, в то время как коэффициент вариации мог даже превосходить две единицы, что является для него огромным показателем. Судя по динамике регионального неравенства в России на основе индекса Джини, мы видим преимущественное влияние экономических факторов (что напоминает нам о возможной связи неравенства с экономическим ростом), чего и следовало ожидать для случая общеэкономического индикатора. В то же время свое влияние на него оказали и реформы 1990-х годов, одним из побочных эффектов которых стал кризис множества несырьевых отраслей, что ударило по экономике соответствующих, в том числе ранее хорошо развитых, регионов.

¹ Примечание: расчеты проведены авторами на основе данных Росстата (Режим доступа: www.gks.ru (Дата посещения: 20.02.2019.)) и Федерального казначейства (Режим доступа: www.goskazna.ru (Дата посещения: 20.02.2019.))

Как показывает наш анализ, примерно половина постсоветского периода была отмечена ростом регионального неравенства. Его повышение характеризовало период, последовавший за реформами начала 1990-х годов, и продолжилось вместе с экономическим ростом в нулевых годах, подтверждая тем самым закономерности, известные из литературы и опыта других стран. Пик регионального неравенства приходится на 2005–2008 гг., когда индекс Джини достиг 0,63 единицы по итогам продолжительного экономического роста, имевшего географически очень неравномерный характер. Вслед за этим на фоне кризиса 2009 г. и в условиях последующей нестабильности уровень региональных различий немного снизился и с тех пор остается на уровне 0,61–0,62 единицы. Небольшое сокращение регионального неравенства после кризиса 2009 г. вновь может быть объяснено экономическими факторами: кризис на мировом рынке негативно повлиял на состояние части более успешных регионов, живущих за счет экспорта сырья и металлов, в то время как отсталые регионы пострадали меньше, поскольку им нечего было терять.

Расчеты коэффициента вариации для случая ВРП демонстрируют примерно ту же картину. Региональное неравенство росло как в период политической децентрализации и экономических проблем при Б. Ельцине, так и в период путинской централизации и экономического роста, достигнув своего пика к концу второго периода – на втором сроке правления В. Путина. После этого вариация немного понизилась, но по-прежнему остается на высоком уровне.

В то же время важно отметить, что новые кризисные ситуации, не раз возникавшие в стране после 2009 г., как кажется, не оказывали существенного влияния на региональное неравенство в России, поскольку его показатели, связанные с таким ключевым общеэкономическим показателем, как ВРП, уже много лет почти не меняются. Вероятно, это может быть объяснено и государственной политикой, направленной на сокращение межрегиональных различий, которую проще было проводить по всей стране как раз в условиях централизации. Тем самым можно говорить о сочетании экономических и институциональных факторов, которые по совокупности остановили рост регионального неравенства в России в конце нулевых годов.

Перейдем к рассмотрению регионального финансового неравенства, опираясь на данные о налоговых и неналоговых доходах консолидированных региональных бюджетов. Эти данные позволяют нам понять финансовое благополучие субъектов Федерации, уровень и динамика которого могут отличаться от ситуации с ВРП в связи с частыми изменениями в бюджетной политике государства и в перераспределении доходов между уровнями власти. Одновременно с этим становится возможным анализ того, как фискальная политика центра влияла на региональные финансы.

Интересным образом эти данные (доступные в сопоставимом виде, к сожалению, только с 2000 г.) показывают тренды, противоположные тем, которые мы наблюдали в случае с ВРП после запуска путинской централизации. В то время как территориальная вариативность ВРП продолжала расти вместе с ростом экономики в 2000–2005 гг., региональные различия в объемах бюджетных доходов (мы их условно называем региональным финансовым неравенством, отличая от регионального экономического неравенства, измеряемого посредством ВРП) стали снижаться. Это противоречие можно интерпретировать таким образом, что новая фискальная политика федерального центра (запущенная незадолго до этого с кодификацией всей налоговой и бюджетной политики) благоприятствовала отстающим регионам, одновременно лишая богатые территории сверхдоходов. В сущности, задача сглаживания региональных экономических различий и в самом деле широко обсуждалась в то время, а воздействовать на ее решение государство могло мерами фискальной политики. В итоге мы видим, что рост «общего» регионального экономического неравенства, измеряемого посредством ВРП, не повлиял аналогичным образом на региональное финансовое неравенство. Вместо этого российские регионы испытали рост финансового неравенства позднее, в 2006–2007 гг., что произошло в условиях продолжавшегося экономического роста и в связи с новыми изменениями в распределении доходов между центром и регионами.

Впрочем, как и для случая ВРП, последующий экономический кризис 2009 г. обернулся снижением финансового неравенства – на следующий год, т.е. в 2010 г. В 2017 г. вместе с небольшим общеэкономическим ростом финансовое неравенство тоже немного выросло. Но на самом деле после 2009 г. все колебания неравенства были очень небольшими, тогда как сам уровень неравен-

ства в финансовой сфере примерно соответствует аналогичному уровню для ВРП начиная еще с 2006 г. Вплоть до того момента финансовое региональное неравенство в России было выше, чем неравенство, измеряемое с помощью ВРП. Коэффициент вариации для финансового неравенства в целом подтверждает те же тренды. Так, очень высокий пик был отмечен в 2007 г., когда коэффициент превзошел 2,5 единицы. В целом же вариация выглядит весьма высокой, нередко превосходя две единицы.

До сих пор мы рассматривали показатели регионального экономического и финансового неравенства, не принимая во внимание численность населения в регионах. Как и следовало ожидать, региональное неравенство для показателей на душу населения существенно ниже. Так, для ВРП на душу населения индекс Джини составляет около 0,3 единицы. Причем в 1995 г. этот индекс понизился вместе с ростом бедности в регионах. Затем он стал расти, превысив 0,3 единицы в 1999 г. с началом стабильного экономического роста в стране и достигнув пика в 2005 г. на уровне 0,34 единицы. На фоне новых и более жестких действий по централизации власти в 2005 г. и после этого региональное неравенство для данного показателя стало снижаться, что отчасти можно считать эффектом централизации власти и экономических ресурсов. И далее небольшой рост неравенства был отмечен в 2015 г. – на фоне нового экономического кризиса.

Практически в той же логике коэффициент вариации для показателя ВРП на душу населения оказался на минимальном уровне в 1995 г. в виде своего рода «равенства в бедности». В 2000 г. коэффициент превысил 0,7 и достиг максимума в 0,86 единицы в 2005 г. После этого вариация начинает снижаться в вероятной связи с эффектами централизации. Хотя в данном случае это не предотвратило влияние кризиса 2009 г., который стимулировал рост неравенства. И еще один небольшой рост неравенства по этому показателю отмечается в настоящее время. Тем самым мы видим, что при всей централизации, которая несколько сгладила региональное неравенство в России, шоки, связанные с новыми экономическими кризисами, могут в отдельных случаях приводить к росту территориальных различий.

Тем временем вариативность бюджетных доходов на душу населения демонстрирует более заметную амплитуду, что можно рассматривать в качестве побочного эффекта постоянных измене-

ний в фискальной политике государства. В данном случае индекс Джини находится на уровне около 0,5. Этот показатель испытывал рост до 2004–2005 гг. – вплоть до 0,55 единицы, одновременно с общим экономическим ростом и повышением регионального неравенства для случая ВРП на душу населения (однако в начале нулевых годов, как мы отмечали выше, региональное неравенство для бюджетных доходов в общих абсолютных показателях, т.е. не на душу населения, напротив, снижалось). Этот тренд сменился сокращением регионального неравенства с 2006 г. с показателями менее 0,5 единицы. Впрочем, в 2015 г. индекс Джини вновь достиг 0,5 и затем опять немного понизился. Коэффициент вариации также долгое время рос, достигнув пика в 2004 г., когда он составил более двух единиц. После этого он снижался до 2007 г., а потом в 2015 г. имел очередной пик.

Таким образом, мы видим, что финансово-экономические различия между российскими регионами не меняются каким-либо единообразным и однонаправленным образом. На них оказывали влияние попытки политической централизации (как правило, в пользу большего равенства), экономический рост (обычно приводивший к росту неравенства) и кризисы (с разной направленностью тенденций в разных конкретных случаях). Можно говорить о взаимодействии различных факторов, как бы тянущих показатели регионального неравенства в разных направлениях. Например, либеральные экономические реформы и политическая децентрализация 1990-х годов в целом обернулись ростом регионального неравенства, но при этом нестабильная экономика и ситуация в разных ее секторах год от года могли менять показатели неравенства в различные стороны. Политическая централизация, начавшаяся в 2000 г. и усилившаяся в 2004–2005 гг., изначально привела к противоречивым результатам в период экономического роста на первом и втором сроках правления В. Путина. Так, экономический рост обернулся и ростом неравенства по показателям ВРП, но при этом фискальная политика государства сократила различия в региональных бюджетных доходах. В период централизации экономические кризисы не имели столь же однозначного влияния на неравенство, как при Б. Ельцине и в период децентрализации, когда региональное неравенство росло. Напротив, временами возникает ощущение, что в условиях централизации они не оказывали почти никакого влияния на региональное неравенство. Объяснить

это можно целенаправленной поддержкой, которую государство оказывало как отстающим регионам, так и тем, которые оказывались жертвами кризиса.

На этом фоне тем более интересно наблюдать удивительно ясную картину динамики социального территориального неравенства, которое мы измеряем с помощью показателя среднедушевого дохода населения (см. рис. 6). Мы можем видеть, как максимум регионального неравенства в его социальном измерении был достигнут в проблемные 1997–1998 гг., которые одновременно характеризовались децентрализацией, политическими конфликтами и государственным дефолтом 1998 г. Получается, что социальный баланс внутри федерации пострадал тогда в наибольшей степени. Другой, но гораздо меньший пик неравенства был достигнут в 2001 г., вскоре после прихода В. Путина к власти и начала продолжительного экономического роста. И в то же время весь оставшийся период вплоть до настоящего времени характеризуется почти непрерывным сокращением регионального неравенства с точки зрения доходов граждан. Причем существенное выравнивание происходит одновременно с наиболее заметным переходом к политической централизации в 2005 г. С 2011 г. индекс Джини не превышает 0,2 единицы, а в 2017 г., когда заканчиваются наши эмпирические наблюдения, оказался в нижней точке. В отношении коэффициента вариации также можно отметить его максимумы на втором ельцинском сроке (0,66 единицы) и в начале первого путинского срока (0,68 единицы в 2001 г.), после чего значения коэффициента падали вплоть до 0,37 в 2017 г.

Таким образом, наше исследование показывает, что наиболее значительный эффект путинской централизации проявился в социальных различиях между регионами. Это можно считать результатом государственной политики, создающей гарантии примерно одинаковых уровней пенсий и государственных зарплат на всей территории страны. Как видно, такая политика оказалась успешной, начиная с периода экономического роста в нулевых, но преодолев также годы последующих кризисов. В 2012 г. она была институционализирована в виде президентских «майских указов», определивших среди целей третьего путинского срока выравнивание заработных плат бюджетников в таких секторах, как образование, здравоохранение и др. В итоге на фоне куда более противоречивых результатов политики выравнивания в финансо-

во-экономической сфере, где ситуация далека от идеальной, выравнивание доходов населения по всей территории страны стало реальностью. Правда, следует помнить, что сами доходы непрерывно падали начиная с 2014 г. (рис. 6). Тем самым мы не можем, конечно, говорить о социальном выравнивании на определенном высоком уровне, который устраивал бы самих россиян. Тем не менее можно утверждать, что уровень жизни уже не так сильно отличается от региона к региону, как это было в 1990-х годах, и это в свою очередь оказывает влияние и на политическую стабильность.

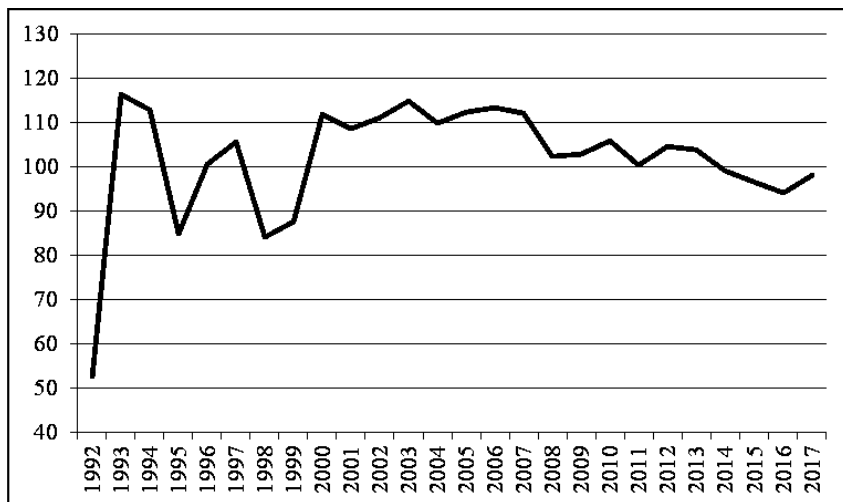


Рис. 6.

Индекс реальных среднедушевых доходов в России, в %¹

Таким образом, социальная политика государства при В. Путине и Д. Медведеве оказалась наиболее успешной с точки зрения борьбы с региональным неравенством. Начиная с 2002 г. региональная дифференциация доходов населения непрерывно снижается, если измерять ее с помощью коэффициента вариации. Что касается измерений с помощью индекса Джини, то они на фоне об-

¹ Источник: Росстат. — Режим доступа: www.gks.ru (Дата посещения: 20.02.2019.)

щего сокращения показывают незначительный рост неравенства в 2003 и 2015 гг., в период экономического роста и, наоборот, в кризисный год. Тем не менее выравнивание стало особенно заметным после 2005 г., т.е. на втором сроке правления В. Путина, отмеченном усилившейся централизацией. Учитывая, что зарплаты бюджетников выплачиваются за счет средств региональных бюджетов, федеральные власти стали ставить эти выплаты под более жесткий контроль, что стало особенно заметным на третьем сроке правления В. Путина и в связи с подписанием в 2012 г. «майских указов».

Однако анализ фискальной политики государства дает менее однозначные результаты. В целом мы не можем сказать, что эта политика была unsuccessful и усугубила ситуацию, но не можем говорить и о каких-либо кардинальных переменах в пользу выравнивания. В период устойчивого экономического роста в 2000–2007 гг. региональное экономическое неравенство также росло (с небольшими исключениями в отдельные годы). Хотя в то же время неравенство собственных доходов региональных бюджетов снижалось, что было связано уже с работой перераспределительного фискального механизма. Интересно, что финансовое неравенство снижалось и в условиях кризиса 2008–2009 гг., когда государство предпринимало энергичные усилия для удержания стабильности в системе. Причем с 2009 г. государство старалось удерживать достигнутый уровень (не)равенства на примерно одинаковом уровне, оперативно реагируя на все дальнейшие изменения в экономической ситуации. Еще интереснее тот факт, что и в самый последний период роста региональных доходов перераспределительная политика федерального центра позволила заблокировать возможный рост межрегиональных различий. В то же время политика федерального центра стала и гораздо менее щедрой с точки зрения распределения трансфертов. На рис. 7 мы видим, что в 2012–2016 гг., сразу после возвращения В. Путина в президентское кресло федеральные трансферты (с поправкой на инфляцию) стали сокращаться вплоть до 2017 г. (аналогично сокращались и собственные региональные доходы, см. выше). Иными словами, третий президентский срок В. Путина был достаточно жестким в отношении региональных финансов, и одновременно с этим федеральные власти оказывали давление на региональные правительства, добиваясь от них повышения зарплат в бюджетной сфере. Но при этом властям удавалось удерживать межрегиональные различия от роста, тогда

как в 1990-е годы экономические трудности оборачивались повышением регионального неравенства.

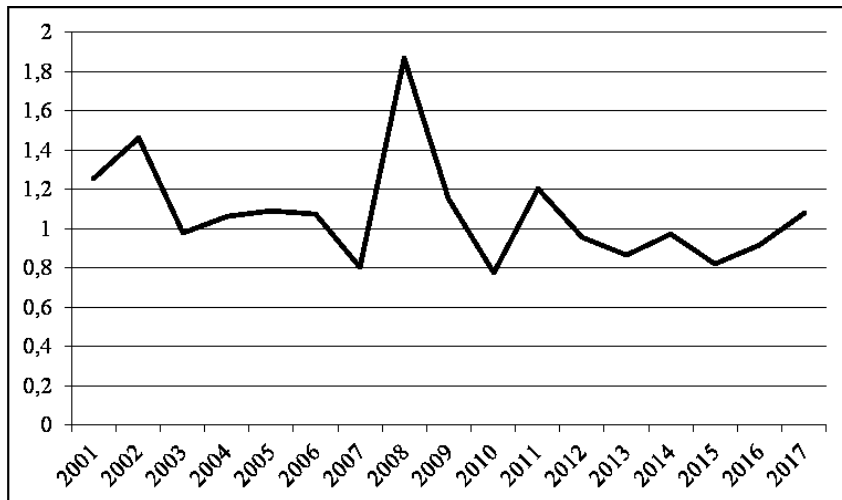


Рис. 7.

**Индекс федеральных бюджетных трансфертов,
в % (без субвенций, с поправкой на инфляцию)¹**

Следующей целью нашего исследования является анализ эффективности фискальной политики федерального правительства с точки зрения ее влияния на региональное неравенство. Имеющиеся данные позволяют провести такой анализ начиная с нулевых годов. В качестве метода мы использовали кросс-корреляционный анализ, позволяющий сопоставить общенациональные тренды для тех или иных показателей в рамках определенного временного отрезка. Кросс-корреляционный анализ представляет собой взаимную корреляцию между двумя временными рядами. Данные одного временного ряда соотносятся с данными второго при выявляемых временных лагах. Он также помогает определить, какая переменная является ведущей, т.е. оказывает воздействие на другие. В исследовании мы использовали общий объем федеральных транс-

¹ Примечание: Расчеты проведены авторами на основе данных Федерального казначейства (Режим доступа: www.roskazna.ru (Дата посещения: 20.02.2019.))

фертов (пересчитанных в ценах 2000 г.) и различные индикаторы регионального неравенства за период 2000–2017 гг.¹

Кросс-корреляционный анализ дал значимые результаты для двух переменных – ВРП и региональных доходов (в обоих случаях для индексов Джини, см. рис. 8 и 9). Корреляция является отрицательной, означая, что федеральные трансферты в самом деле снижают региональное неравенство. Однако сами корреляции являются невысокими, хотя вряд ли мы могли бы ожидать более существенной связи этих явлений, учитывая наличие ежегодных колебаний и в объемах трансфертов, и в показателях регионального неравенства.

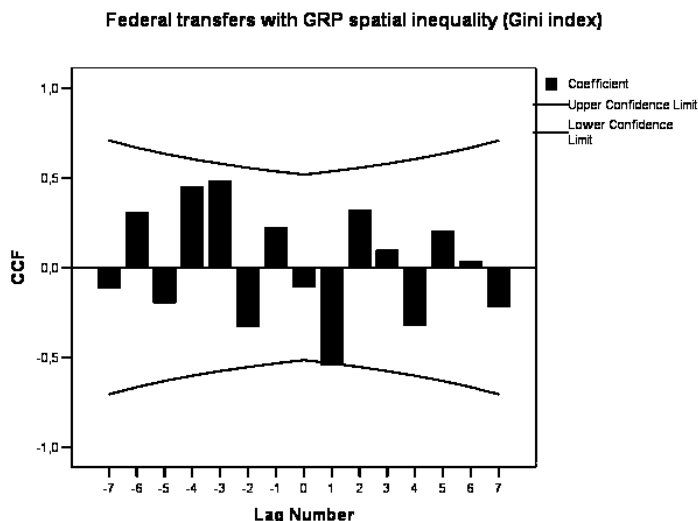


Рис. 8.

Кросс-корреляционный анализ (федеральные трансферты и неравенство ВРП)

¹ Федеральные трансферты рассчитывались без учета одной из трех их основных частей – субвенций. Причина в том, что субвенции поступают во все регионы вместе с передачей региональным правительствам определенных расходных полномочий, как правило, связанных с теми или иными формами социальной помощи. Такие трансферты больше зависят от числа получателей (и примерно – от числа жителей в регионе) и не имеют отношения к помощи отстающим территориям. Тем самым трансферты, которые учитываются в данной работе, представляют собой сумму дотаций (включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности) и субсидий, а также прочих трансфертов.

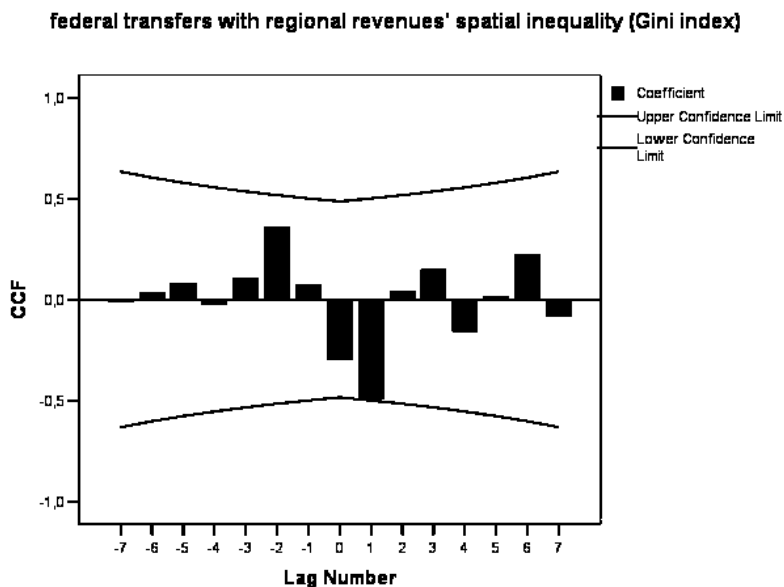


Рис. 9.

Кросс-корреляционный анализ (федеральные трансферты и неравенство собственных региональных доходов)

Еще более важное наблюдение связано с временным лагом для данной связи. Положительное значение временного лага означает, что направленные центром в регионы трансферты влияют на неравенство, а не наоборот. Дело в том, что центр определяет значительную часть объемов трансфертов на основании имеющихся данных о межрегиональных различиях, но из нашего анализа мы видим, что влияние от этих трансфертов на неравенство выше, чем влияние уже существующего неравенства на принятие решений о распределении трансфертов. И наиболее интересным нам представляется то, что временной лаг составляет единицу, т.е. один год. Это значит, что федеральные трансферты снижают региональное неравенство на следующий год после их выделения, что выглядит логичным. Также интересно, что фискальная политика федерального центра влияет не только на собственно финансовую сферу (т.е. на финансовые различия между регионами), но и на

общеэкономические индикаторы, такие как ВРП. При этом стоит напомнить, что под финансовыми различиями мы понимаем именно различия в объемах собственных доходов регионов, не принимая во внимание федеральные трансферты, иначе результаты исследования были бы слишком очевидными. В данном случае мы видим, что финансовые вливания центра оказывают влияние именно на экономическое развитие территорий, приводя к некоторому снижению межрегиональных различий.

Наконец, с целью проверки выравнивающих эффектов фискальной политики федерального центра, но уже с использованием статистики в разрезе субъектов Федерации мы применили регрессионный анализ. Для этого мы использовали панельную регрессию с фиксированными эффектами (фиксированными на год и на регион). В качестве независимой переменной был взят объем федеральных трансфертов, поступивших в регион (в ценах 2000 г., без субвенций). В поисках наиболее подходящей зависимой переменной мы взяли меру отклонения региона от среднего, подобную Z-оценке (z-score).

$$z_i = \frac{x_i - \bar{x}}{s},$$

где S – стандартное отклонение.

Z-оценки были рассчитаны для показателей ВРП и собственных региональных доходов (которые и выступают в приведенной выше формуле в роли x) для каждого российского региона и каждого года наблюдения (2000–2017). Выбор показателей был обусловлен тем, что именно и только они оказались значимыми для кросс-корреляционного анализа. При этом для чистоты эксперимента мы включили в выборку только те регионы, которые всегда отставали от среднего, т.е. отличались постоянно отрицательными z-оценками. Это позволило нам сфокусироваться на результатах политики выравнивания, проводимой в отношении отстающих регионов. Тем не менее и такая выборка оказалась значительной – 57 регионов для ВРП и 64 региона для региональных бюджетных доходов¹. В качестве независимой переменной высту-

¹ Было бы странным исследовать ведущие регионы (имеющие положительные z-оценки) тем же самым образом. Такие регионы тоже получают транс-

пала z-оценка для следующего года (подразумеваемая вероятный эффект трансфертов на следующий, а не текущий год, как это следует и из итогов кросс-корреляционного анализа) для ВРП и собственных региональных бюджетных доходов¹. Контрольная переменная (доля городского населения) является одной из самых обычных для российских региональных исследований (см. табл. 1).

Итоги регрессионного анализа²

Таблица 1

	ВРП (z-score)		Доходы (z-score)	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Трансферты	0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000*** (0.000)
Доля городского населения	-0.001 (0.001)	0.004*** (0.0003)	-0.015** (0.007)	0.005*** (0.001)
Observations	898	898	903	903
R ²	0.024	0.209	0.006	0.105
Adjusted R ²	-0.044	0.193	-0.063	0.088
F Statistic	10.108*** (df = 2; 839)	115.965*** (df = 2; 880)	2.418* (df = 2; 844)	51.788*** (df = 2; 885)

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Проведенный нами регрессионный анализ также доказывает, что фискальная политика федерального центра имела позитивное влияние на сокращение регионального неравенства. Только одна из четырех моделей (для региональных доходов, с эффектами, фиксированными на регион) не позволяет говорить о значимых связях. Тем самым мы можем сделать вывод о том, что поступления федеральных трансфертов в отстающие регионы было разум-

фтеры (притом в очень разных объемах) и, конечно, остаются в группе экономических лидеров, но по другим причинам.

¹ Как мы могли видеть из результатов кросс-корреляционного анализа, распределение федеральных трансфертов не влияло на региональное неравенство социальных показателей (т.е. доходов населения). Ранее мы отмечали, что сокращение социальных различий стало одним из результатов путинской централизации. В то же время этот процесс не имел связи с трансфертами в силу других методов его достижения (через Пенсионный фонд, региональные бюджеты, расходы федеральных ведомств и пр.).

² Столбцы 1 и 2 – ВРП, эффекты, фиксированные на регион и на год соответственно. Столбцы 3 и 4 – региональные доходы, эффекты, фиксированные на регион и на год соответственно.

ным и обоснованным, и финансирование приходило в регионы в существенном соответствии с мерой их отставания. Но само по себе это еще не означает выравнивание, поскольку в рамках данного исследования мы не можем утверждать, что федеральное финансирование способствовало именно сокращению отставания. Скорее можно говорить о том, что федеральные трансферты поддерживали статус-кво, препятствуя ухудшению ситуации в отстающих регионах и, следовательно, росту неравенства.

Таким образом, региональная экономическая политика в условиях путинской централизации оказалась относительно эффективной с точки зрения ее влияния на региональное неравенство. Правда, экономическое и финансовое неравенство не снижается так, как это происходит с социальным неравенством территорий. Но вряд ли стоило ожидать, что государственная политика сможет устранить различия, вызванные фундаментальными чертами российской экономики и ее крайне неравномерным пространственным измерением (учитывая, что существенные структурные изменения в российской экономике так и не происходят, но это уже другой вопрос). Скорее мы наблюдаем случай, когда централизованному государству удается предотвратить дальнейший рост территориальных различий и зафиксировать их на определенном уровне. С этой точки зрения поступления федеральных трансфертов в регионы выглядят достаточно правильно организованным механизмом, а характерное для России поступление немалых субсидий и в более богатые регионы (для реализации там крупных проектов) все же не подрывает сложившийся территориальный баланс, как этого можно было ожидать. Наконец, институциональные факторы в условиях централизации стали не менее важными для динамики регионального неравенства, чем экономические изменения, прямо или косвенно вызванные состоянием мирового рынка.

Однако достигнутое в России сравнительное (в сравнении с 1990-ми годами и началом нулевых годов) региональное равенство не сочетается с существенным ростом любых ключевых показателей (будь то ВРП, федеральные трансферты, доходы населения и пр.) и скорее можно говорить о сохранении баланса внутри федерации с довольно низким уровнем самих социально-экономических показателей. Подобная система может оказаться уязвимой в случае нового продолжительного экономического роста, как это было в первые годы путинского президентства. Хотя в настоящее время

подобный рост не просматривается, и мы можем ожидать, что в нынешнем своем состоянии российское государство в состоянии воспроизводить зафиксированный пространственный баланс.

Список литературы

- Доклад о мировом развитии 2009: Новый взгляд на экономическую географию: Обзор. – Вашингтон: Всемирный банк, 2008. – 33 с. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/development/surveys/docs/worlddev2009.pdf> (Дата посещения: 01.02.2019.)
- Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г. Региональное неравенство в крупных постсоветских странах // Известия Российской академии наук. Серия географическая. – М., 2011. – № 1. – С. 17–30.
- Пикетти Т. Капитал в XXI веке. – М.: Ад Маргинем Пресс, 2015. – 592 с.
- Drew J., Ryan R. Regional inequality: Why It matters, why it occurs and how it might be addressed. – Sydney: Open Publications of UTS Scholars, 2018. – 24 p. – Mode of access: <https://opus.lib.uts.edu.au/bitstream/10453/123881/3/20.4.18%20Senate%20Submission.pdf> (Дата посещения: 01.11.2018.)
- Friedmann J. A general theory of polarized development. – Santiago: ILPES, 1967. – 78 p.
- Krugman P. Increasing returns and economic geography // Journal of Political Economy. – Chicago, 1991. – Vol. 99, N 3. – P. 483–499.
- Kuznets S. Economic growth and income inequality // The American Economic Review. – Pittsburgh, 1955. – Vol. 45, N 1. – P. 1–28.
- Kyriacou A.P., Muinelo-Gallo L., Roca-Sagalés O. Regional inequalities, fiscal decentralization and government quality // Regional Studies. – Abingdon, 2017. – Vol. 51, N 6. – P. 945–957.
- Lessmann C. Spatial inequality and development – is there an inverted-U relationship? // Journal of development economics. – Amsterdam, 2014. – N 106. – P. 35–51.
- Myrdal G. Economic theory and underdeveloped regions. – L.: Gerald Duckworth & Co Ltd., 1957. – 168 p.
- Novokmet F., Piketty T., Zucman G. From Soviets to oligarchs: inequality and property in Russia 1905–2016 // The Journal of Economic Inequality. – Berlin, 2018. – Vol. 16, N 2. – P. 189–223.
- Oates W.E. Fiscal decentralization and economic development // National tax journal. – Washington, 1993. – Vol. 46, N 2. – P. 237–243.
- OECD Regions at a Glance 2016. – Paris: OECD Publishing, 2016. – 184 p. – Mode of access: <http://www.oecd.org/regional/oecd-regions-at-a-glance-19990057.htm> (Дата посещения: 20.02.2019.)
- Progress at risk: Inequalities and human development in Eastern Europe, Turkey, and Central Asia. – N.Y.: United Nations Development Programme, 2016. – 158 p. – Mode of access: <http://www.refworld.org/docid/57ff42c14.html> (Дата посещения: 01.11.2018.)

- Sacchi A., Salotti S.* How regional inequality affects fiscal decentralisation: accounting for the autonomy of subcentral governments // *Environment and Planning C: Government and policy*. – L., 2014. – Vol. 32, N 1. – P. 144–162.
- Scott A., Storper M.* Regions, globalization, development // *Regional Studies*. – Abingdon, 2003. – Vol. 37, N 6/7. – P. 579–593.
- The world inequality report 2018. – Paris: World Inequality Lab, 2018. – 296 p. – Mode of access: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf> (Дата посещения: 20.02.2019.)
- Toward a new social contract: Taking on distributional tensions in Europe and Central Asia / M. Bussolo, M.E. Dávalos, V. Peragine, R. Sundaram. – Washington, DC: World Bank, 2019. – 224 p. – Mode of access: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30393/9781464813535.pdf?sequence=10&isAllowed=y> (Дата посещения: 01.11.2018.)
- Treisman D.* The politics of intergovernmental transfers in post-Soviet Russia // *British journal of political science*. – Cambridge, 1996. – Vol. 26, N 3. – P. 299–335.
- Wan G., Lu M., Chen Z.* Globalization and regional income inequality: Empirical evidence from within China // *Review of income and wealth*. – Hoboken, NJ, 2007. – Vol. 53, N 1. – P. 35–59.
- Wei Y.D.* Spatiality of regional inequality // *Applied Geography*. – Amsterdam, 2015. – Vol. 61. – P. 1–10.
- Williamson J.G.* Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns // *Economic Development and cultural change*. – Chicago, 1965. – Vol. 13, N 4, Part 2. – P. 1–84.