

# Измерение институтов в российских регионах: методология, источники данных, анализ<sup>1</sup>

*А. Баранов, Е. Малков, Л. Полищук, М. Рохлиц, Г. Сюняев*

## 1. Введение

Последние четверть века успехи и неудачи в экономическом развитии связываются с институтами – «правилами игры» в экономике и обществе, создающими более или менее благоприятную среду для экономической деятельности. Эффективные институты поддерживают предпринимательскую инициативу, привлекают инвестиции и способствуют экономическому росту. Напротив, стагнация и бедность даже в условиях ресурсного изобилия, как правило, связаны с пороками институциональной среды.

Осознав важность институтов для развития, естественно попытаться их измерить. Интерес к измерению институтов объясняется по крайней мере тремя причинами. Во-первых, индикаторы эффективности институтов могут понадобиться предпринимательскому сообществу и особенно инвесторам, выбирающим страны и регионы для ведения бизнеса. Во-вторых, такие индикаторы полезны при оценке работы органов власти избирателями, вышестоящими властями (в случае регионов) и международными организациями, которые могут связывать качество институтов с предоставлением помощи или займов, членством в клубах развитых стран и пр. Повышение институциональных рейтингов становится делом престижа и целью модернизации и реформ, и в этом качестве может включаться в политические платформы и предвыборные обещания, как это недавно было в России. Наконец, рейтинги необходимы ученым и экспертам для того, чтобы прогнозировать развитие национальных и региональных экономик, выявлять их конкурентные преимущества и «узкие места», а также оценивать влияние различных факторов (история, география, структура общества и преобладающие в нем нормы и ценности, политика государства и т.п.) на качество институтов.

Разумеется, измерению институтов и оценке их вклада в экономические результаты должно предшествовать ясное определение объекта измерения. В литературе представлены различные точки зрения относительно того, что можно и что нельзя относить к институтам. Общее (и, вероятно, общепринятое) определение Д. Норта институтов как рукотворных «правил игры» в экономике и обществе допускает разнообразные интерпретации. В частности, выделяют формальные и неформальные институты, проводятся порой трудноуловимые различия между институтами и организациями, помимо законодательно установленных норм к институтам иногда относят практики соблюдения этих норм. Институты длительного действия

---

<sup>1</sup> Работа выполнена при поддержке Центра фундаментальных исследований Национального исследовательского университета Высшей школы экономики. Авторы признательны Э. Бёрглофу и Х. Швейгер (Европейский Банк Реконструкции и Развития) за предоставленный доступ к полной базе данных проекта ВЕЕРС, Г. Белокуровой за разрешение использовать ее данные о преступности против предпринимателей, а также рецензентам журнала за внимательное чтение рукописи и полезные советы и замечания.

противопоставляются относительно краткосрочным решениям (policies), при этом подчеркивается роль институтов как ограничений на выбор решений экономическими агентами и органами власти. Среди институтов может устанавливаться иерархия – базовые институты (например, конституционные нормы) влияют на фактически складывающиеся условия экономической деятельности, в том числе порядок регулирования и разрешения споров, защиту прав собственности, уровень конкуренции и пр., причем последние в свою очередь также могут быть отнесены к институтам. Разногласия в литературе о том, до какой степени институты влияют на состояние экономики и общества, в значительной степени связаны с разночтениями самого понятия института.

Разнообразны не только трактовки, но и методы измерения институтов. Меры институтов могут быть формальными (процедурными) – в этом случае они фиксируют наличие или отсутствие тех или иных регулирующих органов, законодательных актов, официально закрепленных процедур, и пр. Вторая возможность заключается в использовании содержательных («субстантивных») индексов, отражающих мнения, опыт и оценки пользователей институтов (например, предпринимателей, администраторов, граждан), а также внешних экспертов, способных сравнивать качество институтов в различных регионах (Voigt, 2013). Наконец, о состоянии институтов можно судить по косвенным признакам, поддающимся измерению, относительно которых есть уверенность, что они коррелированы с измеряемым институтом. В настоящее время для измерения институтов в различных странах мира используются многие десятки индикаторов, разрабатываемые рейтинговыми агентствами, аналитическими центрами, международными организациями и группами ученых. Несмотря на то, что такие индикаторы уязвимы для критики (см., напр., Langbein, Knack, 2010; Thomas, 2010; Glaeser et al., 2004; подробнее об этом речь идет в следующем разделе статьи), они широко используются в научной литературе, а также находят применение в экономической и политической практике.

В числе прочих оценку получают и российские институты, в том числе по таким ключевым показателям, как защита прав собственности, верховенство закона, условия для ведения бизнеса, подотчетность власти, эффективность государственного управления и др. Вместе с тем хорошо известно, что для России характерны значительные различия в инвестиционной привлекательности и состоянии бизнес-климата в отдельных регионах, а также в эффективности работы региональных властей. Оценки качества институтов, рассчитанные для страны в целом, нивелируют эти важные различия (Snyder, 2001), в связи с чем необходимо иметь представление о состоянии не только общероссийских, но и региональных институтов.

Индексы и рейтинги, отражающие состояние институтов в регионах России, активно разрабатываются последние 10-15 лет, и хотя они не столь разнообразны и многочисленны, как индикаторы качества институтов в странах мира, их число превысило несколько десятков. Ученым, экспертам и другим потенциальным «потребителям» индикаторов региональных институтов непросто ориентироваться в этом многообразии, в связи с чем возникает задача анализа и систематизации имеющихся индексов, а также оценки их применимости в научных и практических целях. Такой задаче до сих пор не уделялось достаточного внимания (в числе немногих существующих работ на эту тему следует отметить сравнительный анализ различных индикаторов коррупции в российских регионах – см. Libman, Kozlov, 2013), и настоящая статья имеет целью отчасти заполнить данный пробел.

Наша первоочередная задача заключается в том, чтобы проанализировать связи между различными индикаторами состояния региональных институтов и, в частности, выяснить, до какой степени эти показатели коррелированы друг с другом. В случае высокой и статистически значимой коррелированности большинства индикаторов друг с другом можно говорить об институционально успешных и отстающих регионах России. Наоборот, слабая коррелированность друг с другом отдельных индикаторов свидетельствует о «многомерности» региональных институтов и отсутствии систематической связи между различными измерениями. В этом случае возникает задача агрегирования частных показателей в интегральные индексы, представляющие различные типы институтов, такие, как верховенство закона, конкурентность региональной экономики, предотвращение коррупции и т.п. Следует иметь в виду, что такого рода типы институтов сами являются собирательными и отчасти умозрительными понятиями («конструктами»), возможность измерения которых априори неочевидна и также должна быть подтверждена эмпирически с использованием различных частных индексов.

Мы относим к (региональным) институтам различные элементы фактически складывающейся «окружающей среды», в которой ведется экономическая деятельность. Как уже отмечалось, такая расширительная трактовка противоречит встречающемуся в литературе «узкому» взгляду на институты как долгосрочные ограничения на принятие экономических, административных и политических решений. Основанием для избранной нами трактовки является тот факт, что для развития важны именно институты «де-факто», а не «де-юре», тем более что между теми и другими далеко не всегда существует значимая и устойчивая связь. Межстрановой анализ свидетельствует о том, что установленные де-юре законодательные нормы, в том числе различного рода сдержки и противовесы, сами по себе не оказывают систематического влияния на экономические результаты, поскольку одно лишь наличие таких норм не гарантирует их эффективного применения (Glaeser et al., 2004). В несовершенных демократиях власти или влиятельные группы интересов без особого труда обходят, если это необходимо, требования закона или трактуют их выгодным для себя образом (Acemoglu et al., 2008).

Различия в практиках применения формальных правил, т.е. собственно условий ведения бизнеса, оказываются куда более значимыми для экономики, чем вариации самих правил. Тем больше оснований ожидать «вторичности» правил по сравнению с практикой их исполнения в условиях России, где вошло в поговорку пренебрежение требованиями закона, компенсирующее их чрезмерную жесткость. Для российской практики характерно также «нецелевое применение» законодательства и других институтов (подробнее см. Полищук 2008), еще более отдаляющее друг от друга формальные институты и фактическое положение дел.

В то же время в нашем анализе сохраняется видовое свойство «рукотворности» институтов, подчеркивающее их зависимость от действий и решений органов власти, а также преобладающих в экономике и обществе норм, конвенций и поведенческих практик. Таким образом, институты противопоставляются экзогенным условиям регионального развития, главным образом географии, наличию природных ресурсов, исторически сложившейся структуре региональной экономики, социальным, культурным и этническим особенностям населения и пр. Разумеется, полностью отделить «рукотворные» институты от экзогенных факторов едва ли возможно уже потому, что история и география во многом определяют

состояние институтов (говоря формально, выступают для них «инструментальными переменными») (Sokoloff, Engerman, 2000; Acemoglu et al., 2001; 2002). В свою очередь, институты оказывают влияние на иные существенные для регионального развития факторы, включая нормы и ценности населения, накопление человеческого капитала и пр. (Tabellini, 2008b).

Получить адекватное представление об этой сложной системе причинно-следственных связей не просто; отметим, однако, что межрегиональный анализ в рамках единого государства обладает в этом отношении определенными преимуществами по сравнению с преобладающими в литературе межстрановыми исследованиями взаимосвязи институтов и развития (Snyder, 2001). Наличие одного и того же для всех регионов России федерального законодательства, общероссийского рынка и общей истории, а также близость политических условий, культурных особенностей населения и других факторов, влияющих на связь институтов друг с другом и с социально-экономическими результатами, позволяет с большей уверенностью пользоваться для описания такой связи статистическими моделями. Регионы одной страны скорее удовлетворяют условию «при прочих равных» (*ceteris paribus*), нежели различные страны, и поэтому межрегиональный анализ в меньшей степени подвержен искажениям ввиду «пропущенных переменных» в регрессионных моделях.

Далее в статье мы анализируем основные подходы к измерению институтов, главным образом на преобладающем в литературе межстрановом уровне, чтобы извлечь из этого анализа выводы и рекомендации относительно измерения институтов в российских регионах. Затем обсуждается эволюция региональных институтов в России с начала рыночных реформ по настоящее время; при этом особое внимание уделяется предпосылкам институционального разнообразия как на фоне экономической и политической децентрализации, характерной для 90-х гг., так и в условиях «вертикали власти».

В эмпирической части статьи систематизируются источники данных, которыми можно воспользоваться при оценке региональных институтов, в том числе известные из литературы региональные рейтинги. Мы исследуем взаимосвязи между различными частными индикаторами региональных институтов, стремясь ответить на вопрос, что именно измеряют такие индикаторы и до какой степени они могут использоваться независимо или совместно друг с другом. Нас интересует также институциональная динамика региональных институтов и ее связь с состоянием институтов для страны в целом. Завершая статью, мы обращаемся к причинам и следствиям институциональных различий между российскими регионами, используя известные из литературы результаты, и намечаем программу дальнейших исследований.

## **2. Измерение институтов: методология и дилеммы**

История измерения институтов берет свое начало в инвестиционных рейтингах, которые разрабатывались частными агентствами для потенциальных инвесторов, оценивающих перспективность тех или иных стран для ведения бизнеса. Экономисты, обратившись к этой проблематике в начале 90-х гг., столкнулись с рядом серьезных методологических и практических проблем.

Измерение институтов неотделимо от продолжающихся в литературе дебатов о роли институтов в экономическом развитии. Основная сложность заключается в том, чтобы насколько это возможно отделить собственно институты от состояния экономики (outcomes) и не учитывать последнее при измерении институтов, поскольку в противном случае связь между институтами и развитием оказывается тавтологической. В наибольшей степени этому требованию соответствует упоминавшийся выше формально-процедурный подход к измерению институтов. К сожалению, такой подход оказывается малопродуктивным, поскольку, как уже отмечалось, формальное наличие подобных правил практически не связано с достигаемыми результатами.

Разумеется, данный факт не означает, что конституционные и подобные им долгосрочные правила, ограничивающие произвол власти и координирующие ожидания экономических и политических игроков, бесполезны на практике. Скорее речь идет о том, что подобные правила, будучи установленными формально и не имея исторических, культурных и прочих корней и механизмов исполнения, в действительности могут более или менее повсеместно нарушаться. В частности, хорошо известно, что копирование развивающимися странами институциональных устройств успешных рыночных демократий редко дает ожидаемый результат (Weingast, 1997), поскольку положения конституций часто остаются только на бумаге.<sup>2</sup> Таким образом, можно сделать вывод, что важны не формальные институты сами по себе, а практики исполнения устанавливаемых ими требований и ограничений, но для оценки таких практик формально-процедурный подход, очевидно, непригоден.

Наиболее распространенная альтернатива – использование субъективных мнений и оценок экспертов и/или пользователей институтов. Разумеется, в этом случае следует ожидать «зашумленности» результатов, и вопрос заключается в том, насколько эти шумы являются случайными и некоррелированными друг с другом (в таком случае можно надеяться на уменьшение шума при агрегировании результатов опросов, использовании мнений различных экспертов и пр.), или имеют место систематические искажения, неустранимые при агрегировании. Систематических искажений можно ожидать, в частности, вследствие т.н. «эффекта гало» (Bardhan, 2002), когда оценка института выводится из положения дел в экономике. Опрашиваемые эксперты охотно ставят высокие оценки институтам в экономически благополучных странах, и без особых сомнений признают неэффективными институты стран, неспособных преодолеть бедность, стагнацию и политическую нестабильность.

Такой подход отчасти правомерен, поскольку институты, будучи в значительной мере абстракциями, далеко не всегда поддаются прямому наблюдению, и в таких случаях естественно делать выводы о ненаблюдаемом «конструкте» по доступным наблюдению признакам, с которыми этот конструкт должен быть связан. Вместе с тем ясно, что статистические связи между полученными таким образом индексами и экономическими результатами могут быть поставлены под сомнение ввиду обратной причинной зависимости.

---

<sup>2</sup> Яркой иллюстрацией возможности беспрепятственно обходить формальные уложения является отсутствие систематической связи между качеством монетарной политики и наличием закона о независимости центрального банка (Acemoglu et al., 2008).

Чтобы сократить подобные риски, современные методы измерения институтов используют сравнения между странами «стандартных ситуаций»: издержки одних и тех же административных процедур (регистрация бизнеса, подключение к инфраструктуре, получение необходимых разрешений и лицензий (Djankov et al., 2002)), разрешения сравнимых по масштабу коммерческих споров (Doing Business, 2014), частоту возникновения одних и тех же институциональных патологий (экспроприация собственности, рейдерский захват бизнеса) и пр. Экспертам-аналитикам и бизнес-консультантам, а также самим предпринимателям и менеджерам предлагают оценить уровень конкуренции, масштабы коррупции, беспристрастность правосудия, эффективность и компетентность чиновников и пр. Надежды возлагаются на то, что детализация вопросов и унификация методик сократят искажения, а использование измерителей одних и тех же институтов из различных источников для последующего агрегирования позволит получить еще более точные и объективные оценки.

Именно эти принципы воплощает наиболее известный и широко используемый проект измерения институтов “Governance Matters” (Kaufman et al., 2011). Одна из задач проекта состоит в том, чтобы привести в систему десятки и сотни появившихся в последнее время индексов институтов и сгруппировать их в кластеры, соответствующие различным аспектам (измерениям) институциональной среды. Авторы выделяют шесть таких кластеров: подотчетность власти (voice and accountability), политическая стабильность и безопасность, качество регулирования, эффективность правительства, верховенство закона и предотвращение коррупции. При этом используются исключительно субъективные (perception-based) оценки институтов, отражающие восприятие респондентами институциональной среды. Оправдывая такой выбор, авторы обращают внимание на то, что экономические решения движимы именно такими восприятиями, и поэтому соответствующие индексы с большой вероятностью будут пригодны для анализа влияния институтов на экономические результаты.

Вышеуказанные агрегированные индексы качества институтов нашли широкое использование в экономических исследованиях, как объясняющих качество институтов в разных странах, так и использующих институты для объяснения экономических результатов; эти индексы также оказались востребованными в различных международных программах и проектах (Thomas, 2010). Вместе с тем меры институтов проекта “Governance Matters” подвергаются серьезной критике, причем проблемы усматриваются не только в погрешностях измерения, но и в нечеткости самого объекта измерения. Перечисленные выше кластеры институтов определены достаточно умозрительно и агрегируют разнообразные феномены и аспекты экономической деятельности. Например, понятие коррупции многогранно и включает в себя «низовую коррупцию» рядовых чиновников, крупную коррупцию верхов, политическую коррупцию, сращивание государства и бизнеса и пр. Альтернативные измерители коррупции, в том числе опирающиеся на восприятие коррупции респондентами или на личный опыт вовлеченности в коррупционные отношения, плохо согласуются друг с другом и оказываются связанными с различными наборами потенциальных факторов коррупции (Treisman, 2007).

Размытость определений коррупции и других институциональных кластеров не позволяет с полной уверенностью отнести к тому или иному кластеру конкретные индикаторы качества институтов. Это также вызывает сомнения в обоснованности расчетных методик, и, что еще серьезнее, в наличии ясно определенного объекта измерения, который можно с достаточными основаниями считать объективным понятием, а не умозрительным концептом (Thomas, 2010).

Институциональные индексы проекта “Governance Matters” обнаруживают высокую – от 60 до 90% и выше – корреляцию друг с другом, а факторный анализ выявляет доминирующую главную компоненту, объясняющую более 60% совокупной вариации всех индикаторов (Langbein, Knack, 2010). Эти расчеты можно интерпретировать как свидетельство тесной связи различных индикаторов качества институтов друг с другом. При наличии такой связи имеется возможность судить о качестве национальных институтов и государственного управления в целом (Tabellini, 2008a), например, используя вышеупомянутую главную компоненту как интегральный индикатор состояния институтов.

Такой результат можно ожидать в тех случаях, когда власть (и/или общество) располагают значительной свободой институционального выбора и распоряжаются ею в общественных интересах, требующих гармоничного развития всех основных институтов (иными словами, различные институты находятся друг с другом в отношении взаимной дополняемости, а не взаимной заменяемости, так что, к примеру, политическая стабильность не компенсирует обществу урон от коррупции). Данная гипотеза представляется чересчур сильной и, скорее всего, упрощает реалии институционального выбора; она также противоречит наблюдаемому в современном мире разнообразию институтов и комбинаций, в которых они сочетаются друг с другом. Альтернативное объяснение, которое находит косвенное подтверждение в более детальном анализе взаимосвязей между различными мерами институтов (Langbein, Knack, op.cit.), состоит в том, что тесная связь индикаторов обусловлена методикой расчетов и отражает либо общую для всех индикаторов погрешность измерения (например, вследствие «эффекта гало»), либо нечеткость определения измеряемых объектов.

На то, что институты принципиально «многомерны», не должны объединяться в единый кластер, и не являются производными одного и того же интегрального показателя, характеризующего качество государственного управления и институтов в целом, указывает неодинаковая роль различных институтов в экономическом развитии. В частности, защита прав собственности является фундаментальной предпосылкой устойчивого экономического роста, тогда как роль исполнения контрактов в развитии не столь значима, хотя и оказывает заметное влияние на условия ведения бизнеса и, в частности, на финансовую систему (Acemoglu, Johnson, 2005). Более того, состояние прав собственности и система исполнения контрактов имеют различные исторические корни, что также указывает на принципиальную неоднородность и многомерность «пучка» институтов, различные составляющие которого необходимо анализировать и измерять по отдельности. К этому же выводу приводят экономические успехи ряда стран (например, Китая), где отсутствует полноценная демократическая подотчетность власти и недостаточны обычные для развитых демократий сдержки и противовесы, а права собственности обеспечиваются нетрадиционными способами, которые получают невысокую оценку в традиционных институциональных шкалах (Qian, 2003; Glaeser et al., 2004).

Еще одна причина, по которой измерение институтов не сводится к единому интегральному показателю (или группе тесно связанных друг с другом частных индикаторов) состоит в том, что вклад отдельных институтов в экономические результаты зависит от состояния прочих составляющих институциональной среды (Aoki, 2007). Вследствие взаимной обусловленности институтов одни и те же институциональные реформы (либерализация, приватизация и пр.) могут иметь различные результаты в зависимости от того, на каком «институциональном фоне»

они осуществляются (см., напр., Polishchuk, 2013; Dower et al., 2014). Понимается, исследовать подобные эффекты можно лишь при наличии полученных независимо друг от друга частных институциональных индексов.

Особого внимания заслуживает практика измерения институтов, явным образом использующая состояние экономики. Уже указывалось, что серьезным недостатком такого подхода являются сомнения в состоятельности оценок взаимосвязи институтов и развития, которые могут быть искажены обратной причинной зависимостью, порожденной методикой измерения. Вместе с тем этот подход может быть правомерен в тех случаях, когда используются конкретные экономические индикаторы, отражающие состояние отдельных секторов или сегментов экономики и в отношении которых есть достаточно веские основания считать их «лакмусовыми бумажками» качества институциональной среды. Характерным примером таких индикаторов является размер теневой экономики. Теневая экономика априори уступает в эффективности формальному сектору, поскольку не позволяет получить полноценного доступа к рынкам (включая рынки кредита и капитала), ограничивает рост фирм, не позволяет им воспользоваться защитой закона и т.п. Уход бизнеса в тень, таким образом, носит в значительной степени вынужденный характер, свидетельствуя о том, что формальные институты не рассматриваются предприятиями как полезный фактор производства, выгода от которого окупает соблюдение налоговых и регулятивных требований, а являются источником угроз и обременений для бизнеса. Гипертрофированный неформальный сектор возникает в ответ на чрезмерную зарегулированность экономики и избыточные административные барьеры, и масштабы теневой экономической деятельности ожидаемым образом коррелированы с прочими измерителями качества институциональной среды (Djankov et al., 2002).

Институты измеряются, хотя и не столь активно, не только для государств мира, но и на уровне регионов отдельных стран, в том числе США, Китая, Индии, Италии, прочих европейских государств, и др. При этом обычно используются методы и подходы, апробированные ранее на страновом уровне (см., напр. Knack, 2002; Hall, Sobell, 2008; Tabellini, 2008a; Cali et al., 2011; Giordano, Tommasino, 2011; Xu, 2011), причем подчас институциональные индикаторы для стран и регионов рассчитывают одни и те же организации (Karabegovich, McMahon, 2006).

Обобщая двадцатилетний опыт измерения институтов в различных странах и регионах мира, можно сделать вывод, что институты принципиально многомерны, по-разному влияют на состояние экономики и общества, и при их измерении следует использовать различные методики и источники данных. Еще один вывод состоит в том, что структуру в многообразии институциональных индексов не во всех случаях следует устанавливать априори, «навязывая» ее эмпирическим данным. Заслуживает внимания альтернативный подход, когда такая структура, наоборот, выводится из имеющихся данных (например, методами факторного анализа), с тем, чтобы впоследствии искать адекватную интерпретацию полученным в результате репрезентативным и «объективно обусловленным» измерителям.



### 3. Институты в российских регионах

Хорошо известно, что различные регионы России значительно отличаются друг от друга инвестиционной привлекательностью и условиями ведения бизнеса (Зубаревич, 2010). Наблюдаемые в России межрегиональные различия в высоте административных барьеров, доступе к инфраструктуре и рынкам, предпринимательских рисках и иных ключевых показателях (Shchetinin et al., 2005; Doing Business, 2014) редко встречаются в пределах одной и той же страны, что находит отражение в привлечении регионами внутренних и особенно иностранных инвестиций, размерах теневых экономик (Полищук, Сюняев, 2014) и ряде других ключевых показателей.

Институциональное разнообразие между регионами неизбежно для столь обширной страны, как Россия с крайне неравномерным распределением ресурсов, населения и экономической активности, а также неравным доступом к инфраструктуре и рынкам. Из литературы известно, что география и природные условия являются мощным фактором дифференциации институтов (Engerman, Sokoloff; Acemoglu, Robinson, 2012). То же верно и в отношении истории (Acemoglu et al., 2001), так что различия институтов в российских регионах имеют помимо прочего и глубокие исторические корни (см., напр., Dower, Markevich, 2014; Kuzmina et al., 2014).

Таким образом, пространственное разнообразие российских институтов во многом естественно и закономерно. Однако даже несмотря на объективные предпосылки таких различий, они оказываются значительно глубже, чем это можно было бы ожидать для одной и той же страны с централизованной политической, административной и налогово-бюджетной системой и весьма ограниченной, по крайней мере, в течение последнего десятилетия, инициативой регионов в законодательной сфере. Межрегиональная вариация институтов в России свидетельствует таким образом о недостаточной последовательности и системности в применении национального законодательства (Yakovlev, Zhuravskaya, 2013). Как бы то ни было, общероссийские индикаторы качества институтов в лучшем случае аккуратны «в среднем», и ввиду указанных различий могут быть весьма далеки от фактического положения дел в конкретном регионе. Это означает, что задача измерения качества региональных институтов в России чрезвычайно актуальна.

Калейдоскоп институциональных режимов возник в России в начале рыночных реформ, когда слабая центральная власть не могла установить единые для всех регионов «правила игры» и эффективно контролировать их исполнение.<sup>3</sup> Руководство регионов в полной мере воспользовалось сделанным им предложением «взять столько власти, сколько сможете использовать», и в зависимости от структуры и состояния экономики, консолидации и кадрового состава местных властных элит и других экзогенных факторов в России возникли «либеральные» и «консервативные» регионы, а также территории с разнообразными гибридными режимами.

Передача в регионы институциональных полномочий была прагматическим выбором неустойчивого режима, который охотно делегировал болезненные преобразования на нижний уровень власти. Еще один аргумент в пользу «реформы снизу» состоял в том, что открывалась

---

<sup>3</sup> Более подробно новейшая история региональных институтов в России обсуждается в (Polishchuk, 2013; Полищук, Сюняев, 2014).

возможность институционального экспериментирования, когда различные варианты региональных институтов должны были продемонстрировать свои достоинства и недостатки в конкуренции за мобильные инвестиции и способности обеспечить экономический рост. Предполагалось, что наиболее успешные региональные режимы распространятся по всей стране в результате заимствования другими регионами удачных идей своих конкурентов. В основе такой логики лежала известная концепция «федерализма, сохраняющего рынки» (Weingast, 1995), который создает возможности и стимулы для конкурентного отбора эффективных региональных режимов.

Реализация данной идеи в России в 90-е гг. не дала ожидаемых результатов, и в частности не привела к вытеснению неэффективных региональных институтов. При этом регионы и в самом деле активно «учились друг у друга», но чаще заимствовали сомнительные идеи, ограничивавшие конкуренцию и права собственности и подрывавшие финансовую стабильность и единство общероссийского рынка (Polishchuk, 2001). Одно из объяснений такого исхода состоит в недостатке политической централизации, без которой экономическая децентрализация не приносит ожидаемых результатов (Blanchard, Shleifer, 2001). Еще одна возможная причина заключалась в том, что децентрализация региональных институтов была предпринята во время затяжного экономического спада и остановки инвестиций в российскую экономику. На этом неблагоприятном фоне регионы, пытавшиеся предложить инвесторам более благоприятные условия для вложения средств, не получали ожидаемого вознаграждения в виде притока инвестиций; иными словами, различия в региональных институтах скрадывались в тени неблагоприятной инвестиционной репутации экономики страны в целом (Polishchuk, 2013).

Начавшаяся в 2000-е гг. масштабная централизация политической системы страны, известная как выстраивание «вертикали власти», должна была, казалось бы, значительно сократить межрегиональные институциональные различия. Были предприняты решительные усилия по прекращению «парада суверенитетов» и ограничению региональных законодательных и регулятивных полномочий. Централизации подверглись также государственные финансы. Наконец, но не в последнюю очередь, были упразднены прямые выборы глав регионов (впоследствии восстановленные с существенными ограничениями и оговорками), и региональная исполнительная власть оказалась подчиненной центральному руководству.

Вопреки ожиданиям, «вертикаль власти» не обеспечила гармонизации институциональных режимов в российских регионах. Различные города и территории страны продолжают значительно отличаться друг от друга условиями ведения экономической деятельности даже в тех случаях, когда они сравнимы с точки зрения емкости регионального рынка, численности населения и других экзогенных факторов, влияющих на состояние и привлекательность для инвестиций региональных экономик. Отчасти это связано с тем, что и в условиях «вертикали власти» контроль федеральных органов управления над действиями региональных властей, которым поручено исполнять решения Центра, остается недостаточно эффективным, даже если речь идет о реализации ключевых реформ. В частности, выполнение общероссийской программы снижения административных барьеров заметно отставало от установленных целей и графика и происходило с разными темпами и последовательностью в различных районах страны (Yakovlev, Zhuravskaya, 2013). Значительные различия между регионами наблюдались

также в проведении реформ социальной сферы, государственного управления, земельных отношений, и пр.

В условиях неспособности центральных властей эффективно выстроить агентские отношения с подчиненными им властями регионов последние сохраняли де-факто значительную автономию в выборе региональной экономической политики и в конечном итоге региональных институтов. В таком случае на институты в регионах должны влиять стимулы регионального руководства и, в частности, заинтересованность региональных администраций в социально-экономическом развитии подведомственных территорий. Отмена губернаторских выборов ослабила прямую подотчетность региональных властей населению, при наличии которой можно было бы надеяться на совершенствование региональных институтов в интересах устойчивого развития. Возникшая взамен вертикальная подотчетность губернаторов центральному руководству поставила региональные институты в зависимость от критериев и принципов оценки работы губернаторов федеральным центром.

В теории такие принципы должны отражать вклад региональных властей в развитие экономики и общественное благосостояние – иными словами, в создание и поддержание эффективных региональных институтов. Таким образом, задача измерения региональных институтов приобрела новое, сугубо утилитарное административно-политическое содержание. Одновременно выяснилось, что на практике оценка деятельности региональных властей сопряжена с серьезными и трудно разрешимыми проблемами. Во-первых, результаты работы региональных администраций принципиально «многомерны», следствием чего стал быстрый – до десятков и сотен – рост числа критериев оценки эффективности губернаторов. Ясно, что возможности практического использования такой информации крайне ограничены. Во-вторых, даже при сравнительно небольшом числе оценок совершенно неясно, как их следует агрегировать друг с другом, какие веса назначать отдельным индикаторам, и т.п. Наконец, трудно судить о том, в какой мере успехи и неудачи регионов следует отнести на счет властей, а в какой – на счет благоприятно или неудачно складывающейся конъюнктуры рынка и других внешних условий регионального развития. Несмотря на перечисленные трудности, в России силами ряда министерств и ведомств рассчитывались различные оценки работы региональных органов исполнительной власти (подробнее см. следующий раздел статьи), которые правомерно рассматривать как официальные индексы качества региональных институтов.

Фактические предпочтения федерального центра относительно деятельности губернаторов выявляются результатами их переназначения на новый срок. Данные свидетельствуют о том, что сохранение губернаторами своих постов не было статистически значимо связано с состоянием экономики и социальной сферы в подведомственных регионах, но зато хорошо прогнозировалось результатами голосования в пользу правящей партии на федеральных и региональных выборах (Zhuravskaya, 2010; Reuter, Robertson, 2012). Эти результаты, в свою очередь, достигались различными политическими средствами, и при наличии необходимых для этого ресурсов региональные элиты сохраняли значительную свободу рук в формировании региональных институтов. По указанным причинам эти институты правомерно рассматривать как эндогенные, фактически складывающиеся под влиянием различных факторов, а не установленные извне

Часть таких факторов, имеющих географическую или историческую природу, являются долгосрочными детерминантами регионального развития, но в остальном современные региональные институты несут на себе отпечаток политического выбора властных элит и других групп интересов, которые могут находиться друг с другом в симбиотических отношениях (Петров, Титков, 2010; Сюняев, Полищук, 2014).

Перечисленные факторы и концепции лишь отчасти объясняют палитру институтов в российских регионах, а вместе с ними – условия развития различных территорий. Использование различных измерителей качества институтов позволяет уточнить и детализировать имеющиеся на сей счет представления.

#### 4. Источники данных

Индикаторы качества институтов в российских регионах рассчитываются рейтинговыми агентствами, некоммерческими организациями, в том числе бизнес-ассоциациями и аналитическими центрами, государственными учреждениями и отдельными исследователями. Далее в этом разделе указаны наиболее известные источники данных о региональных институтах, а также индикаторы, разработанные авторами в последнее время и не вводившиеся до сих пор в научный и аналитический оборот.<sup>4</sup> Итоговая информация о рассматриваемых индикаторах собрана в сводной Таблице 1.

Чаще других при измерении региональных институтов упоминается *инвестиционный рейтинг российских регионов агентства «РА Эксперт»*. Рейтинг выстраивается на основе двух характеристик – инвестиционного риска и инвестиционного потенциала. Каждая из характеристик оценивается по нескольким субкомпонентам, источниками информации для которых являются данные государственной статистики, в том числе собираемые в субъектах федерации, а также частных консалтинговых служб. Используемые данные характеризуют качество государственного управления, политические и правовые риски и другие факторы. Веса, используемые при агрегировании субкомпонент, определяются путем ежегодных опросов экспертов из российских и зарубежных консалтинговых и инвестиционных компаний. Детальной методики расчета своего рейтинга Эксперт РА не раскрывает.

Широко известны также *индексы предпринимательского климата «Опоры России»*, ассоциации малого и среднего бизнеса, имеющей представительства во всех регионах страны и объединяющей около 450 тыс. предпринимателей. С 2005 года «Опора России» проводит исследования предпринимательского климата и составляет рейтинги регионов. За это время

---

<sup>4</sup> Наш перечень институциональных индикаторов не претендует на полноту; в нем отсутствуют, например, индексы, разработанные много лет назад и значительно устаревшие к настоящему времени. К тому же, как уже отмечалось, граница между измерителями собственно институтов и последствий последних проводится нечетко, и различные показатели состояния экономики и условий коммерческой деятельности в регионах, которые, несомненно, характеризуют качество региональных институтов, нами за редкими исключениями не рассматриваются. За исключением рейтинга демократичности регионов центра Карнеги, мы также не касаемся политических институтов и связанных с ними свободы прессы, состояния гражданского общества и пр. Краткий обзор индикаторов качества региональных институтов, включая источники, не используемые в данной статье, приведен в (Сюняев, Полищук, 2014). Подробный обзор индикаторов коррупции в российских регионах дан в (Libman, Kozlov, 2013).

существенно менялись методика исследования и выборка фирм, которая в различные годы ограничивалась сферой услуг, производственной сферой и пр. «Опора России» публикует рейтинги административного климата и безопасности, оценки коррупции, а также показатели «свободы от давления со стороны проверяющих инстанций», «свободы от давления со стороны правоохранительных органов» и «свободы от давления со стороны криминала».

С некоторых пор индексы региональных институтов и качества управления в регионах рассчитываются государственными органами, что стало особенно актуальным после отмены прямых губернаторских выборов. Официальная оценка положения дел в регионах санкционирована президентским указом 2007 г., согласно которому особой комиссией рассчитывались несколько десятков показателей качества региональной экономической политики, в том числе – на основе специально проведенных для этой цели опросов – *индексы удовлетворенности населения деятельностью и информационной открытостью региональных органов исполнительной власти*, включаемые в Единую межведомственную информационно-статистическую систему (ЕМИСС).<sup>5</sup> Работу органов исполнительной власти в регионах оценивает также Министерство регионального развития Российской Федерации; при этом отдельно рассчитываются показатели *эффективности и результативности работы региональных администраций*.

Выше отмечалось, что о качестве формальных институтов можно судить по *размерам теневой экономики*, которая предоставляет убежище от обременений и рисков официальной институциональной среды, и одновременно оттягивает ресурсы, которые можно было бы использовать для поддержки формальных институтов и финансирования общественных факторов производства. Величину теневой экономики, а значит, и качество институтов, характеризует численность занятых в неформальном секторе, рассчитываемая Росстатом по материалам ежеквартальных обследований занятости населения.

Значительное внимание при оценке российских региональных институтов уделяется уровню коррупции в регионах. Помимо уже упомянутых оценок коррупции бизнес-ассоциацией «Опора России», следует отметить *региональные рейтинги коррупции, рассчитываемые Московским центром Карнеги* (Петров, Титков, 2013). Рейтинги рассчитываются агрегированием частных экспертных оценок сращивания в регионе политических и бизнес-элит, эффективности борьбы с коррупцией, а также коррупционных скандалов. Центр Карнеги публикует также *рейтинги демократичности регионов*, агрегирующие экспертные оценки открытости и прозрачности политической жизни региона, существование реальной оппозиции, демократизм выборов и пр.

Еще один индекс, разрабатываемый Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства (НИСИП), измеряет не коррупцию как таковую, а доступные наблюдению *усилия по ее предотвращению*, в том числе наличие антикоррупционного регионального законодательства, специальных органов по борьбе с коррупцией, публичность и прозрачность антикоррупционной политики (Сайдуллаев, Смирнов, 2010).

---

<sup>5</sup> Такие оценки использовались помимо прочего при выделении межбюджетных трансфертов отличившимся регионам.

Важным элементом институциональной среды является безопасность ведения бизнеса, включая защиту прав собственности и личную безопасность предпринимателей. Правоохранительная система России является высоко централизованной, причем во всех регионах действует одно и то же гражданское и уголовное законодательство. Тем не менее, практики правоприменения и фактически складывающиеся «правила игры» для бизнеса заметно изменяются от региона к региону, оказывая влияние на предпринимательские риски. Для оценки таких рисков можно, разумеется, воспользоваться государственной статистикой, в том числе *количеством уголовных дел, возбужденных в регионе по экономическим статьям* (по отношению к числу фирм в регионе или в расчете на душу населения). Данный индикатор может использоваться с оговорками: он отражает как уровень экономической преступности в регионе, так и, возможно, степень силового давления на бизнес, с учетом того, что уголовное право нередко используется в России для решения коммерческих споров и рейдерских атак.

Поскольку полицейская статистика может по тем или иным причинам искажаться, ее полезно дополнить сведениями о нападениях на бизнесменов из альтернативных доступных источников, в том числе публикаций в СМИ, полицейских пресс-релизов и решений судов (Belokurova, 2012). В указанной работе имеются данные о *количестве пострадавших в нападениях на почве бизнеса* в каждом регионе, а также числе жертв, в том числе жертв среди бизнесменов. Недостатками данных показателей является их возможная смещенность ввиду неодинакового развития и свободы СМИ в регионах. Еще одним источником подобных оценок является упоминание в СМИ рейдерских атак в различных регионах России (Rochlitz, 2014). Наконец, Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» ведет учет обращений предпринимателей по поводу рейдерских атак, а также ущемления их прав и привлечения к незаконному уголовному преследованию (Yakovlev et al., 2014).

Ценным и до сих пор почти не использовавшимся источником данных для оценки качества институтов в российских регионах является проект Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) Европейского банка реконструкции и развития. В этом проекте проводятся периодические опросы предприятий в различных странах мира, включая Россию. В последней, пятой волне BEEPS в российскую выборку вошли 4220 случайным образом отобранных выбранных фирм из 37 регионов, причем в каждом из этих регионов выборка является репрезентативной.

Анкета BEEPS включает несколько десятков вопросов, затрагивающих различные аспекты деятельности предприятий, в том числе отношения с регулирующими и контрольными органами, доступ к ресурсам и объектам инфраструктуры, особенности конкуренции, разрешение споров, угрозы бизнесу и пр. Усредняя ответы предприятий в рамках определенного региона, можно получить индикаторы качества ряда региональных институтов.

Такой подход свободен от возможных искажений, возникающих при использовании экспертных суждений, и характеризует фактическое состояние региональных институтов по мнению тех, кто сталкивается с ними в своей повседневной деятельности. Полученные при этом индикаторы имеют ясный смысл и рассчитываются по прозрачным и воспроизводимым методикам. Эти индикаторы можно отнести к нескольким категориям, в том числе административные барьеры (издержки соблюдения установленных требований, прохождения проверок, получения разрешений и лицензий, исполнения налоговых обязательств),

верховенство закона (честность, оперативность и эффективность судов), безопасность ведения бизнеса (потери от преступных посягательств, издержки на охрану), доступ к инфраструктуре (подключение к энергетическим и телекоммуникационным сетям, условия финансирования), а также уровень коррупции (частота и размеры взяток в отношениях с различными государственными органами). В то же время недостатком проекта BEEPS как источника информации для измерения региональных институтов является сравнительно небольшое число охваченных им регионов.

**Таблица 1. Индикаторы региональных институтов**

Наименование	Типы институтов	Количество регионов	Годы	Источник данных
Инвестиционный рейтинг РА Эксперт	Инвестиционный климат и риски	83-89	2000-2012	сайт РА Эксперт <a href="http://www.raexpert.ru/ratings/regions/">http://www.raexpert.ru/ratings/regions/</a>
Опора России	Предпринимательский климат, коррупция, административные барьеры, борьба с преступностью	40-80	2005, 2006, 2008, 2011, 2012	Сайт Опоры России <a href="http://new.opora.ru/projects/index">http://new.opora.ru/projects/index</a>
Деятельность региональных властей	Результативность и открытость регионального управления	83	2007-2011	ЕМИСС России
Удовлетворенность региональной властью	Качество и эффективность регионального управления	83	2007-2010	МинРегион России
Размер теневой экономики	Общая характеристика качества институциональной среды	89	2001, 2004, 2006-2013	Росстат
Рейтинг коррупции (центр Карнеги)	Уровень коррупции	88	2004, 2010	Петров, Титков, 2013; <a href="http://atlas.socpol.ru/indexes/index_democr.shtml">http://atlas.socpol.ru/indexes/index_democr.shtml</a>
Рейтинг демократичности (центр Карнеги)	Политическая конкуренция, прозрачность и открытость политической жизни	88	2001, 2003-2010	Петров, Титков, 2013
Мониторинг антикоррупционной деятельности в регионах России	Организационно-законодательная база противодействия коррупции	83	2008-2010	НИСИП <a href="http://www.nisse.ru/work/projects/monitorings/anti-corruption/">http://www.nisse.ru/work/projects/monitorings/anti-corruption/</a>
Число уголовных дел в сфере экономики	Защита бизнеса от преступных посягательств, силовое давление на бизнес	89	2000-2010	ЕМИСС России
Пострадавшие в нападениях на почве бизнеса	Безопасность ведения бизнеса	74	1991-2010	Belokurova, 2012
Упоминание рейдерских атак в СМИ; обращения по поводу рейдерских атак	Защита прав собственности	89	1999-2010	Rochlitz, 2014; Yakovlev et al., 2014
Институциональные индексы проекта BEEPS	Административные барьеры, верховенство закона, безопасность ведения бизнеса, доступ к инфраструктуре, уровень коррупции	37	2012	Данные проекта BEEPS <a href="http://www.ebrd-beeps.com">www.ebrd-beeps.com</a>

## 5. Взаимосвязь институциональных индексов

До какой степени охарактеризованные в предыдущем разделе меры качества региональных институтов согласуются друг с другом или вообще связаны между собой? Ответ на этот вопрос дают коэффициенты парной корреляции между различными индексами. Напомним, что в случае измерения институтов для стран мира высокая корреляция между различными индикаторами была поводом усомниться в их надежности и указывала на возможные погрешности в методике измерения. Результаты аналогичных расчетов для мер институтов в

российских регионах представлены в Таблице 2, где указаны лишь знаки соответствующих корреляций, причем только в тех случаях, когда эти корреляции статистически значимо отличаются от нуля. Чтобы упростить чтение таблицы, знаки всех индикаторов выбраны таким образом, чтобы большее значение индекса соответствовало лучшему состоянию соответствующего института (более высокая эффективность органов власти, благоприятный инвестиционный климат, меньше преступности и коррупции, и т.д.)<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Первые восемь индикаторов в таблице являются ранговыми, все прочие – количественными. Если хотя бы один из индексов является ранговым, указываются ранговые корреляции Спирмена; в противном случае рассчитываются обычные коэффициенты корреляции.



Таблица 2. Парные корреляции институциональных показателей

	Эффективность ОИВ (МинРегион)	Результативность ОИВ (МинРегион)	Оценка деятельности ОИВ (МинРегион)	Общий уровень эффективности (МинРегион)	Инвестиционный риск (ЭкспертРА)	Инвестиционный рейтинг (ЭкспертРА)	Инвестиционный потенциал (ЭкспертРА)	Коррупция (Центр Карнеги)	Погибшие в преступлениях на почве бизнеса (Белокурова)	Погибшие бизнесмены в преступлениях на почве бизнеса (Белокурова)	Число уголовных дел в сфере эк-ки (/фирму; ЕМИСС)	Количество обращений в ЦОП БПК (/эк. преступление)	Доля занятых в неформальном секторе (Росстат)	Наличие анти-корр. закон. базы (НИСИПП)	Удовлетворенность информационной открытостью ОИВ (ЕМИСС)	Свобода от давления проверяющих инстанций (ОПОРА)	Свобода от давления криминала (ОПОРА)	Удовлетворенность деятельностью ОИВ (ЕМИСС)	Рейтинг демократичности (Центр Карнеги)
Эффективность ОИВ (МинРегион)																			
Результативность ОИВ (МинРегион)	+***																		
Оценка деятельности ОИВ (МинРегион)	+*	+*																	
Общий уровень эффективности (МинРегион)	+***	+***	+***																
Инвестиционный риск (ЭкспертРА)			-**																
Инвестиционный рейтинг (ЭкспертРА)	+***			+***	-***														
Инвестиционный потенциал (ЭкспертРА)	+**			+***		+***													
Коррупция (Центр Карнеги)		+*	+**																
Погибшие в преступлениях на почве бизнеса (Белокурова)	-***			-***		-***	-	+**											
Погибшие бизнесмены в преступлениях на почве бизнеса (Белокурова)	-**			-***	+**	-***	-	+**	+***										
Число уголовных дел в сфере эк-ки (/фирму; ЕМИСС)	+***					+*		-**	-*										
Количество обращений в ЦОП БПК (/эк. преступление)			+*			-*	-*	+*	+***	+***									
Доля занятых в неформальном секторе (Росстат)							-*	-*	+***	+*	-*	+*							
Наличие анти-корр. закон. базы (НИСИПП)			+*																
Удовлетворенность деятельностью ОИВ (ЕМИСС)	+**		+***	+***	-*		+***					+**		+*					
Свобода от давления проверяющих инстанций (ОПОРА)	+*			+***															
Свобода от давления криминала (ОПОРА)			+*	+***	+**											+***			
Удовлетворенность информационной открытостью ОИВ (ЕМИСС)			+***	+**	-***		+**	+**	+**	+**	+**	+**			+***				
Рейтинг демократичности (Центр Карнеги)			-*			+*	+***				+**			-*	-**				
Упоминание рейдерских атак в СМИ (Рохлиц)		+**				-***	-		+***	+***	-**	+***	+***					+*	-*

(+) – положительная корреляция; (-) – отрицательная корреляция; (\*\*\*) – уровень значимости 95%; (\*\*\*) – уровень значимости 90%; (\*) – уровень значимости 80%

Согласно таблице, взаимосвязи между имеющимися в нашем распоряжении индикаторами далеко не столь сильны и однозначны, как это было в случае страновых индексов проекта “Governance Matters”. Во-первых, парные корреляции значимо отличаются от нуля лишь для немногим более 40% всевозможных попарных сочетаний институциональных индексов. Во-вторых, среди значимо отличных от нуля коэффициентов только 70% имеют положительный знак, который можно было бы ожидать в случае монотонной зависимости частных индикаторов от состояния региональных институтов в целом. Отрицательные корреляции в случае, когда индикаторы измеряют сходные институты, указывают на противоречивость методик измерения, а если измеряемые институты далеки друг от друга по своему смыслу и назначению – на то, что между ними могут быть отношения взаимозаменяемости.

Положительные взаимосвязи обнаруживаются между тремя различными индексами работы органов исполнительной власти регионов, что неудивительно, если учесть, что все три индекса рассчитаны одним и тем же ведомством и характеризуют семантически близкие понятия. Характерно, что с оценками Минрегиона ожидаемым образом согласуются инвестиционный рейтинг регионов РА Эксперт.

Неожиданным образом ведение бизнеса оказывается опаснее (по данным Г. Белокуровой) в регионах с более эффективной (по версии Минрегиона) исполнительной властью и более высоким инвестиционным рейтингом и потенциалом.<sup>7</sup> Возможно, это связано с тем, что в таких регионах одновременно активизируются экономическая деятельность и преступность против бизнесменов. В то же время борьба с коррупцией (по оценке центра Карнеги), как и следовало ожидать, сокращает преступность.

Выясняется, что уровень коррупции (согласно рейтингу Карнеги) ниже в регионах с большей теневой экономикой – этот вывод, очевидно, связан с тем, что основной базой для коррупции является формальный сектор. Наличие в регионах антикоррупционного законодательства практически не коррелирует с уровнем коррупции и большинством прочих институциональных индикаторов. Таким образом, российские данные подтверждают сделанный ранее на основе межстрановых сопоставлений вывод о том, что формальные институциональные уложения сами по себе не обеспечивают желаемых экономических результатов.

Еще одним официальным источником оценок региональных институтов является удовлетворенность деятельностью органов исполнительной власти согласно материалам ЕМИСС. Этот показатель согласуется с аналогичными оценками Минрегиона; кроме того, более благополучные с точки зрения данного индекса регионы менее коррумпированы. Судя по имеющимся данным, важной предпосылкой качества региональных институтов является информационная открытость региональных властей – с этим показателем положительно коррелировано большинство официальных оценок регионального управления, а также индексов экономической безопасности.

---

<sup>7</sup> Отметим, что достоверность оценок Г. Белокуровой подтверждается их согласием с независимо собранными одним из авторов (М. Рохлиц) данными об упоминании в прессе рейдерских атак на бизнес. В некотором противоречии с этими оценками находятся данные ассоциации ОПОРА, согласно которым в регионах, где работа органов исполнительной власти получает более высокую оценку, бизнес в меньшей степени подвергается криминальному давлению.

Наконец, рейтинг демократичности региона по оценке центра Карнеги не обнаруживает высоко значимой связи с большинством других индексов, за исключением индекса коррупции того же центра.

Калейдоскоп взаимосвязей между различными мерами институтов в российских регионах непросто привести в систему и обнаружить в разнообразии институциональных режимов устойчиво воспроизводимые и эмпирически подтверждаемые закономерности. С одной стороны, российские региональные индексы выгодно отличаются от межстрановых отсутствием вызывающего сомнения «единодушия» в оценках. Однако при этом, ввиду непрозрачности методик расчета большинства таких индексов и невозможности во многих случаях независимо воспроизвести и верифицировать соответствующие расчеты, неясно, до какой степени наблюдаемое разнообразие отражает реальную многомерность региональных институтов, а до какой – разнообразие подходов к измерению и концептуализации институтов, а также выбора инструментария и возможного субъективизма экспертных суждений.

Понижение размерности набора разнородных институциональных индикаторов при помощи факторного анализа также представляется неочевидным, поскольку полученные таким образом факторы могут отражать не объективные связи между различными индикаторами, а, например, общность методик измерения. Содержательная интерпретация агрегированных индикаторов окажется в таком случае затруднительной либо вовсе невозможной.

Далее мы следуем альтернативной стратегии структуризации региональных индикаторов, в основе которой лежит единая информационная база проекта BEEPS (опрос 2012 г.) и общая методика расчета индексов институтов путем агрегирования мнений предпринимательского сообщества в регионах о тех или иных аспектах институциональной среды. В ряде случаев такие индикаторы характеризуют различные аспекты («границ») одного и того же кластера сходных институтов, и в таком случае они могут быть с большей уверенностью агрегированы в пределах соответствующего кластера в единый интегральный показатель. Вместе с тем, используя данные проекта BEEPS, мы ограничиваем себя 37 регионами, охваченными данным проектом, и сокращаем таким образом нашу выборку более чем в два раза.

Среди институциональных индикаторов проекта BEEPS, рассчитанных усреднением ответов на соответствующий вопрос респондентов из данного региона, мы выделяем две группы индексов, условно именуемые в дальнейшем «институты-правила» и «институты-услуги». И те и другие характеризуют среду, в которой действуют предприятия, и с этой точки зрения согласно принятому нами определению могут быть отнесены к институтам. Институты-услуги являются общественными факторами производства; к ним мы относим доступ к инфраструктуре (электричество и телекоммуникации), безопасность и доступ к финансированию. Доступ к финансированию оценивается ответами респондентов на соответствующий вопрос анкеты BEEPS, в двух остальных случаях (а также и в других аналогичных ситуациях далее в этом разделе) мы агрегируем ответы на несколько вопросов оценкой соответствующей эконометрической структурной модели<sup>8</sup> (см. Таблицу 3)

Мы рассчитываем также три индекса институтов-правил, первые два из которых характеризуют разные типы институциональных патологий, а третий – институты, опирающиеся на

---

<sup>8</sup> Применяемая методика агрегирования изложена, напр., в Reiss, Wolak, 2007.

верховенство закона. Первый вариант неконвенциональных институтов-правил (вероятно, в этом случае уместнее было бы говорить о неформальных «понятиях») воплощает тип институционального режима, для которого характерно отсутствие в регионе «сильной руки», обеспечивающей эффективный контроль над экономикой и бюрократией. Таким режимам свойственна децентрализованная и нескоординированная коррупция, сопровождающаяся частыми поборами представителями различных ведомств. Обратной стороной несогласованной коррупции являются серьезные бюрократические препятствия ведению бизнеса. Индикатор данного институционального типа «административного хаоса» (далее Тип 1) получен агрегированием ответов опроса ВЕЕPS, отражающих частоту дачи взяток чиновникам различных ведомств, а также обременительность для бизнеса налогового администрирования и других бюрократических процедур (Таблица 3).

**Таблица 3. Факторные нагрузки агрегированных индексов**

	Институциональный тип 1	Институциональный тип 2	Верховенство закона	Доступ к инфраструктуре	Безопасность
Регулярность дачи взяток чиновникам	0,776				
Регулярность дачи взяток, связанных с таможей	0,81				
Регулярность дачи взяток, связанных с судами	0,818				
Регулярность дачи взяток, связанных с налогами	0,811				
Налоговая система как препятствие	0,404				
Лицензии и разрешения на деятельность как препятствие	0,251				
Средний размер откатов по контрактам с государством		0,536			
Средний размер взяток чиновникам для решения вопросов		0,536			
Справедливость судебной системы			0,673		
Оперативность судебной системы в решении вопросов			0,697		
Исполнительность решений судебной системы			0,633		
Трудности с доступом к электричеству				0,664	
Трудности с доступом к телекоммуникациям				0,664	
Отсутствие расходов на безопасность					0,432
Отсутствие потерь от краж, грабежей, вандализма					0,54
Преступность и беспорядки как препятствие					0,542

Альтернативой «административному хаосу» является «административный порядок» (далее Тип 2), который обычно поддерживается «сильной рукой» первого лица региона. Такой режим нередко предполагает централизованную коррупцию, устроенную по принципу «одного окна», когда в обмен на крупный разовый платеж бизнес получает «охранную грамоту», исключающую возможность мелких нескоординированных и несанкционированных поборов бюрократами нижнего звена. Индикатор Типа 2 получен агрегированием ответов на вопросы о размерах взяток и «откатов» по госконтрактам. Наконец, о верховенстве закона в регионе можно судить по агрегированию ответов на вопросы о справедливости и оперативности судебной системы, а также исполняемости судебных решений.

Хорошо известно, что при выборе «меньшего из двух зол» централизованная коррупция оказывается предпочтительнее децентрализованной, поскольку наносит частному сектору и обществу меньший урон (Shleifer, Vishny, 1993). Многочисленные и несогласованные друг с другом поборы воспроизводят «трагедию общины» и приводят к чрезмерной нагрузке на

региональную экономику, воспринимаемую неподконтрольной низовой бюрократией как «ресурс открытого доступа». Данные BEEPS свидетельствуют о том, что Тип 2 эффективнее Типа 1 с точки зрения не только коррупционной нагрузки, но и качества и доступности «институтов-услуг».

В самом деле, согласно Таблице 4, все три типа институтов-услуг положительно и высоко значимо коррелированы друг с другом, указывая на возможность упорядочить регионы с точки зрения технических условий ведения бизнеса. При этом институциональный Тип 2 высоко значим для всех трех институтов-услуг, тогда как тип 1 – только для доступа к финансам<sup>9</sup>. Таким образом, регионы «административного порядка» создают, по крайней мере в техническом смысле, более благоприятные условия для ведения бизнеса, чем регионы «административного хаоса» – в последних выше издержки преодоления бюрократических барьеров, затруднен доступ к общественным факторам производства, и, как уже отмечалось, есть основания ожидать большего суммарного бремени коррупции.

Заметим, что ни один из двух типов не соответствует нормативным представлениям о сильных институтах, исключающих как централизованную, так и низовую коррупцию, обеспечивающих эффективное предоставление общественных благ и услуг и опирающихся на верховенство закона. Знаменательно, что верховенство закона в российских регионах оказывается ортогональным (как в переносном, так и в буквальном смысле) к обоим типам институтов, и вдобавок не находится в статистически значимой связи ни с одним из рассматриваемых типов институтов-услуг.

Таблица 4. Парные корреляции агрегированных индексов

	Институциональный тип 1	Институциональный тип 2	Верховенство закона	Доступ к инфраструктуре	Безопасность
Институциональный тип 2	+***				
Верховенство закона					
Доступ к инфраструктуре		+***			
Безопасность		+***		+***	
Доступ к финансам	+***	+***		+***	+***

(+) – положительная корреляция; (–) – отрицательная корреляция  
 (\*\*\*) – уровень значимости 95%; (\*\*\*) – уровень значимости 90%;  
 (\*) – уровень значимости 80%

Корреляции индикаторов двух институциональных типов с прочими показателями, не используемыми в расчете материалов проекта BEEPS, по большей части статистически незначимы. Это может быть связано с методиками расчетов, уменьшением числа регионов при использовании данных BEEPS, а также, разумеется, с тем, что палитра региональных институтов

<sup>9</sup> Следует учитывать, что региональные финансовые системы интегрированы в общероссийскую и поэтому зависят от региональных властей в значительно меньшей степени, чем производственная инфраструктура и охрана правопорядка, локализованные в пределах региона.

в России принципиально многомерна и не сводится к нескольким индикаторам. Вместе с тем следует обратить внимание на высоко значимую отрицательную корреляцию институционального типа 1 с оценкой Минрегионом работы органов исполнительной власти, тогда как к типу 2 такая оценка нейтральна (значимая корреляция отсутствует). Очевидно, «административный хаос» в регионе не приветствуется федеральным правительством, которое при прочих равных условиях отдает предпочтение «административному порядку», обеспечивающему лучшие условия доступа к институтам-услугам. При этом приходится закрывать глаза на крупномасштабную централизованную коррупцию, которая, возможно, лежит в основе подобных режимов.

## **6. Динамика региональных институтов**

Значительный интерес представляет вариация институтов не только в пространстве, но и во времени. Наличие индикаторов качества институтов в российских регионах, рассчитанных для разных моментов времени, позволяет анализировать институты в обоих названных измерениях. В частности, верно ли, что динамика институтов в отдельных регионах следует общероссийским трендам или отклоняется от них? Есть ли возможность улучшить институты в отдельном регионе на фоне ухудшения институциональной среды в стране в целом? Происходит ли смена регионов-лидеров и аутсайдеров с точки зрения качества институциональной среды? Наблюдается ли конвергенция в качестве региональных институтов или, напротив, институциональные различия между регионами России сохраняются и даже углубляются?

Недостаток данных не позволяет нам в полной мере ответить на поставленные вопросы. Проблема в том, что большинство институциональных индексов для российских регионов рассчитываются однократно или через значительные промежутки времени, и вдобавок перечень регионов, для которых производятся расчеты, раз от раза может изменяться. Тем не менее, уже имеющиеся индексы позволяют составить определенное представление о динамике региональных институтов в России.

Наиболее регулярным источником данных о качестве региональных институтов в России являются рейтинги инвестиционного климата в российских регионах, ежегодно рассчитываемые рейтинговым агентством «Эксперт». Определенным недостатком этого индикатора для анализа региональной динамики является тот факт, что он характеризует относительное положение регионов с точки зрения их инвестиционной привлекательности, и не дает представления о том, ухудшаются или улучшаются институты в данном регионе в абсолютном выражении. Тем не менее, рейтинги «Эксперта» позволяют судить о перемещении регионов относительно друг друга вдоль институциональных шкал. С этой целью мы рассчитали коэффициенты ранговой корреляции рейтингов «Эксперта» для различных лет. Близость этих коэффициентов к единице указывала бы на практическую неизменность относительных позиций регионов. На самом деле коэффициенты корреляции региональных рейтингов могут падать до 50-60%, что свидетельствует о значительной подвижности регионов вдоль порядковых институциональных шкал.

Таблица 5. Коэффициенты ранговой корреляции рейтингов РА Эксперт за различные годы

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1998	1	0,80	0,64	0,65	0,61	0,64	0,56	0,57	0,63	0,66	0,52	0,61	0,54	0,64	0,71	0,71
1999		1	0,73	0,70	0,66	0,68	0,60	0,57	0,60	0,57	0,54	0,62	0,46	0,66	0,71	0,72
2000			1	0,78	0,72	0,72	0,53	0,54	0,56	0,47	0,46	0,60	0,45	0,50	0,56	0,59
2001				1	0,77	0,80	0,56	0,57	0,58	0,53	0,49	0,54	0,45	0,54	0,58	0,61
2002					1	0,86	0,65	0,65	0,63	0,50	0,47	0,54	0,39	0,51	0,63	0,59
2003						1	0,65	0,68	0,66	0,62	0,54	0,61	0,50	0,57	0,62	0,64
2004							1	0,84	0,75	0,65	0,70	0,64	0,61	0,62	0,61	0,65
2005								1	0,81	0,67	0,65	0,63	0,64	0,68	0,63	0,70
2006									1	0,70	0,65	0,66	0,59	0,67	0,62	0,66
2007										1	0,73	0,77	0,58	0,78	0,72	0,73
2008											1	0,80	0,77	0,72	0,67	0,76
2009												1	0,71	0,66	0,71	0,74
2010													1	0,62	0,63	0,73
2011														1	0,82	0,84
2012															1	0,93
2013																1

Все корреляции статистически значимы на уровне 1%.

Об институциональной динамике регионов можно судить по численности занятых в неформальном секторе экономике. Как уже указывалось, размер неформального сектора служит «лакмусовой бумажкой», отражающей (с противоположным знаком) качество формальных институтов. Такого рода данные рассчитываются регулярным образом для всех субъектов федерации на протяжении ряда лет, и в отличие от рейтингов «Эксперта» носят объективный характер и измеряют институты в абсолютном выражении. Здесь также можно рассчитать коэффициенты корреляции для показателей разных лет (на этот раз – количественные, а не порядковые) и судить на этой основе о том, как меняется положение регионов с точки зрения данного индекса.

Таблица 6. Корреляция региональных индексов неформальной занятости за различные годы

	2001	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2001	1	0,83	0,80	0,74	0,68	0,67	0,72	0,73	0,72	0,71
2004		1	0,88	0,82	0,78	0,75	0,74	0,74	0,72	0,68
2006			1	0,93	0,85	0,83	0,85	0,83	0,82	0,82
2007				1	0,89	0,85	0,83	0,83	0,83	0,79
2008					1	0,91	0,87	0,85	0,88	0,85
2009						1	0,92	0,91	0,91	0,87
2010							1	0,91	0,92	0,90
2011								1	0,96	0,87
2012									1	0,93
2013										1

Все корреляции статистически значимы на уровне 1%.

Таблица 6 свидетельствует о том, что межрегиональные профили неформальной занятости претерпевают значительные изменения – коэффициенты корреляции за несколько лет сокращаются на 25 и более процентов. Таким образом, и этот индикатор свидетельствует о том, что институты в российских регионах весьма флюидны, а на их динамику влияют, помимо общероссийских, и различного рода местные факторы.

Наконец, о перемещении регионов России вдоль институциональных шкал можно судить по индексам качества институтов, рассчитанным авторами с использованием криминальной или судебной статистики и данных о посягательствах на права собственности. В таких данных по сравнению с индексами «Эксперта» имеется немало пробелов, но при их расчете не используются субъективные оценки и суждения, и вдобавок они измеряют институты в

абсолютном выражении. Эти индексы включают в себя число бизнесменов, пострадавших от посягательства против личности (погибших или получивших ранения) (Матвеева, 2007; Belokurova, 2014), количество рейдерских атак на фирмы (Rochlitz, 2014), а также рассчитанное по данным Росстата количество уголовных дел, затрагивающих права собственности.

В Таблице 7 представлены регионы с наибольшим (для разных лет) силовым давлением на бизнес, измеряемым случаями мошенничества, рейдерских захватов и числом бизнесменов, физически пострадавших от насильственных действий.<sup>10</sup> Данные таблицы свидетельствуют о том, что за несколько лет в группах наименее безопасных для ведения бизнесов регионов произошли значительные изменения, и состав этих групп более чем наполовину обновился. Таким образом, получено еще одно подтверждение, что качество институтов в российских регионах может оказаться подверженным значительным колебаниям. С одной стороны, этот вывод говорит о том, что регионы-аутсайдеры могут предпринять усилия для улучшения своего институционального климата и выйти таким образом из опасной для бизнеса зоны. В то же время полученные результаты свидетельствуют о значительной нестабильности институционального климата, по крайней мере, в некоторых регионах, и возможности его ухудшения за сравнительно небольшие промежутки времени. Разумеется, такая нестабильность сама по себе отрицательно характеризует качество институциональной среды и может стать препятствием инвестициям.

Таблица 7. Регионы с наивысшим силовым давлением на бизнес

Мошенничество		Рейдерские захваты		Число жертв	
1998-2003	2004-2010	1998-2003	2004-2010	1998-2003	2004-2010
Магаданская обл.	Новосибирская обл.	Чувашия	Ульяновская обл.	Сахалинская обл.	Адыгея
Республика Коми	Орловская обл.	Свердловская обл.	Пермский край	г. Москва	Приморский край
Ханты-Мансийский АО	Магаданская обл.	Татарстан	Воронежская обл.	Астраханская обл.	Астраханская обл.
Камчатский край	Ставропольский край	Марий Эл	Приморский край	Приморский край	г. Москва
Кабардино-Балкария	Смоленская обл.	Тюменская обл.	Свердловская обл.	Новгородская обл.	Калининградская обл.
Чукотка	Вологодская обл.	Кемеровская обл.	Тверская обл.	Самарская обл.	Оренбургская обл.
Ямало-Ненецкий АО	Татарстан	Пензенская обл.	Волгоградская обл.	Хабаровский край	Московская обл.
Волгоградская обл.	Башкирия	Волгоградская обл.	г. Санкт-Петербург	г. Санкт-Петербург	Забайкальский край
Курска обл.	Томская обл.	Тверская обл.	Саратовская обл.	Смоленская обл.	Камчатский край
Тюменская обл.	Республика Тыва	Челябинская обл.	Челябинская обл.	Московская обл.	Хабаровский край
Вологодская обл.	Пермский край	Архангельская обл.	Северная Осетия	Кемеровская обл.	Самарская обл.
Калужская обл.	Астраханская обл.	Владимирская обл.	Мурманская обл.	Мордовия	Новгородская обл.

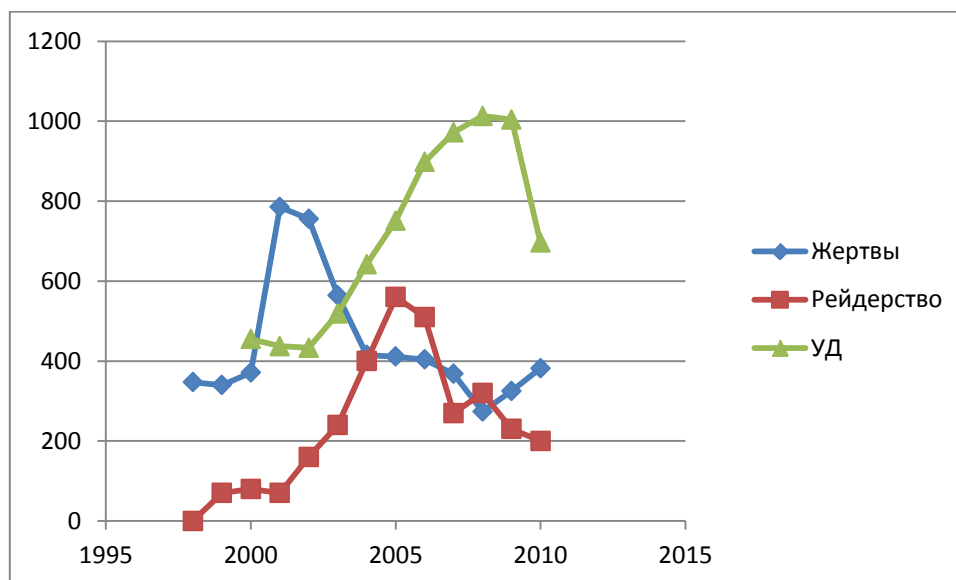
На протяжении двух последних десятилетий качество институтов в России оставалось невысоким, а в ряде случаев продолжало ухудшаться, о чем свидетельствуют, в частности,

<sup>10</sup> Случаи мошенничества и число жертв в расчете на душу населения, рейдерские захваты в отношении к числу фирм в регионе. Регионы в таблице упорядочены по убыванию названных показателей.



российские показатели проекта “Governance Matters” (подробнее см., напр.. Polishchuk, 2013). Некоторое улучшение качества институтов наблюдалось в 2000-х гг., но эта тенденция оказалась недостаточно устойчивой. Об отсутствии ясно выраженной тенденции улучшения российских институтов свидетельствует также и динамика вышеупомянутых индикаторов силового давления на бизнес.

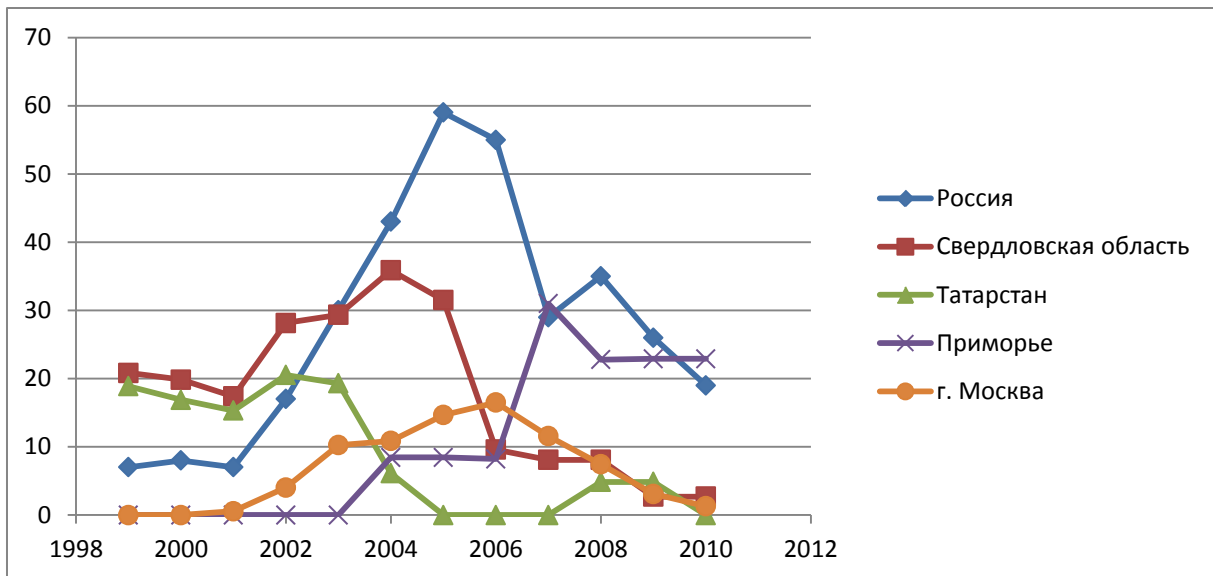
Рис. 1. Динамика общероссийских индикаторов силового давления на бизнес



Жертвы: число пострадавших бизнесменов в преступлениях на почве бизнеса (Belokurova, 2014); Рейдерство: число компаний, которые были атакованы корпоративными рейдерами (Rochlitz, 2014); УД: число возбужденных полицией уголовных дел, связанных с собственностью. Чтобы представить все три индикатора на одном графике, количество рейдерских атак было умножено на 10, а количество уголовных дел разделено на 100.

Несмотря на приведенные выше свидетельства разнонаправленности институциональной динамики в российских регионах, следует ожидать, что региональные индикаторы экономических, правовых и политических институтов должны в своей основной массе следовать общероссийским трендам – хотя бы уже потому, что последние агрегируют состояние таких институтов в регионах. К тому же, как уже указывалось, негативная институциональная репутация страны в целом подавляет стимулы в регионах для улучшения собственных институтов. Тем не менее, данные свидетельствуют о подчас заметных отклонениях институциональной динамики в регионах от общероссийских институциональных трендов, хотя в большинстве регионов институты действительно следуют общей для России траектории.

Рис. 2. Динамика рейдерских атак на бизнес для отдельных регионов и России в целом

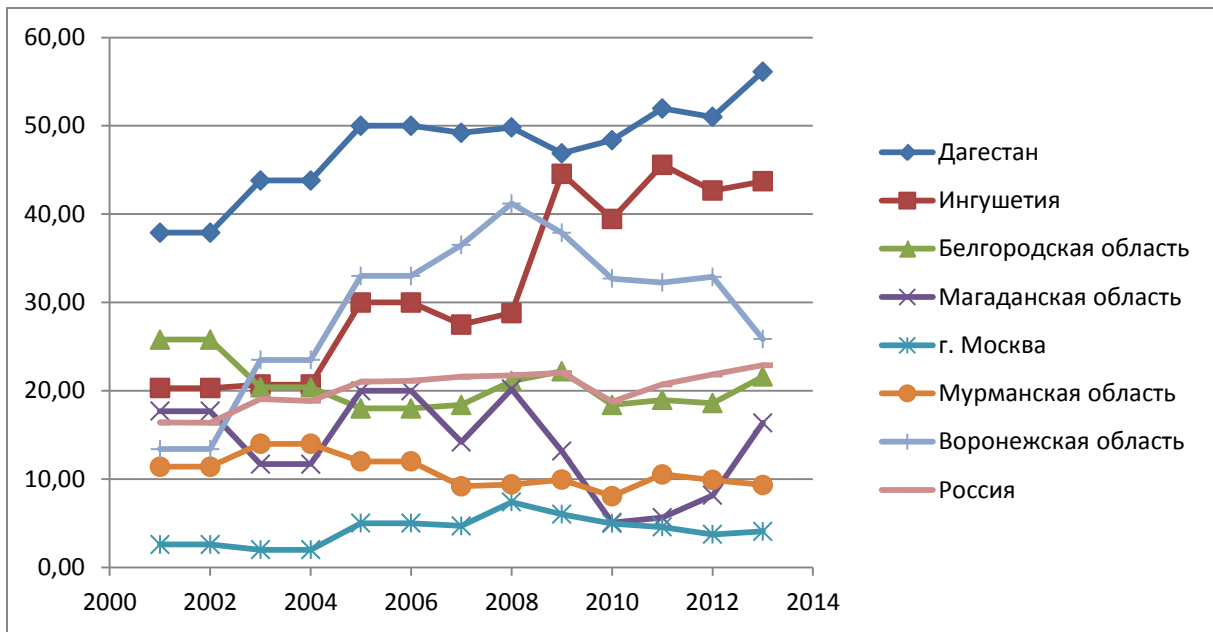


Россия: число рейдерских атак в год; Регионы (Свердловская обл., Татарстан, Приморье, г. Москва): количество рейдерских атак по отношению к числу фирм в регионе.

Согласно приведенным графикам, пик рейдерских атак в России пришелся на середину 2000-х гг. В регионах с преобладанием тяжелой промышленности и сырьевых отраслей (Свердловская обл., Татарстан и др.) рейдерство достигло наивысших показателей несколько раньше и пошло на спад после завершения передела собственности. В то же время в Приморском крае всплеск рейдерства наблюдался сравнительно недавно, возможно, в связи с направлением в этот регион значительных инвестиционных ресурсов и реализацией там крупных инфраструктурных проектов.

Взаимосвязь национальных и региональных трендов институтов можно проследить также на примере занятости в неформальном секторе. В России в целом доля неформальной занятости возросла с 16,4% в 2000 г. до 21,8% в 2012 г., что указывает на негативную институциональную динамику. В этот же период рост неформальной занятости наблюдался в 63 субъектах федерации (особенно сильным этот рост был на Северном Кавказе, а также в ряде регионов центральной России и Сибири); при этом, однако, в 17 регионах доля неформальной занятости сокращалась. Тем не менее, ни в одном из регионов страны не было зарегистрировано значительное и устойчивое снижение неформальной занятости.

Рис. 3. Динамика неформальной занятости в России и отдельных регионах



Принято считать, что неформальный сектор растет вследствие давления на бизнес, работающий официально. Такая связь обнаруживается и в российских регионах, но она не носит устойчивый во времени и пространстве характер. Об этом свидетельствует Таблица 8, где приведены коэффициенты корреляции различных индикаторов давления на бизнес и размера неформальной занятости в российских регионах, рассчитанных для ряда лет с 2000 до 2010 гг. Часто такие коэффициенты оказываются невелики, и вдобавок претерпевают значительные изменения от года к году. Отчетливее других связан размер неформального сектора с опасностью насильственных действий против предпринимателей, однако и эта зависимость ослабевает к концу периода наблюдений.<sup>11</sup> Мы, таким образом, вновь убеждаемся в «многомерности» региональных институтов и их зависимости от специфических региональных факторов экономической, географической и иной природы.

Таблица 8. Парные корреляции между мерами качества институтов для различных лет и величиной неформальной занятости

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
рейд/жертв	0,03	0,04	<b>0,30</b>	<b>0,77</b>	<b>0,71</b>	<b>0,63</b>	<b>0,86</b>	<b>0,44</b>	<b>0,85</b>	<b>0,45</b>	<b>0,64</b>
рейд_в/жертв_в	0,05	-0,05	0,17	-0,01	0,01	0,08	0,02	-0,04	0,05	-0,01	0,02
159/рейд	-0,05	0,06	-0,07	0,03	-0,05	0,00	-0,06	-0,05	-0,02	0,01	-0,06
159/жертв	-0,02	-0,02	-0,01	0,13	0,02	0,02	0,05	-0,08	-0,15	-0,10	0,06
неф/159	-0,12	-0,09	-0,11	-0,15	<b>-0,22</b>	<b>-0,26</b>	-0,16	<b>-0,24</b>	<b>-0,23</b>	<b>-0,29</b>	<b>-0,25</b>
неф/рейд	-0,16	-0,09	<b>-0,26</b>	<b>-0,33</b>	<b>-0,35</b>	<b>-0,35</b>	<b>-0,27</b>	<b>-0,21</b>	-0,18	<b>-0,22</b>	<b>-0,21</b>
неф/жертв	<b>-0,51</b>	<b>-0,44</b>	<b>-0,41</b>	<b>-0,49</b>	<b>-0,42</b>	<b>-0,47</b>	<b>-0,29</b>	0,02	<b>-0,38</b>	<b>-0,32</b>	<b>-0,26</b>
неф/рейд_в	-0,10	-0,02	-0,18	-0,06	-0,12	-0,07	-0,02	-0,06	-0,04	-0,09	<b>0,26</b>
неф/жертв_в	<b>-0,22</b>	-0,09	-0,21	<b>-0,40</b>	<b>-0,26</b>	-0,15	-0,03	0,14	-0,16	-0,08	0,09

рейд – количество рейдерских атак для каждого региона за год; жертв – число бизнесменов, пострадавших в преступлениях на почве бизнеса в регионе за год; рейд\_в – количество рейдерских атак, отнесенное к числу фирм в регионе; жертв\_в – число пострадавших бизнесменов на душу населения региона; 159 – число зарегистрированных мошенничеств на душу населения в

<sup>11</sup> Как уже отмечалось, размер теневой экономики и насильственные действия против предпринимателей находятся друг с другом в отрицательной зависимости, что указывает на возможное использование неформального сектора как укрытия от преступности.

каждом регионе за год; неф – доля занятых в неформальном секторе. Жирным шрифтом выделены коэффициенты, значимые хотя бы на 10% уровне.

Как уже отмечалось, для регионов России характерно значительное разнообразие институциональных условий. Важно представлять себе тенденции межрегиональных институциональных различий и, в частности, судить о том, происходит ли «институциональная конвергенция» регионов, или, напротив, различия между ними углубляются с течением времени. С одной стороны, логика «федерализма, сохраняющего рынки» позволяет ожидать постепенного выравнивания межрегиональных различий в качестве институтов, поскольку регионы, уступающие своим соседям в этом отношении, будут вынуждены принять необходимые меры, чтобы не проигрывать в конкуренции за инвестиционные и иные мобильные ресурсы. В то же время многие предпосылки теории «федерализма, сохраняющего рынки», в условиях России не выполняются, в связи с чем вопрос о тенденциях межрегиональных различий в качестве институтов требует эмпирической проверки.

Мы исследуем этот вопрос на примере все того же индекса (доли) неформальной занятости, рассчитав среднее значение и вариацию этого индекса на протяжении ряда лет.

Таблица 9. Средние значения и вариации индикатора неформальной занятости

	2001	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Средние	16,40	18,86	21,14	21,59	21,75	22,03	18,78	20,72	21,84	22,89
Вариации	4,86	5,79	7,29	7,27	6,48	7,17	6,63	6,73	7,02	7,33

Таблица 9 свидетельствует о том, что общая тенденция ухудшения качества российских институтов сопровождается институциональной дивергенцией российских регионов. Возможное объяснение этого эффекта состоит в том, что неудовлетворительные институты в масштабе страны препятствуют развитию общероссийских рынков и интеграции региональных экономик в «единое экономическое пространство», что должно было бы способствовать конвергенции региональных институтов и росту их эффективности. Таким образом, в последние годы в России воспроизводится «институциональная разобщенность» регионов, напоминающая первые годы рыночных реформ.

## 7. Причины и следствия институциональных различий

Наличие ясно интерпретируемых индексов качества региональных институтов позволяет судить о роли институтов в социальном и экономическом развитии российских регионов, а также о причинах значительных вариаций в состоянии институтов в различных районах страны. Такого рода анализ дает возможность, с одной стороны, оценить потенциал институциональных реформ как фактора регионального развития, и с другой – идентифицировать экзогенные факторы, оказывающие долгосрочное влияние на состояние региональных институтов и способствующих либо препятствующих прогрессивным реформам.

Всестороннее исследование этих вопросов выходит за рамки данной статьи, посвященной в первую очередь измерению институтов в российских регионах, а не использованию такого рода измерителей. Тем не менее, завершая статью, полезно проиллюстрировать на материалах исследований последних лет возможности выявления причинно-следственных

связей между институтами, их предпосылками и последствиями, которые открываются при наличии институциональных индикаторов и рейтингов для российских регионов.

В ряде работ индикаторы институтов используются для выявления вклада последних в развитие российских регионов. В частности, удается оценить отрицательное воздействие коррупции, преступности, и избыточных административных барьеров на иностранные инвестиции в региональную экономику (Kuzmina et al., 2014). От подотчетности гражданам местных органов власти зависит удовлетворенность населения положением дел в крупных российских городах (Menyashev, Polishchuk, 2011).

Различные институты могут оказаться связанными друг с другом с точки зрения их вклада в экономические результаты. Так, либерализация региональной экономики (облегчение лицензионных требований и сокращение проверок) находится в отношении взаимной дополняемости с качеством регионального управления: в регионах с прозрачными для общества администрациями либерализация ведет к развитию сектора малых и средних предприятий, в то время как при неудовлетворительном управлении регионами подобный эффект отсутствует (Yakovlev, Zhuravskaya, 2013). Качество институциональной среды, в том числе уровень коррупции, влияет на экономические последствия приватизации. Согласно (Dower et al., 2014), «эффект Де Сото», т.е. экономический выигрыш от владения фирмами землей, на которой они ведут производственную деятельность, оказывается значительно ослабленным или вовсе отсутствует в регионах со слабыми институтами, поскольку в этом случае фирмы более уязвимы к рейдерским захватам.

Состояние региональных институтов влияет также на распределение талантов между сферами деятельности и в конечном итоге на общественную отдачу на инвестиции в человеческий капитал. В российских регионах с более сильными институтами выше доля одаренных студентов, обучающихся естественнонаучным и инженерным специальностям, тогда как при слабых институтах растет популярность юридического образования (Натхов, Полищук, 2012).

Индикаторы институтов позволяют не только подтвердить вклад институтов в региональное развитие, но и выявить исторические, социальные и политические предпосылки разнообразия региональных институтов. Такой анализ, будучи важным сам по себе, часто необходим для подтверждения экономической отдачи на институты, которая может быть поставлена под сомнение проблемой эндогенности. «Корни институтов», для обнаружения которых также необходимы соответствующие индексы, нередко могут быть использованы как инструментальные переменные, повышающие состоятельность эмпирических оценок связи институтов и развития.

Нередко факторы разнообразия институтов имеют историческую природу. В частности, качество современных институтов удается связать с трудовыми конфликтами в России сто и более лет назад (Kuzmina et al., 2014). Аналогичным образом ход приватизации российской экономики в процессе перехода к рынку оказался связанным с интенсивностью конфликтов в ходе проведения Столыпинской реформы землепользования в 1906 г., и эта связь выявляет устойчивые во времени предпочтения и взгляды населения, накладывающие отпечаток на ход институциональных реформ в современную эпоху (Dower, Markevich, 2014).

На качество региональных институтов, а также государственного и муниципального управления в городах и регионах России, могут влиять нормы и ценности населения, которые в свою очередь часто оказываются обусловленными историей, географией и иными экзогенными факторами. В частности, для российских городов подтверждено влияние гражданской культуры населения на подотчетность власти (Menyashev, Polishchuk, 2011), обнаруженное ранее для ряда европейских стран. Этнический состав населения многие десятилетия назад, не оставивший следов в современных межэтнических пропорциях, тем не менее, оказывается значимым для норм и ценностей сегодняшнего населения городов и регионов (Grosfeld et al., 2013), что в свою очередь отражается на качестве политических и экономических институтов.

Наконец, качество институтов, в том числе инвестиционного климата в российских регионах, может быть связано с особенностями региональных политических процессов, сращиванием политических и бизнес-элит, а также формами представительства интересов частного сектора. Так, уровень политической конкуренции в регионе оказывает влияние на активность бизнес-ассоциаций, в свою очередь значимую для защиты прав собственности (Pyle, 2011). Состояние прав собственности и инвестиционная привлекательность в регионах зависят от сменяемости губернаторов и наличия у них аффилированности с частным сектором (Сюняев, Полищук, 2014).

Разумеется, перечисленные примеры далеко не исчерпывают аналитические возможности, которые открываются при наличии надежных индикаторов качества региональных институтов. Следует ожидать, что появление новых, более совершенных измерителей институтов в российских регионах приведет к росту количества и качества подобных исследований.

## **Литература**

Зубаревич Н. (2010). Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики. [Zubarevich N. (2010). Russian Regions: Inequality, Crisis and Modernization. Moscow: Independent Institute for Social Policy.]

Матвеева Н. (2007). Криминологический анализ состояния защищенности предпринимателей от тяжкого насилия в Центральном Федеральном округе. В сб. “Криминальная экономика и организованная преступность” (под ред. А. Долговой). М.: Российская Криминологическая Ассоциация, Нижегородская Академия МВД. [Matveeva, N. (2007). Criminological Analysis of the Entrepreneurs' Degree of Protection from Harmful Violence in the Central Federal District. In Dolgova, A., editor, The criminal economy and organized crime. Moscow: The Russian Criminological Association and the Nizhny Novgorod Academy of the MVD.]

Натхов Т., Полищук Л. (2012). Инженеры или юристы? Институты и спрос на высшее образование // Вопросы экономики. № 10. С. 30—51. [Natkhov T., Polishchuk L. (2012). Engineers or Lawyers: Institutions and Demand for Higher Education // Voprosy Ekonomiki. No 10. P. 30—51.]

Петров Н., Титков А. (ред.) (2010). Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник. М: РОССПЭН. [Petrov N., Titkov A. (eds.) (2010). Governance, Business, Society in Regions: Irregular Triangle. Moscow: ROSPEN.]

- Петров Н., Титков А. (2013). Рейтинг Демократичности Регионов Московского Центра Карнеги: 10 Лет В Строю. М.: Московский Центр Карнеги. [Petrov N., Titkov A. (2013). Democracy Rating of Russian regions by Carnegie Moscow Center: 10 Years in Service. Moscow: Carnegie Moscow Center.]
- Полищук Л. Нецелевое использование институтов: причины и следствия // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 28-44. [Polishchuk L. Misuse of Institutions // Voprosy Ekonomiki. No 8. P. 28-44.]
- Сайдуллаев Ф., Смирнов Н. (2010). Мониторинг Антикоррупционной Деятельности В Регионах России. М.: НИСИПП. [Saidullaev F., Smirnov N. (2010). Anticorruption Monitoring in Russian Regions. Moscow: NISIPP.]
- Сюняев Г., Полищук Л. (2014). Инвестиционный климат и сменяемость власти в российских регионах // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 88—117. [Syunyaev G., Polishchuk L. (2014). Investment Climate and Government Turnover in Russian Regions // Voprosy Ekonomiki. No 2. P. 88—117.]
- Acemoglu D., Johnson S. (2005). Unbundling Institutions // Journal of Political Economy. Vol. 113, No 5. P. 949—995.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation // American Economic Review. Vol. 91, No 5. P. 1369—1401.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution // Quarterly Journal of Economics. Vol. 117, No 4. P. 1231—1294.
- Acemoglu D., Johnson S., Querubin P., Robinson J. (2008). When Does Policy Reform Work? The Case of Central Bank Independence // Brookings Papers on Economic Activity, Economic Studies Program, The Brookings Institution. Vol. 39, No 1. P. 351—429.
- Acemoglu D., Robinson J. (2012). Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York: Crown Publishers.
- Aoki M. (2007). Endogenizing Institutions and Institutional Changes // Journal of Institutional Economics. Vol. 3, No 1. P. 1—31.
- Bardhan P. (2002). Decentralization of Governance and Development // Journal of Economic Perspectives. Vol. 16, No 4. P. 185—205.
- Belokurova G. (2012). Business-Related Violence: Evidence from Russia // Economy and Crime, Collected Papers for the International Criminological Seminar at the Baltic Institute of International Cooperation and Foreign Languages, St. Petersburg.
- Belokurova G. (2014). When Does Business Turn Violent? Elections and Business-Related Violence in Russia, 1995-2010 // PhD Dissertation.
- Blanchard O., Shleifer A. (2000). Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia // IMF Staff Papers, Palgrave Macmillan Journals. Vol. 48, No 4.
- Calì M., Mitra S., Purohit P. (2011). Measuring State–Business Relations Within Developing Countries: An Application to Indian States // Journal of International Development. Vol. 23, No 3. P. 394—419.

Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. (2002). The Regulation of Entry // Quarterly Journal of Economics. Vol. 117, No 1. P. 1—37.

Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency. (2014). Washington DC: World Bank.

Dower, P., Markevich, A. (2014). A History of Resistance to Privatization in Russia // Journal of Comparative Economics. Vol. 42, No 4. P. 855—873.

Dower, P., Malkov E., Polishchuk L., Pyle W. (2014). De Soto Revisited: Land Ownership and Performance of Russian Firms // Paper presented at the XV International Conference on Economic and Social Development, Moscow, Higher School of Economics.

Giordano R., Tommasino P. (2011). Public Sector Efficiency and Political Culture // Bank Of Italy Working paper 786.

Glaeser, E., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. (2004). Do Institutions Cause Growth? // Journal of Economic Growth. Vol. 9, No. 3. P. 271—303.

Grosfeld, I., Rodnyansky, A., Zhuravskaya, E. (2013). Persistent Antimarket Culture: A Legacy of the Pale of Settlement after the Holocaust // American Economic Journal: Economic Policy. Vol. 5, No 3. P. 189—226.

Hall J., Sobel R. (2008). Institutions, Entrepreneurship, and Regional Differences in Economic Growth // American Journal of Entrepreneurship. Vol. 1. P. 69—96.

Karabegovic A., McMahon F. (2006). Economic Freedom of North America: 2006 Annual Report. Vancouver: The Fraser Institute.

Kaufman D., Kraay A., Mastruzzi M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues // Hague Journal on the Rule of Law. Vol. 3, No 2. P. 220—246.

Knack S. (2002). Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States // American Journal of Political Science. Vol. 46, No. 4. P. 772—785.

Kuzmina O., Volchkova N., Zueva T. (2014). Foreign Direct Investments and Governance Quality in Russia. Mimeo.

Langbein L., Knack S. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None? // The Journal of Development Studies. Vol. 46, No 2. P. 350—370.

Libman A., Kozlov V. (2013). Sub-National Variation of Corruption in Russia: What Do We Know About It? // REGION: Regional Studies of Russia, Eastern Europe, and Central Asia. Vol. 2. No 2. P. 153—180.

Menyashev R., Polishchuk L. (2011). Does Social Capital Have Economic Payoff in Russia? // Working papers by NRU Higher School of Economics. Series WP10 “Center for Institutional Studies Working Paper Series”. No 01.

Polishchuk L. (2001). Legal Initiatives of Russian Regions: Determinants and Effects // The Value of Law in Transition Economies / Murrell P. (ed.). Ann Arbor: University of Michigan Press. P. 330—368.

Polishchuk L. (2013). Institutional Performance // The Oxford Handbook of the Russian Economy. Ed. by S. Weber, M. V. Alexeev. Oxford : Oxford University Press. P. 189—220.

Pyle W. (2011). Organized Business, Political Competition and Property Rights: Evidence from the Russian Federation // Journal of Law, Economics and Organization. Vol. 27, No 1. P. 2—31.



- Qian Y. (2003). How Reform Worked in China? // In Search of Prosperity. Narratives on Economic Growth / Rodrik D. (ed.). Princeton: Princeton University Press. P. 297—333
- Reiss P., Wolak F. (2007). Structural Econometric Modeling: Rationales and Examples from Industrial Organization // Handbook of Econometrics Vol. 6a/ Heckman J., Leamer E. (eds.). P. 4277—4416.
- Reuter O. J., Robertson G. B. (2012). Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments // Journal of Politics. Vol. 74, No 4. P. 1023—1037.
- Rochlitz M. (2014). Corporate Raiding and the Role of the State in Russia // Post-Soviet Affairs. Vol. 30, No 2-3. P. 89—114.
- Shchetinin O., Zamulin O., Zhuravskaya E., Yakovlev E. (2005). Monitoring the Administrative Barriers to Small Business Development in Russia: 5-Th Round // Center for Economic and Financial Research at New Economic School (CEFIR), Policy Paper, No 22.
- Shleifer A., Vishny R. (1993). Corruption // Quarterly Journal of Economics. Vol. 108, No. 3. P.599—617.
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. Studies in Comparative International Development. Vol. 36, No 1. P. 93-110.
- Sokoloff K., Engerman S. (2000). History Lessons. Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World // Journal of Economic Perspectives. Vol. 14, No. 3. P. 217—232.
- Tabellini G. (2008a). Institutions and Culture // Journal of the European Economic Association. Vol. 6, No. 2–3. P. 255—294.
- Tabellini G. (2008b). The Scope of Cooperation: Values and Incentives // Quarterly Journal of Economics. Vol. 123, No. 3. P. 905-950.
- Thomas M. (2010). What Do Worldwide Governance Indicators Measure? // European Journal of Development Research. Vol. 22, No 1. P. 31—54.
- Treisman D. (2007). What Have We Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-National Empirical Research? // Annual Review of Political Science. Vol. 10. P. 211—244.
- Voigt S. (2013). How (Not) to Measure Institutions // Journal of Institutional Economics. Vol. 9. No 1. P. 1—26.
- Weingast B. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development // Journal of Law, Economics, & Organization. Vol. 11, No 1. P. 1—31.
- Weingast, B. (1997). The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law // American Political Science Review. Vol. 91, No. 2. P. 245—263.
- Xu, Ch. (2011). The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development // Journal of Economic Literature. Vol. 49, No. 4. P. 1076—1151.
- Yakovlev A., Sobolev A., Kazun A. (2014). Means of Production Versus Means of Coercion: Can Russian Business Limit the Violence of a Predatory State? // Post-Soviet Affairs. Vol. 30, No 2-3. P. 171—194.

Yakovlev E., Zhuravskaya E. (2013). The Unequal Enforcement of Liberalization: Evidence from Russia's Reform of Business Regulation // Journal of the European Economic Association. Vol. 11, No 4. P. 808—838.

Zhuravskaya E. (2010). Federalism in Russia // Aslund A., Guriev S., Kuchins A. (eds.) Russia After the Global Economic Crisis. Peterson Institute for International Economics. Washington, DC. P. 59—77.