
УДК 330.341:32

ББК 65.9 (2Рос)

Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 87–101

ОЦЕНКА СВЯЗИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ РЕГИОНА

П.В. Дружинин

Институт экономики КарНЦ РАН

Аннотация

Исследуется процесс формирования в России института глав администраций (губернаторов) субъектов Федерации. Анализируется влияние происходивших в 2000-х годах политических изменений на темпы роста ВРП. Показаны последствия перехода от выборов губернаторов к их назначению для динамики ВРП. Рассмотрены экономические последствия смены власти в регионах.

Ключевые слова: регион, экономика, валовой региональный продукт, губернатор, выборы, институт

Abstract

The paper analyzes a process of building an institution of governors for subjects of the Russian Federation, and how the political changes taken place in the 2000-s influenced the GRP growth rates, in particular, when assignment of governors substituted for their election. We also analyze economic consequences of the shifting of regional authorities.

Keywords: region, economy, GRP, governor, election, institution

В последнее время объектом исследований стали региональные политические институты (см., например, [1–4]). При этом наиболее сложно оценивать и моделировать влияние политических институтов

на экономическое развитие [5]. В настоящей статье оценивается влияние изменений института губернаторства на темпы роста валового регионального продукта.

Российские регионы значительно различаются по динамике основных социально-экономических показателей. В качестве главных факторов, объясняющих эту разницу и используемых в моделях, обычно выделяют наличие природных ресурсов, структуру экономики, экономико-географическое положение, накопленные основные фонды, инвестиции, трудовые ресурсы и др.; значительная их часть не меняется или слабо меняется с течением времени [6]. Иногда рассматривают влияние мирового рынка или климатических изменений [7]. В то же время социально-экономическое развитие регионов зависит также от федеральной и региональной экономической политики, от формирования властных институтов и их качества. Исследование взаимосвязи социально-экономического развития российских регионов и становления институтов региональной власти основано на предположении, что развитие институтов и повышение эффективности их функционирования должны способствовать стабильному росту региональной экономики, увеличению бюджетных доходов и доходов населения. Формирование институтов государственной власти в России и ее регионах оказалось достаточно сложным процессом, и эффективность их функционирования часто невелика [8].

Можно предположить, что эффективность функционирования институтов региональной власти является важным фактором регионального развития и требует детального изучения. В результате можно будет уточнить экономико-математические модели, используемые для анализа и прогнозирования развития региональной экономики, повысить качество региональных прогнозов. Анализ данных по российским регионам позволит оценить эффективность различных решений, принятых на федеральном и региональном уровнях, выявить возможности региональной власти по улучшению социально-экономической ситуации в регионе и преодолению негативных тенденций, выделить направления улучшения функционирования региональных институтов. Среди этих институтов важнейшим является институт губернаторства (в некоторых регионах высшее должностное лицо субъекта Федерации называется иначе – «президент», «глава администрации»,

«председатель правительства», а в столичных регионах, являющихся субъектами Федерации, – «мэр»). Губернаторы принимают основные решения, взаимодействуют с федеральными структурами, определяют действия региональной исполнительной власти и существенно влияют на региональную законодательную власть.

Настоящее исследование развития институтов региональной власти в начале XXI в. сфокусировано на институте губернаторства. Задачей было оценить эффективность развития института губернаторства с точки зрения влияния его изменений на динамику основных показателей социально-экономического развития регионов, выявить возможность преодоления инерции региональной среды, перелома сложившихся негативных тенденций. Для решения этой задачи выделены ключевые характеристики данного института, построены специальные модели для оценки взаимосвязи выделенных характеристик института с показателями социально-экономического развития региона. Поскольку влияние региональных политических институтов на экономическое развитие оценить сложно, были упорядочены исходные данные, для того чтобы искомое влияние стало заметным.

Предлагаемый подход позволяет построить новые модели развития российских регионов, дополнить исследования политологов количественными оценками, проанализировать влияние тех факторов, которые ранее не рассматривались.

Была собрана информация за 1990–2009 гг. по развитию экономики 79 регионов России (без национальных округов и Чеченской Республики, по которым отсутствует информация за 90-е годы). Использовались данные официальной федеральной и территориальной статистики и официальных сайтов органов государственной власти субъектов Федерации. Более детальная информация была собрана по Республике Карелии. В число исследуемых показателей были включены валовой региональный продукт, объемы производства отдельных отраслей экономики региона, объем инвестиций, доходы бюджета, денежные доходы населения и др. Полученные данные приводились к сопоставимому виду, что также представляет сложную, но разрешимую задачу, и в ходе экономического анализа выбирались показатели, наиболее точно отражающие происходившие изменения, позволяющие строить математические модели и получать необходимые выводы.

Для анализа и расчетов в первую очередь были выделены характеристики региональных институтов власти, на основе которых можно провести расчеты, построить модели, проверить гипотезы. Среди факторов, влияние которых необходимо изучить, следует выделить переход в конце 2004 г. от выборов глав регионов населением к их назначению, периодичность выборов, длительность пребывания главы региона у власти, смену власти в регионе, возраст главы региона, вид его занятий до избрания (назначения), его принадлежность к региональной элите до выборов (назначения) и др.

В статье представлены результаты сравнительного анализа собранных данных. По каждой из выделенных характеристик института губернаторства проводится отдельное исследование, в которое входят построение и анализ графиков, сбор статистических данных, характеризующих взаимосвязь показателей, и проверка статистических гипотез. Проведенное нами исследование включало анализ влияния каждой характеристики на ВРП.

Институт губернаторства определяется различными характеристиками, из которых в статье анализируются переход от выборов губернаторов к их назначению и отмена ограничения по продолжительности нахождения у власти двумя сроками. Для оценки влияния этих изменений на экономику регионов решалось три задачи. В первом случае анализировалось, как изменяются основные социально-экономические показатели развития региона в зависимости от продолжительности нахождения у власти его главы (особенно после окончания второго срока), во втором – повлиял ли на эти показатели переход от выборов губернаторов населением к их назначению, в третьем случае оценивалось влияние смены губернатора на социально-экономическое развитие региона.

В статье рассматривается динамика ВРП, а также проводится сравнение с двумя другими показателями – собственными бюджетными доходами региона и инвестициями в основной капитал, расчеты по которым нами проводились ранее [9]. Все показатели при расчетах приводились к сопоставимому виду, удобному для анализа. Продолжительность нахождения губернатора у власти отсчитывается с 1992 г., т.е. в 2000 г. она не может превышать 9 лет. Год выборов или назначения определяется как нулевой, остальные представляют собой количество полных лет руководства регионом. В 2000–2009 гг. закончили

руководство регионом 75 губернаторов, большинство работали один срок (27% – три полных года) и два срока (15% – семь полных лет).

Отдельная проблема – приведение данных разных лет и данных разных регионов к сопоставимому виду. Учет особенностей года возможен несколькими способами. Для темпов роста ВРП рассматривалось два варианта формирования общего массива данных. В первом случае производилось деление на соответствующий показатель по РФ – темп роста суммарного ВРП, во втором – вычислялся средний темп роста ВРП по регионам и нормированный показатель получался делением на него. В отличие от первого варианта средний темп не учитывает удельного веса экономики региона. Для большинства лет разница не существенна. Анализ данных и построение графиков по данным за отдельные годы (кросс-секшн) осуществлялись без нормирования.

Предполагалось, что будут получены однозначные ответы на поставленные вопросы, но расчеты и анализ данных показали, что ситуация сложнее и ответ на поставленные вопросы зависит от разных факторов. Остановимся на них подробнее.

Ограничение времени нахождения у власти. Анализ влияния длительности пребывания у власти проводился по разным годам отдельно. Длительность руководства регионом определяется по количеству полных лет, т.е. без учета годов выборов (назначения) и потери должности (это нулевой год нахождения у власти нового губернатора). Рассматривалась зависимость темпов роста ВРП 79 регионов в определенном году от длительности руководства регионом губернатором в данном году (количество полных лет с момента первого избрания или назначения). За каждый год от 2000 г. до 2009 г. были построены графики, на которых темп роста ВРП каждого региона в данном году соотносился с количеством полных лет руководства регионом в этом же году. Например, если губернатор был назначен в 2009 г., то в 2009 г. он руководил регионом 0 лет, если он был назначен в 2008 г. – 1 год, если выбран в 1991 г. или ранее – 18 лет (рис. 1).

Для того чтобы наличие или отсутствие определенной тенденции было заметнее, осуществлялся переход к средним темпам роста ВРП: для каждого количества полных лет руководства регионом определялся средний темп роста ВРП по тем регионам, которыми губернато-

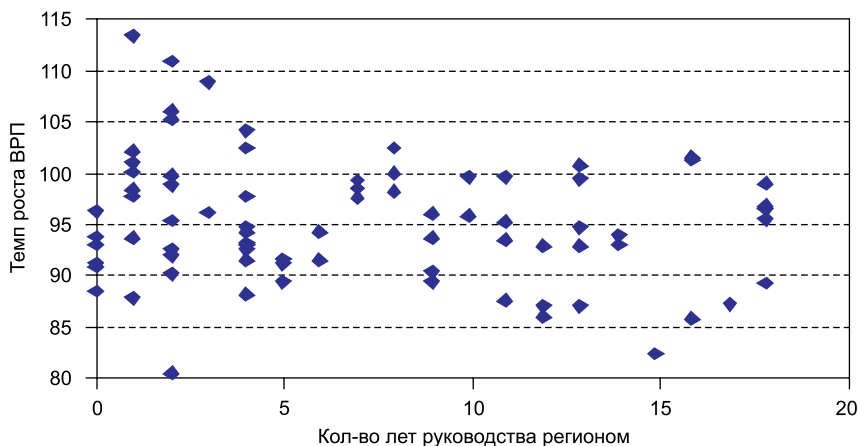


Рис. 1. Зависимость темпов роста ВРП регионов в 2009 г. от длительности нахождения у власти губернатора

ры руководили данное количество лет, и строились новые графики. Например, для 2009 г. в точке 0 стоит средний темп роста ВРП тех регионов, в которых в данном году были назначены новые губернаторы, в точке 1 – средний темп роста ВРП тех регионов, где новые губернаторы были назначены в 2008 г., и т.д. (рис. 2).

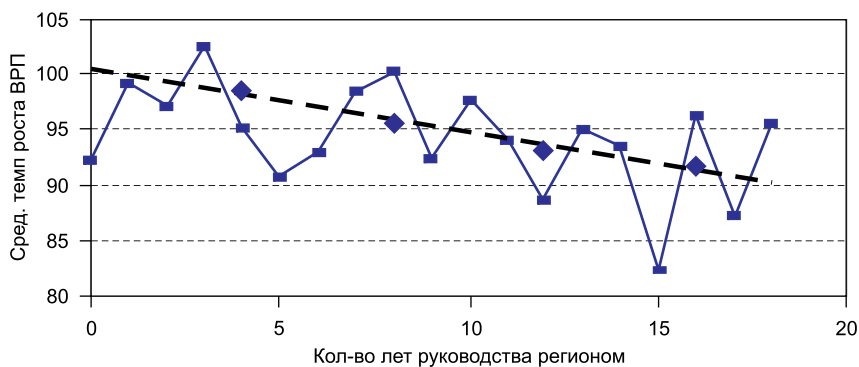


Рис. 2. Зависимость средних темпов роста ВРП в 2009 г. от длительности нахождения у власти губернатора (прерывистая линия – линия тренда, связывающая средние темпы роста за четыре срока руководства регионом)

График, построенный по данным за 2009 г. для всех 79 регионов, показывает, что с увеличением длительности руководства регионом темпы роста ВРП, возможно, снижаются (см. рис. 1). Но картина не очень ясна: влияет сильное падение экономики Самарской области (80,4%).

Уравнения регрессии показывают наличие заметной отрицательной связи, которая видна на графике средних темпов роста ВРП (см. рис. 2). Снижение темпов роста экономики отмечается на пятом году, а также после восьми лет руководства регионом. Если выделить четырехлетние периоды (сроки губернаторства) начиная с первого полного года, то средний темп роста ВРП постоянно снижается. За первое четырехлетие он составляет 98,5%, за второе – 95,6, за третье – 93,2 и за четвертое – 91,8%.

Иной результат получается для 2001 г.: наблюдается скорее незначительный рост темпов ВРП с увеличением стажа деятельности губернатора (рис. 3). Уравнения регрессии показывают наличие в 2001 г. очень слабой положительной связи: чем дольше губернатор возглавлял регион, тем выше темп роста ВРП – из-за высокого темпа роста ВРП Чукотского автономного округа (в 2001 г. – 129,4%). Надо отметить, что Чукотский АО по средним темпам экономического роста оказался



Рис. 3. Зависимость средних темпов роста ВРП регионов в 2001 г. от длительности нахождения у власти губернатора

в 2000–2009 гг. на втором месте в России, а Республика Карелия – лишь на 75-м. Из рисунка 3 видно, что наличие данной зависимости определяется высокими темпами развития регионов, которыми губернаторы руководят 9–10 лет (резкий рост на девятом году обеспечивают высокие показатели Республики Тывы, Республики Ингушетии и Кабардино-Балкарской Республики). Обращает на себя внимание заметный провал на пятом году руководства регионом, т.е. в первый год после переизбрания, и на восьмом году – в год перехода от второго срока к третьему.

Получилось, что результаты за первый и восьмой годы противоположны. На положительное, хотя и незначительное, влияние увеличения продолжительности пребывания губернатора у власти указывают также данные за 2000, 2002, 2004 и 2005 гг. В то же время расчеты за 2003, 2006, 2007 и 2008 гг. показали, что длительность руководства регионом – фактор отрицательный. Надо отметить, что в последние годы рассматриваемая зависимость является отрицательной и становится все более значимой: коэффициент корреляции увеличивается. Можно предположить, что в данном случае сказывается переход от выборов губернаторов населением к их назначению.

Уточнить выводы можно сравнив данные по всем годам. Для построения графика, включающего данные за все годы, проводилось нормирование данных за определенный год делением на средний темп роста ВРП за рассматриваемый год по всем регионам. Поскольку анализировать график с 790 точками сложно, приводится лишь график средних темпов роста ВРП (рис. 4). Можно сказать об отсутствии общей тенденции (коэффициент корреляции $R = 0,01$), но надо отметить снижение темпов роста ВРП в течение первого срока и после окончания второго. Также надо выделить низкое значение в пятый год (начало второго срока) и высокое – в седьмой (окончание второго срока).

Если по всем регионам рассчитать средний срок руководства регионом одним губернатором за 2000–2009 гг. через количество полных лет и средний темп роста ВРП за указанный период, то зависимость между ними практически отсутствует (коэффициент корреляции $R = 0,06$).

Анализ средних данных по срокам губернаторства показывает небольшие различия. Первый срок правления губернатора включает полностью первый, второй и третий годы, а также частично нулевой

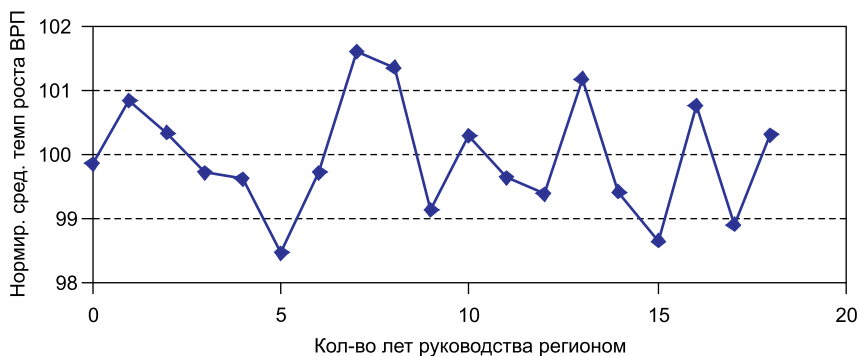


Рис. 4. Зависимость средних темпов роста ВРП за все годы от длительности нахождения у власти губернатора (данные нормированы делением на средний темп роста ВРП)

и четвертый годы. Можно считать, что результаты нулевого года в большей степени зависят от деятельности предыдущего губернатора, а результаты четвертого года, соответственно, завершают первый срок. Тогда можно оценить средние темпы роста региональной экономики по четырем срокам (правда, четвертый срок имел место в малом числе регионов, что недостаточно для оценки). Средний темп роста за первый срок составляет 100,1%, за второй – 100,3%, а за третий несколько меньше – 99,6%, что говорит о разумности существовавшего ранее ограничения. Опять получилось, что третий срок характеризуется самыми низкими результатами. Результаты за второй и первый сроки близки между собой, и они выше, чем средние за все годы.

Получается, что во время первого срока губернаторства экономика с каждым годом растет все медленнее, во время второго – быстрее, во время третьего – опять медленнее (см. рис. 4). Сильные колебания темпов роста ВРП говорят о том, что для периода 2000–2009 гг. заметной связи между темпами роста ВРП и длительностью руководства регионом обнаружить не удалось. Расчеты по другим индикаторам социально-экономического развития регионов также показали, что однозначно сказать о положительном или отрицательном влиянии продолжительности руководства регионом на них нельзя [9].

Переход от выборов губернаторов к их назначению. Институт выборов губернаторов имел много недостатков, и не всегда выбор был разумен, но вместо его усовершенствования предпочли другой путь – отказались от выборов губернаторов населением и перешли к их назначению. В 2005 г. в выделенных 79 регионах были назначены 38 губернаторов (11 новых), в 2006 г. – шесть (два новых), в 2007 г. – 26 (11 новых), в 2008 г. – 10 (восемь новых) и в 2009 г. – 15 (шесть новых). Если представление на должность происходило в конце года и рассматривалось в следующем году, то отнесение начала деятельности к определенному году зависело от того, являлся ли уже к данному моменту будущий губернатор исполняющим обязанности.

Переход к назначению губернаторов произошел на рубеже 2004 и 2005 гг., что удобно для сравнительных расчетов, так как весь массив данных можно разделить практически поровну: в 2000–2004 гг. губернаторы только выбирались населением, а в 2005–2009 гг. выбранные губернаторы либо постепенно заменялись назначенными, либо переназначались на новый срок. Кандидатура губернатора Волгоградской области была предложена в декабре 2009 г. и утверждена в январе 2010 г. После этого остались только назначенные губернаторы. При разделении подобным образом всего массива данных на две части удастся уточнить сделанные ранее выводы.

В период 2000–2004 гг., когда губернаторы только выбирались населением, можно отметить некоторую тенденцию к увеличению средних темпов роста ВРП при относительно стабильных средних темпах в течение первого срока, заметном провале в первый год второго срока, высоких результатах в конце второго срока (рис. 5). Средний темп роста ВРП в первом четырехлетии составляет 100%, – это незначительно больше среднего во втором – 99,9% и немного меньше, чем в третьем – 100,2%. Наиболее высокий темп роста оказался у регионов, в которых губернаторы были назначены или выбраны в 1992 г. и ранее. Фактически при существовании выборов губернаторов населением не было отмечено ранее уменьшения темпов роста ВРП после окончания второго срока губернаторства, т.е. это явление возникло только после отмены выборов губернаторов населением.

С 2005 г. постепенно растет доля назначенных губернаторов, но до 2009 г. еще оставались избранные губернаторы, поэтому имеет

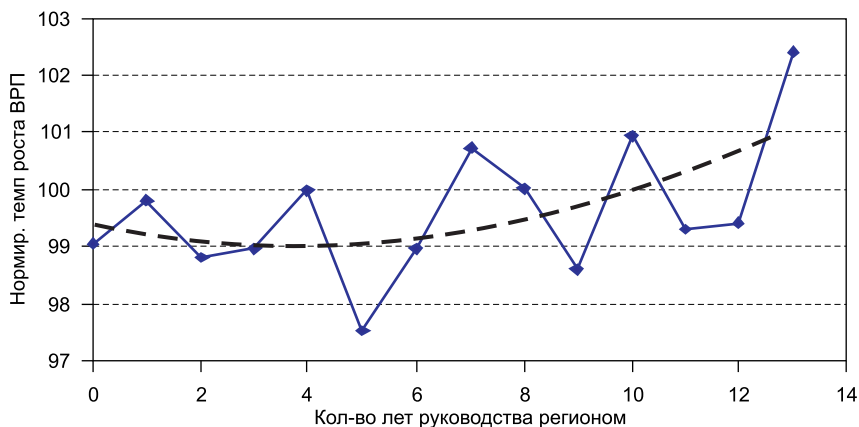


Рис. 5. Зависимость средних темпов роста ВРП регионов в 2000–2004 гг. от длительности нахождения у власти губернатора (прерывистой линией обозначен тренд)

смысл рассмотреть не только весь период 2005–2009 гг., но также отдельно 2006–2009 гг. и 2009 г. На рисунке 6 видны высокие значения показателя экономического роста в начале первого срока и в конце второго. Также надо отметить большой разрыв между значениями этого показателя для названных периодов и остальных лет, причем

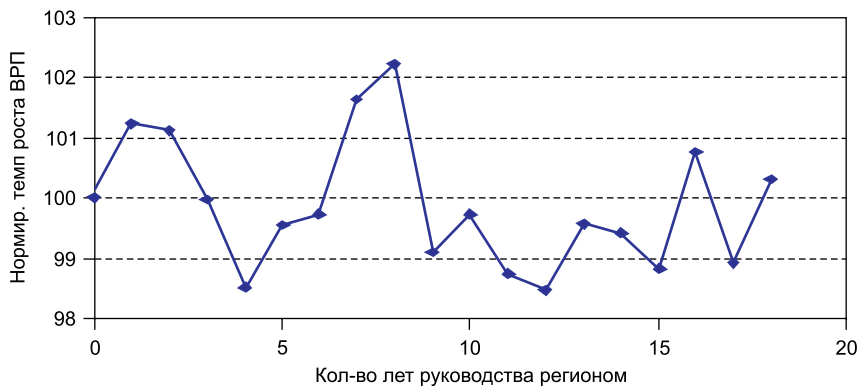


Рис. 6. Зависимость средних темпов роста ВРП регионов в 2005–2009 гг. от длительности нахождения у власти губернатора

этот разрыв увеличивается, если отбросить данные за 2005 г., когда назначенных губернаторов было менее половины. Особо надо выделить низкие темпы роста ВРП в течение третьего срока.

При анализе данных за 2006–2009 гг. более четко проглядывается спад темпов роста экономики на протяжении первого и третьего сроков. Средний темп роста ВРП за первый срок (100,2% в 2005–2009 гг. и 100,6% в 2006–2009 гг.) лишь немного уступает результатам второго срока (100,8% в 2005–2009 гг. и 100,8% в 2006–2009 гг.) и значительно превышает средний темп роста за третий срок (99% в 2005–2009 гг. и 98,7% в 2006–2009 гг.). Фактически отмеченное ранее небольшое снижение темпов роста ВРП после окончания второго срока губернаторства появилось после отмены выборов губернаторов населением.

В 2009 г. были переназначены уже последние губернаторы из выбранных ранее населением (или назначены новые), и надо отметить, что у новых результаты заметно лучше, чем у тех, которые до назначения уже были губернаторами (см. рис. 1, 2). Использование *t*-теста для сравнения средних темпов роста ВРП (для новых губернаторов – 96,56%, для остальных – 94,26%) позволяет увидеть значимость различия.

На рисунке 7 показаны средние нормированные темпы роста ВРП по трем группам регионов: где оставались губернаторы, избранные ранее населением; где были назначены новые губернаторы; где были снова назначены прежние губернаторы (до 2005 г. губернаторы выбирались населением). Более высокие темпы роста в 2005–2009 гг. отмечены в регионах, где были назначены новые губернаторы (средний темп роста – 100,9%), а наиболее низкие – в регионах, где оставались избранные до 2005 г. губернаторы (97,8%). Регионы, где были назначены прежние губернаторы, имели средний темп роста 99,7%. К концу 2009 г. в России остался лишь один регион (Волгоградская область), где работал ранее выбранный населением губернатор, поэтому его средний темп роста ВРП непоказателен. Значит, регионы, где были назначены новые губернаторы, развиваются заметно быстрее, чем регионы, где оставались прежние губернаторы. В регионах, где не было переназначений губернаторов, темпы роста экономики существенно ниже.

Можно заключить, что отмена выборов губернаторов населением не ухудшила ситуацию в регионах, где были назначены новые губернато-

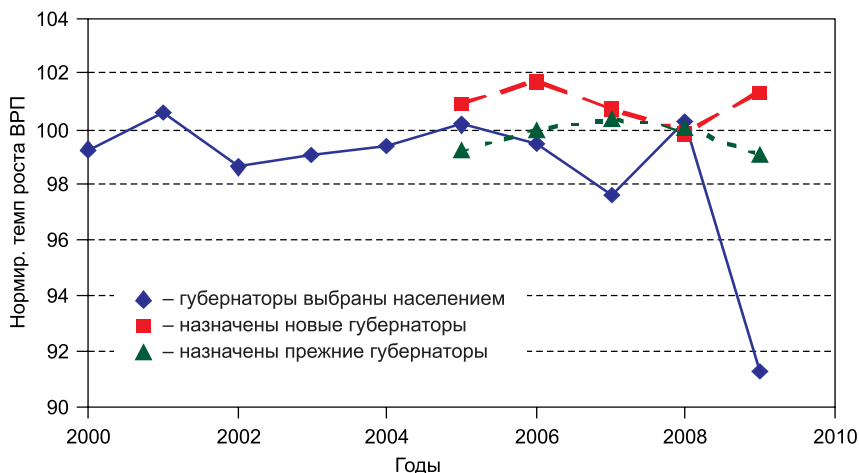


Рис. 7. Средний темп роста ВРП регионов

ры, но высокие темпы роста ВРП наблюдаются лишь в первые два года деятельности губернатора и в конце второго срока и сильно снижаются после восьми лет руководства регионом одним губернатором (явление, которого не было ранее, когда губернаторы выбирались населением).

Анализ других показателей развития региона дал в основном похожие результаты. Ситуация заметно не ухудшилась после отмены выборов, а если рассматривать ее в динамике, то можно отметить некоторые особенности. Например, регионы, где в 2005 г. были назначены новые губернаторы, в 2005 г. имели собственные доходы бюджета меньше средних по РФ, в 2006 г. – средние, в 2007 г. – незначительно выше средних и в 2008 г. – выше средних, которые в основном уже определялись регионами, где были продлены полномочия старых губернаторов [9].

Смена власти. Предыдущий анализ касался периода после появления нового губернатора. Но не менее интересен вопрос о том, улучшила ли смена губернатора социально-экономические показатели развития региона. Для ответа на этот вопрос были собраны данные по ВРП за два года до смены губернатора (годы –2 и –1), в год его смены (год 0) и за четыре года после смены (годы 1, 2, 3, 4). Иногда губернатор не успевал проработать четыре года, и тогда получался неполный

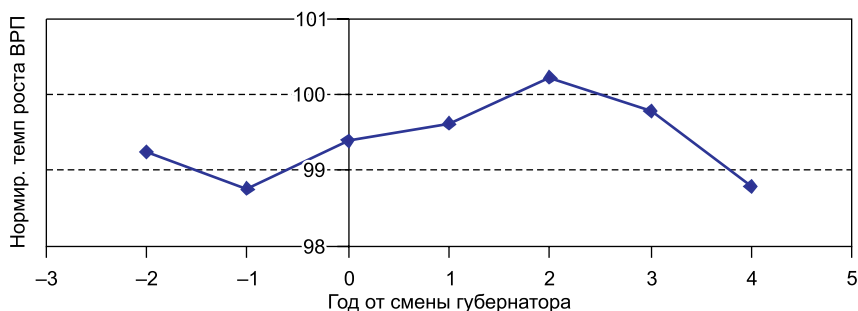


Рис. 8. Средний темп роста ВРП за два года до и за четыре года после смены губернатора (0 – год смены губернатора)

ряд данных. Было сформировано два набора данных: в первый были включены данные обо всех 75 сменах губернаторов, во второй – только о 37 сменах, когда губернатор проработал четыре полных года. Полученные графики практически не различаются, здесь представлен график для второго случая (рис. 8). В последние годы до смены губернатора темп роста ВРП достаточно невысокий, он увеличивается уже в год смены губернатора и повышается далее в первый и второй годы, а затем начинается спад, как показано на рис. 5. Существенной разницы в динамике ВРП для случая выбранных населением губернаторов и для случая назначенных губернаторов нет. В обоих случаях на четвертый год губернаторства темп роста ВРП возвращается к прежнему уровню, лишь в регионах с назначенными губернаторами больше амплитуда колебаний, а в регионах с выбранными губернаторами на четвертый год их деятельности темп роста ВРП стал даже ниже, чем до смены власти. В результате можно сказать, что приход нового губернатора способствует увеличению темпов развития экономики региона, но лишь на непродолжительное время: к концу первого срока губернаторства темп роста ВРП возвращается к прежнему уровню.

Анализ влияния смены губернаторов на другие социально-экономические показатели выявил некоторые различия. Например, в год смены главы региона собственные доходы бюджета на душу населения практически не меняются, в первый год его нахождения у власти они немного возрастают, а во второй – несколько снижаются. В год

смены темпы роста инвестиций падают, в первый год они еще больше снижаются и немного возрастают во второй год [9].

* * *

Полученные результаты являются предварительными и требуют уточнения. Тем не менее можно сказать, что инерция регионального развития является труднопреодолимой, смена регионального руководителя дает лишь кратковременный эффект, третий срок губернаторства ведет к снижению темпов экономического роста региона после отмены выборов губернаторов населением. Переход от выборов населением к назначению губернаторов скорее всего оказал отрицательное влияние на темпы роста региональной экономики.

Литература

1. **Гельман В.Я.** Региональная власть в современной России: институты, режимы, практики // Политические исследования. – 1998. – № 1. – С. 87–105.
2. **Дахин А.В.** Система власти в России в 2000-х годах и модели политического управления регионами // Политические исследования. – 2009. – № 2. – С. 52–59.
3. **Гареев Т.Р.** Институты и экономическое развитие на субрегиональном (мезо) уровне // Общественные науки и современность. – 2010. – № 5. – С. 45–58.
4. **Нуреев Р.М.** Введение в институциональную регионалистику // Журнал институциональных исследований. – 2010. – № 2. – С. 4–6.
5. **Березина Е.А., Ионкин В.П.** Воздействие политических факторов на экономическое развитие региона // Регион: экономика и социология. – 2003. – № 2. – С. 66–75.
6. **Михеева Н.Н., Ананьева Р.И.** Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 39–57.
7. **Порфирьев Б.Н.** Фактор климатических рисков в инновационной стратегии развития // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 193–213.
8. **Сухарев М.В.** Социальные институты // Экономическая социология. – 2004. – № 5. – С. 63–73.
9. **Дружинин П.В.** Региональное развитие и институт губернаторства (анализ данных) // Экономический рост, ресурсозависимость и социально-экономическое неравенство: Мат. II Всерос. конф. – СПб.: СПбЭМИ, 2010. – С. 63–65.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 21.10.2011 г.

© Дружинин П.В., 2012