

## **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОИЗВОДСТВО ЛОКАЛЬНЫХ ПУБЛИЧНЫХ БЛАГ: АНАЛИТИЧЕСКАЯ РАМКА ИССЛЕДОВАНИЯ**

**Андрей Семенов**

*Пермский государственный национальный исследовательский университет*

**Всеволод Бедерсон**

*Пермский государственный национальный исследовательский университет*

**Ирина Шевцова**

*Пермский государственный национальный исследовательский университет*

**Станислав Шкель**

*Пермский государственный национальный исследовательский университет*

### **Аннотация**

Рассматривается связь политических институтов и производства публичных благ на местном уровне. Локальные публичные блага (бюджет, муниципальная земля и инфраструктура, благоустройство и безопасность) в основном рассматриваются в контексте экономических исследований, в данной статье предлагается аналитическая схема, позволяющая исследовать эффекты политических институтов в производстве и распределении локальных публичных благ. Основываясь на существующих исследованиях в данной области, мы утверждаем, что такая схема должна учитывать стороны спроса и предложения на публичные блага, а также петли обратной связи (мониторинга и подотчетности) между ними. В статье также обсуждается специфика и теоретико-методологические аспекты исследования публичных благ на локальном уровне: в условиях сложноустроенной политики, множества групп влияния, комплексности ресурсной обеспеченности. Отдельно анализируются проблемы, возникающие при исследовании эффектов институтов, в частности, проблема «вложенности» институтов друг в друга, их эндогенный характер, а также влияние контекстуальных факторов. Отмечается, что персональные характеристики могут играть большую роль, экономические факторы (например, источники и размер налоговых поступлений, параметры факторов производства, такие, как мобильность труда и т.д.) определяют границы производственных возможностей, равно как и формируют стимулы для распределительной политики, однако исследования в области политических институтов показывают, что политики руководствуются в своих решениях не только внутренними мотивами в условиях внешних ограничений, но и реагируют на

стимулы, задаваемые «правилами игры». Авторы показывают, что эмпирическая стратегия изучения эффектов институтов на местном уровне должна фокусироваться на раскрытии этих правил, равно как и механизмов, обеспечивающих их применение/нарушение.

**Ключевые слова:** публичные блага; муниципальная власть; политические институты; локальная политика.

В августе 2018 г. в с. Холмец Оленинского района Тверской области глава района Олег Дубов торжественно открыл «объект ППМИ» (Программы поддержки местных инициатив) – фонарь. Открытие происходило в торжественной обстановке, однако ряд жителей остались недовольными новым объектом, в результате глава вступил с ними в перепалку, назвал «оппозицией», а затем написал на своей официальной странице, что «дальнейшее участие с. Холмец в ППМИ и районных программах теперь будет под большим вопросом»<sup>13</sup>. Олег Дубов руководит районом с 1996 г. и пережил смену нескольких моделей самоуправления, его случай актуализирует важный вопрос политической науки: имеют ли значение институты в обеспечении производства публичных благ на локальном уровне по сравнению с личными характеристиками местных политиков и управленцев? Имеет ли значение для распределения публичных благ (вроде освещения или участия в муниципальных программах), что глава исполнительной власти избирается напрямую жителями муниципалитета или назначается конкурсной комиссией? Иными словами, важны ли институты для обеспечения производства публичных благ на местном уровне и можно ли с помощью институтов сделать производство и распределение публичных благ более эффективным?

Тезис, что институты в экономике и политике имеют значение, связан с появлением «нового институционализма» и развитием теорий общественного выбора. Общим теоретическим ядром выступают положения о том, что создание институтов помогает преодолевать ряд дилемм коллективного действия за счет стимулирования одних видов действий и повышения издержек для других (Панов, 2011, Lowndes & Roberts, 2013, Williamson, 1996). Но поскольку ситуаций, подразумевающих необходимость коллективного действия, множество, остаются открытыми вопросы, на каких уровнях и в отношении каких ресурсов институты имеют большее или меньшее значение (Остром, 2010). И если на уровне национальных политик существующие исследования распределительных эффектов (например, демократических и авторитарных) институтов несколько проясняют картину (Deacon, 2009, Lizzeri & Persico, 2001), то на локальном – связь между институциональными характеристиками и производством публичных благ остается малоизученной. Внимание к локальному уровню важно в связи с тем, что он является наиболее приближенным к конечным потребителям. Если институциональный дизайн связан систематически с производством публичных благ, его изучение может помочь улучшить благополучие граждан. Кроме того, локальные публичные блага более осязаемы чем, скажем, национальная безопасность, а зна-

<sup>13</sup> В Тверской области глава района торжественно открыл фонарь <https://meduza.io/shapito/2018/08/05/v-tverskoy-oblasti-glava-rayona-torzhestvenno-otkryl-fonar-no-zhitelyam-ne-ponravilos-togda-on-ih-obmateril-i-nazval-proishodyaschee-mini-maydanom>.

чит, степень удовлетворенности их потреблением напрямую связана с оценками действующей власти.

Дебаты по поводу «оптимальных» или «эффективных» моделей институционального устройства местного самоуправления выходят далеко за пределы академических дискуссий. В России эти споры касаются следующих вопросов: каковы «оптимальные» модели формирования главы исполнительной власти муниципалитета и местных советов? Какой должна быть модель административно-территориального деления? Каким должен быть характер распределения полномочий между различными уровнями публичной власти? В настоящей статье мы формулируем аналитическую рамку, на основе которой в дальнейшем будет выработана эмпирическая стратегия поиска ответа на вопрос о связи институциональных характеристик с распределением публичных благ на локальном уровне. В первой части статьи мы рассмотрим проблемы определения термина «локальные публичные блага, далее рассмотрим существующие исследования, посвященные проблеме связи институтов и производства/распределения публичных благ и завершим представлением аналитической рамки, на основе которой в дальнейшем можно будет сформулировать эмпирическую стратегию исследования редистрибутивных эффектов политических институтов на местном уровне.

Проблема типологизации благ возникла в социальных науках в связи с очевидно разным характером производства и потребления различных ресурсов: общественная безопасность явным образом отличается от сырой нефти, а возможность отдыха в клубном санатории – от сбора грибов в муниципальном лесу. Экономисты предложили два измерения для типологизации: конкурентность (*rivalry*) и исключаемость (*excludability*) в потреблении (Cornes & Sandler, 1996). Первое измерение (также обозначается как неделимость выгоды от потребления или исчерпаемость) отсылает к возможности использовать определенный ресурс одним агентом без умаления возможности потреблять этот же ресурс в том же объеме другими, второе измерение указывает на ограничения доступа к потреблению данного ресурса. Элинор Остром вместо конкурентности предложила понятие «вычитаемость в использовании» (*subtractability of use*), которое означает «степень, в которой использование [блага или услуги] одним индивидом предполагает вычитание доступности блага или услуги для потребления другим» (Ostrom, 2005: 24). Оба измерения Остром предлагает трактовать как непрерывные, а не дихотомические, однако дискретизация значений обоих показателей на «низкую» и «высокую» степень неисключаемости и вычитаемости ведет к следующей типологизации (таблице).

#### Четыре базовых типа благ

Трудность в исключении потенциальных пользователей	Вычитаемость в использовании		
	Степень	Низкая	Высокая
	Низкая	Членские блага / Toll goods	Частные блага / Private goods
Высокая	Общественные блага / Public goods	Общие блага / Common-pool resources	

Источник: Ostrom 2005.

Частные блага (продукция и услуги, произведенные для продажи, потому характеризуются высокой вычитаемостью и низкой исключаемостью в потреблении) в основном распределяются посредством рыночных механизмов. Членские блага (иногда называемые также «клубными») отличаются от частных низкой (либо нулевой) степенью вычитаемости: например, все члены кооператива получают равную выгоду от организации системы безопасности на его территории. Частные и членские блага не являются предметом настоящего анализа, хотя необходимо отметить, что распределение публичных благ производится в общем контексте потребления и этих двух видов.

В случае, если исключение пользователей или отдельных их категорий из числа потребителей блага невозможно, либо издержки от такого исключения слишком велики, благо приобретает статус «публичного», а вычитаемость в использовании разбивает их на две подгруппы. Невычитаемые (общественная безопасность, мировой порядок, благоприятная экологическая среда) могут быть определены как «общественные», тогда как вычитаемые в использовании (водные ресурсы, лесное хозяйство, общие пастбища) – «общими». Публичные органы власти имеют дело именно с производством и распределением публичных благ. Остром особо отмечает, что один и тот же ресурс может быть в одной ситуации общественным (вода, которая используется для генерации энергии на гидроэлектростанциях), а в другой – общим благом (вода, используемая для ирригации в сельском хозяйстве), поэтому характеристики самой ситуации, а также физические и другие характеристики ресурса должны приниматься во внимание.

Традиционное представление экономической науки заключается в том, что частные блага должны предоставляться рынком, а политической науки – что общественные блага обеспечиваются бюрократией/государством (Ostrom, 2016). Однако в реальности наблюдаются различные комбинации предоставления благ, свойства которых могут пересекаться, из чего следует, что управление такими благами требует не просто выбора между рыночными и иерархическими механизмами, но комбинации различных институтов, включая горизонтальную координацию. Эту модель управления локальными благами Остром назвала «полицентричной» и в своих дальнейших работах обосновывала важность институционального разнообразия и «пересекающихся юрисдикций» (Остром, 2010). В том числе, полицентричная модель производства/распределения локальных публичных благ подразумевала преимущество институтов, приближенных к конечным потребителям, перед консолидированными и централизованными форматами – положение, крайне важное для современных дискуссий об укрупнении размеров муниципалитетов в России.

Какие публичные блага можно считать локальными? В экономике локальными считаются те блага, потребление которых доступно жителям определенной территории («юрисдикции»), а производство обеспечивается налогообложением этих жителей («резидентов»). Отнесение публичного блага к локальным должно учитывать особенности законодательного регулирования распределения полномочий между уровнями власти в заданной политике. К примеру, в США обеспечение общественной безопасности распределено между федеральной, региональ-

ной и местной властью, тогда как в России это предмет ведения федерального уровня. В других юрисдикциях региональная и местная автономии могут достигать очень высоких уровней, включая возможность формировать собственную языковую политику (Борисова, 2017) и даже решать вопросы гражданства (Marks et al., 2008). Тем не менее, можно выделить несколько направлений, в которых местная власть обладает исключительными полномочиями вне зависимости от национального контекста.

Во-первых, это бюджетный процесс, включая сам местный бюджет, определение ставок местных налогов и основных параметров расходов. Если непосредственно расходование бюджетных средств является общим благом (этот ресурс ограничен, и выделение средств на определенную строку расходов ведет к соответствующему уменьшению объема расходов в другой части), то процесс формирования, обсуждения и утверждения бюджета – благо общественное, по крайней мере, в публичной части.

Во-вторых, это поддержание муниципальной инфраструктуры: дорог, освещения, системы снабжения ресурсами, муниципальной собственности. Доступ к этим благам также трудно ограничить, часть из них характеризуется невычитаемостью (например, дорожная инфраструктура), тогда как использование другой (например, муниципальной собственности) ведет к ограничению потребления другими. Поддержание муниципальной инфраструктуры тесно связано с бюджетным процессом, а также с регулированием сервисных и ресурсоснабжающих организаций.

В-третьих, это благоустройство и качество окружающей среды. Инвестиции в озеленение и рекреационные зоны может быть, с одной стороны, отнесено к предыдущему пункту, однако по сути представляет собой отдельный вид публичных благ, вычитаемость которых зависит от контекстуальных характеристик. Так, общественный парк может быть местом для семейных прогулок, а может превратиться в свалку мусора.

В-четвертых, это муниципальная земля и планирование территории. Правила землепользования (землеотведения) и застройки определяют характер распределения данной разновидности локальных публичных благ, конечными пользователями которых выступают местные жители и коммерческие организации. Правила землепользования и застройки, а также институты, которые их устанавливают, являются объектом интереса для застройщиков, инвесторов, чиновников и политиков. К примеру, введение ограничения на высотность застройки в определенных частях муниципалитета, либо неформальное правило, согласно которому застройщики обязуются вкладывать дополнительные средства в социальную инфраструктуру, снижают прибыльность, хотя и способствует увеличению таких общественных благ, как архитектурная связность или социальный капитал территории.

В-пятых, общественная безопасность, понимаемая, как меры, предпринимаемые органами власти по защите граждан от угроз причинения физического или другого вреда. Не все муниципальные юрисдикции имеют возможность формировать и поддерживать собственный штат полицейских, однако любой муниципалитет так или иначе участвует в обеспечении системы публичного монито-

ринга (размещение камер наружного наблюдения, полицейских участков, выделение средств на содержание инфраструктуры).

Влияют ли институты на производство и распределение публичных благ на локальном уровне? Начиная с работ Шарля Тибо (Tiebout, 1956), экономисты пытались определить оптимальные параметры юрисдикции, способствующие эффективному производству публичных благ. Изучались возможности и ограничения в распределении общественных благ в рамках экономических моделей общего равновесия (Westhoff, 1977, Wooders, 1978), особенности организации публичных финансов на локальном уровне, например, сравнение централизованных и децентрализованных моделей (Besley and Coate, 2003), роль трансфертов (Dur & Staal, 2008), размер и степень гетерогенности территории и другие стандартные экономические факторы (Stiglitz, 1977). Социологи выяснили, что характер социальных связей может определять различия в уровне предоставления общественных благ (Van Dijk and Van Winden, 1997). К примеру, на материалах китайских муниципалитетов Цай выявила положительную связь между наличием социальных институтов (например, приходских общин) со свободным входом и включением официальных лиц с качеством предоставления муниципальных услуг (Tsai, 2007).

В политической науке в центре внимания оказалась зависимость характера распределения публичных благ в муниципалитетах от политических институтов. В рамках теории общественного выбора, политический курс, определяющий распределение благ, зависит от предпочтений избирателей (налогоплательщиков), которые, в конечном итоге, финансируют расходы на их производство. Агрегация предпочтений происходит на основе определенных правил, совокупность которых кристаллизуется в институты, которые задают стимулы и модели подотчетности перед конститuentами для лиц, принимающих решения в отношении публичных благ. Основным механизмом «раскрытия предпочтений» (preference revelation) и их агрегации являются выборы, однако существуют и иные институты, позволяющие прояснить структуру спроса на публичные блага. Так, практики соучастия в местном самоуправлении, которые предусматривают консультации или даже включение граждан в процесс определения приоритетов расходования средств, стали распространяться как в развитых капиталистических демократиях, так и за их пределами. Яркие тому примеры – партисипаторное бюджетирование в штате Керала (Индия) и столице штата Рио Гранде – Порту Алегре (Бразилия). Вовлечение граждан в процесс определения направлений и само распределение публичных благ значительно повышают уровень удовлетворенности населения, более того, этот уровень различается при использовании разных механизмов вовлечения. Так, Олкен на примере полевого эксперимента в Индонезии доказывает, что использование плебисцита вместо собрания представителей населенного пункта в качестве механизма выбора местных проектов развития усиливает желание жителей участвовать в этом проекте в дальнейшем (Olken, 2010). Более того, даже в отсутствие формальных институтов участия (частое явление в недемократических режимах), наличие групп солидарности на местном уровне, которые пересекаются со структурами управления (например, клановые или религиозные

группы, в которые входят представители местной власти), усиливает подотчетность и качество предоставления общественных благ (Tsai, 2007).

Муниципальная власть, в свою очередь, обеспечивает «предложение». Ключевую роль здесь играют модели формирования исполнительных и представительных органов. Так, Бумс (Booms, 1966) выдвинул гипотезу о влиянии формы управления муниципалитетом (с выборным мэром-главой администрации или сити-менеджером, так называемые модели «мэр-совет» и «совет-менеджер») на размер муниципальных расходов. Предполагалось, что модель с сити-менеджером будет более эффективной (больше производства общественных благ с меньшими затратами), однако дальнейшие исследования не смогли подтвердить это предположение. Недавняя работа Саха на основе случайной выборки американских городов показывает, что модель «мэр-совет» связана с более высокими расходами на строительство дорог и полицию по сравнению с моделью «совет-менеджер», однако для других категорий публичных расходов (содержание жилищно-коммунального комплекса, пожарных бригад, рекреационных зон) различия оказались не значимыми. Исследователь предложил ряд объяснений таких различий: избираемые руководители муниципалитетов в большей степени мотивируются в своих решениях политической логикой, нежели их неизбираемые коллеги; сити-менеджеры в большей степени изолированы от групп влияния, поэтому тратят меньше средств на покупку их доверия; наконец, принципал-агентская теория объясняет увеличение трат избираемыми мэрами их подотчетностью большому количеству избирателей (Saha, 2008).

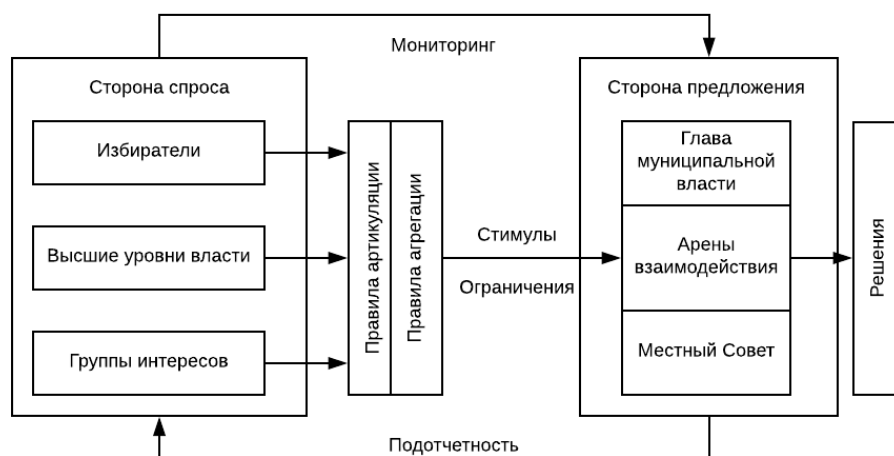
Каковы могут быть эффекты от политических институтов в процессе распределения публичных благ? Во-первых, это селективный эффект: различные модели формирования органов власти в муниципалитете предъявляют различные требования к участникам, а также повышают/снижают шансы на прохождение всех фильтров. Как показывают Бакли с соавторами на примере России, мэры, избранные напрямую, по сравнению с сити-менеджерами, характеризуются более высоким уровнем образования и большим политическим опытом (Buckley et al., 2014). Систематические различия в корпусе глав и депутатов муниципалитетов с разными моделями формирования органов публичной власти замечены и другими исследователями (Семенов и Шевцова, 2016, Витковская и Подвинцев, 2014, Витковская, 2014). Логично предположить, что необходимость прямого контакта с избирателями в случае с прямыми выборами мэра/мажоритарной системой формирования местного совета предъявляет соответствующие требования к кандидатам в части навыков коммуникации и публичных выступлений. Возможно, эти же навыки окажутся нелишними и для главы, избранного по конкурсу, но стимулов к получению этих навыков у такого главы меньше. В свою очередь, персональные характеристики корпуса глав муниципалитетов могут быть связаны с их предпочтениями в области распределения публичных благ.

Во-вторых, институты направляют процессы артикуляции и агрегации предпочтений. Выборы по мажоритарным округам отражают предпочтения избирателей данного округа и уполномочивают депутатов выступать от имени данной

территории, тогда как наличие пропорциональной части позволяет определить порядок предпочтений всех жителей муниципалитета. Точно так же выборность мэра наделяет его мандатом выступать от имени всех жителей, тогда как конкурсная комиссия уполномочивает от имени входящих в ее состав представителей.

В-третьих, институты определяют наказание за невыполнение обязательств и систему мониторинга за их соблюдением. В случае с конкурсным главой города важны правила формирования конкурсной комиссии: если определяющий голос в ней имеют представители вышестоящих уровней власти (например, губернатора), значит, обязательства будут в первую очередь перед ними. Иными словами, институты задают характер подотчетности: по «вертикали» должностные лица муниципалитета могут быть подотчетны перед избирателями и органами власти уровнем выше; по горизонтали – перед друг другом (например, когда глава города избирается из числа депутатов местного совета); можно говорить и о «диагональной» подотчетности – перед заинтересованными группами, например бизнесом.

Таким образом, для исследования связи политических институтов и характера производства локальных публичных благ необходимо учитывать многообразие конфигураций институтов, обеспечивающих спрос и предложение на публичные блага, а также их разнообразные эффекты. Данные компоненты суммируются в единую аналитическую схему, которая предполагает, что органы муниципальной власти (глава и члены местного совета) реагируют на стимулы и ограничения, создаваемые основными конституентами: избирателями, высшими уровнями власти и группами интересов. Конституенты могут иметь разные предпочтения, а также способы их артикуляции и агрегации. Финальное решение по поводу конкретных параметров производства публичных благ (скажем, выделения средств на общественную безопасность или озеленение) происходит в результате взаимодействия (торга) административного и представительного органов на определенных аренах (рабочие группы, комитеты, комиссии, заседания совета).



### Аналитическая схема взаимодействия муниципальных органов власти и их конституентов по поводу распределения общественных благ

Данная схема позволяет сформулировать круг вопросов, на основе которых можно формировать эмпирическую стратегию<sup>24</sup>: на какие группы конституентов

<sup>2</sup> Мы намеренно опускаем здесь дебаты о степени автономии локального уровня власти в России, поскольку речь идет об общей схеме. С содержательной точки зрения даже при минимальном уровне автономии за аген-



ориентируется мэр и депутаты при принятии решений о распределении бюджетных средств, и как институты ориентируют их в этом выборе? Какой вектор в распределении публичных благ задают правила артикуляции и агрегации (например, наличие партисипаторных механизмов)? Как эти правила связаны с взаимодействием главы и депутатов совета (например, посредством стимулирования распределительных коалиций в совете)? Какие правила, принятые в данной юрисдикции по поводу производства и распределения публичных благ, принимаются во внимание, а какие – игнорируются? Кто обеспечивает мониторинг этих правил? За нарушение каких правил предусматривается наибольшее и неизбежное наказание?

Каждый из этих вопросов может быть задан в контексте конкретной конфигурации институтов и производства определенного вида публичного блага. К примеру, данную схему можно использовать для изучения принятых решений по поводу благоустройства в муниципалитетах с выборным или конкурсным механизмами формирования органов исполнительной власти. Априорное допущение о том, что конкурсный механизм, связывая главу муниципалитета с вышестоящими органами публичной власти, ведет к повышению объема и качества производства публичных благ может оказаться несостоятельным постольку, поскольку не учитывает роль сигналов, поступающих от других конститuentов (избирателей и групп интересов), взаимодействие с местным советом, а также механизмы обратной связи. Отсутствие прямых выборов мэра, к примеру, может привести к тому, что местное сообщество и группы интересов перестанут активно артикулировать свои предпочтения, либо выберут другую юрисдикцию. Также можно исследовать влияние наличия пропорциональной части на выборах в местные легистатуры, введение которых может изменить состав распределительных коалиций, лоббистский потенциал отдельных групп интересов, а также механизмы подотчетности.

При формировании эмпирической стратегии следующие проблемы являются наиболее серьезными: вложенность институтов друг в друга, их эндогенный характер, а также влияние контекстуальных факторов на процесс принятия политических решений. Вложенность институтов подразумевает, что правила, устанавливающие, например, распределение бюджетных средств, встроены в более широкую систему норм, которые определяют разграничение полномочий между уровнями власти, нормативы обеспечения отдельных видов полномочий, ход бюджетного процесса и его мониторинга и т.д. Акторы, вовлеченные в распределение публичных благ на локальном уровне, сталкиваются с множеством (зачастую противоречащих) стимулов и ограничений, определить приоритетность которых априори представляется нереальным. В этой связи Остром предлагает разделять правила на конституционные, коллективного выбора и операциональные (Остром, 2010). Конституционные определяют способ организации коллективных усилий, последние, в свою очередь, задают условия для принятия решений. На операциональном уровне управления ресурсами находятся повседневные практики – непосредственные вложения в производство того или иного вида публичного блага. Например,

тами муниципальной власти остается финальное решение о распределении ресурсов, вопрос состоит в балансе стимулов и ограничений для выбора конкретной стратегии действий.

в случае с благоустройством действия подрядных организаций по облагораживанию муниципалитета будут находиться на операциональном уровне, правила распределения бюджетных средств на данный вид деятельности относятся к уровню коллективных решений, а конституционные правила будут определять, кто и в каких ситуациях уполномочен изменять Бюджетный кодекс.

Однако если аналитически можно разделить ограничения, накладываемые различными видами правил, то на поведенческом уровне правила учитываются одновременно. Можно предположить, что те из них, исполнение которых и ведет к большим выгодам / за неисполнение которых налагаются большие санкции вместе с эффективной системой мониторинга будут играть приоритетное значение в процессе принятия решения. Например, правила, регулирующие бюджетный процесс, в таком случае будут иметь приоритет перед различного рода неформальными договоренностями о направлении расходования публичных финансов. Тем не менее, поскольку правила нижнего уровня привязаны к правилам верхнего, разделить их эффекты в некоторых случаях невозможно, в других – нецелесообразно.

Проблема эндогенности институтов формулируется как невозможность определить чистый эффект от введения определенных правил без учета взаимодействий на этапе их установления/изменения. Иными словами, поскольку стратегическое поведение индивидов подразумевает максимизацию собственной выгоды, а институты являются в определенной степени результатом такого поведения, так как позволяют преодолевать неопределенность и другие проблемы коллективных действий, тем самым – генерировать дополнительный доход, выбор конкретной конфигурации правил отражает интересы игроков (и косвенно – распределение власти и ресурсов между ними). Таким образом, характер распределения публичных благ будет в большей степени связан с предпочтениями доминирующей группы, нежели с конкретными правилами, которые, к тому же, могут меняться. Наконец, разнообразие ситуаций, в которых происходят решения по поводу распределения публичных благ на местном уровне, включая законодательные рамки, физические и социально-экономические характеристики муниципалитета, политический расклад и т.д., делает крайне трудной задачу сравнения (а значит – выявления более эффективных моделей) муниципалитетов между собой. Кроме того, дополнительной проблемой является доступность и качество статистической информации, которая также может быть крайне неравномерной (Шелудков и др., 2016).

\*\*\*

В данной статье мы рассмотрели проблемы дефиниции термина «локальные публичные блага», существующее состояние исследований по вопросу об эффектах политических институтов на производство и распределение общественных и общих благ на локальном уровне, предложили аналитическую схему исследования этих эффектов. Отдельным вопросом являются проблемы изучения институциональных эффектов: зачастую «сигнал» от воздействия институтов может быть довольно слабым по сравнению с другими факторами. Как и в примере в самом начале статьи, персональные характеристики могут играть большую роль, экономические факторы (например, источники и размер налоговых посту-

плений, параметры факторов производства, такие, как мобильность труда и т.д.) определяют границы производственных возможностей, равно как и формируют стимулы для распределительной политики. Тем не менее исследования в области политических институтов показывают, что политики руководствуются в своих решениях не только внутренними мотивами в условиях внешних ограничений, но и реагируют на стимулы, задаваемые «правилами игры». Эмпирическая стратегия изучения эффектов институтов на местном уровне должна фокусироваться на раскрытии этих правил, равно как и механизмов, обеспечивающих их применение/нарушение.

### **Финансовая поддержка**

Статья подготовлена в рамках проекта РФФИ №18-411-590012 «Политико-институциональные характеристики муниципалитетов и качество распределения публичных благ на местном уровне: опыт Пермского края».

### **Библиографический список**

- Борисова, Н.В. (2017). *Когда языки в огне: оспаривание языковых режимов как вызов балансу в межэтнических отношениях*. М.: Политическая энциклопедия. [Borisova, N.V. (2017) *When languages are on fire: contestation of the language regimes as a challenge to the balance in inter-ethnic relations* [Kogda yazyki v ogne: osparivanie yazykovykh rezhimov kak vyzov balansu v mezhethnicheskikh otноsheniyakh]. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya Publ. (In Russ.)].
- Витковская, Т.Б., (2014). Электоральные процессы в локальных сообществах в России: основные игроки на местных выборах и тенденции локальной политики. *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*, 3, сс. 22–32 [Vitkovskaya, T.B. (2014) 'Electoral processes in local communities in Russia: major players on the local elections and local policy trends' [Elektoral'nye protsessy v lokal'nykh soobshchestvakh v Rossii: osnovnye igroki na mestnykh vyborah i tendentsii lokal'noi politiki], *Review of Political Science*, 3(27), pp. 22–32. (In Russ.)].
- Витковская, Т.Б., Подвинцев, О.Б., (2014). Институциональный дизайн и модели власти как факторы успеха инкубентов на выборах глав МСУ (по материалам Пермского края, Кировской и Свердловской областей). *Вестник Пермского университета. Серия Политология*, 1, сс. 22–39 [Vitkovskaya, T.B., Podvintsev, O.B. (2014) 'Institutional design and models of power as factors of incumbents' success on local elections (Perm krai, Kirov and Sverdlovsk oblasts)' [Institutsional'nyi dizain i modeli vlasti kak faktory uspekha inkumbentov na vyborah glav MSU (po materialam Permskogo kraia, Kirovskoi i Sverdlovskoi oblastei)], *Review of Political Science*, 1, pp. 22–39. (In Russ.)].
- Остром, Э., (2010). *Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности*. М.: ИРИСЭН, Мысль [Ostrom, E. (2010) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*

- [Upravlyaya obshchim: evolyutsiya institutov kollektivnoi deyatel'nosti]. Moscow: IRISEN, Mysl' Publ. (In Russ.).]
- Панов, П. В. (2011). *Институты, идентичности, практики: теоретическая модель политического порядка*. РОССПЭН [Panov, P. V. (2011) *Institutions, identities, practices: a theoretical model of political order* [Instituty, identichnosti, praktiki: teoreticheskaya model' politicheskogo poryadka]. ROSSPEN Publ. (In Russ.)].
- Семёнов, А., Шевцова, И. (2016). Кто правит на местном уровне: сравнительный анализ корпуса глав муниципалитетов Пермского края и Республики Удмуртия. *Региональная политика-2016* / под ред. Д. Орлова. Москва: Грифон, 2017. С. 259–271 [Semenov, A., Shevtsova, I. (2016) 'Who rules at the local level: a comparative analysis of the corps of the heads of municipalities of the Perm krai and the Republic of Udmurtia' [Kto pravit na mestnom urovne: sravnitel'nyi analiz korpusa glav munitsipalitetov Permskogo kraia i Respubliki Udmurtiya] in Orlov, D. (ed.) *Regional Politics-2016*. Moscow: Grifon Publ., pp. 259–271. (In Russ.)].
- Шелудков, А. В., Рассказов, С. В., Фарахутдинов, Ш. Ф. (2016). *Сельские муниципалитеты юга Тюменской области: пространство, статистика, власть*. М.: Страна Оз [Sheludkov, A. V., Rasskazov, S. V., Farakhutdinov, Sh. F. (2016) *Rural municipalities of the south of the Tyumen oblast: space, statistics, governance* [Sel'skie munitsipalitety yuga Tyumenskoi oblasti: prostranstvo, statistika, vlast']. Moscow: Strana Oz Publ. (In Russ.)].
- Besley, T., Coate, S. (2003) 'Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach', *Journal of public economics*, 87(12), pp. 2611–2637.
- Booms, B. H. (1966) 'City governmental form and public expenditure levels', *National Tax Journal*, 19, pp. 187–199.
- Buckley, N., Garifullina, G., Reuter, O.G., Shubenkova, A. (2014) 'Elections, Appointments, and Human Capital: The Case of Russian Mayors', *Demokratizatsiya*, 22(1), pp. 87–116.
- Cornes, R., Sandler, T. (1996) *The theory of externalities, public goods, and club goods*. Cambridge University Press.
- Deacon, R. T. (2009) 'Public good provision under dictatorship and democracy', *Public Choice*, 139(1–2), pp. 241–262.
- Dur, R., Staal, K. (2008) 'Local public good provision, municipal consolidation, and national transfers', *Regional Science and Urban Economics*, 38(2), pp. 160–173.
- Lizzeri, A., Persico, N. (2001) 'The provision of public goods under alternative electoral incentives', *American Economic Review*, 91(1), pp. 225–239.
- Lowndes, V., Roberts, M. (2013) *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Macmillan International Higher Education.
- Marks, G., Hooghe, L., Schakel, A. H. (2008) 'Measuring regional authority', *Regional and Federal Studies*, 18(2–3), pp. 111–121.
- Olken, B.A. (2010) 'Direct democracy and

- local public goods: Evidence from a field experiment in Indonesia', *American political science review*, 104(2), pp. 243–267.
- Ostrom, E. (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2016) 'The comparative study of public economies', *The American Economist*, 61(1), pp. 91–107.
- Saha, S. (2011) 'City-level analysis of the effect of political regimes on public good provision', *Public choice*, 147(1), pp. 155–171.
- Stiglitz, J. E. (1977) 'The theory of local public goods' in Feldstein, M.S., Inman, R.P. (eds.) *The economics of public services*. London: Palgrave Macmillan, pp. 274–333.
- Tiebout, C. M. (1956) 'A pure theory of local expenditures', *Journal of political economy*, 64(5), pp. 416–424.
- Tsai, L.L. (2007) 'Solidary groups, informal accountability, and local public goods provision in rural China', *American Political Science Review*, 101(2), pp. 355–372.
- Van Dijk, F., Van Winden, F. (1997) 'Dynamics of social ties and local public good provision', *Journal of Public Economics*, 64(3), pp. 323–341.
- Westhoff, F. (1977) 'Existence of equilibria in economies with a local public good', *Journal of economic Theory*, 14(1), pp. 84–112.
- Williamson, O. E. (1996) *The mechanisms of governance*. Oxford University Press.
- Wooders, M. (1978) 'Equilibria, the core, and jurisdiction structures in economies with a local public good', *Journal of Economic Theory*, 18(2), pp. 328–348.

### Информация об авторах

*Семенов Андрей Владимирович* – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра сравнительных исторических и политических исследований, доцент кафедры политических наук ПГНИУ. E-mail: andrey-semenov@comparativestudies.ru (ORCID: 0000-0002-5127-4314. ResearcherID: C-5027-2013).

*Бедерсон Всеволод Дмитриевич* – кандидат политических наук, научный со-трудник Центра сравнительных исторических и политических исследований, доцент кафедры политических наук ПГНИУ. E-mail: vsbederson@gmail.com (ORCID: 0000-0002-8532-0032. ResearcherID: P-6817-2017).

*Шевцова Ирина Константиновна* – кандидат политических наук, директор Центра сравнительных исторических и политических исследований, доцент кафедры политических наук ПГНИУ. E-mail: irinashevtsova777@gmail.com (ORCID: 0000-0003-2605-2928. ResearcherID: S-8816-2018).

*Шкель Станислав Николаевич* – доктор политических наук, старший научный сотрудник Центра сравнительных исторических и политических исследований, профессор кафедры политических наук ПГНИУ, профессор кафедры политологии, социологии и связей с общественностью УГНТУ. E-mail: stas-polit@yandex.ru (ORCID: 0000-0002-0950-7436. ResearcherID: G-8498-2018).

Статья принята к печати: 15.10.2018

# **POLITICAL INSTITUTIONS AND PUBLIC GOODS PRODUCTION AT THE LOCAL LEVEL: ANALYTICAL FRAMEWORK**

**A. V. Semenov**

*Perm State University*

**V. D. Bederson**

*Perm State University*

**I. K. Shevcova**

*Perm State University*

**S. N. Shkel**

*Perm State University*

## **Abstract**

In this paper we examine the relations between political institutions and public goods production at the local level. Municipal budget, land, infrastructure, public security, and beautification are usually studied by economists; we propose an analytical framework that takes into account political factors, namely the influence of political institutions on production and distribution of public goods. Based on the literature on institutional analysis, this scheme makes it possible to identify incentives and constraints on both the demand and supply sides of local public goods provision along with the feedback loops (monitoring and accountability mechanisms). We also analyze the analytical problems emerging when studying the effects of political institutions, in particular, the nested nature of institutions, their endogenous character, and the role of contextual factors.

**Keywords:** public goods; municipal authorities; political institutions; local politics.