

УДК-324:352(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2020-4-62-75

ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ЛОЯЛЬНОСТЬ И КАЧЕСТВО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ В РОССИЙСКИХ МУНИЦИПАЛИТЕТАХ

Маргарита Завадская

*Европейский университет в Санкт-Петербурге и Александровский институт
Университета Хельсинки*

Аннотация

Несмотря на свою непродолжительную историю, местное самоуправление в России претерпело ряд драматических трансформаций – от стихийной децентрализации в 1990-е гг. до поэтапного встраивания в систему государственной вертикали с 2003–2006 гг. Несмотря на фактическую утрату политической и отчасти административной автономии, мы наблюдаем очень разное качество управления и предоставления публичных благ на местном уровне. Является ли это артефактом разнообразия ресурсов на местах, или политические стратегии глав все-таки имеют ограниченное значение? В какой мере качество предоставления публичных благ на местах действительно зависит от политической лояльности? С помощью Баз данных муниципальных образований (БДМО) Росстата с 2008 по 2017 гг. и данных Центральной избирательной комиссии (ЦИК РФ) в статье проанализированы индексы качества предоставления публичных благ, связь с думским голосованием в 2016 г. и бюджетной автономией муниципалитета.

Ключевые слова: качество предоставления публичных благ; местное самоуправление; главы муниципалитетов; электоральная мобилизация.

Введение

Весной 2019 г., Государственная дума РФ предложила ряд поправок в оценку эффективности работы глав муниципалитетов по аналогии с оценкой работы губернаторов и сделать это основанием для освобождения глав от занимаемой должности¹. В частности, перечень включал такие показатели, как доля выпускников средних школ, получивших аттестат, или соответствие образовательных программ государственным стандартам². Очевидно, что эти сферы находятся далеко за пределами контроля местных администраций. Как бы то ни было, идея введения перечня показателей эффективности встретила критику со стороны экспертного сообщества, и никаких юридических последствий на момент написания статьи не наступило.

До недавнего времени местные главы могли быть уволены только на основании решения суда, например, в случае нецелевого расходования бюджетных средств. По этому основанию была лишена должности мэр Петрозаводска Галина Ширшина из партии «Яблоко» с 2015 г.³. В целом, по данным Комитета гражданских инициатив около 15% глав завершают свою карьеру за решеткой⁴. Поэтому, с одной стороны, появление более гуманной опции освобождения от должности как будто бы решило проблему для федеральных и региональных управленцев. С другой, подобные решения подрывают саму суть местного самоуправления и окончательно оформляют встраивание местной власти в государственную вертикаль. Поправки в Конституции РФ летом 2020 г. обозначили общий курс в отношении ликвидации политической и управленческой автономии местной власти.

Существенную роль в фактической муниципальной автономии является собираемость местных налогов и собственная доходная база. Однако доля муниципальных бюджетов в консолидиро-

© Завадская М. А., 2020

¹ В Госдуме предложили разработать критерии оценки работы глав муниципалитетов (2019), *Парламентская газета*, 18 марта. URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-gosdume-predlozhili-razrabotat-kriterii-ocenki-raboty-glav-municipalitetov.html> (дата обращения: 03.10.2019).

² Ходыкин, М. (2019) 'Несостоятельный муниципалитет', *Expert ONLINE*, 25 марта. URL: <https://expert.ru/expert/2019/13/nesostoyatelnyj-munitsipalitet/> (дата обращения: 03.10.2019).

³ Суд признал законной отставку мэра Петрозаводска Галины Ширшиной (2016), *RBC.ru*, 21 January. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/56a0a61a9a7947b196a9e34a> (дата обращения: 03.10.2019).

⁴ Гринева, Д., Коротева, П., Максимов, А., Соснин, Д., Трудолюбов, А. (2019) Особенности ротации корпуса мэров в современной России, Доклад (Москва, Комитет гражданских инициатив). URL: <https://komitetgi.ru/analytics/4102/>.

ванном бюджете РФ составляет около 10%, в то время как самые собираемые налоги в муниципалитетах не остаются. Таким образом, очевидно, что источники управленческой и финансовой автономии, не говоря о политической, находятся в дисбалансе относительно ожидаемой эффективности управления и качества предоставления благ на местах. Отсюда возникает вопрос, как в условиях централизации управления и сокращения ресурсной базы возможно поддержание приемлемого качества публичных благ.

Местное самоуправление претерпело драматические трансформации с начала 1990-х гг. в результате стихийной и неравномерной децентрализации управления вплоть до «реформы Козака» в 2003–2006 гг., которая с одной стороны, заложила институциональные основы и упорядочила функционирование МСУ, с другой, заложила диспропорциональный объем полномочий и ресурсной базы муниципалитетов (Gel'man and Ryzhenkov, 2011, Туровский, 2015). С середины 2000-х гг. местное самоуправление привлекает меньше внимания, особенно после консолидации режима электорального авторитаризма (Golosov, 2011). Большинство исследований сосредоточено на последствиях введения института «сити-менеджера», а с 2014 г. – на введении конкурсных комиссий по назначению глав муниципалитетов. Общим местом данных исследований является то, что фактический отказ от прямых выборов глав ведет к смещению управленческих стимулов и изменению пула рекрутирования кандидатов таким образом, что вертикальная административная подотчетность сменила электоральную и главы стали в большей мере избегать рисков (Buckley et al., 2014).

Как правило, отсутствие электоральной конкуренции негативно сказывается на качестве предоставляемых благ и управлении, однако результаты исследования Бакли и Ройтера (2019) показывают, что способность обеспечивать электоральную поддержку увеличивает приток субсидий и трансфертов из центра, что должно положительно влиять на качество управления на местах. Продолжая эту логику, выборные главы могут испытывать дополнительные сложности с встраиванием в управленческие практики и выстраиванием кооперации с вышестоящими уровнями власти. Последнее также может нелучшим образом сказаться на качестве предоставления благ в муниципалитете, особенно в условиях конфликта и взаимного саботажа. Исходя из этого, возникает вопрос: в какой мере качество предоставления публичных благ на местах действительно зависит от политической лояльности? Действительно ли способность мобилизовать политическую поддержку вознаграждается дополнительными ресурсами и, следовательно, расширенными возможностями обеспечивать более высокое качество управления?

Большинство исследований о качестве управления или «достойном правлении» в России, как правило, сосредоточено либо на федеральной повестке, либо на конкретном политическом курсе. (см. Taylor, 2011, Gel'man, 2016). Исследования субнационального уровня ориентированы на электоральную и партийную политику, а также отношения между элитами и бизнесом (Reuter and Robertson, 2012, Sharafutdinova and Steinbuks, 2017). Ряд исследователей утверждают, что феномен политически обусловленных трансфертов и иных выплат наблюдался на федеральных выборах в 1990-е гг. (см. Treisman, 1999), а паттерны федеральных трансфертов в регионы стали гораздо менее очевидными в 2000-е гг. (Стародубцев, 2014). Однако на сегодняшний день мы не располагаем исследованиями на муниципальном уровне, за исключением нескольких работ (Зуйкина и Панов, 2013, Зуйкина, 2014, Гилев и Шевцова, 2019). Такой дефицит исследований обусловлен не в последнюю очередь сложностью сбора надежных и сопоставимых данных. В настоящей статье представлены результаты анализа описательной статистики (временные ряды и совместные распределения) с целью оценить разнообразие качества предоставления публичных благ на местном уровне в РФ в максимально доступном количестве регионов и их зависимости от бюджетной автономии и итогов голосования за партию «Единая Россия» на думских выборах 2016 г. и президентских 2018 г. Данный анализ носит «разведывательный» характер и в дальнейшем будет экстраполирован на другие электоральные циклы.

Основным источником данных для анализа стала База данных муниципальных образований (БДМО) Росстата, которая содержит информацию обо всех муниципалитетах с 2008 по 2017 гг. – 22 923 муниципалитета, из них 535 городских округов и 1 823 муниципальных района. Эти данные были объединены с данными Центральной избирательной комиссии (ЦИК РФ) в разрезе голосования в соответствующих муниципалитетах.

Местное самоуправление и качество публичных благ: теоретические ожидания

Несмотря на свою непродолжительную историю, местное самоуправление в России претерпело ряд драматических трансформаций – от стихийной децентрализации в 1990-е до поэтапного встраивания в систему государственной вертикали с 2003–2006 гг. Основной проблемой функционирования МСУ в России является несоответствие объема полномочий и ресурсной базы, необходимой для обеспечения этих обязательств (Гельман и др., 2002, Зуйкина, 2014, Туровский, 2015, Чирикова и Ледаев, 2017). Политическое выживание глав городов непосредственно связано с тем, каким институциональным способом они оказались на данной должности (выборы, конкурсная комиссия или назначение), профессиональным бэкграундом (Buckley et al., 2014) и прошлыми траекториями регионального политического режима (Golosov et al., 2016). Однако, несмотря на фактическую утрату политической и отчасти административной автономии, мы наблюдаем очень разное качество управления и предоставления публичных благ на местном уровне. Хотя предыдущие исследования утверждают, что ликвидация политической конкуренции неизбежно ведет к падению качества управления, поскольку главы становятся подотчетны вышестоящим уровням власти, а не избирателям. Является ли это артефактом разнообразия ресурсов на местах, или политические стратегии глав все-таки имеют ограниченное значение?

Корреляты «достойного правления»

Предоставление публичных благ является одним из ключевых элементов «достойного правления» или good governance. На сегодняшний день существует внушительный объем исследований governance из различных дисциплинарных и теоретических перспектив. Однако, так или иначе, многие сходятся на том, что непредвзятость (impartiality) институтов является одним из основных критериев качества управления или «достойного правления», которая имеет долгосрочные положительные эффекты на функционирование бизнеса и экономический рост (Nistotskaya and Shakhunova, 2018). Непредвзятость обеспечивает равный доступ всех граждан независимо от их принадлежности к той или иной социальной группе к публичным благам и услугам. Противоположностью такому режиму предоставления благ являются коррупция, клиентелизм, nepotism, патронаж и дискриминация, которые являются следствием партикуляристского подхода к режиму доступа к благам (Rothstein, Teorell, 2008: 169). Более того, качество управления не всегда следует из достаточной ресурсной обеспеченности. Более бедные муниципалитеты могут придерживаться универсалистского или непредвзятого подхода в распределении немногочисленных благ, в то время, как богатые по-прежнему партикуляристски распределять ресурсы, которых в изобилии. Поэтому качество институтов по-прежнему имеет значение даже в условиях ресурсной обеспеченности.

Если позволить себе грубо обобщить существующие теории, объясняющие качество управления и предоставления благ, в частности, то можно выделить три направления. Первое объединяет теории, подчеркивающие роль особенностей социальных связей в местных сообществах. А именно, деперсонализированного доверия и социального капитала для становления достойного правления (Putnam et al., 1994, Rothstein, 2005). Характер социальных связей, доминирующий в местных сообществах, играет роль посредника в работе беспристрастных институтов и универсалистских норм. Особый тип социального капитала, который связывает местную власть с местным сообществом. Укорененность местных глав в локальную жизнь делает их в большей степени подотчетными и видимыми (Tsai, 2007, Persson and Zhuravskaya, 2016). Однако, некоторые типы укорененности (bonding capital) имеют «темную сторону» и могут усиливать кооперацию между главами и местными бизнес-элитами в партикуляристских целях (Mattingly, 2016, Libman, Kozlov, Schultz, 2012, Sharafutdinova and Steinbuks, 2017). Поэтому коалиции местных предпринимателей и администраций могут предотвратить захват институтов государством, однако не спасают от предвзятого и неэффективного распределения ресурсов (Libman, Kozlov, Schultz, 2012). Второе направление указывает на важность управленческих стратегий и персональных характеристик глав, включая их навыки и управленческий опыт (Besley et al., 2011, Buckley et al., 2014), включенность в те или иные группы интересов (Hodler and Raschky, 2014), а также стиль (Easterly and Pennings, 2016, Kozlov, Libman, Schultz, 2018). Эти характеристики могут в той или иной степени сыграть роль в обеспечении качества управления независимо от институциональной среды. Третье направление подчеркивает значимость баланса политических сил. Так, был обнаружен положительный эффект ротации элит на качество предоставления благ (Libman and Obydenkova, 2014, Grzymala-Busse, 2007). Однако каузальный механизм несколько сложнее: техническая ротация и ротация посредством демократической конкуренции имеют различные

последствия, также эффект конкуренции является нелинейным, то есть слишком много ротации тоже имеет негативные последствия (Lindberg, 2010, Nye and Vasilyeva, 2015).

Особняком стоят исследования, посвященные эффективности управления в условиях авторитарных режимов (Libman and Rochlitz, 2019). Существует консенсус, что отсутствие открытой конкуренции в целом пагубно сказывается на качестве предоставления благ и услуг. Однако существует и ряд исключений: так, авторитарные режимы эффективнее справляются с такими проблемами, как, например, распространение туберкулеза в бедных регионах (Rosenberg et al. 2018). Впрочем, по меткому выражению Д. Родрика: «на одного Ли Куан Ю приходится много Мобуту» (Rodrik 2000). Эффективные авторитарные режимы – это скорее исключение, нежели правило.

Проблема двойной подотчетности

Низкое качество предоставления благ в российских регионах традиционно объясняется дефицитом горизонтальной подотчетности (Reuter and Robertson, 2012), неэффективными институтами (Gel'man, 2015), распространенностью патрон-клиентских отношений и коррупции (Ледяев и Чирикова, 2017). В то же время, именно вовлечение местных управленцев в систему неформальных отношений зачастую вносит вклад в увеличение бюджетных трансфертов, грантов и иных ресурсов, что потенциально расширяет возможности для обеспечения работы муниципальных служб: эффективные в сложившихся условиях местные боссы лоббируют ту или иную повестку (Sharafutdinova and Turovsky, 2017) и демонстрируют способность обеспечивать необходимый уровень электоральной поддержки в региональных администрациях (Golosov, 2011, Reuter et al., 2016, Гилев, Семенов, Шевцова, 2017).

Проблема двойной подотчетности указывает на двойственную позицию местных глав между местным населением (электоратом в случае сохранения прямых выборов) и губернаторами. В случае губернаторов система стимулов очевидна – они фактически выполняют роль управленцев и подотчетны только перед Москвой, а вот с местным уровнем ситуация менее очевидна, поскольку размер муниципалитетов существенно сокращает дистанцию между главами и населением. Разумеется, вертикальная подотчетность играет наиболее важную роль в определении управленческих и политических стратегий глав. Поэтому предоставление голосов на федеральных выборах – это часть командной работы, которую местные главы вынуждены выполнять вместе с губернатором. С другой стороны, когда главы не способны или не желают обеспечивать «сверхъестественную» явку на выборах, у них остается опция поддерживать относительно приемлемый уровень качества управления на местах (Nye and Vasilyeva, 2015). В редких случаях, эта стратегия является первичной. Однако она является реализуемой только в условиях относительной бюджетной и ресурсной автономии. Как правило, здесь речь идет о городах. При этом стоит подчеркнуть разницу в качестве управления по причине хронического дефицита бюджетных и иных ресурсов от просто неэффективного управления. А подавляющее число муниципалитетов в России находятся в состоянии технической невозможности полностью отвечать по своим обязательствам, что зачастую приводит к делегированию полномочий на вышестоящий уровень или укрупнению муниципалитетов. Поэтому крайне важно учитывать обеспеченность и бюджетную автономию муниципалитета, прежде чем оценивать иные характеристики, влияющие на качество предоставления благ.

Для понимания работы местных глав также важно понимать институциональные условия принятия решений, имплементации и контроля над их исполнением. Комплекс нормативных актов, а также контрольно-надзорных органов, которые постоянно сопровождают работу любого чиновника, включая муниципального, как правило, ликвидируют стимулы к любым инновационным практикам на местах (Gilev and Dimke, 2020). Например, применение федерального законодательства, регулирующего закупки на бюджетные средства, скорее наносит больше урона, нежели пользы в борьбе с коррупцией. А обилие и дублирование большинства процедур приводит к тому, что любое нетиповое решение неизбежно нарушит ту или иную норму, которые часто противоречат друг другу (Панях, 2013). Таким образом, стратегия минимизации рисков и избегание ответственности – наилучшая для политического выживания глав, и являющая себя либо в фактическом бездействии, либо в реализации только тех указаний, которые одобрены региональным руководством. Обеспечение электоральной поддержки, как предполагается в этой статье, также входит в пакет указаний из региональных администраций.

Обеспечение голосов на местах, порой, также может являться задачей, сопряженной с рядом транзакционных и прямых издержек – организация информационной кампании, оповещение руководителей подразделений и крупных предприятий, контроль над обеспечением явки и т.д. Потенциально эти издержки могут покрываться из дискреционных фондов глав, которые могут сокращать до-

полнительные средства на улучшение услуг и благ. Подрывает ли дополнительные усилия по обеспечению политической лояльности качество управления или же, наоборот, окупается *post factum* – вопрос эмпирический.

Опираясь на эти рассуждения, сформулируем следующие гипотезы:

H1: Большая бюджетная автономия ассоциируется с более высоким качеством предоставлением благ на местах (*является необходимым, но недостаточным условием*).

H2: Большее давление по обеспечению голосов и явки на местах негативно сказывается на качестве предоставления благ.

H3: Качество публичных благ на местах будет ниже даже при условии относительно высокой бюджетной автономии.

В таблице представлена схема теоретических ожиданий относительно совместных эффектов вертикальной подотчетности в виде обеспечения электоральной поддержки и бюджетной автономии.

Ожидаемое качество предоставления публичных благ

| Бюджетная автономия | Обеспечение электоральной поддержки | |
|---------------------|-------------------------------------|---------------|
| | <i>Высокая</i> | <i>Низкая</i> |
| <i>Высокая</i> | Среднее | Высокое |
| <i>Низкая</i> | Низкое | Низкое |

Данные

Федеральный центр предпринимал несколько попыток упорядочить мониторинг эффективности управления на местах в частности, на основе данных официальной статистики БДМО. Мы воспользовались данными перечнями показателей с целью сконструировать показатели эффективности с учетом того, что обычно учитывается в аналогичных показателях в других странах. С одной стороны, такой подход позволяет нам взглянуть на эффективность муниципалитетов «глазами государства». С другой, сделать результаты анализа сопоставимыми с аналогичными исследованиями в иных страновых контекстах, поскольку перечень публичных благ зачастую пересекается от страны к стране.

Первая попытка составить перечень таких показателей произошла в 2008 г. Указом Президента №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», где Росстату надлежало собрать ряд новых показателей о муниципалитетах. Перечень включил такие показатели, как состояние малого и среднего бизнеса, дорог, транспорта, жилищного фонда, потребления электроэнергии, налоговых поступлений, а также организации досуга дошкольников. Всего 14 показателей, два из которых включали «удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных)» и «результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и иными организациями, расположенными на территориях соответствующих муниципальных образований и оказывающими услуги в указанных сферах за счет бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований» (пп. 13 и 14 Указа). Последние показатели никогда не были официально опубликованы на ресурсах Росстата или иных правительственных агентств, в то время, как остальные показатели в том или ином объеме находятся в открытом доступе.

В 2012 г. перечень был дополнен Постановлением Правительства №1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года №607...» и стал включать 27 показателей, расчетные формулы и рекомендации. Перечень делит показатели на 9 сфер: экономическое развитие, дошкольное, основное и дополнительное образование, культура, досуг, спорт, жилищно-коммунальное хозяйство, потребление энергии и собственно качество управления. В соответствии с постановлением губернаторы ежегодно отчитываются о состоянии местного самоуправления и предоставляют оценки эффективности Администрации президента.

Для ответа на поставленный исследовательский вопрос я использовала доступные показатели в соответствии с данным перечнем из БДМО. Однако важно отметить, что показатели зачастую отсутствуют для некоторых регионов, муниципалитетов и даже за целые временные промежутки. Объем пропущенных данных достаточно велик и, вероятно, неслучаен, для использования техник множественного случайного восстановления данных (*multiple imputation*). Итого, на момент 2017 г. база данных содержит данные о 22 923 муниципалитетах, из них 1 823 муниципальных района, 535 город-

ских округа, 267 межгородских территорий и 20 298 городских и сельских поселений. В данном анализе автором используются данные только для муниципальных районов и городских округов, поскольку информация о сельских поселениях зачастую отсутствует. Для описания трендов автор опирался на данные за 2008–2017 гг.

Для операционализации бюджетной автономии были взяты две переменные – доля субсидий (тип трансфертов, который не зависит от численности населения и допускает большую степень дискреции при использовании данных средств) и пропорция собственных доходов (гранты и налоговые поступления) относительно размера бюджета. Вторая мера учитывает доход бюджета от местных налоговых поступлений, которые могут быть израсходованы по усмотрению местных властей. Я также учитываю общий размер муниципального бюджета, который включает иные типы доходов (например, дотации и субвенции, которые могут быть потрачены только на конкретные нужды). Различая общий размер доходной части бюджета от доли дискреционных фондов, можно оценить, в какой степени качество предоставления публичных благ является функцией от общей обеспеченности и относительной гибкости в расходовании средств.

Данные БДМО были объединены с результатами думского голосования в 2016 г. на уровне соответствующих муниципалитетов. Доля голосов и явка в контексте данного анализа отражают не столько политические предпочтения избирателей, сколько мобилизационные возможности местных администраций. Данный подход имеет ряд серьёзных ограничений. Во-первых, он не позволяет эксплицитно отделить истинную электоральную поддержку от мобилизованной. Более того, граница между этими понятиями бывает весьма размытой. Проблема различения истинного голосования и фальсифицированного в целом едва ли может быть полностью эмпирически решена. Во-вторых, явка не всегда является результатом мобилизационных усилий администраций. Однако аномально высокая явка, как правило, всегда является следствием намеренных усилий со стороны властей, в том числе и местных (Saikkonen and White, 2020).

Качество предоставления публичных благ: анализ

Для операционализации данного показателя был рассчитан взвешенный индекс, который включает доступные показатели БДМО. Перечень индикаторов короче, нежели тот, что указан в нормативных актах. Это обусловлено отсутствием данных показателей в открытом доступе. Ряд показателей невозможно было учесть по причине обилия пропущенных значений и(или) неудовлетворительного качества данных (ошибки ввода, неправдоподобные значения, выходящие за пределы допустимого диапазона значений и т.д.). В итоге было выбрано пять переменных, по которым доступно максимальное количество наблюдений:

1. Качество дорог местного значения (доля дорог, не нуждающихся в ремонте).
2. Доступ к дошкольному образованию: доля детей в возрасте от 1 до 6 лет, зарегистрированных в местных детских садах в общей численности детского населения муниципалитета).
3. Качество дошкольной инфраструктуры (доля детских садов, не требующих капитального ремонта в общем количестве детских садов).
4. Количество муниципальных библиотек.
5. Качество жилищного фонда (доля людей, улучшивших свои жилищные условия в общей численности нуждающихся в этом).

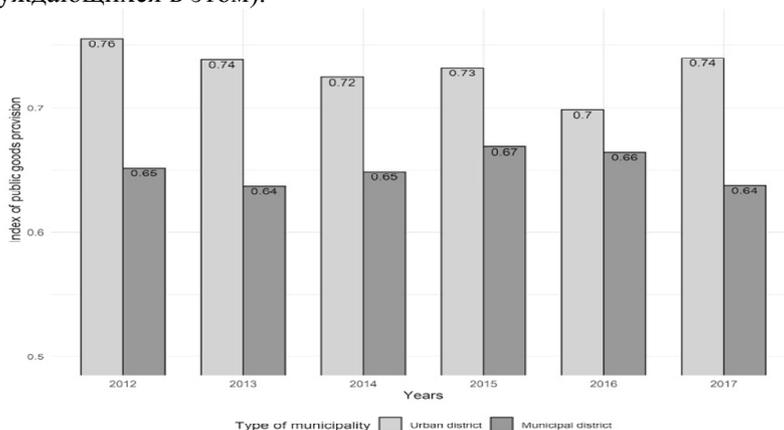
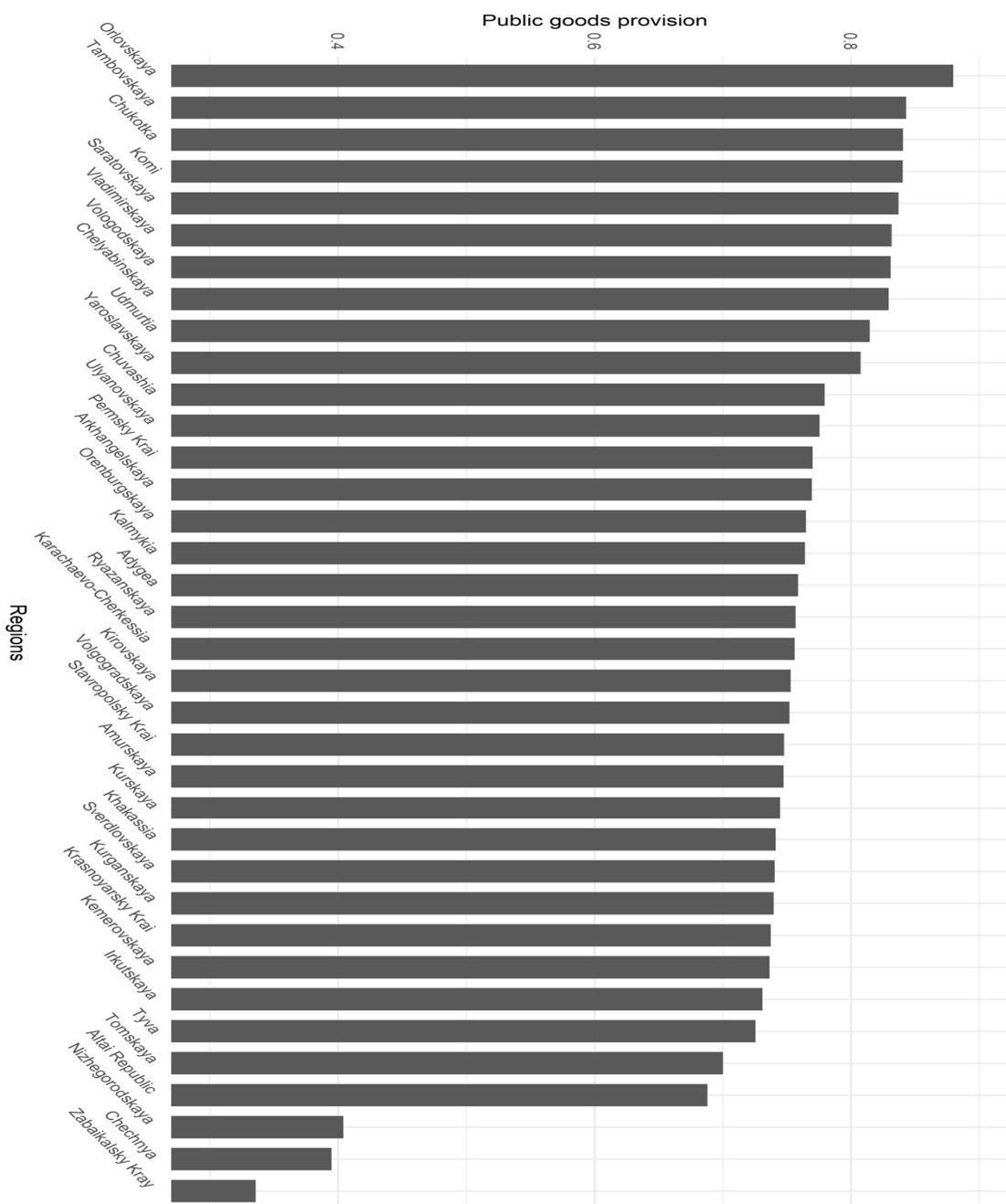


График 1. Динамика индекса качества предоставления публичных благ с 2012–2017 гг.

Данные показатели были объединены с помощью эксплораторного факторного анализа¹ для каждого года наблюдений. Итоговый индекс варьирует от 0 до 1, где наименьшее значение соответствует наихудшему качеству предоставления публичных благ.

На графике 1 представлены динамика индекса с 2012 по 2017 гг. Среднее значение индекса не претерпело значительных изменений за наблюдаемый период. Наименьшее значение 0.7 наблюдалось в 2016 г., наивысшее 0.76 в 2012 г. Значение индекса ниже в муниципальных районах, чем в городах. Любопытно, что в 2015–2016гг. средние значения индекса для городов и районов оказались максимально близки. Вероятно, это следствие сокращения ресурсных возможностей городов, после кризиса осени 2014 г. и выравнивающей политики на уровне муниципальных районов. К 2017 г. разрыв восстановился. В региональном разрезе разнообразие значений гораздо больше (см. График 3). Верхняя пятерка городов в 2017 г. включает Тюмень, Уфу, Воронеж и Калугу (города федерального значения и их муниципалитеты исключены из анализа). Пятёрка худших – Махачкала, Казань и Рязань. Стоит отметить, что ежегодные рейтинги достаточно волатильны, т.е. лидеры и аутсайдеры меняются достаточно стремительно.



¹ Подробности расчета индекса доступны по запросу.



График 2-3. Индекс качества предоставления публичных благ в городах (2) и муниципальных районах (3) за 2017 г.

Рейтинг регионов за 2017 г. для муниципальных районов представлен на графике 5. В 2017 г. лидерами оказались муниципальные районы Чукотки, Владимирской и Челябинской области, а аутсайдерами – Забайкальский край, Чеченская республика и Ульяновская область. Примечательно, что рейтинги городов и районов не совпадают, за исключением списка аутсайдеров.

Совместное распределение доли голосов за «Единую Россию» в 2016 г. и значением индекса качества публичных благ также не демонстрирует очевидных паттернов (H2). Ряд наблюдений существенно выпадает из общего порядка наблюдений – несколько муниципальных районов Забайкальского края, а также Нижегородской, амурской и Курской области. Чеченская республика отделилась в наблюдениях с аномально высокой долей голосов. Однако для городов связь выглядит более отчетливой: более высокие значения индекса скорее отрицательно связаны с долей голосов за «Единую Россию». Для муниципальных районов связь еще менее очевидна, но все же имеет отрицательное значение. Интерпретировать эти результаты можно двояко: высокие электоральные показатели в некоторой степени избавляют местные администрации от необходимости обеспечивать более высокое качество управления или же, напротив, неспособность обеспечивать минимальное качество благ на местах компенсируется электоральной мобилизацией.

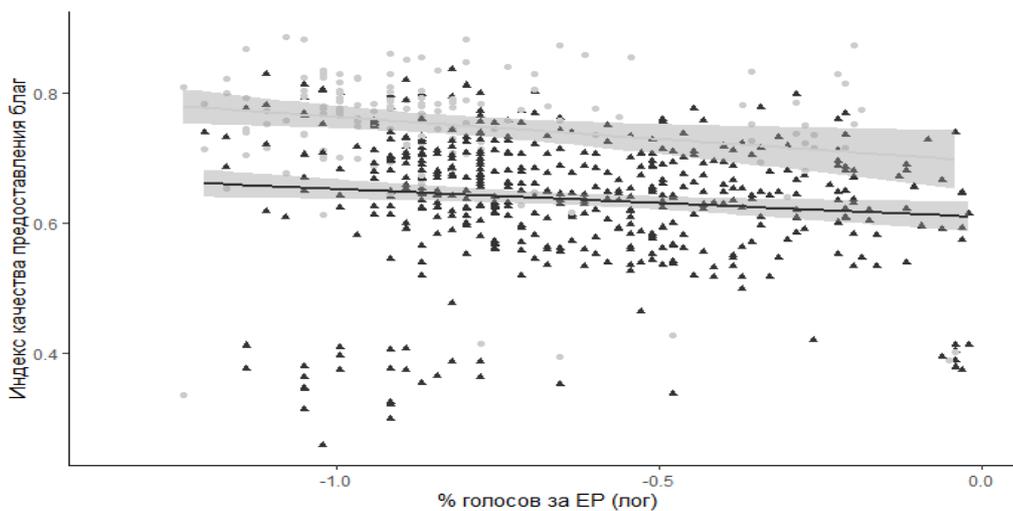


График 4. Качество предоставления публичных благ и голосование за «Единую Россию» (2016 г.) (светлым отмечены города, темным – муниципальные районы)

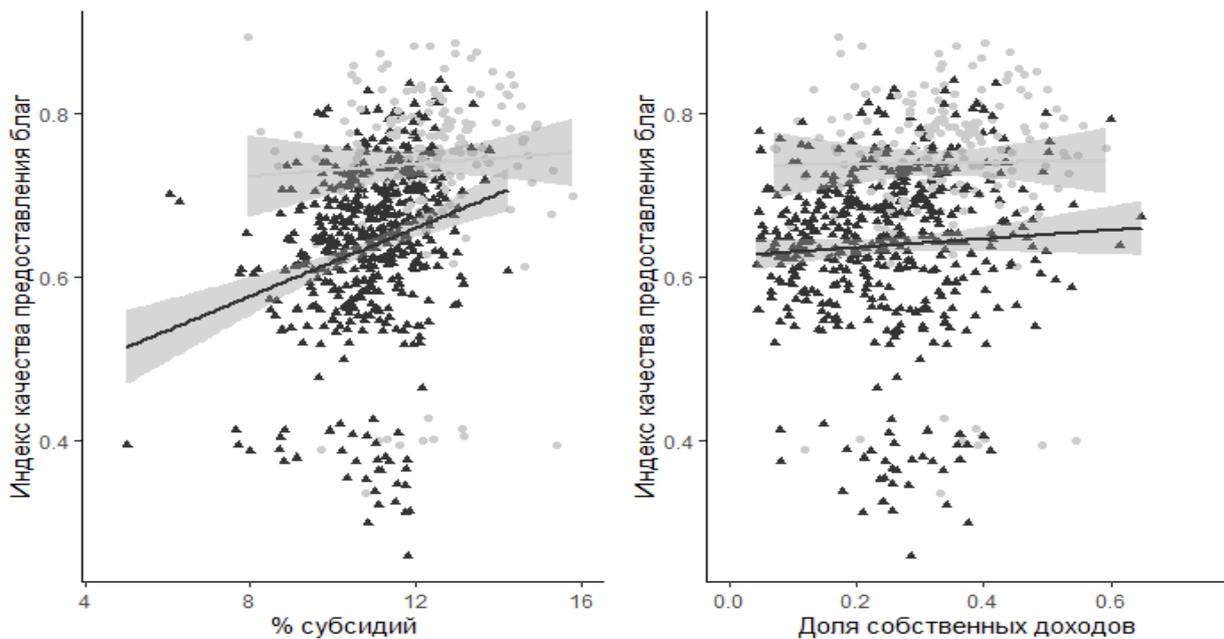


График 5. Качество предоставления публичных благ и доля субсидий (логарифмированный показатель) и доли собственных доходов (светлым отмечены города, темным – муниципальные районы)

Доля субсидий слабо, но положительно связана с индексом качества благ, связь особенно сильна для муниципальных районов (H1). Для городов связь фактически отсутствует. При этом эффект субсидий на качество благ нелинейный и ослабевает по мере увеличения субсидий (убывающая отдача). Связь с долей собственных доходов еще более слабая, но для муниципальных районов все еще имеет положительный наклон. По-прежнему мы наблюдаем аналогичный кластер из бедных муниципалитетов с низким качеством предоставления благ – Забайкальский край, Курская, Амурская и Нижегородская области. Иными словами, наличие «свободных» средств – необходимое, но отнюдь не достаточное условие для улучшения качества услуг и благ. Эффекты субсидий среди бедных муниципальных районов сильнее, чем для в среднем более обеспеченных и автономных городов.

Таким образом, субсидии способствуют улучшению ситуации в более бедных муниципальных районах, а вот большая доля голосов за «Единую Россию» как будто бы отрицательно сказывается на качестве предоставления благ. При этом если бы на местном уровне работали механизмы вознаграждения за политическую лояльность, то эффект голосования должен быть, напротив, положительным. Однако коэффициент корреляции Спирмена между долей голосов за «Единую Россию» в 2016 г. и логарифмированной долей субсидий в следующем 2017 г. составляет -21% ($p = 0.00$). Вопреки ожиданиям, доля субсидий в местных бюджетах как будто бы становилась меньше с каждым дополнительным голосом за «Единую Россию». Однако едва ли это означает, что более лояльные муниципалитеты «наказывают» сокращением субсидий. Во-первых, едва ли абсолютный размер субсидий сокращается, скорее в более лояльных муниципалитетах размер бюджета несколько больше и доля субсидий в нем становится менее заметной. Во-вторых, субсидии не включают в себя так называемые ИМБТ или иные межбюджетные трансферты, которые также могут служить инструментом вознаграждения. В-третьих, обеспечение голосов не ведет к дополнительным трансфертам, а позволяет избежать санкции со стороны региональной администрации. Наконец, уровень контроля региональной администрации над разными муниципалитетами может существенно отличаться. Вероятно, разнонаправленный эффект предоставления голосов и обеспечения качества предоставления благ является результатом того, что электоральная лояльность не вознаграждается дополнительными ресурсами на местном уровне, которые в дальнейшем могли бы быть потрачены на улучшение качества управления.

Как меняется качество предоставления благ в зависимости от политической лояльности в наиболее и наименее обеспеченных муниципалитетах (H3)? На графике 6 слева отображены муниципалитеты с минимальной долей бюджетной автономии (нижний квартиль – 25% самых зависимых, измеренных через долю собственных доходов) и справа – с максимальной (верхний квартиль – 25% самых автономных). Среди наиболее зависимых городов каждые дополнительные 10% за «Единую Россию» снижают в среднем значение индекса качества предоставления благ на 0.14 пункта ($p=0.00$). Эффекта для муниципальных районов нет. Среди самых автономных качество предоставления благ снижается у муниципальных районов в среднем на 0.24 пункта, однако этот эффект статистически не значим ($p=0.28$). Связи среди автономных городов не обнаружено. Таким образом, усилия по мобилизации голосов не увеличивают бюджетные возможности улучшать качество предоставления благ. Более того, при определенных условиях, даже наносят опосредованный ущерб качеству управления наименее автономным городам и, возможно, наиболее автономным муниципальным районам. Качество предоставления благ в наиболее богатых городах в наименьшей степени зависит от электоральной динамики. H1 мы не можем назвать частично подтвержденной, так как наличие дискреционных ресурсов действительно несколько улучшает перспективы более «достойного правления», однако связь слабая и нелинейная. H2 можно считать подтвержденной, поскольку значимая (хотя и слабая) негативная связь была обнаружена для обеих категорий муниципальных образований. Наконец, H3 также подтвердилась лишь частично, поскольку «понижающий эффект» обнаружен только для наиболее зависимых городов и, возможно, наиболее автономных муниципальных районов.

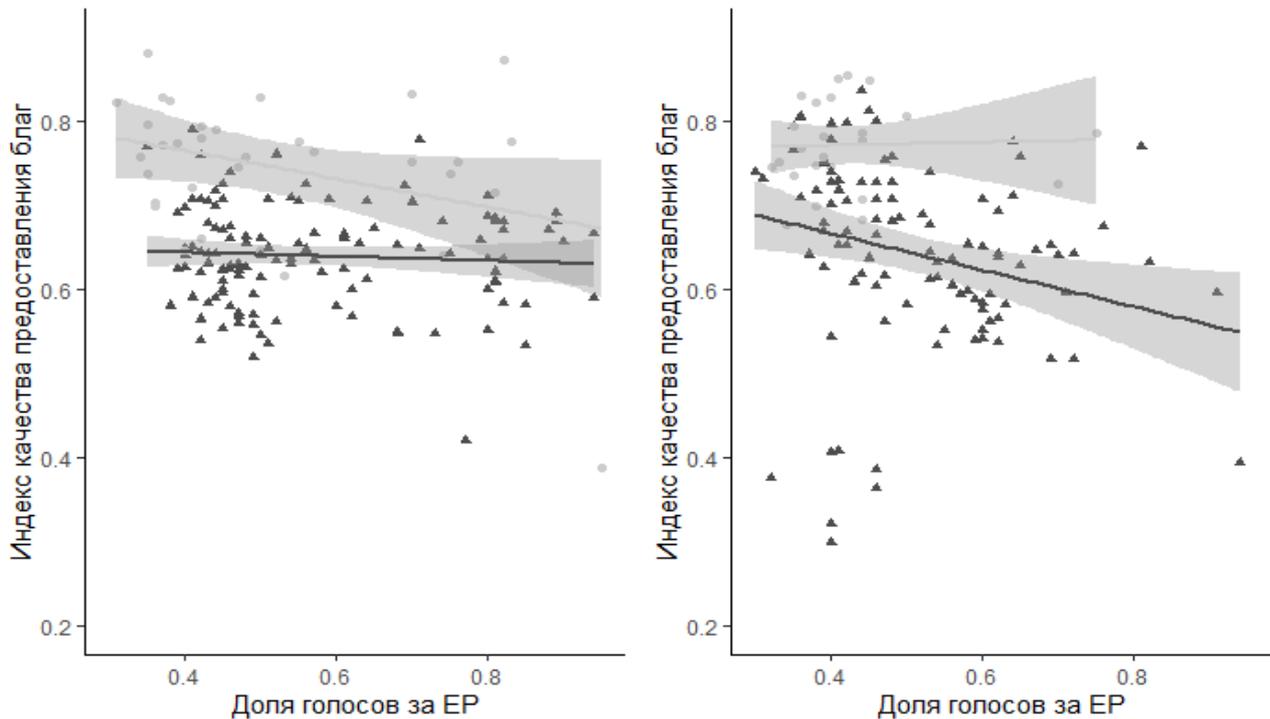


График 6. Качество предоставления публичных благ и доля голосов за «Единую Россию» (25% самых финансово несамостоятельных муниципалитета vs. 25% самых автономных)

Выводы

Несмотря на продолжающуюся централизацию управления, исследователи по-прежнему наблюдают впечатляющую и до сих пор недостаточно объясненную вариацию как в форматах политической конкуренции, так и управленческих практик в регионах, тем более на местном уровне. Фактическая ликвидация прямых выборов после 2012–2014 гг. принципиально изменила формат подотчётности местных глав. Вместе с тем, муниципальные администрации оказываются в условиях «зарегулированности» рутинных управленческих действий и хронической нехватки ресурсов. Вместе с тем, некоторым муниципалитетам удается поддерживать приемлемое качество управления и предоставления публичных благ и услуг. Наличие «хороших яблок на плохом дереве» остается загадкой, требующей более детального анализа и привлечения дополнительных данных. Однако результаты данного «разведывательного» анализа уже указывают на ряд закономерностей: 1. Сильная связь между бюджетной самостоятельностью и качеством управления отсутствует (необходимое, но недостаточное условие). 2. Обеспечение голосов не ведет к привлечению дополнительных ресурсов на места и с большой вероятностью даже может отвлекать дефицитные средства и человеческие ресурсы для технического обеспечения этой лояльности. 3. Остались за кадром исследования причинно-следственные механизмы, связывающие обеспечения электоральной поддержки, способность привлекать дополнительные средства и качество управления. Данный анализ, безусловно, не является исчерпывающим и лишь приоткрывает возможности для более масштабного и систематического анализа функционирования муниципальной власти в условиях меняющегося политического режима. Дальнейшие исследования должны включать различные типы межбюджетных потоков, уровни выборов и несколько электоральных циклов.

Финансовая поддержка

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект 20-011-00600 А «Слуги двух господ»: факторы политико-управленческой автономии российских муниципалитетов в 2012–2019-е гг.».

Библиографический список

- Гельман, В., Рыженков, С., Белокурова, Е., Борисова, Н. (2002) *Автономия или контроль. Реформа местной власти в городах России*. Санкт-Петербург: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге. [Gel'man, V., Ryzhenkov, S., Belokurova, E., Borisova, N. (2002) *Autonomy or control. The Reform of the Local Power in Russian cities* [Autonomija ili kontrol'. Reforma mestnoj vlasti v gorodah Rossii]. SPb: Izdatel'stvo Evropejskogo universiteta v Sankt-Peterburge. (In Russ.)].
- Гилев, А. В., Семенов, А. В., Шевцова, И. К. (2017) «Политические машины» и их «водители»: электоральное администрирование на местном уровне», *Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз»*, 3 (86). [Gilev, A. V., Semenov, A. V., Shevcova, I. K. (2017) "Political Machines" and their "Drivers": Electoral Administration at Local Level' [Politicheskie mashiny' i ih «voditeli»: jelektoral'noe administrirovanie na mestnom urovne], *Zhurnal politicheskoy filosofii i sociologii politiki «Politija. Analiz. Hronika. Prognoz»*, 3 (86). (In Russ.)].
- Гилев, А. В., Шевцова, И. К. (2019) «Фундамент" вертикали": выборы и распределение межбюджетных трансфертов на местном уровне (Случай Новгородской области и Пермского края)», *Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз»*, 2 (93). [Gilev, A. V., Shevcova, I. K. (2019) 'Foundation of "Vertical": Elections and Distribution of Inter-governmental Transfers at Local Level: Cases of Novgorod oblast and Perm Krai' [Fundament" vertikalii": vybory i raspredelenie mezhhjudzhetnyh transfertov na mestnom urovne (Sluchai Novgorodskoj oblasti i Permskogo kraja)], *Zhurnal politicheskoy filosofii i sociologii politiki «Politija. Analiz. Hronika. Prognoz»*, 2 (93). (In Russ.)].
- Зуйкина, А. С. (2014) «Стратегии подчинения региональных властей в отношении муниципалитетов в Пермском крае (на примере распределения межбюджетных трансфертов)», *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*, 1, сс. 55–71. [Zujkina, A. S. (2014) 'Strategies of Subordinating by the Regional Power towards Municipalities in Perm Krai (An Example of Distributing Inter-governmental Transfers)' [Strategii podchinenija regional'nyh vlastej v otnoshenii municipalitetov v Permskom krae (na primere raspredelenija mezhhjudzhetnyh transfertov)], *Vestnik Permskogo universiteta. Serija: Politologija*, 1, pp. 55–71. (In Russ.)].
- Зуйкина, А. С., Панов, П. В. (2013) «Распределение межбюджетных трансфертов и политика бездействия в Пермском крае», *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*, 3, сс. 37–61. [Zujkina, A. S., Panov, P. V. (2013) 'Distribution of Inter-governmental Transfers and the Politics of Non-decision Making in Perm Krai' [Raspredelenie mezhhjudzhetnyh transfertov i politika bezdejstvija v Permskom krae], *Vestnik Permskogo universiteta. Serija: Politologija*, 3, pp. 37–61. (In Russ.)].
- Панеях, Э. (2013) «Зарегулированное государство», *Pro et Contra*, 13(1–2), сс. 58–92. [Panejah, Je. (2013) 'The Overregulated State' [Zaregulirovanное gosudarstvo], *Pro et Contra*, 13(1–2), pp. 58–92. (In Russ.)].
- Стародубцев, А. (2014) *Платить нельзя проигрывать: Региональная политика и федерализм в современной России*. Санкт-Петербург: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге. [Starodubtsev, A. (2014) *To pay and not to lose: Regional Politics and Federalism in contemporary Russia* [Platit' nel'zja proigrivat': Regional'naja politika i federalizm v sovremennoj Rossii]. SPb: Izdatel'stvo Evropejskogo universiteta v Sankt-Peterburge. (In Russ.)].
- Туровский, Р. Ф. (2015) «Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности», *Polis: Journal of Political Studies*, 2, сс. 35–51. [Turovskij, R. F. (2015) 'Russia Local Self-Governance: An Agent of State Power Trapped in Under-financing and Passive Citizens' [Rossijskoe mestnoe samoupravlenie: agent gosudarstvennoj vlasti v lovushke nedofinansirovanija i grazhdanskoj passivnosti],

- Polis: Journal of Political Studies*, 2, pp. 35–51. (In Russ.).
- Чирикова, А. Е., Ледяев, В. Г. (2017) *Власть в малом российском городе*. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики. [Chirikova, A. E., Ledjaev, V. G. (2017) *Power in a Small Town* [Vlast' v malom rossijskom gorode]. Moscow: Izd. dom Vysshej shkoly jekonomiki. (In Russ.).]
- Besley, T., Montalvo, J. G., and Reynal-Querol, M. (2011) 'Do educated leaders matter?', *The Economic Journal*, 121(554), pp. 205–227, doi.org/10.1111/j.1468-0297.2011.02448.x.
- Buckley, N., and Reuter, O. J. (2019) 'Performance Incentives under Autocracy: Evidence from Russia's Regions', *Comparative Politics*, 51(2), pp. 239–266, doi.org/10.5129/001041519X15647434969894.
- Buckley, N., Garifullina, G., Reuter, O. J., and Shubenkova, A. (2014) 'Elections, Appointments, and Human Capital: The Case of Russian Mayors', *Demokratizatsiya*, 22, 1, pp. 1–30.
- Easterly, W., and Pennings, S. (2016) 'Shrinking dictators: how much economic growth can we attribute to national leaders', *Development Research Institute Working Paper*, 94. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/265381528721163955/EP2018MayLeadersFinal.pdf> (Accessed: 1 September 2020).
- Gel'man, V., and Starodubtsev, A. (2016) 'Opportunities and constraints of authoritarian modernisation: Russian policy reforms in the 2000s', *Europe-Asia Studies*, 68(1), pp. 97–117, doi.org/10.1080/09668136.2015.1113232.
- Gel'man, V. (2015) *Authoritarian Russia: Analyzing post-soviet regime changes*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press.
- Gel'man, V., and Ryzhenkov, S. (2011) 'Local regimes, sub-national governance and the 'power vertical' in contemporary Russia', *Europe-Asia Studies*, 63(3), pp. 449–465, doi.org/10.1080/09668136.2011.557538.
- Gilev A. and D. Dimke (2020) 'No Time for Quality: Exploring Mechanisms of Local Governance in Russia', *Unpublished manuscript*.
- Golosov, G. V. (2011) 'The regional roots of electoral authoritarianism in Russia', *Europe-Asia Studies*, 63(4), pp. 623–639, <https://doi.org/10.1080/09668136.2011.566427>.
- Golosov, G. V., Gushchina, K. and Kononenko, P. (2016) 'Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy', *Local government studies*, 42(4), pp. 507–526, doi.org/10.1080/03003930.2016.1154848.
- Grzymała-Busse, A. (2007) *Rebuilding Leviathan: Party competition and state exploitation in post-communist democracies*. Cambridge, MA, Cambridge University Press.
- Hodler, R., and Raschky, P. A. (2014) 'Regional favoritism', *The Quarterly Journal of Economics*, 129(2), pp. 995–1033, doi.org/10.1093/qje/qju004.
- Libman, A., and Obydenkova, A. (2014) 'Governance of commons in a large nondemocratic country: The case of forestry in the Russian Federation', *Publius: The Journal of Federalism*, 44(2), pp. 298–323, doi.org/10.1093/publius/pjt065.
- Libman, A., and Rochlitz, M. (2019) *Federalism in China and Russia*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Libman, A., Kozlov, V., and Schultz, A. (2012) 'Roving bandits in action: Outside option and governmental predation in autocracies', *Kyklos*, 65(4), doi.org/10.1111/kykl.12005.
- Lindberg, S. I. (2010) 'What accountability pressures do MPs in Africa face and how do they respond? Evidence from Ghana', *The Journal of Modern African Studies*, 48(1), pp. 117–142.
- Mattingly, D. C. (2016) 'Elite capture: How decentralization and informal institutions weaken property rights in China', *World Politics*, 68(3), pp. 383–412.
- Nistotskaya, M., and Khakhunova, A. (2018) 'Public Bureaucracy and Entrepreneurship: Evidence from Russia's Region', *Quality of Government (QOG) Working Paper Series*, 13.
- Nye, J. V., and Vasilyeva, O. (2015) 'When does local political competition lead to more public goods?: Evidence from Russian regions', *Journal of Comparative Economics*, 43(3), <https://doi.org/10.1016/j.jce.2015.03.001>.
- Persson, P., and Zhuravskaya, E. (2016) 'The limits of career concerns in federalism: evidence from China', *Journal of the European Economic Association*, 14(2), pp. 338–374, doi.org/10.1111/jeea.12142.

- Putnam, R. D., Leonardi, R., and Nanetti, R. Y. (1994) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. New Jersey, Princeton University Press.
- Reuter, O. J., and Robertson, G. B. (2012) 'Sub-national appointments in authoritarian regimes: Evidence from Russian gubernatorial appointments', *The Journal of politics*, 74(4), pp. 1023–1037.
- Rodrik, D. (2000) 'How far will international economic integration go?', *Journal of economic perspectives*, 14(1), pp. 177–186.
- Rothstein, B. (2005) *Social traps and the problem of trust*. Cambridge, MA. Cambridge University Press.
- Rothstein, B. O., and Teorell, J. A. (2008) 'What is quality of government? A theory of impartial government institutions', *Governance*, 21(2), pp. 165–190.
- Saikkonen, I. A. L., and White, A. C. (2020) 'Strategic targeting: authoritarian capacity, state dependent populations, and electoral manipulation', *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, pp. 1–21, doi.org/10.1080/17457289.2020.1740715.
- Sharafutdinova, G., and Steinbuks, J. (2017) 'Governors matter: A comparative study of state–business relations in Russia's regions', *Economics of transition*, 25(3), pp. 471–493, doi.org/10.1111/ecot.12124.
- Taylor, B. D. (2014) 'Police reform in Russia: The policy process in a hybrid regime', *Post-Soviet Affairs*, 30(2-3), pp. 226–255, doi.org/10.1080/1060586X.2013.860752.
- Treisman, D. (1999) *After the Deluge: Regional Policy and Fiscal Transfers in Russia*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- 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.

Информация об авторе

Завадская Маргарита Андреевна – кандидат политических наук, научный сотрудник факультета политических наук Европейского университета в Санкт-Петербурге и Александровского института Университета Хельсинки. E-mail: mzavadskaya@eu.spb.ru (ORCID: 0000-0002-3728-4073).

Статья принята к печати: 30.10.2020

ELECTORAL LOYALTY AND QUALITY OF SERVICE DELIVERY IN RUSSIAN MUNICIPALITIES

M. A. Zavadskaya

European University at St. Petersburg and the Alexander Institute of the University of Helsinki

Abstract

Local self-government in Russia has undergone a number of transformations - from spontaneous decentralization in the 1990s until the stage-by-stage integration into the state vertical system from 2003-2006. Despite the de facto loss of political and, partly, administrative autonomy, we see a huge diversity in the quality of governance and provision of public goods at the local level.

Based on the Database of Municipalities' Characteristics (DMC) of Rosstat from 2008 to 2017 and data from the Central Election Commission (CEC of the Russian Federation), the article presents indices of the quality of the provision of public goods and analyzes the relationship with the Duma voting in 2016 and the budgetary autonomy of the municipality. Despite the continuing centralization of government, researchers still observe an impressive variation in both the formats of political competition and administrative practices in the regions, especially at the local level.

The results of the analysis point to a number of patterns: 1. There is no strong link between budget independence and the quality of management; 2. Securing votes does not lead to the attraction of additional resources to the field and may even divert scarce funds and the human resources to technically support this loyalty.

Keywords: quality of public goods provision; governance; local self-government; municipal heads; electoral mobilization.