



полития

А.В.Гилев, И.К.Шевцова
ФУНДАМЕНТ «ВЕРТИКАЛИ»:
ВЫБОРЫ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ
НА МЕСТНОМ УРОВНЕ
Случаи Новгородской области
и Пермского края¹

¹ Статья подготовлена в рамках проекта РФФИ № 18-411-590012 «Политико-институциональные характеристики муниципалитетов и качество распределения публичных благ на местном уровне: опыт Пермского края». Авторы благодарят за поддержку Европейский университет в Санкт-Петербурге.

Алексей Владимирович Гилев — кандидат политических наук, доцент департамента прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург). Для связи с автором: agilev@comparativestudies.ru.

Ирина Константиновна Шевцова — кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета, директор Центра сравнительных исторических и политических исследований (Пермь). Для связи с автором: irinashvtsova777@gmail.com.

Аннотация. За последние полтора десятилетия муниципалитеты в России утратили значительную часть своей финансовой самостоятельности: средняя доля трансфертов из региональных бюджетов в бюджеты муниципальных образований выросла в два раза. Параллельно с этим муниципалитеты теряли и политическую автономию от властей региона. Сопровождался ли рост финансовой и политической зависимости муниципалитетов политизацией региональных межбюджетных трансфертов? Влияют ли результаты выборов на объем средств, получаемых муниципалитетами из регионального бюджета? Поиску ответов на эти вопросы и посвящена настоящая статья. Эмпирическую основу исследования составила авторская база данных по двум видам межбюджетных трансфертов, распределение которых зависит от региональной власти, для 70 муниципальных образований Пермского края и Новгородской области за период с 2013 по 2017 г.

Проведенный авторами регрессионный анализ подтвердил предположение о политических основаниях перераспределения бюджетных средств между муниципалитетами, но только в начале электорального цикла, что характерно для модели поощрения лояльного электората. Как и в случае федеральной политики, речь идет не о попытках заручиться поддержкой

неопределившихся избирателей или задобрить проблемные территории, а о награде за «хорошие» электоральные результаты и наказании за «плохие». Получению большего объема трансфертов может способствовать и наличие у муниципалитета своего депутата в региональной легислатуре. Влияния на размеры трансфертов инфраструктурных потребностей муниципалитетов обнаружено не было.

Ключевые слова: местное самоуправление, межбюджетные трансферты, выборы, клиентелизм, «политические машины»

За последние полтора десятилетия значительно выросла финансовая зависимость российских муниципалитетов от регионального уровня власти. Если в 2000 г. средняя доля региональных трансфертов в бюджетах муниципальных образований составляла менее 30%, то к 2012 г. она увеличилась до 60%², а в 2016 г. достигла 64%³. Повышенные доли трансфертов имело разные причины⁴. Во-первых, муниципальные полномочия расширились, и на их реализацию потребовались дополнительные средства. Во-вторых, сократились местные налоговые отчисления. В-третьих, сыграл свою роль общий экономический спад, особенно сильно затронувший наиболее уязвимые и неконкурентоспособные территории. Одновременно с усилением финансовой зависимости местных органов шло их встраивание в «вертикаль власти» за счет отказа от прямых выборов глав муниципалитетов и перехода рычагов контроля над местным уровнем управления в руки региональных руководителей.

С конца «нулевых» годов способность обеспечивать устраивающие центр электоральные результаты становится важнейшим условием назначения губернаторов⁵, а затем, с восстановлением прямых выборов глав регионов, одним из критериев их эффективности. И поскольку при настройке своих «политических машин» губернаторы не могли обойтись без опоры на муниципальные власти, на местных руководителей была возложена ответственность за итоги выборов на конкретных территориях⁶, что означало усиление политической зависимости муниципалитетов.

Сопровождался ли рост финансовой и политической зависимости муниципалитетов политизацией региональных межбюджетных трансфертов? Влияют ли результаты выборов на объем средств, получаемых муниципалитетами из регионального бюджета? Этим вопросам и посвящено настоящее исследование. В поиске ответа на них мы опирались на результаты анализа бюджетных распределений на уровне регионов⁷. Эмпирическую основу исследования составила авторская база данных по двум видам межбюджетных трансфертов — субсидиям и иным межбюджетным трансфертам (ИМБТ) — для 70 муниципальных образований Пермского края и Новгородской области за период с 2013 по 2017 г.⁸

² S&P 2012.

³ Информация 2017.

⁴ Зубаревич 2014; Туровский 2015.

⁵ Reuter and Robertson 2012.

⁶ Gel'man and Ryzhenkov 2011.

⁷ Маркес, Назруллаева и Яковлев 2013; Стародубцев 2014; Sharafutdinova and Turovsky 2017.

⁸ Данные по Пермскому краю собраны в рамках проекта РФФИ 18-411-590012 «Политико-институциональные характеристики муниципалитетов и качество распределения публичных благ на местном уровне: опыт Пермского края».

Выбор для анализа случаев Пермского края и Новгородской области объяснялся двумя соображениями. Во-первых, оба этих региона сталкивались с расколами среди элит (следствием чего является довольно значительный уровень электоральной конкуренции); во-вторых, оба они обладают относительно высоким ВРП на душу населения (а значит, и сравнительно большими возможностями для стратегического перераспределения средств между разнообразными в политическом и экономическом отношении муниципалитетами). Вместе с тем следует отметить, что в Новгородской области, в отличие от Пермского края, сильная губернаторская «политическая машина» существовала еще в 1990—2000-е годы⁹, что могло повлиять на отношения между региональным и муниципальным уровнями управления.

⁹ Кынев 2009: 356.

Местная власть в России: фундамент «вертикали»

¹⁰ Golosov 2013.

¹¹ Gel'man and Ryzhenkov 2011.

¹² Golosov, Gushchina, and Kononenko 2016.

¹³ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» (<http://base.garant.ru/70662192/>).

¹⁴ Борисова и Сулимов 2014.

¹⁵ Reuter et al. 2016; Гилев, Семенов и Шевцова 2017.

¹⁶ Matsuzato 2001; Голосов 2006: 172—179.

¹⁷ Зуйкина 2014, 2016.

К середине 2000-х годов на смену «региональной вольнице» 1990-х пришла «вертикаль власти», и «политические машины» губернаторов были встроены в «Единую Россию»¹⁰. Одновременно назначаемые федеральным центром главы регионов, на которых была возложена основная ответственность за электоральные результаты на местах, получили рычаги давления на органы местного самоуправления (МСУ)¹¹.

Волна отмены прямых выборов на местном уровне началась с региональных столиц, где в 2009—2011 гг. стал вводиться институт ситуационного менеджера¹². С 2014 г., после того как выбор способа формирования органов МСУ был передан на уровень регионов¹³, эта волна распространилась на муниципальные районы и городские округа.

Из возможных процедур назначения главы муниципального образования предпочтение, как правило, отдавалось отбору кандидатов конкурсной комиссией с последующим утверждением муниципальным советом. И поскольку конкурсные комиссии наполовину состояли из представителей губернатора, в результате таких нововведений региональная власть обрела мощный инструмент контроля над местными руководителями. Дополнительным рычагом давления стало право регионов объединять и укрупнять муниципалитеты¹⁴.

Интеграция глав муниципалитетов в «вертикаль» исполнительной власти позволила сделать их ответственными за результаты выборов на подотчетных территориях и укрепить региональные «политические машины»¹⁵. В 1990-х годах именно муниципальные руководители сыграли ключевую роль в построении таких «машин» в российских регионах¹⁶. В тот период контроль обеспечивался в первую очередь угрозой увольнения «недостаточно старательных» электоральных администраторов. В 2010-е годы набор находящихся в руках региональных властей инструментов управления локальными элитами дополнили трансферты¹⁷.

**Политика
перераспределений**

¹⁸ *Bueno de Mesquita et al. 2005.*

¹⁹ *Cox and McCubbins 1986.*

²⁰ *Dixit and Londregan 1996.*

²¹ *Nichter 2008; Blaydes 2010.*

²² *Stokes et al. 2013.*

²³ *Magaloni 2006; Diaz-Cayeros, Estévez, and Magaloni 2016.*

²⁴ *Treisman 2001; Popov 2004; Стародубцев 2014.*

²⁵ *Treisman 2001; Шербак и Буланин 2005.*

²⁶ *Treisman 2001: 26.*

²⁷ *Popov 2004; Стародубцев 2014; Sharafutdinova and Turovsky 2017.*

²⁸ *Стародубцев 2014.*

Большинство исследователей сходятся в том, что при наличии соответствующей возможности политики используют перераспределение для достижения собственных целей¹⁸. И в демократиях, и в электоральных автократиях важнейшей из таких целей является победа на выборах. В политической науке существует два основных подхода к объяснению природы обусловленных выборами перераспределений. Так, Гэри Кокс и Мэтью Маккьюббинс полагают, что ввиду ограниченности ресурсов политики должны поощрять прежде всего собственных сторонников (*core voters*)¹⁹. В свою очередь, Авинаш Диксит и Джон Лондреган убеждены, что политикам выгоднее направлять ресурсы на привлечение на свою сторону колеблющихся (*swing voters*)²⁰.

Несмотря на всю элегантность второй концепции, исследования перераспределения ресурсов в связи с выборами (*электорального клиентелизма*) в странах с различными режимами — от электоральной демократии, как в Аргентине 2000-х годов, до электорального авторитаризма, как в Египте при Хосни Мубараке, — чаще подтверждают валидность модели награждения сторонников²¹. О том, что в реальности партиям свойственно перераспределять клиентелистские блага в пользу сторонников, пишут, в частности, Сьюзен Стоукс и ее соавторы, считающие более продуктивной модель привлечения колеблющихся. По их мнению, это происходит вопреки интересам самих партий по инициативе низовых посредников, которые предпочитают награждать уже известных приверженцев партии, а не искать новых²². На примере программ экономической помощи в Мексике Беатрис Магалони с коллегами демонстрируют, что инструмент трансфертов используется центром, во-первых, для «наказания» территорий, где победила оппозиция, а во-вторых, для поощрения территорий лояльных, но потенциально уязвимых с точки зрения политического контроля над ними. При этом различаются и типы помощи: вознаграждение сторонников обычно принимает форму индивидуальных благ, тогда как для привлечения колеблющихся задействуются блага общественные²³.

На политические основания перераспределения средств между территориями и регионами РФ указывают и исследователи российского бюджетного федерализма²⁴. При этом в первой половине 1990-х годов российский федеральный центр проводил довольно редко встречающуюся в мировой практике политику «умиротворения», стараясь задобрить оппонентов в наиболее рискованных регионах²⁵. По заключению Дэниела Трейсмана, распределяя трансферты между регионами, центр направлял больше средств туда, где были выраженные сепаратистские настроения, забастовки или высокая доля протестного голосования²⁶. Но уже с середины десятилетия объемы трансфертов начинают подчиняться логике поощрения за высокую электоральную поддержку провластных сил²⁷.

Как показывают исследования, взаимосвязь между электоральными результатами и межбюджетными трансфертами нестабильна и опосредована другими факторами. В частности, вес «политических» соображений при принятии решений о распределении трансфертов зависит от характера и динамики политического режима²⁸. В условиях высокой

политической неопределенности «политическое» распределение средств возрастает, компенсируя отсутствие или неэффективность институтов интеграции, таких как политические партии и дисциплинированная бюрократия²⁹. Экономика тоже имеет значение: при медленном экономическом росте политики активнее поощряют лояльность регионов, чем при быстром, когда роль «политического перераспределения» снижается³⁰.

Опираясь на выводы исследователей, рассматривающих трансферты в качестве инструмента достижения определенных электоральных исходов, можно сформулировать следующую гипотезу.

Гипотеза 1. *Трансферты используются федеральной/региональной властью для стимулирования муниципальных элит к достижению благоприятных для нее электоральных исходов, поэтому сумма трансфертов, полученных муниципалитетом в виде субсидий или ИМБТ, находится в прямой зависимости от доли голосов, отданных за партию власти.*

В базовой модели «политического перераспределения» не учитываются, однако, индивидуальные интересы отдельных распределителей благ³¹. Между тем основанием для голосования за политиков может служить их способность добиваться поступления государственных ресурсов в соответствующие округа. Подобная практика (личный патронаж) возможна как в демократиях³², так и в автократиях, особенно в тех из них, где законодательные собрания фактически подчинены исполнительной власти и не обладают реальной автономией³³. В случае личного патронажа интересы конкретного политика, заботящегося о своей репутации, могут расходиться с интересами центра, стремящегося заручиться поддержкой избирателей в стратегически важных регионах.

Исследования российской политики свидетельствуют о существенной роли губернаторов как посредников-лоббистов в борьбе за федеральные трансферты³⁴. Известно также, что избрание бизнесменов в региональные ассамблеи положительно сказывается на показателях их компаний³⁵. Значимость личного патронажа («депутатского лоббизма») в отношении территорий пока недостаточно изучена, однако правомерно предположить, что потенциально он может выступать в качестве одного из факторов перераспределения средств внутри регионов.

Поскольку личный патронаж депутата может определяться его связями как с местным населением, так и с политическими элитами, в рамках второй гипотезы мы тестируем две возможные взаимосвязи.

Гипотеза 2а. *Трансферты есть следствие активности депутатов, представляющих территорию, поэтому сумма трансфертов, полученных муниципалитетом в виде субсидий или ИМБТ, зависит от наличия депутата, связанного с данным муниципалитетом.*

Гипотеза 2б. *Трансферты есть следствие активности депутатов, представляющих территорию, поэтому сумма трансфертов, полученных муниципалитетом в виде субсидий или ИМБТ, зависит от наличия у депутата, избранного от данного муниципалитета, опыта работы в региональном парламенте.*

²⁹ Treisman 2001: 22.

³⁰ Маркес, Назруллаева и Яковлев 2013.

³¹ Stokes et al. 2013.

³² Gordon and Simpson 2018.

³³ Ласм-Окар 2016; Corstange 2016.

³⁴ Jarocinska 2010; Sharafutdinova and Turovsky 2017.

³⁵ Szakonyi 2018.

Данные и метод

Зависимые переменные. В качестве зависимых переменных в нашей работе использовались суммы трансфертов, перечисленных муниципалитетам в виде субсидий и ИМБТ в пересчете на душу населения. При анализе задействовались логарифмированные показатели.

В ходе исследования мы не принимали во внимание дотации и субвенции, поскольку те относятся к так называемым гарантированным трансфертам³⁶. Дотации гарантируют минимальную бюджетную обеспеченность и автоматически меняются в случае падения ее ниже установленного уровня. Субвенции же определяются объемом переданных муниципалитетам государственных полномочий. Для расчета субсидий и ИМБТ тоже существуют формальные методики, однако их размеры в конечном счете устанавливаются региональной властью и зависят в том числе от реализуемых в регионе программ и возможностей конкретных муниципалитетов. Данные о субсидиях и ИМБТ почерпнуты из отчетов администраций муниципалитетов об исполнении бюджета; данные о населении — из базы Росстата³⁷.

Независимые переменные. В случае гипотезы об обусловленности трансфертов электоральными результатами в качестве независимой переменной выступала доля голосов, отданных в муниципалитете за «Единую Россию» на ближайших предшествующих думских выборах (по данным Центральной избирательной комиссии РФ³⁸) (переменные ДУМА_2011 и ДУМА_2016).

При проверке гипотезы об обусловленности трансфертов активностью депутатов, представляющих территорию, мы опирались на сведения, приводимые в официальных биографиях, размещенных на сайтах региональных парламентов. Во-первых, мы фиксировали наличие в региональном парламенте депутатов, связанных с муниципалитетом. Учитывались депутаты, избранные как по одномандатным округам, так и по спискам партий. Если на территории муниципалитета работал (владел бизнесом, руководил предприятием, занимал административную должность) хотя бы один депутат, переменная ДЕПУТАТ кодировалась как 1, если нет — как 0. С помощью этой переменной мы оценивали стимулы депутата к личному патронажу территории.

Во-вторых, нас интересовал опыт работы депутата в региональном парламенте. Если на последних выборах муниципалитет хотя бы частично входил в избирательный округ, от которого был переизбран депутат, имевший работы в региональном парламенте не менее года, переменная ДЕПУТАТСКИЙ ОПЫТ кодировалась как 1, если нет — как 0. С помощью этой переменной оценивались «лоббистские» возможности депутата.

Контрольные переменные. Основанием для перераспределения бюджетных средств между муниципалитетами могут быть и экономические факторы³⁹, в частности инфраструктурные потребности муниципалитета. Для оценки этих потребностей в качестве прокси-переменной мы использовали показатели изношенности жилого фонда в муниципалитете⁴⁰ в пересчете на душу населения.

³⁶ *Подробнее см. Зуйкина 2016.*

³⁷ *База данных 2018.*

³⁸ *Выборы 2018.*

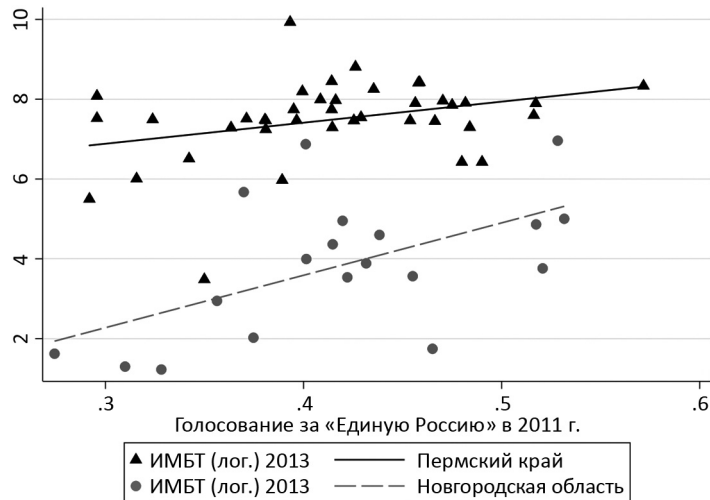
³⁹ *Стародубцев 2014; Diaz-Cayeros, Estevez, and Magaloni 2016.*

⁴⁰ *База данных 2018. Поскольку в базе данных Росстата годовые показатели площади ветхого жилья после 2014 г. отсутствуют, показатель 2014 г. использовался и для последующих годов.*

Анализ данных

Проведенный нами анализ показал, что гипотеза 1 хорошо объясняет распределение ИМБТ в 2013 г. (см. *рис. 1*). Количество голосов, отданных в муниципалитете за «Единую Россию» на предшествующих думских выборах, лучше всего предсказывает объем ИМБТ на душу населения. Так, если в Бардымском районе Пермского края, где за «Единую Россию» проголосовали 57% избирателей, ИМБТ составили 4160 рублей на душу населения, то в соседнем и близком по численности Куединском районе, где «Единая Россия» получила 41% голосов, — только 2304 рубля. Эта связь проявляется в обоих регионах и остается устойчивой при исключении из модели влиятельных случаев (*leverage cases*), выявленных в ходе математической диагностики.

Рисунок 1 Влияние голосования за «Единую Россию» на размер ИМБТ



Но, обнаружив взаимосвязь между голосованием и государственной поддержкой, мы обязаны задаться вопросом о ее направленности. Возможно, это не региональное руководство поощряет лояльные муниципалитеты, а избиратели в районах — получателях государственных трансфертов благодарят власть, голосуя за «Единую Россию». Чтобы проверить, как обстоит дело в действительности, мы провели своего рода плацебо-тест, используя в качестве независимой переменной результаты голосования на выборах 2016 г. Эффект плацебо-переменной оказался статистически незначимым, что противоречит гипотезе о благодарности избирателей и подтверждает наше исходное предположение.

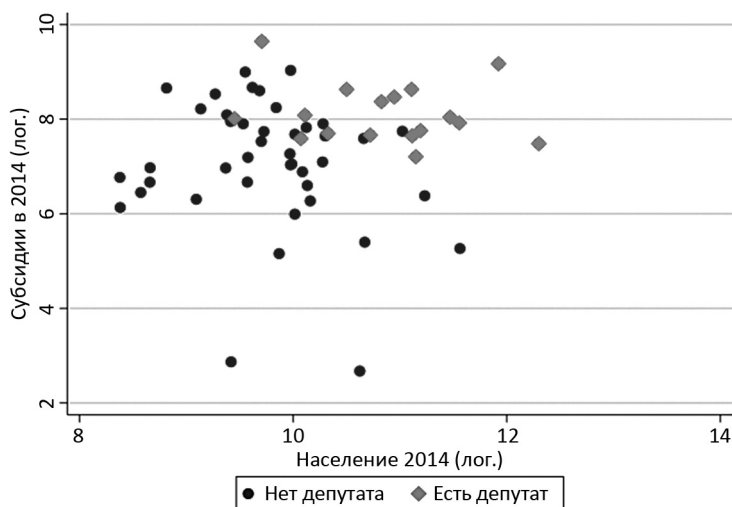
В 2014 г. связь между думским голосованием и ИМБТ на душу населения, однако, пропадает, а в 2015 и 2016 гг. обнаруживается

⁴¹ Кынев 2009: 356.

лишь в Новгородской области. Не исключено, что большая, по сравнению с Пермским краем, устойчивость клиентелистского эффекта здесь объясняется наследием «политической машины» Михаила Прусака, руководившего областью в 1996—2007 гг. и опиравшегося на периферийные районы⁴¹. В 2017 г., уже в новом цикле, прослеживается связь между голосованием на думских выборах 2016 г. и распределением как ИМБТ, так и субсидий. Правда, на этот раз такая связь статистически значима только для Пермского края, но не для Новгородской области.

Другим интересным результатом нашего анализа стало выявление взаимосвязи между размером субсидий (на душу населения) в 2014 г. и наличием депутатов от муниципалитета в региональном парламенте. На *рис. 2* видно, что представленные в парламентах муниципалитеты получали больше субсидий, чем муниципалитеты с той же численностью населения, но без собственных региональных депутатов. Примечательно, что стратегии личного патронажа территории со стороны депутатов находятся в противоречии с партийными стратегиями: избранные депутаты чаще представляют самые большие муниципалитеты региона, в том числе крупные городские поселения, тогда как «Единая Россия» получает наивысшую поддержку в малонаселенных периферийных районах. Тот факт, что в некоторые годы наличие собственного депутата отрицательно связано с размером трансфертов, может объясняться как электоральными интересами «партии власти», так и чисто математическим эффектом пересчета трансфертов на душу населения.

Рисунок 2 Влияние представленности муниципалитета в региональном парламенте на размер субсидий



Вместе с тем наличие у депутата, избранного от охватывающего муниципалитет округа, опыта работы в региональном парламенте оказалось совершенно незначимым. Только эпизодическое подтверждение получило предположение о влиянии на размер ИМБТ и субсидий контрольной переменной. Общих для обоих регионов закономерностей в изученный период выявить не удалось. Лишь в 2013 г. переменная площади ветхого жилья на душу населения значимо (на уровне 10%) предсказывала распределение ИМБТ в Пермском крае и субсидий в Новгородской области.

Итак, ни одна из гипотез не объясняет исчерпывающим образом распределение трансфертов на протяжении всего рассмотренного периода. Судя по результатам регрессионного анализа, итоги голосования оказали влияние на размер ИМБТ. При этом в Пермском крае такое влияние обнаруживается исключительно в начале электорального цикла, тогда как в Новгородской области связь сохранялась и после. На размер субсидий итоги голосования повлияли лишь в Пермском крае, и тоже в начале нового электорального цикла. Наличие у муниципалитета своего депутата значимо только в 2014 г. и только применительно к субсидиям. Не оказывают систематического воздействия на размер трансфертов и экономические потребности муниципалитетов, аппроксимированные с помощью показателя ветхости жилья. Что касается «лоббистского потенциала» депутатов, связанного с опытом работы в региональной ассамблее, то он вообще не отражается на перераспределении.

Заключение

Выводы, полученные нами в ходе изучения распределения трансфертов между муниципалитетами, схожи с выводами исследователей, анализировавших российские практики межбюджетных трансфертов на региональном уровне.

Во-первых, мы видим, что в отдельные годы электоральный клиентелизм выступает значимым предиктором межбюджетных перераспределений. Отсюда следует, что региональные власти могут использовать бюджетные рычаги для укрепления «политической машины». Как и в случае федеральной политики, речь идет о поощрении за «хорошие» (или наказании за «плохие») электоральные результаты⁴². Какие-либо убедительные свидетельства в пользу модели привлечения колеблющихся или задабривания проблемных территорий⁴³ отсутствуют. Муниципалитеты с меньшей долей голосов за «Единую Россию» или с худшими инфраструктурными условиями не получают преференций при перераспределении. Иначе говоря, в России 2010-х годов распределение бюджетных средств между муниципалитетами отвечает скорее модели Кокса-Маккьюбинса, нежели модели Диксита-Лондрегана: стратегия власти нацелена прежде всего на удержание коренного электората. Примечательно, что в Новгородской области с большим опытом использования «политической машины» клиентелистское перераспределение проводится более последовательно.

⁴² *Popov 2004; Golosov 2013; Стародубцев 2014; Reuter et al. 2016.*

⁴³ *Treisman 2001.*

Во-вторых, воспроизводство клиентелистского перераспределения нестабильно и меняется в течение электорального цикла. В этом плане внутрорегиональные практики тоже схожи с общенациональными⁴⁴. При всей важности выборов для российской политической системы⁴⁵ фактор электорального клиентелизма не может полностью объяснить перераспределение. Влияние итогов голосования прослеживается главным образом в начале электорального цикла (что естественно для модели поощрения лояльного электората). В конце цикла на первый план могут выходить другие факторы, не связанные с электоральными интересами партии власти.

⁴⁴ Стародубцев 2014.

⁴⁵ Golosov 2013.

Одним из таких факторов является личный патронаж территорий, который может вступать в противоречие с партийной стратегией, поскольку осуществляющие его депутаты чаще представляют крупные муниципалитеты, где доля избирателей «Единой России», как правило, ниже. При этом имеет значение не «лоббистский потенциал» депутатов, а исключительно их связь с территорией⁴⁶. Другими словами, с точки зрения распределения «клубных благ» даже неопытный местный депутат оказывается для муниципалитета полезнее, чем искушенный «варяг». И хотя личный патронаж встречается реже, чем политическое поощрение лояльных муниципалитетов, его выявление позволяет расширить представления о значении ассамблей в современной России: статус депутата может использоваться не только для приобретения бизнесменами частной выгоды⁴⁷, но и для лоббирования «клубных благ» муниципалитетам.

⁴⁶ Ласт-Окар 2016.

⁴⁷ Szakonyi 2018.

В завершение следует оговориться, что специфика Пермского края и Новгородской области может накладывать ограничения на валидность наших выводов и допустимость их экстраполяции на другие регионы. Поскольку и Пермский край, и Новгородская область относятся к числу потенциально проблемных для «Единой России» регионов, их руководству, возможно, приходится интенсивнее бороться за избирателей, в том числе и с помощью трансфертов. В свою очередь, относительно высокий, выше среднего по России, ВРП на душу населения позволяет региональным властям более активно задействовать механизм перераспределения средств. В связи с этим не исключено, что в менее конкурентных и обеспеченных регионах эффект «политического перераспределения» будет выражен слабее.

Так или иначе, проведенное нами исследование позволяет утверждать, что у российской «вертикали власти» есть фундамент на локальном уровне. Тот факт, что политическая лояльность муниципалитетов периодически играет решающую роль при распределении бюджетных трансфертов, свидетельствует о том, что у региональных властей имеются и более гибкие инструменты контроля, нежели назначения и смещения муниципальных руководителей.

Библиография

База данных показателей муниципальных образований. (2018) URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (проверено 30.09.2018).

Борисова Н.В. и К.А.Сулимов. (2014). «Реформа местного самоуправления в Пермском крае: бездействие в замкнутом круге» // *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*, № 1: 40—54.

Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления. (2018) URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (проверено 30.09.2018).

Гилев А.В., А.В.Семенов и И.К.Шевцова. (2017) «„Политические машины“ и их „водители“: электоральное администрирование на местном уровне» // *Полития*, № 3 (86): 63—80.

Голосов Г.В. (2006) *Российская партийная система и региональная политика: 1993—2003*. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Зубаревич Н.В. (2014) «Сверхцентрализация в регионах: грабли местного уровня» // *Ведомости*, 20.01. URL: <https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2014/01/20/grabli-mestnogo-urovnya> (проверено 30.09.2018)

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: 55—71.

Зуйкина А.С. (2016) «Динамика стратегий региональных властей в отношении муниципалитетов в Пермском крае в условиях централизации (На примере распределения межбюджетных трансфертов)» // *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*, № 3: 148—174.

Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год. (2017) URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (проверено 30.09.2018).

Кынев А.В. (2009) *Выборы парламентов российских регионов 2003—2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы*. М.: Центр «Панорама».

Ласт-Окар Э. (2016). «Выборы в авторитарных режимах: уроки Иордании» // Гилев А., ред. *Патрон-клиентские отношения в истории и современности: Хрестоматия*. М.: РОССПЭН: 280—304.

Маркес И., Е.Ю.Назруллаева и А.А.Яковлев. (2013) *Деньги вместо роста: межбюджетные трансферты и электоральная поддержка в России, 2001—2008*. Препринт WP1/2013/03. М.: Издательский дом Высшей школы экономики. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/95895444> (проверено 20.11.2018).

Стародубцев А.В. (2014) *Платить нельзя проигрывать: Региональная политика и федерализм в современной России*. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Туровский Р.Ф. (2015) «Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности» // *Полис. Политические исследования*, № 2: 35—51.

Щербак А.Н. и Н.Д.Буланин. (2005) «Трансферты против сепарации: опыт Дании и России» // *Мировая экономика и международные отношения*, № 11: 78—85.

Blaydes L. (2010) *Elections and Distributive Politics in Mubarak's Egypt*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bueno de Mesquita B., A.Smith, R.M.Siverson, and J.D.Morrow. (2005) *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.

Corstange D. (2016) *The Price of a Vote in the Middle East: Clientelism and Communal Politics in Lebanon and Yemen*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cox G. and M.D.McCubbins. (1986) «Electoral Politics in a Redistributive Game» // *Journal of Politics*, vol. 48, no. 2: 370—389.

Diaz-Cayeros A., F.Estévez, and B.Magaloni. (2016) *The Political Logic of Poverty Relief: Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dixit A. and J.Londregan. (1996) «The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics» // *The Journal of Politics*, vol. 58, no. 4: 1132—1155.

Gel'man V. and S.Ryzhenkov. (2011) «Local Regimes, Sub-national Governance and the „Power Vertical“ in Contemporary Russia» // *Europe-Asia Studies*, vol. 63, no. 3: 449—465.

Golosov G.V. (2013) «Machine Politics: The Concept and Its Implications for Post-Soviet Studies» // *Demokratizatsiya*, vol. 21, no. 4: 459—480.

Golosov G.V., K.Gushchina, and P.Kononenko. (2016) «Russia's Local Government in the Process of Authoritarian Regime Transformation: Incentives for the Survival of Local Democracy» // *Local Government Studies*, vol. 42, no. 4: 507—526.

Gordon S.C. and H.K.Simpson. (2018) «The Birth of Pork: Local Appropriations in America's First Century» // *American Political Science Review*, vol. 112, no. 3: 564—579.

Jarocinska E. (2010) «Intergovernmental Grants in Russia: Vote-buying or Bargaining Power of Regions» // *Economics of Transition*, vol. 18, no. 2: 405—427.

Magaloni B. (2006) *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.

Matsuzato K. (2001) «From Ethno-Bonapartism to Centralized Caciquismo: Characteristics and Origins of the Tatarstan Political Regime, 1900—2000» // *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 17, no. 4: 43—77.

Nichter S. (2008) «Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot» // *American Political Science Review*, vol. 102, no. 1: 19—31.

Popov V. (2004) «Fiscal Federalism in Russia: Rules versus Electoral Politics» // *Comparative Economic Studies*, vol. 46, no. 4: 515—541.

Reuter O.J. and G.B.Robertson. (2012) «Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments» // *The Journal of Politics*, vol. 74, no. 4: 1023—1037.

Reuter O.J., N.Buckley, A.Shubenkova, and G.Garifullina. (2016) «Local Elections in Authoritarian Regimes: An Elite-Based Theory with Evidence from Russian Mayoral Elections» // *Comparative Political Studies*, vol. 49, no. 5: 662—697.

S&P: российские муниципалитеты бедны, нестабильны и плохо управляются. (2012) URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/3088569> (проверено 30.09.2018)/

Sharafutdinova G. and R.Turovsky. (2017) «The Politics of Federal Transfers in Putin's Russia: Regional Competition, Lobbying, and Federal Priorities» // *Post-Soviet Affairs*, vol. 33, no. 2: 161—175.

Stokes S.C., T.Dunning, M.Nazareno, and V.Brusco. (2013) *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Szakonyi D. (2018) «Businesspeople in Elected Office: Identifying Private Benefits from Firm-Level Returns» // *American Political Science Review*, vol. 112, no. 2: 322—338.

Treisman D. (2001) *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*. Ann Arbor: University of Michigan Press.



A.V.Gilev, I.K.Shevtsova

**FOUNDATION OF "VERTICAL":
ELECTIONS AND DISTRIBUTION
OF INTER-GOVERNMENTAL TRANSFERS
AT LOCAL LEVEL
CASES OF NOVGOROD OBLAST AND PERM KRAI**

Alexey V. Gilev — Ph.D. in Political Science; Associate Professor at the Department of Applied Political Science, National Research University *Higher School of Economics* (Saint Petersburg). Email: agilev@comparativestudies.ru.

Irina K. Shevtsova — Ph.D. in Political Science; Associate Professor at the Department of Political Science of the Perm State National Research University, Director of the Center for Comparative Historical and Political Studies (Perm). Email: irinashevtsova777@gmail.com.

Abstract. Over the last fifteen years municipalities in Russia have lost a significant part of their financial autonomy: the average share of transfers from regional budgets to municipal budgets has doubled. Simultaneously, municipalities have lost their political autonomy from the regional authorities. The article is dedicated to finding answers to such questions as whether the growth of the financial and political dependence of municipalities went hand in hand with the politicization of regional intergovernmental transfers and whether election results affect the amount of funds received by municipalities from regional budgets. The authors used an original dataset on two types of intergovernmental transfers, the distribution of which depends on regional authorities, for 70 municipalities of the Perm Krai and the Novgorod Oblast, 2013–2017.

The regression analysis conducted by the authors confirmed the hypothesis that redistribution of budgetary funds between municipalities is decided on political grounds, but this holds true only at the beginning of the electoral cycle, which is consistent with the model of rewarding a loyal electorate. As is the case at the federal level, this is about rewarding those who produce “good” electoral results and punishing those who produce “bad” electoral results rather than courting swing voters or buying off most problematic territories. The fact that the municipality has its own parliamentarian in the regional legislature can also contribute to obtaining more transfers. Municipal needs for infrastructure have no impact on the size of transfers.

Keywords: local self-government, intergovernmental transfers, elections, clientelism, “political machines”

References

- Baza dannykh pokazatelej munitsipal'nykh obrazovanij* [Municipal Indicators Database]. (2018) URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (accessed 30.09.2018). (In Russ.)
- Blaydes L. (2010) *Elections and Distributive Politics in Mubarak's Egypt*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borisova N.V. and K.A.Sulimov. (2014) “Reforma mestnogo samoupravlenija v Permskom krae: bezdejstvie v zamknutom krugu” [The Reform of Local Self-Government in Perm Krai: The Vicious Circle of Inaction] // *Vestnik Permskogo universiteta. Serija: Politologija* [Perm State University Herald. Political Science], no. 1: 40–54. (In Russ.)
- Bueno de Mesquita B., A.Smith, R.M.Siverson, and J.D.Morrow. (2005) *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
- Corstange D. (2016) *The Price of a Vote in the Middle East: Clientelism and Communal Politics in Lebanon and Yemen*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox G. and M.D.McCubbins. (1986) “Electoral Politics in a Redistributive Game” // *Journal of Politics*, vol. 48, no. 2: 370–389.
- Diaz-Cayeros A., F.Estévez, and B.Magaloni. (2016) *The Political Logic of Poverty Relief: Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dixit A. and J.Londregan. (1996) “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics” // *The Journal of Politics*, vol. 58, no. 4: 1132—1155.

Gel'man V. and S.Ryzhenkov. (2011) “Local Regimes, Sub-national Governance and the „Power Vertical“ in Contemporary Russia” // *Europe-Asia Studies*, vol. 63, no. 3: 449—465.

Gilev A.V., A.V.Semenov and I.K.Shevtsova (2017) “„Politicheskie mashiny“ i ikh „voditeli“: elektoral'noe administrirovanie na mestnom urovne” [“Political Machines” and Their “Drivers”: Electoral Administration at Local Level] // *Politeia*, no. 3: 63—80. (In Russ.)

GolosoV G.V. (2006) *Rossijskaja partijnaja sistema i regional'naja politika: 1993—2003* [Russia's Party System and Regional Politics in 1993—2003]. St Petersburg: Izd-vo Evropejskogo universiteta. (In Russ.)

GolosoV G.V. (2013) “Machine Politics: The Concept and Its Implications for Post-Soviet Studies” // *Demokratizatsiya*, vol. 21, no. 4: 459—480.

GolosoV G.V., K.Gushchina, and P.Kononenko. (2016) “Russia's Local Government in the Process of Authoritarian Regime Transformation: Incentives for the Survival of Local Democracy” // *Local Government Studies*, vol. 42, no. 4: 507—526.

Gordon S.C. and H.K.Simpson. (2018) “The Birth of Pork: Local Appropriations in America's First Century” // *American Political Science Review*, vol. 112, no. 3: 564—579.

Informatsija o rezul'tatakh provedenija monitoringa ispolnenija mestnykh byudzhetov i mezhhbyudzhetnykh otnoshenij v sub'ektakh Rossijskoj Federatsii na regional'nom i munitsipal'nom urovnjakh za 2016 god [Results of Local Budgets Implementation Monitoring in Russian Regions on Regional and Local Levels]. (2017) URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (accessed 30.09.2018). (In Russ.)

Jarocinska E. (2010) “Intergovernmental Grants in Russia: Vote-buying or Bargaining Power of Regions” // *Economics of Transition*, vol. 18, no. 2: 405—427.

Kynev A.V. (2009) *Vybory parlamentov rossijskikh regionov 2003—2009: Pervyj tsikl vnedrenija proporsional'noj izbiratel'noj sistemy* [Russian Regional Parliaments' Elections in 2003—2009: The First Cycle of Proportional System Implementation]. Moscow: Panorama. (In Russ.)

Lust-Okar E. (2016) “Vybory v avtoritarnykh rezhimakh: uroki Iordanii” [Elections under Authoritarianism: Preliminary Lessons from Jordan] // Gilev A., ed. *Patron-klientskie otnoshenija v istorii i sovremennosti* [Patron-Client Relations in History and Nowadays]. Moscow: ROSSPEN: 280—304. (In Russ.)

Magaloni B. (2006) *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.

Markes I., E.Yu.Nazrullaeva and A.A.Yakovlev. (2013) *Den'gi vmesto rosta: mezhhbyudzhetnye transferty i ehlektoral'naja podderzhka v Rossii, 2001—2008* [Money Instead of Growth: Inter-budget Transfers and Electoral Support in Russia in 2001—2008]. Preprint WP1/2013/03. Moscow:

Izdatel'skij dom Vysshej shkoly ekonomiki. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/95895444> (accessed 20.11.2018). (In Russ.)

Matsuzato K. (2001) "From Ethno-Bonapartism to Centralized Caciquismo: Characteristics and Origins of the Tatarstan Political Regime, 1900–2000" // *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 17, no. 4: 43–77.

Nichter S. (2008) "Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot" // *American Political Science Review*, vol. 102, no. 1: 19–31.

Popov V. (2004) "Fiscal Federalism in Russia: Rules versus Electoral Politics" // *Comparative Economic Studies*, vol. 46, no. 4: 515–541.

Reuter O.J. and G.B.Robertson. (2012) "Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments" // *The Journal of Politics*, vol. 74, no. 4: 1023–1037.

Reuter O.J., N.Buckley, A.Shubenkova, and G.Garifullina. (2016) "Local Elections in Authoritarian Regimes: An Elite-Based Theory with Evidence from Russian Mayoral Elections" // *Comparative Political Studies*, vol. 49, no. 5: 662–697.

Sharafutdinova G. and R.Turovsky. (2017) "The Politics of Federal Transfers in Putin's Russia: Regional Competition, Lobbying, and Federal Priorities" // *Post-Soviet Affairs*, vol. 33, no. 2: 161–175.

S&P: *rossijskie munitsipaliteti bedny, nestabil'ny i plokho upravljajutsja* [Russian Municipalities Are Poor, Unstable and Misgoverned]. (2012) URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/3088569> (accessed 30.09.2018). (In Russ.)

Scherbak A.N. and D.N.Bulanin. (2005) "Transferty protiv setsessii: opyt Danii i Rossii" [Transfers against Secession: Russian and Danish Experiences] // *Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija* [World Economy and International Relations], no 11: 78–85.

Starodubtsev A.V. (2014) "*Platit' nel'zja proigryvat': Regional'naja politika i federalizm v sovremennoj Rossii*" [Pay or Lose: Regional Policy and Federalism in Russia]. St Petersburg: Izd-vo Evropejskogo universiteta. (In Russ.)

Stokes S.C., T.Dunning, M.Nazareno, and V.Brusco. (2013) *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Szakonyi D. (2018) "Businesspeople in Elected Office: Identifying Private Benefits from Firm-Level Returns" // *American Political Science Review*, vol. 112, no. 2: 322–338.

Treisman D. (2001) *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Turovsky R.F. (2015) "Rossijskoe mestnoe samoupravlenie: agent gosudarstvennoj vlasti v lovushke nedofinansirovanija i grazhdanskoj passivnosti" [Russian Local Self-government: Agent of State Authority in the Trap of Financial Lack and Civic Inactivity] // *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis. Political Studies], no. 2: 35–51. (In Russ.)

Vybory, referendumy i inye formy priyamoego voleiz"javenija [Elections, Referendums, and Other Forms of Direct Voting]. (2016) URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (accessed 30.08.2018). (In Russ.)

Zubarevich N.V. (2014) “*Sverkhtsentralizatsija v regionakh: grabli mestnogo urovnja*” [Overcentralization of Regions: the Traps at Local Level] // *Vedomosti*, 20.01. URL: <https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2014/01/20/grabli-mestnogo-urovnya> (accessed 30.09.2018). (In Russ.)

Zuykina A.S. (2014) “„Strategii podchinenija“ regional'nykh vlastej v otnoshenii munitsipalitetov v Permskom krae (Na primere raspredelenija mezhhjudzhetnykh transfertov)” [“Submission Strategies” of Regional Authorities towards Municipalities in Perm Krai (On the Example of Inter-budget Transfers)] // *Vestnik Permskogo universiteta. Serija: Politologija* [Perm State University Herald. Political Science], no. 1: 55–71. (In Russ.)

Zuykina A.S. (2016) “Dinamika strategij regional'nykh vlastej v otnoshenii munitsipalitetov v Permskom krae v uslovijakh tsentralizatsii (Na primere raspredelenija mezhhjudzhetnykh transfertov)” [Evolution of the Regional Authorities' Strategies in Relation to Municipalities in Perm Krai under the Conditions of Centralization (A Case Study of Inter-budget Transfer Distribution)] // *Vestnik Permskogo universiteta. Serija: Politologija* [Perm State University Herald. Political Science], no. 3: 148–174. (In Russ.)