

Р.Ф. ТУРОВСКИЙ, А.П. ЛЮТИКОВА *

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ
НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИИ¹**

Аннотация. Исследование предлагает эмпирическое подтверждение того, что фискальная политика региональной и местной элиты способна оказывать значимое влияние на электоральные результаты действующей власти. Было подтверждено, что в определении вектора бюджетной политики региональными и муниципальными властями присутствует ориентация на электоральные бизнесциклы. Как правило, наблюдается тенденция к снижению расходов по социально значимым статьям, к которым население может быть наиболее чувствительно, в межвыборный период с ростом показателей накануне выборов. Тестирование регрессионных моделей на данных с 2010 по 2019 г. показало, что на каждом уровне бюджетной системы могут быть выделены отдельные фискальные функции, сочетание которых способствует росту электоральной поддержки как президента страны и губернаторов, так и партии власти на федеральных и региональных выборах. Также установлен факт встраивания всех субрегиональных уровней власти в такую единую вертикаль, в рамках которой становится возможной опти-

* **Туровский Ростислав Феликсович**, доктор политических наук, профессор департамента политики и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Россия), e-mail: RTurovsky@hse.ru; **Лютикова Алина Павловна**, стажер-исследователь лаборатории региональных политических исследований, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Россия), e-mail: ar.lyutikova@gmail.com

¹Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 20–011–31200 «Регионально-локальные отношения в условиях формирования единой системы публичной власти в современной России: теория и практика».

© Туровский Р.Ф., Лютикова А.П., 2021

DOI: 10.31249/poln/2021.02.04

мизация распределения фискальных функций между региональным и субрегиональными уровнями, позволяющая укрепить поддержку власти в целом. Данное наблюдение позволяет говорить о том, что реформы местного самоуправления, реализация которых была начата в 2000-е годы и сопровождалась обращением к политике рецентрализации на субрегиональном уровне, имеют свои позитивные политические результаты для интересов сложившегося политического режима.

Ключевые слова: фискальный федерализм; клиентелизм; бюджетная политика; местное самоуправление; разграничение полномочий; электоральные результаты.

Для цитирования: Туровский Р.Ф., Лютикова А.П. Политические эффекты бюджетной политики на субрегиональном уровне в России // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 105–139. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.04>

В большинстве исследований, посвященных российской фискальной политике, рассматриваются межбюджетные отношения между центром и регионами [Treisman, 1998; Sharafutdinova, Turovsky, 2017; Turovsky, Gaivoronsky, 2017]. Однако мало внимания уделяется вопросам внутрирегиональной децентрализации, и совсем слабой научной разработанностью характеризуются процессы, протекающие на низовом уровне. Однако особенностью российского федерализма является такая многоуровневость политической системы, в которой даже в рамках местного самоуправления существует деление на городские округа, муниципальные районы и поселения, к которым недавно прибавились муниципальные округа. При этом решения относительно расходования местных бюджетов в России в значительной степени определяются переговорами между локальными и региональными должностными лицами [Zhuravskaya, 2000].

В научной литературе по проблематике межбюджетных отношений регионов и муниципалитетов в основном затрагиваются вопросы трансфертной политики и разграничения обязанностей по обеспечению населения [Alexeev, Kurlyandskaya, 2003; Shishkin, 2013]. Однако отсутствуют эмпирические подтверждения эффективности децентрализации расходных обязательств с точки зрения ее политической результативности, в том числе электоральной. Так, изучение процессов, протекающих на локальном уровне, может приблизить к комплексному пониманию того, как функционируют субнациональные политические режимы, и насколько целесообразна политика федерального центра с точки зрения

поддержания единства всей существующей многоуровневой политической системы и распределения обязательств внутри нее. Из этого следует наше исследовательское намерение понять, как должны быть распределены фискальные функции между акторами разного уровня, чтобы бюджеты расходовались эффективно с точки зрения политической лояльности и позитивной электоральной реакции населения. Данное исследование является попыткой изучения этого вопроса с использованием более масштабной географии и временной перспективы анализа, в котором принимаются во внимание межрегиональные различия и характеристики целых электоральных циклов.

С момента распада Советского Союза фискальная политика России находится в состоянии постоянных преобразований. Волна изменений в межбюджетных отношениях начала 2000-х годов, которая была обусловлена политикой новых федеральных властей по рецентрализации государства и упорядочению системы бюджетного федерализма, имела критическую важность для развития политической системы страны. Особую роль в этом процессе сыграл принятый в 2003 г. новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», призванный, в частности, четко определить зоны ответственности местного самоуправления и привести в соответствие полномочия данного уровня власти и его финансовые возможности. В классической теории федерализма в логике децентрализации органам МСУ делегируется ряд полномочий со стороны государственной власти, так как, во-первых, политики на низовом уровне находятся в более тесном контакте с локальным сообществом и лучше осведомлены о потребностях населения и, во-вторых, такая модель позволяет более эффективно осуществлять процесс принятия политических решений. Так, местное самоуправление можно воспринимать в качестве субнациональной власти, в определенной степени автономной от государственной. Отсюда вытекает принцип выборности местной власти и ее самостоятельности в решении вопросов локального значения.

В России, в условиях возобновления в начале XXI в. курса на централизацию политической системы нижестоящим уровням и, в частности, местным элитам, отводится функция ретрансляции политического курса федерального центра. Желание федеральной элиты обеспечить политическое доминирование над регионами

было продиктовано стремлением укрепить собственные позиции во власти. В муниципалитетах руководящие посты чаще стали занимать сторонники региональной власти, подконтрольной Москве, что фактически превращает локальный уровень «в филиалы региональных правительств» и снижает как их политическую, так и финансовую самостоятельность» [Туровский, 2015, с. 35]. Соответственно, целью реформы МСУ 2003 г. скорее стало обеспечение управляемости муниципалитетов – их роль в качестве выборных и подотчетных населению институтам демократии оказывалась второстепенной. При этом открытым остается вопрос относительно того, действительно ли МСУ смогло интегрироваться в единую вертикаль власти.

Разграничение полномочий между уровнями власти в начале 2000-х годов стало поводом для дальнейшего перераспределения ответственности и за непопулярные решения. Кроме того, неустойчивость федеральных доходов побудила центр выстроить гибкую систему, в рамках которой было бы возможным обеспечивать стабильность бюджетной системы в целом. В эту логику вписывается и частое перераспределение социально значимых обязательств между регионами и муниципалитетами. Так, в середине 2000-х годов, вместе с отменой прямых губернаторских выборов на региональные элиты была возложена ответственность за обеспечение социально-политической стабильности. Фактически в логике принципал-агентских отношений федеральные власти возлагают на нижестоящие уровни власти задачу по реализации социального патронажа. Для России, политический режим которой подразумевает критическую значимость выборов как с точки зрения их исхода – для поддержания статус-кво действующей элиты и сохранения инкубентом позиций через переизбрание на очередных выборах, так и в отношении численных показателей, которые бы подтверждали легитимность принимаемых политических решений, вполне закономерным является обращение к выстраиванию многоуровневой иерархии отношений в логике взаимодействия патронов и клиентов.

Классическая теория патрон-клиентских отношений разрабатывалась в рамках межстрановых и межрегиональных исследований [Tullock, 1987; Wintrobe, 1998; Robinson, Verdier, 2013; Асегоглу, Робинсон, 2015]. Данная теория описывает феномен «подкупа» избирателей с обращением к посредникам разного рода –

от работодателей до лидеров мнений [Frye, Reuter, Szakonyi, 2019]. Однако клиентелизм, в частности, касается и вопросов фискальной политики. Феномен клиентелизма можно определить и как предоставление материальных благ в обмен на электоральную поддержку [Stokes, 2009]. Большинство исследователей клиентелизма предполагают, что он работает как избирательная стратегия – при прочих равных условиях политический актор, который распределяет выгоды между клиентами, получает больше голосов, чем если бы он не преследовал подобную стратегию. Так, именно хорошо организованные многоуровневые и сложносоставные клиентелы позволяют политической элите проводить выборы в своих интересах.

В логике выстраиваемой вертикали руководители субъектов Федерации, назначаемые центром в регионы, призваны транслировать политический курс локальным элитам, находящимся ближе к населению. В сфере бюджетной политики федеральные власти тоже стали придерживаться курса на выстраивание иерархии. Так, российский тип регионализации предполагает осуществление контроля центром политического процесса через агентов власти в субъектах, которые при этом способны влиять на местное самоуправление [Туровский, 2015]. На настоящий момент агенты федеральной власти в регионах, а именно главы исполнительной власти, обладают различными и достаточно весомыми рычагами влияния на местное самоуправление, которые позволяют использовать его в качестве подконтрольного агента более низкого уровня. В свою очередь, местные власти тоже оказываются заинтересованными в обеспечении социальной стабильности, так как рост напряженности на местах является сигналом для патронов о неэффективности агентов. Последние также пытаются сохранять свой статус-кво и быть инкорпорированными во властную структуру, что является стимулом к их участию в стратегическом планировании бюджетной политики в рамках диалога с вышестоящими акторами. В связи с этим говорить о полной потере муниципальными властями субъектности в политическом процессе, как это принято в отношении российского МСУ, все же является несправедливым. Тем не менее положение агентов локального уровня не позволяет им реализовывать в полной мере те возможности, которые вытекают из логики принципал-агентских отношений. Несмотря на то что на муниципалитеты в большой мере перекладывается ответственность за обеспечение населения социальными благами и, соот-

ответственно, за поддержание социально-политической стабильности на местах, фактически МСУ не имеет достаточных ресурсов для реализации своих полномочий в должном объеме.

К концу 2000-х годов преобразования в фискальной политике перестали носить фундаментальный характер, скорее, они представляли собой попытки отладить уже работающую систему и приспособить ее к начинающимся циклическим кризисным процессам. Формально период имплементации реформы МСУ заканчивался в 2010 г., но одновременно с планомерным внедрением политических нововведений были разработаны «Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах» и «Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года». В соответствии с этими документами в процессе реформирования системы центр старался ориентироваться на повышение качества управления бюджетами – предполагалось создание института финансовой помощи регионам, который стимулировал бы субъекты наращивать собственную доходную базу [Кузнецова, 2017]. Даже принимая во внимание тот факт, что ответственность за благосостояние населения и, соответственно, поддержку электоратом действующей власти центр отчасти перекладывал на нижестоящие уровни, он должен был обеспечить региональные и муниципальные власти ресурсами для реализации мер социального характера и предусмотреть перераспределение этих ресурсов внутри субъектов. При этом, несмотря на высокую степень политической централизации и относительное единообразие рамок налогового и бюджетного законодательства, модели фискальной политики существенно различаются как по регионам, так и во временной перспективе, особенно с точки зрения их политической эффективности. Это верно и в отношении расходов бюджетов [Fiscal decentralization ..., 2019]. В субъектах Федерации наблюдаются разные модели делегирования органам МСУ решений относительно бюджетирования социально значимых сфер, что обусловливается особенностями взаимодействия региональных и местных элит в каждом субъекте.

В целом российский федерализм характеризуется рядом характеристик, ключевыми из которых являются, во-первых, много-

уровневость централизованной системы и иерархизация власти на любом уровне, т.е. асимметрия в отношениях федерального центра с регионами и регионов с муниципалитетами; во-вторых, преобладание неформальных практик, выстраивание патрон-клиентских отношений и значимость фактора личности в политике, что подразумевает определяющую роль принадлежности к правящей элите в развитии межправительственных отношений. При этом основной проблемой фискальной системы России является перегруженность более низких уровней обязательствами, в частности социальными, при дефиците экономических полномочий и бюджетных ресурсов для их реализации. Отношения между принципалами и их агентами в целом характеризуются расхождением интересов и тенденцией со стороны агента уклоняться от ответственности, установленной принципалом. Политические руководители, в свою очередь, стремятся контролировать поведение своих агентов посредством сочетания надзорных действий и манипулирования стимулами.

Эмпирический анализ, проведенный К. Бизером и Дж. Ройтером, свидетельствует о том, что российская политическая централизация усугубила склонность избирателей «наказывать» действующую власть за ухудшение состояния местной экономики [Beazer, Reuter, 2019]. В связи с этим важно принимать во внимание логику политических бизнес-циклов, в рамках которой перед выборами действующие власти стремятся прибегать к политическому манипулированию через фискальную политику [Nordhaus, 1975]. Примечательно, что до середины 2000-х годов в России избиратели были склонны оценивать действия властей ретроспективно, а концепция бизнес-циклов стала работать в логике подготовки к выборам [Стародубцев, 2010]. Так, ключевой задачей политической элиты накануне выборов становится формирование благоприятной ситуации на местах, которая способствовала бы укреплению поддержки действующей власти на всех уровнях системы. Федеральный центр задает лишь общую логику развития политического процесса, но ответственность за реализацию задач перекладывается на регионы и муниципалитеты. Актуальной стратегией по обеспечению лояльности населения должно быть финансирование властями наиболее чувствительных для электората статей расходов, например жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения и т.д. [Гонтмахер, Малева, 2008]. Д. Трейсмэн также заключил, что в условиях кризиса власти обращаются к социальной политике и

увеличению показателей уровня жизни населения [Treisman, 1998]. Предвыборный период тоже является своего рода кризисом из-за наличия неопределенности в исходах голосования. Электоральные показатели оказываются в зависимости от поведения региональных и местных элит, являющихся агентами центра на низовом уровне. В этом ключе выборы могут свидетельствовать о прочности политической системы, устроенной по принципу единой властной вертикали. Результаты президентских выборов и выборов в федеральный парламент, имеющие наиболее весомое значение в силу особенностей политического режима, становятся главным индикатором того, насколько региональные и местные элиты преуспевают в реализации установок центра. Кроме того, губернаторские выборы и выборы в региональные парламенты, помимо демонстрации уровня поддержки главы субъекта и «Единой России» населением, могут отражать способность главы региона успешно ретранслировать выгодные центру политические решения на местах и консолидировать агентов локального уровня вокруг его фигуры.

Таким образом, основной вопрос исследования состоит в том, имеет ли процесс распределения расходных обязательств между региональными и муниципальными властями политические последствия, а именно – как влияет выбор модели распределения фискальных функций, в частности между разными уровнями МСУ, на поддержку власти. В связи с этим представляется важным проследить динамику расходов каждого уровня бюджетной системы за период, когда реформа МСУ была окончательно приведена в действие, а именно – с 2010 по 2019 г., а также установить воздействие перераспределительной политики центра и губернаторов на политические результаты действующей власти. В частности, становится возможным отметить ее влияние с точки зрения электоральных бизнес-циклов: зафиксировать период подготовки к президентским выборам 2012 и 2018 гг. и парламентским выборам 2016 и 2021 гг., а также рассмотреть межвыборный период, когда, в теории, финансирование социально значимых бюджетных сфер должно временно снижаться. Кроме того, изучение целого десятилетия позволяет проанализировать несколько региональных электоральных циклов, что позволит говорить об эффективности региональных и локальных элит и их взаимодействии с целью реализации политических задач центра. В работе рассматриваются регионы и муниципалитеты 81 субъекта Федерации. Из анализа

исключаются города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, так как внутрирегиональные отношения в этих субъектах отличаются от общетрансовой системы. Кроме того, не рассматривается Республика Крым в силу отсутствия данных за часть наблюдаемого периода. Так, наблюдение динамики взаимосвязанной трансформации фискальной и политической систем делает возможным определение степени интеграции муниципального уровня в единую систему реализации политических целей Кремля. Для формирования базы данных использовалась статистика Федерального казначейства РФ¹, Росстата² и ЦИК России³.

Представляется необходимым, во-первых, проследить динамику изменений в расходах бюджетов и, во-вторых, определить эффект перераспределения финансирования социально значимых направлений между разными уровнями бюджетной системы на результаты действующей власти на выборах как федерального, так и регионального значения. Все используемые в данной работе показатели пересчитаны в ценах 2010 г. для обеспечения сравнимости. Для обеспечения понимания внутренних субрегиональных отношений для регионального уровня нами рассматриваются собственно региональные бюджеты, а не консолидированные бюджеты, включающие все уровни МСУ.

Динамика доходов и расходов регионов и муниципальных образований разного уровня в рассматриваемый период свидетельствует о том, что увеличение как объемов (см. рис. 1), так и расходов бюджетов (см. рис. 2) совпадает с электоральными циклами президентских (но не парламентских) выборов.

¹ Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Казначейства России. – Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/> (дата посещения: 20.02.2021).

² Официальная статистика // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/folder/10705> (дата посещения: 20.02.2020).

³ Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата посещения: 20.02.2020).

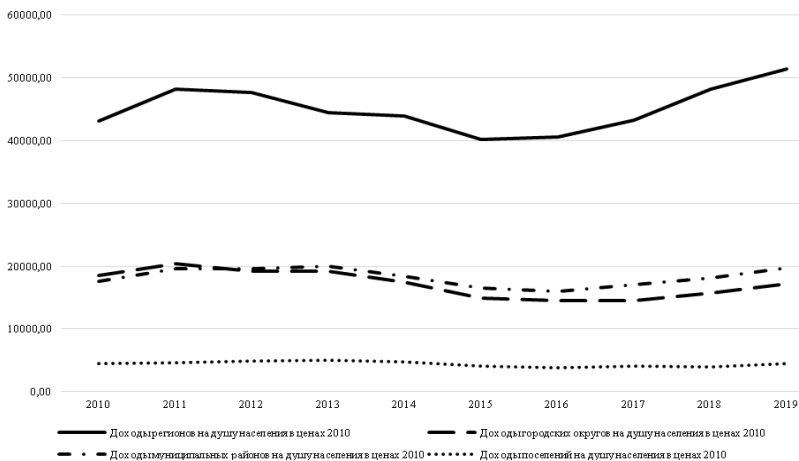


Рис. 1.
Динамика доходов регионов и муниципалитетов
с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

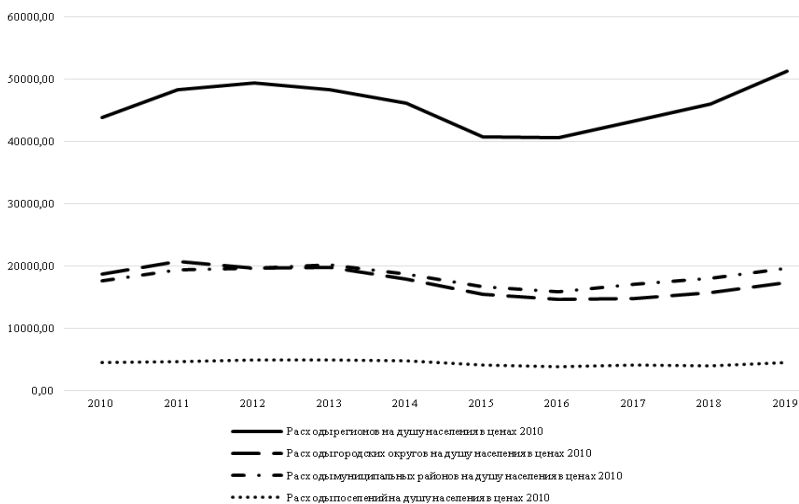


Рис. 2.
Динамика расходов регионов и муниципалитетов
с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

Наблюдается постепенное сокращение бюджетирования в межвыборный период и, напротив, рост показателей накануне выборов. При этом, что примечательно, в 2019 г. как доходы, так и расходы регионов и разных муниципальных образований все-таки продолжали расти, в то время как в 2013 г., после президентских выборов, данные показатели снижались. На фоне волнообразных изменений в бюджетах регионов, городских округов и муниципальных районов состояние бюджетов поселений остается стабильным на уровне 5 тыс. руб. (в старых ценах) на душу населения. Доходы и расходы городских округов и муниципальных районов колеблются около отметки в 20 тыс. руб. на душу населения, и в данном случае соответствие электоральным циклам является более выраженным. Колебания в финансовом положении регионов представляются наиболее значимыми. Например, по сравнению с 2015 г., серединой межвыборного периода президентского электорального цикла, когда показатель уровня региональных доходов на душу населения составил 40 180 руб., в 2018 г. он достиг отметки в 48 163 руб., а в 2019 г. – 51 375 руб.

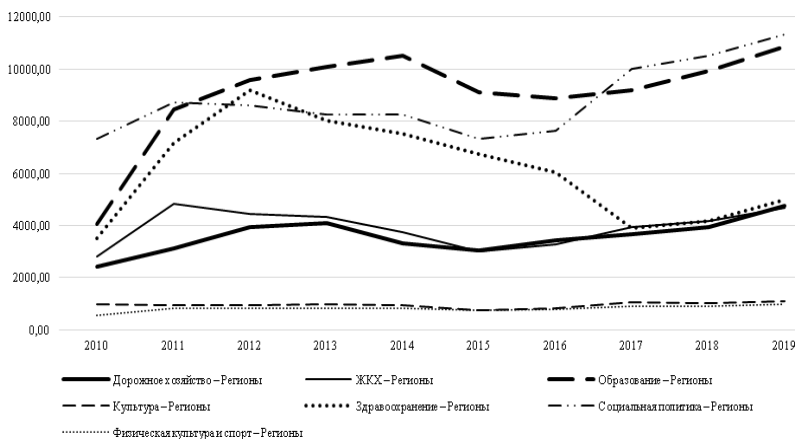


Рис. 3.
Динамика расходов регионов –
абсолютные показатели с поправкой на инфляцию

В 2019 г. наибольшую часть средств регионы (см. рис. 3) выделяли на финансирование социальной политики (29%), что составляло 11 348 руб. на душу населения. Также значительную долю бюджета регионы отводили на образование – 10 877 руб. (28%) против 4070 руб. в 2010 г. Несмотря на то что в процентном соотношении в начале десятилетия социальная политика составляла 34% расходов региональных бюджетов, т.е. была более приоритетным направлением по сравнению с последним наблюдаемым годом, в абсолютных показателях на душу населения расходы на социальную политику выросли. В то же время бюджетирование здравоохранения регионами претерпевало критические изменения – в 2010 г. регионы выделяли 3497 руб. на человека, в 2012 г., когда состоялось переизбрание В. Путина на пост президента, – 9192 руб., после чего расходы на данную сферу снижались до 2017 г., когда достигли минимальной отметки в 3889 руб. на душу населения, а в 2018–2019 гг. вновь стали расти, достигнув 4994 руб. на человека в последний наблюдаемый год. При этом расходы на здравоохранение не стали более приоритетными для регионов, доля расходов на данную сферу в 2019 г. снизилась на 3 п. п. по сравнению с 2010 г. Похожую динамику имеют расходы на ЖКХ: до 2011 г. они увеличивались и достигли 4850 руб. на душу населения, к 2015 г. сократились до 3016 руб., а к 2019 г. вновь были увеличены и приведены к отметке в 4694 руб. Расходы на дорожное хозяйство наращивались до 2013 г., были сокращены к 2015 г., и снова имели тенденцию к росту вплоть до 2019 г. Расходы на культуру и спорт на протяжении всего наблюдаемого периода оставались практически на одном уровне. Таким образом, общая динамика социально значимых расходов на уровне регионов совпадает с логикой президентских электоральных циклов – с сокращением бюджетирования в межвыборный период и постепенным увеличением перед президентскими выборами 2018 г., но и с последующим ростом в 2019 г.

К сфере фактического ведения городских округов (см. рис. 4) в 2019 г. преимущественно относилось образование (57% расходов). Примечательно, что до 2013 г. наблюдался рост финансирования этого направления, до 2017 г. – снижение, с возобновлением тенденции к увеличению объема бюджетирования накануне президентских выборов 2018 г. В 2010 г. к заметным функциям городских округов также относилось финансовое обеспечение ЖКХ

(26%), однако после 2011 г. бюджетирование данной сферы сокращалось вплоть до 2018 г. (но в 2019 г. вновь выросло, составив хотя бы 14% расходов городских округов). С 2011 г. увеличилось финансирование городскими округами дорожного хозяйства с 4 до 12%. Несмотря на совсем незначительное снижение в период с 2013 по 2017 г., с начала десятилетия расходы по данной статье остаются стабильными.

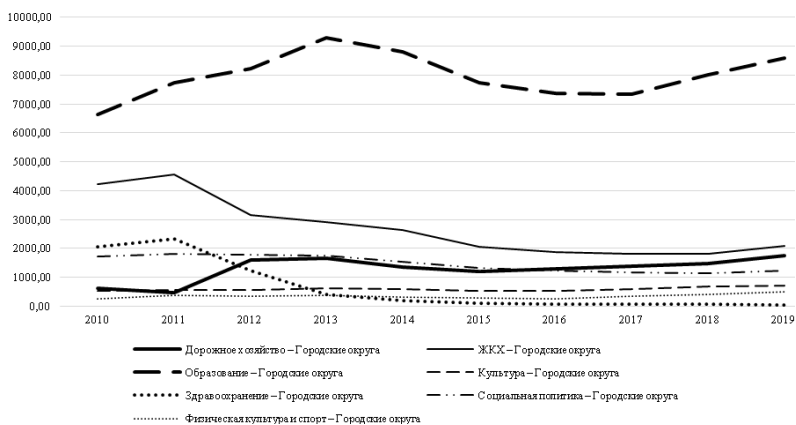


Рис. 4.

Динамика расходов городских округов – абсолютные показатели с поправкой на инфляцию

К основным расходным полномочиям муниципальных районов (см. рис. 5) на протяжении всего наблюдаемого периода, как и в случае городских округов, относилось образование, которое в 2019 г. составило 70% расходуемого бюджета по сравнению с 58% в 2010 г. Финансирование муниципальными районами образования имеет идентичную динамику, как и с городскими округами – с наращиванием объемов бюджетирования до 2013 г., т.е. года, следующего после президентских выборов, сокращением до 2016 г. и возобновлением роста до 2019 г., что опять же соответствует логике президентского бизнес-цикла. Одновременно с этим в муниципальных районах критически снижались расходы на здравоохранение, которые после 2013 г. были практически сведены к нулю. Примечательно, что с 2013 г. финансирование муниципальными

районами дорожного хозяйства становится более приоритетным по сравнению со здравоохранением и спортом. Наблюдался рост бюджетирования культуры и кинематографии – с 2018 г. именно муниципальным районам главным образом отводится данная функция. При этом сокращались расходы на социальную политику и ЖКХ.

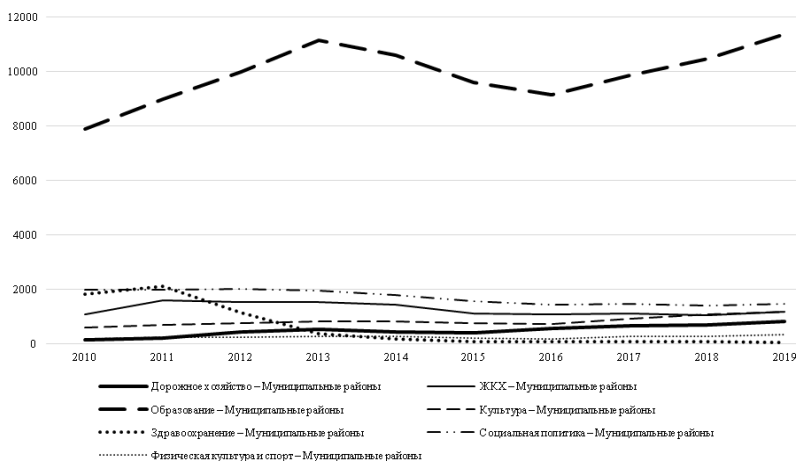


Рис. 5.

Динамика расходов муниципальных районов – абсолютные показатели с поправкой на инфляцию

Поселения (см. рис. 6), в свою очередь, занимаются финансированием ЖКХ, которое, однако, с 2011 по 2016 г. и с 2017 по 2018 г. имело тенденцию к спаду. В процентном соотношении расходы на ЖКХ тоже сократились – в 2010 г. поселения выделяли 69% бюджета на данную статью, в то время как в 2019 г. лишь 47%. Однако в ведение поселений переходит дорожное хозяйство – по сравнению с 2010 г. в 2019 г. его доля возрастает на 23 п. п. Финансирование культуры и кинематографии поселениями остается стабильным, но с 2016 г. становится менее приоритетным, чем дорожное хозяйство. Бюджетирование образования на уровне поселений к 2019 г. было сведено к нулю, так как функции по финан-

сированию данной статьи были отведены муниципальным районам и городским округам. Расходы на социальную политику и спорт остаются минимальными. Здравоохранение на протяжении всего наблюдаемого периода не входило в сферу компетенции поселений.

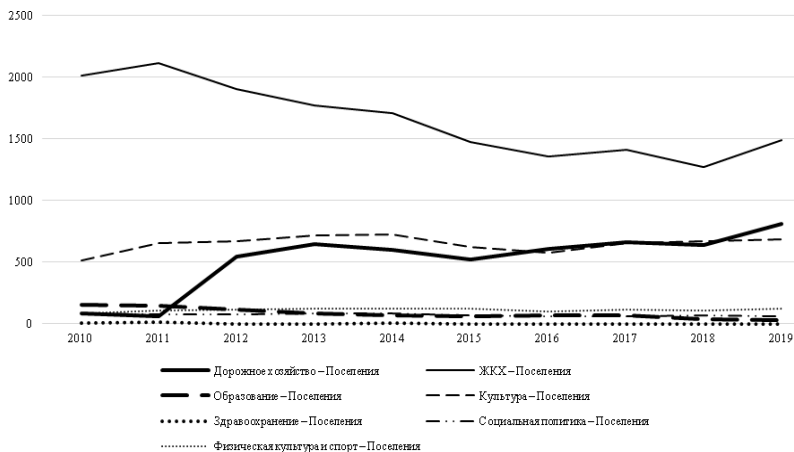


Рис. 6.
Динамика расходов поселений –
абсолютные показатели с поправкой на инфляцию

Если более детально рассматривать распределение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы в отношении отдельных сфер, то можно заметить, что перераспределения функций относительно дорожного хозяйства (см. рис. 7) не произошло – по-прежнему данная статья преимущественно финансируется из бюджетов регионов. Городские округа также финансируют обслуживание дорог, однако выделяют меньше средств, чем регионы. Расходы муниципальных районов и поселений едва сопоставимы с бюджетированием данной сферы вышестоящими уровнями.

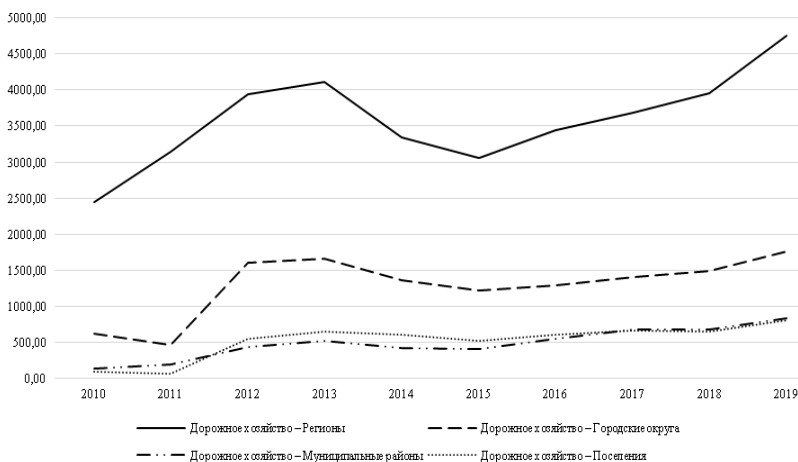


Рис. 7.

Динамика расходов регионов и муниципалитетов на душу населения на дорожное хозяйство с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

В финансировании жилищно-коммунального хозяйства (см. рис. 8) в 2011 г. произошло перераспределение функций между городскими округами и регионами (в пользу последних), при этом в 2018 г. на уровне городских округов выделяемый на ЖКХ бюджет достиг минимума по сравнению с 2010–2011 гг., когда объем бюджетирования ЖКХ городскими округами достиг максимума. Одновременно с этим расходы регионов на ЖКХ в 2011 г. также достигли максимума, что сопоставимо с аналогичными расходами регионов и в 2019 г. Можно заметить, что в 2015 г., накануне федеральных парламентских выборов, расходы на ЖКХ на всех уровнях бюджетной системы сокращались, а увеличивались перед президентскими выборами лишь на региональном уровне. Муниципалитеты же стали вновь наращивать финансирование ЖКХ лишь к 2019 г.

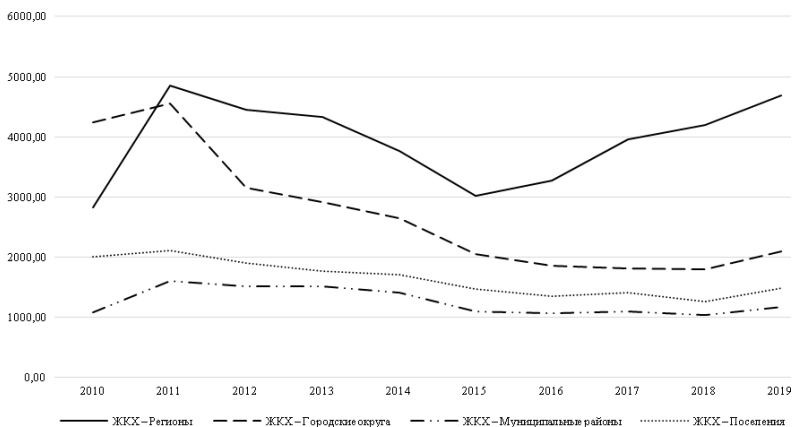


Рис. 8.

Динамика расходов регионов и муниципалитетов на душу населения на ЖКХ с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

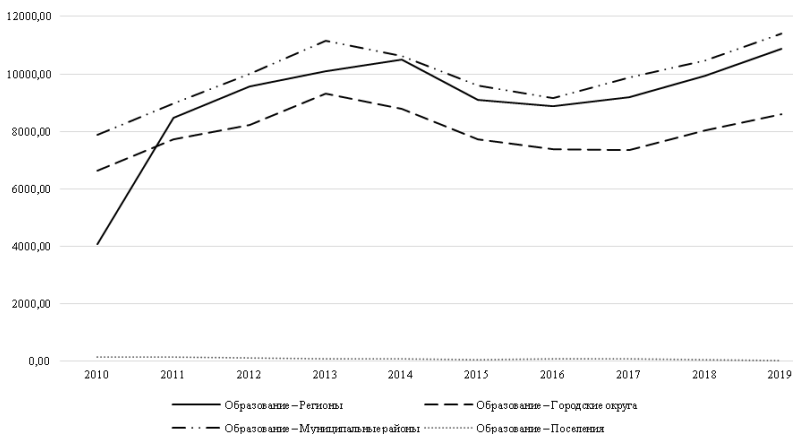


Рис. 9.

Динамика расходов регионов и муниципалитетов на душу населения на образование с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

Образование (см. рис. 9) преимущественно остается в ведении муниципальных районов, являясь основным расходным обязательством данного уровня бюджетной системы. Наибольший объем расходов на образование муниципальные районы выделяли в 2013 и 2019 гг. Однако с 2011 г. финансирование этой сферы регионами становится сопоставимым с расходами муниципальных районов. При этом, если в 2010 г. городские округа на образование тратили больше регионов, то с 2011 г. произошло перераспределение расходных обязательств между данными уровнями бюджетной системы.

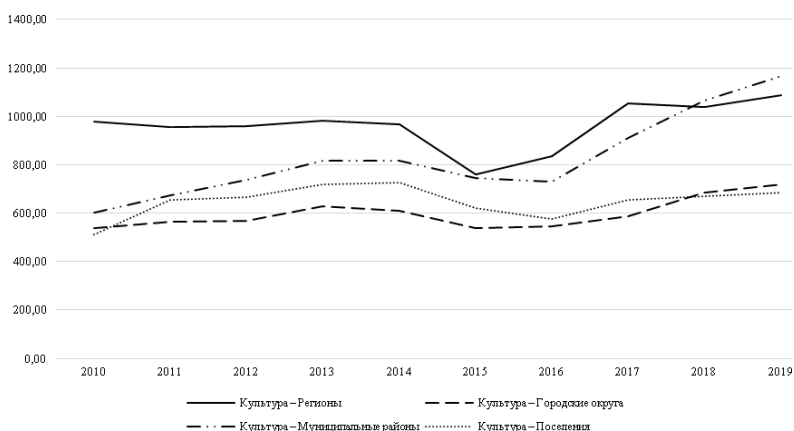


Рис. 10.

Динамика расходов регионов и муниципалитетов на душу населения на культуру и кинематограф с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

Перераспределение расходов на культуру и кинематограф (см. рис. 10) между уровнями власти наблюдалось неоднократно. В 2011 г. поселения стали больше тратить на данную сферу по сравнению с городскими округами, но в 2018 г. функции между данными уровнями вновь были перераспределены. Важно заметить, что в 2019 г. культура является одним из трех наиболее важных для поселений направлений, наряду с жилищно-коммунальным и дорожным хозяйствами. Кроме того, в 2018 г. культура переходит в наиболее

шей степени в ведение муниципальных районов, хотя регионы в абсолютных показателях на душу населения выделяют почти такую же сумму. При этом финансирование культуры – далеко не ключевая фискальная функция ни для регионального уровня (в 2019 г. лишь 3% бюджета отводится на данную сферу), ни для муниципальных районов (здесь на культуру выделялось 7% бюджета).

Здравоохранение (см. рис. 11) на протяжении всего наблюдаемого периода главным образом обеспечивается регионами, при этом не являясь их основным расходным обязательством – в 2010 г. регионы выделяют на него 16% бюджета, в 2019 г. – только 13%. Причем в период с 2011 по 2014 г. финансирование здравоохранения муниципальными уровнями бюджетной системы постепенно сводится к нулю. Максимальный же показатель расходов регионов на здравоохранение был достигнут в 2012 г., когда на эту сферу было выделено 24% бюджета.

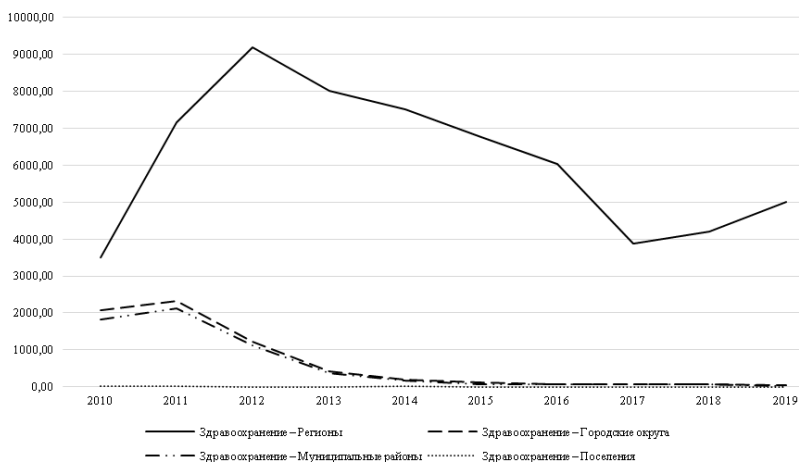


Рис. 11.

Динамика расходов регионов и муниципалитетов на душу населения на здравоохранение с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

Аналогичное распределение расходных обязательств между разными уровнями бюджетной системы наблюдалось в отношении

социальной политики (см. рис. 12). Данная сфера является главным социальным направлением фискальной политики регионов. При этом в показателях на душу населения в последний изучаемый год был достигнут максимальный результат. В 2010 г. на социальную политику 14% бюджета выделялось муниципальными районами, однако в 2019 г. эта доля составила 9% на фоне возрастания приоритетности бюджетирования образования и культуры.

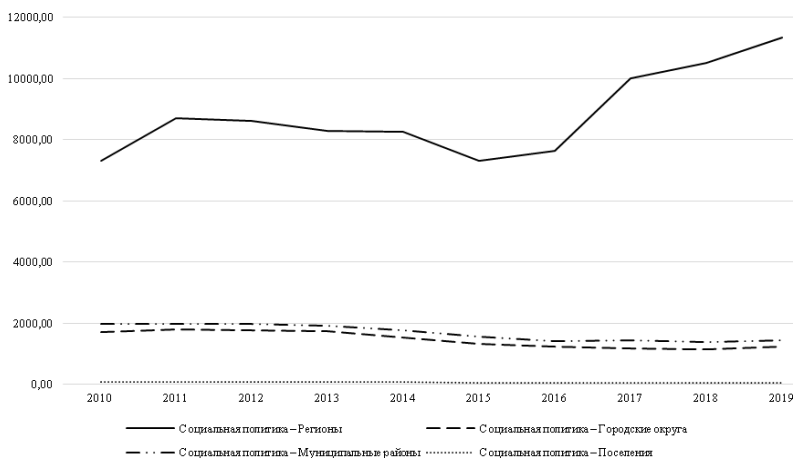


Рис. 12.

Динамика расходов регионов и муниципалитетов на душу населения на социальную политику с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

Спорт и физическая культура (см. рис. 13) в принципе имеют малозначительное финансирование, преимущественно эта сфера находится в ведении регионов. Каждый уровень бюджетной системы выделял порядка 1–3% на данную статью на протяжении всего наблюдаемого периода. Динамика демонстрирует спад в финансировании между 2013 и 2016 гг., что укладывается в общую логику бюджетной политики межвыборного периода.

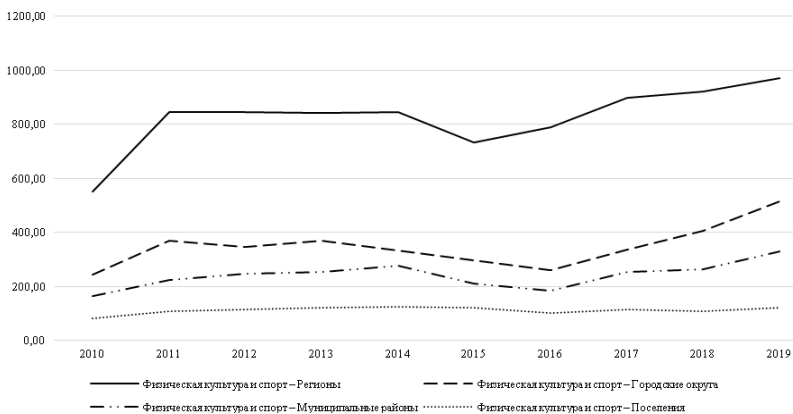


Рис. 13.

Динамика расходов регионов и муниципалитетов на душу населения на физическую культуру и спорт с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

В целом можно сделать следующие выводы по итогам рассмотрения приоритетов в расходах фискальных систем разного уровня:

- основными направлениями для бюджетов регионов являются социальная политика и образование;

- городские округа занимаются бюджетированием образования и в меньшей степени, по сравнению с 2010 г., – ЖКХ, а также делают одним из основных своих приоритетов финансирование дорожного хозяйства, но перестают обеспечивать сферу здравоохранения;

- муниципальные районы продолжают направлять значительные средства в образование, сохраняют уровень обеспечения ЖКХ, незначительно изменяют долю расходов на социальную политику, культуру и спорт и, как и городские округа, больше не занимаются финансированием здравоохранения;

- поселения сокращают расходы на ЖКХ в пользу увеличения расходов на дорожное хозяйство, сохраняя в качестве одного из приоритетов бюджетирование культуры и кинематографа.

В период с 2010 по 2019 г. происходит значительное перераспределение расходных полномочий между уровнями власти.

Во-первых, ассигнования на здравоохранение на уровне муниципалитетов практически полностью прекращаются. Во-вторых, отмечается частичное перераспределение функций по финансированию ЖКХ от городских округов на уровень регионов. В-третьих, если судить по динамике в абсолютных показателях на душу населения, то бюджетирование образования с 2011 г. перераспределяется от городских округов регионам, однако как на региональном уровне, так и на уровне городских округов и муниципальных районов происходит увеличение доли расходов по данному направлению. Причем наиболее крупным источником расходов на образование в расчете на душу населения все-таки остаются муниципальные районы. В-четвертых, финансирование культуры главным образом отводится муниципальным районам и в меньшей степени по сравнению с 2010 г. осуществляется из бюджетов регионов, одновременно с этим расходы на культуру являются одним из приоритетных направлений для поселений. Наконец, перераспределения фискальных функций относительно дорожного хозяйства, социальной политики, физкультуры и спорта в период с 2010 по 2019 г. не происходит, они преимущественно остаются в ведении регионов. На фоне этого муниципальные районы и поселения все же увеличивают расходы на дороги, муниципальные районы незначительно сокращают долю финансового обеспечения социальной политики, а спорт в принципе остается малозначимым направлением для бюджетов разного уровня.

Для определения влияния перераспределения фискальных обязательств на электоральные результаты действующей власти в нашем исследовании осуществляется построение регрессионных моделей на панельных данных. Так как предполагается, что наиболее эффективным способом убедить население в своей компетентности для властей является выделение средств на более заметные для населения цели, мы ожидаем, что увеличение расходов по основным социально значимым статьям, таким как здравоохранение, образование, социальная политика, физкультура и спорт, культура, дорожное хозяйство, ЖКХ на соответствующем уровне бюджетной системы будет способствовать росту поддержки президента страны, губернатора и «Единой России». Однако сложно ожидать увеличения расходов на всех уровнях бюджетной системы. Поэтому в данном исследовании ключевым вопросом является политическая эффективность распределения и перераспределения

бюджетных расходов между всеми субнациональными уровнями. Как мы показали выше, бюджетная политика в современной России, учитывая как централизацию, так и кризисы, сводится не столько к наращиванию расходов, сколько к их перераспределению между уровнями. И с этой точки зрения очень важно понять, имеет ли проводимая перераспределительная политика электроральные последствия для тех, кто ее осуществляет.

В качестве зависимой переменной во всех случаях рассматривается доля голосов за «Единую Россию» или политика, аффилированного с этой партией, – президента или губернатора на выборах, состоявшихся в период с 2010 по 2019 г. В качестве независимых предикторов используются следующие переменные:

– во-первых, абсолютные показатели расходов на душу населения бюджетов регионов / муниципалитетов по социально значимым статьям с учетом поправки на инфляцию: на дорожное хозяйство (Roads), жилищно-коммунальное хозяйство (Housing), образование (Education), здравоохранение (Health), культуру и кинематограф (Culture), социальную политику (Social) и физическую культуру и спорт (Sport). Данные предикторы показывают эффективность бюджетирования данной сферы на данном уровне с точки зрения обеспечения поддержки властей;

– во-вторых, доля налоговых и неналоговых доходов от общего дохода бюджетной системы рассматриваемого уровня (NND) и доля доходов регионов / муниципалитетов от совокупных доходов консолидированного бюджета регионов (Share of Income in CB) (изменяются в пределах от 0 до 1). Эти независимые переменные отражают степень (не)зависимости и значимости бюджетной системы рассматриваемого уровня;

– в-третьих, используются контрольные переменные, такие как доля русского населения (Share of Russian population) (показатель распределен от 0 до 1) и доля городского населения (Share of urban population) (имеет аналогичное распределение). Такие контрольные переменные позволяют зафиксировать базовые социально-экономические характеристики субъектов и проконтролировать эффекты асимметрии в финансировании в рамках отдельных субъектов. Выбор контрольных переменных продиктован особенностью российской системы, в рамках которой наблюдаются перекосы в финансировании, например этнических республик, и в

финансовой обеспеченности регионов с низким уровнем урбанизации.

Эмпирически будет проверяться, какое влияние оказывает изменение в объемах расходов на те или иные социально значимые сферы в бюджетах регионов и муниципалитетов разного уровня на поддержку действующей власти на выборах. При этом отметим, что эффективной моделью будет считаться такая комбинация распределения фискальных функций между разными уровнями, при которой рост расходов на социально значимые сферы на определенном уровне (или уровнях) увеличивает электоральную поддержку власти.

Было проведено тестирование регрессионных моделей для каждой зависимой переменной, которая соответствовала электоральным результатам действующей власти на соответствующих выборах – доле голосов за В. Путина на президентских выборах (табл. 1), доле голосов за «Единую Россию» на федеральных парламентских выборах (табл. 2), доле голосов за губернаторов, аффилированных с партией власти (табл. 3), доле голосов за «Единую Россию» на выборах в региональные парламенты (табл. 4). Таким образом, построено 16 полных моделей с включением контрольных переменных. Во всех моделях учитывались фиксированные эффекты на период и регион.

В моделях с зависимой переменной в виде доли голосов за инкумбента на президентских выборах было 162 наблюдения, по 81 на каждый год. Аналогичным образом в моделях с зависимой переменной в виде доли голосов за партию власти на федеральных парламентских выборах также 162 наблюдения. В случае с губернаторскими выборами под статистическую проверку попали 115 наблюдений, а с региональными парламентскими выборами – 181, так как рассматривалось несколько электоральных циклов, и их число для каждого региона могло не совпадать, т.е. использовалась несбалансированная панель данных. Важно отметить, что 13 из 16 моделей оказались состоятельными и, соответственно, подлежат дальнейшей интерпретации. F-статистика для моделей, в которых проверялся эффект фискальной политики регионов, городских округов и муниципальных районов на электоральные результаты губернаторов (см. табл. 3), демонстрирует незначимость всех коэффициентов для данных моделей. Но при этом значение теста Фишера в модели по поселениям для той же зависимой пе-

ременной все-таки говорит о значимости коэффициентов при предикторах.

В табл. 1 представлены результаты тестирования линейных регрессионных моделей, в которых в качестве зависимой переменной принималась доля голосов за В. Путина на выборах 2012 и 2018 гг. Можно отметить следующие закономерности: увеличение финансирования дорожного хозяйства городскими округами и поселениями приводит к росту электоральных показателей президента. Напротив, увеличение расходов на ЖКХ из региональных бюджетов отрицательно сказывается на поддержке инкумбента. Бюджетирование сферы образования поселениями, которое к 2019 г., однако, было минимизировано, при этом имеет положительный эффект на результаты главы государства, тогда как увеличение расходов на уровне городских округов влияет негативно, несмотря на то что данный уровень как раз увеличивает долю расходов на образование. Нарастание финансирования здравоохранения поселениями имело бы обратный эффект на поддержку президента, из чего следует, что снятие расходных обязательств по данному направлению оказалось бесполезным для власти. Увеличение расходов регионов на культуру тоже снижает показатели президента на выборах, тогда как регионы и сами стали сокращать расходы по этой статье. При увеличении расходов на социальную политику муниципальными районами доля голосов за В. Путина возрастает, но при увеличении на уровне поселений – снижается. Такие результаты позволяют говорить о том, что наблюдаемое сокращение расходов на социальную политику муниципальными районами является политически неэффективным.

Зависимость бюджетной системы городских округов от других уровней положительно сказывается на голосовании за В. Путина, что дает основания говорить о том, что выросшая финансовая зависимость городов от регионов способствовала росту их электоральной лояльности. Увеличение доли регионов и снижение доли муниципальных районов в консолидированном бюджете также благоприятствует электоральным результатам действующего президента, что позволяет сделать вывод об общем приоритетном значении бюджетной системы регионов (в сравнении с муниципалитетами) для поддержания электоральных результатов лидера государства.

Таблица 1

**Результаты тестирования регрессионных моделей
для зависимой переменной «Доля голосов за В. Путина
на президентских выборах 2012 и 2018 гг.»**

	<i>Dependent variable:</i>			
	Share of votes for V. Putin			
	Regions	Districts	Municipal areas	Settlements
Roads	-0.0003 (0.195)	0.250* (0.138)	0.146 (0.181)	0.135* (0.073)
Housing	-0.320** (0.159)	-0.012 (0.008)	0.073 (0.109)	-0.017 (0.049)
Education	-0.158 (0.179)	-0.003* (0.002)	0.091 (0.057)	0.282*** (0.098)
Healthcare	-0.267 (0.202)	0.075 (0.088)	0.012 (0.143)	-14.875** (6.812)
Culture	-1.191* (0.657)	0.022 (0.024)	-0.122 (0.202)	-0.070 (0.075)
Social	-0.070 (0.141)	0.013 (0.008)	0.308*** (0.081)	-0.521** (0.223)
Sports	0.479 (0.489)	0.008 (0.037)	0.295 (0.472)	0.032 (0.274)
NND	0.026 (0.039)	-0.193*** (0.055)	-0.055 (0.058)	0.049 (0.034)
Share of Income in CB	0.344* (0.194)	-0.065 (0.072)	-0.190** (0.091)	-0.289 (0.248)
Share of russian population	-0.191*** (0.034)	-0.194*** (0.025)	-0.206*** (0.026)	-0.208*** (0.027)
Share of urban population	-0.064 (0.058)	-0.092* (0.053)	-0.095* (0.055)	-0.110** (0.051)
Observations	162	162	162	162
R ²	0.506	0.542	0.506	0.536
Adjusted R ²	0.466	0.505	0.466	0.499
F Statistic (df = 11; 149)	13.873***	16.024***	13.863***	15.654***

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Значимость влияния расходной политики на электоральные результаты партии власти на федеральных парламентских выборах отражает статистика из табл. 2. Можно заметить, что положительный эффект на поддержку «Единой России» оказывают увеличение расходов поселений на образование (тогда как данная функция к 2019 г., напротив, была снята с низового уровня бюджетной системы), а также снижение их расходов на культуру и социальную политику. Также результаты партии на федеральных выборах уве-

личивают финансовая зависимость городских округов от регионов и, наоборот, рост самостоятельности поселений.

Таблица 2

**Результаты тестирования регрессионных моделей
для зависимой переменной «Доля голосов за “Единую Россию”
на федеральных парламентских выборах»**

	<i>Dependent variable:</i>			
	Share of votes for the 'United Russia' at federal Elections			
	Regions	Districts	Municipal areas	Settlements
Roads	-0.260 (0.195)	0.294 (0.265)	-0.075 (0.376)	0.222 (0.139)
Housing	-0.310 (0.159)	-0.002 (0.247)	-0.065 (0.194)	-0.100 (0.075)
Education	-0.132 (0.179)	-0.108 (0.185)	0.061 (0.110)	0.263** (0.130)
Healthcare	-0.065 (0.202)	0.011 (0.284)	-0.125 (0.293)	1.471 (2.316)
Culture	-1.315 (0.836)	-0.552 (0.832)	0.141 (0.474)	-0.319** (0.136)
Social	-0.025 (0.220)	0.104 (0.217)	0.185 (0.154)	-0.924*** (0.300)
Sports	1.830** (0.740)	0.219 (0.849)	1.003 (1.086)	-1.055* (0.537)
NND	-0.051 (0.072)	-0.216** (0.093)	-0.079 (0.102)	0.098* (0.055)
Share of Income in CB	0.479 (0.293)	-0.082 (0.126)	-0.141 (0.153)	0.067 (0.382)
Share of russian population	-0.307*** (0.053)	-0.333*** (0.046)	-0.366*** (0.043)	-0.388*** (0.027)
Share of urban population	-0.205** (0.093)	-0.258*** (0.092)	-0.254*** (0.092)	-0.219*** (0.081)
Observations	162	162	162	162
R ²	0.576	0.542	0.543	0.629
Adjusted R ²	0.572	0.529	0.506	0.599
F Statistic (df = 11; 149)	18.383***	17.501***	16.098***	22.971***

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Как отмечалось ранее, модели, отражающие влияние фискальной политики регионов, городских округов и муниципальных районов на выборы губернаторов, демонстрируют отсутствие значимости коэффициентов при предикторах, поэтому представляется возможным объяснить только эффекты бюджетной политики поселений (см. табл. 3). Так, например, для улучшения электоральных пока-

зателей губернаторов на выборах оказывается полезным снижение расходов поселений на социальную политику, что и происходило в последние годы, а также уменьшение бюджетирования физкультуры и спорта, что, напротив, противоречит наблюдаемой политике. Кроме того, как в ранее рассмотренном случае с эффектом бюджетной зависимости поселений на результаты партии власти, позитивное влияние на электоральные показатели губернаторов оказывает рост финансовой самостоятельности поселений. В целом же, как показало исследование, электоральная поддержка губернаторов меньше всего зависит от бюджетной политики.

Таблица 3

**Результаты тестирования регрессионных моделей
для зависимой переменной «Доля голосов за губернаторов,
поддерживаемых партией «Единая Россия»»**

	<i>Dependent variable:</i>			
	Share of votes for governors supported by the 'United Russia'			
	Regions	Districts	Municipal areas	Settlements
Roads	-0.485 (0.439)	-0.384 (0.364)	0.536 (0.443)	0.103 (0.185)
Housing	-1.252*** (0.396)	0.112** (0.048)	-0.130 (0.241)	-0.096 (0.107)
Education	-0.945** (0.388)	-0.020 (0.013)	-0.107 (0.139)	0.625 (0.504)
Healthcare	0.533 (0.506)	0.075 (0.676)	2.254* (1.317)	-16.734 (25.174)
Culture	-0.577 (1.739)	-0.033 (0.105)	-0.385 (0.606)	-0.149 (0.182)
Social	-0.469 (0.317)	0.012 (0.060)	0.286 (0.215)	-1.565* (0.875)
Sports	-0.033 (1.192)	-0.285* (0.163)	-0.032 (1.263)	-1.453** (0.646)
NND	-0.109 (0.093)	-0.157 (0.162)	0.049 (0.196)	0.164** (0.082)
Share of Income in CB	-0.146 (0.478)	-0.017 (0.168)	-0.140 (0.224)	0.352 (0.646)
Share of russian population	-0.164* (0.085)	-0.030 (0.075)	-0.129* (0.072)	-0.148* (0.076)
Share of urban population	0.139 (0.152)	-0.038 (0.134)	-0.041 (0.145)	0.020 (0.135)
Observations	115	115	115	115
R ²	0.138	0.140	0.106	0.173
Adjusted R ²	-0.014	-0.011	0.051	0.028
F Statistic (df = 11; 97)	1.407	1.432	1.043	1.844*

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Таблица 4

**Результаты тестирования регрессионных моделей
для зависимой переменной «Доля голосов за партию
«Единая Россия» на региональных парламентских выборах»**

	<i>Dependent variable:</i>			
	Share of votes for the 'United Russia' at Regional elections			
	Regions	Districts	Municipal areas	Settlements
Roads	-0.196 (0.272)	0.056 (0.204)	0.220 (0.313)	0.079 (0.135)
Housing	-0.412 (0.298)	0.004 (0.024)	-0.035 (0.223)	0.011 (0.086)
Education	-0.310 (0.243)	0.003 (0.014)	-0.025 (0.140)	0.466*** (0.127)
Healthcare	0.089 (0.392)	-0.140 (0.218)	-0.160 (0.300)	0.397 (3.623)
Culture	-0.657 (0.963)	-0.184 (0.228)	0.703 (0.455)	-0.179 (0.139)
Social	-0.430 (0.260)	0.112*** (0.042)	0.168 (0.170)	-0.633** (0.272)
Sports	2.038** (0.803)	-0.044 (0.135)	1.512 (1.065)	-1.307*** (0.421)
NND	-0.020 (0.067)	-0.128 (0.097)	-0.070 (0.093)	0.090* (0.054)
Share of Income in CB	0.481 (0.317)	-0.082 (0.123)	-0.198 (0.140)	-0.077 (0.349)
Share of russian population	-0.200*** (0.054)	-0.244*** (0.045)	-0.244*** (0.047)	-0.262*** (0.044)
Share of urban population	-0.179* (0.094)	-0.186** (0.089)	-0.275*** (0.094)	-0.195** (0.080)
Observations	181	181	181	181
R ²	0.428	0.413	0.405	0.513
Adjusted R ²	0.344	0.335	0.466	0.455
F Statistic (df = 11; 161)	110.933***	10.318***	9.975***	15.405***

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Если сравнивать губернаторские и парламентские выборы, то во втором случае результаты «Единой России» на выборах оказываются куда более зависимыми от бюджетной политики (см. табл. 4). Например, с ростом расходов поселений на образование (что противоречит действующей политике), а также со снижением бюджетирования ими социальной политики и спорта электораль-

ные результаты партии укрепляются. При этом рост расходных обязательств относительно социальной политики на уровне городских округов и относительно спорта на уровне регионов, напротив, влечет улучшение положения «Единой России» на региональных выборах. Наконец, мы можем снова отметить важность финансовой самостоятельности бюджетной системы поселений для максимизации электоральных результатов властей.

Таким образом, оптимальное распределение расходных обязательств между разными уровнями бюджетной системы, которое способно повысить электоральную поддержку действующей власти, может быть представлено в виде следующей модели. Мы конструируем эту модель, основываясь как на непосредственных результатах анализа, так и на логически связанных с ними направлениях перераспределения полномочий, не нашедших прямого подтверждения в регрессионных моделях. Разумеется, данная модель не претендует на истину в последней инстанции, но если не прямо, то косвенно связана с проведенным анализом.

Во-первых, оправданным представляется финансовое и политическое укрепление регионального уровня власти за счет повышения зависимости от него городских округов. При этом на региональном уровне могут быть даже в большей степени сосредоточены расходы на ЖКХ и образование, которые оказываются политически неэффективными в городах. Кроме того, региональный уровень вправе концентрировать в своих руках расходы на физкультуру и спорт.

Во-вторых, с регионального уровня власти на уровень городских округов может быть перераспределена часть расходов на дорожное хозяйство, социальную политику и культуру. В-третьих, региональные расходы на социальную политику и культуру могут быть также перераспределены на уровень муниципальных районов. Кроме того, расходы на культуру могут быть переданы районам и со стороны поселений, где они являются значимыми, но не доказывают политическую эффективность.

В-четвертых, оправданным представляется дальнейший рост расходов поселений на дорожное хозяйство, а также передача им части фискальных функций в сфере образования (которыми чрезмерно перегружен районный уровень). В то же время передача фискальных функций поселений в сфере культуры в пользу муниципальных районов оказывается политически целесообразной, так

же как и фактически уже имеющий место полный или преимущественный отказ поселений от финансирования ряда других социальных направлений – здравоохранения, физкультуры и спорта, социальной политики. При этом расходы поселений в области социальной политики могут передаваться муниципальным районам, а в сфере физкультуры и спорта – региональному уровню власти. Важной задачей оказывается и повышение финансовой самостоятельности поселений, возможное за счет перераспределения доходных источников от муниципальных районов, что сделает отношения этих двух уровней местной власти более сбалансированными. Это позволит облегчить финансирование поселениями образования (в случае его частичной передачи от районов) и дорожного хозяйства.

Рассматривая отношения регионального и муниципального уровней власти в целом, можно обратить внимание на чрезмерную перегруженность регионов функциями в области социальной политики и отчасти дорожного хозяйства, которые могут передаваться низовым уровням. Не самым целесообразным оказывается финансирование регионами сферы культуры, где тоже возможна финансовая децентрализация. В то же время не создает политических проблем уже свершившаяся концентрация в руках региональной власти функций в сфере здравоохранения, а также проводимое ею финансирование физкультуры и спорта. Возможно и еще более активное финансирование регионами образования и ЖКХ.

Альтернативным или дополнительным вариантом повышения политической эффективности субрегиональной фискальной политики может быть более жесткий контроль над расходованием средств там, где оно имеет большое значение и при этом создает проблемы. В частности, это явно требуется в отношении расходов городских округов на образование и ЖКХ, тем более что лишить их этой функции полностью невозможно.

Таким образом, данное исследование дает эмпирическое подтверждение того, что фискальная политика региональной элиты способна оказывать влияние на политическую поддержку действующей власти. Также было выявлено, что в определении вектора бюджетной политики присутствует ориентация на электоральные бизнес-циклы. Как правило, наблюдается тенденция к снижению расходов по социально значимым статьям, к которым население может быть наиболее чувствительно, в межвыборный период с

ростом показателей накануне выборов и в год, следующий после завершения электоральной кампании. При этом каждому уровню бюджетной системы может быть выделена отдельная фискальная функция, комбинирование которых может способствовать росту электоральной лояльности. Существующие тенденции распределения фискальных функций между уровнями власти имеют противоречивый характер, в одних случаях повышая поддержку действующей власти (как в случае с дорогами), а в других демонстрируя негативный эффект (например, с большими расходами городских округов на образование и ЖКХ, хотя и в условиях их некоторого перераспределения в пользу регионов). Кроме того, не находит эмпирического подтверждения своей политической целесообразности типичная ныне политика ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления, альтернативой которой могло бы стать более сбалансированное разграничение полномочий между муниципальными районами и поселениями. В целом исследование показало потребность в учете процессов перераспределения полномочий между уровнями власти в субъектах Федерации с точки зрения их влияния на прочность существующей политической системы и укрепления ее легитимности.

Список литературы

- Асемоглу Д., Робинсон Дж.* Экономические истоки диктатуры и демократии / пер. с англ. под науч. ред. Л.И. Полищука, Г.Р. Сюняева, Т.В. Натхова. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – 512 с.
- Гонтмахер Е.Ш., Малева Т.М.* Социальные проблемы России и альтернативные пути их решения // Вопросы экономики. – 2008. – № 2. – С. 61–72. – DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2008-2-61-72>
- Кузнецова О.* Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. – Изд. 3-е. – М. : Ленанд, 2017. – 392 с.
- Стародубцев А.В.* Политическая лояльность или эффективность? Факторы распределения межбюджетных трансфертов в России // Пути модернизации: траектории, развилки и тупики : сборник статей. – СПб. : Изд-во ЕУСПб, 2010. – С. 325–352.
- Туровский Р.Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. – 2015. – № 2. – С. 35–51. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03>

- Alexeev M., Kurlyandskaya G.* Fiscal federalism and incentives in a Russian region // *Journal of comparative economics.* – 2003. – Vol. 31, N 1. – P. 20–33. – DOI: [https://doi.org/10.1016/S0147-5967\(02\)00011-2](https://doi.org/10.1016/S0147-5967(02)00011-2)
- Beazer Q., Reuter J.* Who is to blame? Political centralization and electoral punishment under authoritarianism // *The journal of politics.* – 2019. – Vol. 81, N 2. – P. 648–662. – DOI: <https://doi.org/10.1086/701834>
- Fiscal decentralization, budget discipline, and local finance reform in Russia's regions / M. Alexeev, N. Avxentyev, A. Mamedov, S. Sinelnikov-Murylev // *Public finance review.* – 2019. – Vol. 47, N 4. – P. 679–717. – DOI: <https://doi.org/10.1177/1091142118804245>
- Frye T., Reuter J., Szakonyi D.* Vote brokers, clientelist appeals, and voter turnout: Evidence from Russia and Venezuela // *World politics.* – 2019. – Vol. 71, N 4. – P. 710–746. – DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887119000078>
- Nordhaus W.* The political business cycle // *Review of economic studies.* – 1975. – Vol. 42, N 2. – P. 169–190. – DOI: <https://doi.org/10.2307/2296528>
- Robinson J., Verdier T.* The political economy of clientelism // *The Scandinavian journal of economics.* – 2013. – Vol. 115, N 2. – P. 260–291. – DOI: <https://doi.org/10.1111/sjoe.12010>
- Sharafutdinova G., Turovsky R.* The politics of federal transfers in Putin's Russia: regional competition, lobbying, and federal priorities // *Post-Soviet affairs.* – 2017. – Vol. 33, N 2. – P. 161–175. – DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2016.1163826>
- Shishkin D.* Fiscal incentives and shared revenue sources with differentiated sharing rates // *Public finance review.* – 2013. – Vol. 41, N 4. – P. 473–488. – DOI: <https://doi.org/10.1177/1091142113475698>
- Stokes S.* Political clientelism // *The Oxford handbook of comparative politics* / C. Boix, S.C. Stokes (eds). – N.Y.: Oxford university press, 2009. – DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0025>
- Treisman D.* Fiscal redistribution in a fragile federation: Moscow and the regions in 1994 // *British journal of political science.* – 1998. – Vol. 28, N 1. – P. 185–222. – DOI: <https://doi.org/10.1017/s0007123498210210>
- Tullock G.* *Autocracy.* – Dordrecht : Springer science & Business media, 1987. – 243 p. – DOI: <https://doi.org/10.1007/978-94-015-7741-0>
- Turovsky R., Gaivoronsky Y.* Russia's regions as winners and losers: political motives and outcomes in the distribution of federal government transfers // *European politics and society.* – 2017. – Vol. 18, N 4. – P. 529–551. – DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2017.1286312>
- Wintrobe R.* *The political economy of dictatorship.* – Cambridge : Cambridge university press, 1998. – 390 p. – DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174916>
- Zhuravskaya E.* Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style // *Journal of public economics.* – 2000. – Vol. 76, N 3. – P. 337–368. – DOI: [https://doi.org/10.1016/s0047-2727\(99\)00090-0](https://doi.org/10.1016/s0047-2727(99)00090-0)

R.F. Turovsky, A.P. Lyutikova*
Political Effects of Sub-Regional Fiscal Policies in Russia¹

Abstract. The study offers empirical evidence that the fiscal policy of the regional and local elite can influence the electoral results of the current government. It demonstrates that in determining the budgetary policy the political leaders rely on electoral business cycles. As a rule, there is a tendency towards a decrease in expenditures on socially significant items, that the population may be most sensitive to, between the elections while there is an increase in expenses before the upcoming elections. The implementation of regression analysis on data from 2010 to 2019 showed that each level of the Russian budgetary system can be assigned certain fiscal functions, the combination of which can lead to the growth of electoral support by the population both for the president and the governors, and for the ruling party at federal and regional elections. The authors have established a model of the fiscal functions' distribution between the authorities from regional and sub-regional levels that can strengthen the loyalty of the electorate. This allows to claim the municipal reforms, the implementation of which started in the 2000 s along with the policy of recentralization, has its positive results for existing political regime.

Keywords: fiscal federalism; clientelism; fiscal policy; local government; power sharing; electoral results.

For citation: Turovsky R.F., Lyutikova A.P. Political Effects of Sub-Regional Fiscal Policies in Russia. *Political science (RU)*. 2020, N 2, P. 105–139. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.04>

References

- Acemoglu D., Robinson J. *Economic sources of dictatorship and democracy*. Moscow : HSE publishing house, 2015, 512 p. (In Russ.)
- Alexeev M., Avxentyev N., Mamedov A., et al. Fiscal decentralization, budget discipline, and local finance reform in Russia's regions. *Public finance review*. 2019, Vol. 47, N 4, P. 679–717. DOI: <https://doi.org/10.1177/1091142118804245>
- Alexeev M., Kurl'yandskaya G. Fiscal federalism and incentives in a Russian region. *Journal of comparative economics*. 2003, Vol. 31, N 1, P. 20–33. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0147-5967\(02\)00011-2](https://doi.org/10.1016/S0147-5967(02)00011-2)

* **Turovsky Rostislav**, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: RTurovsky@hse.ru; **Lyutikova Alina**, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: ap.lyutikova@gmail.com

¹ The reported study was funded by RFBR and EISR, project number 20–011–31200 «Regional-local relations in the context of ongoing unification of public administration in modern Russia: theory and practice».

- Beazer Q., Reuter J. Who is to blame? Political centralization and electoral punishment under authoritarianism. *The Journal of politics*. 2019, Vol. 81, N 2, P. 648–662. DOI: <https://doi.org/10.1086/701834>
- Frye T., Reuter J., Szakonyi D. Vote brokers, clientelist appeals, and voter turnout: Evidence from Russia and Venezuela. *World politics*. 2019, Vol. 71, N 4, P. 710–746. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887119000078>
- Gontmakher E., Maleva T. Russia's social problems and alternative ways of their solving. *Voprosy ekonomiki*. 2008, N 2, P. 61–72. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2008-2-61-72>. (In Russ.)
- Kuznetsova O. *Regional policy of Russia: 20 years of reforms and new opportunities*. Moscow : Lenand, 2017, 392 p. (In Russ.)
- Nordhaus W. The political business cycle. *Review of economic studies*. 1975, Vol. 42, N 2, P. 169–190. DOI: <https://doi.org/10.2307/2296528>
- Robinson J., Verdier T. The political economy of clientelism. *The Scandinavian Journal of economics*. 2013, Vol. 115, N 2, P. 260–291. DOI: <https://doi.org/10.1111/sjoe.12010>
- Sharafutdinova G., Turovsky R. The politics of federal transfers in Putin's Russia: regional competition, lobbying, and federal priorities. *Post-Soviet affairs*. 2017, Vol. 33, N 2, P. 161–175. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2016.1163826>
- Shishkin D. Fiscal incentives and shared revenue sources with differentiated sharing rates. *Public finance review*. 2013, Vol. 41, N 4, P. 473–488. DOI: <https://doi.org/10.1177/1091142113475698>
- Starodubtsev A. Political loyalty or efficiency? In: *Factors in the distribution of inter-budgetary transfers in Russia*. Saint Petersburg : Publishing house of the European University in Saint Petersburg, 2010, P. 325–352. (In Russ.)
- Stokes S. Political clientelism. In: Boix C., Stokes S.C. (eds). *The Oxford handbook of comparative politics*. New York : Oxford university press, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0025>
- Treisman D. Fiscal redistribution in a fragile federation: Moscow and the regions in 1994. *British journal of political science*. 1998, Vol. 28, N 1, P. 185–222. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0007123498210210>
- Tullock G. *Autocracy*. Dordrecht : Springer science & Business media, 1987, 243 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-94-015-7741-0>
- Turovsky R. Russia's local self-government: the agent of the government in the trap of insufficient funding and civil passivity. *Polis. Political studies*. 2015, N 2, P. 35–51. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03> (In Russ.)
- Turovsky R., Gaivoronsky Y. Russia's regions as winners and losers: political motives and outcomes in the distribution of federal government transfers. *European politics and society*. 2017, Vol. 18, N 4, P. 529–551. DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2017.1286312>
- Wintrobe R. *The political economy of dictatorship*. Cambridge : Cambridge university press, 1998, 390 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174916>
- Zhuravskaya E. Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style. *Journal of public economics*. 2000, Vol. 76, N 3, P. 337–368. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0047-2727\(99\)00090-0](https://doi.org/10.1016/s0047-2727(99)00090-0)