

Научная статья
УДК 338.439.4:638.1 (470.57)
doi: 10.47598/2078-9025-2023-3-60-9-15

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ БЛАГ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ В УСЛОВИЯХ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ (на примере городского округа город Уфа Республики Башкортостан)

Тимур Рафаилович Ахметов^{1✉}, Ника Эдуардовна Валитова², Эдуард Сагидуллович Гареев³

^{1,2,3}Институт нефтегазового бизнеса Уфимского государственного нефтяного технического университета,
Уфа, Россия

¹t.ahmetov@yandex.ru✉

²nikaga@yandex.ru

³pssso@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются основные способы выявления эффективного управления на локальном уровне. Проведен сравнительный анализ районов городского округа город Уфа Республики Башкортостан и выявлены основные факторы, влияющие на результат работ администраций в городском округе и районах города Уфы.

Ключевые слова: факторы, результат управления, государственное управление, политическое влияние, городской округ, централизация власти

Для цитирования: Ахметов Т. Р., Валитова Н. Э., Гареев Э. С. Распределение публичных благ органами местного самоуправления городских округов в условиях централизации власти (на примере городского округа город Уфа Республики Башкортостан) // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2023. № 3 (60). С. 9–15. <https://doi.org/10.47598/2078-9025-2023-3-60-9-15>.

Research article

DISTRIBUTION OF PUBLIC GOODS BY LOCAL GOVERNMENTS OF URBAN DISTRICTS IN CONDITIONS OF CENTRALIZATION OF POWER (on the example of the urban district of the Ufa city of the Republic of Bashkortostan)

Timur R. Akhmetov^{1✉}, Nika E. Valitova², Eduard S. Gareev³

^{1,2,3}Institute of Oil and Gas Business of Ufa State Petroleum Technical University, Ufa, Russia

¹t.ahmetov@yandex.ru✉

²nikaga@yandex.ru

³pssso@mail.ru

Abstract. The article discusses the main ways to identify effective management at the local level. A comparative analysis of the districts of the Ufa city district of the Republic of Bashkortostan has been carried out and the main factors affecting the result of the work of administrations in the Ufa city district and districts have been identified.

Keywords: factors, result of management, public administration, political influence, urban district, centralization of power

For citation: Akhmetov T. R., Valitova N. E., Gareev E. S. Distribution of public goods by local governments of urban districts in conditions of centralization of power (on the example of the urban district of the Ufa city of the Republic of Bashkortostan). *Vestnik BIST (Bashkirskogo instituta social`ny`x texnologij) = Vestnik BIST (Bashkir Institute of Social Technologies)*. 2023;(3(60)):9–15. (In Russ.). <https://doi.org/10.47598/2078-9025-2023-3-60-9-15>.

Улучшение жизни и благосостояния населения является одной из важнейших задач для всех стран. Неотъемлемая часть связана с производством и распределением публичных благ на локальном уровне. Уровень удовлетворенности населения и рост значимости таких благ требует высокой результативности процесса их производства и, самое главное, распределения.

Исследования детерминант распределения общественных благ на локальном уровне — достаточно устоявшееся направление. Изначально данной тематикой занимались в основном экономисты: изучались возможности и ограничения в распределении общественных благ в рамках экономических моделей общего равновесия [1]; особенности организации публичных финансов на локальном уровне, например, сравнение централизованных и децентрализованных моделей [2]; роль трансфертов [3], другие экономико-финансовые факторы.

Наконец, и представители политической науки обратили внимание на зависимость характера распределения публичных благ в муниципалитетах от факторов, влияющих на этот процесс. В рамках теории политической курс, определяющий распределение благ, зависит не только от предпочтений избирателей (налогоплательщиков), которые, в конечном итоге, финансируют расходы на их производство. Агрегация производства и распределения происходит на основе определенных правил, совокупность которых кристаллизуется в факторы. Именно от наличия/отсутствия определенных факторов зависит эффективно или неэффективно будет их распределение на муниципальном уровне [4].

В нашей работе мы рассмотрим выявленные в ходе проведенного исследования факторы, их влияние на воспроизводство и распределение публичных благ на локальном уровне при централизованной модели управления.

В качестве основного способа выявления коэффициента эффективности городского администрирования был выбран анализ активности и результативности участия местных органов администрирования в федеральных и региональных программах благоустройства общественных пространств [5].

В начале исследования остро стоял основной вопрос: почему, находясь в едином законодательно-правовом поле, районы городов миллионников имеют разную эффективность управления на муниципальном уровне, а самое главное, какие факторы влияют на распределение общественных благ на локальном уровне. Выявленные результаты помогли систематизировать механизмы и факторы, влияющие на эффективность управления на локальном уровне в условиях централизации управленческой модели [6].

В качестве исследования был выбран город Уфа с населением 1 125 933 чел. — столица Республики Башкортостан, которая делится на 7 районов.

Одним из наиболее важных факторов является результативность, которая выявляется путем подсчета количества поданных и поддержанных заявок для участия в различных программах. Соотношение количества поданных и одобренных заявок и будет, по сути, являться показателем эффективности городского администрирования.

Проведя анализ активности местных администраций и их участия в программах благоустройства, можно выявить уровень эффективности управления в данных политических реалиях, уйдя за рамки их социально-экономическое положение [7].

Данный способ подтвердил свою актуальность через собранные интервью у основных политических акторов и лиц, непосредственно задействованных в реализации данных программ благоустройства. С этой целью были

собраны 41 интервью у бывших и действующих руководителей, а также работников администрации семи районов города, депутатов городского совета, руководителей промышленных предприятий, служащих федеральных органов власти, членов бизнес сообщества и других лиц. Все интервью стали основой для аналитической деятельности в части сравнения районов города в определяющих факторах, влияющих на эффективность и результативность работы местных властей.

Отметим, что участие в программах благоустройства, которые частично финансируются за счет граждан, выявляет не только уровень эффективности местных органов управления и профессиональные способности глав районов и их управленческих команд, но и то, насколько они чувствительны к запросам граждан, живущих на данной территории, а также уровень взаимодействия с населением на местах.

За основу исследования была взята программа поддержки местных инициатив (ППМИ) в качестве измерения уровня эффективности местной администрации через взаимодействие с населением. Особенность программы состоит в том, что региональные и городские власти, выделяя денежные средства на финансирование проектов, помогают жителям решать наиболее актуальные для них проблемы. При этом приоритетность решаемого вопроса определяют сами жители [8]. Государство же, в свою очередь, софинансирует проекты по результатам конкурса и оказывает помощь гражданам в формировании пакета документов для участия в конкурсном отборе ППМИ. Максимальный размер субсидии из бюджета Республики Башкортостан, выделяемой на один проект, составляет 1 млн рублей. По условиям конкурса для получения субсидии необходимо софинансирование со стороны городского бюджета в размере не менее 15 % от суммы субсидии из бюджета республики, и со стороны населения — в размере не менее 5 % от суммы субсидии из республиканского бюджета [9].

За пять лет участия в программе реализовано более 90 проектов. Основными видами работ по проектам стали приобретение и установка детских и спортивных площадок, ремонт дорог и приобретение инертных материалов.

Орджоникидзевский, Калининский, Ленинский районы города Уфы относятся к группе с присутствием на них крупных промышленных производств, имеющих политическое влияние. Октябрьский, Кировский, Демский районы относятся к районам, где отсутствуют крупные или не занимающие столь значимые роли в политическом пространстве предприятия. В Советском районе сильное влияние на политические процессы имеют бизнес-сообщества. Исходя из этого, можно проверить теоретические выводы о преимуществах нахождения крупных промышленных предприятий (или их отсутствии) и сильных бизнес сообществ в том или ином районе города для привлечения средств на развитие городской инфраструктуры.

В таблице 1 показаны результаты участия районов городского округа г. Уфа в ППМИ.

Полученные результаты участия районов в ППМИ показали, что (рис. 1):

1. Октябрьский и Калининский районы города являются лидерами по числу побед, отмечается их высокая активность и высокая результативность в участии в данной программе.

2. Кировский, Ленинский и Демский районы города оказались крепкими «середняками».

3. Советский и Орджоникидзевский районы города оказались явными аутсайдерами, у них низкая активность и результативность.

На рисунке 2 показаны активность и результативность на основе общего количества поданных заявок.

Проведенный анализ стал основой для подтверждения/опровержения предположений о выявленных ранее факторах, которые влияют на результат участия в региональных программах развития и благоустройства.

Итоги подведены на основе данных, предоставленных Управлением экономики и инвестиций Администрации городского округа г. Уфа Республики Башкортостан.

В ходе исследования было выявлено и подтверждено, что развитию районов города и успешному управлению ими способствует ряд основных факторов.

1. Фактор наличия/отсутствия покровительства со стороны вышестоящих должностных лиц.

Таблица 1 — Количество проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах за 2016–2022 гг.

№ п/п	Район ГО г. Уфа РБ	Всего в период с 2016 по 2022 год	
		Побед	Проиграны
1	Дёмский район	23	13
2	Калининский район	54	29
3	Кировский район	32	13
4	Ленинский район	25	28
5	Октябрьский район	78	26
6	Орджоникидзевский район	23	6
7	Советский район	9	7
Итого		244	122

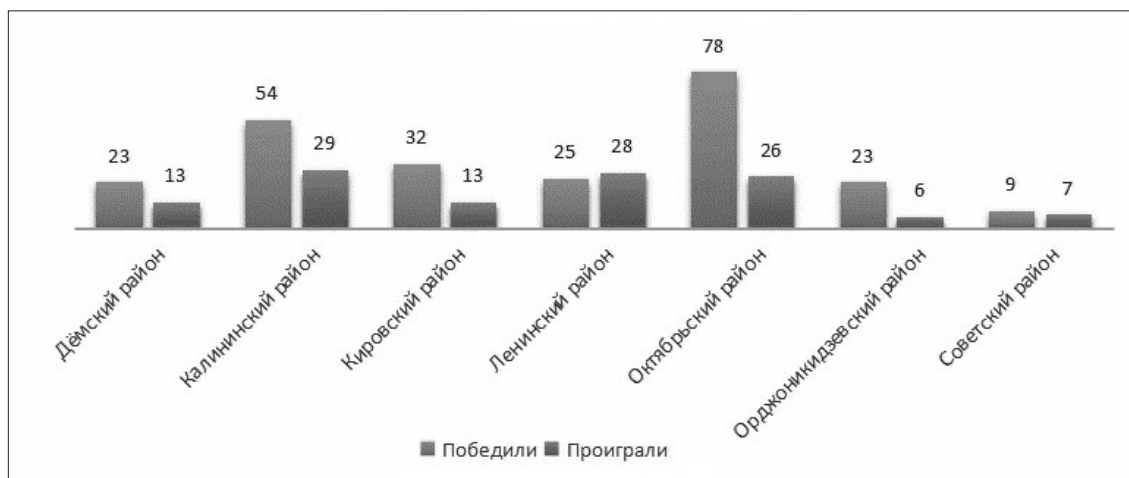


Рисунок 1 — Результаты победивших и проигравших заявок районами города Уфы
Figure 1 — The results of winning and losing applications by districts of the Ufa city

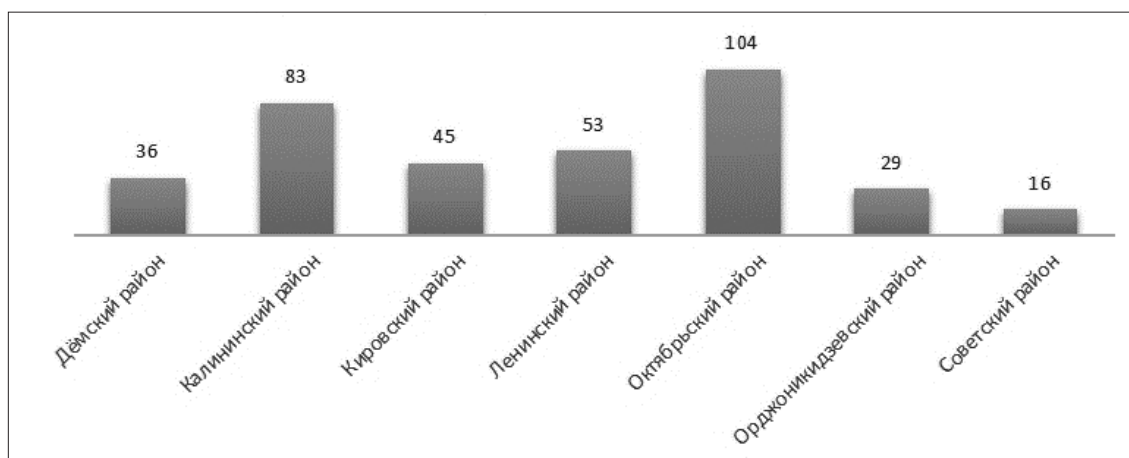


Рисунок 2 — Общее количество поданных заявок
Figure 2 — Total number of submitted applications

Данный фактор требует умения выстраивать неформальные и лояльные отношения с вышестоящими группами властных структур [10]. Как показало исследование, этот фактор является самым результативным. Активное участие районов в программе ППМИ, а также их результативность показывают именно те районы города, которые имели поддержку на региональном и городском уровне. Это усиливает предположение, что практика неформальных отношений в жестко интегрированной системе управления играет немаловажную роль.

В условиях жесткой централизации власти фактор требования к главам районов как залог успеха и эффективности их работы резко смещен.

В то же время было выявлено, что наличие поддержки на верхних этажах власти не всегда гарантирует успех в привлечении ресурсов, а также их развитие. Первая причина заключается в качестве работы по подготовке и подаче заявок на участие, для чего необходимо иметь квалифицированный кадровый состав и высокое качество управления внутри администрации. Вторая причина заключается в возможности поддержки на региональном и городском уровне, а точнее их степени влияния на конечный результат.

2. Фактор наличия/отсутствия промышленных предприятий, а также активного взаимодействия органов власти на муниципальном уровне с бизнес-сообществом.

Расположение на территории муниципалитета крупных градообразующих производств имеет прямое влияние на экономическое положение муниципалитета, а также на эффективность управления на локальном уровне [11].

Поэтому в тех районах, где наблюдается низкая активность и результативность, присутствуют неформальные отношения с директором промышленных предприятий, а также построенные взаимовыгодные отношения с бизнес-сообществом, вовлеченном в политическую активность муниципалитета. Такие взаимоотношения выражаются в софинансировании и финансировании проектов развития общественных и досуговых пространств на данной территории. Взамен же они получают лояльное

и взаимовыгодное отношение и покровительство со стороны властных структур [12].

Этот фактор приводит к двоякому результату. С одной стороны, эти районы выполняют план, заданный республиканскими и городскими властями по привлечению средств в развитие района без участия в региональных и городских программах развития, а с другой стороны, низкая активность и результативность участия показывает низкую эффективность управления районом.

3. Фактор лояльного депутатского сообщества.

Политические возможности отдельно взятых депутатов, так же как и депутатские коалиции между собой, разные. Причина тому — ресурсные и финансовые возможности депутатов, которые приводят к эффективности/неэффективности работы по удовлетворению потребности запросов граждан [13]. Под ресурсами понимают не только экономические возможности депутатов, но и то, насколько плодотворно складываются их взаимоотношения с другими участниками политического процесса. От этого напрямую зависит участие депутатов в финансировании проектов, необходимых местным властям, а именно — в производстве и распределении благ [14].

Подводя итоги исследования, можно сделать вывод, что при общей централизации власти на государственном уровне не всегда находит подтверждение тот факт, что именно эта модель эффективна на локальном уровне. Институты гражданского общества, конечно же, имеют свой вес при принятии решений и с каждым годом усиливают свое присутствие на локальных уровнях.

Всеобщая цифровизация и наличие свободного доступа к информации делают общество более вовлеченными в дела муниципалитета. Во многих научных и политических кругах все больше набирает популярность тезис об эффективности государственного управления и цифрового взаимодействия государства и общества.

Все большее значение придается эффективности управления на нижних этажах власти, а именно на региональном и муниципальном уровнях, поскольку именно региональная и муниципальная власть непосредственно

близки к обществу и народу и с взаимодействуют ним.

Исследование показало, что для успешного распределения публичных благ органами местного самоуправления городских округов в условиях централизации власти главным фактором успеха становится умение выстраивать лояльные отношения с вышестоящими этажами власти. Это усиливает роль неформальных практик патронажного типа. Как показа-

но в нашем исследовании, более активными по привлечению средств на свою территорию оказываются именно те районы города, которые имеют покровительство и неформальный контроль над администрацией.

Из этого можно сделать вывод, что хотя централизация увеличивает роль неформальных практик, она не делает этот эффект абсолютным. Институты гражданского общества и правовые ограничения сохраняют свое значение.

Список источников

1. Westhoff. F. Existence of equilibria in economies with a local public good // *Journal of economic Theory*. 1977. Vol. 14, No. 1. P. 84–112.
2. Besley T., Coate, S. Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach // *Journal of public economics*. 2003. Vol. 87, No. 12. P. 2611–2637.
3. Dur R., Staal K. Local public good provision, municipal consolidation, and national transfers // *Regional Science and Urban Economics*. 2008. Vol. 38, No. 2. P. 160–173.
4. Ахметов Т., Валитова Н., Гареев Э. Эффективность работы органов МСУ городских округов и муниципальных районов в процессе реализации программ развития и благоустройства (на примере города Уфы) // *Экономика и управление*. 2022. № 3. С. 157–160.
5. Шкель С., Бедерсон В., Семенов А. Шевцова И. Вертикальный предел: централизация и эффективность управления в городах России // *Социологические обозрение*. 2019. Т. 18, № 4. С. 74–106.
6. Ахметов Т., Валитова Н., Габдрахманова Г., Якупова Г. Основные факторы эффективного управления органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (на примере города Уфы) // *Экономика и управление*. 2021. № 4 (160). С. 158–161.
7. Попов Е. В., Веретенникова А. Ю., Севастьянова Е. А. Принципы проектирования институциональной среды локальных общественных благ // *Вестник Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина*. 2016. № 6. С. 812–829.
8. Кац И. С., Севастьянова Е. А., Веретенникова А. Ю. Современные подходы к исследованию сектора общественных благ // *Вестник Удмуртского университета. Экономика и право*. 2016. Т. 26, № 1. С. 670–686.
9. Реализация проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах // Администрация городского округа город Уфа Республики Башкортостан : официальный сайт. URL: <https://ufacity.info/ppmi/neobkhodimye-usloviya.php>
10. Гельман В. Я. Исключения и правила: “истории успеха” и “недостойное правление” в России // *Общественные науки и современность*. 2018. № 5-1. С. 48–60.
11. Рябова О. А. Градообразующие предприятия и политические процессы в малых промышленных городах Урала // *Политическая наука*. 2008. № 3. С. 224–235.
12. Витковская Т. Б. Большой бизнес в малой политике: формы и динамика участия градообразующих предприятий в локальных политических процессах // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2019. Т. 11, № 24. С. 654–671.
13. Бедерсон В. Д., Шевцова И. К. Застройщики, партия власти и немного конкуренции в российских миллиониках: типология городских режимов в 2010-е гг. // *Журнал исследований социальной политики*. 2021. Т. 19, № 22. С. 285–300.
14. Шкель С. Н. Почему депутаты не бунтуют: политический потенциал ассамблей в малых городах Республики Башкортостан // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2018. Т. 10, № 4. С. 667–686.

References

1. Westhoff. F. Existence of equilibria in economies with a local public good. *Journal of economic Theory*. 1977;14(1):84–112.
2. Besley T., Coate, S. Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of public economics*. 2003;87(12):2611–2637.
3. Dur R., Staal K. Local public good provision, municipal consolidation, and national transfers. *Regional Science and Urban Economics*. 2008;38(2):160–173.

4. Akhmetov T., Valitova N., Gareev E. Efficiency of work of LSG bodies of urban districts and municipal districts in the process of implementing development and improvement programs (on the example of the Ufa city). *E`konomika i upravlenie = Economics and Management*. 2022;(3):157–160. (In Russ.).
5. Shkel S., Bederson V., Semenov A. Shevtsova I. Vertical limit: centralization and management efficiency in Russian cities. *Sociologicheskoe obozrenie = Sociological Review*. 2019;18(4):74–106. (In Russ.).
6. Akhmetov T., Valitova N., Gabdrakhmanova G., Yakupova G. The main factors of effective management of local governments of urban districts and municipal districts (on the example of the Ufa city). *E`konomika i upravlenie = Economics and Management*. 2021;(4(160)):158–161. (In Russ.).
7. Popov E. V., Veretennikova A. Yu., Sevastyanova E. A. Principles of designing the institutional environment of local public goods. *Vestnik Ural`skogo federal`nogo universiteta imeni pervogo Prezidenta Rossii B. N. El`cina = Bulletin of the Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin*. 2016;(6):812–829. (In Russ.).
8. Katz I. S., Sevastyanova E. A., Veretennikova A. Yu. Modern approaches to the study of the public goods sector. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. E`konomika i pravo = Bulletin of the Udmurt University. Economy and law*. 2016;26(1):670–686. (In Russ.).
9. Implementation of projects for the development of public infrastructure based on local initiatives. Administration of the urban district of the Ufa city of the Republic of Bashkortostan: official site. (In Russ.). Available from: <https://ufacity.info/ppmi/neobkhodimye-usloviya.php>
10. Gelman V. Ya. Exceptions and rules: “success stories” and “unworthy government” in Russia. *Obshhestvenny`e nauki i sovremennost` = Social sciences and modernity*. 2018;(5-1):48–60. (In Russ.).
11. Ryabova O. A. City-forming enterprises and political processes in small industrial cities of the Urals. *Politicheskaya nauka = Political Science*. 2008;(3):224–235. (In Russ.).
12. Vitkovskaya T. B. Big business in small politics: forms and dynamics of the participation of city-forming enterprises in local political processes. *Ars Administrandi (Iskusstvo upravleniya) = Ars Administrandi (Art of Management)*. 2019;11(24):654–671. (In Russ.).
13. Bederson V. D., Shevtsova I. K. Developers, the ruling party and some competition in Russian millionaires: a typology of urban regimes in the 2010s. *Zhurnal issledovaniy social`noj politiki = Journal of Social Policy Research*. 2021;19(22):285–300. (In Russ.).
14. Shkel S. N. Why the deputies do not rebel: the political potential of assemblies in small towns of the Republic of Bashkortostan. *Ars Administrandi (Iskusstvo upravleniya) = Ars Administrandi (The Art of Management)*. 2018;10(4):667–686. (In Russ.).

Информация об авторах

Т. Р. Ахметов — аспирант;

Н. Э. Валитова — кандидат политических наук, доцент кафедры социальных и политических коммуникаций;

Э. С. Гареев — кандидат философских наук, профессор кафедры социальных и политических коммуникаций.

Information about authors

T. R. Akhmetov — the graduate student;

N. E. Valitova — Candidate of Science (Political), Associate Professor of the Department of Social and Political Communications;

E. S. Gareev — Candidate of Science (Philosophical), Professor of the Department of Social and Political Communications.

Статья поступила в редакцию 28.08.2023; одобрена после рецензирования 18.09.2023; принята к публикации 25.09.2023.

The article was submitted 28.08.2023; approved after reviewing 18.09.2023; accepted for publication 25.09.2023.