

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Тиняков Даниил Кириллович

**Влияние институционализированного гражданского участия на
реализацию политических курсов в регионах РФ: случаи
административной реформы и реформы системы по обращению с
отходами**

РЕЗЮМЕ ДИССЕРТАЦИИ
на соискание учёной степени
кандидата политических наук

Научный руководитель:
доктор политических наук
Сунгуров Александр Юрьевич

Москва – 2022

Постановка исследовательской проблемы. Характеристика степени разработанности

В рамках политической науки существует значительное количество концепций, пытающихся связать результаты политико-управленческих процессов со сложившейся институциональной структурой политических режимов: от широких теорий модернизации (например, теория авторитарной модернизации, предложенная С. Хантингтоном¹, обратная ей концепция С. М. Липсета² и ее дальнейшие разработки) до специфичных, более низкоуровневых теорий изменений политических курсов (policy studies).³

На уровне акторов эти изменения анализируются при помощи различных концепций процессов принятия решений.⁴ Однако большинство этих концепций разрабатывались для анализа принятия решений при наличии демократических институтов и, если и работают в не-демократиях, то с многочисленными оговорками. Редкие попытки смоделировать процесс выработки политических курсов в автократиях являются несколько упрощенными,⁵ и еще в меньшей степени подходят для описания хода процессов выработки и имплементации политических курсов в гибридных

¹ Huntington S. Political order in changing societies. New Haven and London: Yale University Press, 1965.

² Lipset S. Political Man: The Social Bases of Politics. Garden City, N. Y.: Doubleday and Company, 1960. P. 27-63.

³ См., например: Sabatier P., Jenkins-Smith H. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, CO: Westview Press, 1993; Kingdon J. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Edinburgh Gate: Pearson Education Limited, 2014. 2nd ed.; Brewer G., deLeon P. The Foundations of Policy Analysis. Pacific Grove: Brooks/Cole, 1983.

⁴ Downs A. An economic theory of political action in a democracy // The journal of political economy. 1957. Vol. 65. № 2. P. 135-150; Tsebelis G. Veto players: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002; Tsebelis G. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism // British Journal of Political Science. 1995. Vol. 25. № 3. P. 289-325; Nordhaus W. The political business cycle // Review of economic studies. 1975. Vol. 42. № 2. P. 169-190.

⁵ О моделировании процесса авторитарной политики см., например: Acemoglu D., Robinson J. Economic origins of dictatorship and democracy. Cambridge and N. Y.: Cambridge university press, 2006.

режимах, отличающихся многообразием форм институциональной структуры.⁶

В работах о смешанных режимах политические институты, внешне напоминающие демократические (выборы, партийная система и т.д.), рассматриваются как инструмент автократа, обеспечивающий его выживание.⁷ Более того, политические курсы часто воспринимаются как побочные и сами собой разумеющиеся продукты торга в рамках политической игры (politics).⁸ Чрезмерная, на мой взгляд, редукция к интересам автократа (пусть и с упоминанием ряда внешних структурных факторов, с попыткой учесть параллельную реформационным процессам трансформацию режима) присутствует и в работах, посвященных теоретическому осмыслению случая российских реформ 2000-х.⁹ Фактически, российские реформы либо эксплицитно характеризуются как пример «авторитарной модернизации»¹⁰, либо это подразумевается имплицитно.

Такого рода сведение к исключительно «авторитарной» стороне гибридного режима мне представляется слабо обоснованным. С одной стороны, в современных исследованиях недемократических режимов появляется понимание того, что институционализация политического процесса способствует как реализации интересов авторитарных элит, так и

⁶ Carothers Th. The End of Transition Paradigm // Journal of Democracy. 2002. Vol .13. № 1. P. 5-21; Schedler A. The Menu of Manipulation // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13. № 2. P. 36-50.

⁷ Gandhi J., Przeworski A. Dictatorial Institutions and the Survival of Autocrat // Comparative Political Studies. 2007. Vol. 40. № 11. P. 1279-1301; Levitsky S., Way L. The Rise of Competitive Authoritarianism // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13. № 2. P. 51-65; Pepinsky T. The institutional turn in comparative authoritarianism // British Journal of Political Science. 2013. Vol. 44. № 3. P. 631–653; Schedler A. The Menu of Manipulation.

⁸ Acemoglu. Op. cit.

⁹ Гельман В., Стародубцев А. Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз. 2014. № 4. С. 6-30; Dekalchuk A. A. Choosing between Bureaucracy and the Reformers: The Russian Pension Reform of 2001 as a Compromise Squared // Gel'man V. (ed.). Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies. Abingdon: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017. P. 167-182.

¹⁰ См., например: Гельман В. Тупик авторитарной модернизации // Pro et Contra, 2009. Т. 13 № 5-6. С. 51-61.

рядовых граждан, не являясь игрой с нулевой суммой.¹¹ С другой стороны, на рубеже веков в России существовала проблема дилеммы одновременности,¹² что подразумевало существование крайней неопределенности и неполноты информации. В этой ситуации сложно представить себе автократа, способного к реализации и долговременному планированию политических курсов, исходя исключительно из собственных рациональных интересов. Кроме того, имеющиеся эмпирические наработки свидетельствуют в пользу значимости формально-«демократических» черт российского режима как фактора исхода реформ в ряде случаев. В частности, А. Сунгуров отмечал важную роль изначально демократических институтов-медиаторов и участия экспертного сообщества в процессах политических инноваций.¹³ В ходе ранее проводимых исследований мной была выявлена определенная связь между индексом демократичности российских регионов и динамикой изменений в сфере здравоохранения в период реформы. Однако эффект степени демократичности регионального режима был разным в случае различных реформ.

На рубеже XX-XXI веков одним из последствий экономических и административных реформ, связанных с распространением идеи государства как регулятора, а не основного производителя общественных благ, стало появление и расширение института гражданского участия в политико-управленческом процессе в авторитарных (Китай)¹⁴ и переходных режимах (Россия).¹⁵ Роль гражданского участия в институциональной структуре недемократических режимов может быть осмыслена с точки зрения двух

¹¹ Little A. Are non-competitive elections good for citizens? // *Journal of Theoretical Politics*, 2017. Vol. 29. № 2. P. 214-242.

¹² Оффе К. Дилемма одновременности: демократизация и рыночная экономика в Восточной Европе // Гельман В., Штыков П., Шваниц С. (ред.) *Повороты истории: Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей*. СПб.: Летний сад, 2003. Т. 2. С. 6—22.

¹³ Сунгуров А. Ю. Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты медиаторы. М.: *Политическая энциклопедия*, 2015.

¹⁴ Teets J. Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China // *The China quarterly*. 2013. Vol. 213. P. 19-38

¹⁵ Тарасенко А. *Административная реформа и роль НКО в инновационном развитии социальной сферы*. Препринт. СПб: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011.

позиций. Согласно первой из них, вовлечение граждан в процесс выработки и реализации политических курсов является одним из субституттов демократических институтов, значение и функции которого имеют мало общего с демократическим «оригиналом». Такая позиция отказывает признавать за гражданским участием в недемократических режимах возможность оказания какого-либо реального воздействия на исходы политических курсов, подчеркивая, что основные функции этого субститута направлены на поддержание стабильности недемократического режима.¹⁶ Сторонники другого подхода, хотя и соглашаются с тем, что вовлечение граждан в политико-управленческий процесс в недемократических режимах способствует устойчивости авторитарных элит, указывают на необходимость концептуально разделять рассуждения о значении данного института для динамики политического режима и его роли в политико-управленческом процессе. Так, отмечая, что основными функциями гражданского участия в недемократическом режиме являются внутренняя и внешняя легитимация режима, канализация недовольства, агрегация информации о настроениях населения, исследователи все же признают, с одной стороны, возможность существования, пусть и ограниченного в узких рамках, но реального плюрализма политико-управленческого процесса в недемократических режимах, с другой стороны, способность граждан и ассоциаций оказывать опять же ограниченное влияние на его результаты.¹⁷ В рамках последнего подхода, прежде всего, в попытках осмыслить китайский опыт, за последнее время появилось большое количество оригинальных концепций,

¹⁶ Petrov N., Lipman M., Hale H. Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin // *Post-Soviet Affairs*. 2014. Vol. 30. № 1. P. 1-26; Dimitrov M. What the party wanted to know: Citizen complaints as a «barometer of public opinion» in communist Bulgaria // *East European Politics and Societies*. 2014. Vol. 28. № 2. P. 271–95; Gallagher M. «Reform and openness»: Why China’s economic reforms have delayed democracy // *World Politics*. 2002. Vol. 54. № 3. P. 338-372

¹⁷ Owen C., Bindman E. Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia // *Government and Opposition*, 2019. Vol. 54. № 1. P. 98-120; Owen C. Participatory authoritarianism: From bureaucratic transformation to civic participation in Russia and China // *Review of international studies*. 2020. Vol. 46. № 4. P. 416.

описывающих значение и функционирование института гражданского участия в недемократическом режиме:¹⁸ «популистский авторитаризм»,¹⁹ «консультативный авторитаризм»,²⁰ «авторитарная отзывчивость»,²¹ «авторитарная делиберация»²², «авторитаризм участия».²³ Логика участия граждан и ассоциаций третьего сектора в российском политико-управленческом процессе рассматривается в работах Э. Байндман, Е. Богдановой, М. Кулмала, Л. Никовской, К. Оуэн, И. Скалабан, А. Тарасенко, В. Якимца и др.²⁴

Исследовательская проблема, лежащая в центре данного исследования, вытекает из обозначенного выше противоречия в подходах к оценке роли института гражданского участия в условиях недемократического режима. С одной стороны, утверждается неспособность гражданского участия

¹⁸ Owen C. Op. cit. P. 3.

¹⁹ Wenfang T. Populist Authoritarianism: Chinese Political Culture and Regime Sustainability. NY: Oxford University Press, 2016

²⁰ Teets J. Op. cit.

²¹ Chen J., Pan J., Xu Y. Sources of authoritarian responsiveness: A field experiment in China // American journal of political science. 2016. Vol. 60. №. 2. P. 383-400

²² Baogang H., Warren M. Authoritarian deliberation: The deliberative turn in Chinese political development // Perspectives on politics. 2011. Vol. 9 № 2. P.269-289

²³ Owen C. Op. cit.

²⁴ Owen C., Bindman E. Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia // Government and Opposition, 2019. Vol. 54. № 1. P. 98-120.; Bindman E., Kulmala M., Bogdanova E. NGOs and the policy-making process in Russia: The case of child welfare reform // Governance. 2019. Vol. 32 № 2. P. 207-222; Тарасенко А. Кулмала М. Ветеранские организации как заинтересованные группы: возможности и ограничения клиентелизма для защиты социальных прав в регионах России. Препринт. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2015; Никовская Л., Скалабан И. Гражданское участие: особенности дискурса и тенденции реального развития // Полис. Политические исследования. 2017. № 6. 43-60; Никовская Л., Якимец В. Институциональное развитие межсекторного партнерства в России // Полис. Политические исследования. 2016. № 5. С. 37-48; Owen C. Op. cit.; Owen C. The Struggle for Meaning of Obshchestvennyi Kontrol' in Contemporary Russia: Civic Participation between Resistance and Compliance after the 2011–2012 Elections // Europe-Asia Studies. 2017. Vol. 69. № 3. P. 379-400; Скалабан И. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология Политология. 2011. № 1(13). С. 130-139; Тарасенко А. Административная реформа и роль НКО в инновационном развитии социальной сферы. Препринт. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011; Tarasenko A. Russian Welfare Reform and Social NGOs: Strategies for Claim-making and Service Provision in the Case of Saint Petersburg // East European Politics. 2015. Vol. 31. №. 3. P. 294-313

привести к реальному оказанию влияния гражданами на результаты политико-управленческого процесса в недемократических режимах. С другой стороны, утверждается, что в определенных условиях такое влияние может осуществляться. В этом смысле важным является понимание того, при каких обстоятельствах гражданское участие выполняет исключительно функции субститута, обеспечивающего устойчивость недемократического режима, а при каких условиях оно, одновременно с этим, способно выступать «институциональным ограничителем» стратегий региональных элит, являясь значимым фактором политико-управленческого процесса.

Российские структурные реформы, с разной скоростью реализующиеся с начала нулевых годов и входящие в ряд верхнеуровневых стратегических документов, часто характеризуются как технократические, приводятся в качестве примера попытки авторитарной модернизации.²⁵ Это, прежде всего, подразумевает, что преобразования проводились и проводятся в значительной изоляции от влияния групп интересов и общества в целом. В то же время существуют исследования, убедительно демонстрирующие, что в институциональной структуре гибридного режима невозможно полностью устранить зависимость лиц, принимающих решения, от влияния заинтересованных групп, поскольку эти группы являются опорой существующей системы власти. К наиболее ярким примерам этого можно отнести реформу полиции и административную реформу нулевых годов, реализация которых если не полностью, то во многом контролировалась самими же реформируемыми ведомствами.²⁶ Однако также оказалась невозможна и изоляция от влияния общества в широком смысле в ходе социально-экономических реформ, которые напрямую затрагивали чувствительные интересы. Наиболее примечательна здесь реакция общества

²⁵ Гельман В., Стародубцев А. Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов

²⁶ Там же; Taylor B. Police reform in Russia: the policy process in a hybrid regime // Post-Soviet Affairs. 2014. Vol. 30. № 2-3. P. 226-255

на монетизацию льгот и изменения пенсионной системы, вызвавших широкие волны общероссийских протестов.

Таким образом, мы видим, что полное устранение социетальных сил из политико-управленческого процесса невозможно даже в российских реалиях гибридного политического режима. Однако, также понятно и то, что в различных сферах политических курсов, при различных внешних условиях влияние общества проявляется с разной степенью. В этом смысле представляется важным понимание факторов, которые способствуют проявлению этого влияния и обеспечивают его значимость в ходе процессов принятия решений и их реализации.

В свою очередь, исследовательская проблема данной работы сфокусирована на институционализированном гражданском участии как факторе политико-управленческого-процесса в российских регионах. При этом под гражданским участием мы понимаем воздействие граждан на органы власти (взаимодействие с органами власти) с целью реализации общественных интересов в ходе проведения политических курсов. В свою очередь институционализация участия предполагает наличие определенных правил и норм (формальных и неформальных), стабильных процедур. К примерам каналов институционализированного гражданского участия в российском контексте можно отнести деятельность различных общественно-консультативных структур (общественные палаты, консультативные и экспертные советы при органах власти) и некоммерческих (прежде всего, социально-ориентированных) организаций, участие в публичных слушаниях. При анализе важно учитывать различия возможностей и ограничений, характерных для разных каналов институционализированного участия. Так социально-ориентированные некоммерческие организации могут оказывать существенное влияние на имплементацию политических курсов в определенных сферах, предполагающих необходимость (или возможность) того, чтобы такие организации выступали бы в роли конечных «производителей» услуг (прежде всего, в рамках различных направлений

социальной политики). В то же время такие НКО могут быть в определенной степени зависимы от органов власти в случае, если большую часть их финансовых ресурсов составляют гранты и другие поступления от государства. Общественно-консультативные структуры еще больше зависят от органов власти, поскольку последние контролируют их состав и, в значительной степени, повестку. К тому же государственные органы не обязаны реагировать на позицию этих структур и как-либо ее учитывать в ходе политико-управленческого процесса. Тем не менее, повестка консультативных советов и общественных палат существенно шире повестки социально-ориентированных организаций; и иногда их участие в обсуждении решений (по неполитизированным вопросам) приводит к их изменениям.²⁷ Публичные слушания предоставляют возможность участия формально неограниченному кругу лиц, «обычным» гражданам. Но органы власти также не обязаны учитывать резолюции, принятые по результатам слушаний. Кроме того, информация об их проведении зачастую не предоставляется в удобной форме.

Важно, однако, отметить, что в рамках данного исследования в качестве анализируемого фактора политико-управленческого процесса нас интересует, прежде всего, некоторый агрегированный уровень институционализированного участия вообще, структурная характеристика политической системы, отражающая активность социетальных акторов, их встроенность в жизнь сообщества, а не особенности влияния конкретных каналов участия.

²⁷ Owen C., Bindman E. Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia // *Government and Opposition*, 2019. Vol. 54. № 1. P. 98-120

Характеристика замысла исследования

Пытаясь оценить роль института гражданского участия в процессах выработки и реализации политических курсов в условиях недемократического режима, я ставлю перед собой **исследовательский вопрос** о том, *как различия в уровне институционализированного гражданского участия влияли на результаты политико-управленческих процессов в российских регионах во второй половине 2010-х годов?*

Цель исследования заключается в выявлении условий, способствующих значимости институционализированного гражданского участия как фактора политико-управленческого процесса в российских регионах и определении эффектов такого влияния.

Для достижения обозначенной цели мной были поставлены следующие **задачи**:

- 1) Концептуальное описание взаимосвязи между категорией институционализированного гражданского участия и различными характеристиками региональных режимов в качестве фактора результатов политико-управленческого процесса в регионах;
- 2) Определение возможностей и ограничений влияния гражданского участия на результаты этапа административной реформы второй половины 2010-х годов и реформы по обращению с ТКО с учетом специфики политических курсов, особенностей российской политической системы и ее регионального измерения;
- 3) Определение условий, при которых институционализированное гражданское участие способно выступать значимым фактором результатов политических курсов в регионах;
- 4) Описание эффектов влияния гражданского участия на результаты политико-управленческих процессов в регионах с учетом различных особенностей региональных режимов и характеристик самих реформ,

включающих степень внимания населения и структуру каналов гражданского участия.

Методология и методы исследования. Эмпирическая база.

В основе **теоретической** базы для формулирования гипотез лежат концепции «авторитарной отзывчивости»²⁸ и «ограниченного плюрализма»²⁹, описывающие место гражданского участия в политико-управленческом процессе в структуре недемократического режима, а также теория региональных политических режимов, предполагающая вариацию регионов по ряду параметров.³⁰ Согласно концепции ограниченного плюрализма, в недемократических режимах существует сравнительно большое количество каналов гражданского участия, влияние которых на результаты политических курсов, тем не менее, существенно ограничено, во-первых, благодаря возможности государства контролировать доступ к такого рода каналам и их повестку; во-вторых, вследствие специфики политико-управленческих процессов в подобных режимах: в большинстве сфер изменения носят закрытый, замкнутый в политической подсистеме (policy subsystem) характер за некоторыми исключениями, связанными, прежде всего с процессами аутсорсинга оказания государственных услуг – ситуациям, когда к оказанию услуг привлекаются внешние по отношению к государству акторы (как часто бывает в социальной политике). Концепция авторитарной отзывчивости помогает выдвинуть предположения о том, когда гражданское участие в ситуации ограниченного плюрализма может оказывать значимое влияние на

²⁸ Chen J., Pan J., Xu Y. Sources of authoritarian responsiveness: A field experiment in China // American journal of political science. 2016. Vol. 60. №. 2. P. 383-400

²⁹ Owen C., Bindman E. Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia // Government and Opposition, 2019. Vol. 54. № 1. P. 98-120.

³⁰ Гайворонский Ю. Региональные политические режимы в России: концептуальные новации и возможности измерения // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2015. № 2. С. 21-37; Туровский Р. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис. 2009. № 2. С. 77-95.

результаты политических курсов. Согласно данному подходу, разработанному на основе анализа китайской эмпирики, авторитарные элиты «на местах» могут становиться «отзывчивыми» к гражданскому участию, если они воспринимают ситуацию как потенциально рискованную для себя: либо в ситуации «давления снизу» (риски протестов и иных форм слабоконтролируемых активностей), либо в ситуации «давления сверху» (когда вышестоящий уровень власти непосредственно заинтересован в достижении определенных результатов политического курса). Помимо этого, отмечается, что в авторитарных режимах элиты могут быть отзывчивы к давлению («снизу») со стороны отдельных лояльных акторов. Опираясь на различные идеи в рамках концепции региональных политических режимов, я предполагаю наличие у регионов определенных характеристик, которые могут способствовать «активации» эффектов «давления сверху» и/или «давления снизу» как потенциальных факторов значимости влияния гражданского участия на результаты политических курсов.

Для ответа на поставленный исследовательский вопрос были сформулированы следующие гипотезы:

H1a:

в случае, когда исходы определенного политического курса формально закреплены в качестве критериев оценки деятельности региональных властей, большая зависимость региона от федерального центра способствует значимому влиянию институционализированного гражданского участия на исходы политического курса в сторону, соответствующую этим критериям;

H1b:

в случае, когда определенный политический курс касается острой социальной проблемы, меньшая зависимость региона от федерального центра способствует значимому влиянию уровня институционализированного гражданского участия на исходы

политического курса в сторону, соответствующую общественным интересам.

H2:

взаимодействие уровня институционализированного гражданского участия с уровнем политической консолидации регионального политического режима является значимым фактором политико-управленческого процесса; при этом влияние гражданского участия на политико-управленческий процесс разнонаправленно в более и менее политически консолидированных регионах.

H3:

в регионах с большим уровнем закрытости региональных администраций уровень институционализированного гражданского участия будет значимым фактором политико-управленческого процесса.

Методологически данное исследование построено по принципу кросс-регионального статистического анализа внутри случаев двух российских политических курсов. Данный исследовательский дизайн позволяет, во-первых, сделать обоснованные выводы о роли гражданского участия как фактора региональной динамики политико-управленческого процесса в каждом отдельном случае. Во-вторых, сравнение двух случаев между собой помогает понять, в какой степени полученные результаты зависят от характеристик конкретных политических курсов. Наконец, данный дизайн позволяет достичь необходимого уровня сходства случаев для минимизации влияния более широкого контекста на полученные результаты: выбранные для анализа периоды реформ совпадают во времени, а эпифеноменальные различия между базовыми единицами анализа (реформа-регион-год) минимальны благодаря тому, что их основные черты определяются общими характеристиками российской политической системы.

Для исследования значимости институционализированного гражданского участия в политико-управленческом процессе в российских

регионах мы проанализировали влияние этого фактора в случаях двух политических курсов: реформы системы по обращению с твердыми коммунальными отходами (ТКО) и современного этапа преобразований системы государственного управления.

Последние являются продолжением мероприятий в рамках административной реформы, стартовавшей в середине 2000-х годов. Изначально реформа, концепция которой разрабатывалась командой экспертов министерства экономического развития и Центра стратегических разработок, была направлена на реорганизацию государственной власти, борьбу с дублированием функций и внедрение принципов нового государственного управления, на расширение участия гражданского общества и снижение административной нагрузки на бизнес. Не все из изначальных целей были достигнуты, многие важные направления были «провалены» (снижение административной нагрузки на бизнес) или фактически сведены на нет (расширение гражданского и экспертного участия).³¹ Начиная с 2010-х годов, фокус преобразований системы государственного управления сместился в сторону цифровизации процессов предоставления услуг и повышения их качества. В русле этого направления и лежат преобразования, которые продолжали проводиться во второй половине 2010-х годов: в частности, развитие сети многофункциональных центров предоставления государственных услуг, развитие электронной системы «Госуслуги» и др. Говоря о возможностях гражданского участия важно отметить определенную закрытость подсистемы политического курса (policy subsystem), связанной с изменениями системы управления. На первой стадии административной реформы во второй половине 2000-х годов решения принимались под воздействием двух основных коалиций поддержки ('advocacy coalitions')³²: условных «реформаторов», состоящих из экспертов ЦСР и представителей

³¹ Административная реформа. Интервью с Дмитриевым М. Э. // История Новой России, 2010 (<http://www.ru-90.ru/node/58>) Просмотрено: 17.01.2022.

³² Sabatier, P. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein // Policy Sciences. 1988. Vol. 21. № 2/3. P. 129–168.

министерства экономического развития и торговли – сторонников идей нового государственного менеджмента и, отчасти, подхода ‘public governance’; и «консерваторов» - приверженцев сохранения четко выстроенной иерархии государственных служащих и отсутствия масштабных изменений.³³ Президент, потенциально способный выступить в качестве политического брокера (policy broker) и помочь достижению некоторого компромиссного, но более эффективного решения, был не заинтересован в непосредственном участии в реформе. Вследствие этого, как уже отмечалось, многие из изначальных идей первого этапа реформы так и не были реализованы. Вокруг современных преобразований системы государственного управления, на наш взгляд, отсутствует четко очерченная подсистема политического курса: нет явных коалиций поддержки различных альтернатив, а проводимый курс во многом определяется технократическими целями. Поскольку заметных разногласий по поводу альтернатив не существует, а преобразования находятся на стадии имплементации, гражданское участие возможно, прежде всего, в ходе реализации различных мер «на местах» - в регионах. Так, граждане могут участвовать в обсуждении решений на региональном уровне, будучи членами экспертных и консультативных советов, принимая участие в публичных слушаниях или в оценке регулирующего воздействия различных нормативных актов (сегодня в ней могут участвовать не только эксперты, но и «обычные» граждане; существуют цифровые платформы проведения), непосредственно оценивая качество предоставления услуг. Тем не менее, инициативное участие «рядовых» граждан в политико-управленческом процессе вокруг изменений сферы государственного управления маловероятно, поскольку этот политический курс не затрагивает наиболее чувствительные общественные интересы.

Реформа по обращению с твердым коммунальными отходами (ТКО), напротив, с момента начала фазы ее активной имплементации, находится под

³³ Административная реформа. Интервью с Дмитриевым М. Э.; Гельман, Стародубцев. Указ. соч.

пристальным вниманием населения. Это связано с тем, что она касается важных экологических вопросов (организация размещения пунктов и переработки хранения отходов) и затрагивает благосостояние граждан (введение новых систем тарифов за вывоз и утилизацию мусора). На федеральном уровне на стадии принятия решений сложилась еще более закрытая подсистема политического курса. Проект реформы, связанный с национальным проектом «Экология», разрабатывался министерством природы и курировался напрямую вице-премьерами Правительства РФ. Экспертные позиции по данному вопросу могли быть изложены в ходе заседаний Общественной палаты РФ (и на других форумах), но неясно, насколько они были учтены в итоговом варианте реформы. Однако, можно утверждать, что на процесс принятия решений в этой сфере в значительной степени повлияло неинституционализированное гражданское участие – волна протестов в регионах с особенно негативной экологической обстановкой. Это привело к тому, что вопрос попал в фокус внимания высшего руководства страны и процесс подготовки реформы значительно ускорился. Региональный этап имплементации подразумевает принятие решений о выборе подрядчиков, занимающихся транспортировкой и утилизацией отходов; разработку так называемых территориальных схем, описывающих маршруты перевозки и размечающих места хранения и пункты утилизации; определение единого тарифа. Помимо уже отмеченной протестной активности, гражданское участие на региональном уровне возможно и в рамках институционализированных каналов: участие в общественно-консультативных структурах, непосредственное участие в публичных слушаниях (в том числе, в «онлайн»-формате). В рамках данной реформы принципиально важно отметить роль экологически некоммерческих организаций, которые фактически напрямую участвуют в реализации политического курса, предоставляя услуги по поддержке и организации раздельного сбора, проводя соответствующие исследования. В случае учета позиции граждан могли происходить изменения территориальных схем

(изменяться места хранения мусора), системы тарифов, выбор нового регионального подрядчика по обращению с ТКО. При этом, помимо граждан и экспертов активными участниками процесса реформы на региональном уровне являлись представители бизнес-сообщества, лоббирующие собственные интересы.

Таким образом, выбор политических курсов реформа системы обращения с твердыми коммунальными отходами – обуславливается тем, что помимо очевидно различной специфики политических курсов, эти политические курсы подразумевали определенный уровень возможной дискреции регионов. Кроме того, эти реформы позволяют оценить значимость влияния гражданского участия на различные стадии «политического цикла»:³⁴ принятие решений (реформы по обращению с ТКО), имплементацию принятых решений (реформа ТКО, административная реформа). Важным существенным отличием этих реформ также является различный уровень внимания граждан и федерального центра к соответствующим политическим курсам. Так, проблемы, связанные с обращением отходов, остро воспринимались (и продолжают восприниматься населением); а к административной реформе интерес населения практически отсутствует, в то время как отдельные ее элементы могут быть важны для федеральных властей в связи с необходимостью увеличения потенциала государства (state capacity).

Для выявления условий значимости гражданского участия как фактора результатов политических курсов в регионах был построен ряд **регрессионных моделей** – биномиальные, порядковые и панельные порядковые регрессии – с эффектами взаимодействия между прокси-переменными уровня гражданского участия и предполагаемыми условиями актуализации влияния граждан. При этом, чтобы минимизировать ограничения, накладываемые неоднозначностью операционализации зависимой переменной, было построено несколько спецификаций моделей для

³⁴ Brewer G., deLeon P. Op. cit.

каждого случая реформы, с использованием разных способов операционализации результатов политико-управленческого процесса.

Для построения статистических моделей была подготовлена база данных, куда были включены различные количественные характеристики всех российских регионов в период с 2015 по 2019 гг. и метрики, отражающие результаты политико-управленческого процесса (для реформы ТКО – за 2018-2019 гг.; для административной реформы – за 2015-2019 гг., в зависимости от способа операционализации зависимой переменной).

Кроме того, с целью иллюстрации теоретического аргумента и валидации концептуализации ряда переменных были проанализированы данные **интервью** участников политико-управленческих процессов. Так, я проанализировал интервью представителей гражданского общества, экспертного сообщества и исполнительной власти, взятые мной в 2014 году в ходе исследования случая административной реформы в республике Карелия (5 полуформализованных интервью, общей длительностью 3,5 часа). Также мной были использованы данные интервью участников общественно-консультативных структур – представителей гражданского общества, экспертного сообщества, бизнеса и органов власти, собранные участниками исследовательского проекта, посвященного деятельности общественно-консультативных советов города Санкт-Петербурга (16 глубинных интервью, общей длительностью ~13 часов)³⁵

Научный вклад исследования в развитие предметного поля заключается в выявлении условий значимости влияния гражданского участия на политико-управленческий процесс в ситуации недемократического режима. По результатам исследования можно сделать вывод, что к таким

³⁵ Интервью были проведены в рамках исследовательского проекта «Участие экспертного сообщества в формировании государственной политики на уровне субъекта РФ (опыт Санкт-Петербурга)», поддержанного грантом РФФИ 19-011-31047, участником которого являлся автор исследования. Данные интервью используются с разрешения руководителя проекта А. Ю. Сунгурова.

условиям относятся характеристики (регионального) политического режима – степень открытости административной системы и зависимости от центра, которые, в случае наличия интереса к политическому курсу со стороны населения и/или вышестоящих властей, способствуют проявлению «авторитарной отзывчивости» региональных элит. Как было показано выше, имеется существенный корпус литературы, развивающий тезис об ограниченном, но реальном влиянии гражданского участия на результаты выработки и реализации политических курсов в подобных режимах. Целью данного исследования являлось, как раз, определение границ такого реального влияния и факторов, задающих эти границы. При этом выбранный дизайн кросс-регионального статистического исследования позволяет проверить разработанное концептуальное объяснение на макроуровне, отличаясь от упомянутых выше работ, представляющих собой кейс-стади одного или нескольких случаев.

Кроме того, результаты исследования вносят вклад в более широкую дискуссию о возможности влияния общества на политический процесс в недемократическом режиме вообще. В современной литературе установилась точка зрения об институтах общественного участия (выборы, общественно-консультативные структуры, общественные палаты и др.) как о реально не работающих «субститутах»³⁶ или фасадных институтах, призванных, прежде всего, способствовать решению тех или иных задач политических элит.³⁷ Однако уже появляются некоторые исследования, показывающие, что такие институты могут быть полезны не только для «выживания» элит, но и для «обычных граждан».³⁸ Результаты данного исследования, которое развивает последнее направление, позволяют сделать выводы о том, какие возможности гражданского участия в политико-управленческом процессе существуют в

³⁶ Petrov N., Lipman M., Hale H. Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin // *Post-Soviet Affairs*. 2014. Vol. 30. № 1. P. 1-26.

³⁷ Gandhi J, Przeworski A. *Op. cit.*

³⁸ Little. *Op. cit.*

институциональной структуре гибридного режима, и предложить ряд условий, при которых эти возможности могут быть актуализированы.

Положения, выносимые на защиту:

1. Институционализированное гражданское участие, понимаемое как некоторая структурная характеристика политической системы, отражающая, в том числе, организационные возможности участия – наличие и стабильность каналов участия, обеспеченность их ресурсами, в условиях российского гибридного режима само по себе не является значимым фактором политико-управленческого процесса. Однако при условии наличия факторов, обеспечивающих «авторитарную отзывчивость» элит, уровень гражданского участия в политико-управленческом процессе может выступать в качестве ограничителя стратегического выбора региональных элит, оказывая значимое влияние на результаты политико-управленческого процесса в гибридном режиме.
2. В отношении политико-управленческого процесса в российских регионах ключевым условием проявления авторитарной отзывчивости было «давление снизу», проявляющееся в случае ощущения региональными властями угрозы протестной активности и/или в случаях, когда оно исходило от лояльных акторов.
3. Факторами, определявшими наличие «давления снизу» и, вместе с этим, значимость и направление институционализированного гражданского участия на результаты политико-управленческого процесса, выступили определенные черты региональных политических режимов: степень открытости административной системы и степень зависимости от федерального центра.
4. Важным выводом работы является заключение о значимости межрегиональных различий в современной России, отличающейся высокой степенью централизации федеративных отношений и

оппортунистической моделью региональной политики. Условия, делающие гражданское участие значимым фактором политико-управленческого процесса, связаны именно с межрегиональными отличиями, что дополнительно говорит о возможности и полезности применения теории региональных политических режимов, в том числе, для анализа политических процессов в централизованных формально федеральных политических системах.

5. В регионах с закрытыми бюрократическими системами отдельные лояльные социетальные акторы (прежде всего, экспертные и консультативные советы) могут с большей вероятностью влиять на результаты политических курсов, благодаря наличию неформальных связей с властями и возможностью у последних изолировать широкие слои населения, что подтверждают результаты анализа реформы системы по обращению с отходами и преобразований, направленных на совершенствование государственного управления.
6. В регионах, менее зависимых от центра, с одной стороны, повышаются потенциальные издержки от возможной протестной активности, что делает элиты более восприимчивыми к давлению снизу со стороны населения в целом в случае высокого уровня гражданской активности в регионе. С другой стороны, в таких регионах у властей присутствует больше стимулов к привлечению негосударственных организации к непосредственной реализации политических курсов (в случае их заинтересованности и наличию возможностей), что повышает вероятность того, что гражданское участие окажет значимое влияние на результаты проводимых политик.

Публикации и апробация исследования

Основные результаты диссертационного исследования опубликованы автором в ведущих рецензируемых научных изданиях, в том числе рекомендованных НИУ ВШЭ:

1. Тиняков Д. К. Общественное влияние как фактор политико-управленческого процесса в регионах России: концептуальная (не-)возможность в гибридном режиме? // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2019. Т. 13. № 4. С. 81-90.
2. Сунгуров А. Ю., Дубровский Д. В., Карягин М. Е., Тиняков Д. К. Общественно-консультативные советы как форма вовлечения экспертного знания в процесс политико-управленческих решений (на примере г. Санкт-Петербурга) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 2. С. 7-31.
3. Tiniakov D., Sungurov A. Russian Administrative Reform: Better Outcomes through Broader Participation (Российская административная реформа: лучшие результаты благодаря широкому участию) // Public Administration Issues. 2018. № 5. P. 133-144.
4. Тиняков Д. К., Сунгуров А. Ю. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 39-51.

Публикации в других изданиях:

5. Тиняков Д. К. Реформы в авторитарном режиме: неоптимальное равновесие и влияние автократа // В кн.: Развитие государства и общества: идеи, субъекты, институты и практики. Материалы V Всероссийского Форума молодых политологов / под ред. И. А. Помигуева и Р. В. Савенкова. Москва: - Аспект Пресс, 2018. С. 241-243.

6. Тиняков Д. К. Автократ и «дилемма реформатора»: административная, пенсионная и налоговая реформы // В кн.: Российские реформы: взгляд из 2017 года. Коллективная монография / Под. ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб: Норма, 2017. С. 66-83.

Апробация результатов исследования состоялась в рамках следующих конференций и публичных выступлений:

1. Fifth Annual Tartu Conference on Russian and East European Studies, Университет Тарту, г. Тарту, Эстония, 6-8 июня 2021 г., тема доклада «Can citizens affect policy in hybrid regimes? Case of Russian waste management reform».
2. V Форум молодых политологов СМП РАПН, Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва, 8 декабря 2018 г., тема доклада «Реформы в авторитарном режиме: неоптимальное равновесие и влияние автократа».
3. XVIII апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества, НИУ ВШЭ, г. Москва, 12–14 апреля 2017 г., тема доклада «Три российские реформы: сравнительный анализ акторов процесса».
4. 7th Annual Aleksanteri Conference Russia's Choices for 2030, Университет Хельсинки, г. Хельсинки, Финляндия, 25-27 октября 2017 г., тема доклада «Russian Reforms in Regions: Is Authoritarian Modernization Everywhere Authoritarian?».
5. Международный семинар ИК РАПН по сравнительной политологии и ИК-48 МАПН по административной культуре. GtC2017 «Управление на основе сотрудничества: новые дизайны и платформы для отношений государства и граждан в публичной политике», СПбГУ, г. Санкт-Петербург, 23–24 июня 2017 г., тема доклада «Факторы эффективности работы бюрократии в регионах РФ».

6. First Annual Tartu Conference on Russian and East European Studies, Университет Тарту, г. Тарту, Эстония, 12-14 июня 2016 г., тема доклада «Administrative reform in Russia: comparing roles of officials, civil society and expert community».

Основное содержание диссертации

В Главе 1 представлены результаты по разработке концептуального обоснования условий значимости влияния институционализированного гражданского участия как фактора политико-управленческого процесса и эффекта такого влияния на результаты политических курсов.

Ключевыми понятиями в данном контексте являются институционализированное гражданское участие в политико-управленческом процессе и понятие результатов политико-управленческого процесса.

Под политико-управленческим процессом в контексте исследования понимался *процесс подготовки и принятия определенной модели политики и ее последующей реализации и оценки*.³⁹ Говоря о результатах процесса, необходимо провести различие между осуществленными в рамках имплементации политического курса мероприятиями (outputs) и социетальными эффектами этих мероприятий (outcomes).⁴⁰ Оценка последних с точки зрения успешности решения общественно-значимых проблем, скорее, является задачей исследований государственного и муниципального управления, экономики, специальных для реформируемой сферы дисциплин, но в меньшей степени входит в фокус политической науки. В рамках данного исследования зависимой переменной являются именно первые; фокусом являлось то, как и при каких условиях гражданское участие в политико-

³⁹ Никовская Л., Скалабан И. Гражданское участие: особенности дискурса и тенденции реального развития // Полис. Политические исследования. 2017. № 6. С. 47

⁴⁰ Hill M., Hupe, P. Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance. London: Sage., 2014. P. 12

управленческом процессе способно повлиять на то, какие из изначально запланированных действий предпринимаются или не предпринимаются в ходе реализации политических курсов.

В качестве рабочего определения понятия гражданского участия в данном исследовании использовалось определение Л. Никовской и И. Скалабан: «это процессы, при помощи которых граждане непосредственно или опосредованно влияют на принятие органами власти решений, затрагивающих общественные интересы».⁴¹

В свою очередь, под институционализированным гражданским участием имелась в виду некоторая структурная характеристика политической системы (в данном случае – региона), отражающая «насыщенность» регионально политической системы институциональными формами гражданского участия, организационные возможности институциональных форм гражданского участия, отличающихся наличием «норм, правил, технологий реализации»⁴² (регламентированные процедуры, ассоциации граждан, публично-консультативные органы и т.д.). Эти возможности определяются через наличие каналов участия, их стабильность и обеспеченность ресурсами. Ценностная составляющая института гражданского участия в данной работе остается за рамками анализа в связи со сложностью ее объективистской операционализации и трудностью однозначной интерпретации результатов возможных способов измерения. Институционализированное участие было выбрано элементом предмета исследования еще и потому, что именно такого рода формы участия в большей степени поддаются контролю со стороны властей, чем неинституциональные формы (как, например, протесты). Тем самым ярче проявляется исследовательская проблема, связанная с местом гражданского участия в недемократических режимах: выполняет ли оно только лишь функции обеспечения стабильности режима, или способно через оказание реального

⁴¹ Никовская Л. Скалабан И. Указ .соч. С. 48

⁴² Скалабан. Указ. Соч. С. 132.

влияния на результаты политических курсов увеличить полезность и для обычных граждан?

В **Главе 2** описываются возможности, существующие для гражданского участия в политико-управленческом процессе в современной России. Наша концептуализация места гражданского участия в структуре гибридного режима поддерживается в материалах интервью участников политико-управленческого процесса в субъектах федерации со стороны власти, бизнеса и общества (представители общественно-консультативных структур – общественных и консультативных советов при региональных органах власти; представители экспертного сообщества). Респонденты, с одной стороны, описывают различные формы возможного гражданского участия: советы, публичные слушания, общественные палаты, жалобы и протесты. С другой стороны, они отмечают большое количество возможностей контроля за этими каналами со стороны властей и частое игнорирование позиции граждан (экспертов). В то же время, отмечаются и условия, при которых гражданское участие с большей вероятностью может привести к тому, что интересы сообщества будут учтены: неформальные связи с отдельными акторами, высокий уровень политической конкуренции в регионе, меньшая зависимость от центра. Также во второй главе более детально раскрывается суть проводимых преобразований в рамках рассматриваемых политических курсов, упоминаются их ключевые особенности и отмечаются возможные каналы для институционализированного гражданского участия. Так, мероприятия по совершенствованию государственного управления (развитие сети МФЦ, цифровизация процесса предоставления государственных услуг и т.д.), являясь одним из элементов современного этапа административной реформы, отличаются закрытым характером имплементации. К участию в этих процессах допущены общественно-консультативные и экспертные советы при органах власти. Граждане, в целом, также могут участвовать через публичные слушания по поводу проектов нормативных актов и прямую оценку качества услуг. Однако эти потенциальные каналы участия широкой

общественности непопулярны по причине отсутствия внимания к административной реформе со стороны населения. Реформа по обращению с отходами, напротив, изначально привлекла внимание граждан, будучи острым вопросом с экологической (определение схем хранения и транспортировки отходов) и экономической (определение единых региональных тарифов) точки зрения. Кроме того, гражданские организации напрямую привлекаются для оказания конечных услуг: многие экологические НКО поддерживают и организуют программу по отдельному сбору мусора, проводят исследования в соответствующих сферах. Все это привело к большему, чем в случае административной реформы, количеству возможностей для гражданского участия: вопрос активно обсуждался в различных общественно-консультативных структурах (региональные общественные палаты, экспертные советы и т.д.), на публичных слушаниях, в большей степени учитывалась позиция НКО по вопросам, связанным с данным политическим курсом.

Глава 3 посвящена статистической проверке выдвинутых гипотез о взаимодействии уровня гражданского участия с характеристиками региональных режимов как фактора политико-управленческого процесса. Ключевой вывод, сделанный по результатам анализа, заключается в том, что институционализированное гражданское участие, может оказывать значимое влияние на результаты политических курсов при наличии предполагаемых условий. Однако значимость такого влияния зависела и от характеристик самих политических курсов. Так в случае реформы системы по обращению с ТКО, отличающейся повышенным вниманием населения к реформируемой сфере, подтвердились две гипотезы об условиях значимого влияния возможностей гражданского участия на политико-управленческий процесс и направлении такого влияния: об эффектах взаимодействия с закрытостью региональной бюрократии и относительно низкой зависимостью от центра. А в случае мероприятий по совершенствованию государственного управления, внимание граждан к которой практически отсутствует, отличающейся

преимущественно закрытым характером проведения, значимыми были только эффект взаимодействия возможностей участия с уровнем закрытости региональной бюрократии. В свою очередь, анализ региональной динамики административной реформы не дает оснований для подтверждения гипотезы о том, что в случае заинтересованности федерального центра в проведении определенного политического курса (его аспекта), проявляется положительное влияние эффекта взаимодействия институционализированного гражданского участия со степенью зависимости региона. А гипотеза об эффекте взаимодействия с уровнем политической конкуренции не была подтверждена ни в одной из моделей.

В **Заключении** обсуждаются полученные результаты и перспективы дальнейших исследований. Основным выводом исследования является подтверждение тезиса о том, что даже в условиях гибридного режима институт гражданского участия, не являясь значимым предиктором сам по себе, может оказывать значимое влияние на результаты политико-правленческого процесса при условии наличия ряда факторов, способствующих проявлению авторитарной отзывчивости. Одним из ключевых таких факторов является наличие внимания к проблематике, прежде всего, со стороны населения. В этой ситуации в менее зависимых от центра регионах, для властей которых недовольство граждан подразумевает большие риски, проявляется эффект «давления снизу», ведущий к большей отзывчивости региональных элит. К аналогичному эффекту приводит и меньшая степень открытости региональной административной системы, что может быть связано с возможностями неформальных взаимодействий с государством, более эффективных в условиях недемократического режима; возможностям выстраивания более эффективной коммуникации (снижение транзакционных издержек) с отдельными, наиболее лояльными социетальными акторами. При этом влияние гражданского участия в описанных условиях направлено соответственно общественным интересам. Однако, в регионах с противоположными режимными характеристиками наблюдался значимый

обратный эффект возможностей гражданского участия. Говоря о регионах с высоким уровнем открытости административной системы и высокой степенью зависимости от центра, сложно предложить простое объяснение отрицательному влиянию возможностей гражданского участия на результаты политического курса. Мы предположили, что это может быть связано с тем, что в ситуации отсутствия эффективных каналов взаимодействия с государством и в ситуации, когда элиты в большей степени зависят от центра и не заинтересованы в качественном управлении, гражданское участие в политико-управленческом процессе не способно оказать влияние на его результат; но реализация формально закрепленных, но фактически бесполезных механизмов «участия» приводит к торможению политико-управленческих процессов. Данное объяснение не следует из нашей теории и может восприниматься только как интерпретация наблюдаемых эффектов, следовательно, требует дальнейшей разработки.

Наконец, в отношении политических курсов, в проведении которых прежде всего заинтересован центр (элементы административной реформы, связанные с совершенствованием государственного управления), можно сделать вывод, что возможности реального влияния гражданского участия в них ограничены в еще большей степени. Так, стоит отметить, что зависимость от центра сама по себе выступала значимым предиктором результатов политического курса и оказывала значимый эффект безотносительно уровня гражданского участия. Это дает основание заключить, что в российских условиях механизм «давления сверху» как фактор актуализации влияния граждан не проявляется. В то же время он работает как самостоятельный фактор, непосредственно влияющий на результаты политических курсов: федеральный центр предпочитает действовать без опоры на гражданское общество, напрямую используя сложившуюся структуру федеральных отношений в стране.