

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

На правах рукописи

Аркатов Дмитрий Александрович

**Особенности формирования и функционирования механизмов
электронного участия в субъектах РФ**

РЕЗЮМЕ ДИССЕРТАЦИИ

на соискание ученой степени кандидата политических наук

Научный руководитель:
доктор политических наук
Сунгуров Александр Юрьевич

Москва – 2024

Постановка исследовательской проблемы и характеристика степени ее разработанности.

Электронное участие как способ взаимодействия граждан и государства по ключевым вопросам публичной политики стало одной из многих частых тем в исследованиях политико-управленческого процесса¹. Так как по большей части электронное участие развивалось в демократических странах (прежде всего, США и Западной Европе), исследователи фокусируются на изучении таких аспектов цифровизации управления как участия граждан в правительстве в целом, их намерениях использовать цифровые сервисы, предоставляемые органами государственной власти и местного самоуправления, влияние электронного участия на прозрачность и подотчетность управленческих структур, а также повышение институционального доверия к действующим институтам власти на счет обеспечения процедурной легитимности². Внедрение инструментов электронного взаимодействия в недемократиях определенный период времени игнорировалось академическим сообществом на основе тех теоретических предположений, что основным несоревновательных режимов являются легитимация и кооптация, а также их ориентированность на извлечение ренты, что априори делает невозможным какое-либо гражданское участие в управление государством в условиях авторитарной институциональной организации³. Таким же образом игнорировались и гибридные режимы. Фокус делался на оценке инновации в демократиях, так как они должны были способствовать большему политическому и гражданскому участию общества, а также повышению доверия к демократическим институтам⁴. В поддержку данного теоретического предположения и игнорирования развития электронного управления в несоревновательном контексте внесла вклад теория демократического преимущества из области сравнительной политики: в ее основе лежит утверждение, что демократии превосходят любой другой тип институциональной организации априори в практически всех управленческих сферах – предоставлении публичных благ, обеспечение всеобщего благосостояния, экономического роста, политических и технологических инноваций и других областях⁵. Инклюзивность институтов, открытость и вытекающая из

¹ Santamarico-Philco A., Canos Cerda M, Penades Gramaje J. Advances in e-Participation: A perspective of Last Years // IEEE Access. 2019. Vol. 7. P. 155894 – 155916.

² Andersen K., Henrisken L. E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model // Government Information Quarterly. 2017. Vol. 23. P. 236-248.

³ Brooker P. Non-Democratic Regimes: Second Edition. Palgrave MacMillan, 2009.

⁴ Kluver R. The Architecture of Control: A Chinese Strategy for e-Governance // Journal of Public Policy. 2005. Vol. 25. P. 75-97.

⁵ Acemoglu D., Gallego F., Robinson J. Institutions, Human Capital, and Development // Annual Review of Economics. 2014. Vol. 6. P. 875-912.

этого возможность корректировать недостатки действующей организации являются ключевыми в реализации подобных политических инноваций, также требующих значительных технологических и денежных вложений, кадров и эффективной бюрократии⁶.

Кроме того, распространение практик децентрализованной коммуникации и свободного циркулирования информации всегда имплицитно рассматривались как угроза действующей коалиции элит и их арбитра в несоревновательном контексте, что, как считалось, делает невозможным внедрение партисипаторных практик в форме электронного участия⁷. В немногих ранних попытках объяснить невозможность развития электронного участия и связанных технологических инноваций в недемократиях фигурировал фактор закрытости политической системы, делающий невозможным распространение и перенос такого политического курса, в отличие от демократий, которые за счет открытости и значительного количества каналов для получения обратной связи позволяют циркулировать идеям и инновациям⁸.

Однако к 2012 году стало очевидно, что данные положения значительно расходятся с эмпирической реальностью, которую исследователи игнорировали на протяжении более десяти лет. Одним из ключевых свидетельств стал рейтинг электронного участия (*EPI*) Организации Объединенных Наций, составляемый на двухгодичной основе и оценивающий страны по степени реализации электронного участия на уровнях информирования, консультирования и участия в управлении⁹. На протяжении всего периода исследования многие недемократии и гибридные режимы (в частности – Россия, как представитель гибридного режима) находились на стабильно высоких позициях, зачастую обходя по уровню и качеству реализации электронного правительства и электронного участия стабильные демократии¹⁰. В первом региональном рейтинге городов по уровню локальных цифровых сервисов в 2018 году Москва заняла первое место и находится на момент 2022 года на 5 месте среди всех городов мира¹¹.

Одной из наиболее успешных автократий в плане внедрения практик делиберации стал Китай. Хотя для появления цифровых инструментов гражданского участия в Китае

⁶ Halperin M., Siegle J., Weinstein M. *How Democracies Promote Prosperity and Peace*. Routledge. 2009.

⁷ Stier S. Internet diffusion and regime type: Temporal patterns in technology adoption // *Telecommunication Policy*. 2017. Vol. 41. P. 25-34.

⁸ Knutsen C. Democracy, dictatorship and technological change // *Governance and Knowledge*. 2012. P. 13-28.

⁹ The Future of Digital Government. URL:

<https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-11/Chapter%205.pdf>

¹⁰ Intact Democracies, находящиеся на верхних уровнях индексов демократии Polity IV, FH, EIU и других рейтингов.

¹¹ Ibid.

была создана определенная почва в виде перехода от централизованного контроля к созданию ограничено независимого гражданского общества, это не умаляет того факта, что в относительно «враждебной» среде существует институт гражданского участия в политико-управленческом процессе¹². В рамках исследований делиберативных практик в недемократиях появилась плеяда терминов, описывающих расширенные возможности граждан по влиянию на наполнение, качество, и исходы политических курсов. Среди основных из них можно выделить «консультативный авторитаризм»¹³, «авторитарная отзывчивость»¹⁴, «консультирование без участия»¹⁵ и другие, во многом схожие по смысловому наполнению. Как указывают Б. Хе и М. Уоррен, консультативный авторитаризм представляет собой «...форму правления, при которой находящиеся у власти элиты используют каналы коммуникации для сбора предпочтений с целью их учета в процессе принятия политико-управленческих решений»¹⁶. Так в начале 2010-х появился интерес исследователей к публичной делиберации в несоревновательном контексте.

Среди тех немногих работ (насчитывающих едва ли пару десятков сочинений различных авторов) по роли электронного гражданского участия в автократиях можно выделить два основных направления. Первая группа исследователей пытается оценить мотивацию к внедрению подобных институтов на страновом, субнациональном и муниципальном уровнях. Другие же пытаются установить условия и факторы, оказывающие влияние на принятие решения о внедрении и непосредственное внедрение данной политической инновации¹⁷. Во многом результаты в обоих направлениях исследований остаются неоднозначными.

С одной стороны, как указывают Дж. Чен, Дж. Пан и Й. Ху, авторитарная отзывчивость является многогранным феноменом. Несмотря на то, что под отзывчивостью понимается сущностная реакция представителей власти на запросы акторов гражданского общества, в автократиях ее «источники» могут быть совершенно другими¹⁸. Если в демократиях в стандартной ситуации отзывчивость институтов власти обычно

¹² Teets J. C. Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China // *The China Quarterly*. 2013. Vol. 213. P. 19-38.

¹³ Ibid. P. 25

¹⁴ Kornreich Y. Authoritarian responsiveness: Online consultation with “issue publics” in China // *Governance*. 2019. Vol. 3. P. 547-564.

¹⁵ Truex R. Consultative Authoritarianism and Its Limits // *Comparative Political Studies*. 2017. Vol. 50. P. 329-361.

¹⁶ He B., Warren M. Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development // *Perspectives on Politics*. 2011. Vol. 9. P. 269-289.

¹⁷ Jho W., Sung K. Institutional and technological determinants of civil e-Participation: Solo or duet? // *Government Information Quarterly*. 2015. Vol. 32. P. 488-495.

¹⁸ Chen, Pan and Xu. Op. cit.; Truex R. Op. cit; Kornreich Y.. Op. cit.

продиктована давлением снизу в форме стимулов в рамках электоральных институтов либо же конвенционального или неконвенционального политического участия, то в случае с другими политическими режимами представители органов власти могут быть отзывчивы, чтобы показать свою компетентность и продвинуться по карьерной (в случае Китая значит и по политической) лестнице, а также предотвратить угрозу коллективного действия через удовлетворение социетальных запросов¹⁹.

С другой стороны, существуют работы, указывающие на другую мотивацию внедрения хоть и ограниченных, но консультативных инструментов в авторитарном контексте. Так, Р. Труекс в своей работе о границах консультативного авторитаризма указывает, что истинная цель таких инноваций не сбор предпочтений, а создание психологического эффекта участия²⁰. Он отмечает, что при анализе взаимодействия между гражданами и государством упускается факт гетерогенности структуры населения по различным социально-экономическим показателям. Граждане с разным классовым статусом по-разному будут оценивать цифровые интеракции с институтами власти. В своей работе он использует нестандартный подход с привлечением теории «социального обмена» из социальной психологии, подразумевающей, что качество интеракций актор оценивает на основе своего опыта и своих ожиданий²¹. Так, например, акторы, у которых отсутствует доступ к политическому управлению и у которых низкие ожидания от действующего политического порядка при использовании цифровой делиберации изменяют свое мнение о правительстве в положительную сторону. *Vice versa*, граждане, имеющие либо политический доступ к управлению либо же за счет своего экономического и/или образовательного статуса способные сравнить реальное демократическое управление с фасадными инструментами китайского правительства не испытают такого положительного эффекта²². Таким образом, главная мотивация к внедрению онлайн-делиберации – обеспечение процедурной легитимности среди граждан с невысоким образовательным и социальным статусом, которых в Китае достаточно большое количество²³.

¹⁹ Cleary M. Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico // *American Journal of Political Science*. 2007. Vol. 51. P. 283-299; Fukuyama F. *Political order and political decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy*. Farrar, Straus and Giroux: New York. 2009. 668 P.; Grose C. Field Experimental Work on Political Institutions // *Annual Review of Political Science*. 2014. Vol. 17. P. 355-370.

²⁰ Truex. Op. cit.

²¹ Emerson R.S. Social Exchange Theory // *Annual Review of Sociology*. 1976. Vol. 2. P. 335-362.

²² Truex R. Op. cit.

²³ Ibid.

На сущность электронного гражданского участия, хотя и в контексте партийной автократии и «консультативного авторитаризма», существует и третий взгляд. Й. Корнрайх указывает на недостатки экспериментальных исследований касательно авторитарной отзывчивости, проведенных предыдущими авторами, и заключает, что авторитарные правительства могут демонстрировать отзывчивость и инкорпорировать мнения целевой аудитории политического курса в его конечное наполнение и реализацию²⁴. Таким образом, электронное участие в автократиях не является фасадным институтом и фасилитирует устранение информационной асимметрии, что способствует повышению качества исходов политик²⁵.

Что же касается факторов, которые обеспечивают успешное внедрение механизмов электронного участия как самостоятельного политического курса, количество исследований также крайне мало. Одна из немногих работ посвящена кросс-секционной оценке развития электронного участия в демократиях и автократиях²⁶. Рассматривая технологические и институциональные детерминаты внедрения данной инновации, В. Йо и К. Сунг предлагают набор объяснений на основе литературы, больше касающейся демократических стран. Так, в исследовательских сочинениях о структурных факторах можно обнаружить предположения о зависимости уровня развития информационно-коммуникационных технологий в стране и уровня электронного участия²⁷; а также институциональной конфигурации такой как политический режим, парламентская или президентская форма правления²⁸, электоральная система²⁹ и их связь с политическим и гражданским участием в любых формах. Среди основных факторов выделяются социально-экономические показатели, уровень развития технологий и количество цифровых граждан, а также уровень демократии. К схожим результатам (что важно, кроме уровня демократии в стране) приходят и Й. Женг и М. Хольцер³⁰.

Исследовательская проблема, на решение которой направлено данное диссертационное исследование, исходит из следующих положений. Согласно краткому

²⁴ Kornreich Y. Op.cit.

²⁵ Brancati D. Democratic Authoritarianism: Origins and Effects // *Annual Review of Political Science*. 2014. Vol. 17. P. 313-326.

²⁶ Jho W., Sung K. Op. cit.

²⁷ Freschi A., Medaglia R., Norbjerg J. A Tale of Six Countries: eParticipation Research from an Administration and Political Perspective // *Lecture Notes in Computer Sciences*. 2009. P. 1-36.

²⁸ Norris P. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press. 2011.

²⁹ Blais A., Carty R. K. The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger's Elusive Factor // *British Journal of Political Science*. Vol. 21. P. 79-93.

³⁰ Zheng Y., Holzer M. Explaining E-participation Diffusion at the National Level: An Examination of External Environmental Influences // *Administration & Society*. 2013. Vol. 49. P. 423-442.

обзору исследовательского поля, существуют несколько значительных противоречий в современной исследовательской литературе относительно *факторов принятия решения о внедрении (adoption) и непосредственного внедрения (implementation)* механизмов электронного участия вне западных демократий.

Проблема вытекает из неопределенности относительно того, что обеспечивает успешную реализацию электронного участия как политического курса. Кроме факта, что работ в данном ключе практически не существует, внедрение электронного участия в виде *policy* в рамках недемократий автоматически накладывает объяснительные рамки из области политической экономии, предполагающих, что успешная реализация политик если не невозможна, то как минимум затруднена в недемократиях в силу институциональной конфигурации и ренто-ориентированного поведения групп интересов. Здесь же важен тот факт, что, согласно исследованиям, электронное участие чаще всего реализуются на субнациональном уровне во избежание цифровой дилеммы принципала³¹. Большая часть исследований посвящена Китаю и восточным монархиям и практически не рассматривает условия и факторы внедрения электронного участия. Тем примечателен российский кейс, где на уровне регионов существует плеяда инструментария цифрового взаимодействия граждан и государства, однако объяснений успеха данных электронных площадок, за исключением редких работ о карманах эффективности, не существует³². Однако специфику внедрения электронного участия в российском случае, отличающимся от китайского как минимум по конституционному дизайну и типу политического режима, рассмотрению практически не подвергали. Поэтому первой частью проблемы диссертационного исследования является *установление факторов внедрения механизмов электронного участия на субнациональном уровне*.

Также стоит сказать, что одна когорта исследователей утверждает, что мотивацией внедрения электронного гражданского участия является желание создания фасадного института, имитирующего демократические процедуры, для обеспечения процедурной легитимности и борьбы с общественным недовольством. Создавая каналы электронного участия, элиты могут «направлять» гнев и недовольство граждан, разряжая уровень напряженности и параллельно получая информацию о конкретных недовольных. Другая же группа также указывает на ограниченность данных форм делиберации в условиях несоревновательности, однако экспериментально доказывает, что данные механизмы

³¹ Distelhorst K. The Power of Empty Promises: Quasi-Democratic Institutions and Activism in China // *Comparative Political Studies*. 2017. Vol. 50. P. 464-498.

³² Kabanov Y., Chugunov A. Electronic “Pockets of Effectiveness”: E-governance and Institutional Change in St. Petersburg, Russia // Janseen M., Axelsson K., Glasey O. (eds.) *Electronic Government*, Springer International, 2017. P. 386-398.

действительно позволяют реагировать на запросы граждан, особенно если они угрожают коллективным действием либо же проявляют лояльность действующей власти. Третья когорта утверждает, что различным режимам необходимо предоставлять качественные публичные блага, а также принимать такие политические курсы, которые отвечали интересам как минимум тех, на кого они направлены, поэтому они позволяют «консультирование без участия» и параллельно устраняют асимметрию информации. В данном ключе важно установить, *что является ключевым фактором, оказывающим влияние на решение о внедрение электронного участия.*

В своей основе внедрение и реализация проектов политики развития, экономических мер, направленных на экономический рост, а также любые политические курсы в российских исследованиях рассматриваются через призму подхода В. Гельмана³³. Данный аргумент строится на том предположении, что политический режим, сложившийся в России, является наиболее неоптимальной формой из возможных, и подрывает любые возможности по внедрению модернизационной политики в целом, и отдельных политических курсов в частности. По мнению автора концепции, а также других исследователей, политико-управленческий процесс в России значительно усложнен благодаря: а) параллельным структурам управления, заложенным в Конституции 1993 года б) невозможностью положиться на бюрократию как основу внедрения политических курсов ввиду ее низкого качества и несоответствия Веберианским стандартам в) наличию политических бизнес-циклов, которые изменяют горизонт планирования элит и сужают его³⁴. Политико-управленческий процесс в данном случае сводится к тому, что элиты предпринимают любые действия лишь с целью осуществления рентаориентированного поведения, даже в том случае, когда они действительно преследуют цели экономической или технологической модернизации³⁵. Единственным возможным условием для внедрения больших модернизационных проектов, по мнению В.Я. Гельмана, является наличие политических предпринимателей. Данный тезис идет в развитие концепции карманов эффективности, предполагающих личную заинтересованность элит и их возможности по долгосрочной защите политического курса от рента-ориентированного поведения (обычно больше 3 лет)³⁶. Также в рамках данного теоретизирования параллельно отмечается, что все

³³ Gel'man V. The Politics of Bad Governance in Contemporary Russia. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2022.

³⁴ Gel'man V., Starodubstev A. Opportunities and Constraints of Authoritarian Modernisation: Russian Policy Reforms in the 2000s // Europe-Asia Studies. 2016. Vol. 68. P. 97-117.

³⁵ Ibid. P. 9

³⁶ Roll M. The Politics of Public Sector Performance: Pockets of effectiveness in developing countries. Routledge, 2014.

политические курсы в России имели крайне короткий жизненный цикл и быстро распадались под давлением групп интересов в сложившейся институциональной конфигурации. В целом, данный подход предполагает, что все политические курсы, создаваемые и внедряемые в российском политико-управленческом процессе, будут обречены на провал, и даже при наличии всех необходимых компонентов «для историй успеха» их результаты будут в лучшем случае посредственные.

В ключе достаточно ограниченной оценки электронного участия и элементов партисипаторного цифрового управления на субнациональном уровне приводятся похожие аргументы. Так, например, в своих работах Д. Гриценко и А. Индукаев сводят оценку региональных порталов к проблемам легитимации действующего порядка, контроля за политически активными гражданами, а также тому, что данные цифровые инструменты работают лишь в ограниченном количестве доменов политики³⁷.

Данные аргументы, по нашему мнению, не являются достаточными и зачастую слабо подходят для объяснения вариации исходов политических курсов, особенно на субнациональном уровне. Это же и касается внедрения электронного участия как политического курса.

Вопреки положениям существующих теоретических концепций, электронное участие активно развивается в российских регионах³⁸. На момент написания диссертационного исследования на субнациональном и муниципальных уровнях насчитывалось свыше 190 и 150 каналов электронного участия соответственно, включающих платформы открытых бюджетов, инициативного бюджетирования, сообщения о проблемах, а также порталы электронного голосования и краудсорсинговые площадки, которые являлись институционализированными каналами, созданными органами государственной власти и местного самоуправления³⁹. При этом порталы сообщения о проблемах – наиболее распространенный способ электронного участия во всех странах мира – присутствовали в 52 регионах. Критически настроенный к возможностям инноваций в контексте гибридных режимов исследователь мог бы аргументировать такую

³⁷ Gritsenko D., Indukaev A. Digitalising City Governance in Russia: The Case of the 'Active Citizen' Platform // *Europe-Asia Studies*. 2021. Vol. 73. P. 1102-1124; Schlauffer C. Why do nondemocratic regimes promote e-participation? The case of Moscow's active citizen online voting platform // *Governance*. Vol. 34. P. 821-836.

³⁸ Панфилов Г.О., Чугунов А.В., Кабанов Ю.А. Электронное участие в российских регионах: результаты мониторинга 2020–2022 гг. // *Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 6 (Труды XXV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2022, Санкт-Петербург, 23–24 июня 2022 г. Сборник научных статей)*. – СПб.: Университет ИТМО, 2022. С. 62-71.

³⁹ Панфилов, Чугунов, Кабанов. Цит. соч.

ситуацию тем, что внедрение электронного участия стало результатом давления федерального центра в рамках модели вертикального принуждения⁴⁰. Однако в рамках систематизации процесса развития цифрового партисипаторного управления в регионах было показано, что они развивались в несколько этапов, где первые большие эксперименты по внедрению подобных площадок начались в 2012 году, и лишь к 2020 году в повестку включился федеральный центр, потенциально указывая на обратный эффект «лабораторий политических курсов»⁴¹. Еще один аргумент в противовес нашей постановке исследовательской задачи могла быть необходимость международной социализации: в современной сравнительной политике известен феномен, когда несоревновательные режимы пытаются доказать свою состоятельность и обрести легитимность через внедрение передовых инноваций в своей публичной политике⁴². Чаще всего ориентиром выступают международные рейтинги и участие в международных организациях в целом⁴³. Однако на момент 8-летнего периода расцвета электронного участия в регионах не существовало таких рейтингов, на которые можно было бы ориентировать регионы. Кроме того, федеральный центр был сфокусирован на распространении электронного правительства и концепции «государства – платформы» (*Gaap*), практически не обращая внимание на политические эксперименты с цифровизацией в регионах⁴⁴.

Еще одной важной для нашего исследовательского паззла проблемой является то, что несмотря на попытки осмысления роли различных демократических институтов в гибридных режимах, практически отсутствует теория о месте и роли партисипаторного управления в таковой институциональной конфигурации⁴⁵. Исследователи в данном случае предполагают, что грубая типологизация политических режимов способствуют игнорированию факта развития таких каналов в недемократиях, как и факторов их

⁴⁰ Kabanov Y., Sungurov A. E-Government Development Factors: Evidence from the Russian Regions // *Digital Transformation and Global Society*. Springer International. P. 85-95.; Sabatier P. Cit. op.

⁴¹ Чугунов А. В. Цифровое взаимодействие граждан и власти в Российской Федерации: тренд на централизацию // *Возможности и угрозы цифрового общества*. 2022. С. 10-17.
Volden C. States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children's Health Insurance Program // *American Journal of Political Science*. 2006. Vol. 50. P. 294-312.

⁴² Kneuer M., Demmelhuber T. Gravity centres of authoritarian rule: a conceptual approach // *Democratization*. 2016. Vol. 23. P. 775-796.

⁴³ Lee C., Chang K., Berry F. Testing the Development and Diffusion of E-Government and E-Democracy: A Global Perspective // *Public Administration Review*. Vol. 71. P. 444-454.

⁴⁴ Styryn E., Mossberg K., Zhulin A. Government as a platform: Intergovernmental participation for public services in the Russian Federation // *Government Information Quarterly*. 2022. Vol. 39. P. 101627.

⁴⁵ Gorgulu N., Sharafutdinova G., Steinbuks J. Political Dividends of Digital Participatory Governance: Evidence from Moscow Pothole Management // *Policy Research Working Papers*. 2020.

внедрения, функционирования и эффективности⁴⁶. В связи с этим нам представляется некорректным использование существующей теории относительно политических курсов и обеспечения публичных благ в несоревновательных режимах для объяснения внедрения электронного участия. Кроме того, аргументы о том, что гибридные режимы являются наиболее неэффективной с точки зрения политик формой политического режима уже были оспорены еще в 2015 году М. Миллером⁴⁷.

Резюмируя, можно отметить, что как теоретическая составляющая проблемы, так и эмпирическая реальность демонстрируют, что на данный момент нельзя однозначно заключить о том, что влияет на решение о внедрении электронного участия в регионах, а также какие факторы фасилитируют его развитие в условиях гибридного политического режима.

Под электронным участием в данной работе мы будем понимать институционализированные каналы цифрового взаимодействия граждан и государства по вопросам публичной политики, в соответствии с официальным определением ООН⁴⁸. В контексте нашего исследования это один из ключевых моментов, так как в отличие от инициативных и частных площадок петиций и краудсорсинга, они предполагают, что существуют и функционируют по определенным правилам и нормам, а также встроены в систему государственного управления.

Характеристика замысла исследования.

Постановка исследовательского вопроса обусловлена следующим образом. Объяснение причин различных социальных процессов с точки зрения превалирования отдельных индивидов или структур, определяющих их поведение, имеет давние корни в социальных науках⁴⁹. В политической науке дебат между представителями двух школ обычно укладывается в области изучения демократизации⁵⁰: через модернизационную призму либо же через транзитологическую. Первая парадигма объясняет процессы через различные ресурсы и ограничения, формирующие поведение акторов, вторая же выделяет

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Miller M.K. Electoral Authoritarianism and Human Development // Comparative Political Studies. 2015. Vol. 48. P. 1526-1562.; Miller M.K. Elections, Information, and Policy Responsiveness in Autocratic Regimes // Comparative Political Studies. 2015. Vol. 48. P. 691-727.

⁴⁸ Le Blanc D. E-participation: A Quick Overview of Recent Qualitative Trends. URL: <https://www.un-ilibrary.org/content/papers/25206656/158>

⁴⁹ Sibeon R. Agency, structure, and social chance as cross-disciplinary concepts // Politics. 1999. V. 19. №3. P. 139-144.

⁵⁰ Ajagbe S. Aligning the two main approaches to the study of democratization // Transcience: A Journal of Global Studies. 2016. Vol. 7. №1. P. 83-99.

ключевой способностью акторов действовать самостоятельно в определенный момент времени и выбирать стратегии в зависимости от ситуации. Несмотря на то, что наша работа далека от исследований демократизации, на наш взгляд использование данных подходов как стартовой точки для формирования дальнейших теоретических ожиданий является подходящей стратегией. С учетом того факта, что современные исследования в области агентности и структуры в социальных науках подчеркивают сдвоенность, а не дуализм данных подходов, мы можем использовать оба, чтобы структурировать наши гипотетические объяснения⁵¹.

В ходе проведения диссертационного исследования и в соответствии с постановкой исследовательской проблемы и обзором литературы по тематике, мы попытаемся ответить на следующий исследовательский вопрос: *«Какие агентные и структурные факторы влияют на внедрение электронного участия в российских регионах?»*.

Целью диссертационного исследования является установление основных агентных и структурных факторов, которые влияют на внедрение механизмов электронного участия в российских регионах, а также мотивацию внедрения электронного участия через оценку его реальных (или отсутствующих) эффектов. Для достижения поставленной цели нами были выработаны следующие задачи:

1. Дать теоретическое и концептуальное описание электронного гражданского участия, его роли и места в политико-управленческом процессе в различных типах политических режимов, и потенциальных эффектах воздействия на качество управления от цифрового взаимодействия элит и общества, а также определить основные детерминанты, которые могут оказывать воздействие на внедрение электронного участия как политического курса.

2. Концептуализировать взаимосвязь между характеристиками региональных политических режимов, социально-экономическим положением региона, характеристиками политических и технических компетенций первого лица региона и исходами политических курсов в виде механизмов электронного участия российских регионах.

3. Установить факторы, определяющие степень внедрения электронного участия в регионе в 2020–2023 годах.

4. Описать эффекты воздействия механизмов электронного участия на качество публичного управления на примере поддомена дорожного хозяйства, установив фасадность

⁵¹ Ibid.

или реальность функционирования механизмов электронного участия в российских регионах.

Теоретико-методологическая база исследования. Эмпирическая база исследования.

Ввиду междисциплинарного характера данного исследования, а также сравнительно небольшого числа работ по тематике, нам необходимо протестировать предположения нескольких теорий среднего уровня, потенциально способных дать объяснения паттернам внедрения электронного участия, а также мотивации принятия такого решения.

Одной из основ наших теоретических предположений является теория «авторитарной отзывчивости»⁵². Обычно термины из концепций политических режимов, так или иначе отвечающих на запросы социетальных групп, используются взаимозаменяемо, с той ремаркой, что необходимо отличать делиберацию и консультацию как формы допустимой публичной дискуссии по вопросам публичной политики и институциональную систему сбора информации о политических предпочтениях⁵³. Отзывчивые политические режимы создают институционализированные каналы и позволяют гражданскую активность в условиях тех правил, которые устанавливаются элитами. Кроме того, в них может наблюдаться терпимость элит к локальной политической активности. Вместе с полуоткрытыми информационными потоками это позволяет элитам получать достоверную информацию о предпочтениях граждан, идти на уступки в области публичной политики, и бороться с социетальным недовольством через удовлетворение интересов граждан⁵⁴.

Также, по нашему мнению, на внедрение электронного участия могут влиять характеристики регионального политического режима. Под региональным политическим режимом мы будем поднимать «...совокупность акторов политического процесса, институтов политической власти, ресурсов и стратегий борьбы за достижение или

⁵² Teets J., Qiaoan R. Responsive Authoritarianism in China -- a Review of Responsiveness in Xi and Hu Administrations // *Journal of Chinese Political Science*. 2020. Vol. 25. P. 139-153.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Maquis C., Bird Y. The Paradox of Responsive Authoritarianism: How Civic Activism Spurs Environmental Penalties in China // *Organization Science*. 2018. Vol. 29. P. 948-968; Желнина А.А., Тыканова Е.В. Формальные и неформальные гражданские инфраструктуры: современные исследования городского локального активизма в России // *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2019. Т. 22. В. 1. С. 162-192; *The City of Forking Streets: trajectories of urban conflict development in Russia* // (eds.) Tykanova E. Moscow: Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, 2021.

удержание власти»⁵⁵. В последние годы интерес к этой переменной как определяющей вопросы назначений, а также эффективности регионов с точки зрения экономического роста и других аспектов политики развития значительно возрос⁵⁶. Так, согласно нынешним эмпирическим результатам, в регионах, где установлено полное доминирование партии власти, элиты могут сфокусироваться на достижении показателей социально-экономической политики и внедрении курсов. Напротив, при относительной соревновательности, губернатор и его команда прежде всего фокусируются на балансировании ресурсов для калибровки политической машины и достижения необходимых результатов.

Так как исследование фокусируется на детерминантах внедрения электронного участия как политического курса, одной из ключевых теорией является теория диффузии политик⁵⁷. Несоревновательные режимы и внедряемые в них политики редко подвергаются исследованиям с точки зрения того, как в них распространяются политики. Однако в недавних работах все чаще появляется аргументация, что привычные для анализа политических курсов рамки, применяемые в демократических режимах, могут успешно работать и в других типах режимов, а исследователи предлагают теоретические наработки в области «режимочувствительных» рамок анализа политических курсов⁵⁸. Также на материале уже упомянутого нами китайского авторитаризма было продемонстрировано, что в автократиях могут работать механизмы горизонтального обучения, имитация, соревнования и другие⁵⁹.

Нельзя сказать, что феномен политической диффузии не рассматривался российскими политическими учеными. Так, А. Ю. Сунгуров в своей книге рассматривал основные механизмы политической диффузии, а также описывал каналы распространения инноваций в России и их примеры⁶⁰. В. Я. Гельман и Т. В. Ланкина изучали институциональное строительство в 2000-х годах, указывая в качестве детерминант закрепления или увядания демократических институтов демократическую и авторитарную

⁵⁵ Гельман В., Рыженков С., Бри М. Россия регионов: трансформация политических режимов. М.: Весь мир, 2000. С. 19-20.

⁵⁶ Gibson E. Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries // *World Politics*. 2005. Vol. 58. P. 101-132.

⁵⁷ Mooney C. Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion // *Political Research*. 2001. Vol. 54. P. 103-124.

⁵⁸ Tosun J., Croissant A. Policy Diffusion: A Regime-sensitive Conceptual Framework // *Global Policy*. Vol. 7. P. 534-540.

⁵⁹ Zhang Y., Zhu X. Multiple mechanisms of policy diffusion in China // *Public Management Review*. 2019. Vol. 21. P. 495-514.

⁶⁰ Сунгуров А. Ю. Как возникают политические инновации: фабрики мысли и другие институты-медиаторы. Москва: Росспэн, 2015. 376 с.

диффузию⁶¹. Подшибякина Т. А. также уделяла внимание моделям диффузии, где выделяла одним из ее способов оценку регулирующего воздействия, а также различные практики государственно-частного партнерства и централизованная деятельность органов государственной власти⁶². В недавних работах теоретические аргументы о политических инновациях, а также их распространении между элитами и гражданами, были представлены И. С. Семененко и А. И. Соловьевым⁶³. Тем не менее, исследования с использованием рамок диффузии являются недопредставленными в российской политической науке.

Под диффузией политик понимается ситуация, когда выбор политического курса в одной единице делается под влиянием таковых выборов в других единицах⁶⁴. Так как взаимозависимость различных структурных единиц (таких как страны, или в нашем случае – регионы) понимается как определяющая характеристика политических процессов, все фундаментальные выборы с точки зрения принятых решений можно объяснить через цели и стратегии, которые принимают акторы в ходе реализации стратегического поведения⁶⁵. Также, как и многие процессы в автократиях, политическая диффузия может быть объяснена через выборы определенных стратегий и максимизации полезности, поэтому у нас есть основания полагать, что данный подход может дать объяснение, почему те или иные регионы принимают или не принимают электронное участие⁶⁶.

Среди множества теорий, объясняющих диффузии инновации и политических курсов, одной из релевантных для нашего исследования является модель внутренних детерминант⁶⁷. Согласно теории, субнациональные единицы большего размера с точки зрения доступных финансовых и организационных ресурсов чаще являются более инновационными⁶⁸. Детерминанты не ограничиваются только лишь наличием

⁶¹ Гельман В. Я., Ланкина Т. В. Политические диффузии в условиях пространственно гибридного режима // Полис. Политические исследования. 2007. № 6. С. 86-109.

⁶² Подшибякина Т.А. Теория диффузии инноваций и практика реализации инновационной политики в России // Теории и проблемы политических исследований. 2016. Том 5. № 6А. С. 129-137.

⁶³ Семененко И. С. Традиция и инновация как концепты политической науки и ориентиры политики развития: диалектика совместимости // Полис. Политические исследования. 2023. № 5. С. 45-65.; Соловьев А. И. Политические инновации: очевидные смыслы и неочевидность реальности // Полис. Политические исследования. 2023. № 5. С. 120-140.

⁶⁴ Graham C., Woodfield W., Harrison J. A framework for institutional adoption and implementation of blended learning in higher education // *The Internet and Higher Education*. 2013. Vol. 18. P. 4-14.

⁶⁵ Gilardi F. Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? // *American Journal of Political Science*. 2010. Vol. 54. P. 650-666.

⁶⁶ Braun D., Gilardi F. Taking 'Galton's Problem' Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion // *Journal of Theoretical Politics*. 2006. Vol. 18. P. 298-322.

⁶⁷ Sabatier P. *Op. cit.*

⁶⁸ *Ibid.* P. 234

экономической возможности преодолевать организационно-технические проблемы в ходе реализации инновации, и оказывать влияние может широкий круг структурных и агентских факторов. В развитии данного подхода возможно использовать теорию государственной состоятельности, подразумевающей способность государства (или в данном случае – региона) внедрять политики и поддерживать процесс управления⁶⁹. В последних академических текстах исследователи все чаще обращаются к вариативности ресурсов и организационных возможностей на субнациональном уровне в ходе реализации политических курсов, в том числе в России, поэтому мы предполагаем релевантность данной теории для нашей работы⁷⁰.

В целом, в нашей работе отдельные ее части опираются на элементы структуриационного подхода, подразумевающего взаимодействие между собой таких компонент как агентность и структура⁷¹. Каждая используемая нами переменная категоризируется в один из элементов структуриационного подхода, за счет чего мы получаем возможность дать теоретически фундированное объяснение влиянию различных упомянутых в литературе региональных факторов внедрения электронного участия, будь то агентность первого лица региона либо же структурные особенности субнациональной единицы. Кроме того, такой подход соотносится с более ранними попытками объяснения политических процессов в сравнительной политике в рамках анализа переходов одних типов политических режимов к другим, где в центр исследовательского фокуса также ставилась либо агентность либо структура.

Методологическая база исследования.

Методы. Методологическую основу диссертационного исследования составляет использование методов пространственной статистики, а также методов статистического причинно-следственного вывода. Выбор данного подхода обусловлен изучаемым полем, а также структурой данных, используемых при анализе политических курсов. Стандартным подходом в социальных науках является использование различных вариаций регрессионных моделей с применением метода наименьших квадратов, который является «рабочей

⁶⁹ Centeno M., Kohli A., Yashar D. Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics // Centeno M., Kohli A., Yashar D. (eds.) States in the Developing World. Cambridge University Press, 2017. P. 1-32.

⁷⁰ Jaros K. Rethinking subnational government capacity in China // Journal of Chinese Governance. 2016. Vol. 1. P. 633-653.; Ross C., Turovsky R., Sukhova M. Subnational State Capacity in Russia: The Implementation of the 2012 Presidential “May Decrees” // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization. 2022. Vol. 30. P. 263-282.

⁷¹ Giddens A. The constitution of society: Outline of the theory of structuration. – Univ of California Press, 1984.

лошадкой» современного социального исследователя. Однако зачастую исследователи не учитывают особенности структуры данных, например, кросс-секционную зависимость. Говоря более теоретическим языком, можно отметить, что политические курсы и в принципе любые политические решения не принимаются акторами «в вакууме», без учета решений других акторов, как мы упомянули в описании теории диффузии инноваций. Таким образом, пространственные модели помогают измерить взаимовлияние единиц анализа на основе территориальной близости (и других смежностей) и избежать смещенных оценок в моделях.

Данные. Данные для статистической части исследовательского дизайна были получены комбинацией базы данных и манипуляциями с целью адекватной операционализации, соответствующей теоретической рамке. Для создания **зависимой переменной** были использованы данные Мониторинга электронного участия⁷², оценивающийся регионы по 15-ти критериям развития партисипаторного цифрового управления, включая аспекты реального взаимодействия (возможность фидбека от органов власти, обновление релевантной информации по деятельности органов власти, контроль за исполнением решений) и технические аспекты (цифровой интерфейс взаимодействия, доступность для различных категорий граждан и т.д.). Остальные независимые объяснительные и контрольные переменные были сконструированы из различных источников данных – Единой межведомственной информационной статистической системы⁷³, данных ЦИК России по субнациональным ассамблеям, данных Правительства России по уровню человеческого развития, данных рейтинга глав регионов 2.0 Минченко⁷⁴, данных рейтинга Агентства политических и экономических коммуникаций⁷⁵ и Национального рейтинга губернаторов⁷⁶. Данные по ресурсной составляющей в виде организационно-технических факторов были операционализированы и измерены на основе рейтинга качества госуслуг Минэкономразвития⁷⁷ как прокси-переменной внедрения электронного правительства. В результате был получен финальный набор данных в формате регион-год с N = 340 в промежутке 2020 – 2023 годов.

⁷² Мониторинг электронного участия Центра технологий электронного правительства. URL: https://news.egov.itmo.ru/photo/documents/2023_report_e-participation_short.pdf

⁷³ ЕМИСС.

⁷⁴ Рейтинг глав регионов. URL: <https://map.minchenko.ru/>

⁷⁵ Рейтинг эффективности управления в субъектах Российской Федерации. URL: http://www.apecom.ru/projects/item.php?SECTION_ID=91&ELEMENT_ID=9046

⁷⁶ Национальный рейтинг губернаторов. URL: <https://russia-rating.ru/info/22002.html>

⁷⁷ Рейтинг качества госуслуг. URL:

https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/vnedrenie_novyh_principov_predostavleniya_uslug/ocenka_kachestva_gosuslug/

Для квази-экспериментального моделирования была использована зависимая переменная в виде качества автодорожного полотна на муниципальном уровне за отчетный период, на основе наборов данных Росстата. Для создания индикаторной переменной интервенции были проанализированы открытые проектные документы и социальные сети органов власти, а также упомянутый рейтинг электронного участия. Таким образом, был составлен набор данных с $N = 988$ с 2008 по 2020 год. В качестве переменных для взвешивания единиц наблюдения использовались ВРП на душу населения, плотность населения и проникновение Интернета.

Первая гипотеза связана с первым лицом региона, в котором (не)внедряются механизмы электронного участия. Изначально теория в российской политике предполагает, что на должности главы региона назначается актер, который обладает достаточной политической лояльностью, при этом выбор такого актора происходит по принципу взвешивания лояльности против компетентности⁷⁸. Соответственно, *per se* такой губернатор будет обладать в лучшем случае посредственными управленческими способностями, что должно выражаться в поддержании базовых социально-экономических показателей и в лучшем случае – реализации каких-либо федеральных инициатив на достаточном уровне. Однако эмпирическая реальность (на примере предмета данного исследования) демонстрирует, что в регионах активно внедряются цифровые инновации, в том числе – электронное участие. Здесь наше предположение выходит из достаточно незаметного теоретического нюанса, описанного в ранее упомянутой работе А. Захарова⁷⁹. В случае, когда принципал выбирает из большого пула потенциальных агентов, существует вероятность назначения и лояльного и одновременно компетентного агента. Соответственно, такой агент (в нашем случае глава региона) сможет обеспечить не только определенное качество публичной политики, но и внедрение различных инноваций. Кроме того, его агентность будет заключаться в данном случае в способности действовать вопреки «факторам окружающей среды», например, недостаточности ресурсов или институциональном сопротивлении. Еще одним важным аспектом компромисса лояльность/компетентность является то, что оригинальная модель (на наш взгляд) предполагает компетентность только как набор технократических навыков. Однако компетенции сами по себе тоже могут быть политическими, такими, например, как управление интра-элитными конфликтами⁸⁰ и выполнение политических требований

⁷⁸ Egorov, Sonin. 2011. Op. cit.

⁷⁹ Zakharov. 2016. Op. cit.

⁸⁰ Ledyayev V., Chirikova A. Governors and local elites in Russia: patterns of interaction //European politics and society. 2019. Vol. 20. №. 3. P. 315-332.

федерального центра⁸¹. Эта же политическая часть компетенций может включать также упомянутую нами в теории способность понимать политические дивиденды от инноваций⁸². Наше предположение строится следующим образом: по определению каждый агент (губернатор) является политически лояльным, однако отличается в уровне технических и политических компетенций. Если при назначении был выбран технически компетентный агент, то он сможет реализовать такую инновацию как электронное участие в регионе. Если же он является и политически и технически компетентным, уровень внедрения подобной инновации будет еще выше, так как он будет понимать ее ценность и для качества публичной политики, и для легитимности партии власти. В каком-то смысле данный тезис повторяет находки, полученные на западном эмпирическом материале. Например, в случае *Decide Madrid*, одной из первой и самой успешной площадки электронного участия, исследователи отмечали практически абсолютную роль первого лица во внедрении электронных форм участия граждан, которое может способствовать интеграции классических управленческих структур с цифровым процессом и общем изменении того, как работают региональные и местные администрации⁸³. Этот паттерн воспроизводится как в европейских странах, таких как Эстония, так и в государствах Северной Америки, прежде всего, США, где отмечается, что непосредственное личное желание «старшего администратора» и уровень его образования, особенно если оно связано с управлением⁸⁴ в значительной мере увеличивает вероятность принятия и успешной реализации цифрового гражданского участия⁸⁵. Таким образом:

H1: Наличие компетентного губернатора положительно связано с внедрением электронного участия в российских регионах.

Вторая гипотеза нашего исследования касается структурной части объяснения в вариации внедрения электронного участия. Рассмотрим первый компонент структурной

⁸¹ Sharafutdinova G. Subnational governance in Russia: How Putin changed the contract with his agents and the problems it created for Medvedev // *Publius: The journal of federalism*. 2010. Vol. 40. №. 4. P. 672-696.

⁸² Gorgulu N., Sharafutdinova G., Steinbuks J.

⁸³ Panapoulus E., Tambouris E., Tarabanis K. eParticipation Initiatives in Europe: Learning from Practitioners // Tambouris E., Macintosh A., Glassey O. (eds.) *Electronic Participation*. Berling: Heidelberg, 2010; Royo S., Pina V., Garcia-Rayado J. *Decide Madrid: A Critical Analysis of an Award-Winning e-Participation Initiative* // *Sustainability*. 2020. Vol. 4. P. 1674.; Toots M. Why E-participation systems fail: The case of Estonia's Osale.ee // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36. P. 546-559.

⁸⁴ M.P.A. in Administration

⁸⁵ Zheng Y., Schachter H. The Impact of Administrator Willingness on Website E-Participation: Some Evidence from Municipalities // *Public Performance & Management Review*. 2018. Vol. 41. P. 1-21.

части – правила игры. За основу для гипотетизирования мы берем модель регионального политического режима Ю. О. Гайворонского как развитие модели Р. Ф. Туровского⁸⁶.

Рассмотрим ось *зависимости*. Хотя как таковая политическая независимость регионов практически отсутствует на данный момент времени, тем не менее они все еще различаются по степени экономической зависимости от федерального центра. Прежде всего, это выражается в объеме межбюджетных трансфертов, который получает субъект федерации. Сам механизм распределения таких трансфертов до приблизительно начала 2010-х годов был политизированным, однако с ходом времени становился более ориентированным на так называемое «выравнивание экономического положения» регионов. Фактически, сейчас полностью отсутствуют свидетельства использования дотаций, субсидий и субвенций как механизма поощрения и наказания. Однако, тем не менее, они также могут оказывать влияние на реализуемые политические курсы. Это можно описать как фактор федерации. Если регион не имеет собственных ресурсов для удовлетворения требованиям социально-экономического развития, то будет находиться в зависимости от федерального центра. Федеральный центр, в свою очередь, чаще всего заинтересован в реализации в регионе своих требований. Если мы говорим о политических курсах, то это прежде всего реализации показателей национальных программ и показатели майских указов В. Путина. Соответственно, региональные элиты ограничены в выборе своих стратегий: они вынуждены следовать федеральным приоритетам, особенно тем, которые имеют нормативно-правовое оформление. В случае же отсутствия таковой зависимости или ее низкого уровня региональные элиты могут приоритизировать внедрение собственных политических курсов. На спекулятивном уровне можно также предположить, что такие региональные политические режимы будут больше укоронены с местным населением и, в свою очередь, будут стремиться к удовлетворению их интересов, в том числе, путем создания электронных механизмов взаимодействия.

Если говорить об оси *«демократия-авторитаризм»*, то логика наших рассуждений достаточно прямолинейна. Прежде всего, отталкиваясь от этой оси, мы рассуждаем о степени электоральной конкуренции в регионе. Несмотря на то, что, как мы упомянули ранее, все регионы в РФ являются в определенной степени «авторитарными», они разнятся по уровню доминирования партии власти. В условиях, когда степень конкуренции в регионе можно классифицировать как высокую, можно предположить, что региональным политикам приходится гораздо больше прислушиваться к запросам и требованиям местного населения. Это значит, что они, в том числе, будут больше расположены к

⁸⁶ Туровский Р.Ф., 2009. Цит.соч.; Гайворонский Ю.О., 2016, Цит.соч.

созданию различных партисипаторных каналов, таких, как электронное участие. Напротив, в гегемонистических регионах, где эффективно работают политические машины и в первую очередь главными являются неформальные связи, внедрение механизмов электронного участия не является необходимостью.

Необходимо отметить, что для целей нашей работы мы несколько сузим данную ось, редуцировав ее до одной компоненты – электоральной соревновательности. Это связано, во-первых, с обозначенными нами характеристиками субнациональных единиц – в исследовательской литературе они все отмечаются как «авторитарные», но с различной степенью доминирования одного актора. В связи с этим полное применение оси «демократия-авторитаризм» не имеет ни теоретического, ни эмпирического смысла. Кроме того, как мы продемонстрируем далее, с точки зрения данных для этой оси также доступен лишь подсчет уже упомянутой нами электоральной соревновательности.

Стоит сказать, что наше рассуждение несколько идет вразрез с существующей теорией, в которой предполагается, что именно в гегемонистических режимах, где элитам больше не нужно тратить значительное количество ресурсов на «тонкую настройку» политических машин, возможно выделение этих самых ресурсов на реализацию различных политик.

Третья компонента регионального политического режима – *патримониальность*⁸⁷ – также предположительно может быть связана с внедрением электронного участия. Патрональность характеризуется как распространенность неформальных связей и практик управления, наличие широкой сети патрон-клиентских отношений, предоставлением предпочтений за счет лояльности⁸⁸. Очевидно, что в такой системе управления одной из превалирующих практик будет рентоориентированное поведение⁸⁹. Это также связано с общей закрытостью бюрократии и отсутствию следования формальным процедурам. В таком контексте можно полагать, что внедрение партисипаторного управления, которое во многом предполагает именно прозрачность и подотчетность, а также соблюдение формальных регламентов, не будет являться приоритетом для региональной власти.

Таким образом, мы предполагаем:

⁸⁷ В переводах встречаются различные равнозначные вариации термины: патрональность, электорально-патронажные системы и т.д.

⁸⁸ Theobald R. Patrimonialism // World Politics. 1982. Vol. 34. №4. P. 550-551.

⁸⁹ Araral E. et al. Neo-patrimonialism and Corruption: Evidence from 8,436 Firms in 17 Countries in Sub-Saharan Africa // Public administration review. 2019. Vol. 79. № 4. P. 580-590.

H2: Характеристики регионального политического режима взаимосвязаны с внедрением механизмов электронного участия.

H2.1 Регионы, в большей степени зависимые от межбюджетных трансфертов от федерального центра, менее успешны при внедрении механизмов электронного участия.

H2.2 Более высокие уровни электоральной соревновательности в регионе связаны с более высоким уровнем внедрения электронного участия.

H2.3 Низкая степень проникновения патримониальных практик будет положительно связана с внедрением электронного участия.

Третья гипотеза соотносится с ресурсной составляющей структуры. Возможно, такое выделение может показаться несколько избыточным, учитывая, что мы уже описали потенциальную ресурсную составляющую как административную состоятельность региона. Тем не менее, вся модель внутренних детерминант и ее составные части, на наш взгляд, хорошо укладываются в «большое» разделение на агентность и структуру.

Финансовым затратам и кадровым ограничениям в ключе внедрения электронного участия посвящено не так много литературы, однако на примере Австралии авторы демонстрируют, что территории часто сталкиваются именно с бюджетными ограничениями, которые в свою очередь не позволяют нанять компетентных специалистов для реализации инициативы⁹⁰.

В первую очередь, это соотносится с нашей теорией о важности административной состоятельности как способности внедрять политические курсы и предоставлять общественные блага, что обеспечивается финансовыми, управленческими, кадровыми и другими организационными показателями. Таким образом, наша гипотеза заключается в том, что:

H3: Административная состоятельность региона имеет взаимосвязь с внедрением механизмов электронного участия.

H3.1 Возможность выделять средства на цифровизацию региональной политики положительно связано с внедрением механизмов электронного участия.

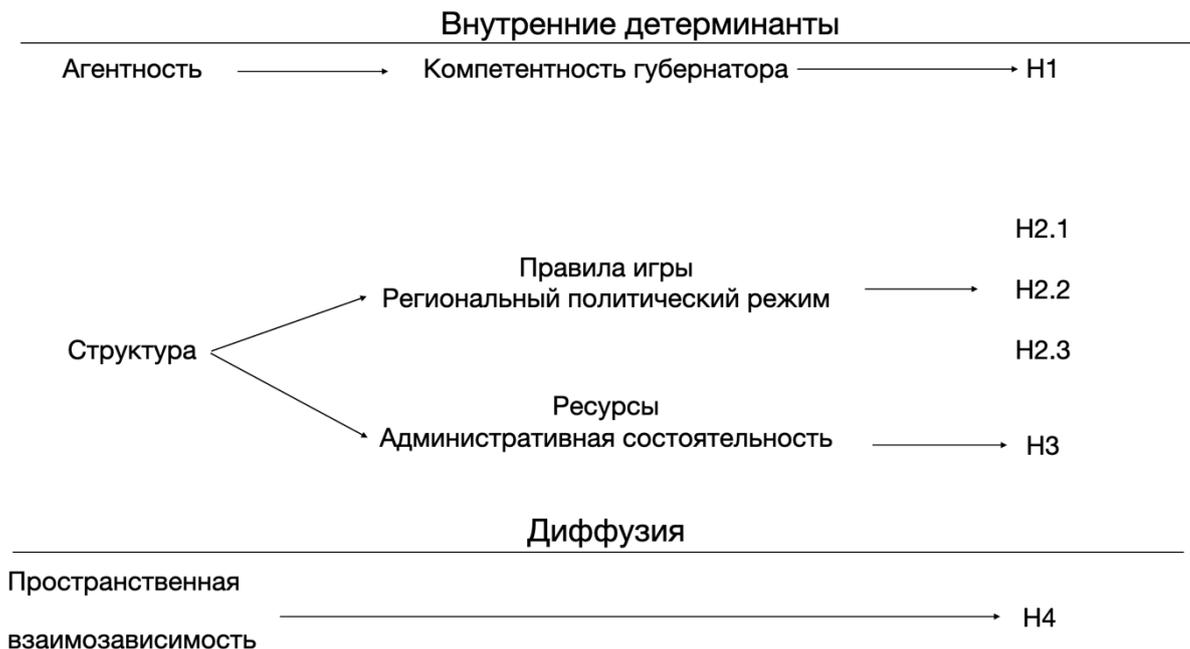
H3.2 Предварительное наличие организационно-технических и кадровых ресурсов в области ИКТ положительно связано с внедрением электронного участия.

⁹⁰ Gauld R., Goldfinch S., Horsburg S. Do They Want It? Do They Use It? The “Demand-Side” of E-government in Australia and New Zealand // Government Information Quarterly. 2010. Vol. 27. P. 177-186.

Также, в соответствии с моделью инновации, мы выделяем *дополнительную гипотезу* о взаимодействии субнациональных единиц на основе территориальной близости. Рассматривая механизм диффузии в условиях географического соседства, стоит сказать, что этот механизм в целом достаточно редко оценивается при исследовании политических курсов за пределами демократических режимов, где они основными предикторами эффективности политик являются либо базовые экономические показатели и отдельные метрики качества управления, либо непосредственно тип режима. Можно предположить, что губернаторы могут заимствовать политические курсы, которые подтвердили себя в качестве эффективных для поддержания стабильности и обеспечения переназначений. Кроме того, акторы (любого уровня) могут быть действительно заинтересованы в улучшении качества управления и находятся в поиске лучших для этого инструментов⁹¹. Таким образом, мы предполагаем, что:

H4: Уровень внедрения электронного участия имеет положительный коэффициент пространственной зависимости в прилегающих регионах.

Рисунок 1. Схема построения гипотез исследования



Определение научного вклада исследования в развитие предметного поля.

⁹¹ Gel'man V. 2021. Op. cit.

Полученные в ходе исследования результаты позволяют сделать достаточно обширный вклад сразу в несколько областей политической науки: сравнительной политики, исследования политический курсов, а также междисциплинарную область изучения электронного участия граждан в политико-управленческом процессе. **Новизна** работы заключается в следующем: в ходе работы удалось доказать, что механизмы диффузии политических курсов, а также рамки, с помощью которых они изучаются, применимы и для исследований в контексте несоревновательных режимов. Политический анализ в целом и оценка политической диффузии во многом является «американской» дисциплиной и обычно направлена на изучение переливов, трансляции курсов и практик вертикального принуждения на случае американского федерализма. Однако эти же объяснительные рамки способны дать ответы на то, как создаются и распространяются политико-управленческие решения в других странах (в данном случае – России). Нам удалось показать, что пространственная близость субнациональных единиц способствует переливу опыта и практик среди регионов внутри определенных, распределенных по территории России кластеров. Таким образом, пространственная автокорреляция носит локальный характер.

Нами было продемонстрировано, что в условиях гибридного режима на внедрение электронного участия как политической инновации влияют прежде всего структурные факторы в виде: а) правил игр в конкретном регионе и б) наличия необходимых для внедрения инновации ресурсов. Правилами игр для внедрения механизмов цифрового взаимодействия становится региональный политический режим, где все три компонента влияют на исход внедрения политического курса. Мы демонстрируем, что степень патрональности регионального режима, выражающаяся в степени распространенности неформальных практик взаимодействия и общей закрытости системы управления, существенно снижает вероятность успешного внедрения электронного участия в силу противоречий, которые создаются электронным участием для рентаориентированного поведения. Кроме того, электоральная соревновательность региона, наоборот, положительно связана с внедрением электронного участия. Мы полагаем, что это связано с большей конкурентностью и необходимостью прислушиваться к мнению граждан. Эффект от соревновательности не такой высокий, как от других переменных, однако имеет статистически значимый эффект. Наконец, экономическая зависимость региона определяет приоритеты региональных элит, где высокая зависимость от межбюджетных трансфертов стимулирует элиты следовать требованиям федерального центра, вынуждая отказываться от политических экспериментов. При этом также важны финансовые и организационно-технические ресурсы, выражающиеся в достаточном финансировании статей бюджета по

цифровизации, а также наличие опыта внедрения цифровых инноваций и команды специалистов.

В целом, мы демонстрируем, что анализ российской политики с точки зрения *policy* не должен фокусироваться исключительно в рамках, определяющих единственной целью всех региональных элит рентоориентированного поведения. Излишнее подчеркивание интересов элит как единственной объясняющей переменной делает затруднительным анализ курсов повсеместно на российском случае.

Положения, выносимые на защиту:

1. Согласно результатам квази-экспериментального моделирования, *фактором принятия решения о внедрении является необходимость повышения качества публичного управления* через создание каналов обратной связи. Согласно существующей теории относительно партисипаторного управления в недемократиях, есть два способа к пониманию внедрение таких инструментов в недемократиях: это а) фасадный институт для создания образа продвинутого государства либо же б) механизм устранения асимметрии информации и повышения качества управления. В первом случае такие инструменты должны быть дисфункциональны и не должны вносить вклад в качество предоставления публичных благ. В случае российских регионов ситуация противоположная. Те регионы, которые успешно внедрили механизмы электронного участия в виде порталов сбора жалоб о проблемах публичной политики, ощутимо лучше справляются с предоставлением публичных благ. Таким образом, мы, как минимум, подтверждаем возможность такой мотивации внедрения электронного участия вопреки превалирующему представлению об исключительно демонстрационной сущности данной инновации в условиях гибридных режимов. Нельзя утверждать наверняка, что эффект в данном случае равняется мотивации внедрения, однако наши результаты также позволяют отвергнуть однозначность фасадной гипотезы.

2. Согласно результатам регрессионного моделирования, *основным фактором внедрения электронного участия в российских регионах являются структурные характеристики, включающие правила игры и доступные ресурсы*. В социальных науках основная линия разграничения при исследовании социальных процессов проходит между характеристиками агентов и характеристиками структуры. Агентность видится как способность действовать вопреки структурным ограничениям, структура же понимается как набор сдерживающих и фасилитирующих факторов. В случае внедрения электронного участия главными агентами выступают первые лица российских регионов. Структурными ограничениями здесь выступают характеристики регионального политического режима и доступные в регионе ресурсы. Характеристики агентов не продемонстрировали

значимости, то есть в данной интерпретации они не могут действовать вопреки правилам. С другой стороны, именно характеристики региональных режимов (патрональность, соревновательность и зависимость), а также доступные ресурсы определяют внедрение электронного участия в регионе.

3. *Патрональность регионального политического режима негативно связана с внедрением электронного участия.* При высоком уровне распространения патримониальных практик, включающих общую закрытость системы управления, низкую прозрачность ее функционирования, а также распространенность рентоориентированного поведения и неформальных процедур и отношений механизмы электронного гражданского участия не будут внедряться. Это связано с очевидными потенциальными издержками, которые влечет за собой такая инновация, в том числе необходимость следовать формальным процедурам и нормативной регламентации, а также прозрачностью перед социетальными группами.

4. *Электоральная соревновательность положительно связана с внедрением электронного участия.* Чем более конкурентен избирательный процесс в конкретном регионе, тем выше уровень внедрения электронного участия. Большая конкурентность ведет к необходимости большего учета мнения граждан при реализации политик.

5. *Экономическая независимость от федерального центра положительно связана с внедрением электронного участия.* Большая доля межбюджетных трансфертов в доходной части структуры бюджета региона означает неспособность региона самостоятельно реализовывать даже базовые вопросы публичной политики. Полученные же от центра деньги необходимо направлять на них, а также на реализацию требований центра, в первую очередь – различных национальных программ. Таким образом, региональные элиты стратегически ограничены в выборе приоритетов, что делает невозможным экспериментирование с различными инновациями.

6. *Ресурсная компонента структуры оказывает влияние на внедрение электронного участия.* Как в случае с любым политическим курсом существует необходимость ресурсного обеспечения. Большая степень возможного финансирования цифровой трансформации положительно влияет на уровень развитости цифровых механизмов взаимодействия. Наибольший вклад при этом вносит наличие организационно-технических и кадровых ресурсов, а также опыт работы с подобными инновациями в прошлом.

7. *Пространственная взаимозависимость оказывает влияние на внедрение электронного участия.* Хотя связь носит и не глобальный характер (между всеми соседями

до окончания цепочки соседства), а локальный, существуют кластеры, в рамках которых регионы делятся опытом реализации инновации.

Апробация работы.

Доклады с результатами работы, отражающими развитие исследования на разных этапах, были представлены на следующих международных конференциях и семинарах:

1. Всероссийская конференция с международным участием «Политическое в условиях цифровых трансформации: философия, наука, технологии» (Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, 2021 г.). Доклад «Обратная связь или готовые решения? Появление различных моделей электронного участия в регионах РФ».

2. Всероссийская конференция РАПН с международным участием «Политические вызовы и политический диалог в условиях глобальной турбулентности» (г. Москва, 2022 г.). Доклад «Обращения граждан как практика влияния граждан на формирование государственной политики на примере города – субъекта РФ Санкт-Петербурга».

3. XXIV Ясинская (Апрельская) международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества, (НИУ ВШЭ, г. Москва, 2023 г.). Доклад «Электронное гражданское участие и качество государственного управления в экологической сфере: случай регионов России».

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

1. Сунгуров А. Ю., Аркатов Д. А. Об электронном и традиционном общественном участии в современной публичной политике // Политическая наука. 2021. № 3. С. 54-71.

2. Аркатов Д. А. Проблемы электронного гражданского участия в публичной политике города: случай Санкт-Петербурга // Политическая наука. 2022. № 3. С. 296-316.

3. Аркатов Д. А. Способствует ли электронное участие повышению качества предоставления общественных благ на муниципальном уровне? На примере ремонта дорог // Городские исследования и практики. 2023. Т. 8. № 1. С. 47-61.

В **первой главе** представлена концептуализация основных понятий в междисциплинарной области исследований электронного участия ввиду широко распространенной раздробленности терминологического и аналитического аппарата среди исследователей. Кроме того, в ней также дается более детальный обзор состояния поля исследований электронного участия в недемократиях, и исследований политических курсов

в недемократиях, для дальнейшего подчеркивания и постановки исследовательской проблемы.

Электронное участие как концепция строится на более широком понятии гражданского участия, предложенного Ш. Арнштейн в 1969-ом. Ею впервые была представлена исчерпывающая «лестница гражданского участия», описывающая различные формы того, как граждане участвует в политическом процессе (policy process)⁹². Ключевой работой в поле электронного участия становится статья Э. Макинтош, в которой она, наряду с экспертами ОЭСР, обозначила конкретные практические импликации для электронного участия⁹³. Ее типология базируется как на лестнице Арнштейн, так и типологии Претти и состоит из уровней информирования, консультирования и принятия решений. В случае этого диссертационного исследования мы сфокусируемся на институционализированных каналах электронного участия, целью которых является диалог гражданского общества и властных институтов в области публичной политики на созданных государством площадках и функционирующих по определенным правилам⁹⁴.

Анализируя нынешнее состояние исследований электронного участия в недемократиях, можно прийти к следующему выводу. В первую очередь, в существующих исследованиях присутствует значительная раздробленность в подходах, операционализации, измерении и общей постановке вопросов относительно данного института в недемократиях. Авторы во многом фокусируются на понимании причин появления демократической инновации в несоревновательном, враждебном для нее контексте и как это связано с демократизацией и стабильностью политического режима. Одними авторами утверждается фасадный характер инновации, и подчеркивается авторитарная сторона электронного участия, где оно создается для создания образа заботящегося, отзывчивого и прозрачного государства среди недостаточно образованных и бедных социальных классов. Другие авторы отмечают демократическую сторону электронного участия в авторитарных режимах, демонстрируя, что оно может приводить к повышению качества предоставления публичных благ, изменению наполнения политических курсов в соответствии с предпочтениями целевых групп.

Говоря о факторах внедрения электронного участия и политических курсов в гибридных режимах в целом, также можно отметить противоречие, особенно в случае России. С одной стороны, в сравнительной политике сложилось представление, что

⁹² Arnstein S. R. A Ladder Of Citizen Participation // Journal of the American Institute of Planners. 1969. Vol. 35. P. 216-224.

⁹³ Macintosh A. Characterizing e-participation in policy-making // in 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2004. P. 1-10.

⁹⁴ Le Blanc. 2020. Op. cit.

гибридные режимы являются в определенной мере отзывчивыми к социентальной напряженности, а также предпочтений социальных групп, хотя и страдают от проблем в виде электоральных бизнес-циклов и рентоориентированного поведения, подрывающего эффективное внедрение политических курсов. С другой стороны, исследования политических курсов в России представлены работами немногочисленных авторов, среди которых доминирует подход В.Я. Гельмана: внедрение политик рассматривается исключительно как производная от рентоориентированного поведения, являющегося, по их утверждению, единственной целью всех представителей власти на всех уровнях управления. Таким образом, успешные политические курсы анализируются через рамки политического предпринимательства и карманов эффективности, а анализ курсов сводится к подчеркиванию их как «историй успеха» и исключений из правил, создающихся вопреки низкокачественного институционального устройства. Говоря непосредственно об электронном участии, различные авторы выделяют разный набор факторов, во многом исходя из здравого смысла либо исследований в смежных областях. В качестве зависимых переменных используются различные метрики, а также разные выборки стран или регионов, поэтому однозначных выводов об основных предикторах практически нет. Так, авторами выделяются проникновения и развитость ИКТ, социально-экономическая глобализация и международная социализация, ВВП, уровень человеческого развития (в отдельных случаях) и качество политических институтов (являющийся нестабильным предиктором).

Рассматривая развитие электронного участия в России, на основе немногочисленных работ можно выделить следующие особенности. Во-первых, электронное участие в России прошло 3 этапа развития. На первом этапе площадки развивались в инициативно-общественном порядке, где создавались неофициальные каналы взаимодействия между органами государственной власти и гражданами на основе открытых решений, например, OpenStreetMaps. На втором этапе – инициативно-региональном – появились институционализированные площадки электронного участия на уровне субъектов федерации. Хотя старт таким инициативам был дан обсуждением программы Электронной демократии на федеральном уровне и необходимость создания электронной системы оценки бюрократии, большая часть электронного участия развивается в России именно на уровне регионов. Существует высокая вариативность каналов электронного участия, которая включает порталы сообщения о проблемах, открытые бюджеты, электронные голосования, инициативное бюджетирование, краудсорсинг, петиции. Нынешний третий этап характеризуется централизацией, где федеральный центр пытается создать цифровую инфраструктуру контроля за региональными и местными элитами. Сами региональные

каналы характеризуются разной степенью нормативно-правового обеспечения, где в основном существуют внутренние регламенты без ориентации на федеральное законодательство о работе с обращениями граждан.

В целом, все вместе это обосновывает необходимость более детального исследования. В первую очередь, мы демонстрируем, что нынешняя теория противоречит эмпирической действительности: электронное участие как инновационный политический курс развивается во многих регионах и муниципалитетах России, явно превышая количество потенциальных карманов эффективности, а также демонстрируя устойчивость вопреки институциональному окружению. Соответственно, концепции Гельмана как минимум недостаточно в объяснении внедрения данной инновации. С другой стороны, в исследованиях ЭУ в целом нет устойчивых объяснений о его развитии на субнациональном уровне во всех политических режимах. Что же может служить фасилитатором принятия решения о внедрении и внедрения данной инновации?

В главе 2 нами выстраивается теоретическая рамка, которая ляжет в основу диссертационного исследования. Прежде всего, мы рассматриваем электронное участие как политический курс, а точнее – политическую инновацию. За основу теории взята унифицированная рамка диффузии инновации и политических курсов. Она предполагает наличие двух основных моделей – модели региональной диффузии и модели внутренних детерминант. Модель региональной диффузии предполагает, что внедрение политических курсов территориальными единицами на любом уровне обусловлено их взаимозависимостью, прежде всего, по географическому признаку. Соседствующие регионы могут вступать во взаимодействие на основе множества механизмов. В первую очередь, это политическое обучение – региональные правительства наблюдают за успехами и провалами политик в соседствующих единицах и адаптируют успешные курсы в рамках своей юрисдикции, либо отказываются от них в пользу другой политической альтернативы. В свою очередь, модель внутренних детерминант определяет, что принятие или отказ от внедрения политического курса в субнациональной единице обусловлено ее внутренними характеристиками. Традиционно в них включаются социально-экономические показатели, но также это могут быть и политические особенности региона. С учетом существенной дифференциации регионов в России это позволяет нам рассмотреть эти особенности более детально. Мы делим внутренние детерминанты на агентные и структурные категории, в соответствии с уже устоявшимся подходом в других дисциплинах политической науки, таких, как теория модернизации и транзитология. Так, в ходе построения теоретической рамки мы предполагаем, что на политические курсы, такие как электронное участие, оказывают влияние агентивный фактор в виде характеристик главы субъекта федерации и

структурный фактор в виде правил игр (региональный политический режим) и ресурсов (административная состоятельность). Главы субъектов, несмотря на наличие выборов после 2012 года, во многом являются назначенцами первого лица государства. В свою очередь, такие агенты выбираются принципом по принципу превалирование политической лояльности над компетентностью. Однако на основе моделей других авторов мы также предполагаем, что первые лица не обязательно являются лишь лояльными агентами, но могут быть и политически, и технически компетентными. Касаясь регионального политического режима, мы можем отметить, что регионы, с одной стороны, являясь авторитарными в целом, различаются по степени электоральной соревновательности, патрональности и открытости. Другими авторами в рамках анализа экономической политики было продемонстрировано, что региональный политический режим может оказывать влияние на действия элит, в связи с чем мы вводим его как внутреннюю детерминанту. Наконец, ресурсы в виде опыта внедрения инновации, а также специалистов, финансовых средств и инфраструктуры, на наш взгляд, могут являться и факторами и ограничителем внедрения электронного участия, в связи с чем мы также их включаем в общую теоретическую модель.

В главе 3 мы проводим непосредственный статистический анализ, используя методы пространственной статистики в виде пространственных панельных авторегрессионных моделей. Для этих целей нами была построена матрица смежности российских регионов по принципу «ход королевы», означающий, что регионы были обозначены соседствующими если имели общие грани границ по всем направлениям. Построение матрицы производилось с помощью открытых географических наборов данных по административно-территориальному делению Российской Федерации. Для проверки гипотез, сформулированных в ходе теоретической работы, нами были операционализированы и измерены переменные, обозначенные ранее в тексте резюме. Таким образом, был получен набор данных с количеством наблюдений равным 340, охватывающим 2020-2023 годы. Методология, примененная в главе, обосновывается на основе методологической литературы, а также с помощью формальных тестов, представленных в ней. Данные тесты демонстрируют нам необходимость использования SAR-модели с пространственным лагом зависимой переменной и без лагов объясняющих переменных и ошибок. Первоначально строится три группы модели, в которых отдельно рассматриваются компоненты нашей теоретической модели. Изначально в первой группе подтверждение находит тезис о политической и технической компетенциях первого лица региона, демонстрируя возможности агентности как фактора внедрения инновации. Во второй группе моделей предварительно находит подтверждение гипотеза о структуре как ограничителя и

фасилитаторе внедрения электронного участия в зависимости от степени патрональности, соревновательности и экономической зависимости региона. В третьей группе моделей при отдельном рассмотрении мы также находим предварительное подтверждение гипотезе о важности ресурсного фактора как фасилитатора действий в регионе. Однако при таком подходе несмотря на экономию степеней свободы возникает проблемы эндогенности.

Таким образом, строится несколько полных моделей, где окончательная модель выбирается на основе информационных критериев Акайке и Байеса. Рассматривая гипотезы, нам удастся заключить, что свое подтверждение **не находит Н1** об агентных характеристиках. Ни образование, ни технические и политические компетенции губернатора не связаны с внедрением электронного участия. С другой стороны, мы **полностью подтверждаем Н2** о важности структурных ограничений в виде регионального политического режима. Регионы, отличающиеся большей электоральной соревновательностью, лучше справляются с внедрением электронного участия. Мы связываем это с необходимостью реагировать на социетальные запросы в более конкурентной избирательной среде. Патрональность режима обратно зависима с внедрением электронного участия. Чем более распространены патримониальные практики в виде рентоориентированного поведения и неформальных процедур, тем меньше у региональных элит стимулов внедрять данную инновацию. Экономическая зависимость также обратно пропорциональна внедрению электронного участия – в силу того, что получение средств от федерального центра накладывает ограничение в виде необходимости следовать его указаниям. Мы также **находим подтверждение гипотезе Н3** о ресурсной составляющей структуры. Регионы, способные выделять средства на информатизацию, а также имеющие опыт внедрения электронного правительства, его инфраструктуру и специалистов имеют в своем распоряжении фасилитирующие факторы, способствующие внедрению электронного участия. Таким образом, подтверждается структурная часть наших теоретических рассуждений. Наконец, рассматривая **гипотезу Н4** о пространственной взаимозависимости, мы находим ей **частичное подтверждение**. Характер взаимосвязи носит локальный характер, где регионы образованы в небольшие кластеры, внутри которых обмениваются опытом по внедрению инновации. Можно заключить, что мы подтверждаем релевантность использования рамки диффузии инновации для анализа политических курсов в России, а также демонстрируем приоритет правил игр и ресурсов над агентностью в региональном разрезе при внедрении такой инновации, как электронное участие.

Далее, с помощью квази-экспериментального подхода с использованием метода обобщенного синтетического контроля мы также демонстрируем, что электронное участие в гибридных режимах не только не носит фасадного характера, но и является действенным

инструментом повышения качества предоставления общественных благ. В нашем случае – это качество муниципальных автодорог.