

ТИНЯКОВ Даниил Кириллович — старший преподаватель департамента политологии и международных отношений Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», филиал в Санкт-Петербурге (190068, Россия, г. Санкт-Петербург, наб. Канала Грибоедова, 123а; dtinyakov@hse.ru; tinyakovdk@gmail.com)

ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ КАК ФАКТОР СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ

Аннотация. В статье анализируются возможности влияния гражданского участия на региональную динамику мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2016–2019 гг. Опираясь на положения концепций авторитарной отзывчивости и региональных политических режимов, в результате кросс-регионального статистического анализа панельных данных автор приходит к выводу, что в случае современного этапа административной реформы гражданское участие было значимым фактором результатов как само по себе, поскольку было непосредственно связано с сутью политического курса, так и в регионах с более закрытыми бюрократиями, где существовало больше возможностей для неформальных контактов.

Ключевые слова: административная реформа, гражданское участие, политико-управленческий процесс, гибридный режим, институты в недемократиях, региональный политический режим

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-311-90028.

Административная реформа проходит в России с середины нулевых годов. Изменения в административной сфере были вызваны тем, что власть осознала необходимость увеличения потенциала государства с целью лучшей реализации принятых решений. При этом цели и содержание реформы постоянно изменялись. На начальном этапе ее основными задачами были введение принципов нового государственного управления, включая процессы бюджетирования по результатам; снижение дублирования функций государственных органов; расширение возможностей участия граждан; снижение административной нагрузки на бизнес; борьба с коррупцией¹. Результаты этой стадии реформы оказались смешанными. С одной стороны, у государственных служащих появилось осознание сервисной функции бюрократии; были проведены работы по регламентированию процессов оказания государственных услуг; многие из принципов нового государственного управления были так или иначе внедрены в административную систему. С другой стороны, многие изначальные задачи не были выполнены, не были достигнуты многие целевые показатели. Так, расширение гражданского участия зачастую носило формальный характер; четкое разделение полномочий между органами власти не было до конца осуществлено; административная нагрузка на бизнес продолжала расти.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах». Доступ: <https://www.iprosft.ru/docs/?nd=901953589> (проверено 16.09.2022).

На очередном этапе административной реформы, начавшемся в 2011 г., ее основными задачами стали «снижение избыточного государственного регулирования, повышение качества государственных услуг, повышение эффективности органов власти, повышение информационной открытости» [Бычкова, Землянская, Юдина 2016: 7]. Несмотря на то что все эти направления в том или ином виде существовали и на более ранних этапах реформы, новая ее стадия, продолжающаяся до сих пор, предполагала проведение ряда новых мероприятий. Среди таковых были внедрение института оценки регулирующего воздействия, института саморегулирования, развитие цифровизации государственных услуг, повышение доступности многофункциональных центров и качества предоставляемых в них услуг, снижение избыточного регулирования. Отдельно стоит отметить появление многих новых индикаторов, при помощи которых создавалась система мониторинга и оценки эффективности государственного управления и процессов взаимодействия государства с гражданами [Бычкова, Землянская, Юдина 2016; Редкоус 2020]. Важным новым элементом этапа административной реформы 2010-х гг. было внедрение института оценки регулирующего воздействия, который предполагает привлечение внешних экспертов и граждан для оценки влияния законопроекта на затрагиваемые им группы на стадии подготовки и последующее внесение изменений при соответствующих рекомендациях [Арзамасов 2019]. С одной стороны, применение данного механизма способствует повышению качества управления, потенциально ведет к учету мнения большего числа заинтересованных сторон; с другой стороны, усиливая элемент контроля, оценка регулирующего воздействия ведет к повышению потенциала государства в принципе.

Несмотря на то что расширение участия граждан в процессах выработки и реализации политических курсов является одной из декларируемых задач административной реформы, возможности гражданского участия в самом проведении административной реформы существенно уже, чем при реализации некоторых других политических курсов. На современном этапе граждане могут влиять на качество оказываемых услуг, проводя его оценку по различным параметрам в приложении «Госуслуги» и в многофункциональных центрах. Данные по регионам собираются и агрегируются в единую систему. Однако необходимо отметить, что, например, в рейтинге качества оказания государственных услуг в МФЦ учитывается не сама оценка гражданами качества услуг, а распространенность использования механизма оценки безотносительно к числу полученных баллов. Помимо этого, проводятся публичные слушания по проектам решений, затрагивающих административную сферу. В случае административной реформы к «традиционным» проблемам этого института в России, связанным с недостаточной информированностью граждан, формальностью их проведения и необязательностью исполнения резолюций, добавляется и отсутствие явно артикулированного интереса населения к соответствующей сфере, в отличие от начала нулевых годов, когда проблемы разросшегося бюрократического аппарата и неудобства получения услуг остро воспринимались населением.

Проблема отсутствия заинтересованности граждан проявляется и в другой форме гражданского участия – непосредственном участии в оценке регулирующего воздействия проектируемых нормативных актов. Нормы оценки регулирующего воздействия закрепляют необходимость получения экспертного заключения и проведения публичных консультаций. Последние предполагают возможность как для представителей бизнеса, так и для отдельных граждан высказать свое мнение о предлагаемых проектах. В дальнейшем эти

предложения могут быть учтены или не учтены соответствующими органами власти. Здесь нужно отметить, что регионы существенно отличаются по качеству организации публичных консультаций. Так, в Ленинградской обл., Башкортостане, Карелии существует возможность оставить свои предложения напрямую в соответствующем разделе портала оценки регулирующего воздействия. Там же видны замечания других заинтересованных лиц и ответы уполномоченных со стороны органа власти. А в Архангельской обл., Татарстане, Чечне отсутствует единое пространство для высказывания всех замечаний; предложения граждан собираются по электронной и обычной почте. По результатам обработки заявок формируется сводный отчет с указанием, какие из них были учтены при разработке проекта. Несмотря на то что первый вариант организации публичных консультаций представляется более удобным для граждан, он является и более публичным благодаря автоматической агрегации предложений. Оба этих способа ограничены степенью информированности граждан о публичных консультациях и уровнем интереса населения к конкретной проблеме. Большая часть всех проектов нормативных актов остается без каких-либо замечаний и предложений со стороны граждан.

В данном исследовании автор анализирует роль гражданского участия в реализации современных (2015–2019 гг.) мероприятий по совершенствованию государственного управления в регионах. Учитывая ведущуюся дискуссию о возможности гражданского участия оказывать реальное влияние на политико-управленческий процесс в гибридном режиме, помимо выполнения функций, поддерживающих выживание режима, было проведено исследование, насколько фактор гражданского участия был значимым в имплементации данного политического курса вообще, и при каких условиях проявлялась эта значимость.

Изначальные гипотезы были основаны на положениях теории авторитарной отзывчивости [Chen, Pan, Xu 2016], предполагающей, что авторитарные элиты могут учитывать мнение граждан в двух ситуациях: в случае давления «сверху» и давления «снизу». Первая ситуация возможна в случае заинтересованности вышестоящих элит в определенных результатах политических курсов; вторая – в случае, если элиты воспринимают риски протестной активности как высокие, а также давление «снизу» описывает восприимчивость элит к отдельным наиболее лояльным социетальным акторам. В свою очередь, для предположения о факторах, которые могли бы привести к активации механизмов давления «снизу» и/или «сверху» в отношении региональных элит, были использованы элементы концепции региональных политических режимов, предложенной Ю. Гайворонским в развитие идей Р. Туровского [Гайворонский 2015; Туровский 2009], который предложил оценивать региональные режимы по трем параметрам: уровню политической конкуренции; уровню открытости региональной бюрократии; уровню зависимости от центра. В результате автор исходил из трех гипотез относительно условий значимости гражданского участия в ходе обозначенного этапа совершенствования государственного управления в регионах.

Н1. Поскольку цели мероприятий по совершенствованию управления были формально закреплены в качестве критериев оценки деятельности региональных властей, большая зависимость региона от федерального центра должна способствовать значимому влиянию гражданского участия на исходы политического курса в сторону, соответствующую этим критериям (давление «сверху»).

Н2. Уровень политической конкуренции в регионе является одним из факторов, определяющих значимость влияния гражданского участия. В более конкурентных регионах больший уровень гражданского участия приводит к проявлению давления «снизу» благодаря политическим рискам, а в менее конкурентных регионах гражданское участие выполняет роль субститута, канализируя недовольство, являясь фасадом участия.

Н3. В регионах с большим уровнем закрытости региональных администраций уровень институционализированного гражданского участия будет значимым фактором политико-управленческого процесса, поскольку неформальные каналы связи государства и социальных акторов зачастую являются более эффективными в ситуации недемократического режима [Owen, Bindman 2019; Foster 2001] (давление «снизу» через восприимчивость элит к наиболее лояльным акторам).

Эмпирический анализ. Для проверки указанных гипотез был проведен статистический анализ кросс-региональных панельных данных по 78 регионам за период с 2016 по 2019 г. Были построены несколько моделей порядковых панельных регрессий, где зависимой переменной выступали результаты политического курса, а для выявления условия влияния гражданского участия включался эффект взаимодействия с одним из модераторов, отражающих описанные выше параметры региональных режимов.

Результаты политического курса операционализировались при помощи ранговой переменной, отражающей рейтинг Министерства экономического развития по качеству оказания услуг в МФЦ, что являлось одной из основных задач проводимых мероприятий (1 – удовлетворительный и неудовлетворительный уровень; 2 – хороший; 3 – высший). Уровень гражданского участия оценивался при помощи самостоятельно сконструированного индекса, отражающего наличие участия (удельное число социально ориентированных НКО и профсоюзов), его стабильность (отношение доходов СОНКО к ВРП; доля населения, получающего услуги от СОНКО)¹. Веса индикаторов распределялись при помощи метода главных компонент [Sendhil et al. 2017: 54–56]. Финальное значение было нормировано. Уровень открытости бюрократии также оценивался при помощи интегральной переменной, включающей значения рейтинга конкурентности государственных закупок Счетной палаты РФ (доля конкурентных закупок в общем объеме и числе контрактов)² и рейтинга информационной открытости высших органов исполнительной власти регионов³. Зависимость от центра операционализировалась через долю трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов⁴, а уровень политической конкуренции измерялся при помощи эффективного числа партий по Молинару [Molinar 1991] (среднее между ЭПП на последних выборах в Думу и в региональный парламент)⁵.

В регрессии также включались контрольные переменные, отражающие раз-

¹ Единая межведомственная информационно-статистическая система «Государственная статистика». Доступ: <https://fedstat.ru/> (проверено 29.04.2021).

² Регионы России: оценка конкурентности закупок. – Портал Госрасходы. Доступ: <https://spending.gov.ru/analytics/ratings/competitiveness/> (проверено 16.09.2022).

³ Инфометр. Рейтинги. Доступ: <https://web.archive.org/web/20201206020243/http://system.infometer.org/ru/ratings/> (проверено 18.09.2022).

⁴ Федеральное казначейство РФ. Доступ: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (проверено 18.09.2022).

⁵ Центральная избирательная комиссия РФ. Доступ: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (проверено 18.09.2022).

личные социально-экономические и демографические характеристики регионов.

Таблица 1

**Зависимая переменная – рейтинг регионов по качеству работы МФЦ
(порядковая панельная регрессия)**

DV	Model 1.1			Model 1.2			Model 1.3		
	mfc_rank			mfc_rank			mfc_rank		
	est.	p-val.		est.	p-val.		est.	p-val.	
civic_participation: molinar_index	0.062	0.274		0.033	0.489				
civic_participation: transparency_index	-0.191	0.022	*	-0.051	0.386		-0.136	0.002	**
civic_participation: share_of_transfers	-0.065	0.245		-0.055	0.185				
civic_participation	-0.099	0.271		0.019	0.712		-0.162	0.078	.
molinar_index	0.093	0.554		0.065	0.241				
transparency_index	0.092	0.257		0.148	0.005	**	0.074	0.346	
share_of_transfers	0.421	0.096	.	0.153	0.057	.	0.522	0.015	*
grp_pc	0.288	0.152		0.089	0.109				
urban_share	2.315	0.000	***	-0.117	0.098	.	2.478	0.000	***
budget_delta	0.046	0.263		0.074	0.086	.			
below_sub	-1.048	0.008	**	-0.109	0.177		-1.198	0.002	**
unempl_lvl	0.098	0.831		-0.093	0.214				
pop_dens	-2.357	0.005	**	0.069	0.162				
<i>(Intercept)</i>				2.517	0.000	***			
Model	fixed effects			random effects			fixed effects		
Period	2016–2019			2016–2019			2016–2019		
n (regions)	77			77			77		
N (region-year)	306			306			306		
F-Test (FE vs. pooling; H0 = no effects)	0.000						0.000		
Hausman Test (FE vs. RE; H0 = both models are consistent)	0.000			0.000			0.000		
Lagrange Multiplier Test (RE vs. pooling; H0 = no effects)				0.080					

В таблице 1 представлены модели панельных регрессий с рейтингом качества работы многофункциональных центров предоставления государственных услуг в роли зависимой переменной. В данном случае выбор делается в пользу модели с фиксированными эффектами, исходя из значений теста Хаусмана. В случае модели с фиксированными эффектами (1.3) наблюдается значимый эффект взаимодействия индекса гражданского участия со степенью открытости административной системы субъектов (коэффициенты и *p-value* указаны с учетом кластеризованных стандартных ошибок). При этом видно, что индекс гражданского участия сам по себе является значимой независимой переменной в модели. Значимое положительное влияние на рейтинг региона оказывают также доля трансфертов в структуре доходов региона и доля городского населения. Первое объясняется тем, что в менее независимых субъектах существует больше стимулов к выстраиванию эффективного управления, взаимодействия с гражданами. В свою очередь, в урбанизированных регионах выше потребность в современной системе взаимодействия с государством. Наконец, виден отрицательный эффект переменной доли населения с доходами ниже прожиточного минимума, что может выступать индикатором отсутствия ресурсов в регионе и/или большей важности более острых социально-экономических проблем.

Анализ моделей с результатами административной реформы в качестве зависимой переменной дает двойственный результат. С одной стороны, модели, оценивающие влияние независимых переменных, говорят в пользу подтверждения нашей гипотезы о характере взаимодействия уровня гражданского участия с уровнем открытости региональной бюрократии. Это подтверждает интуитивное представление о роли давления «снизу», проявляющегося как отзывчивость к наиболее лояльным социальным акторам в ситуации, когда неформальные контакты работают лучше, чем официальные каналы взаимодействия государства и общества. С другой стороны, не подтверждается наша гипотеза о взаимодействии гражданского участия с зависимостью региона от центра в случаях, когда центр напрямую заинтересован в проведении некоторого политического курса. Такие результаты дают повод констатировать отсутствие какой-либо специфики взаимодействия черт региональных режимов с уровнем гражданского участия в случае давления «сверху». Более того, тот факт, что зависимость от центра не является значимым модератором, но является значимым самостоятельным фактором, может говорить о том, что в ситуации, когда федеральный центр заинтересован в успехе некоторого политического курса, в условиях логики «поддержка в обмен на лояльность» механизм давления «сверху» как некоторого катализатора влияния граждан не проявляется: вышестоящим элитам достаточно рычагов для оказания влияния на региональные элиты без привлечения граждан в качестве «союзника». Не подтверждается также гипотеза о роли уровня политической конкуренции в регионе как о возможном факторе проявления давления снизу. В контексте концепции авторитарной отзывчивости это служит еще одним свидетельством в пользу того, что в недемократиях даже отчасти существующая электоральная конкуренция не является достаточным фактором для отзывчивости элит к интересам населения. Помимо этого, стоит отметить, что уровень гражданского участия также может быть значимым самостоятельным фактором, что выглядит вполне логично, учитывая большую значимость эффективных каналов взаимодействия с государством в регионах с более высоким уровнем общественной активности, даже несмотря на отсутствие внимания большей части населения к административной реформе как таковой.

Список литературы

Арзамасов Ю. 2019. Оценка регулирующего воздействия и риски в праве: опыт России и континентальной Европы. — *Право. Журнал Высшей школы экономики*. № 5. С. 4-31.

Бычкова А., Землянская А., Юдина М. 2016. Административная реформа в Российской Федерации: Ретроспективный анализ, итоги и перспективы. — *Инновационная экономика и общество*. № 4. С. 2-11.

Гайворонский Ю. 2015. Региональные политические режимы в России: концептуальные новации и возможности измерения. — *Полития: Анализ. Хроника. Прогноз*. № 2. С. 21-37.

Редкоус В. 2020. Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации. — *Закон и право*. № 8. С. 15-18.

Туровский Р. 2009. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа. — *Полис. Политические исследования*. № 2. С. 77-95.

Chen J., Pan J., Xu Y. 2016. Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China. — *American Journal of Political Science*. Vol. 60. No. 2. P. 383-400.

Foster K. 2001. Associations in the Embrace of an Authoritarian State: State Domination of Society? — *Studies in Comparative International Development*. Vol. 35. No. 4. P. 84-109.

Molinar J. 1991. Counting the Number of Parties: An Alternative Index. — *The American Political Science Review*. Vol. 85. No. 4. P. 1383-1391.

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

Sendhil R. et al. 2017. *Data Analysis Tools and Approaches (DATA) in Agricultural Sciences*. Karnal, Haryana, India: ICAR-Indian Institute of Wheat and Barley Research. 127 p.

TINYAKOV Daniil Kirillovich, Senior Lecturer of the Department of Political Science and International Affairs, Saint-Petersburg branch of National Research University – Higher School of Economics (123a Griboedova Channel Emb, Saint-Petersburg, Russia, 190068; dtinyakov@hse.ru; tinyakovdk@gmail.com)

CIVIC PARTICIPATION AS A FACTOR OF THE MODERN STAGE OF THE ADMINISTRATIVE REFORM IN RUSSIAN REGIONS

Abstract. The article analyzes the opportunities for civic participation to affect the regional dynamics of measures to improve public administration in 2016–2019. Based on the provisions of the concepts of authoritarian responsiveness and regional political regimes, the author suggests that the civic participation could be a significant factor of a policy process in regions highly dependent on the federal center (as an ally of federal authorities interested in reform's success); in regions with less transparent bureaucracies (due to higher effectiveness of informal interactions with the state in non-democracies); and in regions with extreme levels of political competition (with diverse impact). As a result of a cross-regional statistical analysis of panel data, the author draws a conclusion that in the case of the current stage of the Russian administrative reform, civic participation was a significant factor of the policy results per se, since it was directly related to the essence of the policy; and in the regions with less transparent bureaucracies, where there were more opportunities for informal contacts. In turn, the expectation that the civic participation can be used as an ally by federal authorities was not supported by the empirical results – the interaction effect between levels of dependency and civic participation was not significant while the dependency

on the center was significant factor alone. The hypothesis about role of political competition leading to significance of civic participation also was not supported. This signifies that political competition cannot lead to the elites responsiveness in non-democracies.

Keywords: administrative reform, civic participation, policy process, hybrid regimes, institutions in non-democracies, regional political regimes

МИНИНА Галина Андреевна – студентка социологического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (119234, Россия, г. Москва, ул. Ленинские Горы, 1, стр. 33; i.am.gre4a@gmail.com)

КОНЯГИНА Мария Николаевна – доктор экономических наук, профессор кафедры экономики факультета экономики и финансов Северо-Западного института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (199178, Россия, г. Санкт-Петербург, В.О., Средний пр. В.О., 57/43; konyagina-mn@ranepa.ru)

НОВЫЕ МЕДИА КАК ИНСТРУМЕНТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Аннотация. В статье представлены результаты исследования применения новых медиа для повышения эффективности государственного управления. Авторы провели ряд наблюдений над самыми популярными средствами новых медиа и проанализировали экспертные мнения о них. В результате определены сильные и слабые стороны регулярных проектов, реализуемых через новые медиа, внесены предложения для повышения их эффективности. Также исследование выявило наличие лишь небольшого цифрового разрыва в российском обществе, что говорит о высоком потенциале максимизации эффективности и транспарентности государственного управления. Одновременно наивысший политический эффект дают медийные проекты, характерные для политики «ручного управления», что сдерживает качественные изменения, прежде всего в коммуникациях между государственными институтами и обществом.

Ключевые слова: государственное управление, новые медиа, общество, цифровизация, цифровой разрыв, цифровые технологии

Введение. В эпоху масштабной информатизации и компьютеризации цифровые технологии неизбежно задействуются если не везде, то в большей части общественной жизни, в т.ч. и в системе государственного управления. Своевременность нововведений, объединенных общим понятием «цифровизация», можно объяснить действующей социальной политикой, согласно которой большему числу граждан должно быть доступно прямое взаимодействие с государственными структурами. Таким образом, люди, живущие в районах, отдаленных от конгломератов крупных городов, и не имеющие в шаговой доступности многофункциональных центров или других государственных учреждений, могут получать услуги и консультации посредством сети Интернет в любое время при наличии соединения. Помимо указанного выше, проблема внедрения новых социальных медиа в государственную деятельность доказала актуальность в условиях вынужденных ограничений, подобных пандемии COVID-19, поскольку использование дистанционных сервисов для оказания государственных услуг и информирования населения позволяет сохранить