

УДК-323(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2019-4-81-90

ОБЩЕСТВЕННОЕ ВЛИЯНИЕ КАК ФАКТОР ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РЕГИОНАХ РОССИИ: КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ (НЕ-)ВОЗМОЖНОСТЬ В ГИБРИДНОМ РЕЖИМЕ?

Даниил Тиняков

Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики—Санкт-Петербург

Аннотация

Традиционная для политической науки точка зрения отводит “демократическим” элементам гибридных режимов в лучшем случае роль фасадных структур. В данной статье мы предлагаем альтернативный теоретический аргумент, показывающий концептуальную возможность использования таких институтов для оказания общественного влияния на ход политико-управленческого процесса в регионах России. Для этого мы сначала анализируем особенности политико-управленческого процесса в гибридных режимах вообще и выявляем потенциальные, опосредованные и непосредственные механизмы влияния граждан на процесс проведения политических курсов. Затем мы фокусируемся на региональном уровне, поскольку именно там осуществляется имплементация политик. Анализируя модель взаимоотношений центра и субъектов федерации, мы приходим к выводу, что общественное влияние на политико-управленческий процесс в регионах возможно в случаях, когда для региональных элит полезность от манипуляций результатами выборов будет ниже издержек от таких манипуляций. Мы также предполагаем ряд условий, которые могут способствовать реализации влияния граждан: назначение губернатора президентом, отсутствие свободных экономических ресурсов в регионе, повышенное общественное внимание к определенному политическому курсу, устоявшийся более высокий уровень открытости политической системы сравнительно с другими регионами.

Ключевые слова: гибридный режим; политико-управленческий процесс; российский федерализм; региональная политика; электоральный авторитаризм; реформы в гибридном режиме.

С некоторой долей условности, используя известную дихотомию, можно сказать, что в общественных науках политический курс выступает и как предмет анализа, и как его объект. В первом случае исследователям интересна некоторая политика-policy сама по себе: ее регулирующее воздействие на определенную сферу человеческой деятельности, соответствие задачам, которые она призвана решать, каким-либо нормативным установкам. Во втором случае, анализируя политический курс, мы пытаемся узнать что-то новое о других феноменах общественной (чаще, политической) жизни.

В англо-саксонской традиции с 1960-х гг. складывается отдельная субдисциплина общественных наук – исследования политических курсов (“policy studies”). В рамках этого исследовательского поля “систематически изучаются природа, причины и эффекты политических курсов с особым фокусом на том, насколько эти политические курсы способны достичь определенных целей” (Nagel, 1980: 391).

Если пытаться “распределить” компоненты этого исследовательского направления по отдельным отраслям общественных наук, то анализ эффективности политик, их составляющих, мы скорее отнесем к областям экономического знания, исследованиям в рамках ГМУ и специальным, соответствующим сфере конкретной политики дисциплинам. Для предметной области политических наук гораздо ближе вопросы, связанные с самим процессом проведения в жизнь политических курсов; в частности, с политическими факторами выбора определенной альтернативы и последующих результатов ее реализации. Конечно, влияние существующих политических курсов на политическую сферу в целом может быть важной переменной в исследованиях политических процессов, но сама по себе такая переменная будет скорее экзогенной по отношению к предметной области политической науки.

В русскоязычной литературе понятие “policy process” иногда переводится как “процесс выработки политик”, или “политический процесс”. На наш взгляд, в первом случае русскоязычный термин слишком узок, так как отражает лишь один из элементов – принятие определенной модели поли-

тического курса – и оставляет за рамками имплементацию, то есть, воплощение выбранной альтернативы и оценку выработанной политики. В свою очередь, понятие “политический процесс” слишком общее, так как в русском варианте оно не разграничивает политическую сферу между politics и policy – областью политической борьбы и принятием и реализацией политических курсов. Гораздо точнее это явление характеризует термин “**политико-управленческий процесс**”, принятый рядом исследователей (Кочнева, 2014). Именно это понятие мы будем использовать в дальнейшем, понимая под ним *процесс подготовки и принятия определенной модели политики и ее последующей реализации*.

В рамках политической науки существует значительное количество концепций, пытающихся связать исходы политико-управленческого процесса со сложившейся институциональной структурой политической системы: от широких классических теорий авторитарной или демократической модернизаций (Huntington, 1965; Lipset, 1960: 27–63) до специфичных, более низкоуровневых теорий изменений политических курсов (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Kingdon, 2014).

Существует также большое количество акторно-ориентированных концепций процессов принятия решений. Среди таковых можно отметить, например, теоретико-игровые работы, развивающие теорему медианного избирателя Э. Даунса (Downs, 1957); теорию вето-игроков Дж. Цебелиса (Tsebelis, 2002); идею политического бизнес-цикла У. Нордхауса (Nordhaus, 1975) и др. Однако большинство основывающихся на них концепций разрабатывались для демократий и, если и применимы к недемократиям, то с многочисленными оговорками. Редкие попытки смоделировать процесс выработки и имплементации политических курсов в автократиях являются несколько упрощенными (Acemoglu & Robinson, 2006), и еще в меньшей степени подходят для описания хода преобразований политических курсов в гибридных режимах, отличающихся многообразием форм институциональной структуры (Carothers, 2002).

В работах о смешанных режимах политические институты, внешне напоминающие демократические, рассматриваются, прежде всего, как инструмент автократа, обеспечивающий его выживание (Gandhi & Przeworski, 2007; Levitsky & Way, 2002; Schedler, 2002). Более того, политические курсы часто воспринимаются как побочные и сами собой разумеющиеся продукты торга в рамках политической игры (politics) (Acemoglu & Robinson, 2006). Несколько чрезмерная редукция к интересам автократа присутствует и в работах, посвященных теоретическому осмыслению случая российских реформ 2000-х гг. (Гельман и Стародубцев, 2014; Dekalchuk, 2017). Российские реформы либо эксплицитно характеризуются как пример “авторитарной модернизации” (Гельман, 2009), либо это подразумевается имплицитно.

Однако такого рода сведение к исключительно “авторитарной” стороне гибридного режима представляется нам слабо обоснованным. С одной стороны, в современных исследованиях таких режимов появляется понимание того, что институционализация политического процесса способствует реализации интересов как авторитарных элит, так и рядовых граждан, не являясь игрой с нулевой суммой (Little, 2017). С другой стороны, на рубеже веков в России существовала проблема дилеммы одновременности – необходимость структурных изменений сразу в нескольких важных сферах общественной жизни, что подразумевало существование крайней неопределенности и неполноты информации. В этой ситуации сложно представить себе автократа, способного к стратегической реализации политических курсов, исходя исключительно из собственных рациональных интересов. Кроме того, имеющиеся эмпирические наработки свидетельствуют в пользу значимости “демократических” черт российского режима как фактора исхода реформ в ряде случаев (Сунгуров и Тиняков, 2016). В частности, А. Сунгуров отмечал важную роль изначально демократических институтов-медиаторов и участия экспертного сообщества в процессах политических инноваций (Сунгуров, 2015).

В целом, связь гибридных политических институтов, хода и результатов политико-управленческого процесса редко является фокусом политологических исследований. В случае российских реформ концепции, претендующие на возможность генерализации, упускают саму гибридную суть режима, часто фокусируя внимание лишь на его “авторитарной” стороне.

В данной работе мы хотели бы предложить теоретический аргумент, представляющий альтернативную точку зрения на то, насколько “демократические” институты в российском гибридном режиме могут обеспечивать влияние граждан на политико-управленческий процесс (policy process). При этом мы хотели бы сфокусироваться на региональном измерении данного вопроса, поскольку, во-первых, именно регионы являются локусом имплементации политических курсов, а во-вторых, на уровне субъектов элиты теснее связаны с сообществом, что позволяет предположить большее количество возможностей для влияния граждан. Кроме того, межрегиональная дифференциация в резуль-

татах преобразований политических курсов и в особенностях региональных политических режимов предоставляет возможность последующей эмпирической проверки нашего аргумента.

Сначала мы предложим концептуальное описание основных черт политико-управленческого процесса в гибридных режимах. Затем мы опишем следствия для процесса реализации политических курсов в регионах, которые предполагают формально федеративное устройство России и существующую модель региональной политики. Это позволит нам предположить, в каких случаях возможно оказание влияния граждан на политико-управленческий процесс в субъектах РФ.

Политико-управленческий процесс в гибридных режимах

Перед тем, как перейти к описанию того, как особенности гибридных режимов сказываются на политико-управленческом процессе, необходимо концептуально обозначить само понятие гибридного режима.

В последней четверти прошлого века в политической науке распространяется концепция демократического транзита (Rustow, 1970), вдохновленная “приливом” демократий, вызванным третьей волной демократизации (Huntington, 1991). В 1989 г. Ф. Фукуяма выдвинул свой знаменитый тезис о Конце истории – неизбежности следования всеми странами по пути к западной модели либеральной демократии (Fukuyama, 1989).

Однако время шло, и страны, однажды вступившие на предполагаемый путь демократизации, в ходе третьей волны далеко не всегда достигали состояния консолидированной демократии. Более того, траектории изменений политических режимов редко последовательно проходили стадии, которые выделяли сторонники парадигмы транзита, а наличие института выборов не было достаточным условием подлинной демократии. Многие режимы так и укрепились в “серой зоне”. В начале 2000-х гг. это позволило осознать нереалистичность транзитологии и заявить о ее конце (Carothers, 2002). Пришло понимание того, что в результате масштабных политических изменений XX в. возник принципиально новый тип стабильного политического режима, который в общем смысле можно охарактеризовать как “гибридный”.

Смысл этого понятия заключается в сочетании элементов демократий и автократий в рамках одного политического режима. При этом, гибридный режим не является простой суммой этих заимствований. Такое сочетание составляющих частей ведет к появлению новых, специфичных для гибридных режимов черт: особенных институтов и практик манипулирования результатами выборов (Schedler, 2002) и общественным мнением (Hale, 2010: 35); характерной структуры стимулов, определяющей стратегии авторитарных лидеров; постоянным наличием перед ними ряда дилемм, например, в выборе между использованием административного ресурса и обеспечением легитимности через поддержание общественной поддержки или между ростом эффективности государственного управления и сохранением наиболее полного контроля за административным аппаратом (Bolkvadze, 2017: 754–755).

В данной работе, говоря о гибридном режиме, мы будем иметь в виду, прежде всего, такой тип режима, который исследователи характеризуют понятиями “электоральный авторитаризм” (Gel'man, 2014; Golosov et al., 2016), “соревновательный авторизм” (Levitsky & Way, 2002, “режим с доминирующей силой” (Carothers, 2002: 11–14), “электорально-патрональная система” (Hale, 2010: 34). Несмотря на определенные концептуальные различия, вкладываемые авторами в эти термины, все они подразумевают наличие двух основных характеристик:

- регулярных выборов как механизма, формально обеспечивающего занятие ключевых постов;
- существования реальной оппозиции, которая, пусть и в очень ограниченном формате, способна принимать участие в этих выборах (Hale, 2010).

Существует точка зрения ряда исследователей, согласно которой, выборы в электоральных авторитаризмах являются не более чем фасадным институтом, инструментом в руках автократа для решения собственных задач (Gandhi & Lust-Okar, 2009: 405–406).

Однако, не споря с тем, что выборы в электоральных авторитаризмах – важный инструмент в руках элит для поддержания режима, мы склонны согласиться с теми авторами, которые видят даже в таких выборах “небольшие, хрупкие, тем не менее, существующие окна неопределенности” (Bolkvadze, 2017). Несмотря на большое количество возможностей “наклонить поле игры” в свою пользу у авторитарных элит (Taylor, 2014; Hale, 2010; Schedler, 2002; White, 2011), голоса избирателей все же имеют значение. Возможности манипуляций исходом выборов ограничены имеющимися

ресурсами и тем, что в случае их чрезмерности они способны мобилизовать население на открытый протест из-за недовольства “украденными выборами” (Wolchik, 2012: 63–64).

Российский политический режим 2000-х гг. вполне соответствует описанному выше типу режима (Gel'man, 2014). Значимость и (ограниченную) неопределенность исхода выборов можно увидеть в событиях 2011–2012 гг. и последующей смене стратегий элитами (Krastev & Holmes, 2012: 43–44) и, еще более ярко, в исходах региональных и муниципальных выборов после президентских выборов 2018 г., когда, несмотря на отсутствие значительных изменений формальных правил игры, партия власти потерпела ряд крупных поражений¹.

Итак, какие же следствия такого рода институциональная структура режима имеет для характеристик политико-управленческого процесса?

Рассуждая о качестве государственного управления в режимах различного типа, исследователи обнаружили нелинейную зависимость этих переменных. Так, у демократий выше способность государства к осуществлению политических курсов, что связано с менее дорогостоящими механизмами легитимации принятых решений (Dal Bo et al., 2010), чем в автократиях, которые характеризует необходимость поддержания репрессивного потенциала и поддержки узкого круга опорных групп (Acemoglu & Robinson, 2006). Можно было бы ожидать, что гибридные режимы будут находиться между автократиями и демократиями на условной шкале потенциала государства к осуществлению принятых решений. Однако, как показывают эмпирические исследования, зависимость качества управления от типа режима имеет форму J-образной кривой. Гибридные режимы показывают наихудшую результативность политико-управленческих процессов, что ведет к сложностям на пути осуществления структурных преобразований (Kenyon & Naoi, 2010: 489–490).

Существуют различные объяснения этого феномена. Некоторые исследователи предполагают, что низкая способность к осуществлению принятых решений в гибридных режимах связана с тем, что жесткий контроль за административным аппаратом ослаблен, но “демократические” механизмы управления не способны выполнять ту же роль, что и в полноценных демократиях (Baeck & Hadenius, 2008). Селекторат гибридных режимов расширяется благодаря необходимости обеспечения большего, чем в авторитаризмах, уровня общественной поддержки (Bolkvadze, 2017: 754–755). Но ослабить зависимость от групп, входящих в минимальную выигрышную коалицию, за счет увеличения спектра потенциальных альтернативных союзников (как это происходит в демократиях) все еще невозможно. Так, В. Гельман и А. Стародубцев отмечают сложность реформирования административной системы, связанную с тем, что разработкой и реализацией изменений соответствующего политического курса занимались сами чиновники, которые воспринимали любые преобразования как потенциальные издержки, при этом являясь одной из ключевых опорных групп режима (Гельман и Стародубцев, 2014). Сильная зависимость элит в гибридных режимах от интересов референтных групп, входящих в минимально выигрышную коалицию, продемонстрирована и в исследовании Б. Тэйлора реформы полиции в России. Автор отмечает, что несмотря на участие экспертов и мощное внимание населения, результаты реформы были не такими масштабными, как можно было бы ожидать. Ключевым фактором этого Б. Тэйлор считает то, что преобразования разрабатывались самим реформируемым ведомством - МВД, а все реально возможные вето-точки находились внутри исполнительной власти. В свою очередь, такая ситуация стала возможной благодаря тому, что “силовики” – это одна из ключевых групп, обеспечивающих поддержку российского политического режима (Taylor, 2014). Таким образом, с одной стороны, гибридные режимы не имеют возможностей авторитарных режимов к поддержанию автономии государства от широкого круга общественных интересов из-за необходимости расширения селектората для поддержания общественной поддержки. С другой стороны, у них также отсутствует возможность ослабить зависимость от членов минимальной выигрышной коалиции, которая потенциально возможна в демократиях благодаря перспективе заключать новые союзы с другими заинтересованными группами.

Другие авторы связывают низкое качество политико-управленческих процессов в гибридных режимах с бедностью, присущей большинству таких стран. Элиты в них не могут себе позволить вкладывать большое количество общественных ресурсов в долгосрочные структурные проекты, приоритезируя решения с краткосрочным эффектом; в то время как авторитарные элиты могут жертвовать сиюминутными потребностями населения (Charron & Lapuente, 2010).

¹ Используя слово “гибридный”, мы хотим лишь обозначить сочетание внешне демократических институтов с авторитарными, оставаясь за рамками дискуссии о терминологически точном обозначении российского режима.

Еще одно объяснение заключается в молодом возрасте демократических институтов в гибридных режимах, что создает проблему надежности обязательств и ведет к недостаточному предоставлению общественных благ в пользу большего предоставления целевых благ (Keefner, 2010).

Двойственность природы гибридных режимов, постоянно актуализирует перед элитами ряд дилемм в ходе политико-управленческого процесса. В общем виде эти дилеммы характеризуются постоянной необходимостью выбора элитами между манипуляциями “полем игры” политики (“politics”) и обеспечением реальной общественной поддержки. Как показала К. Болквадзе на примере случая административной реформы в Грузии, частным случаем такой дилеммы является выбор между ростом эффективности государственного сектора за счет увеличения автономии бюрократии и сохранением контроля за административным ресурсом (Bolkvadze, 2017: 751–752).

Аналогичная логика присутствует в теоретических рассуждениях Н. Петрова, М. Липман и Г. Хейла (Petrov et al., 2014). Коллектив исследователей предполагает, что совокупная полезность, получаемая элитами, складывается из политической ренты благодаря нахождению у власти и полезности от реализации того или иного политического курса. Предполагается, что политика, наиболее выгодная для элит, противоположна идеальному выбору для населения. Однако дискреция от идеальной точки обычных граждан ограничена институционально. Наименьшей она является в демократиях. Гибридные же режимы способны позволить себе большее отдаление от интересов населения за счет манипуляций результатами выборов и других инструментов. Тем не менее, элиты в гибридном режиме все так же ограничены некоторым порогом терпимости населения, после которого их рента от нахождения у власти начнет резко снижаться благодаря росту затрат на ее поддержание, пока не дойдет до нуля - момента смены режима. В ходе политико-управленческого процесса “правитель” стремится нащупать эту точку терпимости населения, максимально возможно удаленную в направлении идеальной для него политики при условии поддержания стабильности собственного нахождения у власти.

На этом пути перед ним возникают три дилеммы. Первая из них – дилемма выборов. С одной стороны, конкурентные выборы легитимизируют режим, делают его более стабильным и предоставляют информацию об идеальной точке для населения и пороге его терпимости. С другой стороны, правитель может проиграть, а чрезмерные манипуляции способны вызвать протесты и нестабильность. Следующая дилемма – дилемма СМИ – сводится к компромиссу между качеством информации, необходимой для выбора верного политического курса, и угрозой слишком свободного распространения информации, способной поставить под сомнение сам режим. Наконец, последняя дилемма – это дилемма государства. С одной стороны, сильные и независимые институты могут выходить из повиновения элитам. С другой стороны, институты общественного участия способны предоставить информацию о структуре интересов населения в целом и основных стейкхолдеров, сигнализируя оптимальный выбор политического курса. Полезны они также и тем, что способны канализировать желания и недовольство населения. В ситуации, когда существование полноценных демократических институтов невозможно, в России были сформированы их “субституты”, среди которых исследователи называют прежде всего Государственный совет, состоящий из глав регионов, и Общественную палату. Но по большей части, эти субституты не решили проблему недостатка представительства интересов, и политико-управленческий процесс так и остался в рамках “игры элит в угадайку” (Petrov et al., 2014: 2–13).

Мы полагаем, что эти дилеммы, в целом, как раз очерчивают пределы возможности влияния общества на политико-управленческий процесс в современной России: 1) опосредованное влияние: через ограничения, накладываемые, пусть и незначительной, но существующей конкуренцией на выборах; 2) непосредственное влияние: через участие и контакт с субститутами демократических институтов, к которым можно отнести, например, общественно-консультативные структуры, общественные слушания.

Политико-управленческий процесс в регионах России

Для понимания того, в какой мере институциональные особенности российского политического режима определяют региональное измерение реализации решений, принятых на федеральном уровне, нам необходимо понять особенности политического процесса в субъектах федерации.

Исследователи отношений между регионами и федеральным центром в современной России сходятся во мнении, что ключевыми аспектами этих отношений в 2000-е гг. были их централизация и выстраивание оппортунистической модели региональной политики (Стародубцев, 2010). Своего пика

такая система достигла в 2004–2012 гг., когда были отменены прямые выборы губернаторов. В то же время централизация фискального измерения отношений между центром и субъектами федерации позволила перейти к новой формуле обеспечения лояльности населения – теперь такая лояльность, выражаемая, прежде всего, результатами голосования на федеральных выборах покупалась трансфертами из федерального бюджета (Стародубцев, 2014).

Важно отметить, что несмотря на значительные успехи центра на пути приведения отношений с регионами к некоторому “общему знаменателю”, сохраняются сильные региональные различия, как во внутренних правилах игры в регионе, так и в принципиальных чертах характера их связи с центром.

Для концептуализации совокупности таких особенностей удобно использовать концепцию регионального политического режима, подразумевающую возможность дифференциации качественных характеристик рамок политического процесса в субъектах. Так, Р. Туровский выделяет три оси их измерения: по уровню олигополии/монополии режима; по степени автономии по отношению к федеральному центру; по оси демократия/авторитаризм (Туровский, 2009).

Если пытаться сформулировать некоторые ожидания о степени возможной межрегиональной вариации по этим осям, то, прежде всего, следует отметить, что имеющиеся теоретические и эмпирические исследования свидетельствуют о том, что вряд ли существует сильная вариация между субъектами по первой оси – количеству центров власти. Губернатор – это главная политическая фигура региона – лицо, способное практически единолично принимать ключевые решения (Koenig, 2015: 6).

Отличия между субъектами федерации по степени их демократичности (открытости и конкурентности политики, развитости институтов местного самоуправления и гражданского общества и др.) с начала 2000-х гг. фиксировались в экспертных рейтингах (Кынев, 2017: 259, 264–265).

Наконец, в связи с тем, что ключевой фигурой региональных процессов является глава субъекта, нам важно понять стимулы, которые формируют их стратегии. Мы считаем, что в ситуации сильной зависимости регионов от центра основные такие стимулы проистекают из специфики модели взаимоотношений центра и субъектов федерации. Как уже отмечалось, в основе структуры связи регионов с центром лежит механизм обеспечения лояльности населения. Под ней исследователи (и, по всей видимости, федеральные элиты) понимают долю голосов на федеральных выборах, которую получает действующий президент и партия власти. Она обеспечивается политизированным механизмом распределения федеральных трансфертов (Стародубцев, 2014) и возможностью президента назначать глав регионов в 2005–2012 гг. (и отчасти практикой назначения ВРИО задолго до единого дня голосования) и “увольнять” губернаторов.

У. Райзингер и Б. Мораски показали, что основным фактором, обеспечивающим сохранение российскими губернаторами своих постов, являлось то, насколько хорошо они выполняли свои политические задачи. Уровень социально-экономического развития региона также был значимым фактором выживаемости глав регионов, но масштаб его влияния был гораздо ниже (Reisinger & Moraski, 2013: 30–34). Из этого следует что, несмотря на то, что отношение центра к руководству субъектов определяется, прежде всего, способностью регионов обеспечить нужные результаты на выборах, значимым фактором остается качество проводимых политических курсов. Это согласуется и с теоретическим ожиданием того, что региональная политика сочетает в себе и оппортунистический, и идеологический компоненты (под последним имеется в виду соответствие определенной модели социально-экономического развития) (Стародубцев, 2010).

В этой связи возникает вопрос о том, в каком случае компетентность региональных элит может стать значимым фактором при их оценке центром, и как все это связано с характеристиками гибридного режима. К. Кёниг, анализируя различия в структуре стимулов и стратегий между назначенными и избранными главами регионов, предлагает возможный ответ на этот вопрос (Koenig, 2015). Его логика отталкивается от аргумента, согласно которому, автократы больше ценят лояльность своих “визирей”, чем их компетентность (Egorov & Sonin, 2011). К. Кёниг полагает, что главы субъектов, избранные прямым голосованием до 2004 г., нуждаются в постоянном доказательстве собственной лояльности центру. А те, губернаторы, которые были назначены после, лояльны по определению и не нуждаются в дополнительном доказательстве собственной верности, а потому могут позволить себе менее высокие результаты выборов. Это ведет к тому, что первые значительно чаще манипулируют выборами, чем вторые, что эмпирически подтверждается в большем размере доли потенциально сфальсифицированных голосов (Koenig, 2015: 32). Назначенные же губернаторы осуществляют потенциально дорогостоящие манипуляции, лишь сталкиваясь с серьезными социально-экономическими проблемами, которые способны привести к критически низкой доле голосов на фе-

деральных выборах. Доказав однажды свою лояльность, они таким образом сигнализируют федеральному центру о достаточном уровне своей компетентности.

Однако, как было отмечено ранее, манипуляции выборами могут быть не просто дорогостоящими, а *слишком* дорогостоящими (например, в случае отсутствия свободных ресурсов или в ситуациях большей открытости регионального политического режима – когда откровенные фальсификации способны вызвать резкий всплеск недовольства). Именно в такие моменты описанные в предыдущей части потенциальные возможности общественного влияния на политико-управленческий процесс и будут оказывать значимое воздействие. Это возможно благодаря тому, что в случае, когда манипулирование исходом выборов становится невыгодным для губернатора, он становится вынужден соотносить свои действия с интересами населения. Мы предполагаем к тому же, что обществу будет легче повлиять именно на назначенных губернаторов (или тех, кто был заранее назначен ВРИО), благодаря тому, что для избранных полезность от манипуляций выборами выше, поскольку она сигнализирует и их уровень лояльности, и уровень компетентности.

Другим теоретически возможным условием актуализации возможностей воздействия граждан на процесс изменений политических курсов является высокая степень общественного внимания к какой-либо проблеме, что также увеличивает цену несоответствия имплементируемых политик интересам населения (Birks, 2009).

Заключение

В наших теоретических рассуждениях мы показали, что институциональная структура российского гибридного режима закладывает в себя потенциальные возможности влияния граждан на политико-управленческий процесс. Такое влияние может быть непосредственным – через участие в общественно-консультативных структурах и процедурах, и опосредованным – через выборы, при определенных условиях способных донести сигнал об удовлетворенности населением реализуемыми политиками.

В ситуации, когда интересы элит и населения расходятся, а у элит есть обширный инструментарий манипулирования исходом выборов, возможность актуализации общественного влияния на политико-управленческий процесс существенно ограничена. Условиями для такой актуализации могут быть привлечение общественного внимания к проблеме и/или ситуация, когда для региональных элит полезность, от манипулирования выборами, ниже, чем ее цена.

В свою очередь, полезность от манипуляций обеспечивается поддержкой губернатора центром – через трансферты и продолжительность срока полномочий в обмен на обеспечение лояльности. Ценой манипуляций являются необходимость затрат ресурсов, которые в другом случае могли бы обеспечить реальную поддержку населения; и риск вызвать всплеск общественного недовольства такими манипуляциями *per se*.

Фактором, снижающим полезность от манипулирования исходом выборов, является назначение главы регионов на пост президентом, который не должен регулярно демонстрировать свою лояльность. Факторами, которые повышают цену манипуляций, являются низкий уровень экономического развития региона, стабильно высокий исторический уровень открытости политической системы региона (насколько это возможно в пределах существующего федерального политического режима).

В заключение отметим, что наш “список” условий значимости общественного участия не претендует на полноту, и предложенные положения подлежат последующей эмпирической проверке. Однако мы показали, что распространенное мнение о неспособности граждан использовать институты гибридного режима для оказания влияния на политико-управленческий процесс, как минимум, может быть оспорено с теоретической точки зрения. Несмотря на то, что в институциональной структуре российского режима возможности для такого влияния скудны, существует ряд факторов, которые потенциально могут ему способствовать. Все это, в свою очередь, говорит о существовании собственной институциональной логики смешанных режимов, отличающей их и от демократий, и от авторитарий, не включающих в себя “фасадные” элементы.

Финансовая поддержка

Исследование выполнено при поддержке гранта РФФИ-ЭИСИ № 19-011-31047.

Библиографический список

- Гельман, В. Я. и Стародубцев, А. В. (2014) 'Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов', *Полития: Анализ. Хроника. Прогноз*, 4, сс. 6–30. [Gel'man, V. Ja., Starodubcev, A. V. (2014) 'Possibilities and limitations of authoritarian odernization: Russian reforms of the 2000s' [Vozmozhnosti i ogranichenija avtoritarnoj modernizacii: rossijskie reformy 2000-h godov], *Politeia*, 4, pp. 6–30. (In Russ.)].
- Гельман, В. Я. (2009) 'Тупик авторитарной модернизации', *Pro et Contra*, 13(3-4), сс. 51–61. [Gel'man, V. Ja. (2009) 'The deadlock of the authoritarian modernization' [Tupik avtoritarnoj modernizacii], *Pro et Contra*, 13(3-4), pp. 51–61. (In Russ.)].
- Кочнева, И. В. (2014) 'Политико-правовые способы и механизмы управления земельными ресурсами в России', *Государственная власть и местное самоуправление*, 12, сс. 37–43. [Kochneva, I. V. (2014) 'Political-law means and mechanisms of management of land resources in Russia' [Politiko-pravovye sposoby i mekhanizmy upravleniya zemel'nymi resursami v Rossii], *State Power and Local Self-government*, 12, pp. 37–43. (In Russ.)].
- Кынев, А. В. (2017) 'Качество региональных политических институтов: попытка измерения', *Политическая наука*, 4, сс. 259–283. [Kunev, A. V. (2017) 'Quality of regional political institutions: Attempt of measurement' [Kachestvo regional'nykh politicheskikh institutov: popytka izmereniya], *Political Science (RU)*, 4, pp. 259–283. (In Russ.)].
- Стародубцев, А. В. (2014) Платить нельзя проигрывать: Региональная политика и федерализм в современной России. Санкт-Петербург: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге. [Starodubcev, A. V. (2014). *You can't lose, pay: Regional policy and federalism in modern Russia* [Platit' nel'zja proigryvat': Regional'naja politika i federalizm v sovremennoj Rossii]. St.Petersburg: Izdatel'stvo Evropejskogo universiteta v Sankt-Peterburge. (In Russ.)].
- Стародубцев, А. В. (2010). 'Политическая лояльность или экономическая эффективность? Факторы распределения межбюджетных трансфертов в России' в: Гельман, В. Я., Маргания, О. Л. (ред.) Пути модернизации: траектории, развилки и тупики. Charron, N. and Lapuente, V. (2010), 'Does democracy produce quality of government?', *European Journal of Political Research*, 49, pp. 443–470, DOI: 10.1111/j.1475-6765.2009.01906.x.
- Dal Bó, P., Foster, A. and Putterman, L. (2010) 'Institutions and Behavior: Experimental Evidence on the Effects of Democracy', *American Economic Review*, 100(5), pp. 2205–2229, DOI: 10.3386/w13999.
- Dekalchuk, A. A. (2017) 'Choosing between Bureaucracy and the Reformers: The Russian Pension Reform of 2001 as a Compromise Squared' in: Gel'man, V. (ed.) *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. London: Routledge, pp. 167–182, DOI: 10.4324/9781315568423.
- Downs, A. (1957). 'An economic theory of political action in a democracy', *The journal of political economy*, 65(2), pp. 135–150.
- Egorov, G. and Sonin, K. (2011) 'Dictators and Their Viziers: Endogenizing the Loyalty-Competence Trade-off', *Journal of European Economic Association*, 9(5), pp. 903–930, DOI: 10.1111/j.1542-4774.2011.01033.x.
- Fukuyama, F. (1989) 'The End of History?', *The National Interest*, 16, pp. 3–18.
- Gandhi, J. and Lust-Okar, E. (2009) 'Elections Under Authoritarianism', *Annual Review of Political Science*, 12(1), pp. 403–422, DOI: 10.1080/13510340600579359.
- Gandhi, J. and Przeworski, A. (2007) 'Dictatorial Institutions and the Survival of Autocrat', *Comparative Political Studies*, 40(11), pp. 1279–1301, DOI: 10.1177/0010414007305817.
- Gel'man, V. (2014) 'The Rise and Decline of Electoral Authoritarianism in Russia', *Demokratizatsiya*, 22(4), pp. 503–522.
- Golosov, G., Gushchina, K. and Kononenko, P. (2016) 'Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy', *Local Government Studies*, 42(4), pp. 507–526, DOI: 10.1080/03003930.2016.1154848.
- Hale, H. E. (2010) 'Eurasian Polities as Hybrid Regimes: The Case of Putin's Russia', *Journal of Eurasian Studies*, 1(1), pp. 33–41, DOI: 10.1016/j.euras.2009.11.001.
- Huntington, S. P. (1991) 'Democracy's Third Wave', *Journal of Democracy*, 2(2), pp. 12–34, DOI: 10.1353/jod.1991.0016.
- Huntington, S. P. (1965) *Political order in changing*

- Международные сравнительные измерения. Санкт-Петербург.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, сс. 325–335. [Starodubcev, A. V. (2010) 'Political loyalty or economic efficiency? Factors of the distribution of intergovernmental transfers in Russia' [Politicheskaja lojal'nost' ili jekonomicheskaja jeffektivnost'? Faktory raspredelenija mezhdzhuzdzhethnyh transfertov v Rossii] in: Gel'man, V. Ja., Marganija, O. L. (eds.) Ways of modernization: trajectories, forks and dead ends. International comparative measurements [Puti modernizacii: traektorii, razvilki i tupiki. Mezhdunarodnye sravnitel'nye izmerenija]. St.-Peterburg: Izdatel'stvo Evropejskogo universiteta v Sankt-Peterburge, pp. 325–335. (In Russ.)].
- Сунгуров, А. Ю. и Тиняков, Д. К. (2016) 'Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки', *Общественные науки и современность*, 2, сс. 39–51. [Sungurov, A. Ju., Tinjakov, D. K. (2016) 'Administrative reform and its projects in modern Russia: were there any advocacy coalitions?' [Administrativnaja reforma i ee proekty v sovremennoj Rossii: byli li koalitsii podderzhki], *Social Sciences and Contemporary World*, 2, pp. 39–51. (In Russ.)].
- Сунгуров, А. Ю. (2015) Как возникают политические инновации: "фабрики мысли" и другие институты медиаторы. Москва: Политическая энциклопедия. [Sungurov, A. Ju. (2015). How do political innovations emerge: "think tanks" and other mediation institutions [Kak vznikajut politicheskie innovacii: "fabriki mysli" i drugie instituty mediatory]. Moscow: Politicheskaja jenciklopedija. (In Russ.)].
- Туровский, Р. Ф. (2009) 'Региональные политические режимы в России: к методологии анализа', *Полис*, 2, сс. 77–95. [Turovskij, R. F. (2009) 'Regional political regimes in Russia: to the methodology of analysis' [Regional'nye politicheskie rezhimy v Rossii: k metodologii analiza], *Polis. Political Studies*, 2, pp. 77–95. (In Russ.)].
- Acemoglu, D. and Robinson, J. (2006) *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Baeck, H. and Hadenius, A. (2008) 'Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship', *Governance*, 21, pp. 1–24, DOI: 10.1111/j.1468-0491.2007.00383.x.
- societies. New Haven and London: Yale University Press.
- Keefe, P. (2007), 'Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies', *American Journal of Political Science*, 51(4), pp. 804–821.
- Kenyon, T. and Naoi, M. (2010) 'Policy Uncertainty in Hybrid Regimes: Evidence From Firm-Level Surveys', *Comparative Political Studies*, 43(4), pp. 486–510, DOI: 10.2139/ssrn.1005420.
- Kingdon, J. W. (2014) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd edn. Edinburgh Gate: Pearson Education Limited.
- Koenig, C. (2015) 'Competence vs. Loyalty: Political survival and electoral fraud in Russia's regions 2000–2012' in: The Warwick Economics Research Paper Series (TWERPS) 1080. Warwick: University of Warwick, Department of Economics.
- Krastev, I. and Holmes, S. (2012) 'An Autopsy of Managed Democracy', *Journal of Democracy*, 23(3), pp. 33–45, DOI: 10.1353/jod.2012.0043.
- Levitsky, S. and Way, L. (2002) 'The Rise of Competitive Authoritarianism', *Journal of Democracy*, 13(2), pp. 51–65.
- Lipset, S. (1960) *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City, New York: Doubleday and Company.
- Little, A. (2017) 'Are non-competitive elections good for citizens?', *Journal of Theoretical Politics*, 29(2), pp. 214–242, DOI: 10.1177/0951629816630436.
- Nagel, S. S. (1980) 'The Policy Studies Perspective', *Public Administration Review*, 40(4), pp. 391–396, DOI: 10.2307/3110267.
- Nordhaus, W. (1975) 'The political business cycle', *Review of Economic Studies*, 42(2), pp. 169–190, DOI: 10.2307/2296528.
- Petrov, N., Lipman, M. and Hale, H. E. (2014) 'Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin', *Post-Soviet Affairs*, 30(1), pp. 1–26, DOI: 10.1080/1060586X.2013.825140.
- Reisinger, W. M. and Moraski, B. J. (2013) *Russia's Governors under Presidential Control, 2005–2012: A Survival Analysis of Gubernatorial Tenures*. University of Iowa.
- Rustow, D. A. (1970) 'Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model', *Comparative Politics*, 2(3), pp. 337–363, DOI: 10.2307/421307.
- Sabatier, P. and Jenkins-Smith, H. (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview

- Birks, S. (2008) An economic theory of democracy revisited – Downs with traction. Paper for the NZAE Conference. Wellington, DOI: 10.2139/ssrn.1257860.
- Bolkvadze, K. (2017) ‘Hitting the saturation point: unpacking the politics of bureaucratic reforms in hybrid regimes’, *Democratization*, 24(4), pp. 751–769, DOI: 10.1080/13510347.2016.1247808.
- Carothers, T. (2002) ‘The End of Transition Paradigm’, *Journal of Democracy*, 13(1), pp. 5–21, DOI:10.1353/jod.2002.0003.
- Press.
- Schedler, A. (2002) ‘The Menu of Manipulation’, *Journal of Democracy*, 13(2), pp. 36–50.
- Taylor, B. (2014) ‘Police reform in Russia: the policy process in a hybrid regime’, *Post-Soviet Affairs*, 30(2-3), pp. 226–255, DOI: 10.1080/1060586X.2013.860752.
- Tsebelis, G. (2002) *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- White, S. (2011) ‘Elections Russian-Style’, *Europe-Asia Studies*, 63(4), pp. 531–556, DOI: 10.1080/09668136.2011.566423.
- Wolchik, Sh. L. (2012) ‘Can There Be a Color Revolution’, *Journal of Democracy*, 23(3), pp. 63–70.

Информация об авторе

Тиняков Даниил Кириллович – аспирант Национального исследовательского университета Высшая школа экономики–Санкт-Петербург. E-mail: tinyakovdk@gmail.com (ORCID: 0000-0001-7223-9916. ResearcherID: D-4976-2018).

Статья принята к печати: 15.10.2019

PUBLIC INFLUENCE AS A FACTOR IN THE POLICY PROCESS IN RUSSIA’S REGIONS: THEORETICAL (IM-)POSSIBILITY IN A HYBRID REGIME?

D. K. Tinyakov

National Research University Higher School of Economics, St. Petersburg

Abstract

In political science, there is a widely shared opinion that quasi-democratic elements of hybrid regimes are at best a mere facade. The paper presents a theoretical alternative that demonstrates a conceptual possibility for the public to influence the policy process in Russia’s regions. The author starts with analyzing the key features of the policy process in hybrid regimes in general and reveals the potential ways for citizens to influence this process, both direct and indirect. Then the author focuses on the regional level of government, since it is where the very implementation of policies takes place. Having studied the model of relations between the federal center and regional governments, the author concludes that public influence on the policy process is possible provided that the benefits from electoral manipulations for regional elites are higher than their costs. A number of circumstances that make the realization of citizens’ influence more likely are suggested: the appointment of the governor by the president, the lack of free resources in the region, a relatively stable level of greater openness of the political system compared to other regions, and substantial public attention to the policy issue.

Keywords: hybrid regime; policy process; Russian federalism; regional policy; electoral authoritarianism; reform in a hybrid regime.