

# Влияние гражданского общества на реализацию реформы по обращению с отходами: статистический анализ\*

Тиняков Д. К.

Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики — Санкт-Петербург, Санкт-Петербург, Российская Федерация; tinyakovdk@gmail.com  
ORCID: 0000-0001-7223-9916

## РЕФЕРАТ

Статья посвящена анализу возможностей гражданского участия повлиять на результаты политико-управленческих процессов в гибридных режимах на примере современной российской реформы системы по обращению с твердыми коммунальными отходами. Целью статьи является выявление того, насколько и при каких условиях гражданское участие было значимым фактором результатов реформы в регионах. Основываясь на положениях концепций авторитарной отзывчивости и региональных политических режимов, были выдвинуты предположения о значимости фактора гражданского участия при условиях сочетания с определенными характеристиками регионов по параметрам уровня консолидации политической системы, открытости региональной бюрократии, степени зависимости от центра. Данные по 69 субъектам РФ за 2018–2019 годы были проанализированы статистическими методами (модели порядковых и логистических регрессий). Результаты анализа показывают, что гражданское участие было значимым фактором результатов реформы в регионах с более закрытыми бюрократиями и в регионах, менее зависимых от центра. При этом в отдельности от указанных условий уровень гражданского участия не был значимым фактором сам по себе. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в гибридных режимах гражданское участие может быть значимым фактором политико-управленческого процесса, если а) элиты более восприимчивы к рискам протестной активности (в менее зависимых от центра регионах властям более важна поддержка населения), или б) в случае наличия неформальных каналов взаимодействия государства и общества (регионы с более закрытыми администрациями), что соотносится с положениями концепции авторитарной отзывчивости. В свою очередь, результаты исследования свидетельствуют в пользу подхода «ограниченного плюрализма», согласно которому гражданское участие в не-демократиях, пусть и выполняя основную функцию обеспечения стабильности режима, тем не менее, способно оказывать значимое влияние на исходы политико-управленческих процессов при определенных условиях.

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

**Для цитирования:** Тиняков Д. К. Возможности влияния гражданского участия на реформу по обращению с отходами: статистический анализ // Управленческое консультирование. 2022. № 12. С. 87–99.

## Opportunities for Public Participation Influence on the Russian Waste Management Reform: Statistical Analysis

Daniil K. Tinyakov

National Research University Higher School of Economics, St. Petersburg, Russian Federation; tinyakovdk@gmail.com

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

## ABSTRACT

The article is devoted to the analysis of the opportunities for civic participation to influence the results of policy processes in hybrid regimes on the example of the modern Russian waste management reform. The goal of the article is to identify to what extent and under what conditions civic participation was a significant factor in the outputs of the reform in the regions. Based on the provisions of the concepts of authoritarian responsiveness and regional political regimes, assumptions were made about the significance of the factor of civic participation under conditions of combination with certain features of the regions: the level of consolidation of the political system, the openness of the regional bureaucracy, and the degree of dependence on the federal center. Data for 69 constituent entities of the Russian Federation for 2018–2019 were analyzed by statistical methods (models of ordinal and logistic regressions). The results of the analysis show that civic participation was a significant factor in reform outcomes in regions with less transparent bureaucracies and in regions less dependent on the center. At the same time, apart from these conditions, the level of civic participation was not a significant factor in itself. Thus, we can conclude that in hybrid regimes, civic participation can be a significant factor in the policy process if a) the elites are more susceptible to the risks of protest activity (in regions less dependent on the center, the support of the population is more important to the authorities), or b) if there are informal channels of interaction between the state and society (regions with more closed administrations), which is consistent with the provisions of the concept of authoritarian responsiveness. In turn, the results of the study testify in favor of the “limited pluralism” approach, according to which civic participation in non-democracies, although performing the main function of ensuring regime stability, can nevertheless have a significant impact on the outcomes of policy processes under certain conditions.

**Keywords:** Russian waste management reform, civic participation, political and administrative process, hybrid regime, institutions in non-democracies, regional political regime

**For citing:** Tinyakov D. K. Opportunities for public participation influence on the Russian waste management reform: statistical analysis // Administrative consulting. 2022. N 12. P. 87–99.

*The reported study was funded by RFBR, project number 19-311-90028.*

## Введение

Нормативная база современных изменений в сфере обработки отходов начала складываться с середины 2010-х годов [5]. Проблемы этой сферы наблюдались и раньше и потенциально могли привести к негативным эффектам на здоровье граждан и экономику страны (что, например, зафиксировано в «Стратегии Правительства по развитию промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года»)<sup>1</sup>, однако активные действия по имплементации реформы системы по обращению с твердыми коммунальными отходами (ТКО) на уровне субъектов федерации стартовали только в 2018–2019 гг. Привлечению внимания властей к этому вопросу способствовали относительно масштабные региональные протесты граждан, несогласных с экологической политикой или конкретными решениями в этой сфере<sup>2</sup>. В период 2017–2018 гг.

<sup>1</sup> Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № 84-р.

<sup>2</sup> Рекомендации по результатам 67-го специального (133-го) заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на тему «Предотвращение образования отходов как необходимое условие обеспечения экологических прав граждан и успешной реализации национального проекта «Экология» // Сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. 2019. 17 июля [Электронный ресурс]. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5589> (дата обращения: 24.07.2021).

протестующие преимущественно были недовольны организацией хранения мусора и маршрутами его перевозки. Но общественное внимание к экологической ситуации, связанной с обращением отходов, существовало и ранее [5].

Целями реформы системы по обращению с отходами на сегодняшний день являются переход к использованию более экологичных и экономичных методов переработки мусора, реорганизация маршрутов перевозки и системы хранения отходов на региональном уровне. Имплементация реформы в субъектах федерации предполагает принятие программ конкретных мер на уровне субъектов, разработку системы тарифов за утилизацию мусора, проработку маршрутов транспортировки и хранения отходов в рамках так называемых территориальных схем, определение региональных операторов, оказывающих услуги по утилизации отходов. Согласно ФЗ «Об отходах производства и потребления»<sup>1</sup>, регионы должны были начать проводить мероприятия в рамках реформы с 1 января 2019 г., однако не все из них выполнили требование в указанный срок, в то время как другие субъекты частично реализовали отдельные меры ранее этой даты.

На сегодня с разных сторон отмечается недостижение реформой поставленных целей в совокупности с увеличением тарифов для населения<sup>2</sup>. Предпосылками такой ситуации отмечаются отсутствие экономической мотивации для региональных операторов; непрозрачность процессов выработки нормативов и проведения конкурсов; недостаточный вклад со стороны муниципальных властей<sup>3</sup>. Имплементация реформы в регионах проходит в том числе и с несоблюдением нормативных рамок: наиболее часто нарушаются требования по организации мест хранения мусора, происходят случаи незаконного установления платы за определенные услуги [11]. Проведение реформы с многочисленными нарушениями в совокупности с недостаточным информированием граждан о ее целях и мероприятиях [6] вызывало возмущение со стороны населения. Представляется, что допущение и расширение гражданского участия в ходе ее имплементации позволило бы достичь лучших результатов реформы, более эффективному и прозрачному процессу ее имплементации.

Необходимо отметить наличие большого потенциала для гражданского участия в ходе реформы ТКО как в рамках институционализированных, так и неинституционализированных каналов. К последним, в частности, относится подача петиций; протестная активность, способная выступать результативным инструментом давления на власти; составление жалоб и судебные иски, в некоторых случаях приводящие к устранению допущенных нарушений [11]. К институционализированным возможностям участия можно отнести деятельность общественных объединений и влияние на ход реформы через принятие участия в публичных слушаниях, работе общественно-консультативных структур. Несмотря на необязательность учета результатов общественных слушаний и рекомендаций консультативных структур, можно привести примеры успешного влияния подобных институтов на имплементацию реформы. Так, например, по результатам онлайн-консультаций с гражданами были внесены изменения в петербургский проект территориальной схемы по

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Тимирчинская О. Выбросить на свалку: почему буксует мусорная реформа // Портал газета.ru. 2019. 6 июня [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/06/06/12398923.shtml> (дата обращения: 05.05.2021).

<sup>3</sup> Генпрокурор: в России мусорная реформа проходит с системными нарушениями // РИА «Новости». 2020. 17 июня [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20200617/1573056166.html> (дата обращения: 05.05.2021); Тимирчинская О. Указ соч.; Пивоваров П. «Мусорное лобби»: свердловский депутат потребовал общественного контроля по ТКО // Портал Накануне.ru. 2021. 26 января [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nakanune.ru/news/2021/01/26/22593489/> (дата обращения: 05.05.2021).

обращению с мусором в Петербурге<sup>1</sup>. Общественные организации (и другие объединения) участвуют в ходе реформы, либо контролируя процесс имплементации, либо через непосредственное участие в проводимых мероприятиях в роли «поставщика услуг». Например, общественное движение «Отпор» содействовало сокращению в Московской области количества мест хранения мусора и отмене проекта по приему и хранению отходов из Москвы<sup>2</sup>. А движение «РазДельный сбор»<sup>3</sup> занимается как агрегацией данных о процессах, связанных с мероприятиями по организации раздельного сбора мусора, так и непосредственным обеспечением системы раздельного сбора и взаимодействием с другими потенциально заинтересованными акторами.

В литературе существует две основные точки зрения относительно роли гражданского участия в гибридных режимах. Согласно первой, гражданское участие, как и другие институты, внешне напоминающие демократические, выступает субституту, основной функцией которого является обеспечение стабильности режима [15; 17; 22]. Альтернативный подход признает, что вдобавок к этому гражданское участие все же способно влиять на ход политико-управленческих (policy) процессов [19, р. 416; 21]. В развитие последней группы идей, в современной политологической литературе возникает множество теорий, призванных объяснить существование и роль гражданского участия в не-демократиях [9, с. 8]: «ограниченный плюрализм» [21], «популистский авторитаризм» [26], «консультативный авторитаризм» [25], «авторитарная отзывчивость» [14], «авторитарная делиберация» [12], «авторитаризм участия» [17]. Проблематике гражданского и общественного участия в современной России посвящены работы К. Оуэн, Э. Байндман [19; 20; 21], А. Тарасенко, Е. Богдановой, М. Кулмала [8; 13; 24], Л. Никовской, И. Скалан, В. Якимца [3; 4; 7] и др. Выше были описаны теоретически возможные каналы влияния граждан на ход реформы ТКО в регионах и отдельные примеры такого влияния. В то же время, целью эмпирического исследования, результаты которого отражены в данной статье, был анализ возможностей и выявление условий влияния гражданского участия на результаты реформы в регионах на большом количестве случаев.

Гипотезы о влиянии гражданского участия на результаты реформы по обращению с отходами в регионах России и условиях значимости такого влияния основывались на двух теоретических источниках. Так, теория авторитарной отзывчивости, разработанная для осмысления места гражданского участия в Китае, утверждает, что в не-демократиях гражданское участие может оказывать влияние на ход политико-управленческих процессов на местах, если интересы граждан совпадают с целями вышестоящих властей («давление сверху»), либо если местные элиты опасаются неконтролируемых проявлений недовольства граждан (механизм «давления снизу»). В недемократических режимах «давление снизу» проявляется и в том, что элиты могут с большей чувствительностью воспринимать интересы наиболее лояльных социетальных акторов [14]. В свою очередь, концепция региональных политических

<sup>1</sup> Комитет по благоустройству Санкт-Петербурга. Заключение от 17.02.2020 № 01-12-6 20-0-0 // Сайт правительства города Санкт-Петербурга. 2020. 17 февраля [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/blago/documents/obshestvennoe-obsuzhdenie-proektov-normativnyh-pravovyh-aktov/zaklyuchenie-ot-17022020-01-12-6-20-0-0/> (дата обращения: 21.07.2021).

<sup>2</sup> «Мы организуем сопротивление!» Подмосковье объединяется на фоне «мусорного бунта» // Портал Activatica.org. 2018. 18 февраля [Электронный ресурс]. URL: <http://activatica.org/blogs/view/id/4543/title/zhiteli-podmoskovya-gotovyat-otpor-musoroszhigatelnyim-zavodam> (дата обращения: 24.07.2021).

<sup>3</sup> Сайт экологического движения «РазДельный сбор» [Электронный ресурс]. URL: <https://rsbor.ru/> (дата обращения: 23.07.2021).

режимов [2; 10] дает возможность предположить, что в случае, если гражданское участие не имеет безусловного влияния на политические процессы в гибридном режиме, оно может оказывать большее или меньшее влияние на результаты реформы в регионах, обладающими определенными относительно стабильными характеристиками. Так, предполагалось, что:

- меньшая зависимость региона от центра способствовала значимости влияния гражданского участия на результаты реформы в сторону, соответствующую общественным интересам, поскольку в таких регионах элиты в большей степени зависят от поддержки населения, которое с остротой воспринимало проблематику реформы ТКО;
- значимость гражданского участия обратно зависела от степени консолидации политической системы региона: в регионах с относительно большей конкуренцией с большей вероятностью включался бы механизм «давления снизу» и гражданское участие было бы значимым фактором;
- в связи с распространенностью и большим значением неформальных взаимодействий между государством и социетальными акторами в не-демократиях [16; 21], гражданское участие было более значимо в регионах с менее открытыми бюрократическими системами (более «патримониальные» регионы).

## Данные и методы

Представленные выше гипотезы проверялись при помощи кросс-регионального статистического анализа с использованием моделей порядковых и логистических регрессий. В выборку вошли данные по 69 регионам страны (часть регионов была исключена из-за отсутствия полных данных или в связи с требованиями методов анализа) за период 2018–2019 гг. (начало регионального этапа реформы ТКО).

Для анализа были построены регрессионные модели, проверяющие зависимость исходов реформы от уровня гражданского участия. Поскольку предполагалось, что гражданское участие будет значимо только при наличии определенных условий, в модели включался эффект интеракции переменной, измеряющей уровень участия, с параметрами региональных режимов (открытость бюрократии, политическая конкуренция, зависимость от федерального центра). При этом элементы эффекта взаимодействия включались в модели и как отдельные предикторы. Также в регрессии включались контрольные переменные, отражающие демографические, географические, социально-экономические характеристики субъектов федерации.

В связи со сложностью операционализации категории результатов реформы, было решено использовать две группы моделей. В первой результаты реформы по обращению с ТКО измерялись при помощи рейтинга региональных программ реформы («garbage\_reform\_rank») [1, р. 90–91]. Другим способом операционализации зависимой переменной была бинарная переменная, отражающая факт своевременного начала реформы в регионе — 1 января 2019 года или до («reform\_start») [9, с. 95–96]. Для измерения уровня гражданского участия был сконструирован авторский индекс, включающий следующие индикаторы: количество профсоюзов и социально-ориентированных НКО (СОНКО) на душу населения; отношение количества граждан, получающих услуги от СОНКО, к общему населению региона; соотношение совокупных доходов СОНКО и валового регионального продукта. Для операционализации степени открытости региональных администраций также использовался индекс, учитывающий рейтинг информационной открытости высших<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Инфометр. Рейтинги // Сайт проекта Инфометр [Электронный ресурс]. URL: <http://system.infometer.org/ru/ratings/> (дата обращения: 18.03.2022). На 16.09.2022 ресурс не активен;

органов исполнительной власти и рейтинг конкурентности государственных закупок<sup>1</sup>. Веса составляющих в обоих индексах задавались при помощи метода главных компонент [23, р. 54–56]; значения индексов нормировались. Для операционализации степени политической консолидации региона использовалось среднее эффективное число партий по Молинару [18] по региональным результатам последних думских и региональных (парламентских) выборов. Степень зависимости от центра измерялась через долю трансфертов в структуре доходов регионов [9, с. 99–104].

## Результаты анализа

Табл. 1, 2 включают в себя базовую и лучшую модели для обоих вариантов операционализации переменной результатов реформы. В модели 1.2 (табл. 1), где в качестве результатов реформы используются рейтинг региональных программ, значимый эффект присутствует у взаимодействия уровня гражданского участия с индикаторами прозрачности административной системы и степени зависимости субъекта федерации от центра. Важно подчеркнуть, что составляющие эффекта взаимодействия не являются значимыми предикторами по отдельности [9, с. 107–108].

Таблица 1

### Зависимая переменная — рейтинг региональных программ по обращению с ТКО (порядковая регрессия)

Table 1. Dependent variable — ranking of regional programmes of the waste management reform (ordinal regression)

DV	Model 1.1 (all controls)			Model 1.2		
	garbage_reform_rank			garbage_reform_rank		
	estimate	p-value		estimate	p-value	
civic_participation:molinar_index	0.427	0.170				
civic_participation:transparency_index	-0.964	0.009	**	-0.523	0.037	*
civic_participation:share_of_transfers	-0.813	0.003	**	-0.516	0.022	*
civic_participation	-0.162	0.564		-0.097	0.705	
molinar_index	0.442	0.171				
transparency_index	0.030	0.937		0.218	0.483	
share_of_transfers	0.076	0.887		0.260	0.504	
grp_pc	0.123	0.732				
urban_share	-0.491	0.245				
vet_orgs_qty_p100k	0.060	0.844				
budget_delta	-0.305	0.358				
below_sub	-0.801	0.175		-0.720	0.061	.
rus_share	-0.269	0.250				

указанная страница доступна по архивной ссылке: <https://web.archive.org/web/20201206020243/http://system.infometer.org/ru/ratings/>.

<sup>1</sup> Регионы России: оценка конкурентности закупок // Портал Госрасходы [Электронный ресурс]. URL: <https://spending.gov.ru/analytics/ratings/competitiveness/> (дата обращения: 24.03.2021).

DV	Model 1.1 (all controls)			Model 1.2		
	garbage_reform_rank			garbage_reform_rank		
	estimate	p-value		estimate	p-value	
unempl_lvl	-0.528	0.357				
high_ed_per1k	0.206	0.543				
pop_dens	0.098	0.825				
<i>intercepts:</i>						
0 1	-1.121	0.000	* *	-1.071	0.000	* *
1 2	-0.679	0.024	*	-0.674	0.015	*
2 3	0.472	0.108		0.354	0.192	
3 4	2.136	0.000	* *	1.922	0.000	* *
4 5	3.918	0.000	* *	3.701	0.000	* *
N	61			61		
Nagelkerke	0.240			0.323		
McFadden	0.081			0.160		
CoxSnell	0.230			0.283		

Источник: [9, с. 108, табл. 4].

Если говорить о примерах конкретных регионах, то можно отметить следующее: «В соответствии с сформулированными гипотезами, в регионах с меньшей открытостью региональной бюрократии больший уровень гражданского участия способствует разработке более качественных региональных программ. Примером такого субъекта является Республика Татарстан со значением индекса открытости = 0.35 (медиана = 0.45, 1-й квартиль = 0.37) и значением индекса гражданского участия = 0.145 (медиана = 0.069, 3-й квартиль = 0.084), где в программу реформы по обращению с ТКО вошли мероприятия по четырем направлениям из пяти возможных. Обратным случаем является Воронежская область, где, несмотря на высокий уровень индекса гражданского участия (0.1), в ситуации сравнительно высокой открытости региональной бюрократии (значение индекса 0.66; 3-й квартиль = 0.52) в региональной программе не были отражены мероприятия ни по одному из ключевых направлений, оцениваемых в рейтинге Счетной палаты. В субъектах, в меньшей степени зависимых от центра, в ситуации повышенного внимания населения к предмету политического курса более высокий уровень институционализированного гражданского участия в регионе положительно влияет на рейтинг региональных программ. Примерами таких регионов являются Вологодская область (индекс участия = 0.08; доля трансфертов = 0.3 при медиане = 0.36 и 1-м квартиле = 0.3; рейтинг программы реформы = 5), Челябинская область (индекс участия = 0.8; доля трансфертов = 0.32; рейтинг программы реформы = 4) и, опять же, Татарстан (доля трансфертов = 0.21). В Алтайском и Ставропольском краях и Саратовской



области, несмотря на значения индекса гражданского участия выше среднего (0.09, 0.11, 0.09, соответственно) в ситуации относительно большей зависимости от центра (доля трансфертов 0.51, 0.46, 0.43 при медиане = 0.36 и 3-м quartile = 0.48) в региональные программы реформы не вошли мероприятия ни по одному из анализируемых направлений» [9, с. 108–109].

Табл. 2 содержит базовую и лучшую модели с бинарной переменной старта реформы в регионе до или после нормативно закреплённой даты в качестве прокси-исходов анализируемого политического курса. Эффект взаимодействия уровня гражданского участия и индикатора прозрачности административной системы ре-

Таблица 2

**Зависимая переменная — старт реформы до/после января 2019 г.  
(логистическая регрессия)**

Table 2. Dependent variable — start of the reform before/after of January, 2019  
(logistic regression)

	Model 2.1 (all controls)			Model 2.2		
DV	reform_start			reform_start		
	estimate	p-value		estimate	p-value	
civic_participation:molinar_index	0.182	0.653				
civic_participation:transparency_index	-1.168	0.042	*	-0.984	0.045	*
civic_participation:share_of_transfers	0.736	0.204				
civic_participation	0.161	0.698		-0.186	0.580	
molinar_index	-0.482	0.370		-0.474	0.214	
transparency_index	-0.329	0.438				
share_of_transfers	0.374	0.585				
grp_pc	-1.013	0.234				
urban_share	0.254	0.677				
vet_orgs_qty_p100k	0.490	0.185				
budget_delta	0.144	0.766				
below_sub	0.112	0.885				
rus_share	-1.881	0.138				
unempl_lvl	-0.782	0.431				
high_ed_per1k	0.247	0.634				
pop_dens	-0.520	0.424				
(Intercept)	-1.602	0.001	**	-1.227	0.000	***
N	69			69		
Nagelkerke	0.277			0.116		
McFadden	0.187			0.074		
CoxSnell	0.183			0.077		

Источник: [9, с. 112, табл. 6].



гиона по-прежнему статистически значим. Причем направление связи с зависимой переменной соответствует гипотезе: в субъектах с более закрытыми администрациями высокий уровень гражданского участия повышает шансы своевременного старта реформы системы по обращению с отходами (рис.). Как и ранее, прокси уровня гражданского участия и индикаторы «осей» региональных режимов не являются значимыми предикторами сами по себе [9, с. 112–113].

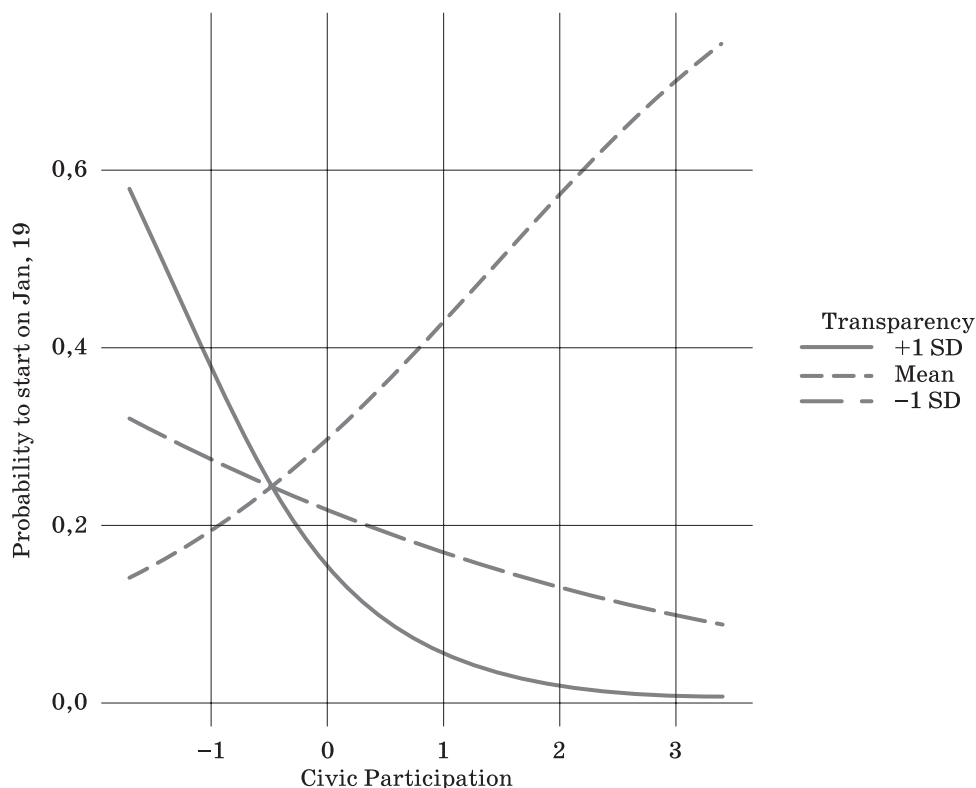


Рис. Влияние эффекта взаимодействия уровней гражданского участия и открытости региональной бюрократии на вероятность своевременного старта реформы  
Fig. Impact of moderation effect between civic participation and bureaucratic transparency levels on probability of a timely start of the reform

Источник: [9, с. 158, рис. 4].

\* \* \*

Приведенные выше модели подтверждают, что гражданское участие, не будучи безусловно значимым фактором результатов политического курса, тем не менее оказывало статистически значимое влияние при наличии определенных условий. Модели с обоими способами операционализации результатов реформы системы по обращению с отходами показывают положительный эффект уровня гражданского участия в региональных режимах с более закрытыми административными системами, что теоретически обосновывается большей эффективностью неформальных взаимодействий между властями и обществом в не-демократиях. Помимо этого, построенные регрессии подтверждают, что в субъектах, которые в меньшей степени зависят от федерального центра и власти которых скорее будут учитывать ин-

тересы населения, в ситуации остроты социальной проблемы, относительно высокий уровень гражданского участия оказывал значимый положительный эффект на качество программ региональных мероприятий, что, скорее, соответствует общественным интересам.

В то же время в более зависимых от центра субъектах и в регионах с более прозрачными бюрократиями наблюдался обратный эффект от относительно более высоких уровней гражданского участия. *Post hoc* это можно объяснить тем, «что в регионах, где, с одной стороны, устойчивость элит обеспечивается экономической поддержкой центра а, с другой стороны, отсутствуют эффективные неформальные каналы взаимодействия органов власти с сообществом, включенность граждан в политико-управленческий процесс носит исключительно формальный характер и не оказывает реального влияния на его результаты. Будучи формально обязанными вовлекать общественность в процессы обсуждения и принятия решений, региональные элиты при этом не заинтересованы в реальном учете мнений представителей третьего сектора. В этой ситуации увеличение количества участников процесса при отсутствии стимулов к выработке совместных решений со стороны лиц, их принимающих, способно само по себе замедлить ход преобразований» [9, с. 114].

## Заключение

Как упоминалось ранее, в политологической литературе распространено понимание роли гражданского участия в недемократических режимах в качестве субститута, основной (или даже единственной) функцией которого признается поддержание стабильности режима. Впрочем, ограниченность возможностей граждан воздействовать на политико-управленческий процесс признается и теми авторами, которые, тем не менее, говорят о наличии и реальности таких возможностей. Результаты анализа дают возможность предполагать сочетание этих двух функций гражданского участия в условия гибридного режима. В условиях, когда у региональных властей отсутствуют стимулы учитывать интересы населения, гражданское участие выступает, скорее, в роли легитимизирующего субститута, зачастую даже препятствуя достижению оптимальных результатов политических курсов с точки зрения реализации общественных интересов. Но в обстоятельствах, когда власти вынуждены учитывать интересы населения, участие граждан в политико-управленческом процессе способно оказывать реальное (положительное) воздействие на его результаты.

Возвращаясь к цели исследования, заключающейся в понимании возможностей гражданского участия оказывать влияние на результаты реформы по обращению с отходами, можно заключить, что проведенный анализ подтверждает основное теоретическое ожидание, согласно которому гражданское участие, не являясь безусловно значимым фактором политико-управленческого процесса, тем не менее, в сочетании с определенными характеристиками политических систем (регионов), было способно оказать реальное влияние на ее результаты. Важно еще раз подчеркнуть условия повышенного внимания граждан к проблемам, на решение которых была направлена реформа, что способствовало относительно большей инклюзивности процесса имплементации как в смысле разнообразия акторов процесса, так и в смысле репертуара каналов участия.

Результаты анализа свидетельствуют в пользу применимости концепции авторитарной отзывчивости для понимания политико-управленческих процессов в недемократиях. Механизм «давления снизу» проявлялся в субъектах федерации, в меньшей степени зависимых от центра, где власти были вынуждены учитывать интересы населения. В то время как в большая зависимость региона от поддерж-

ки центра, делала элиты менее чувствительными к рискам, связанным с потенциальным недовольством населения.

Одной из интересных зависимостей, выявленных в ходе исследования, было положительное влияние гражданского участия на результаты реформы ТКО в регионах с менее прозрачными административными системами. С одной стороны, это наблюдение соответствует положению концепции авторитарной отзывчивости, согласно которому в не-демократиях местные элиты в большей степени готовы взаимодействовать с отдельными, наиболее лояльными акторами (что потенциально подразумевает определенную неформальность таких взаимодействий). С другой стороны, такой результат может свидетельствовать в пользу тезиса об эффективности неформальных каналов взаимодействия государства и общества в ситуации недемократического режима в целом. Это в свою очередь поддерживает точку зрения таких авторов в сфере исследований гражданского участия в не-демократиях, как К. Фостер, К. Оуэн и Э. Байндмен [16; 19; 20; 21], согласно которой, говоря о политико-управленческих процессах нельзя противопоставлять их демократичность закрытости и патримоничности: в режимах, где возможности граждан влиять на реализацию политических курсов ограничены, неформальные каналы зачастую становятся способом обеспечить определенный уровень плюрализма процессов [9, с. 118–123].

Однако нужно отметить, что не оправдалось теоретическое ожидание о влиянии гражданского участия на исходы реформы в регионах с более высоким уровнем политической конкуренции, где власти предположительно будут более восприимчивы к рискам проиграть выборы в ситуации недовольства населения. Такие результаты говорят в пользу того, «что в ситуации российского гибридного режима власти могут быть отзывчивы к интересам населения только в случае опасений прямого коллективного действия и/или в отношении инициатив отдельных лояльных акторов» [9, с. 123].

## Литература

1. *Бюллетень* Счетной палаты РФ (Мусорная реформа). 2020. № 9.
2. *Гайворонский Ю.* Региональные политические режимы в России: концептуальные новации и возможности измерения // *Полития: Анализ. Хроника. Прогноз.* 2015. № 2. С. 21–37.
3. *Никовская Л., Скалабан И.* Гражданское участие: особенности дискурса и тенденции реального развития // *Полис. Политические исследования.* 2017. № 6. С. 43–60.
4. *Никовская Л., Якимец В.* Институциональное развитие межсекторного партнерства в России // *Полис. Политические исследования.* 2016. № 5. С. 37–48.
5. *Пупкова Ю., Шевцов Ю.* Реформа сферы обращения с отходами: общественная реакция в сети Интернет (ч. 1) // *Общество: социология, психология, педагогика.* 2019. № 11 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-sfery-obrascheniya-s-othodami-obschestvennaya-reaktsiya-v-seti-internet-chast-1> (дата обращения: 16.09.2022).
6. *Пупкова Ю., Шевцов Ю.* Реформа сферы обращения с отходами: общественная реакция в сети Интернет (часть 2) // *Общество: социология, психология, педагогика.* 2020. № 2. С. 27–32.
7. *Скалабан И.* Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий // *Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология.* 2011. № 1(13). С. 130–139.
8. *Тарасенко А., Кулмала М.* Ветеранские организации как заинтересованные группы: возможности и ограничения клиентелизма для защиты социальных прав в регионах России. Препринт. СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2015.
9. *Тиняков Д.* Влияние институционализированного гражданского участия на реализацию политических курсов в регионах РФ: случаи административной реформы и реформы системы по обращению с отходами : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. М., 2022.
10. *Туровский Р.* Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // *Полис. Политические исследования.* 2009. № 2. С. 77–95.
11. *Тюрин И., Петросова К., Сергеева А.* Некоторые проблемные и спорные аспекты практического опыта реализации реформы обращения с твердыми бытовыми отходами в Рос-

- сийской Федерации // Вопросы Российского и международного законодательства. 2020. № 10. С. 194–212.
12. *Baogang H., Warren M.* Authoritarian deliberation: The deliberative turn in Chinese political development // Perspectives on politics. 2011. Vol. 9. N 2. P. 269–289.
  13. *Bindman E., Kulmala M., Bogdanova E.* NGOs and the policy-making process in Russia: The case of child welfare reform // Governance. 2019. Vol. 32. N 2. P. 207–222.
  14. *Chen J., Pan J., Xu Y.* Sources of authoritarian responsiveness: A field experiment in China // American journal of political science. 2016. Vol. 60. N 2. P. 383–400.
  15. *Dimitrov M.* What the party wanted to know: Citizen complaints as a «barometer of public opinion» in communist Bulgaria // East European Politics and Societies. 2014. Vol. 28. N 2. P. 271–295.
  16. *Foster K.* Associations in the embrace of an authoritarian state: State domination of society? // Studies in comparative international development. 2001. Vol. 35. N 4. P. 84–109.
  17. *Gallagher M.* «Reform and openness»: Why China's economic reforms have delayed democracy // World Politics. 2002. Vol. 54. N 3. P. 338–372.
  18. *Molinar J.* Counting the Number of Parties: An Alternative Index // The American Political Science Review. 1991. Vol. 85. N 4. P. 1383–1391.
  19. *Owen C.* Participatory authoritarianism: From bureaucratic transformation to civic participation in Russia and China // Review of international studies. 2020. Vol. 46. N 4. P. 415–434.
  20. *Owen C.* The Struggle for Meaning of Obshchestvennyi Kontrol' in Contemporary Russia: Civic Participation between Resistance and Compliance after the 2011–2012 Elections // Europe-Asia Studies. 2017. Vol. 69. N 3. P. 379–400.
  21. *Owen C., Bindman E.* Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia // Government and Opposition. 2019. Vol. 54. N 1. P. 98–120.
  22. *Petrov N., Lipman M., Hale H.* Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin // Post-Soviet Affairs. 2014. Vol. 30. N 1. P. 1–26.
  23. *Sendhil R, et al.* Data Analysis Tools and Approaches (DATA) in Agricultural Sciences. ICAR-Indian Institute of Wheat and Barley Research, 2017.
  24. *Tarasenko A.* Russian Welfare Reform and Social NGOs: Strategies for Claim-making and Service Provision in the Case of Saint Petersburg // East European Politics. 2015. Vol. 31. N 3. P. 294–313.
  25. *Teets J.* Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China // The China quarterly. 2013. Vol. 213. P. 19–38.
  26. *Wenfang T.* Populist Authoritarianism: Chinese Political Culture and Regime Sustainability. NY: Oxford University Press, 2016.

### Об авторе:

**Тиняков Даниил Кириллович**, выпускник аспирантской школы по политическим наукам Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», филиал в Санкт-Петербурге (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; tinukovdk@gmail.com. ORCID: 0000-0001-7223-9916.

### References

1. Bulletin of the Russian Accounting Chamber [Byulleten' Schetnoj palaty RF]. The waste management reform. 2020. N 9 (In Rus).
2. *Gajvoronskij Yu.* Regional political regimes in Russia: conceptual innovations and ways to measure // Politiya: Analysis. Chronicles. Forecast. [Politiya: Analiz. Hronika. Prognoz]. 2015. N 2. P. 21–37 (In Rus).
3. *Nikovskaya L., Skalaban I.* Civic Participation: Features of Discourse and Real Development Trends // Polis. Political studies [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 2017. N 6. P. 43–60 (In Rus).
4. *Nikovskaya L., Yakimec V.* Institutional development of intersectoral partnership in Russia // Polis. Political studies [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 2016. N 5. P. 37–48 (In Rus).
5. *Pupkova Yu., Shevcov Yu.* The waste management reform: public reaction on the Internet (P. 1) // Society: sociology, psychology, pedagogy [Obshchestvo: sociologiya, psihologiya, pedagogika]. 2019. N 11 [Electronic resource]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-sfery-obrascheniya-s-othodami-obshchestvennaya-reaktsiya-v-seti-internet-chast-1> (request date: 16.09.2022) (In Rus).

6. Pupkova Yu., Shevcov Yu. The waste management reform: public reaction on the Internet (part 2) // Society: sociology, psychology, pedagogy [Obshchestvo: sociologiya, psihologiya, pedagogika]. 2020. N 2. P. 27–32 (In Rus).
7. Skalaban I. Social, public and civic participation: to the problem of understanding the concepts // Bulletin of the Tomsk State University. Philosophy. Sociology Political science [Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sociologiya Politologiya]. 2011. N 1 (13). P. 130–139 (In Rus).
8. Tarasenko A., Kulmala M. Veteran organizations as interest groups: opportunities and limitations of clientelism for the protection of social rights in the regions of Russia. Preprint. St. Petersburg: Publishing House of the European University in St. Petersburg, 2015 (In Rus).
9. Tiniakov D. The Effects of Institutional Civic Participation on Policy Implementation in the Russian Regions: Evidence from Administrative and Waste Management Reforms. Ph.D. thesis in Political Science. M., 2022 (In Rus).
10. Turovskij R. Regional political regimes in Russia: to the methodology of analysis // Polis. Political studies [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 2009. N 2. P. 77–95 (In Rus).
11. Tyurin I., Petrosova K., Sergeeva A. Some problematic and controversial aspects of practical experience in the implementation of the Russian waste management reform // Issues of Russian and International Legislation [Voprosy Rossijskogo i mezhdunarodnogo zakonodatel'stva]. 2020. N 10. P. 194–212 (In Rus).
12. Baogang H., Warren M. Authoritarian deliberation: The deliberative turn in Chinese political development // Perspectives on politics. 2011. Vol. 9. N 2. P. 269–289.
13. Bindman E., Kulmala M., Bogdanova E. NGOs and the policy-making process in Russia: The case of child welfare reform // Governance. 2019. Vol. 32. N 2. P. 207–222.
14. Chen J., Pan J., Xu Y. Sources of authoritarian responsiveness: A field experiment in China // American journal of political science. 2016. Vol. 60. N 2. P. 383–400.
15. Dimitrov M. What the party wanted to know: Citizen complaints as a «barometer of public opinion» in communist Bulgaria // East European Politics and Societies. 2014. Vol. 28. N 2. P. 271–295.
16. Foster K. Associations in the embrace of an authoritarian state: State domination of society? // Studies in comparative international development. 2001. Vol. 35. N 4. P. 84–109.
17. Gallagher M. «Reform and openness»: Why China's economic reforms have delayed democracy // World Politics. 2002. Vol. 54. N 3. P. 338–372.
18. Molinar J. Counting the Number of Parties: An Alternative Index // The American Political Science Review. 1991. Vol. 85. N 4. P. 1383–1391.
19. Owen C. Participatory authoritarianism: From bureaucratic transformation to civic participation in Russia and China // Review of international studies. 2020. Vol. 46. N 4. P. 415–434.
20. Owen C. The Struggle for Meaning of Obshchestvennyi Kontrol' in Contemporary Russia: Civic Participation between Resistance and Compliance after the 2011–2012 Elections // Europe-Asia Studies. 2017. Vol. 69. N 3. P. 379–400.
21. Owen C., Bindman E. Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia // Government and Opposition. 2019. Vol. 54. N 1. P. 98–120.
22. Petrov N., Lipman M., Hale H. Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin // Post-Soviet Affairs. 2014. Vol. 30. N 1. P. 1–26.
23. Sendhil R, et al. Data Analysis Tools and Approaches (DATA) in Agricultural Sciences. ICAR-Indian Institute of Wheat and Barley Research, 2017.
24. Tarasenko A. Russian Welfare Reform and Social NGOs: Strategies for Claim-making and Service Provision in the Case of Saint Petersburg // East European Politics. 2015. Vol. 31. N 3. P. 294–313.
25. Teets J. Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China // The China quarterly. 2013. Vol. 213. P. 19–38.
26. Wenfang T. Populist Authoritarianism: Chinese Political Culture and Regime Sustainability. NY: Oxford University Press, 2016.

#### **About the author:**

**Daniil K. Tinyakov**, Graduate of the Graduate School for Political Sciences of the Saint-Petersburg branch of National Research University — Higher School of Economics (St. Petersburg, Russian Federation), Candidate of Political Sciences; tinyakovdk@gmail.com. ORCID: 0000-0001-7223-9916.