

Анна Тарасенко

ИНКОРПОРИРОВАНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОЦЕСС ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Становление гражданского общества принято считать важным эволюционным этапом общественного и политического развития в целом. Это связано с тем, что структурирование различных интересов позволяет ненасильственным путем улаживать конфликты, перманентно возникающие между участниками процесса управления: государством, коммерческими и некоммерческими организациями. Поэтому проникновение в политическую систему «других первостепенных и второстепенных социальных групп» рассматривается исследователями как один из показателей политической модернизации (Rogovski, Wasserspring, 1971: 6). И если в западноевропейских странах подобное развитие шло эволюционным путем, то в России и других государствах Восточной Европы этот процесс отличается определенной спецификой. Прежде всего, она состоит в продавливании идеи развития гражданского общества в узком его понимании (наличие развитого некоммерческого сектора), что способствовало значительному притоку иностранных средств для развития «независимых от государства» некоммерческих организаций. Кроме того, в последние годы эстафету в этом направлении принял на себя федеральный Центр, инициируя создание множества консультативных органов для обеспечения общественного диалога (Общественная палата РФ, Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, и др.).

Признание политическими элитами общественной значимости функционирования некоммерческого сектора, несомненно, является важным шагом на пути создания адекватных условий для его развития. Вместе с тем инициативы по изменению законодательства об НКО (ужесточение правил перерегистрации некоммерческих организаций) позволяют

усомниться в однозначности происходящих процессов. Поэтому значение созданных институтов (консультативных органов) для продвижения процесса политической модернизации можно определить по итогам изучения и оценки результатов их функционирования. *Способствуют ли создаваемые консультативные органы включению представителей некоммерческого сектора в процесс принятия решения и могут ли эти структуры отражать общественные интересы?* Решению этой исследовательской задачи посвящена данная работа.

Мой основной тезис состоит в том, что при определенных условиях совещательные органы могут эффективно функционировать в качестве институтов гражданского общества и общественного участия. Вместе с тем тенденция развития совещательных органов в российских регионах показывает дальнейшее снижение возможностей для успешного включения представителей некоммерческого сектора в процесс принятия решений.

Данная работа состоит из трех частей. Первая часть представляет собой обзор трансформации функций некоммерческих организаций в политическом процессе, условий появления легитимационной составляющей общественного участия и описанию российского контекста возникновения совещательных органов. Вторая часть посвящена обоснованию выбранной концепции корпоративизма для анализа совещательных органов и основным гипотезам. Сравнительный анализ деятельности региональных общественных палат составляет третью, основную часть работы.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ НЕКОММЕРЧЕСКИМ СЕКТОРОМ И ГОСУДАРСТВОМ

Некоммерческий сектор в европейских государствах формировался в условиях отсутствия целенаправленного финансирования, как это происходило в России. Общественные инициативы зачастую не приобретали организационной структуры. Но, как показывает в своем исследовании Роберт Патнэм (Патнэм, 1996), функционирование объединений граждан было важным этапом, на котором происходило накопление «социального капитала» в обществе. Значительная часть общественных организаций развивалась в качестве благотворительных структур, которые работали за счет пожертвований и взносов. В середине XX века подавляющее большинство организаций представляли собой т. н. «grass-root organizations», которые объединяли небольшое количество граждан, за-

интересованных в решении какой-то определенной проблемы. По мере своего развития некоммерческий сектор стал проникать в такие важные сферы, как здравоохранение и образование, что способствовало постепенному включению объединений граждан в процесс выработки и реализации проводимого государством политического курса. Важным результатом на этом этапе стало возникновение практики государственного финансирования социально-значимых проектов, осуществляемых некоммерческими организациями.

Дальнейшее развитие общественной активности привело к появлению организаций нового типа, которые отстаивают нематериальные интересы и ценности (экологические организации, организации защиты животных и т. д.). Такие объединения существуют в основном за счет членских взносов и, кроме того, имеют независимые финансовые источники для реализации своей деятельности. К отдельной категории можно отнести и правозащитные организации, отстаивающие интересы граждан перед государством, которое нередко выступает в качестве нарушителя их прав. Таким образом, структура современного некоммерческого сектора в европейских государствах довольно сложная, что оказывает влияние на выстраивание взаимоотношений с другими политическими и экономическими акторами. Так, важным последствием развития некоммерческого сектора в направлении его дифференциации стал концептуальный сдвиг в понимании роли НКО: от позиции «НКО как гражданское общество» к позиции «НКО как полноценный субъект политики» (Демидов, 2007: 4). Действительно, некоммерческие организации оказались чрезвычайно эффективны в выполнении государственных функций, прежде всего в сфере социальной политики. Выполнение определенных задач постепенно передается некоммерческим структурам, которые постепенно увеличивают свою роль не только в реализации, но и в процессе выработки политического курса.

Обращаясь к российским реалиям, следует отметить несколько важных особенностей развития некоммерческого сектора в регионах РФ.

Во-первых, влияние грантовой поддержки западных фондов. Так, многие исследователи отмечают большое влияние притока иностранных средств на развитие некоммерческого сектора в России (Henderson, 2002). При этом не всегда такая поддержка имела исключительно положительное воздействие. Систематическая финансовая помощь из государственных источников зачастую провоцировала инертный характер деятельности НКО, которые не стремились развиваться и привлекать альтернативные механизмы финансирования для осуществления своей

деятельности (например, привлечение волонтеров, бизнес-структур). Это привело к финансовой зависимости некоммерческих организаций и нестабильности их деятельности — исчезновение поддержки из одного источника приводит к блокированию деятельности всей организации. На определенной стадии доступ к альтернативным источникам финансирования из западных фондов способствовал институциональному становлению НКО, которые могли осуществлять относительно независимую от государства деятельность. Вместе с тем такая ситуация совершенно не стимулировала развитие механизмов взаимодействия с властными структурами. И еще одно важное следствие — разделение некоммерческого сектора. К одной категории относятся социально-ориентированные организации (НКО «старого типа», например ДОСААФ, ветеранские объединения), которые вынуждены заручаться финансовой поддержкой властей. К другой — организации нового типа (экологические, правозащитные и молодежные объединения), которые ведут относительно самостоятельную деятельность. Такой раскол препятствует объединению усилий НКО по отстаиванию своих интересов, что, несомненно, снижает роль некоммерческого сектора в политическом процессе региона.

Во-вторых, в 1990-е годы органы власти федерального и регионального уровней не проводили какую-либо специальную политику в отношении третьего сектора. Региональным политическим элитам приходилось одновременно решать проблемы социально-экономического и политического характера (Оффе, 2003). Поэтому налаживание контактов с некоммерческими объединениями носило несистематический характер и приводило к раздельному сосуществованию общественной и политической жизни региона. Конечно, во всех официальных документах провозглашалась поддержка гражданских инициатив, но на деле органы власти не стремились содействовать развитию некоммерческого сектора, так как не рассматривали его в качестве значимой силы. Вместе с тем различное финансовое положение тех или иных НКО во многом определяло их отношения с региональными властями. Особенно заметными эти тенденции становятся с начала 2000-х годов, когда федеральный центр стал предпринимать активные шаги для выстраивания определенной политики в отношении НКО.

Характеризуя современный этап развития взаимоотношений между органами власти и некоммерческим сектором, можно выделить основную тенденцию: создание системы контроля над общественными силами с целью воздействия на общественное мнение в условиях отсутствия демократических механизмов, посредством которых происходит формирование

кредита легитимности для действующей власти, — парламента и средств массовой информации. Подчинение этих проводников общественного мнения правящей элите сопровождается созданием условий для адекватного восприятия этих механизмов, а именно структурирование некоммерческого сектора в качестве зависимой от государства среды, формирующей необходимую властям поддержку проводимого политического курса. Это стало возможным благодаря проведению в жизнь таких целенаправленных мер, как формирование региональных консультативных органов, усиление финансирования НКО со стороны государства, создание административных барьеров для регистрации общественных объединений и внедрение механизма контроля над финансовой деятельностью НКО. В отсутствие систематической поддержки НКО со стороны бизнес-структур и при постепенном сокращении возможностей для реализации проектов за счет иностранных фондов, государственные средства являются, по сути, единственным источником финансирования. В этих условиях формирование консультативного органа приводит к возникновению монополии на представительство интересов организаций, которые задействованы в социальной сфере. Это способствует институционализации раскола некоммерческого сектора и сужению круга реципиентов государственного финансирования.

СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ КАК СТРУКТУРЫ КОРПОРАТИВИСТСКОГО ТИПА

Современные тенденции во взаимоотношениях органов власти с группами интересов в России характеризуются исследователями как становление корпоративистской системы взаимодействия. Это относится в равной степени как к коммерческому, так и к некоммерческому сектору (Перегудов, 1997; Evans, 2006; Richter, 2009). Ярким проявлением этих тенденций является создание различного рода консультативных органов: прежде всего, Общественных палат на федеральном и региональном уровнях.

Чтобы операционализировать (зафиксировать) наличие корпоративистских отношений между органами власти и группами интересов в динамике, в работе используется концепция политического статуса, которую разработал К. Оффе (см.: Offe, 1981: 139; Williamson, 1989: 85). Оффе определяет корпоративизм как систему политического участия, где права граждан на участие в политическом процессе делегируются лидерам централизованных групп (Wilson, 1983: 106). Неокорпоративистские структуры в данной трактовке замещают или дополняют такие

формы представительства интересов, как политические партии и парламент. Характеристика политического статуса представительных органов позволяет оценивать ту или иную степень включенности групп интересов в структуры органов власти, что дает возможность анализировать динамику корпоративистского взаимодействия. Политический статус организованных групп интересов включает следующие критерии:

- зависимость объединения интересов от ресурсов государства,
- контроль государства над представительством интересов,
- формальное регулирование внутренних отношений между членами объединения и правительством,
- право ассоциации интересов участвовать в принятии решений при формировании и реализации политического курса.

Поскольку совещательные органы созданы государством, то они во многом оказываются зависимыми от его организационных и материальных ресурсов. Перечисленные институциональные особенности корпоративистских систем представительства интересов способствуют устойчивой тенденции к их бюрократизации, что может привести к полному инкорпорированию в структуры власти. Для того чтобы отделить такие системы представительства, которые демонстрируют «фиктивное существование организаций и маргинальную роль в публичной политике, а также маскируют неравный доступ к процессу принятия решений», исследователи выделяют две модели корпоративизма: «либеральную» (societal corporatism) и «государственную» (state corporatism) (Schmitter, 1974: 124). Это разделение используется в данной работе для разграничения эффективной и фиктивной деятельности общественных палат.

«Государственная» модель является результатом серьезного вмешательства властей в процесс формирования и функционирования консультативного органа при отсутствии возможностей у представленных групп интересов сохранять относительную независимость. Для «либеральной» модели характерна определенная степень автономии совещательного органа от государства, что позволяет эффективно отстаивать интересы его членов.

Анализ системы корпоративного представительства интересов основан на исследовании деятельности совещательных органов в регионах России, получивших широкое распространение в результате изменения политики федеральных властей в отношении некоммерческого сектора. Прежде всего, необходимо проанализировать особенности совещательных органов и системы взаимоотношений с региональными властями, для того чтобы определить, к какой модели корпоративизма можно

отнести совещательные органы. Кроме того, изучению подлежат результаты деятельности консультативных органов с целью определить, насколько адекватно они отражают интересы входящих в их состав организаций и какие функции в политической системе они в принципе выполняют.

Отличие совещательных органов от других механизмов взаимодействия с органами власти состоит в специфике их организационного оформления. Консультативные органы включены в формальную систему регулярного взаимодействия органов власти с представителями некоммерческого сектора. В результате деятельность совещательного органа предусматривает определенную степень зависимости от организационных и финансовых ресурсов региональных властей. В большинстве случаев организационное сопровождение деятельности консультативного органа обеспечивает аппарат правительства или парламента. Кроме этого, руководство деятельностью часто осуществляет губернатор (Брянская область, Удмуртская Республика) или председатель Законодательного собрания (Самарская область). Влияние органов власти проявляется в праве формировать повестку дня совещательного органа. В одних случаях оно полностью принадлежит председателю (Республика Удмуртия), в других — некоммерческим организациям (Тульская область). Широко распространенная практика реализации различных проектов под эгидой совещательного органа свидетельствует о финансовой зависимости ее членов от органов власти. Учитывая это, можно отметить серьезную организационную и финансовую зависимость совещательного органа от региональных властей.

Совещательные органы представляют собой своеобразную ассоциацию, которая обеспечивает представительство разнообразных групп интересов: коммерческие и некоммерческие организации, политические партии и представители госструктур. В структуре совещательного органа зачастую они объединены по таким сферам, как молодежная политика, экологическая безопасность, вопросы науки и образования, проблемы здравоохранения и т. д. Такого рода представительство интересов можно определить как функциональное, что вполне соответствует логике корпоративизма (Вассаро, 2006).

Роль государства в определении круга представительства интересов варьируется в зависимости от региона. Поскольку в большинстве случаев региональная власть является инициатором создания совещательных органов, то она и определяет механизм его формирования, принимая соответствующие законы или постановления.

Участие органов власти в процессе формирования состава совещательного органа меняется в зависимости от назначения всех его членов: например, в Московской области состав Общественной палаты полностью утверждается губернатором. Минимальное вмешательство органов власти в формирование совещательного органа сводится к ограничению добровольного участия при помощи списка требований для общественных организаций. Примером здесь может служить Общественная палата при губернаторе Рязанской области, где общественная организация может войти в состав совещательного органа, предоставив документы, демонстрирующие ее деятельность, и заручившись рекомендацией двух членов палаты. Интересным примером является Республика Мордовия, где в законе «Об Общественной палате Республики Мордовия» прописаны квоты для представителей политических партий, коммерческих и некоммерческих организаций. Таким образом, можно сказать, что региональные власти в той или иной степени оказывают влияние на состав совещательного органа, а значит, и на конфигурацию представительства интересов.

Функции совещательного органа в политической системе региона, прописанные в правовых документах, довольно значительные, и формально никакой другой механизм не позволяет группам интересов в такой степени включаться в процесс формирования и реализации политического курса. Поэтому во многом положение консультативного органа в отношении других государственных структур четко определено. Можно отметить несколько основных направлений в деятельности совещательного органа. Например, формирование политического курса происходит при его непосредственном участии в законотворческой деятельности и в разработке региональных программ развития. Часто члены Общественной палаты имеют право проводить экспертизу региональных законов и законопроектов (в том числе, бюджета), а также правовых актов местного самоуправления. Более того, органы власти могут сами обращаться к консультативному органу для получения экспертной оценки того или иного законопроекта или решения. В некоторых случаях члены совещательного органа наделяются правом законотворческой инициативы (Тульская область). Общественные палаты при этом имеют право предлагать рекомендации по широкому кругу вопросов, которые в некоторых случаях являются обязательными для рассмотрения соответствующими государственными структурами.

Таким образом, совещательные структуры, созданные при органах власти в российских регионах, обладают всем комплексом полномочий, который позволяет говорить о наличии у них «политического статуса»,

свойственного корпоративистскому способу включения групп интересов в процесс принятия решений. Для того чтобы определить, к какой модели корпоративизма относятся консультативные органы, необходимо включить в анализ те показатели, которые характеризуют степень автономии групп интересов в составе корпоративистской системы представительства и уровень конкурентности политического режима в регионе.

Основным показателем «автономии инкорпорированных общественных объединений» является наличие альтернативных источников финансирования в их деятельности. Оценка этого показателя производилась при помощи специально разработанной шкалы:

2 — общественная организация функционирует исключительно за счет негосударственных фондов,

1 — общественная организация реализует свою деятельность за счет государственных и негосударственных средств,

0 — деятельность общественной организации полностью обеспечивается за счет государства.

Для каждого случая оценивалась деятельность тех НКО, которые входят в руководящий состав консультативного органа. При этом вычислялось среднее значение показателя, для того чтобы нивелировать разницу в количестве общественных объединений, входящих в руководство совещательных органов различных регионов.

Степень конкурентности политического режима рассчитывалась по результатам губернаторских выборов, которые проходили незадолго до создания консультативного органа. В вычислениях использовались две формулы: значение эффективного количества кандидатов на губернаторских выборах ($ЭЧК = 1/\Sigma(p_i)^2$, где p_i — доля голосов, отданных за каждого кандидата). Значение коэффициента оценивалось следующим образом: чем больше показатель ЭЧК, тем больше значимых кандидатов принимало участие в выборах, тем, следовательно, выше конкуренция на выборах.

Также использовался коэффициент $GINI$, который позволяет учитывать не только число значимых участников на выборах (то, что фиксирует коэффициент ЭЧК), но и распределение сил между кандидатами. Этот коэффициент я рассчитывала по следующей формуле:

$$GINI = 0,5 \times \Sigma(X_i - Y_i) \times \frac{n}{(n-1)},$$

где X_i — доля голосов, отданных за кандидата; Y_i — ожидаемая доля голосов с учетом количества кандидатов, участвующих в выборах ($Y_i = 1/n$,

где n — количество кандидатов). В формулу вводится дополнительный член $n/(n-1)$, который позволяет в некоторой степени снизить статистическую ошибку вследствие маленького размера выборки. Коэффициент $GINI$ стремится к нулю в случае, когда равенство сил кандидатов на губернаторских выборах равно.

Соотношение этих показателей конкурентности политического режима и автономии НКО будет свидетельствовать о наличии условий для формирования «либеральной» (табл. 1) или «государственной» (табл. 2) модели корпоративизма. Результаты бинарного анализа показывают, что только 17 % случаев (из 26) можно описать при помощи этих двух моделей, основанием для которых являются два показателя: «автономия НКО» и «конкурентность политического режима». К наиболее явным примерам, которые описывают эти модели, можно отнести регионы, перечисленные в табл. 1 и 2.

Таблица 1

Примеры «либеральной модели»

Название региона	Показатель ЭЧК	Показатель GINI	Показатель автономии
Брянская область (1995)	5,7736	0,4278	3
Пензенская область	2,6413	0,6895	3
Тверская область	4,2394	0,5316	0,7
Тульская область	3,0663	0,3891	3

Таблица 2

Примеры «государственной» модели

Название региона	Показатель ЭЧК	Показатель GINI	Показатель автономии
Брянская область (2007)	1,5932	0,6763	0
Кемеровская область	1,1414	0,9287	0
Московская область (2007)	1,4269	0,7990	0,5
Московская область (2005)	1,6465	0,7300	0,5
Республика Мордовия	1,3015	0,8594	0,2
Ростовская область	1,5874	0,6844	0
Тамбовская область	1,8964	0,6547	0

Полученные данные свидетельствуют о том, что в российских регионах можно найти примеры деятельности как «либеральной», так и

«государственной» модели корпоративизма. Это означает, что при определенных условиях консультативные органы могут в большей или меньшей степени отражать интересы входящих в их состав заинтересованных групп. Вместе с тем из полученных результатов можно сделать вывод, что большая часть регионов характеризуется промежуточными моделями, т. е. конкурентный политический режим соотносится с низкой степенью автономии НКО и наоборот. О значимости конкурентности политического режима для относительно самостоятельной деятельности консультативного органа свидетельствуют результаты бинарного анализа.

«Финансовая самостоятельность совещательного органа» оценивалась на основании анализа законодательного регулирования его деятельности. Эта переменная носит бинарный характер:

1 — в региональном бюджете предусмотрена статья расходов на деятельность совещательного органа,

0 — деятельность консультативного органа не финансируется из регионального бюджета.

Показатель корреляции между переменной «финансирование консультативного органа» и степенью конкурентности политического режима составляет 30,9 % для коэффициента эффективного числа кандидатов и 42 % для коэффициента *GINI*. Эти результаты можно интерпретировать следующим образом: чем выше (хотя и не намного) степень конкурентности политического режима, тем выше вероятность относительной финансовой самостоятельности консультативного органа. Интересно, что эта зависимость во многом может также объясняться финансовыми возможностями региона. Результаты статистического анализа показывают, что в 33 % случаев финансирование совещательного органа связано с показателем ВРП. Вместе с тем можно сказать, что степень конкурентности политического режима в одной трети случаев объясняет финансовую независимость совещательного органа.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что конкурентность политического режима и финансовая автономия являются теми факторами, которые являются важными и способствуют большей автономии совещательного органа от региональной элиты. А это, в свою очередь, является залогом успешности в продвижении собственных интересов и влияния на процесс принятия решений. Вместе с тем для подтверждения этих выводов необходимо оценить деятельность совещательных органов, что позволит понять, в какой степени совещательный орган представляет общественные интересы или является каналом государственного влияния на группы интересов.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОРПОРАТИВИЗМ: «ДЛЯ ОБЩЕСТВА ИЛИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВА»?

Для того чтобы оценить результаты деятельности совещательных органов, использовался показатель эффективности. Этот показатель напрямую связан со способностью совещательного органа как структуры, объединяющей представителей различных социальных групп, транслировать общественные требования, трансформируя их в конкретные решения. Таким образом, понятие эффективности ограничивается оценкой принятого решения, исключая его реализацию.

При оценке решений совещательного органа я исходила из того, что они должны были включать в себя конкретные предложения и быть определенным образом оформлены. Что касается содержательной части, то здесь я учитывала, насколько выполнимыми и конкретными являются требования или предложения. Что касается формы, то решения совещательных органов должны быть оформлены таким образом, чтобы их можно было преобразовать в политическое решение. По этим двум основаниям все решения можно разделить на три группы: обращения, предложения или рекомендации и поправки в законопроекты или правительственные программы. Таким образом, использовалась следующая шкала для оценки решений, принятых совещательным органом:

0 — по результатам обсуждения принимаются различного рода обращения к органам власти разного уровня и всем заинтересованным лицам;

1 — по результатам обсуждения сформулированы решения, содержащие предложения органам власти для изменения сложившейся ситуации;

2 — принятые решения содержат результаты деятельности совещательного органа и формализованы в виде законопроектов или поправок, а также в виде разработанных социальных программ или предложений.

Анализ эмпирических случаев показал, что оценка результативности деятельности совещательных органов довольно сильно варьируется — от «0» до «29». Значительная часть совещательных органов, включенных в анализ, представляет собой функционирующие структуры, которые в той или иной степени выполняют функцию артикуляции общественных интересов. Так, в 12 из 26 случаев деятельность консультативных органов была оценена выше среднего. Всего в двух регионах — Республике Мордовия (Общественная палата Республики Мордовия) и Томской области (Общественная палата Томской области) — оценка

эффективности совещательных органов равна «0». В обоих случаях совещательные органы принимали решения, которые имеют общий характер и сводятся к призывам разработать необходимые программы, законопроекты, принять меры и т. д. Наибольшая степень эффективности — «29» отмечена в Томской области (Совет общественных инициатив при Государственной Думе Томской области). Заседания этого совещательного органа в основном посвящены обсуждению поправок к законопроектам, и поэтому подавляющая часть решений — это предложения по внесению изменений в федеральное и региональное законодательство.

Томская область является очень важным эмпирическим случаем, на примере которого можно продемонстрировать общероссийские тенденции. Прежде всего, потому, что есть возможность сравнить деятельность двух совещательных органов, один из которых был создан в 2000 году, еще до начала активных действий федеральных властей по созданию площадок для взаимодействия с группами интересов. Сформированная в 2006 году Общественная палата представляет собой результат общероссийских тенденций. Важно то, что степень конкурентности политического режима осталась на том же уровне. С 1991 года Томскую область возглавляет В.М. Кресс, который был переизбран на свой пост в 1999 и 2003 году. Анализ результатов губернаторских выборов свидетельствует о том, что степень конкурентности политического режима практически не изменилась (табл. 3).

Таблица 3

**Степень конкурентности политического режима
в Томской области (1999–2003)**

Дата выборов	<i>GINI</i>	<i>ЭЧК</i>
19 сентября 1999 года	0,7016	1,80130
21 сентября 2003 года	0,6506	1,93556

Учитывая кардинальную разницу в оценке эффективности двух консультативных органов и стабильность политического режима, можно обратиться к анализу других факторов, которые могли оказать влияние на эффективность деятельности совещательных органов. Прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что Общественная палата, очевидно, была создана на волне общенациональных тенденций по примеру Общественной палаты РФ. Об этом свидетельствует совпадение федерального и регионального закона, регулирующего деятельность консультативного

органа: отсутствие институциональной привязки к органам власти и характерный принцип формирования в три этапа. Напротив, Совет общественных инициатив был создан по каким-то внутренним, региональным причинам. Если обратиться к регрессионному анализу, то можно заметить, что положение совещательного органа в политической системе региона является одним из объясняющих факторов эффективности совещательных органов. Так, наименее эффективными оказываются те структуры, которые занимают нейтральное положение в политической системе региона. А именно эта институциональная характеристика и отличает те случаи, в которых совещательные органы были созданы в 2005–2006 годах по примеру Общественной палаты РФ (см. табл. 8). Таким образом, можно сказать, что пример деятельности Общественной палаты Томской области, демонстрирует общие тенденции. А именно следование общенациональным тенденциям — создание консультативного органа после начала функционирования Общественной палаты РФ негативным образом сказывается на эффективности их деятельности.

Более детально подойти к объяснению влияния этой переменной позволяют результаты регрессионного анализа. Так, корреляция между переменной «положение» и «способ создания» на уровне 58,4 % свидетельствует о том, что участие органов власти в процессе формирования совещательного органа больше в тех случаях, когда консультативный орган не зависит ни от одной из ветвей власти. Самый низкий показатель вмешательства региональных властей наблюдается в том случае, когда совещательный орган создан при парламенте. В этих случаях консультативные органы формируются на добровольной основе, общественные организации должны лишь подать документы о регистрации и соответствующее заявление о вступлении в их состав. За парламентом, вместе с тем, остается роль «регистрационного» органа, который принимает решение о вступлении или исключении организации.

Полученные результаты корреляционного анализа позволяют сделать вывод о взаимосвязи таких институциональных характеристик, как способ формирования совещательного органа и его положение в политической системе. Это означает, что степень вмешательства органов власти в процесс формирования совещательного органа опосредованно влияет на результативность. А именно, чем больше влияние органов власти на процесс формирования совещательного органа, тем больше вероятность того, что он будет занимать маргинальное положение в политической системе, а это, в свою очередь, снижает эффективность его деятельности. Этот тезис подтверждают результаты анализа эмпирических случаев.

В выборке присутствуют только 3 примера деятельности совещательных органов при региональном парламенте: Республика Карелия, а также Самарская и Томская области. Во всех случаях оценка эффективности выше средней.

В гипотезах относительно влияния рассмотренных переменных предполагалось, что положение консультативного органа в политической системе и контроль органов власти над его формированием отражают намерения властей относительно создаваемой структуры. Так, копирование федеративного законодательства и контроль над составом консультативного органа свидетельствуют о следовании общероссийским тенденциям и проправительственному курсу. Это означает отсутствие заинтересованности в создании подобного рода структуры и стремление ограничить доступ к нему нежелательных общественных объединений. Соответственно степень результативности совещательного органа предположительно должна быть низкой, что и подтверждают результаты регрессионного анализа.

Институциональная связь с исполнительной властью может означать как заинтересованность правительства и губернатора в получении «обратной связи» от представителей третьего сектора, так и стремление контролировать деятельность совещательного органа. Учитывая высокую корреляцию между положением совещательного органа и степенью вмешательства региональных властей в процесс формирования, можно в какой-то степени зафиксировать цели создания совещательного органа. Контроль органов власти над составом совещательных органов наряду с их институциональной удаленностью от принятия решений являются показателем того, что органы власти стремятся создать марионеточный орган. Напротив, создание совещательного органа при парламенте в сочетании с отсутствием контроля над представительством НКО свидетельствуют о заинтересованности политической элиты в привлечении групп интересов к процессу принятия решений.

Что касается финансовой составляющей деятельности некоммерческих организаций, то этот показатель также включен в объяснительную схему как значимый фактор. Численность некоммерческих организаций, деятельность которых не зависит от государственного финансирования, очень невелика — в среднем в каждом случае их насчитывается от 1 до 3. Характеризуя их деятельность, можно сказать, что они представляют собой небольшие по составу местные объединения разной направленности, которые находят альтернативные источники финансирования для своих проектов. С одной стороны, это объясняется нежеланием

властей привлекать к участию в принятии решений такие объединения, которые имеют относительно независимую позицию, и использовать консультативный орган в качестве площадки для критики. С другой стороны, относительно независимые некоммерческие объединения считают, что цель таких площадок — снижение протестного потенциала и «покупка» лояльности. Учитывая значительную роль государства в процессе формирования совещательного органа, понятно, почему он состоит главным образом из социально ориентированных, а значит, зависимых от властей, НКО. Интересны данные бинарного анализа, который свидетельствует об отсутствии взаимосвязи между показателем финансовой автономии НКО и переменной, которая описывает степень вмешательства региональных властей в процесс формирования консультативного органа. Показатель корреляции крайне низок (1,55 %). Полученный результат можно объяснить тем, что эта переменная описывает формальные процедуры, так как она оценивается на основе нормативных актов, и не позволяет учитывать реальное влияние властей на состав совещательных органов. Способ формирования совещательного органа, таким образом, не влияет на распределение между слабыми и сильными некоммерческими объединениями в составе консультативного органа.

Согласно выдвинутым гипотезам, эта переменная оценивает потенциал общественных организаций, входящих в руководящий состав консультативного органа, для отстаивания общественных интересов и противостояния бюрократическим тенденциям. Результаты анализа показывают, что этот потенциал во многих случаях чрезвычайно ограничен, а в 12 случаях равен нулю. Несмотря на то что сама по себе эта переменная не объясняет эффективность совещательных органов (результаты корреляции между независимой и зависимой переменной составляют 29,1 %), при благоприятных условиях, таких как заинтересованность властей и финансирование консультативного органа, наличие в руководящем составе относительно независимых НКО способствует повышению результативности деятельности.

Подводя промежуточный итог рассмотренным результатам, можно сказать, что три переменные — финансовая автономия НКО, положение совещательного органа и финансовое обеспечение его деятельности — позволяют объяснить эффективность совещательных органов.

Данные описательной статистики свидетельствуют о том, что в выборке представлены довольно разнообразные регионы с точки зрения политической конкуренции на выборах. При этом большинство совещательных органов было создано в условиях конкурентных политических

режимов, где коэффициент ЭЧК (показатель эффективного числа кандидатов на губернаторских выборах) составляет больше 2. Несмотря на то что корреляция между этой переменной и показателем эффективности равна 3,98 %, можно привести примеры, которые подтверждают выдвинутую гипотезу о зависимости между степенью конкурентности политического режима и результативностью деятельности совещательного органа. Ниже приведены две таблицы. В таблицу 4 включены эмпирические случаи, которые подтверждают гипотезу о том, что чем ниже степень конкурентности регионального политического режима, тем менее эффективна деятельность консультативного органа.

Таблица 4

Влияние конкурентности регионального политического режима на степень эффективности консультативного органа

Название региона	Коэффициент ЭЧК	Показатель эффективности
Кемеровская область	1,1413	5
Липецкая область	1,8012	7
Московская область	1,4268	9
Мурманская область	1,6465	7
Республика Мордовия	1,3015	0
Ростовская область	1,5874	3
Томская область (2006)	1,9355	0

Таблица 5 демонстрирует семь примеров эффективной деятельности совещательного органа в условиях конкурентного политического режима (степень эффективности здесь оценена как высокая так как показатель имеет значение выше среднего).

Показательным примером является Брянская область. В этом регионе с 1995 года функционировала Общественная палата при Главе Администрации Брянской области (Лодкин Ю.Е.), эффективность которой оценена как «13», что выше среднего значения. В 2004 году в регионе сменился губернатор (им стал Денин Н.В.), который инициировал создание Общественной палаты. Деятельность этой палаты оказалась практически неэффективной и оценена как «2». Кроме смены губернатора, эти эмпирические примеры различаются степенью финансовой автономии НКО: в первом случае она оценена как «3», а во втором как «0». Таким образом, этот пример наглядно демонстрирует влияние политических изменений на результативность деятельности консультативного органа.

Таблица 5

Влияние конкурентности политического режима на степень эффективности консультативного органа

Название региона	Коэффициент ЭЧК	Показатель эффективности
Брянская область	5,7736	13
Оренбургская область	2,3350	18
Пензенская область	2,6413	19
Республика Карелия	2,9799	15
Сахалинская область	5,3552	21
Тверская область	4,2394	19
Тульская область	3,0663	14

И наконец, необходимо упомянуть примеры, которые опровергают эту гипотезу. Так, среди эмпирических случаев выделяются 3 примера эффективной деятельности совещательного органа в условиях неконкурентного политического режима (табл. 6).

Таблица 6

Влияние конкурентности политического режима на степень эффективности консультативного органа

Название региона	Коэффициент ЭЧК	Показатель эффективности
Тамбовская область	1,8963	12
Республика Татарстан	1,5589	21
Томская область (2000)	1,8013	29

Эмпирические примеры эффективной деятельности совещательных органов в условиях неконкурентного политического режима и отсутствие значимой корреляции между показателем эффективности и коэффициентом ЭЧК позволяют усомниться в распространенном тезисе, что общественные палаты являются продуктом недемократических политических режимов, которые таким образом стремятся подавить протестный потенциал НКО. Приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что даже в закрытых политических системах консультативные органы могут служить каналом представительства общественных интересов.

Возможно, это объясняется тем, что консультативные органы отличаются от других способов общественного участия (законотворческая инициатива, участие в общественных слушаниях и правительственных рабочих группах), для которых степень конкурентности политического режима является принципиальным условием, чтобы получить доступ к процессу принятия решений. Для таких организаций, которые входят в состав совещательного органа, конкурентность политического режима не является решающей, для того чтобы участвовать в обсуждении проводимого политического курса. Более того, приведенные примеры показывают, что деятельность НКО в составе таких совещательных органов может быть эффективной.

Принимая во внимание выводы, которые были сделаны на основе анализа влияния таких переменных, как положение совещательного органа и год его создания (см. табл. 7 и 8), можно сказать, что заинтересованность региональных властей в результативной деятельности совещательного органа скорее зависит от федеральных тенденций, чем от степени конкурентности регионального политического режима. Это свидетельствует о важности ситуативных, а не системных факторов. Этот вывод подтверждают также результаты бинарного анализа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проведенного анализа, можно сделать следующие выводы. Совещательные органы обладают такими институциональными характеристиками, которые во многих случаях позволяют органам власти определять состав участников, процедуры функционирования и финансовую составляющую. В условиях слабой финансовой самостоятельности НКО и влияния общефедеральных тенденций на создание совещательного органа возможности консультативного органа представлять интересы своих членов резко сокращаются. Иными словами, общероссийская тенденция такова, что консультативные органы превращаются в очередной канал трансляции государственной политики. В случае, когда корпоративная система представительства относительно независима от государственного финансирования и создана по инициативе региональных властей, она может транслировать общественные интересы. Поскольку консультативные органы не обладают серьезным лоббистским потенциалом, то они не могут создавать серьезные препятствия для проведения того или иного политического курса.

Таблица 7

Совещательные органы, созданные до 2005 года

Название	Год создания	Финансирование*	Положение в политической системе региона**
Совет неправительственных организаций при Председателе Законодательного собрания Республики Карелия	2003	—	2
Совет по взаимодействию с общественными организациями при Президенте Республики Удмуртия	2001	—	1
Общественная палата при главе Администрации Брянской области	1997	—	1
Политический консультативный совет при губернаторе Владимирской области	2004	—	1
Мурманское областное общественное собрание	2003	—	0
Общественная палата при Правительстве Пензенской области	2004	—	1
Консультативный совет общественных и политических организаций Ростовской области при Главе Администрации (губернаторе)	2002	—	1
Общественная палата при губернаторе Сахалинской области	2000	—	1
Совет общественности при губернаторе Тверской области	2004	—	1
Совет общественных инициатив при Государственной Думе Томской области	2000	—	2

* Здесь и в таблице 8: «+» — деятельность совещательного органа финансируется из регионального бюджета, «-» — деятельность совещательного органа не финансируется из регионального бюджета.

** Здесь и в таблице 8: 0 — совещательный орган не относится ни к исполнительной, ни к законодательной ветвям власти; 1 — совещательный орган функционирует при исполнительной власти; 2 — совещательный орган создан при законодательной власти.

Таблица 8

Совещательные органы, созданные после 2005 года

Название	Год создания	Финансирование	Положение в политической системе региона
Общественная палата Алтайского края	2005	+	0
Общественная палата Республики Коми	2006	+	0
Общественная палата Республики Мордовия	—//—	+	0
Общественная палата Республики Татарстан	—//—	+	0
Общественная палата Брянской области	2007	—	0
Общественная палата Волгоградской области при Главе Администрации	2005	—	1
Общественная палата Кемеровской области	2006	+	0
Общественная палата Липецкой области	2005	—	0
Общественная палата Московской области	—//—	—	0
Общественная палата Оренбургской области	2006	+	0
Общественная палата при губернаторе Рязанской области	2005	—	1
Общественный совет при Губернской Думе Самарской области	—//—	—	2
Общественная палата Смоленской области	2006	+	0
Общественная палата Тамбовской области	—//—	+	0
Общественная палата Томской области	—//—	—	0
Общественная палата Тульской области	2005	—	0
Общественная палата Челябинской области	2006	—	0
Общественная палата Ульяновской области	—//—	—	0

В условиях, близких к «либеральной» модели, региональные системы представительства интересов способны эффективно артикулировать общественные интересы, что свидетельствует об определенной степени политической модернизации процесса управления. Как показал анализ, новая политика в отношении некоммерческого сектора поощряет такие институциональные условия для совещательных органов, в которых они не могут выступать даже в качестве транслятора общественных требований. Вместе с тем совещательные органы способны поддерживать стабильность политической системы, но не за счет эффективного согласования интересов, а за счет подавления протестных требований.

Кроме того, консультативные органы обладают серьезным мобилизационным потенциалом. Это связано с тем, что в их составе широко представлены социально ориентированные объединения, имеющие серьезную поддержку среди незащищенных социальных групп. Большое значение имеет также доступ к средствам массовой информации, что способствует выполнению роли транслятора поддержки в отношении правящей элиты. Конечно, совещательные органы не могут претендовать на легитимацию политического режима в целом. Но, обладая высоким мобилизационным потенциалом за счет активности социально ориентированных объединений и доступа к средствам массовой информации, такие структуры могут обеспечивать поддержку определенным действиям властей. Особое значение такие каналы представительства интересов приобретают в условиях слабости партийной системы (Wilson, 1983: 106).

Исходя из вышесказанного, можно сделать заключение о том, что совещательные органы выполняют легитимационную функцию, чему способствуют условия формирования «государственной» модели корпоративизма. Поэтому результаты деятельности новых институтов, призванных способствовать развитию общественного диалога и гражданского общества в целом, не позволяют говорить о значительных успехах в продвижении идей политической модернизации. К сожалению, приходится констатировать, что новые институты выполняют (латентные) легитимационные функции и не способны отвечать потребностям в представительстве общественных интересов.

ЛИТЕРАТУРА

- Демидов А. (2007), Управление и социальная политика: рамки участия некоммерческих организаций, *Политэкс*, № 4, с. 149–163.
- Оффе К. (2003), Дилемма одновременности: демократизация и рыночная экономика в восточной Европе, в: Штыков П., Шваниц С. (ред.), *Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей*, СПб., с. 6–22.
- Патнэм Р. (1996), *Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии*, М., Ad Marginem.
- Перегудов С. (1997), Новый российский корпоративизм: демократический или бюрократический? *Полис*, № 2, с. 23–26.
- Baccaro L. (2006), Civil Society Meets the State: Towards Associational Democracy? *Socio-Economic Review*, vol. 4, N 2, p. 185–208.
- Henderson S. (2002), Selling Civil Society: Western Aid and the NGOs Sector in Russia, *Comparative Political Studies*, vol. 35, N 2, p. 139–167.
- Evans A.B. (2006), *The Consolidation of a Corporatist Civil Society in Putin's Russia. Paper presented at the Annual Conference of the Western Association of Slavic Studies and the Western Social Science Association*, Arizona: Phoenix, April 19–22.
- Offe C. (1981), Attribution of Public Status to Interest Groups, in: Berger S. (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*, New York: Cambridge University Press, p. 123–158.
- Richter J. (2009), Putin and the Public Chamber, *Post-Soviet Affairs*, vol. 25, N 1, p. 39–65.
- Rogovski R., Wasserspring L. (1971), *Does Political Development Exist? Corporatism in Old and New Societies*, London: Sage Publication.
- Schmitter Ph. (1974), Still the Century of Corporatism. Social-political Structures in the Iberian World, in: Pike F., Stritch T. (eds.), *The New Corporatism*. London: University of Notre Dame Press, p. 85–131.
- Williamson P. (1989), *Corporatism in Perspective: an Introductory Guide to Corporatist Theory*, London.
- Wilson F. (1983), Review: Interest Groups and Politics in Western Europe: the Neo-Corporatist Approach, *Comparative Politics*, vol. 16, N 1, p. 105–123.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АЭС	—	атомная электростанция
БЮТ	—	Блок Юлии Тимошенко
ВВП	—	валовой внутренний продукт
ВНП	—	валовой национальный продукт
ВРП	—	валовой региональный продукт
ВСТО	—	нефтепровод «Восточная Сибирь — Тихий Океан»
ВЭФ	—	Всемирный экономический форум
ГЭО	—	государственные экономические организации
ДеНаП	—	Демократическая Народная партия
ДЛП	—	Демократическая Левая партия
ДП	—	Демократическая партия
ЕНД	—	партия «Единое национальное движение»
ЕС	—	Европейский союз
ЗНГ	—	партия «За новую Грузию»
КНЕ	—	Комитет национального единства
КОР	—	Комитет общественной самозащиты
КПРФ	—	Коммунистическая партия Российской Федерации
Л.	—	Ленинград
М.	—	Москва
МБРР	—	Московский банк реконструкции и развития
МВФ	—	Международный валютный фонд
МГЮА	—	Московская государственная юридическая академия
НАТО	—	Организация Североатлантического договора
НДК	—	блок «Народное движение Кыргызстана»
НДП	—	Партия националистической демократии
НДР	—	партия «Наш дом — Россия»
НИЭ	—	новая институциональная экономика
НКО	—	некоммерческая организация
НПО	—	научно-производственное объединение
НРП	—	Народно-Республиканская партия
ОАЭ	—	Объединенные Арабские Эмираты
ОЭСР	—	Организация экономического сотрудничества и развития