



А.В.Тарасенко

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ В РЕГИОНАХ РОССИИ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ VS. ФИКТИВНОСТЬ

Факторы эффективности совещательных органов

Стремительное распространение в регионах России консультативных органов нередко рассматривается как пример успешной институциональной инженерии. За последние несколько лет на субнациональном уровне было создано множество общественных палат (ОП), и к настоящему времени их число приблизилось к 70. Возможные результаты реализации столь масштабного проекта представляют не только практический, но и научный интерес, поскольку создание специальных площадок для взаимодействия властных структур с общественностью является одной из составляющих новой политики федерального центра в отношении «третьего сектора».

В научной литературе разворачивающиеся сегодня процессы не находят однозначной оценки. Анализируя принципы формирования, правила функционирования и состав Общественной Палаты РФ, исследователи указывают на двойственную природу подобного рода консультативных органов, подчеркивая, что их развитие может привести как к образованию эффективного механизма «обратной связи», так и к складыванию фиктивной системы представительства, инкорпорированной в структуры власти¹. Однако вопрос о том, что определяет движение в том или ином направлении, пока остается открытым. В настоящей статье я анализирую факторы эффективности ОП на основе сравнения опыта 26 российских регионов.

Теоретической базой исследования служит неокорпоративистский подход, разработанный Филиппом Шмиттером². Отмечая, что системы представительства интересов, созданные или поддерживаемые государством, оказываются во многом зависимы от его организационных и материальных ресурсов, что способствует возникновению устойчивой тенденции к бюрократизации и в конечном счете полному инкорпорированию их в структуры власти, Шмиттер проводит различие между «государственным» корпоративизмом с фиктивными представительными организациями, играющими маргинальную роль в публичной политике и маскирующими неравный доступ к процессу принятия решений, и корпоративизмом «либеральным» («социетальным»)³. Это разделение используется в данной работе для разграничения реально действующих и фиктивных консультативных органов.

¹ Абакумов 2005,
Петров 2006;
Руденко 2006,
Evans 2006;
Richter 2009.

² Schmitter 1974;
Шмиттер 1997.

³ Schmitter 1974:
124.

«Либеральная» модель предполагает определенную степень автономии консультативного органа от государства, что позволяет ему эффективно отстаивать интересы представленных в нем групп. Серьезное вмешательство властей в процесс формирования и функционирования такого органа приводит к формальным и неформальным ограничениям в артикуляции общественных требований и интересов и, как следствие, к становлению «государственной» модели. В соответствии с неокорпоративистским подходом, складывание той или иной модели происходит под воздействием институциональных факторов⁴. В качестве таковых здесь рассматриваются политические и социально-экономические факторы, а также особенности институционального дизайна консультативного органа, отражающие его политический статус.

⁴ См. *Ibid.*: 102.

Согласно Клаусу Оффе, разработавшему концепт политического статуса применительно к корпоративистским системам представительства интересов⁵, политический статус складывается из нескольких параметров:

⁵ *Offe 1981: 139*

- обеспеченность государственными ресурсами;
- степень государственного регулирования круга представленных интересов;
- формальное регулирование внутренних отношений между членами организации и ее представителем в консультативном органе;
- право на участие в формировании и реализации политического курса.

В зависимости от выделенных параметров, оказывающих прямое влияние на способность корпоративистских органов осуществлять свои функции, эти органы могут обладать «позитивным» либо «негативным» политическим статусом⁶. «Позитивный» политический статус данных органов, расширяющий их возможности по представительству интересов, благоприятствует формированию «либеральной» модели корпоративизма, «негативный», сужающий такие возможности, — «государственной».

⁶ *Ibid.*: 139.

Исходя из вышесказанного, можно сформулировать несколько гипотез о влиянии параметров политического статуса на развитие российских ОП.

Поскольку способность консультативного органа осуществлять свои функции во многом зависит от ресурсного обеспечения, финансовая поддержка со стороны государства должна работать на повышение его эффективности. Вместе с тем зависимость членов такого органа от ресурсов государства может обернуться инкорпорацией их в государственные структуры и превращением из защитников интересов «третьего сектора» в проводников интересов государства⁷. В связи с этим можно выдвинуть две гипотезы. Учитывая, что в российских регионах финансирование ОП не подразумевает выплату заработной платы их членам, правомерно предположить, что подобное финансирование создает почву для формирования «либеральной» модели корпоративизма. В свою очередь, наличие среди членов ОП людей, оплачиваемых из

⁷ *Painter 1992: 31.*

государственного бюджета, способствует движению в прямо противоположном направлении, и чем больше членов совещательного органа зависит от государственной поддержки, тем ниже его эффективность.

Очевидно, что существенное влияние на эффективность ОП оказывает их положение в политической системе региона. Ввиду того что институциональная аффилиация с властными органами позволяет сократить неизбежные издержки, связанные с получением информации и доступа к лицам, принимающим решения, можно предположить, что при прочих равных условиях консультативные органы, действующие при органах исполнительной или законодательной власти, будут эффективнее «независимых». В то же время не вызывает сомнений, что данная закономерность действует лишь в случае устойчивости членов ОП к инкорпорации в структуры власти.

Участвуя в формировании ОП, региональные власти стремятся включить в их состав прежде всего лояльно настроенные НКО. Соответственно, по мере усиления контроля властных структур над процессом формирования ОП там должна сокращаться доля организаций, способных отстаивать точку зрения, не совпадающую с точкой зрения властей, а значит, повышаться вероятность развития «государственной» модели.

Что касается двух последних из выделенных Оффе параметров политического статуса, то они едва ли влияют на направление развития ОП. Региональные НКО имеют слишком небольшую членскую базу, чтобы нуждаться в формальном регулировании своих внутренних отношений, а набор полномочий, которыми наделены ОП в различных регионах, практически идентичен.

В соответствии с выдвинутыми гипотезами были выделены следующие независимые переменные:

- источники финансирования ОП;
- степень финансовой автономии НКО, входящих в состав ОП;
- положение ОП в политической системе региона;
- способ формирования ОП.

Чтобы проследить влияние внешних условий на формирование той или иной модели корпоративизма, были протестированы такие факторы, как степень конкурентности регионального политического режима и уровень социально-экономического развития региона. Общее предположение состояло в том, что конкурентный политический режим и высокий уровень социально-экономического развития региона будут способствовать созданию институциональных предпосылок для эффективной деятельности ОП.

Для оценки деятельности совещательных органов мною был разработан индекс эффективности, отражающий способность ОП транслировать общественные требования, преобразуя их в конкретные решения. В соответствии с данным индексом «продукты» деятельности ОП были поделены на три группы, которым были присвоены следующие значения:

- 0 — обращения к органам власти и всем заинтересованным лицам, содержащие пожелания общего характера и расплывчатые формулировки;
- 1 — конкретные предложения по изменению сложившейся ситуации;
- 2 — законопроекты или поправки к законопроектам, предложения в правительственные программы.

Финансовое обеспечение деятельности ОП оценивалось при помощи бинарной переменной. При наличии в региональном бюджете соответствующей статьи расходов показателю присваивалось значение «1», при отсутствии — «0».

При оценке *финансовой автономии организаций*, входящих в состав ОП, учитывалась степень разнообразия источников их финансирования, тем более что данный параметр свидетельствует также о кадровом потенциале организации, а значит — и о ее способности противостоять тенденциям бюрократизации. Оценка производилась на основе анализа финансовой составляющей проектов НКО, занимающих руководящие позиции в ОП:

- 2 — негосударственные источники финансирования;
- 1 — сочетание государственных и негосударственных источников финансирования;
- 0 — государственные источники финансирования.

Значение переменной, описывающей *положение совещательного органа в политической системе региона*, высчитывалось с учетом двух факторов: возможности влияния на процесс принятия решений и угрозы попадания в институциональную зависимость от государства. На первый взгляд, отсутствие аффилиации с органами власти должно бы было указывать на относительную автономию ОП. Однако практика показывает, что подобный институциональный дизайн характерен именно для тех регионов, власти которых стремились наиболее полно воспроизвести федеральную модель. Поэтому «независимое» положение ОП говорит скорее о том, что консультативный орган был создан не в силу внутренней необходимости, но на волне федеральной политики по налаживанию «конструктивного диалога гражданских институтов с государством»⁸ и уступает своим аналогам, действующим при органах власти, не только по ресурсным возможностям, но и по степени автономии.

Создание ОП при исполнительной власти (губернаторе или правительстве) может свидетельствовать как о заинтересованности в «обратной связи», так и о желании курировать новый институт. Вместе с тем возможности влиять на принятие решений у таких ОП выше, чем у «независимых», и, соответственно, они должны превосходить их по степени эффективности. Но в наиболее благоприятном положении находятся ОП, действующие при региональных ассамблеях, также выполняющих функцию представительства интересов и потому более чувствительных к общественным требованиям. Исходя из этих соображений, при оценке положения совещательного органа в политической системе региона я использовала следующую шкалу:

⁸ Абакумов 2005: 14.

- 0 — совещательный орган не относится ни к одной из ветвей власти;
- 1 — совещательный орган действует при исполнительной власти;
- 2 — совещательный орган действует при парламенте.

Способ формирования ОП оценивался в зависимости от меры участия в этом процессе региональных властей. Оценка осуществлялась на основе анализа нормативных документов, регулирующих деятельность консультативного органа:

- 2 — консультативный орган формируется НКО (добровольное участие или выборы);
- 1 — в формировании консультативного органа участвуют как НКО, так и региональные власти;
- 0 — консультативный орган формируется региональными властями.

Независимая переменная *степень конкурентности политического режима* измерялась с помощью индекса эффективного количества кандидатов на губернаторских выборах (ENC) и показателя распределения сил между кандидатами (GINI), которые, в свою очередь, вычислялись по формулам:

$$ENC = 1/\sum(p_i)^2,$$

где p_i — доля голосов, отданных за каждого кандидата, и

$$GINI = 0,5 \times \sum (X_i - Y_i) \times (n/n - 1),$$

где X_i — доля голосов, отданных за кандидата; Y_i — ожидаемая доля голосов с учетом количества кандидатов, участвующих в выборах ($Y_i = 1/n$); n — количество кандидатов. Для оценки использовались данные о результатах губернаторских выборов, проходивших в период измерения эффективности совещательного органа или незадолго до его начала (в большинстве случаев разрыв составлял 2—3 года⁹).

Социально-экономическое развитие региона оценивалось на основе показателя ВРП на душу населения и индекса человеческого развития.

Тестирование гипотез проводилось при помощи бинарного анализа и метода множественной линейной регрессии. В выборку включены 26 эмпирических случаев, то есть чуть менее 40% от всей совокупности. За рамки анализа были выведены регионы, где совещательные органы еще находятся в стадии организационного оформления, а также те, применительно к которым отсутствует информация для оценки выделенных переменных (в частности, ввиду отмены губернаторских выборов для многих регионов оказалось невозможно определить степень конкурентности политического режима).

⁹ Будучи системной характеристикой, степень конкурентности режима вряд ли может кардинально измениться за такой промежуток времени.

Деятельность консультативных органов: возможности и ограничения

Анализ эмпирических случаев показывает, что региональные консультативные органы существенно различаются по степени эффективности (см. *табл. 1*). Выявленный диапазон значений переменной «эффективность деятельности» — от 0 до 29 — свидетельствует о том, что в российских регионах происходит становление как фиктивных, так и

реально действующих консультативных органов. К первому типу относятся, в частности, ОП Республики Мордовия и Томской области (созданы в 2006 г.), ко второму — Совет общественных инициатив при Государственной думе Томской области (создан в 2000 г.) и Общественный совет при Губернской думе Самарской области (создан в 2006 г.) (см. табл. 2).

Таблица 1 Эффективность консультативных органов

Интервал значений	0—29
Среднее значение	11,30769
Стандартное отклонение	7,635544

Таблица 2

<i>Консультативный орган</i>	<i>Результаты деятельности</i>	<i>Оценка эффективности</i>
Общественная палата Республика Мордовия	С июня 2006 по декабрь 2007 г. состоялось 9 заседаний, по итогам которых были приняты резолюции общего характера (например, решение от 20.03.07: «Необходимо наладить диалог с работодателями и повысить роль производственной практики»)	0
Общественная палата Томской области	С ноября 2006 по июнь 2007 г. состоялось 6 заседаний, на которых было принято 8 организационных решений и 5 решений общего характера	0
Общественный совет при Губернской думе Самарской области	С июня 2006 по январь 2007 г. было внесено 9 поправок к федеральным и региональным законам	18
Совет общественных инициатив при Государственной думе Томской области	С октября 2000 по октябрь 2006 г. было внесено 21 предложение и 4 поправки к федеральным и региональным законам	29

Согласно результатам регрессионного анализа, эффективность консультативного органа определяется тремя факторами: положением в политической системе региона, характером финансирования и степенью финансовой автономии организаций-членов. Полученная объяснительная модель описывает 43,9% всех случаев при уровне значимости 5%. Результаты регрессионного анализа приведены в табл. 3.

Содержательно полученные результаты можно интерпретировать следующим образом: институциональная связь с региональными властями, бюджетное финансирование и относительная финансовая само-

Таблица 3	R-квадрат	0,439614	
		<i>Коэффициенты</i>	<i>P- значение</i>
	Y-пересечение	2,704485	0,284045
	Положение совещательного органа	7,351581	0,001514
	Финансирование	8,771903	0,014816
	Финансовая автономия НКО	3,331605	0,021895

стоятельность организаций-членов способствуют повышению эффективности консультативного органа.

Статистический анализ показывает, что контроль государства над представительством интересов соотносится с институциональными возможностями ОП (описательная статистика приведена в *табл. 4, 5*). Степень участия властей в формировании совещательного органа и его положение в политической системе взаимосвязаны (корреляция между переменными «положение» и «способ формирования» составляет 58,4%). Состав «независимых» ОП обычно определяется региональными властями, в то время как консультативные органы, действующие при законодательных ассамблеях, чаще формируются на добровольной основе.

Таблица 4 Способ формирования консультативного органа

Интервал значений	0—2
Среднее значение	1,192308
Стандартное отклонение	0,633671

Таблица 5 Положение консультативного органа в политической системе

Интервал значений	0—2
Среднее значение	0,576923
Стандартное отклонение	0,137819

Как уже говорилось, регрессионный анализ подтвердил позитивное влияние финансовой автономии организаций-членов на эффективность совещательного органа. Однако, согласно данным описательной статистики (см. *табл. 6*), агрегированный показатель автономии НКО очень невысок. В ОП доминируют региональные отделения таких организаций, как Всероссийская общественная организация ветеранов (пенсионеров) войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов, Российский союз молодежи, Российский детский фонд и подобные им объединения. Представительство относительно самостоятельных НКО в составе консультативных органов весьма ограничено. Так, в 12 из 26 рассмотренных случаев показатель финансовой автоно-

Таблица 6 Финансовая автономия НКО

Интервал значений	0—3
Среднее значение	0,600385
Стандартное отклонение	0,958334

мии НКО оказался равен нулю. Такое положение вещей затрудняет развитие в направлении «либеральной» модели корпоративизма.

Получила статистическое подтверждение и гипотеза о положительном влиянии на эффективность ОП государственного финансирования (описательную статистику см. *табл. 7*). И хотя подобная практика стала складываться лишь с 2005 г., 8 из 18 новых общественных палат сейчас финансируются из региональных бюджетов.

Таблица 7 Финансирование консультативного органа

Интервал значений	0—1
Среднее значение	0,269231
Стандартное отклонение	0,452344

В то же время не удалось обнаружить зависимости между эффективностью деятельности совещательного органа и степенью конкурентности регионального политического режима (описательную статистику см. *табл. 8, 9*). Между показателем эффективности и коэффициентами GINI и ENC отсутствует значимая корреляция (для GINI корреляция составляет 19,4%; для ENC — 18,4%). Анализ эмпирических случаев показывает, что ОП могут эффективно действовать и в условиях неконкурентного политического режима (см. *табл. 10*).

Таблица 8 Конкурентность политического режима (GINI)

Интервал значений	0,38906—0,92869
Среднее значение	0,60806115
Стандартное отклонение	0,143513

Таблица 9 Конкурентность политического режима (ENC)

Интервал значений	1,141393—5,79744
Среднее значение	2,856476
Стандартное отклонение	1,435955

Таблица 10

Регион	Коэффициент ENC	Эффективность ОП
Тамбовская область	1,8963	12
Республика Татарстан	1,5589	21
Томская область (2000)	1,8013	29

Не подтвердилась и гипотеза о влиянии на эффективность совещательного органа такого фактора, как уровень социально-экономического развития региона (см. табл. 11).

Таблица 11 ВРП на душу населения

Интервал значений	8206,3—141012,6
Среднее значение	64080,94
Стандартное отклонение	36126,44

* * *

Подводя итоги проведенному анализу, можно высказать предположение, что дальнейшая эволюция консультативных органов будет во многом зависеть от объема и направленности государственного воздействия. Финансовая и административная помощь со стороны государства повышает эффективность ОП лишь в том случае, если ее предоставление не сопряжено с утратой ими автономии, а тем самым — и способности выступать в качестве канала представительства общественных интересов. Эффективность совещательных органов немыслима без поддержки и участия государства, но его участие и поддержка могут в любой момент трансформироваться в институциональные ограничения.

Библиография

- Абакумов** С.А. 2005. *От Гражданского Форума до создания Общественной палаты РФ*. Кн. 4. — М.
- Петров** Н.В. 2006. Общественная палата: для власти или для общества? // *Pro et contra*. Т. 10. № 1.
- Руденко** В.Н. 2006. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // *ПОЛИТЭКС*. № 3.
- Шмиттер** Ф. 1997. Неокорпоратизм // *Полис*. № 2.
- Evans** A.V. 2006. *The Public Chamber in Action: Representation or Coordination?* Paper presented at the American Association for the Advancement of Slavic Studies. — Washington.
- Offe** C. 1981. Attribution of Public Status to Interest Groups // Berger S. (ed.) *Organizing Interests in Western Europe*. — N.Y.
- Painter** M. 1992. Participation and Power // Munro-Clark M. (ed.) *Citizen Participation in Government*. — Sydney.
- Richter** J. 2009. Putin and the Public Chamber // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 25. № 1.
- Schmitter** Ph. 1974. Still the Century of Corporatism. Social-political Structures in the Iberian World // Pike F., Stritch T. (eds.) *The New Corporatism*. — L.