На правах рукописи

ТАРАСЕНКО
Анна Васильевна

Региональные консультативные органы как канал артикуляции общественных интересов в современной России

специальность 23 00 02 - политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

– 3 ДЕК 200
003486721

Научный руководитель –
кандидат политических наук
профессор В Я Гельман

Пермь 2009

Работа выполнена на факультете политических наук и социологии Негосударственного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования «Европейский Университет в Санкт-Петербурге» (Институт)

Научный руководитель	кандидат политических наук, профессор **Гельман Владимир Яковлевич**
Официальные оппоненты	Доктор философских наук, профессор **Морозова Елена Васильевна**
	Кандидат политических наук **Беляева Наталья Михайловна**
Ведущая организация	Санкт-Петербургский филиал Государственного университета - Высшей школы экономики

Защита состоится «11» декабря 2009г в 10-00 часов на заседании Диссертационного совета К 212.189.04 по политическим наукам Пермского государственного университета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Пермского государственного университета

Автореферат разослан «7» ноября 2009 г

Ученый секретарь
Диссертационного совета
к. полит. наук, доцент — И.В. Борисова

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования Последние несколько лет в исследовательской литературе можно наблюдать новый виток дискуссии о роли институтов гражданского общества в политическом процессе Стимулом обращения к этой тематике послужила трансформация политического курса федерального центра в отношении общественного участия в России Речь идет об изменении законодательства, касающегося регистрации и отчетности общественных объединений, возникновение и государственная поддержка проправительственных молодежных движений (молодежное демократическое антифашистское движение «Наши», всероссийская общественная организация «Молодая гвардия Единой России»), а также создание специальных площадок для взаимодействия с органами власти (гражданские форумы и общественные палаты на федеральном и региональном уровне) Все эти институциональные изменения приводят к трансформации сложившейся системы взаимодействия органов власти с представителями некоммерческого сектора, как на федеральном, так и на региональном уровне

Признание за консультативными органами статуса канала общественного участия позволяет им претендовать на определенную степень монополии на представительство общественных интересов Вместе с тем, представительство интересов в консультативных органа серьезно ограничено довольно узким кругом общественных и политических деятелей, а также активистов социально-ориентированных некоммерческих организаций Кроме того, формирование Общественной палаты РФ (ОП РФ) и ее региональных двойников сопровождается распределением бюджетных средств на деятельность некоммерческих организаций и рекрутированием местных общественных активистов в федеральный консультативный орган Так, перераспределение государственного финансирования на осуществление своей деятельности и реализацию социальных программ по результатам общероссийского конкурса между НКО зачастую происходит в пользу членов региональных консультативных органов Во многом поэтому, многие местные НКО стремятся попасть в состав региональных консультативных органов, что дает возможность получить мандат на участие в деятельности ОП РФ Формируя новый состав Общественной палаты РФ (2010 –

2012 гг), из первых 42 членов Президент РФ назначил 6 представителей от региональных общественных палат[1] Рассмотренные тенденции свидетельствует об изменении характера взаимоотношений между государством и представителями российского «третьего» сектора и оказывают серьезное влияние на этот процесс

Особый вклад в изучение указанных тенденций может привнести сравнительный анализ созданных общественных палат и уже существующих консультативных органов на региональном уровне, практика формирования которых была распространена еще в 1990-х годах Исследование условий и причин формирования новых площадок для взаимодействия необходимо для понимания современной специфики взаимодействия органов региональной власти с некоммерческими организациями А именно, важно определить принципы такого взаимодействия и воспроизводимые им эффекты

В исследовательской литературе, анализ и оценка новой политики государства в отношении НКО неразрывно связаны с тезисом об усилении влияния федерального центра на все политические процессы в нашей стране Учитывая неразвитую ресурсную базу российского некоммерческого сектора и слабые горизонтальные связи между общественными объединениями, исследователи определяют совещательные органы как властный мобилизационный механизм, неспособный артикулировать интересы входящих в его состав представителей различных социальных групп Между тем, этот тезис не всегда подтвержден эмпирическими данными Поэтому, возникает необходимость в детальном изучении условий функционирования консультативных органов и оценке их деятельности Таким образом, важной эмпирической задачей данного исследования является изучение и оценка деятельности консультативных органов, сравнительный анализ норм, практик и условий их функционирования в регионах России

Более широкая, теоретическая задача в изучении феномена консультативных органов состоит в том, чтобы найти адекватную концепцию для объяснения причин и тенденций в развитии взаимоотношений между НКО и органами власти Такие особенности современной российской политической системы как слабо развитый «третий» сектор и значительная роль государства в разработке и

[1] Список членов ОП РФ (2010) [Электронный ресурс] URL http //oprf ru/ru/chambermembers/members2010/ (дата обращения 2 10 2009)

реализации политического курса блокируют применение нормативного подхода, который рассматривает некоммерческий сектор в качестве значимого, активного и относительно независимого участника процесса управления В данной работе использовался корпоративистский подход, который позволяет учитывать современные социально-политические реалии Этот подход довольно широко используется для анализа взаимодействия государства с бизнес-структурами в России[2] Вместе с тем, методология изучения взаимодействия государства с некоммерческим сектором с позиций корпоративистского подхода практически отсутствует как в российской, так и в западной политической науке [3] Поэтому, важным вкладом данной диссертационной работы является обоснование применения корпоративисткого подхода для анализа консультативных органов и объяснение принципов их функционирования

Степень научной разработанности проблемы Рост общественной активности в России в 1990-х годах послужил стимулом для обращения исследователей к изучению деятельности некоммерческих организаций, к анализу их природы и условий развития Важной научной задачей стало описание происходящих событий в научных терминах, что сопровождалось широкими научными дискуссиями Таким образом, общественные изменения на постсоветском пространстве стали настоящим вызовом для западных теоретических концептов и методологии изучения гражданского общества В результате, в исследовательской литературе, посвященной анализу групп интересов и их взаимодействию с органами власти, появилось несколько направлений

Значительная часть российских исследований посвящена анализу примеров общественной активности Такие работы представляют собой описание значительного эмпирического материала и попытки сформулировать общие тенденции становления и развития некоммерческого сектора в России[4] Также

[2] Перегудов С П Группы интересов и российское государство М Эдиториал УРСС, 1999, Зудин А Ю Государство и бизнес в посткоммунистической России цикличность и перспективы институционализации / под ред Т И Заславской // Куда идет Россия? Трансформация социальной сферы и социальная политика М , 1998 С 117 - 129

[3] Wilson F Review Interest Groups and Politics in Western Europe the Neo-Corporatist Approach // Comparative Politics 1983 № 1 P 105 – 123

[4] Беляева Н Ю Гражданское общество в диалоге с государством общественные объединения как структуры «функционального представительства» // Представительная власть мониторинг, анализ, информация 1995 № 1 С 50 – 72, Беляева Н Ю Общественные объединения и органы власти правовая основа и опыт взаимодействия М Интерлигал, 1997, Горный М Участие общественных организаций в законодательных инициативах по противодействию коррупции // Предотвращение коррупции в бюджетном

следует упомянуть две монографии С Абакумова, в которой предложена оценка развития системы взаимодействий между органами власти и НКО, которая увенчалась возникновением консультативного органа на федеральном уровне[5]

Большой вклад в понимание особенностей современного российского некоммерческого сектора внесли исследования, посвященные влиянию механизмов распределения финансовых средств со стороны государства и зарубежных фондов в России В связи с этим необходимо упомянуть работы таких западных исследователей как Сара Хендерсон, Томас Каротерс, Ларри Даймонд, Мендельсон и Гленн[6]

В исследовательской литературе отдельно можно выделить работы, в которых представлены попытки концептуализации понятия гражданского общества и попытки его адекватного применения на российском эмпирическом материале Автор книги «Слабость гражданского общества в постсоветской Европе» Марк Ховард анализирует подходы к понятию гражданское общество и возможности его применения к изучению постсоветской реальности[7] В российской исследовательской практике существует целый ряд работ, посвященных развитию данной проблематики Среди них можно назвать работы А А Аузана, Е В Белокуровой, С П Перегудова и др[8]

процессе / под ред Д О Торхова СПб Норма, 2002 С 33 – 69, Авдонин В , Белокурова Е , Голосов Г , Яргомская Н , Звоновский В , Петров Н , Суховольский В Гражданское общество и политические процессы в регионах сборник (Рабочие материалы Московского Центра Карнеги), Выпуск 3, 2005, Гражданское общество в России структуры и сознание / К Г Холодковский (отв ред) М Наука, 1998, Сунгуров А Развитие некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге и России// Гражданское общество в поисках пути / под ред А Сунгурова СПб Норма, 1997 С 90 – 103, Гражданское общество первые шаги / под ред А Сунгурова СПб Норма, 1999, Хлопин А Становление гражданского общества в России институциональная перспектива // Pro et Contra 1997 № 4 С 60 – 76, Ярыгина Т , Шалганова И «Третий» сектор в России // Социальная политика в России, 2 (37), М ЭПИцентр, 1999, Якобсон Л Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством М Вершина, 2008, Мерсиянова И , Якобсон Л Практики филантропии в России вовлеченность и отношение к ним населения М Изд Дом Гос Ун-та – Высшей школы экономики, 2009

[5] Абакумов С Государство и власть противники или партнеры? Книга V М Галерия, 2005, Абакумов С От Гражданского Форума до создания Общественной палаты РФ Книга VI М Галерия, 2005

[6] Henderson S Selling Civil Society Western Aid and the NGOs Sector in Russia. // Comparative Political Studies 2002 № 2 P 139 – 167, Carothers T Aiding Democracy Abroad the Learning Curve Washington, DC Carnegie Endowment for International Peace, 1999, Diamond L Promoting Democracy in the 1990s Actors an Instruments, Issues and Imperatives New York Carnegie Corporation of New York, 1995, Mendelson S E and Glenn J K Democracy Assistance and NGO Strategies in Post-Communist Societies Washington, DC Carnegie Endowement for International Peace, 2000

[7] Howard M Postcommunist Civil Society in Comparative Perspective // Demokratizatsiya (The Journal of Post-Soviet Democratization) 2002 № 2 P 285 - 305

[8] Аузан А А Гражданское общество как альтернативный способ производства благ Рабочие материалы Московского Центра Карнеги Выпуск 2 М , 2005 С 7 – 10 Белокурова Е Концепция гражданского общества в российском прочтении обзор публикаций последних лет // Гражданс и власть проблемы и подходы /под ред Г Михалевой, С Рыженкова СПб Летний сад, 2001, Волков В В Общественность забытая практика гражданского общества // Pro et Contra 1997 № 4 С 77 – 91, Перегудов С П

Особое место в исследовательской литературе занимают работы, в которых представлен анализ взаимосвязи между состоянием гражданского общества и политическим режимом Отталкиваясь от тезиса о взаимосвязи между степенью развитости демократических институтов и уровнем гражданской активности, авторы развивают объяснительные схемы на примере российского эмпирического материала[9] В этой связи необходимо упомянуть исследование российских ученых Е В Белокуровой, М В Ноженко, Д О Торхова и Н Б Яргомской, в котором авторы анализируют модели взаимоотношений между обществом и государством, принимая во внимание взаимосвязь федеральной и региональной политики[10] Кроме того, можно отметить ряд публикаций, которые анализируют тенденции развития взаимодействия НКО с органами власти в России[11]

Отсутствие значительного количества работ, посвященных анализу деятельности совещательных органов, связано с тем, что этот феномен относительно недавно получил широкое распространение в России, а именно, после создания ОП РФ в 2005 году В качестве примера можно назвать работы Альфреда Эванса и Джеймса Рихтера, которые анализируют условия формирования Общественной палаты и определению особенностей ее функционирования[12] Так, Альфред Эванс одним из первых рассматривает

Организованные группы интересов и российское государство смена парадигм // Полис 1994 № 5 С 64 – 74, Перегудов С П Новый российский корпоративизм демократический или бюрократический? // Полис 1997 № 2 С 23 – 26, Хархордин О «Проект Достоевского» // Pro et Contra 1997 № 4 С 38 – 59, Hale H Civil Society From Above? Statist and Liberal Models of State-building in Russia // Demokratizatsiya (The Journal of Post-Soviet Democratization) 2002 № 3 С 306 – 322

[9] Ворожейкина Т Гражданское общество и авторитарная власть Рабочие материалы Московского Центра Карнеги Выпуск 2 М, 2005 С 11 – 18, Сюткина А Место и роль корпоративной системы представительства интересов в процессе принятия решений в современной России // Власть и общество в постсоветской России новые практики и институты Выпуск XII М Московский общественный научный фонд, 1999 С 40 – 128, Петро Н Взлет демократии новгородская модель социальных изменений М Логос, 2004, Eisenstadt S N and Roniger L Patrons, Clients and Friends Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society New York Cambridge University Press, 1994,

[10] Белокурова Е «Третий сектор» и региональные власти // Политическая социология и современная российская политика / под ред Г В Голосова, Е Ю Мелешкиной М Открытое общество С 282 – 304, Белокурова Е, Ноженко М, Торхов Д, Яргомская Н Почему НКО и власти нужны друг другу? Модели взаимодействия в регионах Северо-запада // Публичная политика вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе / под ред М Горного СПб Норма, 2004

[11] Babich B But will the Public Chamber Have Any Teeth? // Russia Profile 2005 № 8 P 7 – 8, Nikitin A, Buchanan J Kremlin's Civic Forum Cooperation or Co-optation for Civil Society in Russia? // Demokratizatsiya (The Journal of Post-Soviet Democratization) 2002 № 2 P 147 – 165, Weigle M On the Road to the Civic Forum State and Civil Society from Yeltsin to Putin // Demokratizatsiya (The Journal of Post-Soviet Democratization) 2002 № 2 P 117 - 146

[12] Evans Alfred B Recent Assessment of Social Organizations in Russia // Demokratizatsiya (The Journal of Post-Soviet Democratization) 2002 № 3 P 322 – 342, Evans Alfred B The Public Chamber in Action Representation or Coordination? Paper presented at the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Washington, D C, November 16 – 19, 2006, Evans Alfred B Recent Assessment of Social Organizations in Russia // Demokratizatsiya (The Journal of Post-Soviet Democratization) 2002 № 3 P 322 – 342, Evans A, Henry L,

Общественную палату РФ в качестве корпоративисткого типа взаимодействия власти с организованными группами интересов Подробный анализ состава Общественной палаты РФ, условий и мотивов ее создания представлен в статье Николая Петрова «Общественная палата для власти или для общества»[13]

Применение корпоративистского подхода к изучению консультативных органов представлено в работах многих авторов Обоснование использования этого теоретического концепта является одной из задач представленного диссертационного проекта, поэтому необходимо отметить работы теоретического характера, на основе которых были выстроены основные гипотезы исследования Ф Шмиттер, Г Лембрух, К Оффе[14] Кроме этого, необходимо назвать несколько исследований, использованных в данной работе и посвященных концептуализации феномена гражданское участие и анализу его роли в управлении Среди них, работы Маргарет Мунро-Кларк и Роберта Патнема[15]

Анализ исследовательской литературы, посвященной проблематике взаимодействия органов власти и НКО, продемонстрировал отсутствие значительного количества работ, посвященных изучению результатов деятельности общественных палат Анализируя условия формирования, правила функционирования и состав Общественной Палаты РФ, исследователи подчеркивают двойственную природу консультативных органов, особый статус которых может привести к созданию механизма «обратной связи» или к инкорпорированию в структуры власти[16] Вместе с тем, исследования не всегда

Sundstrom L Russian Civil Society A Critical Assessment Armonk, New York M E Sharpe, Inc , 2006, Richter J Putin and the Public Chamber // Post-Soviet Affairs 2009 № 1 P 39 – 65

[13] Петров Н Общественная палата для власти или для общества? // Pro et contra 2006 № 1 С 40 – 55,

[14] Шмиттер Ф Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис 1996 № 5 С 16 – 27, Шмиттер Ф Неокорпоратизм // Полис 1997 № 2 С 14 – 22, Cawson A Organized Interests and the State Studies in Meso-Corporatism London, 1985, Offe C Attribution of Public Status to Interest Groups // Organizing Interests in Western Europe /S Berger (ed) New York Cambridge University Press, 1981, Schmitter Ph Still the Century of Corporatism? // The New Corporatism Social-political Structures in the Iberian World / F Pike and T Stritch (eds) London University of Notre Dame Press, 1974 P 85 – 131, Williamson P Corporatism in Perspective an Introductory Guide to Corporatist Theory Sage Publication London, 1989, Wilson F Review Interest Groups and Politics in Western Europe the Neo-Corporatist Approach // Comparative Politics 1983 № 1 P 105 – 123

[15] Citizen Participation in Government / Munro-Clark M (ed) Hale and Iremonger, University of Sydney, 1992, Putnam R Making Democracy Work Princeton University Press, 1994

[16] Абакумов С Государство и власть противники или партнеры? Книга V M Галерия, 2005, Петров Н Общественная палата для власти или для общества? // Pro et contra 2006 Том 10 № 1 С 40 – 55, Руденко В Консультативные общественные советы и особенности организации их деятельности ПОЛИТЭКС политическая экспертиза 2006 № 3 С 143 – 155, Evans A The Public Chamber in Action Representation or Coordination? Paper presented at the American Association for the Advancement of Civic Studies, Washington, D C , November 16 – 19, 2006, Richter J Putin and the Public Chamber // Post-Soviet Affairs 2009 № 1 С 39 – 65

способны предложить объяснение того, при каких условиях развивается тот или иной сценарий При этом важно отметить, что к настоящему времени накопился значительный эмпирический материал о работе консультативных органов в российских регионах, который позволяет провести сравнительный анализ эмпирических случаев с тем, чтобы определить факторы эффективности общественных палат Решению этой исследовательской задачи и посвящена данная работа

Объект исследования - консультативные органы в регионах России, созданные при органах власти и включающие представителей различных групп интересов (в том числе, коммерческие и некоммерческие организации, политические партии, чиновники и другие представители государственных учреждений)

Предмет исследования – факторы эффективности деятельности региональных консультативных органов

Цель диссертационного проекта состоит в том, чтобы найти объяснительную схему для описания и обоснования различий в эффективности деятельности региональных консультативных органов в качестве канала артикуляции общественных интересов

В представленной работе, совещательные органы рассматриваются в качестве особого института, созданного для представительства групп интересов, при активном содействии государства Это позволяет рассматривать их в качестве структур корпоративистского типа Таким образом, данное диссертационное исследование может внести вклад в разработку корпоративного подхода и верифицировать применимость этой теории к анализу консультативных органов

Изучение эффективности таких механизмов как совещательные органы оправдано по нескольким причинам Во-первых, это позволит проанализировать результаты деятельности совещательного органа и понять, какую роль такие структуры могут выполнять в политическом процессе Во-вторых, сравнительный анализ поможет выявить различные сценарии развития общественных палат в российских регионах, отличающихся по уровню социально-экономического и политического развития

В эмпирическую базу исследования не включены примеры деятельности ассоциаций некоммерческих организаций и ресурсных центров, которые созданы общественными организациями и взаимодействуют с органами власти, так как они не отвечают важному основанию – институциональная встроенность во властные структуры региона

Для достижения поставленной цели, исследовательская логика была выстроена по принципу решения следующих взаимосвязанных задач

1 проанализировать и обосновать использование корпоративисткого подхода к изучению совещательных органов в регионах России,

2 сформулировать и обосновать гипотезы о влиянии институциональных, политических и социально-экономических условий на функционирование консультативных органов,

3 проанализировать этапы трансформации политики государства в отношении некоммерческого сектора, выделить основные тенденции и особенности его развития,

4 выявить факторы результативности деятельности консультативных органов и оценить их при помощи статистического анализа данных

Теоретические основы исследования В качестве теоретической основы анализа выступает корпоративистский подход, который описывает принципы функционирования систем представительства интересов, созданных или поддерживаемых государством[17] Изначально, эта концепция была призвана описывать особого рода взаимоотношения между государством и такими ведущими группами интересов как работодатели и профсоюзы, возникших в 60-е годы в развитых индустриальных обществах Вместе с тем, корпоративистские формы взаимоотношений государства с группами интересов были обнаружены не только в национальном масштабе западноевропейских стран, но и на уровне региональных и местных администраций, а также в отдельных сферах политического управления В этом случае, корпоративизм трактуется более широко – в качестве системы политического участия, которые замещают или дополняют такие формы политического представительства интересов как

[17] Шмиттер Ф Неокорпоратизм // Полис 1997 № 2 С 14 – 22, Schmitter Ph Still the Century of Corporatism? / F Pike and T Stritch (eds) // The New Corporatism Social-political Structures in the Iberian World London , 1974 P 85 – 131

политические партии или парламент[18] В данной работе предложен анализ эмпирических примеров деятельности консультативных органов через призму корпоративизма в широкой трактовке этого понятия

Одна из особенностей корпоративистских структур состоит в том, что государство, по сути, наделяет их монополией на представительство интересов в той или иной сфере Кроме того, они созданы государством и зависят от организационных и материальных ресурсов В силу таких институциональных особенностей, корпоративистские системы представительства интересов имеют тенденцию к бюрократизации 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 «социетальная» или «либеральная» (societal corporatism) и «государственная» (state corporatism)[19] Это разделение используется в данной работе для разграничения эффективной и фиктивной деятельности общественных палат

Основанием для выдвижения гипотез служат характеристики политического статуса, которым наделены корпоративистские системы представительства интересов[20] Так, региональные общественные палаты обладают всеми признаками политического статуса, который характерен для корпоративистского типа взаимодействия

1 обеспеченность системы представительства государственными ресурсами,
2 степень государственного регулирования круга представительства интересов,
3 формальное регулирование внутренних отношений между организациями-членами консультативного органа и правительством,

[18] Wilson F Review Interest Groups and Politics in Western Europe the Neo-Corporatist Approach // Comparative Politics 1983 № 1 P 105 – 123
[19] Schmitter Ph Still the Century of Corporatism? / F Pike and T Stritch (eds) // The New Corporatism Social-political Structures in the Iberian World London , 1974 P 124
[20] Offe C Attribution of Public Status to Interest Groups /S Berger (ed) // Organizing Interests in Western Europe New York Cambridge University Press, 1981

4 право ассоциации интересов действовать в юридической системе при формировании и реализации политического курса[21]

Выделенные признаки могут отражать обладание «позитивным» или «негативным» политическим статусом, в зависимости от того, расширяет ли государство возможности для представительства интересов или ограничивает их[22] При оценке того или иного фактора возникают сложности, так как не всегда удается однозначно проинтерпретировать возможное влияние Вместе с тем, основное предположение состоит в том, что большая степень инкорпорирования совещательного органа в структуры власти в сочетании со значительным вмешательством государства в процесс его функционирования приводит к бюрократизации консультативного органа Это, в свою очередь, приводит снижению эффективности его деятельности в качестве канала артикуляции общественных интересов

В частности, концепция политического статуса позволяет выделить основные гипотезы относительно влияния определенных условий на развитие «государственной» или «либеральной» модели корпоративизма Предполагается, что на эффективность общественной палаты оказывают влияние такие факторы как институциональная и ресурсная зависимость совещательных органов и представителей НКО (в совещательном органе) от государства, а также, способ формирования консультативного органа В качестве дополнительных переменных тестировалось влияние таких факторов как степень конкурентности политического режима и социально-экономические показатели развития региона Предположительно, эти факторы должны продемонстрировать влияние (или отсутствие влияния) внешних условий на формирование «либеральной» или «государственной» модели корпоративизма

Важной отличительной чертой «либеральной» модели корпоративизма является особого рода взаимоотношения между группами интересов и их представителями, которые позволяют сохранять определенную степень автономии в формировании внутренней повестки дня В отсутствии такой внутренней автономии, совещательные органы склонны к бюрократизации и сращиванию с

[21] Williamson P Corporatism in Perspective an Introductory Guide to Corporatist Theory Sage Publication London, 1989
[22] Offe C Attribution of Public Status to Interest Groups /S Berger (ed) // Organizing Interests in Western Europe New York Cambridge University Press, 1981, P 139

государственным аппаратом, что влечет за собой снижение возможности для успешного отстаивания общественных интересов Таким образом, «государственная» модель является результатом серьезного вмешательства со стороны властей в процессы формирования консультативных органов при отсутствии возможностей у групп интересов сохранять относительную независимость Выделенные модели, таким образом, задают рамки анализа, а именно, служат основанием для определения зависимой

Таким образом, основополагающее предположение данного исследования состоит в том, что развитие той или иной модели определяет результативность деятельности совещательных органов Исходя из этого, в работе тестируется набор гипотез, характеризующих параметры политического статуса, а также влияние внешних системных условий на эффективность совещательного органа в качестве канала представительства общественных интересов

Методологические основы исследования Исследование построено на сравнительном анализе эмпирических примеров деятельности совещательных органов в регионах России Единицей анализа является пример деятельности консультативного органа, созданного при активном содействии региональных властей, в качестве правовой основы функционирования которого, выступает постановление губернатора, правительства или региональный закон Тестирование гипотез проведено при помощи бинарного анализа и метода множественной линейной регрессии на примере 26 эмпирических случаев Всего в России насчитывается порядка 67 ОП, таким образом, в выборку включено менее половины (39%) всей совокупности случаев Есть несколько ограничений, которые не позволили включить в выборку все существующие примеры деятельности Так, 10 случаев были исключены из анализа, так как совещательные органы проходят стадию организационного оформления и не обладают достаточным количеством материалов о результатах своей деятельности (речь идет об общественных палатах, созданных в 2008 – 2009 годах) В оставшихся случаях доступ к информации для оценки зависимой и независимых переменных был чрезвычайно ограничен Так, для некоторых регионов невозможно посчитать степень конкурентности политического режима, вследствие отмены губернаторских выборов

Несмотря на объективные причины исключения некоторых случаев, в выборке присутствуют регионы, имеющие различные социально-культурные показатели (области и республики), а также регионы, различающиеся по социально-экономическому развитию (варьирование показателя регионального ВВП) Кроме того, эмпирические примеры охватывают значительный временной промежуток Так, были изучены примеры деятельности совещательных органов, которые относятся к разным этапам развития политики в отношении некоммерческого сектора

1 период общественной активности (1990-егоды),
2 первые попытки создать площадку для диалога с общероссийскими общественными объединениями на федеральном уровне (организация Гражданского Форума в 2001 году),
3 современный этап становления системы представительства интересов в рамках совещательных органов на федеральном уровне и в регионах России (создание в 2005 году Общественной палаты РФ)

Таким образом, несмотря на существующие ограничения при формировании выборки, эмпирический материал включает довольно обширную вариацию случаев по многим показателям, что позволяет считать его репрезентативным

Сравнительный анализ случаев, используемый в данной работе, позволяет выявить и протестировать целый набор факторов, которые оказывают влияние эффективность деятельности консультативного органа Включение в анализ эмпирических случаев, относящихся к различным этапам развития политического курса в отношении НКО, позволяет учесть в качестве важных объяснительных факторов, институциональные условия Для сбора и анализа данных использовались как качественные, так и количественные методы Выбор сравнительного метода на большом массиве данных обусловил применение статистических методов анализа

Для применения статистических методов анализа все переменные были трансформированы в числовые показатели Для оценки зависимой переменной *«эффективность совещательного органа»* и независимой переменной *«автономия НКО в руководящем составе консультативного органа»*, были разработаны специальные индексы Для оценки эффективности, все решения были разделены на

три группы обращения, рекомендации и поправки в законопроект или предложения по разработке или изменении правительственных программ Эмпирически подтверждено, что менее весомые обращения всегда совпадают с отсутствием конкретных предложений в адрес проводимой политики Вместе с тем, рекомендации, а тем более поправки к законодательным актам всегда отражают позицию НКО и отражают их конкретные требования Суммарная оценка решений, принятых за определенный срок и является числовым выражением эффективности деятельности совещательного органа

Такой фактор как *показатель автономии общественных организаций*, входящих в руководящий состав совещательного органа, рассчитывался на основе анализа финансовых источников ее деятельности Индекс автономии варьируется в зависимости от того, насколько организация зависит от финансирования со стороны органов власти И, таким образом, позволяет в некоторой степени учитывать самостоятельность представителя от НКО в процессе принятия решений В статистическом анализе использовалось среднее значение автономии НКО

Переменная *«способ формирования совещательного органа»* оценивалась в зависимости от участия региональных властей в процессе формирования совещательного органа *Положение совещательного органа в политической системе* определялось в зависимости от той или иной институциональной аффилиации с органами региональной власти Переменная финансирование совещательного органа представляет собой бинарный показатель *Степень конкурентности политического режима* измерялась на основании анализа электоральной статистики при помощи индекса эффективного количества кандидатов на губернаторских выборах (ENC) и показателя распределения сил между кандидатами (GINI)

Таким образом, преобразование переменных в количественные показатели позволило включить в анализ значительное количество эмпирических случаев и применить статистический анализ данных Тестирование гипотез проведено при помощи бинарного анализа и метода множественной линейной регрессии

Эмпирическая база исследования Источниками эмпирических данных служат нормативные документы, которые определяют институциональное

оформление, процесс формирования и функционирования консультативного органа (региональные законы и постановления губернатора или правительства об Общественных палатах) Внутренние документы, регулирующие деятельность совещательного органа положения и уставы Для оценки эффективности использовался анализ результатов деятельности совещательных органов, а именно, официальных решений, принятых на заседаниях Эта информация находится в открытом доступе на Интернет-сайтах консультативных органов Кроме того, для получения недостающей информации использовались телефонные интервью и переписка с представителями совещательного органа в регионах

Измерение конкурентности политического режима проведено при помощи анализа данных о результатах губернаторских выборов Таким образом, источником информации для оценки этой независимой переменной является региональная электоральная статистика

Для оценки руководящего состава и финансовой автономии некоммерческих организаций был проведен анализ состава консультативного органа и изучение деятельности объединений, входящих в руководящий состав Источником данных о деятельности НКО служили Интернет ресурсы, а также переписка с представителями некоммерческого сектора в регионе Таким образом, эмпирическая база исследований составляет нормативные положения, регламентирующие деятельность совещательных органов, и данные о практически реализованных процедурах

Научная новизна исследования определяется актуальностью поставленной научной проблемы и новизной полученных результатов

1 проведен анализ теоретических подходов к изучению взаимодействия органов власти и организаций некоммерческого сектора,

2 адаптированы модели корпоративизма и концепция политического статуса для выявления условий эффективности совещательных органов,

3 разработаны индексы измерения эффективности консультативных органов и относительной финансово автономии некоммерческих организаций,

4 доказано влияние таких институциональных факторов как бюджетное финансирование и положение совещательного органа в политической системе на эффективность деятельности совещательного органа в качестве канала представительства интересов,

5 выявлено влияние финансовой автономии НКО на эффективность системы представительства общественных интересов в рамках консультативных органов,

6 доказан неоднозначный характер влияния политического курса федерального центра в отношении некоммерческого сектора для становления системы взаимодействия региональных властей с некоммерческими организациями

Положения, выносимые на защиту

1) Проведенное в рамках данной диссертационной работы сравнительное исследование через призму корпоративистского подхода показало применимость этой теории к изучению российских совещательных органов в регионах России Так, общественные палаты наделены всеми признаками политического статуса, которые характерны для корпоративистских форм взаимодействия зависимость от финансовых и административных ресурсов государства и влияние органов власти на состав и функционирование ОП Корпоративизм позволяет учитывать, что развитие совещательных органов может сопровождаться формированием фиктивных институтов («государственная» модель корпоративизма) или значимых структур в политическом процессе («либеральная» модель) Изученный эмпирический материал свидетельствует о том, что большинство региональных общественных палат в той или иной степени осуществляют представительство интересов, поэтому их нельзя однозначно отнести к той или иной модели Вместе с тем, использование концепта политического статуса позволило выделить несколько факторов, которые способствуют формированию характерных черт той или иной модели

2) По результатам статистического анализа была подтверждена гипотеза о влиянии характеристик политического статуса на эффективность деятельности совещательного органа Создание таких совещательных органов, которые лишены бюджетного финансирования и особого статуса при органах власти, свидетельствует о существовании такого политического статуса, который не расширяет, а ограничивает возможности консультативного органа Так, наиболее эффективными оказываются такие совещательные органы, которые созданы при органах власти (при парламенте или при правительстве) и наделены бюджетным финансированием Очевидно, что институциональная привязка к органам власти снижает издержки для участия в процессе принятия политических решений Финансирование деятельности совещательного органа, которое подразумевает покрытие административных расходов из средств регионального бюджета, способствует более эффективной деятельности ОП При условии, что в состав руководящих органов общественной палаты входят относительно независимые НКО

3) Статистический анализ данных позволяет сделать выводы об отсутствии значимости таких политических факторов как степень конкурентности политического режима для эффективности консультативного органа Анализ показывает, что эффективные совещательные органы могут функционировать и в условиях неконкурентных политических режимов Это связано с тем, что такие определяющие факторы эффективности как процедуры формирование и функционирования совещательного органа определяются в зависимости от федеральных тенденций Этот тезис подтверждается эмпирическими данными о копировании норм федерального законодательства «Об Общественной палате РФ» на региональном уровне В результате, в российских регионах широкое распространение получил такой институциональный дизайн общественных палат, который поощряет контроль над представительством интересов в совещательных органах, финансирование его деятельности и отсутствие особого статуса при органах власти Эти тенденции оказывают неоднозначное влияние на

эффективность деятельности совещательных органов Вместе с тем, стоит отметить, что создаваемые консультативные органы обладают ограниченными возможностями для отстаивания интересов представителей «третьего» сектора

4) Проведенный анализ свидетельствует о том, что корпоративистский подход и концепция политического статуса могут только частично объяснять эффективность деятельности совещательных органов Так, корпоративистский подход не позволяет учитывать серьезное влияние политики федерального центра на изменение регионального политического курса в отношении некоммерческого сектора Этот фактор оказывается таким системным условием, который и определяет институциональный дизайн совещательного органа, так как процедуры функционирования консультативного органа во многом определяются федеральными тенденциями, а именно, созданием Общественной палаты РФ
5) Полученные результаты эмпирического исследований позволяют описать сложную природу совещательных органов, эффективность которых не мыслима без государственной поддержки и участия Вместе с тем, как показывает изучение примеров деятельности совещательных органов в российских регионах, объем и направленность государственного участия может довольно легко трансформировать широкие возможности для участия в процессе принятия решений в серьезные институциональные ограничения

Научная значимость исследования Данная работа вносит вклад в осмысление и оценку консультативных органов в качестве каналов представительства общественных интересов Полученные результаты свидетельствуют о применимости корпоративисткого подхода к анализу региональных общественных палат В частности, работа вносит вклад в развитие методологии изучения механизмов взаимодействия государства с представителями некоммерческого сектора Кроме того, работа позволила расширить эмпирическую базу анализа корпоративистской теории и позволяет выстроить взаимосвязь между системными и ситуативными факторами, которые оказываются значимыми для

эффективности совещательных органов Таким образом, результаты исследования могут быть апробированы на другом эмпирическом материале и стать основой для развития концепции корпоративизма применительно к анализу взаимодействия с некоммерческими организациями на российском опыте

Практическая значимость исследования Порядок взаимодействия органов власти с группами интересов, во многом, определяет эффективность государственного управления Поэтому, изучение условий развития совещательных органов и выводы о факторах результативности консультативных органов могут быть полезными для улучшения условий функционирования совещательных органов А, впоследствии, возможно и для усовершенствования процесса принятия и реализации политических решений в российских регионах

Апробация результатов исследования Основные результаты исследования были представлены автором в ходе общественных слушаний «Эмпирические исследования гражданского общества», организованных Общественной Палатой РФ при подготовке доклада о развитии гражданского общества в России (Москва, 25 сентября 2009 г) Теоретические и методологические положения диссертационного исследования обсуждались на студенческих семинарах и конференциях

1 аспирантский семинар факультета Социологии университета Хельсинки в рамках образовательного проекта «Осмысление европейского управления в Северо-западных регионах России (UNEGO)» (стажировка в Алексантери Институте в период с января по апрель 2007 года),

2 летняя школа «Привлечение граждан к процессу принятия решений» (июль 2007 года, Факультет политических наук, Университет Турина, Италия),

3 аспирантский семинар факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге

По теме диссертационного исследования автором опубликованы 4 работы, которые отражают основные результаты эмпирического исследования

Структура диссертации Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложения с таблицами, демонстрирующие результаты статистического анализа данных

II. Содержание диссертационной работы

Введение диссертационной работы посвящено обоснованию актуальности выбранной темы, описанию теоретических и методологических основ исследования, постановке цели и основных исследовательских задач

Первая глава *«Корпоративизм как способ представительства интересов модели и их эффекты»* представляет собой теоретическую часть и состоит из двух параграфов Первый параграф *«Совещательные органы как канал представительства интересов плюрализм или корпоративизм»* посвящен анализу плюралистической и корпоративистской концепциям представительства интересам и обоснованию выбора корпоративизма в качестве теоретической основы исследования Основанием для выбора данной концепции являются характерные особенности взаимоотношений между органами власти и представителями некоммерческого сектора в рамках совещательных органов А именно, значительная роль государства в формировании состава ОП и обеспечении финансовыми и административными ресурсами деятельность консультативного органа

Второй параграф «*Роль совещательных органов в процессе принятия политических решений (индекс эффективности)»* посвящен подробному анализу двух моделей корпоративизма и обоснованию выдвинутых гипотез Так, сделаны выводы о взаимосвязи между «либеральной» и «государственной» моделями корпоративизма и эффективностью (или неэффективностью) деятельности совещательного органа Гипотезы сформулированы на основании использования концепта политического статуса, особенности которого присущи корпоративистским системам представительства интересов и совещательным органам В качестве основных гипотез тестировались предположения о том, что эффективность ОП зависит от институциональной и ресурсной зависимости от государства В качестве дополнительных переменных сделаны предположения о влиянии таких факторов как степень конкурентности политического режима и

социально-экономические показатели развития региона Эти факторы должны были выявить влияние внешних условий на формирование той или иной модели корпоративизма

Вторая глава *«Условия развития некоммерческого сектора в России этапы и долгосрочные эффекты»,* состоящая из двух параграфов, представляет собой анализ основных этапов развития политического курса в отношении некоммерческого сектора в России с середины 1990-х годов по 2005 год В центре внимания этой главы – особенности политики государства в отношении некоммерческого сектора, а также принципы их взаимодействия Первый параграф *«Развитие некоммерческого сектора в России в контексте трансформации политического режима в 1990-е годы»* описывает особенности становления «третьего» сектора в России В качестве основных факторов развития НКО были выделены принятие нормативных актов определяющих деятельность общественных организаций на региональном уровне, финансирование деятельности НКО из иностранных фондов в некоторых российских регионах, сложившиеся механизмы взаимодействия между региональными властями и некоммерческими организациями Второй параграф *«Государственная политика в отношении некоммерческого сектора в 2000-х годах как фактор развития совещательных органов»* показывает как изменение федерального законодательства в отношении некоммерческого сектора и создание ОП РФ оказывает влияние на формирование особого рода взаимоотношений между властью и НКО на региональном уровне

Полученные выводы позволяют определить характерные черты двух этапов развития взаимоотношений между «третьим» сектором и органами власти до 2005 года и после 2005 года В качестве определяющего фактора было выявлено значение федерального политического курса в отношении некоммерческого сектора в целом, что повлияло на развитие консультативных органов в российских регионах Кроме того, выявлены особенности российского «третьего» сектора, финансовая составляющая которого серьезным образом отражается на стратегиях взаимодействия с органами власти, в том числе, в рамках совещательных органов На основании проведенного анализа сделаны предположения о возможном

влиянии политических условий, а также характеристик некоммерческих организаций для эффективности консультативных органов

Третья глава называется *«Факторы эффективности совещательных органов в регионах России»* и посвящена методологическим основам, а также анализу результатов проведенного эмпирического исследования В первом параграфе *«Характеристика моделей корпоративизма применительно к анализу деятельности совещательных органов»* представлены характерные особенности «государственной» и «либеральной» моделей корпоративизма и проецирование возможных эффектов развития той или иной модели на деятельность совещательных органов На этом основании сформулированы основные гипотезы Второй параграф *«Модели корпоративизма в различных политических, социально-экономических и институциональных условиях»* описывает влияние различных факторов на формирование той или иной модели корпоративизма Также в параграфе подробно описана методология анализа, а именно, представлены шкалы при помощи которых оценивались зависимая и независимые переменные Третий параграф – *«Институциональные условия в качестве определяющих факторов эффективности совещательных органов»* описывает характеристику изученного эмпирического материала Так, представлен анализ и оценка эффективности деятельности четырех ОП в качестве примера Приведен анализ состава совещательных органов и сделаны выводы об активном участии социально-ориентированных НКО в их деятельности Также в этом параграфе рассмотрены результаты эмпирического исследования, представлена регрессионная модель, показывающая влияние процедурных факторов на эффективность совещательного органа и проведена интерпретация полученных результатов с точки зрения выдвинутых гипотез

В заключении подведены итоги проделанной работы и сделаны выводы о решении исследовательской проблемы, в подтверждении чего приведено описание решенных задач

По теме диссертационного исследования автором опубликовано 6 научных статей, в т ч в двух изданиях, рецензируемых ВАК РФ

1 *Тарасенко А В* Роль совещательных органов в политических системах со слабым парламентом Европейский Союз и Россия // ПОЛИТЭКС Политическая экспертиза - 2007 - № 4 - С 87-98 (0,8 п л)

2 *Тарасенко А* В Представительство интересов в региональных консультативных органах // Вестник Пермского университета Серия «Политология» – 2007 - № 3 (7) (0,4 п л)

3 *Тарасенко А В* Причины возникновения консультативных органов в регионах России (на примере Новгородской области, Мурманской области и Республики Карелия) [Электронный ресурс] URL http //www kogita ru/analitka/issledovaniya/anna-tarasenko-prichiny-voznikoveniya-konsultativnyh-organov-v-regionah-rossii-na-primere-novgorodskoi-oblasti-murmanskoi-oblasti-i-respubliki-kareliya (0,4 п л)

Тарасенко А В Общественные ли палаты? [Электронный ресурс] URL http //www kogita ru/analitka/issledovaniya/obschestvennye-li-palaty (0,4 п л)

4 *Тарасенко А В* Инкорпорирование групп интересов в процесс принятия решений как фактор модернизации в России [Препринт М-05/09] СПб Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2009 (1,2 п л)

5 *Tarasenko A V* The consultative bodies' activity in Poland and Russia real vs illusory effectiveness [Электронный ресурс] URL (*http //www isp org pl/?v=page&id=108&c=2&ln=eng*) (0,6 п л)

6 *Tarasenko A V* Role of Consultative Bodies in the Policy-Making Process Cases of Russia and the European Union // European Politics and Society Studies of Young Russian Scholars / E Belokurova (ed) - St Petersburg Intersocis, 2009 (forthcoming) (0,9 п л)