



ЕВРОПЕЙСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

**Анна Тарасенко**

Инкорпорирование  
групп интересов  
в процесс принятия решений  
как фактор модернизации  
в России

Препринт М-05/09

**Центр исследований  
модернизации**



Санкт-Петербург  
2009

УДК 323.21  
ББК 66.3(2Рос)  
Т19

**Тарасенко А. В.**

**Т19 Инкорпорирование групп интересов в процесс принятия решений как фактор модернизации в России / Анна Тарасенко: Препринт М-05/09. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2009. — 24 с. — (Серия препринтов; М-05/09; Центр исследований модернизации).**

Наравне с такими системными характеристиками, как политический режим, социальное расслоение и экономические процессы, важное значение в политической науке приобретает изучение групп интересов. Это связано с повсеместным проникновением заинтересованных групп в политический процесс и их влиянием на развитие общества. В центре внимания данной статьи находятся современные российские тенденции во взаимоотношениях между государством и такими группами интересов как некоммерческие организации. В качестве основной гипотезы тестируется тезис о влиянии корпоративистской системы представительства интересов на процесс управления и эффекты, которые она может воспроизводить в период реформ.

*Информация об авторе:* Тарасенко Анна Васильевна — магистр политологии Европейского университета в Санкт-Петербурге, стипендиат Центра исследований модернизации (ЕУСПб); atarassenko@eu.spb.ru.

Становление современного государства характеризуется такими качественными изменениями, которые сами в дальнейшем становятся факторами, определяющими характер этого развития. Так, усложнение общественных процессов сопровождается дифференциацией интересов в государственном, коммерческом и некоммерческом секторах. Дальнейшее углубление этих тенденций и институциональное оформление различных заинтересованных групп приводят к тому, что сегодня процесс управления и принятия решений невозможно представить без лоббистской активности. Появившиеся в результате модернизационных процессов группы интересов начинают сами оказывать влияние на развитие общества: их характерные особенности, положение в политической системе и взаимоотношения с государством оказывают влияние на изменение и реализацию политического курса в целом.

В центре внимания данной статьи находятся современные тенденции во взаимоотношениях между государством и такими группами интересов, как некоммерческие организации. В качестве отправной точки служит общепринятый тезис о том, что «чем лучше политическое устройство представляет интересы организованных групп, тем хуже для экономики и общества в целом (в частности, чем выше активность групп интересов, тем ниже темпы экономического роста)» (Заостровцев, 2008: 104). Таким образом, анализ особенностей современной системы представительства интересов позволит понять их роль в процессе модернизации России. Задача анализа — понять, как устроен процесс согласования интересов между государственными структурами и группами интересов (прежде всего, НКО), для того чтобы охарактеризовать их роль в процессе управления и оценить их вклад в модернизационные процессы.

## Корпоративизм и модернизация общества

Современные тенденции во взаимоотношениях органов власти с группами интересов характеризуются исследователями как становление корпоративистской системы взаимодействия. Это относится в равной степени к коммерческому и некоммерческому сектору (Перегудов, 1994; Перегудов, 1997). Ярким проявлением этих тенденций является создание различного рода консультативных органов: промышленных палат (например, Торгово-промышленная палата РФ) и общественных палат (например, Общественная палата РФ) на федеральном и региональном уровнях.

Этот особый тип сотрудничества с представителями заинтересованных групп наделен такими чертами, как контроль государства над представительством интересов и зависимость ассоциаций интересов от ресурсов государства, а также непрозрачный характер взаимоотношений. Несомненно, это имеет определенные последствия для процесса управления: воспроизводство поддержки проводимого в жизнь политического курса и его адекватной реализации.

Если обратиться к рассмотрению факторов, которые способствуют модернизации общества, то среди них можно обнаружить те, которые напрямую связаны с отличительными особенностями системы управления и роли заинтересованных групп:

— степень централизации государственной власти и возможности доведения до конкретных мест решений, принимаемых реформаторами в рамках осуществления модернизационной политики;

— степень легитимности элиты, стремящейся к модернизации (Травин, Марганя, 2004: 82).

Попытаемся операционализировать выделенные факторы. Так, степень централизации государственной власти, наравне с такими системными характеристиками, как подотчетность и зависимость субнационального уровня власти от федерального центра, может проявляться в контроле над ведущими группами интересов. Речь здесь идет о том, обладает ли государство достаточными ресурсами (в виде общественной поддержки и степени управляемости) и имеет ли возможности использовать их для того, чтобы реализовывать определенный, в том числе реформаторский, политический курс. Что касается легитимности, то она напрямую связана с общественной поддержкой, транслятором которой зачастую выступают общественные объединения. Таким образом, для эффективной реализации реформ необходимо, чтобы государство могло осуществлять контроль над деятельностью ведущих заинтересованных групп и, вместе с тем, создавать условия, при которых эти группы воспроизводили бы определенную степень поддержки, так как легитимность власти подвергается серьезным испытаниям в условиях реформирования.

В исследовательской литературе, посвященной эффектам корпоративизма в системе управления, выделяют две основные функции, которые воспроизводит такой способ представительства интересов: управляемость и стабильность. Эти эффекты, вместе с тем, значительно зависят от той модели корпоративизма, которая сформировалась в политической системе: «государственный корпоративизм» и «либеральный корпоративизм».

**Управляемость** достигается посредством систематического согласования государственных намерений и потребностей интересов групп, так как органы власти стремятся привлечь «активное согласие целевой группы для адекватной реализации политического курса» (Lehmbruch, 1991: 130; Standford, 2006: 222). Для заинтересованных групп это означает возможность «смягчить» формулируемый органами власти политический курс; таким образом, достигается баланс между правительственным курсом и потребностями групп интересов, что, несомненно, способствует реализации адекватных политических решений. Ярким примером либеральной модели корпоративизма является Австрия, Швеция, Нидерланды, Дания (Перегудов, 1999: 35). В Европейском Союзе эффективно применяется инкорпорирование групп интересов для обеспечения консенсуса между коммерческим и некоммерческим сектором по поводу принимаемых на общеевропейском уровне решений. Согласование позиций происходит в Европейском Экономическом и Социальном Комитете, который по сути является корпоративистской системой представительства интересов, куда входят национальные ассоциации бизнеса, профсоюзы и организации третьего сектора.

Важно отметить, что выводы о повышении управляемости системы в основном были сделаны на основе анализа корпоративистской системы взаимодействия в сфере налоговой политики. Исследовательский фокус в основном был сосредоточен на изучении такого корпоративистского феномена, как трипартизм (система взаимодействия государства, профсоюзов и промышленных предприятий). Результаты анализа показывают, что координация интересов исполнительной власти и бизнес структур позволяет достичь компромисса, который чрезвычайно важен для государства, так как эффективность налоговой политики определяет способность политической системы обеспечивать себя ресурсами, необходимыми для функционирования. Таким образом, заинтересованность государства в достижении компромисса является серьезным стимулом для создания корпоративистской системы взаимодействия.

Несмотря на то что объектом данного анализа являются особые группы интересов — некоммерческие организации, которые не обладают такими серьезными финансовыми ресурсами, как коммерческие ассоциации интересов, здесь работает другая мотивация, которая способствует заинтересованности правящей элиты во взаимодействии. Значительную часть организаций,

с которыми сотрудничают органы власти, представляют собой социально-ориентированные объединения, к которым относятся региональные отделения таких организаций, как Всероссийская общественная организация ветеранов (пенсионеров) войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов, «Российский Союз Молодежи», «Российский детский фонд» и другие. Важными отличительными чертами таких объединений являются массовое членство и зависимость от ресурсов государства. Поэтому при определенной политике в отношении этих организаций, они могут стать серьезным мобилизационным потенциалом, который становится важным ресурсом для политической элиты, стремящейся реализовать ряд прогрессивных социально-экономических реформ. В условиях слабости партийной системы, которая в развитых странах осуществляет функцию политической мобилизации, в России создаются специальные каналы (консультативные органы) для институционализации массовой поддержки.

Второй эффект, который воспроизводит корпоративизм, — это **стабильность политической системы**. Но достижение этого эффекта зависит от того, насколько учтены интересы определенных групп. И это уже во многом зависит от того, какая модель корпоративизма сложилась в политической системе. В условиях «либеральной модели» привлечение заинтересованных групп к процессу принятия решений позволяет уже на стадии их разработки учитывать многочисленные интересы. Это свидетельствует о том, что корпоративистская система эффективна в качестве канала представительства интересов. Для политической элиты это означает ограничение возможностей для изменения политического курса и проведения реформ, так как влияние на формирование повестки дня со стороны групп интересов очень высоко.

«Государственная модель» корпоративизма скорее способствует навязыванию сформулированного ею политического курса. Государство здесь играет ключевую роль в создании корпоративистских систем представительства интересов, что приводит к усилению зависимости всех участников от властных структур и «оторванности» от тех социальных групп, чьи интересы они представляют. Инкорпорированные группы интересов становятся скорее проводниками государственной политики, чем представителями определенных социальных групп.<sup>1</sup> Поскольку такая модель в большей степени способствует легитимации политического курса, а не согласованию интересов, то проведение реформ в условиях этой модели может быть более успешным. Таким образом, эти теоретические предпосылки о влиянии модели корпоративизма на систему управления являются основными гипотезами, которые тестируются в данной работе.

---

<sup>1</sup> Об эффектах бюрократизации корпоративистской системы представительства интересов см.: Schmitter, 1974: 124; Wilson, 1983: 117; Williamson, 1989: 81.

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. Прежде всего, анализ призван оценить два основных эффекта, которые воспроизводят совещательные органы:

- реализацию функции представительства интересов;
- легитимацию политического курса.

### **Совещательные органы как структуры корпоративистского типа**

Практика создания и широкого распространения совещательных органов в регионах России неразрывно связана с изменением политики государства в отношении некоммерческого сектора. Одним из результатов новой политики является 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: парламент и средства 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 силы, поддерживающей государство и формирующей необходимую поддержку проводимого политического курса. Это стало возможным благодаря проведению в жизнь таких целенаправленных мер, как формирование системы иерархически упорядоченных консультативных органов, усиление финансовой поддержки НКО со стороны государства, создание административных барьеров для регистрации общественных объединений и внедрение механизма контроля над финансовой деятельностью НКО. В условиях отсутствия систематической поддержки НКО со стороны бизнес-структур и постепенного сокращения возможностей для реализации проектов за счет иностранных фондов, государственная поддержка является, по сути, единственным источником финансирования. В этих условиях создание консультативного органа приводит к возникновению опреде-

ленного рода монополии на представительство интересов и существенному сужению круга реципиентов финансовой поддержки. Усиление роли государства во взаимоотношениях с НКО является, по сути, одним из признаков создания корпоративистской системы представительства интересов.

Чтобы операционализировать (зафиксировать) наличие корпоративистских отношений между органами власти и группами интересов в динамике, в работе используется концепция политического статуса, разработанного К. Оффе (см.: Williamson, 1989: 85). Понимание неокорпоративизма этим автором также несколько отличается от шмиттеровской концепции. Так, Оффе определяет его как систему политического участия, где права граждан на участие в политическом процессе делегируется лидерам централизованных групп (Wilson, 1983: 106). Неокорпоративистские структуры в данной трактовке замещают или дополняют такие формы представительства интересов как политические партии и парламент. Характеризуя политический статус представительных органов можно оценить ту или иную степень включенности групп интересов в структуры органов власти, что позволяет зафиксировать наличие корпоративистского типа взаимодействия в динамике. 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 действовать в юридической системе при формировании и реализации политического курса.

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, Республика Удмуртия) 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 (Тулская область). Широко распространенная практика реализации различных проектов под эгидой совещательного органа свидетельствует о финансовой



зависимости её 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 (Вассаго, 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 варьируется 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 любая общественная организация может войти в состав совещательного органа, предоставив документы, демонстрирующие её 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. Во многом поэтому положение консультативного органа в отношении других государственных структур четко определено. Можно отметить несколько основных направлений в деятельности совещательного органа. Формирование политического курса происходит посредством участия в законотворческой активности и в разработке региональных программ. 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 регионах члены совещательного органа наделяются правом законотворческой инициативы (Тульская область). Общественные палаты при этом имеют право принимать рекомендации по широкому кругу вопросов, которые в некоторых случаях являются обязательными для рассмотрения соответствующими государственными структурами.

Таким образом, совещательные органы, созданные при органах власти в российских регионах, обладают всеми критериями, позволяющими говорить о наличии «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 следующим образом:

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, чтобы нивелировать разницу в количестве общественных объединений, состоящих в руководящем составе, в разных эмпирических случаях.

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 ( $ENP = 1/\sum(p_i)^2$ , где  $p_i$  — доля голосов, отданных за каждого кандидата). Значение коэффициента оценивается следующим образом: чем больше показатель эффективного числа кандидатов, 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 ENC), но и распределение сил между кандидатами. Этот коэффициент рассчитывался по следующей формуле:  $Gini = 0,5 \times \sum (X_i - Y_i) \times (n/n - 1)$ ; где  $X_i$  — доля голосов, отданных за кандидата;  $Y_i$  — ожидаемая доля голосов с учетом количества кандидатов, участвующих в выборах ( $Y_i = 1/n$ , где  $n$  — количество кандидатов). В формулу вводится дополнительный член  $(n/n-1)$ , который позволяет в некоторой степени снизить статическую 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» (ENC и GINI). К наиболее явным примерам, которые описывают модели можно отнести регионы, перечисленные в табл. 1 и 2:

**Таблица 1. Примеры «либеральной модели»**

Регион	Показатель ENC	Показатель GINI	Показатель автономии
Брянская область (1995 год)	5,7736	0,4278	3
Пензенская область	<b>2,6413</b>	0,6895	3
Тверская область	4,2394	0,5316	0,7
Тульская область	3,0663	0,3891	3

**Таблица 2. Примеры «государственной модели»**

Регион	Показатель ENC	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 говорят результаты бинарного анализа.

«Финансовая самостоятельность совещательного органа» оценивалась на основании анализа законодательного регулирования его деятельности. Эта переменная операционализирована следующим образом:

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 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 оказываются статистически значимыми и способствуют большей независимости 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. Это позволит понять, насколько 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.

Решения совещательного органа оценивались исходя из того, что они должны включать в себя конкретные предложения и определенным образом оформлены. Что касается содержательной части, то здесь учитывалось, насколько выполнимыми и конкретными являются требования или предложения. Что касается формы, то решения должны быть оформлены так, чтобы они могли быть преобразованы 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.

Исходя из этого, использовалась следующая шкала для оценки решений, принятых совещательным органом:

0 — по результатам обсуждения принимаются различного рода обращения к органам власти разного уровня и ко 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 значительно 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 средней оценки. Всего в двух регионах — Республика Мордовия (Общественная палата Республики Мордовия) и Томская область (Общественная палата Томской области) — оценка эффективности 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 сформирован 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 1999 года Томскую область возглавляет В.М. Кресс, который был переизбран в 2003 году. Анализ результатов губернаторских выборов свидетельствуют о том, что степень конкурентности политического режима практически не изменилась (табл. 3):

**Таблица 3. Степень конкурентности политического режима в Томской области**

<b>Дата выборов</b>	<b>Показатель GINI</b>	<b>Показатель ENC</b>
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 общефедеральных 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. Так, наименее эффективными оказываются структуры, которые занимают нейтральное положение в политической си-

стеме 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.: *Приложение*). Таким образом, можно сказать, что пример деятельности Общественной палаты Томской области демонстрирует следование общефедеральным 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 переменными «положение» и «способ создания» на уровне **58,4 %** свидетельствует о том, что участие органов власти в процессе формирования совещательного органа больше в тех регионах, где консультативный орган не имеет привязки ни к 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 совещательный орган. 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. Справедливость этого тезиса подтверждают результаты анализа эмпирических случаев. В выборке присутствуют только 3 примера деятельности совещательных органов при региональном парламенте: Республика Карелия, Самарская и Томская области. Во всех случаях оценка эффективности была выше среднего значения.

В гипотезах о влиянии независимых 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 национальным 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 привязка к исполнительной власти 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 его формирования, можно в какой-то степени зафиксировать цели создания совещательного органа. Контроль органов власти над составом совещательного органа в связке с институциональной удаленностью от органов, принимающих решения, является показателем того, что органы власти стремятся создать марионеточный орган.

Создание совещательного органа при парламенте в сочетании с отсутствием контроля над представительством НКО свидетельствует о заинтересованности политической элиты в привлечении групп интересов к процессу принятия решений. Функция представительства, которую осуществляют региональные парламенты, также свидетельствует в пользу аргумента заинтересованности в создании каналов сотрудничества с группами интересов.

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 реализации своих проектов. С одной стороны, это объясняется нежеланием властей привлекать к участию в деятельности консультативного органа 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 совещательный орган в основном состоит из социально-ориентированных, а значит, зависимых от властей, НКО. Интересным является результат 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 равен **1,55 %**. Полученный результат можно объяснить тем что, эта переменная описывает формальные процедуры, так как оценивается на основе нормативных актов, что не позволяет учитывать реальное влияние властей на состав совещательного органа. 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 деятельности совещательного органа (результаты корреляции между независимой и зависимой переменной 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 итог рассмотренным результатам, можно сказать, что три переменные: финансовая автономия НКО, положение совещательного органа и финансовое обеспечение его деятельности позволяют объяснить эффективность функционирования совещательного органа в качестве канала представительства обществ.

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 создано в условиях конкурентных политических режимов, где коэффициент ENC (показатель эффективного количества 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 для эмпирических случаев. В таблице 4 указаны эмпирические случаи, которые подтверждают гипотезу о том, что чем ниже степень конкурентности политического режима, тем менее эффективна деятельность консультативного органа.

**Таблица 4. Влияние конкурентности политического режима на степень эффективности консультативного органа**

Регион	Показатель ENC	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 (состав 2006)	1,9355	0

Таблица 5 демонстрирует 7 примеров эффективной деятельности совещательного органа в условиях конкурентного политического режима. Степень эффективности здесь оценена как высокая, так как показатель выше среднего значения.

**Таблица 5. Влияние конкурентности политического режима на степень эффективности консультативного органа**

Регион	Показатель ENC	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

Показательным случаем 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 случаи отличаются степенью финансовой автономии НКО: в первом случае она оценена как «3», а во втором как «0». Таким образом, этот случай наглядно демонстрирует влияние политических изменений на результативность деятельности консультативного органа.

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

**Таблица 6. Влияние конкурентности политического режима на степень эффективности консультативного органа**

<b>Регион</b>	<b>Показатель ENC</b>	<b>Показатель эффективности</b>
Тамбовская область	1,8963	12
Республика Татарстан	1,5589	21
Томская область (состав 2000)	1,8013	29

Эмпирические примеры эффективной деятельности совещательных органов в условиях неконкурентного политического режима и отсутствие значимой корреляции между показателями эффективности и ENC 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, для того чтобы получить доступ к процессу принятия решений. Для таких организаций, которые входят в состав совещательного органа, конкурентность политического режима не является решающей для участия в обсуждении проводимого политического курса (Сюткина, 1999). 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, можно сказать, что заинтересованность региональных властей в результативной деятельности совещательного органа скорее зависит от федеративных тенденций, чем от степени конкурентности местного политического режима.

## 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 ограничиваются. И в этом случае консультативный орган превращается 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. Так как консультативные органы не обладают серьезным лоббистским потенциалом, то они не могут создавать серьезных препятствий для проведения того или иного политического курса. В условиях, близких к «либеральной» модели, региональные системы представительства интересов способны эффективно артикулировать общественные интересы, что чрезвычайно важно для проведения адекватных реформ. 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. Поэтому, несмотря на то что совещательные органы не будут препятствовать реформам, они не смогут обеспечивать необходимую обратную связь для их разработки и реализации. Таким образом, совещательные органы способны поддерживать стабильность политической системы, но не за счет эффективного согласования интересов, а за счет подавления протестных требований. Поэтому совещательные органы могут служить адекватным инструментом в процессе реализации реформ.

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. Также большое значение имеет 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 доступу к средствам массовой информации, такие структуры могут обеспечивать поддержку определенным действиям властей, особенно в условиях слабости партийной системы (Wilson, 1983: 106).

Как было отмечено в самом начале статьи, одним из факторов модернизации являются легитимность политической элиты и ее возможности реализовывать политический курс. Как показал анализ, совещательные органы не способны осуществлять согласование общественных интересов, особенно с нарастанием федеральных тенденций в регионе. Но вместе с тем корпоративистские системы представительства интересов способствуют управляемости политической системы и поддерживают ее стабильность, что, несомненно, может оказать положительное влияние в процессе реформ.

## Литература

Заостровцев А.П. (2008). *Экономический анализ политики: концепции теории общественного выбора*. Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов.

Перегудов С. (1994). Организованные группы интересов и российское государство: смена парадигм, *Полис*, № 5, с. 64–74.

Перегудов С. (1997). Новый российский корпоративизм: демократический или бюрократический? *Полис*, № 2, с. 23–26.

Перегудов С., Лапина Н., Семененко И. (1999). *Группы интересов и российское государство*. М.: Эдиториал УРСС.

Сюткина А. (1999). *Место и роль корпоративной системы представительства интересов в процессе принятия решений в современной России*, в кн.: *Власть и общество в постсоветской России: новые практики и институты*. Вып. 12. М.: Московский общественный научный фонд, с. 40–128.

Травин Д., Маргания О. (2004). *Европейская модернизация: В 2 кн.* М.: ООО «Издательство АСТ»; СПб.: Terra Fantastica. Кн. 1.

Vaccaro L. (2006). Civil Society Meets the State: Towards Associational Democracy? *Socio-Economic Review*, N 4, p. 185–208.

Lehmbruch G. (1991). The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks, in: R. Czada and A. Windhoff-Heritier (eds.). *Political Choice: Institutions, Rules, and Limits of Rationality*. Westview Press, p. 121–160.

Richter J. (2009). Putin and the Public Chamber, *Post-Soviet Affairs*, N 1, p. 39–65.

Standford M. (2006). Civic Engagement in the English Regions: New-corporatism, Networks, New Forms of Governance, *Regional and Federal Studies*, N 2, p. 221–238.

Williamson P. (1989). *Corporatism in Perspective: an Introductory Guide to Corporatist Theory*. London, 1989.

Wilson F. (1983). Review: Interest Groups and Politics in Western Europe: the Neo-Corporatist Approach, *Comparative Politics*, N 1, p. 105–123.

Совещательные органы, созданные до 2005 года

Название	Год создания	Финансирование*	Положение в политической системе**
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

\* «+» — деятельность совещательного органа финансируется из регионального бюджета

«-» — деятельность совещательного органа не финансируется из регионального бюджета

\*\* Положение совещательного органа в политической системе региона: 0 — совещательный орган не относится ни к исполнительной, ни к законодательной ветви власти; 1 — совещательный орган функционирует при исполнительной власти; 2 — совещательный орган создан при законодательной власти

### Совещательные органы, созданные после 2005 года

Название	Год создания	Финанси- рование	Положение в политической системе
Общественная палата Алтайского края	2005	+	0
Общественная палата Республики Коми	2006	+	0
Общественная палата Республики Мордовия	2006	+	0
Общественная палата Республики Татарстан	2006	+	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 об- ласти	2005	–	0
Общественная палата Московской области	2005	–	0
Общественная палата Оренбургской области	2006	+	0
Общественная палата при Губернаторе Рязанской области	2005	–	1
Общественный совет при Губернской Думе Самарской области	2005	–	2
Общественная палата Смоленской области	2006	+	0
Общественная палата Тамбовской области	2006	+	0
Общественная палата Томской области	2006	–	0
Общественная палата Тульской области	2005	–	0
Общественная палата Челябинской области	2006	–	0
Общественная палата Ульяновской области	2006	–	0

Анна Тарасенко

## **Инкорпорирование групп интересов в процесс принятия решений как фактор модернизации в России**

Препринт М-05/09

В авторской редакции

Корректор — Е.И. Васьковская

Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге  
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3  
books@eu.spb.ru

Подписано в печать 02.06.09  
Формат 60x88 1/16. Тираж 50 экз.



### **Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге**

Центр создан в августе 2008 года в целях развития междисциплинарных сравнительных социальных, экономических и политических исследований. Задачами М-Центра являются реализация научно-исследовательских программ и проектов по направлениям его работы, создание и поддержание интенсивной и эффективной коммуникативной научной среды, содействие подготовке и повышению квалификации молодых ученых, подготовка и распространение научно-исследовательских и экспертных публикаций, ориентированных на научное сообщество и на широкую общественность.

В составе М-Центра работают специалисты,  
участвовавшие в подготовке коллективных монографий:

Травин Д., Маргания О. **ЕВРОПЕЙСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ**  
в 2 кн. М.; СПб.: АСТ, Terra Fantastica, 2004.

Маргания О., ред. **СССР ПОСЛЕ РАСПАДА**  
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2007.

Добронравин Н., Маргания О., ред. **НЕФТЬ, ГАЗ, МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА**  
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2008.

**Президент М-Центра — кандидат экономических наук О.Л. Маргания**  
**Научный руководитель М-Центра — кандидат экономических наук Д.Я. Травин**  
**Исполнительный директор М-Центра — кандидат политических наук В.Я. Гельман**