

ВЫСШАЯ ШКОЛА
ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ УЧАСТИИ
ВСЕМИРНОГО БАНКА

XVII

**АПРЕЛЬСКАЯ
МЕЖДУНАРОДНАЯ
НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ**
по проблемам развития
экономики и общества

2



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА

XVII АПРЕЛЬСКАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРОБЛЕМАМ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА

В четырех книгах

*Ответственный редактор
Е.Г. Ясин*

2



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2017

УДК 330.101.5(063)
ББК 65.012
С30

*Идеи и выводы авторов не обязательно отражают
позиции представляемых ими организаций*

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-1570-9 (кн. 2: в обл.)
ISBN 978-5-7598-1634-8 (кн. 2: e-book)
ISBN 978-5-7598-1568-6

© Национальный исследовательский
университет «Высшая школа
экономики», 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ

А.А. Попов

Дисбалансы угольной отрасли социалистической Польши:
влияние рыночных цен и экспорта на объемы добычи 9

EACES WORKSHOP “RUSSIAN FIRMS IN COMPARATIVE PERSPECTIVE”

V. Sokolov, L. Solanko

Firm Performance, Political Influence and External Shocks 21

МЕТОДОЛОГИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКИ

Л.А. Тутов

Философско-методологические основания экономического неравенства..... 33

В.М. Широнин

Экономическая наука как когнитивный институт 41

G. Musiał

Что изменилось в методологическом воззрении на науку экономики
за последние полвека?..... 49

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА

B. Sárvári

China’s Peaceful Rise and the New Silk Road 61

ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА

М.К. Глазатова

Дефицит прозрачности как фактор усиления протекционизма 73

К.А. Туманянц

Конкуренция между российскими НПФ: зависит ли рыночная доля
от эффективности инвестирования? 83

З.Х. Хетагурова

Подходы к обеспечению прозрачности в антидемпинговых
расследованиях..... 91

ФИРМЫ И РЫНКИ

В. В. Дворкин, И. Ю. Золотова

Прогнозирование рыночной конъюнктуры на оптовом рынке
электроэнергии 103

Ю. В. Симачев, М. Г. Кузык, Н. Н. Зудин

Импортозависимость и импортозамещение в российской
промышленности: взгляд бизнеса 112

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

Е. А. Глухова, А. Ю. Сунгуров

Уполномоченные по правам человека, эксперты и гражданское общество:
возможности сотрудничества 127

Ю. А. Кабанов

Информационная открытость сайтов региональных парламентов России:
между politics или policy 137

М. Е. Карягин

Информационная открытость деятельности экспертных сообществ
на примере общественных советов при федеральных органах
исполнительной власти РФ 145

Ю. А. Пустовойт

Воины, торговцы и пророки: патримониальная модель власти
в локальном сообществе (замысел, рамки и некоторые результаты
пилотного исследования в сибирских городах) 152

Р. Ф. Туровский

Губернаторские выборы в постсоветской России: изменения
и преемственность 160

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ. СПЕЦИАЛЬНАЯ СЕКЦИЯ С ПРЕДСТАВЛЕНИЕМ НАУЧНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ НИУ ВШЭ

Д. Б. Ефимов

Успешная диктатура: индикаторы и факторы влияния 171

К. А. Луцишина

Экономический рост в посткоммунистическом транзите:
роль экономических реформ и политической конкуренции 180

Е. В. Скопцова	
Государственное финансирование политических партий: формальная модель	189
А. Ю. Сунгуров, А. Ю. Беляев	
Фабрики мысли и способы их влияния на принятие политических решений	201

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГРАЖДАНСКАЯ САМООРГАНИЗАЦИЯ

В. Б. Беневоленский	
Проблемы развития межсекторного партнерства в социальной сфере: опыт стран постсоциалистического транзита и потенциал повышения роли российских НКО в оказании социальных услуг	213
Н. Е. Дмитриева, Е. М. Стырин	
Процессы электронного взаимодействия органов власти с гражданами: возможности для повышения эффективности	222
Р. А. Долженко	
Краудсорсинг как форма взаимодействия населения и органов государственной власти: исследование перспектив использования в российском регионе	232
Г. Н. Дончевский, А. В. Ермишина, Л. В. Клименко	
Постурбанистическое развитие России: роль социального капитала	242
Н. В. Иванова	
Готовность российского инвестиционного сообщества к социальному инвестированию: данные первого эмпирического исследования на уровне предложения капитала	249
О. Н. Кочева	
Оценка эффективности и достаточности государственных мер поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги.....	265
С. Г. Маковецкая	
Участие объединений граждан и бизнеса в соуправлении социальной сферой: институциональные возможности, издержки и барьеры доступа....	270
И. В. Мерсиянова, И. Е. Корнеева	
Публичные слушания как форма участия населения в местном самоуправлении: факторы вовлеченности.....	277

Е.С. Петренко, Л.А. Паутова, Е.В. Богомолова, Ю.А. Кот	
Участники крауд-проектов как «новые волонтеры»	286
Ю.М. Плюснин, Е.Н. Митрошина	
По другую сторону концепции открытости, прозрачности и этичности публичного управления: неформальные отношения муниципальных руководителей и их стратегии взаимодействия	297
Л.И. Полищук, И.Л. Шагалов	
Территориальное общественное самоуправление: предпосылки, функции, оценка	310
М.А. Шабанова	
Этичные потребительские практики как сфера деятельности НКО в России: проблемы и потенциал акторства	320
Н.Н. Ягодка	
Гражданская инициатива как инструмент диалога между государством и гражданским обществом в России	330
М. Kulmala	
Post-Soviet “Political”? “Social” and “Political” in the Work of Russian Socially Oriented CSOs.....	338
U. Pape, Y. Skokova, A. Zverev	
The Politics of Small Steps: Influence Strategies of Social Sector NGOs in Russia.....	347
L. M. Salamon, S.W. Sokolowski	
Beyond Nonprofits: Re-Conceptualizing the Third Sector	353
S.B. Spencer, O.V. Mayorova, S.V. Suslova, A.A. Bozhya-Volya, E.R. Shvartzaid	
Conditions for Local Self-Governance Across Russian Regions	384

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ

А.А. Попов

Южно-Уральский
государственный
университет (национальный
исследовательский университет)

ДИСБАЛАНСЫ УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ПОЛЬШИ: ВЛИЯНИЕ РЫНОЧНЫХ ЦЕН И ЭКСПОРТА НА ОБЪЕМЫ ДОБЫЧИ¹

Введение

Для экономики социалистической Польши каменный уголь являлся важнейшим энергетическим ресурсом, обеспечивая свыше 95% потребностей страны, и одним из главных экспортных продуктов. Значение угля для экономики народной Польши во многом было сходно с ролью нефти и газа для СССР, с той лишь разницей, что производства угля в Польше имело большую степень централизации и концентрировалось преимущественно в одном регионе — Катовицком воеводстве.

Начиная с 1955 г. темпы роста угледобычи в Польше трижды существенно ускорились и составляли, %: 1956–1957 гг. — 0,1; 1958–1967 гг. — 2,8; 1968–1974 гг. — 3,9; 1975–1979 гг. — 4,4. Общие объемы добычи каменного угля с 1958 по 1979 г. увеличились с 95 млн до 201 млн т (рис. 1). Показатели 1979 г. стали рекордными, и в последующие годы добыча в целом сокращалась.

При этом темпы роста в 1975–1979 гг. соответствовали ежегодным темпам роста добычи в период послевоенной индустриализации 1948–1955 гг. в 4,5%. Специфика производства и длительность эксплуатации Верхнесилезского угольного бассейна требовали вливания существенных инвестиций для возвращения к подобным темпам в конце XX в. Существовали два источника этих инвестиций.

Во-первых, после прихода к власти в 1970 г. Эдварда Герека была запущена масштабная программа индустриализации, предполагавшая развитие ориентированных на экспорт производств. Хотя основная ставка делалась на металлургию и машиностроение (прежде всего автомобилестроение),

¹ Исследование подготовлено при поддержке гранта Российского гуманитарного научного фонда (проект № 15-31-01226).

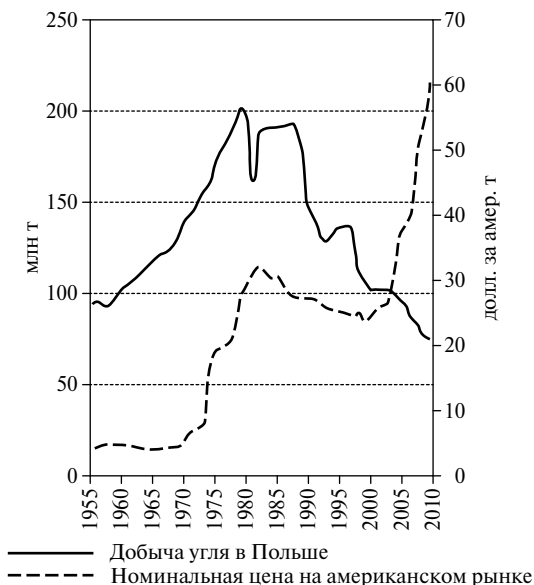


Рис. 1. Объемы добычи угля в Польше и динамика цены каменного угля на американском рынке

рост потребления каменного угля внутри страны был неизбежен. Так, в середине 1970-х гг. на полную мощность были запущены крупнейшие инвестиционные проекты Герека — металлургический гигант Гута Катовице и электростанция в г. Рыбник. Предприятия стали одними из крупнейших потребителей угля в стране. Параллельно была проведена административно-территориальная реформа, в результате которой вместо 16 крупных регионов было создано 49 мелких, но при этом доля Катовицкого воеводства в общем объеме добычи угля возросла с 84 до 97% за счет присоединения нескольких районов соседнего Малопольского воеводства. Учитывая, что сам Герек был выходцем из партийных кругов Катовицкого воеводства, неудивительно, что в период его правления угольное лобби существенно укрепило свои позиции.

Во-вторых, конъюнктура цен на уголь в середине 1970-х гг. была благоприятной для угледобывающей отрасли. На мировых рынках умеренный рост конца 1960-х сменился резким скачком в 1974–1975 гг., за которым последовало еще несколько волн удорожания угля. Например, на американском рынке с 1972 по 1981 г. цены выросли в 4 раза (см. рис. 1).

Эти два фактора (масштабные инвестиции в предприятия — потребители угля и рост цен на мировом рынке) оказывали влияние на ускорение темпов

добычи каменного угля, однако далеко не очевидна степень влияния каждого из них на этот процесс.

В условиях, когда дополнительные доходы от экспорта угля инвестировались в создание производств, потребляющих уголь, рост добычи угля должен был носить самоусиливающийся характер и стимулировать постоянное расширение и экспорта, и потребления. Логично выдвинуть гипотезу, что в описанной выше ситуации рыночные цены оказывали бы существенное влияние на динамику потребления угля внутри страны.

Цель данного исследования — определение влияния колебания рыночной цены и объемов экспорта на рост производства угля в Польше в 1965–1989 гг. Основное внимание сфокусировано на периоде правления Э. Герека (1970–1980 гг.), но хронологические рамки были расширены для получения более полной картины протекавших процессов.

Методология

Основными источниками исследования были данные об объемах производства угля и доле экспорта в социалистической Польше, представленные в статистических ежегодниках Польской народной республики и Катовицкого воеводства и сборниках Секретариата СЭВ. Данные по объемам добычи приводятся с 1955 г., по экспорту и импорту — с 1965 г.

Кроме валовых показателей анализировалась ценовая динамика. Чтобы оценить надежность ценовых данных в официальной статистике ПНР и СССР, они на каждом этапе анализа сопоставлялись с эталонными рыночными ценами.

В качестве эталонных рыночных цен были выбраны данные американского рынка каменного угля, собранные американским агентством Energy Information Administration (EIA). США экспортировали уголь и на европейские, и на азиатские рынки по рыночным ценам, что делает цены американского рынка более надежными, чем средние цены европейских рынков, где после Второй мировой войны процесс ценообразования был серьезно скорректирован политическими факторами. Для корректного сравнения американские данные были пересчитаны для метрических тонн в рублях по курсу 1961 г. (см. рис. 2).

Поскольку главными импортерами польского угля были СССР и другие страны СЭВ, логичным было строить анализ на основе рублевых цен по курсу 1961 г. Данные по ценам и объемам торговли между ПНР и СССР были рассчитаны на основе материалов ежегодных сборников «Внешняя торговля СССР» и дополнены материалами польской статистики. В последнем случае приоритет советским данным был отдан по нескольким причинам: а) основной

валютой расчетов был рубль, б) Советский Союз сам был крупным экспортером угля, а потому есть возможность сопоставить цены экспорта и импорта для разных стран — торговых партнеров СССР.

Еще одно важное преимущество использования рублевых цен — возможность сопоставления цен экспорта и импорта каменного угля для Польши и СССР. Советский Союз был не только главным покупателем польского угля (в 1970-е гг. — около 9,5 млн т ежегодно), но и важным поставщиком угля в Польшу (около 1,2 млн т в год). Парадоксальность ситуации заключается в том, что СССР не нуждался в польском угле для внутреннего потребления, в то время как Польша с 1958 г. вынуждена была закупать коксующийся уголь в связи с расширением металлургического производства, потребности которого вплоть до 1991 г. восполнялись за счет импорта из СССР.

Отдельно необходимо пояснить, в какой степени динамика цен советско-польской торговли соответствовала динамике рыночных цен. В период с 1945 по 1956 г. цены действительно не были рыночными. СССР закупал польский уголь по заниженным ценам, оправдывая это отказом от претензий на немецкие капиталы на германских землях, присоединенных к Польше [Соглашение..., 1974а, с. 93]. Но после событий 1956 г., приведших к кризису советско-польских отношений, «угольный вопрос» был решен в пользу польской стороны — СССР перешел к закупкам угля по рыночным ценам по договоренности сторон [Из совместного заявления..., 1974, с. 204]. Параллельно уже в 1957 г. были сокращены объемы импорта польского угля. И только после неформального обращения польского руководства в лице В. Гомулки закупки польского угля Советским Союзом начали постепенно расти [Запись беседы Н.С. Хрущева..., 2008, с. 828]. Важно, что начиная с 1958 г. во всех пятилетних торговых договорах декларировалось, что цены торговли определялись «на основе мировых цен основных рынков» [Соглашение..., 1974б, с. 261].

Сопоставление динамики цен советско-польской торговли углем и цен на американском рынке (рис. 2) позволяет утверждать, что цены советско-польской торговли: а) с запозданием следовали за мировой конъюнктурой; б) были заметно выше американских, вероятно, в силу ограниченности рынков сбыта и политических причин (при этом стоит отметить, что цены экспорта советского угля в ФРГ и Японию в целом соответствовали американским).

Любопытно, что согласно официальным данным цены советско-польской торговли были заметно выше средних цен экспорта советского угля, хотя, как уже было сказано, СССР не нуждался в польском угле с точки зрения хозяйственных потребностей. Вероятно, таким образом осуществлялись дотации в польскую экономику. Впрочем, тот факт, что в процессе торговли СССР субсидировал другие страны — члены СЭВ, признавался большинством участников этой торговли [Stone, 1996, p. 6].

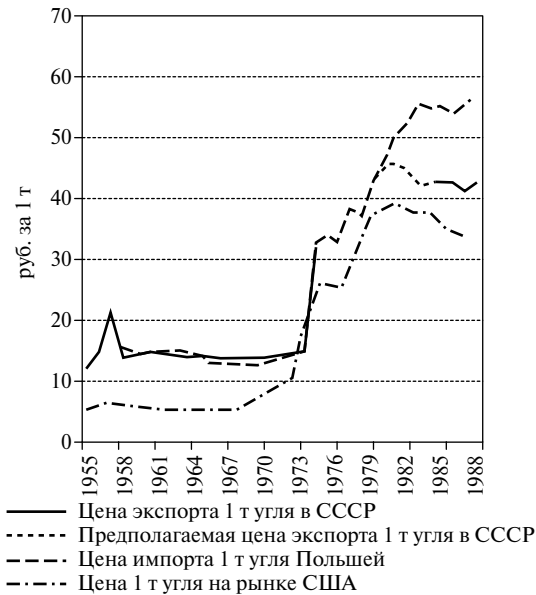


Рис. 2. Цены советско-польской торговли каменным углем в сравнении с ценами угля на рынке США

После резкого скачка цен в 1975 г. в официальной советской статистике полностью исчезают данные по импорту польского угля, а данные по экспорту советского угля последовательно становятся менее детализированными. В период с 1977 по 1986 г. в официальных сборниках публикуется только суммарная рублевая стоимость экспорта твердого топлива (каменный уголь, антрацит и каменноугольный кокс) без указания объема поставок. Для этого периода на основе косвенных данных были рассчитаны примерные цены продажи польского угля (см. рис. 2), динамика которых оказалась очень близкой к динамике цен на американском рынке.

Анализ влияния цен на объемы производства угля строился на основе контрфактуального подхода. Важное допущение здесь заключается в том, что для социалистической экономики Польши, на наш взгляд, в целом справедливы макроэкономические закономерности. Так, если объем производства был прямо пропорционален функции цены, то темпы роста объема производства и средневзвешенных цен (рассчитанных на основе цен экспорта в СССР, западные страны и цен внутреннего потребления) должны были обладать высокой степенью корреляции.

Изменение средневзвешенной цены текущего года к базовому 1965-му определялось формулой

$$P_n = A_n \cdot \frac{P_n e}{P_1 e} + (1 - A_n) \cdot \frac{P_n c}{P_1 c}, \quad (1)$$

где P_n — средневзвешенная цена текущего года; n — номер текущего года; A_n — доля экспорта в общем объеме добытого угля текущего года; $1 - A_n$ — доля внутреннего потребления в общем объеме добытого угля текущего года; $P_1 e$, $P_n e$ — цена экспорта в СССР соответственно базового 1965 г. и текущего года; $P_1 c$ — цена внутреннего потребления.

С учетом различия динамики рыночных и «социалистических» цен, которые составляли примерно равные части польского экспорта угля, формула приобрела следующий вид:

$$P_n = \frac{A_n}{2} \cdot \left(\frac{P_n e}{P_1 e} + \frac{P_n w}{P_1 w} \right) + (1 - A_n) \cdot \frac{P_n c}{P_1 c}, \quad (2)$$

где P_w — цена экспорта по мировым ценам.

На следующем этапе важно было оценить влияние каждой переменной.

Чтобы оценить влияние непосредственно доли экспорта и экспортных цен и исключить влияние цены внутреннего потребления, было принято допущение, что цена внутреннего потребления не меняется и $\frac{P_n c}{P_1 c} = 1$. Таким образом, динамика внутреннего потребления принималась в качестве экзогенного фактора по отношению к системе:

$$P_n = \frac{A_n}{2} \cdot \left(\frac{P_n e}{P_1 e} + \frac{P_n w}{P_1 w} \right) + (1 - A_n). \quad (3)$$

Оценка влияния только экспортных цен предполагала, что помимо цены внутреннего потребления неизменной оставалась также доля экспорта, которая принималась равной среднему показателю за период 1965–1974 гг. $a = 0,205$. Поскольку экспорт в большей степени подвержен влиянию внешних факторов, чем внутреннее потребление, исключение изменений экспорта в значительной степени снимает проблему этого влияния:

$$P_n = \frac{0,205}{2} \cdot \left(\frac{P_n e}{P_1 e} + \frac{P_n w}{P_1 w} \right) + 0,795. \quad (4)$$

Кроме того, были рассчитаны показатели изменения средневзвешенной цены с учетом того, что динамика экспортных цен в целом соответствовала торговым ценам экспорта угля в СССР, а цены внутреннего потребления менялись в соответствии с динамикой мировых цен.

Результаты

1. Как уже было отмечено, тренды роста объемов производства угля в социалистической Польше и мировых цен в целом совпадали. Коэффициент корреляции между темпами прироста добычи и цен на американском рынке в 1965–1989 гг. к базовому 1965 г. составил $r = 0,9405$ (для периода 1955–1989 гг. $r = 0,908$).

В то же время коэффициент корреляции между темпами роста рыночных цен и объемов экспорта в аналогичных условиях был только $r = 0,3192$.

Наконец коэффициент корреляции между темпами роста цен и объемов внутреннего потребления $r = 0,9605$.

Как уже было сказано, рост добычи и внутреннего потребления, обусловленный доходами от экспорта, с одной стороны, должен привести к росту объемов экспорта ускоренными темпами, но с другой — предполагает ускоренное его падение в случае неблагоприятных внешних факторов, способных вызвать общее снижение добычи. В польской истории политические события 1980 и в особенности 1981 гг. — драматичная борьба рабочих за свои права, сопровождавшаяся массовыми забастовками и арестами, — стали тем самым неблагоприятным внешним фактором. Экспорт, который рос опережающими темпами до 1974 г., замедлился в 1975–1980 гг., а в 1980–1981 гг. резко сократился (рис. 3).

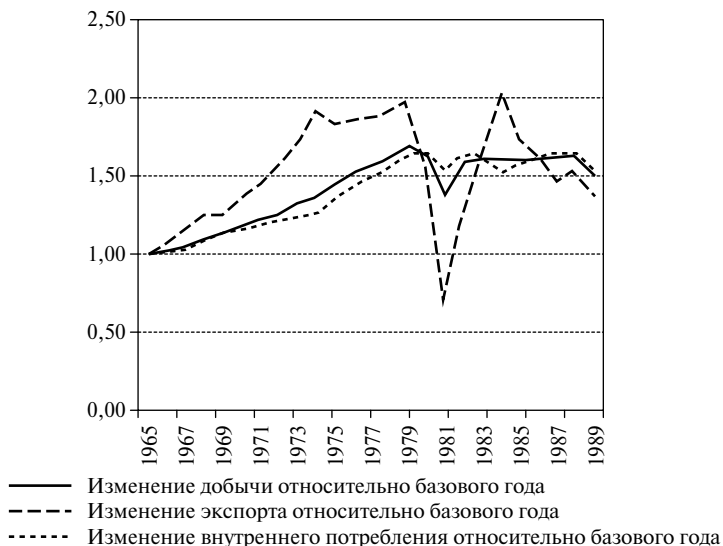


Рис. 3. Прирост добычи, экспорта и внутреннего потребления в долевом выражении относительно базового 1965 г.

Это означает, что ведущую роль в росте объемов производства играл растущий внутренний рынок потребления каменного угля. Существенное увеличение внутреннего потребления в сравнении со средними темпами его прироста в 1965–1974 гг. произошло в период 1975–1980 гг. (рис. 4). Однако уже в 1984–1987 гг. потребление росло теми же темпами и в той же траектории, что и в 1965–1974 гг.



Рис. 4. Внутреннее потребление каменного угля в Польше в сравнении с экстраполяцией средних темпов прироста в 1965–1974 гг.

2. Моделирование средневзвешенной цены тонны угля дало следующие результаты (рис. 5).

Изменение доли экспорта и экспортных цен при условии неизменных цен внутреннего потребления имеет высокую степень корреляции с динамикой роста объемов внутреннего потребления ($r = 0,9301$).

Если принять долю экспорта как неизменную и равную 20,5% от общего объема производства, то связь между изменением средневзвешенной цены и объемами внутреннего потребления оказывается еще более сильной ($r = 0,9620$).

При учете цены внутреннего потребления, равной рыночной цене, рост средневзвешенной цены за 1965–1989 гг. в 3,5 раза превышает рост внутреннего потребления относительно базового 1965 г., принятого за единицу.

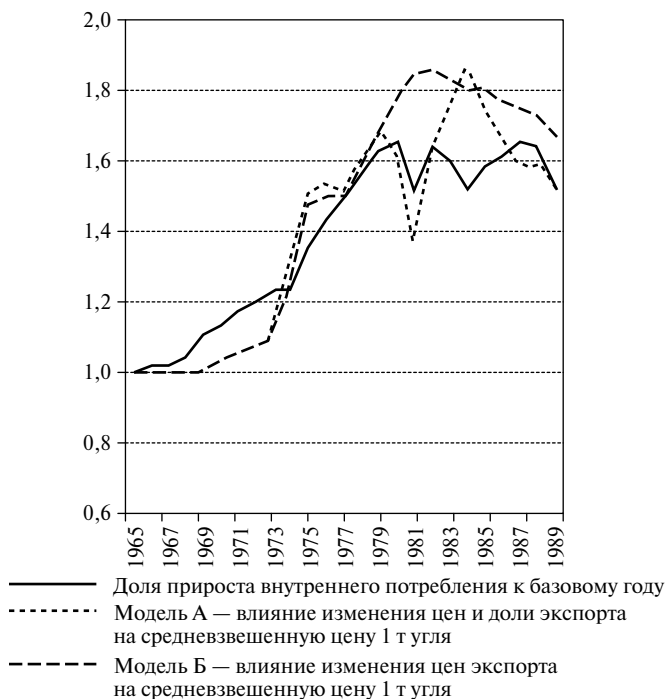


Рис. 5. Прирост внутреннего потребления в сравнении с влиянием средневзвешенной цены с учетом влияния цен и доли экспорта (в долевом выражении относительно базового 1965 г.)

Интерпретация данных

Инвестиционная политика Э. Герека, опираясь на сырьевые доходы и западные кредиты, предполагала создание новых, ориентированных на экспорт производств. Однако результаты ее были неудовлетворительными, поскольку вместо валютных доходов расти начали долги перед капиталистическими странами и социальные расходы (обусловленные популистскими мерами по повышению зарплат).

Вероятно, масштабные инвестиции в прорывные направления увеличивали добычу и потребление угля в стране, а изменения экспортных цен на уголь, в свою очередь, влияли на объемы внутреннего потребления.

Анализ влияния экспортных цен на средневзвешенную цену 1 т угля для Польши позволяет предположить, что:

- темпы роста экспортных цен в значительной степени объясняют ускоренный рост внутреннего потребления угля в 1976–1979 гг.;
- согласно динамике рыночных цен объемы внутреннего потребления угля с начала 1980-х гг. с точки зрения экономики должны были сокращаться даже без учета негативного влияния политических и социальных факторов.

Поскольку рост добычи (пусть и косвенно) обеспечивали инвестиции, их сокращение означало бы снижение темпов добычи, уменьшение издержек производства и, как следствие, социальный и управленческий кризис в отрасли. В этом смысле изменения цен на мировых рынках оказали существенное влияние на развитие польской угольной отрасли и польской экономики в целом.

Источники

Внешняя торговля Союза ССР: статистический обзор. М., 1958–1990 гг.

Запись беседы Н.С. Хрущева с членом лейбористской партии К. Зиллиаку-сом от 4 сентября 1958 г. // Президиум ЦК КПСС. 1954–1964. Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы. Постановления: в 3 т. Т. 3: Постановления. М.: РОССПЭН, 2008. С. 819–830.

Из совместного заявления в связи с переговорами между делегацией ЦК КПСС и правительства СССР и делегацией ЦК ПОРП и правительства ПНР от 18 ноября 1956 г. // Советский Союз — Народная Польша. 1944–1974. Документы и материалы. М.: Политиздат, 1974. С. 202–205.

Орехов А.М. Советский Союз и Польша в годы «оттепели»: из истории советско-польских отношений. М.: Индрик, 2005.

Соглашение между правительством СССР и Временным правительством национального единства Польской Республики по вопросу о возмещении ущерба, причиненного германской оккупацией, от 16 августа 1945 г. // Советский Союз — Народная Польша. 1944–1974. Документы и материалы. М.: Политиздат, 1974а. С. 92–94.

Соглашение между правительством СССР и правительством ПНР о взаимных поставках товаров на период 1958–1960 гг. от 4 февраля 1958 г. // Советский Союз — Народная Польша. 1944–1974. Документы и материалы. М.: Политиздат, 1974б. С. 260–262.

Blazynski G. Flashpoint Poland. Pergamon, 1979.

Nuti D.M. The Polish crisis: Economic factors and constraints // The Socialist Register. 1980. Vol. 18. P. 104–143.

Poznanski K.Z. Poland's protracted transition. Institutional change and economic growth 1970–1994. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Rocznik Statystyczny województwa Katowickiego. Katowice, 1956–1990.

Rocznik Statystyczny. Warszawa, 1966–1988.

Stone R.W. Satellites and commissars. Strategy and conflict in politics of Soviet-Bloc trade. New Jersey: Princeton University Press, 1996.

EACES WORKSHOP
“RUSSIAN FIRMS
IN COMPARATIVE
PERSPECTIVE”

V. Sokolov

National Research University
Higher School of Economics,

L. Solanko

BOFIT, Bank of Finland, Helsinki

FIRM PERFORMANCE, POLITICAL INFLUENCE AND EXTERNAL SHOCKS

1. Introduction

Theory predicts that firms can deliver political benefits to politicians and politicians in return can provide subsidies to firms [Shleifer, Vishny, 1994]. A wide body of empirical literature examines the effects of political connections on firms' performance and finds that connections help firms: (1) to secure a better regulatory environment [Li et al., 2008; Bunkanwanicha, Wiwattanakantang, 2009]; (2) to get easier access to bank funding [Fan et al., 2007]; and (3) to obtain public procurement contracts [Amore, Bennedsen, 2013].

We contribute to the literature by employing a representative HSE-CEFIR-BOFIT survey of mid-sized industrial enterprises in Russia that was conducted in 2003 and allows us to measure firms' influence on political decision-making at the regional level. The first part of our analysis yields a number of important results. When testing whether the performance of firms is affected by their political influence, we find that firms that perceived themselves as being influential are more profitable and hold more cash than firms that perceive themselves as non-influential. At the same time, influential firms are not significantly more indebted than non-influential firms.

When looking at the growth of firms during the 2003–2008, we find that firms that described themselves as politically influential grew significantly slower than non-influential ones. After controlling for initial financial characteristics, our estimates show that the influential firms in our sample grew by 49% less than non-influential firms when measured by assets and by 40% less when measured by revenue. Combining these findings with the first set of our results, which showed that influential firms report higher ROA than non-influential ones, we conclude that influential firms did not use the higher profits they reported for investment and firm expansion. This suggests that they may have channeled their additional profits to the owners or to connected politicians.

The second part of our article investigates how influential firms fared during the large exogenous shock following the collapse of the Lehman Brothers in 2008. Our probit model estimates show that there was a significantly higher probability

(by 12 percentage points) that influential firms were forced to initiate bankruptcy procedures than non-influential firms during the crisis period. This result is consistent with our finding that influential firms exhibited significantly slower growth during the pre-crisis period compared to influential ones. We conclude that the influential firms in our sample had a business model that made them more vulnerable to external shocks requiring cash hoarding rather than investing/enlarging operations and generating economic growth.

Further, we investigate how different institutional environments affect the impact of firms’ political influence on their financial performance. To this end we use a Carnegie Endowment for International Peace index measuring the quality of regional government institutions as a proxy. One would expect that political connections are more important the weaker is the market infrastructure and the rule of law. Our findings show that this is the case: the impact of political influence on the performance of firms almost completely vanishes in regions with good institutions, as gauged by the Carnegie index. We can therefore argue that the political influence of firms primarily matters for their performance in poor institutional environments.

2. Data and variables used

2.1. Survey data

The key independent variable used to measure firms’ influence on regional laws and decrees is based on the HSE-CEFIR-BOFIT survey conducted among medium-sized Russian industrial enterprises in April–June 2003.

The General Managers of the firms surveyed were asked to assess whether and to what extent their companies are able to influence regional laws and regulations that are relevant for their business. Influence that takes the value zero if the company has absolutely no influence and one otherwise (Table 1).

Table 1. Summary table on firms’ political influence at the regional level

Firms’ survey responses	N. of firms
Company has absolutely no influence	246
Company has minor influence	106
Company has major influence	31
No response	19
Total	402

2.2. Firm level financial variables

We merge the survey data with the registry data from Ruslana-Bureau van Dijk and Spark-Interfax by firms' official classification numbers and obtain unbalanced panel data that consists of 1886 firm-year observations for 355 firms over the period 2003–2008 (Table 2).

Table 2. Descriptive statistics

	N	Mean	St. Dev.	Min	p25	p50	p75	Max
Influence	374	0,358	0,480	0	0	0	1	1
State owned	401	0,107	0,310	0	0	0	0	1
No credit needed	401	0,085	0,279	0	0	0	0	1
Credit for investment	401	0,105	0,217	0	0	0	0,1	1
ROA	1886	10,211	21,62	-44,64	0,01	9,455	20,97	69,11
Cash-to-assets	1888	0,028	0,054	0,000	0,002	0,008	0,028	0,329
Net asset, mln Rub.	1888	1269,1	3806,9	15,89	124,3	286,4	749,6	29074,8
NWC	1876	-0,032	0,56	-3,14	-0,12	0,10	0,26	0,70
Revenue growth	1866	0,042	0,635	-11,07	-0,026	0,117	0,249	8,203
Leverage	1896	0,237	0,281	0	0,015	0,146	0,367	1,496

3. Empirical analysis and discussion of results

3.1. Political influence and firm performance

Does influence matter for firm profitability?

Our key variable directly measures if a firm has influence on relevant regional laws or not. If a firm has influence, it presumably uses that for its own benefit. In this way, we are closer to examining if laws are indeed for sale in an emerging economy like Russia [Slinko et al., 2005]. We do therefore expect the coefficient on influence to be positive.

In column one of Table 3, we report results when controlling only for year, industry and region fixed effects and in column four, we add a full set of standard firm level control variables. The effect of influence on ROA is significant and positive. The coefficient on influence indicates that, after controlling for all relevant covariates, influential firms on average have 5% higher ROA than non-influential ones. The effect is statistically highly significant.

Influential firms and cash holdings

There is an extensive literature focusing on economic determinants and implications of corporate cash holdings, but the jury is still out on whether political connections come with higher or lower level of cash holdings. W. Megginson et al.

Table 3. Political influence at the regional level and firm performance

Dependent variable	ROA	Cash	Leverage	ROA	Cash	Leverage
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Influence	0,071***	0,008*	-0,005	0,046***	0,010**	-0,007
	(3,555)	(1,679)	(-0,162)	(2,600)	(2,229)	(-0,287)
State owned				-0,038	0,018*	-0,099**
				(-1,260)	(1,912)	(-2,485)
Log net assets				0,026***	-0,007***	0,063***
				(3,583)	(-3,477)	(6,150)
Leverage				-0,107***	-0,025***	
				(-3,725)	(-3,316)	
ROA						-0,002***
						(-4,652)
Net working capital				0,133***	0,001	-0,198***
				(6,660)	(0,157)	(-5,052)
Revenue growth				0,035**	0,007***	0,011
				(2,490)	(3,229)	(0,797)
No credit needed				0,033	0,030**	-0,073**
				(1,067)	(2,574)	(-2,298)
Credit for investment				0,026	-0,008**	0,062***
				(1,540)	(-2,292)	(2,882)
Constant	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Year effect	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Industry effect	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Region effect	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R-squared	0,259	0,159	0,191	0,397	0,245	0,382
Observations	1,886	1,887	1,896	1,847	1,849	1,849

Note. All control firm-level variables are lagged by one year. Beneath each coefficient is the t-statistics. Significance levels of 0,1; 0,05 and 0,001 are denoted by *, **, *** respectively.

[Megginson et al., 2014] find that among Chinese listed firms cash holdings and state ownership are negatively correlated, indicating that state owned enterprises (SOEs) face less financial constraints in China. On the contrary, based on a large cross-country sample N. Boubakri et al. [Boubakri et al., 2013] find that politically connected firms hold more cash than their non-connected peers. They offer two explanations for this result. Firstly, politicians use politically connected firms as “cash cows” to advance their political agendas. Secondly, political connections are conducive to agency problems whereby managers tend to use free cash flow to generate private benefits. Yet another explanation is offered by L. Caprio et al. [Caprio

et al., 2013], whose expropriation argument would imply that well-connected firms hold more cash as they are better shielded from government expropriation.

We report our results of regressing firm-level cash holdings on our measure of firms' political influence in columns 2 and 5 of Table 3. The estimated coefficients for a specification with all firm-level control variables and all fixed effects suggests that firms that exercise political influence at the regional level hold 1 percentage point higher cash reserves relative to non-influential firms. These findings suggest that even if influential firms enjoy soft budget constraints, the agency problems outweigh and they accumulate more cash.

Influential firms and access to finance

The estimated coefficients on the dummy variables influence are statistically insignificant. Interestingly, we do not find that positive relation with state ownership and leverage. On the contrary, a majority of the state-owned firms have significantly lower leverage. We therefore note that the finding of the previous literature on SOEs having preferential access to credit is not universal. All in all, our results indicate that politically influential firms are not more likely to take bank credit than non-influential ones.

3.2. Political influence and growth of firms

In this section we report the cross-sectional regression estimation results on the relationship between firm's regional political influence and growth during the pre-crisis period 2003–2008. For each firm in our sample we calculate change of the final over the period 2003–2008 and regress them on the survey based measure of political influence (Table 4).

Table 4. Political influence and growth of financial ratios over the sample period

Dependent variable	Δ ROA	Δ Cash ratio	Δ Leverage	% Δ Tot. revenue	% Δ Tot. assets
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Influence	-0,011	0,002	-0,030	-0,399***	-0,498***
	(-0,719)	(0,548)	(-1,312)	(-3,790)	(-3,530)
State owned	-0,014	0,008	-0,089**	-0,201	-0,410*
	(-0,560)	(0,997)	(-2,363)	(-0,670)	(-1,930)
ROA 2003	-0,347***	-0,025*	-0,124**	0,933***	0,909**
	(-5,765)	(-1,885)	(-2,137)	(3,141)	(2,709)
Log total assets 2003	0,036***	-0,003	0,022***	0,410***	0,430***
	(6,320)	(-1,540)	(2,821)	(7,723)	(8,691)
Leverage 2003	0,032	-0,009	-0,123	0,132	-0,275
	(0,803)	(-1,080)	(-1,289)	(0,414)	(-1,340)

Dependent variable	Δ ROA	Δ Cash ratio	Δ Leverage	% Δ Tot. revenue	% Δ Tot. assets
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
No credit needed	0,021	-0,011	-0,024	-0,074	0,229
	(0,693)	(-1,476)	(-0,710)	(-0,356)	(0,866)
Credit for investment	-0,001	0,003	-0,012	0,138	0,220
	(-0,033)	(0,680)	(-0,574)	(1,086)	(1,636)
Constant	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R-squared	0,165	0,049	0,033	0,263	0,263
Observations	355	353	355	355	355

The influential firms did not exhibit any significant change in the financial variables relative to non-influential firms. However, the coefficients in the specification on firms' growth clearly demonstrate that influential firms grew by 40–50% per cent less relative to non-influential ones.

Combining these findings with the first set of our results, which showed that influential firms report higher ROA than non-influential ones, we conclude that influential firms did not use the higher profits they reported for investment and firm expansion. This suggests that they may have channeled their additional profits to the owners or to connected politicians.

3.3. Political influence, firm performance and exogenous shocks

We traced all firm liquidations in our sample and assigned the value one to all firms that were liquidated after initiation of the court bankruptcy procedures (Table 5).

Table 5. Liquidation of firms due to bankruptcy

Frequency of firms' liquidations				B. Influential firms and crisis liquidations			
Year	N. of liquidations	Percent	Cum.		Infl.=0	Infl.=1	Total
2004	5	5,62	5,62	Liquidated 2009-10 = 0	225	113	338
2005	10	11,24	16,85	Liquidated 2009-10 = 1	15	21	36
2006	13	14,61	31,46	Total	240	134	374
2007	13	14,61	46,07				
2008	12	13,48	59,55				
2009	11	12,36	71,91				
2010	25	28,09	100				
Total	89	100					

In order to test the probability of firms' survival after the crisis, we use a cross-sectional Probit specification where we regress the constructed Liquidated 2009-10 dummy on our Influence dummy and a set of control variables. In the first part of our analysis we use all firms that took part in the survey and initial 2003 values of the control variables. The estimated coefficient along with predicted probabilities when all other predictors are taken at their means are reported Table 6. As seen from all specification the influential firms had a significantly higher probability to be liquidated in the aftermath of the 2008 financial crisis. Depending on the specification such firms had a higher probability of 11–29 percentage points to be liquidated relative to the reference category of non-influential firms.

Table 6. Political influence and crisis-period liquidation of firms

Dependent var	PROBIT			
	Liquidated 2009-10 = 1			
	Est. coeffic.	Predicted prob.	Est. coeffic.	Predicted prob.
	(1)	(2)	(3)	(4)
Influence	0,526***	0,094***	0,654***	0,112***
	(3,08)	(3,20)	(3,286)	(3,07)
State owned			-0,719	-0,112
			(-1,553)	(-1,54)
ROA 2003			-1,378**	-0,214**
			(-2,348)	(-2,38)
Cash 2003			-2,134	-0,332
			(-0,722)	(-0,72)
Leverage 2003			0,262	0,041
			(0,612)	(0,61)
No credit needed			0,607*	0,094*
			(1,791)	(1,83)
Credit for invest.			0,142	0,022
			(0,322)	(0,32)
Constant	Yes		Yes	
Obs.	374		353	

This result suggests that firms that were the most vulnerable to an external shock were the ones which initially enjoyed political influence but could not use it in the aftermath of the severe exogenous shock when policy makers were concerned with saving the so-called “strategic enterprise” and could not extend help to connected mid-sized firms from our sample.¹

¹ Y. Davydova and V. Sokolov [Davydova, Sokolov, 2014] investigated consequences of the substantial Russian government 2009 bailout program and found out that this program was largely directed at saving the so-called “strategic” enterprises that are not present in the currently studied sample.

3.4. Political influence, institutions and firm performance

In this subsection, we describe our measures of regional institutional characteristics. To this end, we use the democracy index for Russian regions developed by the Carnegie Endowment for International Peace, which was previously used by R.L. Bruno et al. [Bruno et al., 2013]. The Carnegie democracy index follows the logic of the cross-country index composed by Freedom House and uses experts' opinions for each Russian region on a number of indicators such as openness, political pluralism, media independence, freedom of elections, market freedom and others. We average values of this index for each region for 1999–2003 in order to assess pre-determined institutional characteristics of the regions where our sample firms are located.

In line with previous literature, we find in the first column of Table 7 that being able to influence regional laws really makes a firm more profitable, but this effect is quite small in “good” regions. One can therefore argue that in a bad institutional environment, laws are for sale and influential firms can significantly benefit from this situation. In a better institutional environment, influential firms are hardly more profitable than other firms. In other words, in “better” regions an influential firm is less likely to influence laws/regulations that would directly benefit its business.

Table 7. Political influence, regional market freedom and firms' performance

Dependent variable	ROA	Cash	Leverage
	(1)	(2)	(3)
Influence	0,088 ^{***}	0,021 ^{***}	0,015
	(3,547)	(3,023)	(0,494)
Influence * Market freedom	-0,083 ^{**}	-0,021 ^{**}	-0,042
	(-2,389)	(-2,247)	(-0,940)
Control variables	Yes	Yes	Yes
Year effect	Yes	Yes	Yes
Industry effect	Yes	Yes	Yes
Region effect	Yes	Yes	Yes
R-squared	0,402	0,252	0,382
Observations	1,847	1,849	1,849

Our analysis shows that influence leads to better performance only in institutionally weak regions. This leads to a puzzling question: what do the influential firms in institutionally strong regions really influence? They regard themselves as influential with respect to regional decision-making, but they do not seem to get any direct benefits from their influence. Here, we can rely on a deep literature on collective action groups in Russia, which points out that business associations and their con-

stituent members based in institutionally strong regions tend to lobby relatively more for common goods like better protection of property rights [Pyle, Solanko, 2013]. These results indicate that influential firms in institutionally better regions may prefer to influence via broad-based business associations and to lobby for benefits that do not directly affect firm performance.

4. Conclusions

Our results confirm many of the findings in the previous literature and add new ones. We find that mid-sized influential firms tend to have higher profitability than their non-influential peers. However, this finding needs to be conditioned on region-level characteristics. The effect of political influence is much larger in regions with poor institutions, whereas in better regions the effect is negligible. This finding implies that in better institutional environments firm political influence is more benign and less likely to affect the performance of the influential firm directly. Evidence from earlier studies shows that business lobbying via multi-sector associations is likely to promote public goods (e.g. protection of property rights) instead of entry restrictions or other measures likely to favor a few incumbents. Our finding thus supports the notion that in better institutional environments firm political influence tends to be exercised via broad-based business associations.

Our final contribution touches upon the potential costs of political influence during the severe external shock. We find that firms which were influential at the time of the survey in 2003 had a higher probability to be liquidated in the aftermath of the 2008 financial crisis.

References

- Amore M.D., Bennedsen M.* The value of local political connections in a low-corruption environment // *Journal of Financial Economics*. 2013. No. 110 (2). P. 387–402.
- Boubakri N., Ghoul S.E., Saffar W.* Cash holdings of politically connected firms // *Journal of Multinational Financial Management*. 2013. No. 23 (4). P. 338–355.
- Bruno R.L., Bytchkova M., Estrin S.* Institutional determinants of new firm entry in Russia: A cross-regional analysis // *Review of Economics and Statistics*. 2013. No. 95. P. 1740–1749.
- Bunkanwanich P., Wiwattanakantang Y.* Big business owners in politics // *The Review of Financial Studies*. 2009. No. 22 (6). P. 2133–2168.
- Caprio L., Faccio M., McConnell J.* Sheltering corporate assets from political extraction // *The Journal of Law, Economics and Organization*. 2013. No. 29 (2). P. 332–354.
- Charumilind C., Kali R., Wiwattankantang Y.* Connected lending: Thailand before the financial crisis // *Journal of Business*. 2006. No. 79 (1). P. 181–217.

Davydova Y., Sokolov V. The real effects of financial constraints: Evidence from a debt subsidization program targeted at strategic firms // *Journal of Empirical Finance*. 2014. No. 29. P. 247–265.

Fan J.P.H., Wong T.J., Zhang T. Politically connected CEOs, corporate governance, and post-IPO performance of China's newly partially privatized firms // *Journal of Financial Economics*. 2007. No. 84 (2). P. 330–357.

Haaparanta P., Juurikkala T., Lazareva O., Pirttilä J., Solanko L., Zhuravskaya E. Firms and public service provision in Russia. BOFIT Discussion Paper 13/2003. BOFIT, Finland.

Megginson W., Ullah B., Wei Z. State ownership, soft-budget constraints, and cash holdings: Evidence from China's privatized firms // *Journal of Banking and Finance*. 2014. No. 48. P. 276–291.

Pyle W., Solanko L. The composition and interests of Russia's business lobbies: Testing Olson's hypothesis of the "encompassing organization" // *Public Choice*. 2013. No. 155. P. 19–41.

Shleifer A., Vishny R. Politicians and firms // *Quarterly Journal of Economics*. 1994. No. 109. P. 995–1025.

Slinko I., Yakovlev E., Zhuravskaya E. Laws for sale: Evidence from Russia // *American Law and Economics Review*. 2005. Spring. No. 7 (1). P. 248–318.

МЕТОДОЛОГИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
НАУКИ

Л.А. ТУТОВ

Московский
государственный университет
им. М.В. Ломоносова

ФИЛОСОФСКО- МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО НЕРАВЕНСТВА¹

Введение

Цель доклада — выявить основные принципы и подходы к исследованию экономического неравенства и, таким образом, определить философско-методологические основания экономического неравенства. Философско-методологические основания — более широкое по содержанию понятие, чем методологические основания, оно включает также онтологическую, эпистемологическую и антропологическую стороны. Такое понимание предполагает рассмотрение: неравенства как характеристики картины мира, как совокупности понятий, теорий, моделей, раскрывающих сущность неравенства; человека как центрального субъекта неравенства; особой методологии исследования.

Для достижения поставленной цели необходимо прежде всего ответить на вопрос: равенство и неравенство — это самостоятельно существующие утверждения (как тезис и антитезис), образующие антиномию, или неразрывно связанные противоположности, составляющие противоречие?

На наш взгляд, второе понимание лучше отражает природу этих явлений. Поэтому преодолеть неравенство невозможно, точно так же, как невозможно достичь полного равенства. Реален только переход на новый этап взаимодействия равенства и неравенства. Что делать в такой ситуации? Воспринимать неравенство как объективное явление, но негативно относиться к крайним формам его проявления.

Многообразие и единство неравенства

Неравенство многообразно (математическое, физическое, биологическое, психологическое, антропологическое, социальное, экономическое,

¹ Доклад подготовлен при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 15-02-00640).

нравственное, эстетическое, религиозное) и характеризует разнообразие мира. Исходным понятием является математическое неравенство, которое раскрывает соотношение между числами и их величинами, показывая, что два объекта неодинаковы. Биологическое неравенство предполагает разнообразие живого мира и неравенство организмов. Психологическое неравенство означает неравенство способностей людей. Антропологическое неравенство свидетельствует о неравенстве характеристик человеческого капитала. Социальное неравенство раскрывает различия, которые порождены социальными факторами. Таким образом, для неравенства характерны как количественные, так и качественные различия, когда речь идет о многообразии мира. Неравенство предполагает господство и подчинение и связано с наличием иерархии в отношениях.

В нашем докладе ключевым является понятие экономического неравенства. Можно ли его считать синтетическим понятием, вбирающим в себя содержание других видов неравенства? Ведь обычно экономическое неравенство, как и многие экономические категории, связано с использованием количественных характеристик, которые делают реальной процедуру сравнения. Неслучайно чаще используют понятие «экономический рост», а не «экономическое развитие», поскольку оно более операционально.

Ответ на данный вопрос предполагает осуществление ряда последовательных шагов.

Основания экономического неравенства

Первый шаг — поиск оснований экономического неравенства. Где его следует искать: в несовершенстве человеческой природы или социальных отношений? Т. Гоббс [Гоббс, 1991] считал, что люди равны от природы в физическом и умственном отношении в целом. Из-за равенства людей, желающих получить одни и те же вещи, возникают социальные противоречия. Означает ли это, что ограниченность ресурсов является основным источником неравенства? Однозначно ответить на этот вопрос нельзя. К тому же такая постановка вопроса переносит проблему неравенства на надличностный уровень и неактуальна в ситуации неограниченных ресурсов.

Можно ли понять проблему неравенства, если мы будем рассуждать о людях в целом? Очевидно, что неравенство существует прежде всего на индивидуальном уровне. Люди различаются физически и интеллектуально. Эти различия обусловлены индивидуальной природой человека, его способностями, половой принадлежностью, культурной средой, историческим контекстом. Социальные отношения способны компенсировать природное

неравенство лишь частично, создавая еще более масштабное социальное неравенство, обусловленное целым рядом факторов: укладом жизни, образованием, местом в разделении труда, социальными ролями и т.п. Социальное неравенство предполагает, что различные социальные общности занимают разное место в социальной структуре и имеют неравные возможности для удовлетворения своих потребностей [Шкаратан, 2012, с. 44–53]. Возможно ли преодоление социального неравенства, понимая, что в целом неравенство непреодолимо? Существуют разные подходы к решению данного вопроса.

Так, отечественная философская мысль предложила понятие соборности как преодоление конфликта между индивидуальностью и коллективом в общем деле, любви и сознании. Соборность позволяет преодолеть любые виды неравенства. Н.А. Бердяев считал, что такое решение проблемы равенства подобно идее воплощения Царства Божьего на земле, понимаемого как цель истории, ее конец, выход за пределы истории. Искание его в земной жизни есть иллюзия, обман зрения. Это четвертое измерение по сравнению с тремя измерениями истории [Бердяев, 2012]. Таким образом, в рамках данного подхода в реальной, земной жизни неравенство непреодолимо, а есть лишь идеал.

С точки зрения представителя функционализма Т. Парсонса [Парсонс, 1972], неравенство обусловлено социальными функциями, которые выполняют различные общности, имеющие свои системы ценностей. Оптимальное сочетание разных видов деятельности может привести к гармонии в отношениях и обеспечить единство общества, что, однако, не означает преодоление неравенства, поскольку сохраняется иерархизированная система ценностей.

П. Сорокин [Сорокин, 1992] социальное неравенство объясняет с позиции теории социальной стратификации, выделяя три основные ее формы — экономическую, политическую, профессиональную, которые тесно переплетены между собой. Так, экономическая стратификация связана с неравенством в доходах, уровне жизни; профессиональная предполагает деление людей по технологическому признаку, например, руководитель и подчиненные; политическая характеризует деление общества на правящую элиту и управляемую массу. Один человек может принадлежать к разным стратам. Кроме того, существует возможность социальной мобильности, которая позволяет повысить свой статус. Неравенство в такой системе сохраняется, но не имеет ярко выраженного антагонистического характера. Отметим также, что экономическое неравенство в контексте теории стратификации не существует изолированно, являясь проявлением социального неравенства, оно взаимосвязано с другими формами неравенства, которые взаимно усиливают друг друга.

Существует множество других трактовок социального неравенства (К. Маркс, М. Вебер [Вебер, 1990], Э. Дюркгейм [Дюркгейм, 2011], Э. Гидденс [Гидденс, 2005], Н. Луман [Луман, 1991]), однако у всех авторов есть понимание, что неравенство непреодолимо, во всяком случае на современном этапе развития общества.

Следующий шаг нашего исследования предполагает рассмотрение экономического неравенства как самостоятельной реальности.

В основе экономического неравенства лежат частная собственность и труд, являющиеся источником богатства, приносящие доход и влияющие на потребление. Поэтому традиционно используют три характеристики экономического неравенства — богатство, доход и потребление, для измерения которых применяют как количественные, так и качественные показатели. Наиболее часто используют коэффициент Джини, раскрывающий степень неравенства различных вариантов распределения доходов. Данный показатель является количественным. В России по данным Росстата данный индекс за последние три года составляет около 0,41–0,42 [Росстат...]. К качественным показателям, раскрывающим содержание неравенства, можно отнести регрессионный метод декомпозиции неравенства, дающий возможность выявить синергетический эффект различных факторов. Интегральным качественным показателем, характеризующим социально-экономическое неравенство, является индекс развития человеческого потенциала, разработанный экспертами ООН для сравнения стран по уровню и качеству жизни. Заметим, что исследование неравенства предполагает использование методологии, базирующейся на принципе системности и динамическом походе. То есть о неравенстве можно судить только на основе целого комплекса показателей, рассмотренных на разных этапах исторического развития, при сравнении различных экономических систем.

Уровни экономического неравенства

Экономическое неравенство является многоуровневым: индивидуальное, микро-, мезо-, макро-, мега-. На каждом уровне проявляются свои специфические черты и соответственно применяются показатели. Характеристики неравенства на разных уровнях могут как совпадать, так и различаться. Так, на уровне компаний неравенство проявляется в форме неравенства доходов. Данный показатель используется и на индивидуальном уровне, будучи основной формой экономического неравенства. В то же время на индивидуальном уровне существуют и другие формы его проявления, например неравенство в престиже, в количестве подчиненных, в возможности оказывать

влияние на принятие решений. В свою очередь, на уровне компаний неравенство проявляется в виде неравенства размера компаний, неравенства рентабельности и многих других показателей. Подобные сходства и различия можно обнаружить на всех уровнях экономического неравенства.

Показатели неравенства в доходах, богатстве и потреблении находятся в сложной взаимозависимости и на индивидуальном уровне и уровне страны в целом могут проявляться по-разному, так как эта связь трансформируется под влиянием исторических и культурных факторов, понимания социальной справедливости и представлений о бедности и богатстве. Неравенство в доходах в странах с исторически сложившимся высоким уровнем налогообложения (Бельгия, Швеция, Дания, Венгрия) сглаживается благодаря изъятию средств в бюджет на уровне неравенства в потреблении. Неравенство в доходах в странах с низким налогообложением (Япония) снижается на уровне неравенства потребления благодаря налогу на потребление. Культурные традиции влияют на уровень потребления, что может приводить к значительным сбережениям и росту богатства или, напротив, к расточительству и неэффективному расходованию благ. На соотношение показателей неравенства в доходах, богатстве и потреблении влияют также социальный и возрастной статус индивида, половая принадлежность, психологические установки.

Измерение экономического неравенства

Существует актуальная проблема измерения неравенства в доходах, богатстве и потреблении. Разные методики учета могут приводить к различным результатам. В нашей стране длительное время стоимость недвижимого имущества определялась на основе ставок БТИ, а не реальной рыночной стоимости. Или, например, данные официальной статистики часто не отражают полной картины трудовой активности и лишь косвенно учитывают доходы от неофициальных заработков. Решить данную проблему очень сложно. Тем не менее можно предложить ряд принципов, которые позволят сделать измерение более достоверным. Выбранная система отчета должна иметь стабильный характер на протяжении зафиксированного периода времени. Связь между ключевыми показателями неравенства должна быть устойчива, сами показатели должны быть легко верифицируемы.

Является ли неравенство постоянной величиной? Если оценивать с точки зрения доли богатых и доли бедных, то процесс экономической дифференциации происходит постоянно, усиливаясь в переходные периоды. Существуют различные механизмы регуляции неравенства, одним из которых

являются социальные революции. Данный механизм регуляции приводит к значительным отрицательным эффектам для большей части населения. На наш взгляд, политика социального государства, направленная на обеспечение высокого уровня социальной защищенности всех граждан и связанное с этим перераспределение материального богатства, представляется более результативной с позиции накопления человеческого капитала и общественного развития.

Методы исследования экономического неравенства

Экономическое неравенство можно исследовать с помощью различных методов, которые позволяют получить объективную картину. Используются статистические методы, в том числе дискриминантный и логистический регрессионный анализ, которые указывают на различия между двумя или более группами, основанные на нескольких характеристиках. Метод экономико-математического моделирования применяется для изучения количественных взаимосвязей и взаимозависимостей экономических процессов, обуславливающих неравенство, на основе создания моделей в виде уравнений. Стохастический анализ позволяет определить вероятностную связь факторов и результата неравенства. В качестве специального экономического метода может рассматриваться метод дискретных институциональных альтернатив, когда неравенство рассматривается не с точки зрения Парето-оптимального варианта, а с позиции сопоставления альтернатив, что задает лишь направление изменений, а не конечный пункт.

Важную роль в изучении неравенства выполняет метод прямого и скрытого наблюдения, к которому также относят составление поведенческих карт (фиксация практики потребления индивида или домохозяйства посредством скоростного фотографирования), путешествие потребителя (скрытое сопровождение потребителя в течение определенного времени с целью установить особенности потребительского стиля индивида или домохозяйства), метод кейсов (анализ конкретных, обычно проблемных и имеющих не одно решение ситуаций).

Лучше понять специфику экономического неравенства позволяет метод интервью, состоящий из ряда достаточно различающихся между собой методов, объединенных наличием процесса коммуникации. Известны три типа интервью: экспертное, глубинное и интервью с потребителями, относящимися к «крайним» категориям — они или знают все о предмете исследования, или не знают о нем ничего. Следует упомянуть также метод фокус-группы

(руководимая ведущим групповая дискуссия, имеющая определенную тему и сценарий), метод дневника (личные истории о потреблении тех или иных товаров и услуг), экспертную оценку по методу Делфи, т.е. процесс выработки некоего обобщенного мнения на основе частных мнений различных экспертов.

Метод формализации — один из важнейших способов постижения сущности неравенства. С его помощью неравенство можно изобразить графически в виде пирамиды или ромба в зависимости от количества людей на каждом уровне. Представление неравенства в форме ромба означает большую устойчивость системы, поскольку это предполагает доминирование среднего класса.

Заключение

Существует ли универсальное понятие экономического неравенства? Нет. Оно имеет различные формы и отражает многообразие экономической картины мира. Соответственно можно выделять различные уровни неравенства, считая исходным пунктом неравенство на уровне отдельного человека. Неравенство можно характеризовать как с количественной, так и качественной стороны.

Экономическое неравенство, являясь формой социального неравенства, тесно взаимосвязано с другими проявлениями неравенства. В то же время оно больше, чем другие виды неравенства, поддается количественному измерению.

Можно ли оценивать неравенство с позитивной стороны? Если неравенство стимулирует конкуренцию, ведет к экономической росту, не связано с социальными потрясениями, то такое неравенство можно рассматривать если не как благо, то как объективную неизбежность.

Неравенство становится серьезной экономической проблемой, когда складывается ситуация, в том числе формируется институциональная среда, которая не позволяет привести в соответствие экономическое неравенство индивидов с неравенством способностей, прилагаемых усилий и получаемым вознаграждением. Выявленная взаимосвязь дает ориентиры для оценки корректности измерения показателей экономического неравенства. При этом только комплекс методов дает возможность получить объективную картину экономического неравенства.

Источники

Авраамова Е., Малева Т. О причинах воспроизводства социально-экономического неравенства: что показывает ресурсный подход? // Вопросы экономики. 2014. № 7. С. 144–160.

Американская социология: Перспективы. Проблемы. Методы / под ред. Т. Парсонса. М.: Прогресс, 1972.

Бердяев Н.А. Философия неравенства / сост. и отв. ред. О.А. Платонов. М.: Институт русской цивилизации, 2012.

Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990.

Гидденс Э. Социология. М.: Едиториал УРСС, 2005.

Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Соч.: в 2 т. М.: Мысль, 1991. Т. 2.

Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М.: Директ-Медиа, 2011.

Луман Н. Тавтология и парадокс в самоописаниях современного общества // Социо-Логос. М.: Логос, 1991.

Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 4. С. 419–459.

Росстат [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 13.05.2016).

Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992.

Шкаратан О.И. Социология неравенства. Теория и реальность. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012.

В. М. Широнин

Санкт-Петербургский
государственный
экономический университет

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ НАУКА КАК КОГНИТИВНЫЙ ИНСТИТУТ

Недавно после обзорной лекции о лауреатах Нобелевской премии по экономике, которую я читал аспирантам-экономистам, мне был задан вопрос: зачем вы все это нам рассказываете? Это и в самом деле не очень понятно. Представления об экономической науке, образовании и вообще об экономической профессии у нас в России и в развитых странах существенно различаются. Мы в основном понимаем экономическую науку как прикладную и предметно-ориентированную, как знание конкретных вещей (различных отраслей и рынков, бюджетных процессов, денежно-кредитной политики и т. п.) и как способность экспертов решать соответствующие проблемы. Современная же экономическая наука, во всяком случае «наука Нобелевских лауреатов», занимается изготовлением аналитических инструментов. Эти концепции и модели не слишком соответствуют нашим реальностям и поэтому напрямую у нас не применимы. Более того, нам часто очень трудно понять само такое выделение «инструментального производства» как особой и чуть ли не главной части экономической науки.

Что делать в этой ситуации? Размышления на эту тему породили следующие «записки путешественника по экономической науке».

Как мы понимаем предмет экономической науки? В замечательной книге [Gowland, 1979] говорится, что экономист — это любой человек, который знает и не забывает применять четыре главные идеи — *opportunity cost*, *efficiency*, *time preference*, *marginality*. Вероятно, сегодня сюда нужно добавить идею *игры*. Кроме этого списка «количественных» аналитических инструментов экономисты располагают исключительно сильной концепцией *невидимой руки*. Удивительно, что эту метафору Смита, о которой слышали все, так мало понимают за пределами экономико-теоретического мышления¹.

В целом же экономическая теория — это математика общественных отношений [Кордонский, 2001]. Она анализирует социальные отношения, ко-

¹ Скажем, мысль 30-летней давности о том, что советская экономика тоже управлялась невидимой рукой, т.е. была децентрализована, все еще вызывает у публики большое недоверие и сомнения.

торые связаны с законом сохранения и с правилом исключенного третьего. Следовательно, сюда относятся всё, что связано с равновесием и оптимизацией. Однако математика необязательно должна пониматься в количественном смысле, т.е. в виде арифметики или математического анализа. Кроме количественных существуют еще отношения логические, но тут математика для экономической теории совершенно не развита. Моральная философия и социальная догматика своей математики пока не имеют, хотя это было бы весьма желательно (например, хотелось бы понять, на какой алгебре основаны Законы XII таблиц).

Стремление сделать из экономики точную науку вполне понятно, такой процесс идет, и он сам по себе интересен, в экономической теории наводится порядок. На сегодняшний день эта тенденция реализована в западной экономической науке путем широкого распространения «синтаксического» подхода [Hoover, 2005], т.е. имеет вид анализа свойств точных абстрактных моделей отдельно от прямого соотнесения их с эмпирикой. В то же время в силу «врожденной» социальности и даже гуманитарности экономической науки это привело к уникальному разделению *economics* на математизированную аналитику и на неформальную среду, в которой огромное значение имеет профессиональный «фольклор». Точные модели буквально «плавают» в профессиональном подсознании живого сообщества экономистов.

Складывается впечатление, что прикладная и теоретическая экономическая наука живут достаточно раздельной жизнью. Поэтому, видимо, нужно принять, что экономическая теория занимается изготовлением определенного типа инструментов, и в этом нет ничего плохого. Что же касается прикладной экономической науки, то ей тесно в рамках экономической теории, и это проявляется очень по-разному, в том числе в постоянных призывах покончить с «экономическим человеком» (из последних по времени — [Ефимов, 2016]). Но зачем «убивать» экономического человека? Просто не нужно «использовать топор для бритвы», т.е. применять модели там, где они не работают.

Как мы думаем о знании? В английской Википедии говорится, что наука — это деятельность по получению и систематизации знания, а понимание ее как *самого* знания устарело. С другой стороны, «есть такое мнение, что *science* вообще и отдельные научные дисциплины в частности — это литературная традиция, т.е. библиотека высказываний, сформулированных в формате “если X, то Y”, а также сообщество индивидов, владеющих искусством построения таких высказываний, их интерпретации и проч.» [Игнатъев, 2014]. Размышляя об экономической науке, мне тоже удобнее здесь смотреть на науку не как на процесс, а как на целостность, даже как на некоторую «вещь». Это позволяет лучше передать мысль, что *единицей рассмотрения должно быть коллективное знание*. Этот отнюдь не новый тезис психологически воспринимается

не всегда легко. Тем не менее стоит исходить из того, что даже когда знание кажется не коллективным, а индивидуальным, мы должны просто задуматься о том, *какова форма организации коллективного знания*, которая производит такое впечатление.

Слово «космос» по-гречески означает порядок, а «драма» — действие. Пары порядка и действия, космоса и драмы встречаются в разных науках. Такова соссюровская оппозиция языка и речи: язык — это то, что существует потенциально, а речь развертывается в диахронии. Таковы понятия жизни и организма: мы не знаем, что такое жизнь, но много знаем об организмах. В православном богословии таким является идущее от Григория Паламы различение Бога и Божественных энергий: если Бог непознаваем, то Божественные энергии человеку доступны. Таково же соотношение знания и познания.

С точки зрения индивида, целостное коллективное знание — это *когнитивная среда* [Широнин, 2013], в которую погружен отдельный человек. Мы можем с разных сторон рассматривать эту целостность, обращая внимание на ее различные аспекты, или ипостаси². Приведенное выше определение Игнатъева подчеркивает сходство знания с языком. Другим способом посмотреть на когнитивные среды является понятие *парадигмы* [Кун, 2009]. Кун говорит о развитии коллективного знания, о том, что вслед за чьим-то выдающимся достижением возникает популяция родственных исследователей и исследований, объединенных идеологией и институтами. Модель [Фуко, 1994] демонстрирует иерархичность знания, сосуществование в когнитивной среде *эпистемы* и системы (откуда следует наличие и других «этажей» знания, организованного скорее даже не как пирамида, а как волейбольная сетка).

Далее мы видим [Широнин, 2016], что коллективное знание может иметь разную «архитектуру» и быть организовано не только на принципе *членораздельности* (т.е. примерно как язык), но и на основе *голографичности*, когда знание «размазано» по всей системе. Эта модель очень близка к *теории трех светов* Григория Паламы [Григорий Палама...; Найшуль, 2015], различавшего знание, которое мы воспринимаем непосредственно («физический свет»), и знание умозрительное («логосное», или «второй свет»). От них обоих отличается третий — *Фаворский свет*, который можно интерпретировать в терминах когнитивной науки [Dawson, 1998] как раз как голографическую информацию, возникающую непонятно откуда и не локализуемую ни в пространстве-времени, ни в логике.

² В том смысле, что «ипостась — это такое частное, которое в то же время является “вместилищем” общего» (Википедия).

Этот третий вид знания — когда человек вдруг неизвестно почему что-то понимает, догадывается, выдумывает — наверно, можно отождествить с творчеством. Западная и восточная христианские традиции обращаются с творчеством по-разному. Выраженная Фомой Аквинским западная традиция состоит в том, что каждый человек — это храм, в котором присутствует часть творческой способности Бога [Булыко, 2011]. Коллективность же, в том числе коллективность знания, обеспечивается путем коммуникации в остальных двух средах — физической (т.е. через обмен продуктами, ресурсами) и интеллектуальной (т.е. словесной, «логосной»)³. В восточной традиции такой «приватизации» Бога и творчества не было, и поэтому все три вида коммуникации — и творчество, и обмен, и речь — происходят одновременно и часто мешая друг другу (я бы сказал, «толкаясь локтями»). Хотя иногда такое смешение способствует более всестороннему пониманию. Эти соображения открывают возможности для анализа специфики нашей науки.

Научность и осмысленность. В естественных науках мы оперируем понятием *природы*, которую мы наблюдаем и которой задаем вопросы путем эксперимента [Кордонский, 2001]. Это упрощенная картина, но она верна в первом приближении. В общественных же науках, в том числе в экономической, ситуация явным образом другая. Любая теория, как и наука в целом, жива просто потому, что когда-то родилась и еще не умерла. До тех пор, пока она способна оказывать разнообразные «услуги», это будет ее питать и поддерживать наплаву. Как мы знаем, жизнь тех или иных теорий в науке не определяется однозначно ни верификацией, ни фальсификацией, а зависит от множества факторов, начиная от общей доминирующей эпистемы, наличных методов анализа и рассуждения, вычислительных возможностей и вплоть до моды. Тем не менее роль таких «субъективных» факторов в разных науках неодинакова. В экономической науке они проявляются очень наглядно.

Для отдельного человека отношение к экономической науке будет зависеть от его экзистенциальной ситуации. Как показывает опыт различных обсуждений, самые большие трудности возникают, пожалуй, вследствие того, что собеседники бессознательно исходят из различных сверхзадач, и за их позициями стоят совершенно разные образы «лирического героя».

Исторически размышления в стиле экономической науки были поначалу тесно связаны с оправданием новых поведенческих моделей и этики, они использовались для того, чтобы задавать социальную догматику, *social order* [Наук, 1984]. Сегодня экономическая наука поставляет конкретные шаблоны для поведения и восприятия, для обсуждения, для того, скажем, чтобы в ходе

³ Заметим, что в этой культуре никогда не возникает вопроса о том, что «мысль изреченная есть ложь», она не доискивается «правды» и терпима к компромиссам.

демократического процесса голосовать или занимать какие-то стороны [Кейнс, 2002, с. 350]. Это относится к отдельным людям, но и в том числе создает общие коммуникационные пространства. Практик — политик, предприниматель — ищет в ней также работоспособные инструменты, например, для прогнозирования. Ученый, вообще говоря, производит эти аналитические инструменты, но часто занимается просто «решением головоломок» [Кун, 2009], т.е. логическим развитием существующих парадигм или же, в сущности, сочинением квалификационных текстов, демонстрирующих его профессиональную грамотность, но бедных содержанием. В большинстве же случаев наши коллеги — это историки науки и преподаватели, «коллекционирующие» и приводящие в удобный порядок чужие тексты.

Объективно говоря, ни одна из этих функций экономической науки ничем не хуже других — при условии, что *здоровое* общество предъявляет на них спрос и тем самым стимулирует *осмысленную* научную деятельность. Не очень понятно, как можно дать здесь точные определения, но, с другой стороны, легко привести многочисленные контрпримеры механического разрушения живой науки и внедрения процедур, полностью лишенных какого-либо смысла.

Наука в России — это заимствованный институт. Он во многом сохраняет черты той общественной системы, в которой возник, и в то же время вступает во взаимоотношения с нашей общественной системой. В особенности все это касается общественных наук. Наука в России отличается от «западной», и эти отличия касаются характера и формы научного знания, способов научной работы и коммуникации, способов взаимодействия науки и практики, социального статуса ученого.

Самые глубокие и трудноуловимые отличия относятся к содержанию понятий. Мы часто пользуемся заимствованными понятиями, но, как правило, вкладываем в них совершенно другое содержание. Это касается не только банальных ситуаций, когда различные определения приводят, например, к значительному расхождению в значениях одних и тех же переменных⁴. Более нетривиальная тема — это интерпретация концепций и терминов, особенно институциональных. Так, существует гора литературы по проблемам собственности, однако мало кто задумывается, *что именно означает утверждение*, что данная вещь принадлежит мне. Содержание даже таких понятий,

⁴ В конце 1990-х — начале 2000-х гг. каждая статья о малом бизнесе в России начиналась с констатации, что его показатели в 5–7 раз хуже, чем в других странах, из чего делался вывод о необходимости дополнительной поддержки. Между тем причина состояла в том, что определения малого предприятия в России и за границей принципиально различались.

как право, закон, договор, предприятие, и многих других отнюдь не очевидно. Но самое сложное — это осознать, что в нашей «голографической» среде «плывут» даже такие фундаментальные категории, как реальность, факт или личность.

В смысле стиля работы для нашей науки менее характерны разделение труда и специализация и более привычны широкий взгляд и обобщающая концептуализация. Что касается формы знания, то интуиция, в том числе коллективная, играет у нас относительно большую роль, а четко сформулированные результаты — гораздо меньшую. Когда попадаешь, особенно в первый раз, на западные научные мероприятия, то поражает, что даже семинары имеют вид представления более или менее четких результатов: законченный доклад кладется на стол или оглашается (собственно поэтому и используется слово «презентация»). У нас же нет четкого регламентирования методов научной коммуникации. Мы стремимся построить общую интуицию, и в этом большую роль играет неформализованный обмен мнениями, впечатлениями, даже настроениями, а не законченными мыслями.

Очень интересно, как взаимодействуют у нас наука и практика. Традиционная западная наука идет от теории к практике: от фундаментальной науки к прикладной, от прикладной науки к инженерной, а от инженерной к практике. Происходит внедрение, реализация идеи. Если вы инженер, вы чертите чертеж, или, если архитектор, проектируете дом, а потом по вашему чертежу его строит прораб. У нас очень часто все это происходит по-другому. Прораб строит дом «по месту», отклоняясь от проекта так, как представляется ему целесообразным или как вынуждают какие-то обстоятельства («входить в положение» — это тоже наша традиция). Часто реализация идеи может происходить у нас только путем личного участия ученого или бывшего ученого, который перешел в практику. При этом опять же основой становятся его широкая профессиональная интуиция, кругозор и способность к нестандартному мышлению, а не конкретный проект или конкретные рекомендации. С этим у нас большие проблемы.

По-другому у нас строятся и социальные отношения в науке. Репутация и научный статус ученого у нас определяются всевозможными факторами — отношением начальства, коллег, тем, что этот человек участвует в другой деятельности (например, часто выступает по телевизору), и т.д. У нас нет стандартизированной процедуры оценки или она играет существенно меньшую роль. Вместе с тем научная позиция может выступать в качестве знака. То, что я выступаю «против рынка и за централизованное планирование», не означает, что я так думаю и хочу, чтобы так было. Возможно, я хочу показать, что принадлежу к одной социальной или идеологической группе и не принадлежу к другой. Это маркер, обозначающий социально-политическую при-

надлежность. Особенно эти отличия заметны в обществоведении [Ореховский, 2015].

Наконец нужно отдельно подчеркнуть, что профессиональные модели используются вперемешку с обыденными представлениями и предрассудками. Разумеется, так или иначе это неизбежно и характерно отнюдь не только для российской жизни. Тем не менее отсутствие дисциплины мышления и обсуждения даже в академических дискуссиях — это наша особенность и, конечно, наша проблема.

Экономическая наука в России. За период после 1991 г. была проделана грандиозная работа по освоению мировой экономической науки и внедрению международных стандартов экономического образования. Масштаб этого можно видеть, например, сравнивая состояние дел в экономической и юридической профессии, где ничего подобного сделано не было. Но это освоение произошло по большей части на уровне моделей, учебников и преподавания. Живую, развивающуюся экономическую науку в основном еще предстоит создавать. В последнее же время происходят реформы, изменяющие правила поведения в науке и образовании, которые во многом имеют бюрократический характер.

На сегодняшний день мы имеем несколько профессиональных сообществ ученых и преподавателей-экономистов. Во многом их позиции совпадают с тем, что было названо *туземной* и *провинциальной* наукой [Соколов, Титаев, 2013]. Первая подразумевает «добровольную изоляцию от дискуссий, к которым индивид обладает ограниченным инфраструктурным доступом», вторая основывается на вере, «что все происходящее в непосредственном окружении индивида менее важно и ценно, чем происходящее где-то в другом месте». Спрашивается, может ли существовать что-то третье и на какой основе?

Если немного изменить этот вопрос, то ответ выглядит достаточно очевидным: кроме кустарного ремесла и отверточной сборки (или франчайзинга) может и должна существовать и какая-то другая деятельность. Экономический анализ всегда так или иначе востребован. Если же говорить о создании экономической *теории, привязанной к нашему контексту*, то это действительно трудная задача, и она не может быть решена быстро и путем заимствования. Нужны большие усилия по развитию в стране фундаментального обществоведения и высокообразованного профессионального сообщества, одновременно независимого и интегрированного в мировую науку. И изоляция, и стремление любой ценой вписаться в зарубежные профессиональные сообщества очень часто действуют здесь разрушительно. Как и в самой экономике, политика развития должна в целом сочетать поощрение конкуренции и разумный протекционизм. Полезны будут и более конкретный опыт и технологии поддержки, заимствованные из области развития предпринимательства.

Источники

- Булыко И.П.* Сравнительный анализ пневматологической антропологии святого Григория Паламы и Фомы Аквинского // Церковь и время. 2011. № 4 (57).
Григорий Палама [Электронный ресурс] // Богослов: научный богословский портал. URL: <http://www.bogoslov.ru/persons/2710133/index.html>.
- Ефимов В.М.* Экономическая наука под вопросом: иные методологии, история и исследовательские практики. М.: ИНФРА-М, 2016.
- Игнатьев А.А.* Пять базовых концептов социологии религии // Социологическое обозрение. 2014. Т. 13. № 1.
- Кейнс Дж.М.* Общая теория занятости, процента и денег. М.: Гелиос-АРВ, 2002.
- Кордонский С.Г.* Циклы деятельности и идеальные объекты. М.: ПАНТОРИ, 2001.
- Кордонский С.Г.* Сословная структура постсоветской России. М.: Ин-т Фонда «Общественное мнение», 2008.
- Кун Т.* Структура научных революций. М., 2009.
- Найшуль В.А.* 2015. URL: http://www.youtube.com/watch?v=_JYcHTQ-vIs.
- Ореховский П.А.* Структура поля экономического знания: возможности и пределы общественных дискуссий // Общественные науки и современность. 2015. № 1.
- Соколов М., Титаев К.* Провинциальная и туземная наука // Антропологический форум. 2013. № 19.
- Фуко М.* Слова и вещи. СПб., 1994.
- Широнин В.М.* Когнитивная среда и институциональное развитие. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2013.
- Широнин В.М.* Когнитивный анализ в обществоведении // Общественные науки и современность. 2016. № 1.
- Dawson M.R.W.* Understanding cognitive science. Blackwell Publishers, 1998.
- Gowland D.H.* (ed.). Modern economic analysis. L.-Boston, etc.: Butterworths, 1979.
- Hayek F.A.* The principles of a liberal social order // The Essence of Hayek. Stanford, CA: Hoover Institution, 1984.
- Hoover K.D.* The methodology of econometrics (revised 15 February 2005). URL: https://www.uibk.ac.at/econometrics/lit/methodology_hoover_2005.pdf.

ЧТО ИЗМЕНИЛОСЬ В МЕТОДОЛОГИЧЕСКОМ ВОЗЗРЕНИИ НА НАУКУ ЭКОНОМИКИ ЗА ПОСЛЕДНИЕ ПОЛВЕКА?

Временные рамки рассуждений, изложенных в настоящей работе, охватывают последние полвека. Такие рамки определяются публикацией следующих научных работ.

С одной стороны, это работы, открывающие данный период:

- Милтон Фридман «Методология позитивной экономической науки» (Milton Friedman «The Methodology of Positive Economics»), 1953;
- Томас Сэмюэль Кун «Структура научных революций» (Thomas Samuel Kuhn «Struktura rewolucji naukowych»), 1962.

С другой стороны, это работы, которые закрывают указанный период:

- Марк Блауг «Методология экономики. Как объясняют экономисты» (Mark Blaug «Metodologia ekonomii. Jak wyjaśniają ekonomiści»), 2004;
- Джон Б. Дэвис (ред.) «Последние изменения в экономической методологии», т. I–III (John B. Davis (ed.) «Recent Developments in Economic Methodology», vol. I–III), 2006.

На протяжении указанного периода было опубликовано много работ по общей методологии (философии науки), методологии экономики, в числе которых следующие:

- Карл Раймунд Поппер «Объективное знание. Эволюционная эпистемологическая теория» (Karl Raimund Popper «Wiedza obiektywna. Ewolucyjna teoria epistemologiczna»);
- Фридрих Август фон Хайек «Конституция Свободы, Гордыня разума. Мнимое знание» (Friedrich August von Hayek «Konstytucja wolności, Pycha rozumu, Pozory wiedzy»);
- Ускали Маки «The Methodology of Positive economics. Reflections on the Milton Friedman Legacy» (Uskali Mäki «The Methodology of Positive economics. Reflections on the Milton Friedman Legacy»), 2009;
- Лешек Новак «Экономическая модель» (Leszek Nowak «Model ekonomiczny»), 1972.

Целью настоящей работы является реконструкция исследовательского подхода этих ученых, в значительной мере способствовавших росту и развитию научных экономических знаний за указанный период.

В самом начале следует указать несколько необходимых терминологических определений. Под методологией экономики понимается философия науки, примененная к экономике. Современная методология занимается логическим анализом формальной структуры научных теорий. В методологии различается узкое и широкое понимание науки. В англосаксонских и франкофильских странах наукой (science) принято называть только естественные науки. Широкое понимание науки означает, что термин «наука» охватывает естественные и гуманитарные науки. Активность субъекта реализуется на двух плоскостях: предметной (теоретической) и метатеоретической.

В связи с двумя плоскостями познания различают две формы научного языка: предметный (теоретический) и метатеоретический. Экономический язык представляет собой, как правило, сочетание предметного и метатеоретического языка первого уровня.

1. Общий характер научных знаний

Проблема общего характера научных знаний относится к одним из важнейших методологических вопросов. Она рассматривается в контексте понятий, формулировок, процессов абстракции, анализируется в контексте научных законов и теорий. Признаком, отличающим законы и теории от других утверждений, является их строгая обобщенность, т.е. не ограниченная числовыми факторами, временем и пространством потенциальная область их применимости.

Исследовательский процесс начинается не с постановки гипотез, а с формулирования проблем. Гипотезы представляют собой, как правило, предложения по решению каких-либо ранее поставленных задач. Данный подход находит свое отражение в методологических представлениях развития науки, а также в концепциях научного прогресса, в которых проблема рассматривается как первичный с хронологической и логической точек зрения элемент.

В книге «Объективное знание. Эволюционная эпистемологическая теория» Поппер писал: «Развитие науки продвигается от проблемы к проблеме». Убежденность в первичном характере проблем и их значимости в науке сопровождается несколько обманчивым ощущением очевидности. Такое ощущение является обманчивым потому, что, как кажется, снижает уровень чувствительности к неопределенности самого понятия «проблема», а также неоднозначности мнения о хронологическом и логическом первенстве проблем. В книге

«Объективное знание. Эволюционная эпистемологическая теория» Поппер ввел концепцию трех миров, а также разделение знания на субъективное и объективное.

Уточним: третий мир у Поппера — это *universum* объективных материалов мышления. Проблемы пребывают в третьем мире. Механизм развития объективных знаний Поппер представил, воспользовавшись понятием проблемы и проблемной ситуации. Данным понятиям отвечают объекты третьего мира. Если обратить внимание на то, в каком значении обсуждаемые понятия встречаются в литературе, в глаза бросается, что чаще всего они используются психологами. В то же время обращает внимание отсутствие единомыслия в вопросе значения понятий проблем и проблемной ситуации.

Известный армянский психолог Альберт Налчаджян сказал: «Каждый процесс мышления, как это принято считать в современной психологии, имеет свое начало в проблемной ситуации, под которой мы понимаем определенное психическое состояние индивидуума».

Приведенное выше понимание проблемной ситуации неравнозначно встречаемому у Поппера пониманию понятий «проблема» и «проблемная ситуация».

По мнению Яна Суха (Jan Such) из Познаньской методологической школы, проблемы формулируются, как правило, в форме вопросов, иначе говоря, вопросительных предложений. Чем ближе ситуация к возможному разрешению, тем более точную форму обретает постановка вопросов. Вопросы не являются исключительно проявлением незнания. Научные вопросы зачастую имеют сложный характер и составляют так называемые вопросы дополнения.

2. Обоснование в науке

Называться именем научных знаний заслуживают только такие материалы, которые являются точными, достоверными или весьма вероятными. При проверке научных знаний важную роль играют эмпирические факты. Такие факты недоступны в необработанном состоянии, не зависимы от теоретических предпосылок. Факты теоретически ориентированы. Контроль теоретических знаний осуществляется на двух уровнях: уровне наблюдений и теоретическом. В последнем случае знания обосновываются посредством сопоставления с более общими знаниями, отличающимися более высокой степенью теоретизации, чем знания, которые можно проверить.

В науке обоснование на теоретическом уровне требует исследовательских компетенций. По сравнению с проверкой на уровне наблюдения теоретическое обоснование имеет бóльшую ценность с точки зрения познания. В размыш-

лениях о том, что изменилось в методологическом взгляде на науку за последние полвека, следует отметить заявления некоторых методологов (философов) науки о возможности несогласованности некоторых целей науки. Речь идет о таких целях, как несомненность, обобщенность и точность.

В периоды эволюционного развития науки в аналитических исследованиях отмечается преобладание теоретических утверждений, в то время как в периоды теоретических прорывов (революций) — рост эмпирических исследований, как по их масштабу, так и по значению. Не все сформулированные в науке общие утверждения заслуживают имени законов — это касается только тех утверждений, которые отвечают соответствующим критериям (условиям). К основным условиям признания научных утверждений научными правами следует отнести синтаксический критерий, поясняющие и прогностические функции, принадлежность номологических утверждений к системе.

От закона в строгом понимании этого слова требуется, чтобы он не имел каких-либо ограничений пространственного или временного характера. Сама конструкция общего утверждения должна позволять отличить формулировку с формой закона от формулировки, которая такой формы не имеет. Условием номологичности общих утверждений является принадлежность к данной научной системе или широко понимаемой научной теории. Одним из источников противоречий, связанных с определением и разъяснением прогресса в науке, выступает несоответствие в понимании основных терминов, которыми пользуются отдельные теоретики науки. Чаще всего дискуссии касаются развития науки и динамики эмпирической теории. Оба этих вопроса взаимосвязаны.

3. Развитие науки экономики и инновации в науке

В последнюю четверть XX в. трое авторов — Дойч (Deutsch), Марковитц (Markovits) и Платт (Platt) — опубликовали работу, представляющую прогресс, достигнутый в науке XX в. Предметом исследований были общественные науки, в том числе экономика. Авторы представили изменения, имевшие место в этих науках, о чем свидетельствует вторая часть названия книги: что, кто, где, как?

Авторы определили, что в XX в. в науке экономики было достигнуто 12 инноваций, против 62 инноваций, достигнутых за этот же период во всех общественных науках в целом. В качестве инноваций в экономике были отмечены:

- 1) теория и измерение социальных неравенств (Парето (Pareto), Джини (Gini));

- 2) роль «инноваций» в социально-экономических преобразованиях (Шумпетер (Schumpeter), Огбурн (Ogburn));
- 3) функции общественного благосостояния в политике и экономике (Пигу (Pigou), Эрроу (Arrow));
- 4) экономические склонности, трудоустройство и налоговая политика (Джон Мейнард Кейнес (John Maynard Keynes));
- 5) теория игр (Нойманн (Neumann), Моргенштерн (Morgenstern));
- 6) экономика монополистической конкуренции (Чемберлин (Chamberlin), Джоан Робинсон (Joan Robinson));
- 7) статистика национальных балансов (Кузнец (Kuznets));
- 8) анализы ввода-вывода (Леонтьев (Leontief));
- 9) линейное программирование (Канторович (Kantorovich));
- 10) теории экономического развития (Розенштейн-Родан (Rosenstein-Rodan), Пребиш (Prebisch), Мирдал (Myrdal), Харрод (Harrod), Домар (Domar));
- 11) эконометрия (Тинберген (Tinbergen), Самуэльсон (Samuelson));
- 12) компьютерные симуляции в экономических системах (Кляйн (Klein)).

На основе списка 12 инноваций в экономике в XX в. следует определить, о каких изменениях идет речь: количественных или качественных. Для примера возьмем первую позицию из списка — теорию и измерение социальных неравенств, которую принято ассоциировать с фамилиями итальянских исследователей Парето и Джини, а также с работавшим после них исследователем Кузнецом. В указанной предметной области экономики теоретический прогресс идет «рука об руку» с прогрессом эмпирическим. В изучении динамики неравенств при разделении дохода и скорости роста внутреннего валового продукта (ВВП) до сих пор продолжается спор между статистической и экономической интерпретацией разделения дохода с учетом концепции оптимальности в понимании Вильфредо Парето (Vilfredo Pareto) и кривой Кузнецца (Kuznetz).

Рассматриваемый список с указанием инноваций в экономике XX в. относит Пола-Энтони Самуэльсона (Paul Anthony Samuelson) в число эконометристов, в то время как международному академическому сообществу он известен тем, что его работы (в настоящее время уже 13-е издание его учебника) используются именно для изучения экономики. Такая аргументация, однако, менее существенна. Более значимые аргументы предоставляет методологический взгляд на науку экономики в последние полвека.

На основании литературных исследований можно сделать вывод о том, что до сих пор, т.е. на протяжении последних 50 лет, эконометрия была не в состоянии а posteriori поддержать возможность формулирования научных утверждений, достигающих уровня законов в экономике, подобно тому, как это имеет место в естественных науках. Кроме того, сильная зависимость от че-

ловческого фактора (на современном экономическом жаргоне — экономических ресурсов) делает генерационную репродукцию общественных и экономических структур весьма динамическим процессом. Под процессом понимается не столько последовательность событий, сколько возникновение, воспроизводство и упадок какой-то структуры или вещи с течением времени.

3.1. Позитивная экономика и ее методология. Милтон Фридман

На тему методологии экономики высказывался Милтон Фридман (Milton Friedman) в своем эссе под названием «The Methodology of Positive Economics» (1953). Прежде всего следует определить, что именно М. Фридман понимает под определением «позитивная экономика». Фридман ставит перед собой цель сформулировать гипотезы, из которых можно вывести подлежащие проверке прогнозы. Правильность прогноза является критерием верности гипотезы. Таким образом, он затронул взгляды, озвученные ранее Альфредом Маршаллом (Alfred Marshall). Фридман противопоставил концепции Маршалла теорию Леона Вальраса (Léon Walras). Этот представитель математизированного подхода в экономике известен тем, что представил систему абстрактных уравнений.

Фридман утверждал, что Маршалл и Вальрас должным образом описывают состояние рыночного равновесия в экономике. Фридман придерживался мнения о том, что познавательная ценность «чистой» экономики в форме как моделей Леона Вальраса, так и таблиц ввода-вывода Леонтьева или предложений других эконометристов не имеет какой-либо позитивной и прогностической ценности. Однако прогностическая ценность гипотез не исчерпывает требований в позитивной теории Фридмана. Он утверждал, что единственным критерием проверки гипотезы является правильность прогноза. Недопустима проверка гипотезы на основании реальности ее предпосылок. Фридман утверждает, что предпосылки могут служить только уточнению обстоятельств, в которых функционирует данная теория, но не ее верификации.

Фридман критиковал такую позицию, которая предполагает улучшение теории экономики посредством повышения ее реалистичности. Ошибочность такой позиции состоит в том, что дескриптивная точность отождествляется в ней с аналитической пригодностью. Фридман считал, что такой позиции придерживаются, например, Джоан Вайолет Робинсон (Joan Violet Robinson) и Эдвард Гастингс Чемберлин (Edward Hastings Chamberlin), построившие рыночную модель, типичную для монополистической конкуренции, т.е., иными словами, модель несовершенной конкуренции. Фридман полагал, что модели Робинсон и Чемберлина имеют ничтожную аналитическую ценность, даже если они кажутся более реалистичными, чем модели совершенной кон-

курении. Он аргументировал, что позитивная наука экономики будет в состоянии сообщать экономической политике рекомендации, которые та сможет принять.

3.2. Методологический индивидуализм

Фридриха Августа фон Хайека

Особенно влиятельной теорией в экономической науке в последние полвека является австрийская школа экономики. Данная школа основывается на таких предпосылках, как субъективизм, индивидуализм, маржинальный расчет.

Рассматривая вопрос о том, что за последние полвека изменилось в экономической науке с методологической точки зрения, следует коснуться проблемы, связанной с тем, что европейская экономика не имела столь долгой и сильной традиции деления на микро- и макроэкономические теории, как это было в США.

Особенно недоставало развитой теории микроэкономического уровня, вследствие чего неясным становилось значение двойственности «микро» и «макро». Кроме того, европейские экономисты в целом были намного менее заинтересованы точными науками (*hard sciences*) в сочетании с экономикой и, как следствие, с меньшей готовностью перенимали модели из таких точных наук. Фридрих Август фон Хайек (*Friedrich August von Hayek*) — важный представитель австрийской школы. Он принадлежит ко второму поколению создателей этой школы. Одним из основных характерных отличий научной деятельности фон Хайека является выделение значения принципов методологического индивидуализма. Методологический индивидуализм выступает одним из способов объяснения общественных явлений.

Теоретические проблемы являются результатом не только эпистемологических и методологических, но и онтологических дилемм. Более объективное видение индивидуализма предлагает фон Хайек, который кроме субъективных индивидуальных мотивов отсылается также к объектам действий, общественных отношений и ситуаций, в которых такие действия возникают. Фон Хайек в работе под названием «Индивидуализм и экономический порядок» утверждает: «...Нет другого пути к пониманию общественных явлений, кроме как через понимание единичных действий, направленных на других людей и осуществляемых по причине их ожидаемого поведения». Из указанного выше следует, что в экономике важным признаком методологического индивидуализма является определение мира в категориях индивидуумов без однозначного отрицания существования явлений на макроэкономическом уровне. Естественно, это не упраздняет пользы макроанализа и важности общественного контекста.

Важную роль в этой теории играет утверждение, связанное с графическим представлением кривых безразличия в сочетании с бюджетной линией, представляющей собой ограничения, обусловленные бюджетом хозяйствующего субъекта. Следует отметить ошибку, заложенную в основу исследований австрийской школы. Ошибка состоит в непонимании того, что безразличие не может представлять собой основания для действия. Если бы человек был действительно безразличен к двум альтернативам, он не мог сделать между ними какой-либо выбор и его выбор не мог бы проявиться в действии.

Ускали Мяки (Uskali Mäki) проанализировал 22 лекции Нобелевской премии с точки зрения четырех критериев, важных для Милтона Фридмана (см. таблицу).

Лекции Нобелевской премии и критерии Фридмана

	Author and date ^a		Assumptions versus perdictions	Marshallian/walrasian	Casual empiricism	Interplay of theory and data
1	Thinbergen	1969	+	+	+	+
2	Samuelson	1970	- ^b	0	0	0
3	Arrow	1972	- ^c	-	0	0
4	Leontief	1973	+	+ ^d	+	+
5	Hayek	1974	-	-	- ^e	-
6	Simon	1978	? ^f	+	+	+
7	Shultz	1979	+ ^g	+	+	+
8	Debreu	1983	0	-	0	-
9	Buchanan	1986	0	+	+ ^h	? ⁱ
10	Solow	1987	+	+	+	+
11	Allais	1988	+	+	+	0
12	Haavelmo	1989	+	+	+	0
13	Coase	1991	- ^j	+	+	+
14	Becker	1992	+	+	+	+
15	North	1993	+ ^k	+	+	+
16	Harsányi	1994	0	+	0	0
17	Mirrlees	1996	0	-	0 ^l	0
18	Scholes	1997	+	+	+	+
19	Sen	1998	0	0	0	0
20	McFadden	2000	+	+	+	+
21	Akerlof	2001	?	+	+	+
22	Smith	2002	+ ^m	+	+	+

Примечание. Символ «F53» обозначает «Friedman, 1953», т.е. эссе Милтона Фридмана «The Methodology of Positive Economics», содержащееся в его книге «Essays in Positive Economics», опубликованной в Чикаго в 1953 г.; «+» означает соответствие F53; «-» —

несоответствие F53; «0» — не связано с F53 по данному критерию; «?» — затрудняюсь ответить.

^a В таблице не учтены все нобелевские лекции: Kantorovich, Kuznets, Meade, Miller, Stiller, Stone.

^b Самуэльсон не обсуждает вопросы лекции, однако в другом месте он решительно отверг резкую критику Фридмана в адрес тестирования реализма предпосылок.

^c Поддержка минимизации предпосылок со стороны Эрроу представляет собой принцип, отвечающий F53, однако направлена она на другие цели.

^d Леонтьев пользуется общим равновесием, однако следует за Маршаллом в вопросах, касающихся внимания к отдельным отраслям.

^e Это не было четко отражено в лекции фон Хайека, однако заключается в самой сути его воззрений.

^f В своей лекции Саймон резко критикует эссе Фридмана, однако суть его лекции отвечает его воззрениям, по крайней мере при мягком прочтении.

^g На основе общего характера лекции Шульца, а не прямых утверждений.

^h В лекции Буханана содержится мало эмпиризма, однако он играет важную роль в работах своей школы.

ⁱ В лекции Буханана не обсуждаются данные, однако в работах его школы содержится взаимозависимость между теорией и данными.

^j Коуз не критикует Фридмана за результат его лекции, но делает это в другом месте.

^k Применение предпосылки определяет домен теории.

^l Существует случайный эмпиризм, однако на данном этапе развития модели ожидать большего невозможно.

^m Путем импликации.

Источник: Mäki U. (ed.). The methodology of positive economics. Reflections on the Milton Friedman legacy. Cambridge University Press, 2009.

Из таблицы можно сделать вывод о краткосрочном формалистическом тренде в экономике. Только четверо из 22 ученых — Самуэльсон, Эрроу, Дебрё и Харсаньи — влияют на формализм в экономике.

Заключение

Подводя итоги изложенных выше рассуждений, следует отметить, что интерпретация утилитаризма достоверна в методологии, однако очень сложна для применения на практике. Утилитаризм традиционно принято отождествлять с его гедонистической версией. Если отказаться от упрощенного толкования полезности как счастья или удовлетворения желаний, мы сталкиваемся с отсутствием доступного метода ее измерения.

Возможно, не удастся определить, какой поступок максимизирует полезность для индивидуума или для общества. Любая достоверная экономическая

теория, в том числе австрийская школа в экономике, должна предпринять простые усилия, направленные на определение полезности.

Источники

Mäki U. (ed.). The methodology of positive economics. Reflections on the Milton Friedman Legacy. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.

Musiał G. Ernest nagel and economic methodology. A new look // Journal of Economics and Management. 2011. No. 7. P. 73–86.

Musiał G. Metodologiczne problemy poznania ekonomicznego. «Zeszyty Naukowe» nr 6. Pod redakcją Artura Polloka. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Oddział Kraków. Kraków, 2008.

Musiał G. Poznańska Szkoła Metodologiczna — jej rozwój i znaczenie. [W:] 10 Polski Zjazd Filozoficzny. Księga Streszczeń. Poznań 15–19 września 2015. Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu. Pod redakcją Lidii Godek, Macieja Musiała, Marka Woszczka. Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Nauki UAM. Poznań, 2015. S. 665.

Musiał G. Wiodące idee w filozofii społecznej Friedricha Augusta von Hayeka. «Przegląd Filozoficzny. Nowa Seria». Rocznik 21. No. 2 (82). IX Polski Zjazd Filozoficzny. Wisła, 17–21 września 2012. Część pierwsza. Komitet Nauk Filozoficznych Polskiej Akademii Nauk, Wydział Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Wydanie Specjalne. Warszawa, 2012. S. 279–294.

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА

CHINA'S PEACEFUL RISE AND THE NEW SILK ROAD

Introduction

Chinese cultural heritage may provide missing messages for global institutions: how to reach long-term sustainability and efficiency, and how to accommodate to Eastern cultures. These are the two basic pillars of global peace, or otherwise of enhancing the normative convergence all around the world. We would not like to suggest that western religious tradition needs the East to solve the problems of the world (as Voltaire suggested), but we state that both sides have to have the ability to understand and cooperate with each other. Basically, this means global harmony of all high cultures in the world, which may be the foundation of global institutions in the current wave of globalisation; as Buzan says:

“Peaceful rise involves a two-way process in which the rising power accommodates itself to rules and structures of international society, while at the same time other powers accommodate some changes in those rules and structures by way of adjusting to the new disposition of power and status” [Buzan, 2010, p. 5].

“Peaceful rise” itself is not a historical fact, it’s an idealistic goal that is based on all levels of international cooperation — this is the meaning of the term “two-way process”. Since this goal is impossible to be achieved by China alone, it requires continuous harmony among the actors of the international arena to create the necessary conditions. This proves that the common global interests are the sources of competitiveness.

Confucian and Taoist values, China’s history and its solutions for creating a unity within the Great Wall serves as an example for global powers in the 21st century in forming a sustainable method of solving global and regional issues. This is the most important source of China’s own developing model that differentiates it from:

- (1) Western countries;
- (2) those emerging countries that adapted the Western suggestions and best practices without any reservations;
- (3) leading global powers that are historically more integrated into global issues (e.g. Russia).

Although China is increasingly included in globalization, the concrete process is a matter of how China joins globalization rather than how China modifies the cur-

rent workflow. In other words, “China is seeking to ‘supplement’ the existing international order rather than to revise it” [Godement, 2015, p. 2] — this restructuring does not mean the weakening of the USA, but a turn to global partnership, which empowers developing countries. The aim of this paper is to highlight the possibilities for global partnership in the Chinese tradition and policymaking.

By means of a political economic approach (that focuses on how to achieve political goals with economic tools — where *political* refers to high culture and philosophical aspects rather than party politics) we will describe the Chinese case with its external and internal challenges. Then we will continue with China’s global aspirations and its relation to the EU, which is an essential milestone on the road China accepts to pursue within the global framework. In relation to the latter as a study case, we will highlight the most important conclusions of our research on the Political Economics of the Modern Silk Road project.¹

1. The Chinese case

China is the world’s *oldest* civilization that has continuously preserved its characteristics. This unique path of development motivated Fukuyama to start his new bestseller, *The Origins of Political Order*, with analysis of Chinese tradition. It may seem revolutionary to those who derive state or even the prototype of global governance from such examples as the Ancient Greece or Vatican City.

With this notion Fukuyama is arguing against the narrative: “the competitiveness of China comes from the efficiency of the operation of capitalism”. However, the import of capitalism is a term based on cultural hierarchy. The 21st century shows that:

(1) there is no hierarchy among high cultures since each of them may establish sustainable political and economic institutions in the long run in any technological environment;

(2) the Western institutions in the 90’s failed to establish a globally acceptable model of development that would neglect the exclusion of regions and nations from the highest level of welfare.

Modern argumentations seem to assume that Confucian values are basically in harmony with the global market. This combination of “Confucian Capitalism” refers not only to an economic system, but to the whole view of the Chinese economic and political role in the world. It provides the whole concept for international issues and a competitor for the classic Western practices.

¹ The core of the paper is a summary of the presentation held at the 2nd Conference on China-Central and Eastern Europe (Krakow, Poland, 2015).

As a matter of fact, not only the West cannot rely simply on its own previous practices, but China also needs foreign experiences in establishing its national, regional and global policies.

As Fukuyama assumes, “neither the Chinese economic nor political models are sustainable in the long run” [Fukuyama, 2014]. On the one hand, China’s slowing growth rate narrows the opportunities for the middle class, which can easily lead to political instability; but on the other hand, there is no leading Chinese supporter to form a Western welfare state as Alan Greenspan envisioned: “The current Chinese middle class is not motivated in any fundamental political change toward democracy” [Greenspan, 2007]. All these factors add up to a development in which China will not choose between the two obvious options, namely the Western democracy and authoritarianism, but it will form its own model — this is the so called *China’s Political Trilemma*. The basic requirement of this third option is to befit the Chinese tradition as well as the needs of the modern era.

“China should take its own path in enhancing democracy. We never view socialism and democracy as something that is mutually exclusive”. As this quote from Wen Jiabao (Premier of the People’s Republic of China) demonstrates, China is looking for a politically sustainable transition process that (1) maintains the central power; (2) controls the pressure from the opposition that aims to achieve more power even by risking the stability of the state; (3) enhances economic growth. From this point of view the experience related to the transition of the Post-Soviet countries, like Slovakia or Hungary, is highly relevant to China right now.

Without strict regulations, it is impossible to achieve the needed growth, but those may lead to turmoil. Meanwhile, liberalization may prevent political turnover, but pose a threat to cooperation within the country. Since the population has no experience with freedom to speak, it could possibly lead to wide societal conflicts and dramatic decline.

2. Global aspirations

“The five years between 2005 and 2010, for example, have marked the appearance of three distinctive sets of literature whose academic and policy influence is likely to grow: neo-Tianxiaism² (tianxia is a Chinese term usually translated as ‘all under heaven’) symbolized by the philosopher Zhao Tingyang, the project on China’s pre-Qin thoughts of international relations led by Yan Xuetong at Tsinghua University, and the ‘China model’ literature with inputs from Pan Wei at Peking University and various other scholars” [Zhang, 2008, p. 2].

² In this paper we investigate only the term *neo-Tianxiaism*.

On a global level, China's political economic strategy is built upon its concept of world order. By the second half of the 1970s, the deterioration of the Marxist theories and the political opening of China led to an ideological vacuum that was filled by the teachings of Confucius on all levels of society. The Chinese refer to the whole world as Tianxia ("all-under-heaven"). As Yanli Gao notes, "the term of 'all-under-heaven' is the ideal and aspiration inherent in it for a certain 'world institution' or 'world government' based on this ideal" [Gao, 2008, p. 256].

China's unique history that has preserved its civilization for thousands of years may be a supplement to the Western concepts of how to rule the world in the 21st century. China is relevant not only because of its massive population and territory, but also because of its exemplary traditions, which could be used as a model for stability in the world.

"Although since the mid- to late 1990s Chinese analysts have characterized the world power configuration as 'one superpower (the United States), many great powers (Europe, Japan, China, and Russia)', they expect the rise of China and other countries to transform US unipolarity into some sort of multipolarity in which China would play a greater role" [Zhang, 2013, p. 12].

China and its relations with Russia are among the characteristics that shape the 21st century and the restructuring of the global political and economic power. In that way China's rise does not only depend on its massive population and territory but also on its unique construction; hence, it *represents a potentially antagonistic balance against American dominance*.

In accordance with Putin's speech at Sochi (Valdai) in 2014, the new global order is real — only the transition may be a topic to investigate. On that field, China's approach, tools and global concept are highly relevant, focusing light on the traditional sources and modern forms of Chinese leadership. Chinese development does not necessary fall into war conflicts. Thus we may argue against the "Chinese track" ideology, as Fukuyama does:

"I believe that the analogies between China and pre-WWI Wilhelmine Germany, while obviously oversimplified, are correct in one essential sense. Like Germany after 1871 but unlike either Nazi Germany or the former Soviet Union, present-day China is not an imperialist power with unlimited global ambitions, nor is it driven by a millenarian, universalistic ideology" [Fukuyama, 2014, p. 1].

3. Chinese-European relations

The Sino-European partnership has a vast strategic potential. China currently has interests in a multipolar world instead of an America-dominated unipolar one that highlights the role of a prosperous and strong EU since "it is the most likely

candidate to become another pole” [Turcsányi, 2014]. As Geeraerts expresses: “The unipolar moment is definitely fading and slowly giving way to an international system characterized by multilayered and culturally diversified polarity” [Geeraerts, 2011, p. 57].

China is increasingly suspected to be the Trojan horse in the European Union since its growing activity may weaken the continent’s political economic power. However, this is far from Chinese interests. China has mainly bilateral relations with Western EU members and negotiates with the smaller and less influential CEE (Central & Eastern Europe) countries on a multilateral platform called 16+1. From one point of view, this process seems to form a new Berlin wall; therefore, this logic suggests that China’s strategic goal is to undermine EU’s power to rule it through dividing its unity.

China’s growing presence certainly reshapes not only Europe but the world as well. It became the biggest economy in the world with low consumption rate, which means that China depends on external markets to maintain its growth. Necessarily, this transition induces conflicts — as it used to be said: what is common in Chinese businesses over CEE is that they are not German. Nevertheless, literature shows that this competition means cooperation instead of scramble.

In the European countries there was a big lack of investments and a need to alter their relations after the economic downturn of 2007. These intensions motivate them to intensify relations with China. Nowadays, China’s economic presence in the region is highly connected to the modern Silk Road concept. The vision of Xi Jinping provokes dynamic competition in the CEE region, since all countries are intent on becoming the bridge between China and EU through this commercial project. Nonetheless, the main fact is that China’s regional presence is dominated by contracts with multinational firms rather than national companies or states.

The complexity of the phenomenon is the following: (1) China is not a leading power in Europe; (2) it does not have the capacity to serve as a dividing force. Essentially the suspicious rhetoric does not harmonize with the Chinese foreign policy guidelines that provoke strong and united Europe, since only this can maintain the international environment for sustainable development of the Chinese economy and society.

Ultimately, China’s European strategy is built upon its concept of world order. The meaning of *Tianxia*, or the Confucian harmony, is built upon the world-as-one and fits the Western traditions. This was also proved to be true for Christian missionaries who “encountered many similarities between the teachings of Jesus and Confucius” [Gao, 2008], opening the possibility for intercultural understanding.

Even if these concepts seemed to be well founded, we should admit both sides of the Chinese benefits due to its presence in the region: a short-term goal of economic self-enrichment and long term (geo) political goals. “China wants to secure

the critical geopolitical space between Germany and Russia” [Turcsányi, 2014, p. 3].³ Only time will tell how China will use its influence to push its interests.

3.1. The global relevance of the Silk Road Project

The main similarity between the Ancient and Modern Silk Road initiative is that they both overshadow the pure trade route concept.⁴ The historical one served as a corridor through which influential Western thoughts and at least seven religions arrived to China [Juhász, 2015]. However, the differences between them are the attributes that show the real geopolitical targets of the “One Belt, One Road” (*yidai yilu*, hereafter OBOR) concept. Compared to the ancient trade route, which was demand-led, the current project is a supply-driven concept that targets:

- 1) development of its poor Western regions by introducing them into the world economy;
- 2) diversity of China’s overdependence on sea transportation in foreign trade;
- 3) development of strong partnership with the EU that fits the new global order;
- 4) pacification of (potential) conflict zones where routes will cross with market rules.

The concept had evolved from a speech given by the Chinese Premier Xi Jinping in Kazakhstan in 2013. Originally, it targeted the development of China’s bilateral relations with its neighbours; however, the initiative has since then traversed the region’s borders and become a global project. Thus, the Silk Road became a key element of Xi Jinping’s global vision. Nevertheless, it is essential to differentiate the OBOR from any alliances, since there are no direct political strings attached.

The proposal is not solely economic and trade-related. China has numerous interests in promoting the Silk Road Economic Belt. In essence, this initiative will enclose social, cultural, and security areas as well, contributing to the normative convergence of the partner countries. Most importantly, it serves as development of the Western regions; China sees the Silk Road and the establishment of transportation infrastructure as the answer to the development of its western region and the neighboring Central Asian nations. This is the primary goal and in itself — the political side of the OBOR.

The Belt and the Road together would “create an economic cooperation area that stretches from the Western Pacific to the Baltic Sea” [Fung Business..., 2015, p. 3]. The Belt railroad has various proposed routes (outlined in the following section) but in general it is directed from the Chinese coast towards the West, through

³ Based on an interview with MEP Adrian Severin, 27 November 2013, European Parliament, Brussels.

⁴ Further details of our related research may be found in [Sárvári, Szeidovitz, 2016].

China's Xinjiang province, through the Central Asian countries into Eastern Europe; destination: the Baltic Sea. The Maritime Silk Road is a sea-trade route to Europe, which complements the Belt, but incorporates China's Southeast Asian neighbors and the Indian Ocean's coastal states. The two together would not only tie China unconditionally into the trade circuit of Europe and Asia, but also promote it as a country that acts unambiguously upon its global responsibility.

Another reason as to why this initiative is important to China is the questionable future of the Chinese economy. The main concerns are about economic growth. However, it is quite popular to state that China is giving up its export-oriented model — this is far from reality. The current trend in the Chinese economy is that as a result of the global economic crises and the emergence of its middle class, the government urged a shift to a consumption-led economy; this does not mean, however, that China gives up on its targets in export. As Inotai argues, China will shift its economic policy from a simply export-driven one (that China had chosen as a single country among the big developing states) to a more balanced structure [Inotai, 2011]. The Chinese export will not decrease while the government motivates consumption to gradually increase it hand in hand with import.

The Chinese OBOR program in essence provides a structure for Chinese diplomatic, commercial, and foreign infrastructure policies around the world to expand Chinese exports and access to raw materials, and obtain new markets for Chinese trade and investment [Van der Putten, Meijnders, 2015, p. 29]. China can, in effect, concurrently contribute to Eastern Europe's rise and in that way to a new, more balanced Europe.

Between East Asia and Europe 95–96% of the trade is conducted through sea and only 3–3,5% through railroads. This is mainly because transport by land is significantly more expensive than transportation by sea. This is primarily due to the long delays at the borders caused by bureaucracy, tariffs and logistical ineptitude. While maritime transportation takes roughly 2,5–3 weeks, it only takes 13–15 days by land.

When analyzing the pros and cons of various forms of transport, in the end, transportation by land is more expensive; thus, currently this route is reserved for more expensive and valuable commodities, which are immune to colder weather, but are sensitive to sea-travel. What spikes up the cost of transportation by railway is the lack of goods on the return journeys from Europe and the inefficient modes of transport of various goods. Furthermore, government subsidies of various Chinese provinces' hubs have led to distorted prices and unbalanced competition on the market [Liu, 2014, p. 8].

Many scholars (e.g. Anbound, Xu Gao) state that the new concept of three commercial directions (east, west and south) is beyond the Chinese capacity. This micro- and macroeconomic approach leads to significant criticism of Chinese plans.

It is pointed out that although the western route is logical, further diversification will disperse Chinese resources; meanwhile, China does not have an advantage in competitiveness compared to ASEAN countries. Xu Gao [Xu Gao, 2014] calls this project a “micro-hazard” since investments in infrastructure already represent a quarter of China’s total investments and especially because such projects offer low direct returns and thus increase the threat of a potential debt-crisis.

Regardless of the expenses, in terms of Chinese goals, the primary purpose of rejuvenating the Silk Road through the *OBOR* is not to be cost-efficient but to contribute to the establishment of a new, multipolar world order. Based on all these factors, the New Silk Road proves that China is already a globally responsible power rather than a developing country that only extracts the possibilities of the America-financed global infrastructure. All this is underlined by the timing of the *OBOR*. It may be completed in about 35 years, which will fall on the centenary of the foundation of the People’s Republic of China (2049).

Conclusion

The source of China’s current economic policy is rooted in its understanding of the distribution of global power in the 21st century. China decided to accept the law of globalization and fill the given void. China in that way adapts to the change in global governance. This is an element that turns the *OBOR* concept into contribution to the stability of the new world order.

The main goal of the presentation and this paper was to contribute to the discussion on the possibility of the harmonisation of different high cultures in order to create a basis for global cooperation and sustainable development, or, in other words, to find a common “language” for the political debates of 21st century and the Confucian tradition. It is expressed in the Chinese meaning of harmony, which refers to “the message that China is increasingly and deliberately attempting to convey about itself to the world at large” [Brzeziński, 2012].

References

Brzeziński Z.K. Strategic vision: America and the crisis of global power. N.Y.: Basic Books, 2012.

Buzan B. China in international society: Is ‘peaceful rise’ possible? // *The Chinese Journal of International Politics*. 2010. Vol. 3. P. 5–36.

Chen Jie, Lu Chunlong. Democratization and the middle class in China: The middle class’s attitudes toward democracy // *Political Research Quarterly*. 2001. No. 64 (3). P. 705–719.

Fukuyama F. Dealing with China. Hoover Institution Press, 2014. URL: http://www.hoover.org/sites/default/files/fukuyama_dealingwithchina.pdf (date of access: 04.06.2015).

Fung Business Intelligence Centre. The Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road, 2015. URL: <https://www.fbicgroup.com/?q=publication/silk-road-economic-belt-and-21st-century-maritime-silk-road> (date of access: 04.06.2015).

Gao Yanli. China's World View and World Historical Studies. Dimensioni e problemi della ricerca storica, 2008. P. 255–268.

Geeraerts G. China, the EU, and the New Multipolarity // European Review. 2011. Vol. 19. No. 1. P. 57–67.

Godement F. “One belt, one road”: China's great leap outward. European Council on Foreign Relations. China Analysis. 2015. June, 18.

Greenspan A. The age of turbulence: Adventures in a New World. N.Y.: The Penguin Press, 2007.

Inotai A. The strengthening of China's role in world economy and the future of the export-oriented “model” // Köz-gazdaság. 2011. Vol. 6. No. 1. P. 215–218.

Jordán G. Washington Consensus vs Beijing Consensus // Kül-Világ. 2010. No. 2–3. P. 60–80.

Juhász O. A Selyemúton oda-vissza. Remény. 2015/2. URL: <http://www.remeny.org/remeny/2015-2-szam/juhasz-otto-a-selyemuton-oda-vissza/> (date of access: 09.01.2016).

Van der Putten F.P., Meijnders M. China, Europe and the Maritime Silk Road. Clingendael report March 2015. Netherlands Institute of International Relations Clingendael. URL: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/China%20Europe%20and%20the%20Maritime%20Silk%20Road.pdf> (date of access: 04.10.2015).

Sárvári B., Szeidovitz A. The political economics of the New Silk Road // Baltic Journal of European Studies. 2016. Vol. 6. No. 1 (20). P. 3–27.

Turcsányi R. Central and Eastern Europe's courtship with China: Trojan horse within the EU? 2014. URL: <http://www.eias.org/sites/default/files/EU-Asia-at-a-glance-Richard-Turcsanyi-China-CEE.pdf> (date of access: 05.01.2015).

Zhang Feng. The rise of chinese exceptionalism in international relations // European Journal of International Relations. 2013. Vol. 19.

Xinhua News Agency. Wèn Jiabao: Guanyu shehuizhuyi chujī jieduan de lishi renwu he wo guo dui wai zhengce de ji ge wenti (Wèn Jiabao: Several Questions Concerning the Historical Duty of the Primary Stages of Socialism and Our Nation's Foreign Policy), February 26, 2007. URL: <http://news.xinhuanet.com> (date of access: 02.01.2015).

Xu Gao. Looking at the “One Belt, One Road” strategy from a return on investment point of view // Financial Times (Chinese version). 2014. Nov. 20.

ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА

М. К. Глазатова

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ДЕФИЦИТ ТРАСПАРЕНТНОСТИ КАК ФАКТОР УСИЛЕНИЯ ПРОТЕКЦИОНИЗМА

В последние десятилетия проблема прозрачности управленческих решений звучит все отчетливее и в разных модификациях. В целом сформировано понимание того, что любая система функционирует оперативно и с минимальными затратами, если воздействие на объекты в совокупности носит ясный характер для всех субъектов системы. Тем не менее следует более детально определить, что понимается под термином «прозрачность». Надо сказать, что этот термин еще не нашел свое место в словарях и его дефиниция фактически связана с прямым переводом с английского и латинского языков: прозрачность, понятность, честность (англ. transparent от лат. trans — прозрачный, насквозь + pareo — быть очевидным) [Словарь бизнес-терминов], или в более современном варианте: явный, очевидный, отсутствие секретности, доступность любой информации (от англ. transparent) [Энциклопедический словарь]. Возможно поэтому очень близкими к прозрачности (практически до степени смешения) являются понятия «гласность» и «публичность». Однако понятие «гласность» чаще используют, когда необходимо подчеркнуть факт широкого информирования [Большой юридический словарь], а термин «публичность» «образует сферу коллективности» [Новая философская энциклопедия]. Таким образом, только понятие «прозрачность» отражает открытость системы как таковой.

Века отделяют нас от библейских событий. Тем не менее нет более актуальной темы, чем гласность и публичность в вопросах нравственности и исполнения законов: «...и сказали книжнику Ездre, чтобы он принес книгу закона Моисеева, который заповедал Господь Израилю. И принес священник Ездра закон пред собрание мужчин и женщин, и всех, которые могли понимать... и читал из него на площади... и уши всего народа были преклонены к книге закона» [Библия]. Вместе с тем история показывает, что обязательные правила не всегда сопровождалась открытостью. Истоком прозрачности можно считать опубликование римским писцом Гнеем Флавием календаря (Fasti), указывавшего, в какие дни можно было подавать иски и формулы гражданского судопроизводства (Jus Flavianum) [Ковалев, 2002]. До этого

в гражданских делах соблюдался принцип секретности, и только римские понтифики знали процессуальные правила [Энциклопедический словарь]. За такое свое смелое решение Флавий удостоился народного признания и уважения и стал сенатором, трибуном плебса и культурным эдилом. Начиная с этого исторического события принцип прозрачности судебных разбирательств становится одним из основополагающих элементов права на справедливость судебного решения. В настоящее время никто не подвергает даже малейшему сомнению тот факт, что открытость, понятность и прозрачность судебной власти — не только гарантия справедливости и нравственности, но и защита от возможных претензий на ее прерогативу [Транспарентность...; Фоменко, 2006]. Три ветви власти, закрепленные в конституциях практически всех стран, имеют разный уровень открытости для общества, но совершенно очевидно, что демократичное общество строится прежде всего на максимальной информационной открытости власти для граждан. Прозрачность и следующая за ней предсказуемость правил содержат еще один важнейший эффект — готовность к исполнению. Теория юриспруденции говорит о том, что источником права являются обычаи, т.е. сначала общество вырабатывало правила, которые потом становились законом. Данные правила выполнялись именно потому, что их создавала сама жизнь, они были нацелены на ее поддержание и развитие, обеспечение безопасности, они понятны и прозрачны, а самое главное — это то, что все участвовали в их создании и понимали цели.

Фактор транспарентности играет свою роль и в экономическом развитии в целом. Большое значение ему придается в экономической теории. В частности, обеспечение транспарентности является одной из ключевых предпосылок в теориях Р. Коуза [Coase, 1937; 1960; Коуз, 2007], Т. Эггертссона [Эггертссон, 2001] и Д. Норта [North, 1973; 1981] с той точки зрения, что уровень прозрачности регулирующих мер влияет на размер транзакционных издержек.

Принцип публичности и всеобщего консенсуса положен и в основу построения системы международного права. Понимая, что открытость обеспечивает сбалансированность решений, было принято несколько документов ООН по вопросам, связанным с международной торговлей: Правила Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли о прозрачности в контексте арбитражных разбирательств между инвесторами и государствами на основе международных договоров (Правила о прозрачности) и Арбитражный регламент Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли. Следует отметить, что Комиссия ООН по праву международной торговли — ЮНСИТРАЛ (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL) была учреждена исходя из понимания того, что различия в законах государств могут стать

препятствием для международного товарооборота. Целями деятельности ЮНСИТРАЛ являются достижение согласования и унификация права международной торговли, что, в свою очередь, наделило данную комиссию статусом юридического органа ООН по вопросам применения права в сфере международной торговли.

Упомянутые документы развивают и укрепляют прозрачность и открытость там, где споры перешли в юридическую плоскость, а с учетом того, что международный договор Правилами о прозрачности трактуется довольно широко (это и просто двух- или многосторонний договор, и соглашения о свободной торговле или экономической интеграции, торговом и инвестиционном сотрудничестве), установленные нормы не только в полном объеме реализуют цель внести «значительный вклад в формирование согласованных правовых рамок для справедливого и эффективного урегулирования международных инвестиционных споров», заявленную в преамбуле, но и расширяют свое действие (также согласно преамбуле) в отношении усиления прозрачности и подотчетности и «способствования благу управлению» [Правила ЮНСИТРАЛ].

Принцип открытости присущ деятельности различных организаций под эгидой ООН. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) основывается на политике раскрытия информации, основа которой — предоставление свободного доступа общественности к информации о программах и мероприятиях. ПРООН применяет стандарты прозрачности, установленные Инициативой прозрачности международного содействия (IATI) и увязанные с процессом национального планирования в области развития, управления государственными финансами, обеспечения взаимной подотчетности и другими процессами на уровне страны. Совет Безопасности ООН, продлевая в 2011 г. мандат на работу Комитета 1540¹ и отмечая в своей Резолюции 1977 (2011) «решимость принять соответствующие и эффективные меры против любой угрозы международному миру и безопасности», просил Комитет «продолжать принимать меры и предпринимать действия по обеспечению транспарентности» [Резолюция 1977 (2011)].

Российская Федерация в 2005 г. внесла на рассмотрение 60-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН проект резолюции «Меры по обеспечению транспарентности и укреплению доверия в космической деятельности» [<http://www.mid.ru...>], исходя из того, что исследования в области космической деятельности проникли во многие сферы человеческой жизни и все более и более значимым является решение таких проблем, как сохранение

¹ Комитет Совета Безопасности ООН, учрежденный Резолюцией 1540 (2004), которая принята Советом Безопасности на его 4956-м заседании 28 апреля 2004 г.

свободного доступа в космос и космической собственности, дальнейшее изучение космической среды и укрепление доверия. Россия предложила разработать комплекс мер транспарентности и укрепления доверия применительно к космической деятельности и освоению космического пространства.

Все приведенные примеры показывают, насколько транспарентность является универсальным механизмом, обеспечивающим беспристрастность и уравновешенную разумность в решении проблем, что не под силу иным способам, применяемым для установления социального компромисса.

Нормы ООН являются для международных соглашений отправной точкой, а также сопряжены с положениями базовых соглашений ВТО, посвященных различным аспектам регулирования международной торговли (таким как, например, процедуры разработки, принятия и введения в действие обязательных норм). В наиболее явном виде принцип транспарентности сформулирован в ст. X Соглашения ГАТТ-47 [<https://www.hse.ru/data...>] (и соответственно Соглашения ГАТТ-94 [<http://base.garant.ru...>]), которая касается публикации и применения правил торговли.

По совокупности норм и правил ВТО транспарентность оценивается как прозрачность всего набора регулирующих решений и процедур в сфере внешней торговли, что в широком смысле означает открытость информации о мерах по регулированию, их ясность и однозначность.

Транспарентность обеспечивается целым рядом механизмов, в том числе и в первую очередь:

- обязательностью опубликования мер регулирования таким способом, который делает информацию о них наиболее доступной для широкого круга заинтересованных лиц;
- официальным опубликованием мер регулирования до их вступления в силу;
- единообразием процедур применения регулирующих решений;
- доступностью обжалования заинтересованными лицами действий регулирующих органов в отношении как процедур, так и мер;
- уведомлением о применяемой системе регулирования, а также об изменениях в системе;
- прозрачностью процедур принятия решений.

Уведомлениям (нотификациям) придается особое значение как способу получения информации о возможном введении в действие меры, которая впоследствии может привести к торговым конфликтам.

Система разрешения споров (можно сказать, что самая эффективная из применяемых в международных соглашениях) также содержит элементы, обеспечивающие транспарентность:

- консультации, которые являются дополнительным и надежным источником получения информации;
- запросы на получение развернутой и более детальной информации по конкретному вопросу.

Все перечисленные элементы транспарентности, как отмечалось, были реализованы в различных соглашениях ВТО. Эффективность наращивается еще и за счет механизма обзоров торговой политики, который представляет собой налаженную систему коллективного мониторинга за регулируемыми системами стран-членов.

В качестве примеров имплементации положений ст. X ГАТТ-94 можно привести ст. 12 Соглашения по применению ст. VII ГАТТ-94 (известного как Соглашение по таможенной оценке): «Законы, нормативные акты, судебные решения и административные акты общего применения, обеспечивающие применение настоящего Соглашения, публикуются заинтересованной страной импорта...» [<https://www.hse.ru/org...>], ст. 3 Соглашения о защитных мерах: «Законы, нормативные акты, судебные решения и административные правила общего применения, введенные в действие настоящим Соглашением, должны быть опубликованы страной импорта...» [Там же], а также (даже следовало бы упомянуть в первую очередь) Соглашение по техническим барьерам в торговле (Соглашение по ТБТ) и Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (Соглашение по СФС-мерам), в которых все элементы транспарентности нашли свое наиболее обстоятельное воплощение. Так, ст. 7 Соглашения по СФС-мерам устанавливает обязательность уведомления о любых изменениях в системе СФС-мер в соответствии с положениями приложения В «Транспарентность санитарных и фитосанитарных правил». В приложении прописаны обязательства членов, присоединившихся к данному Соглашению, о незамедлительной публикации СФС-мер и (или) изменений в них и о переходном периоде перед вступлением в силу, а также о создании информационного центра. Такой центр должен не только предоставлять по запросу документы, но и давать ответы на вопросы о самих СФС-мерах, правилах контроля и процедурах оценки риска. Кроме того, в названном приложении установлена обязанность стран-членов уведомлять о любых изменениях в системе СФС-мер, что не дублирует требование о публикации, а, наоборот, дополняет его в части, касающейся процессов разработки и принятия либо новой меры, либо изменений к уже существующей. В этих процессах заинтересованным сторонам предоставляется право внести замечания и предложения, т.е. прямо влиять на регулирующее решение, наблюдать за тем, как изменяется текст решения в процессе его разработки, заранее готовиться к тому, что решение будет принято, и просчитать, какие экономические последствия оно за собой влечет. Следует отметить, что эти

требования также повышают предсказуемость регулирования. Информирование (или гласность) через опубликование дает ясные сигналы заинтересованным лицам о необходимости пристального внимания к меняющимся правилам. Процедуры уведомления обеспечивают участие любых заинтересованных лиц в процессе подготовки таких изменений, т.е. обеспечивают публичность, а работа информационного центра делает ясным применяемые процедуры. Все это в совокупности и создает транспарентную систему. В Соглашении по ТБТ все положения по обеспечению опубликования, уведомления и прозрачности процедур аналогичны положениям Соглашения по СФС-мерам.

Таким образом, имплементируя в национальное законодательство положения международных документов и устанавливая в своем законодательстве принципы транспарентности, страна формирует собственную прозрачную, понятную и предсказуемую систему регулирования. Связана ли благоприятная реализация решений, направленных на поддержку национального бизнеса, со снижением уровня транспарентности? Иными словами, является ли дефицит транспарентности фактором и (или) условием протекционизма? Экономическая теория, как уже отмечалось, дает ответ на этот вопрос в той части, насколько транзакционные издержки, связанные с поиском информации о правовом режиме, условиях и оформлении сделок, рынках сбыта и складывающихся на них условиях движения товаров и услуг, о качестве и безопасности товаров, охране фирменных знаков и т.п., значимы для определения экономической целесообразности работы на том или ином рынке.

Экономия транзакционных издержек опирается, во-первых, на развитие социальных институтов, хотя их создание и функционирование тоже требуют определенных затрат, и, во-вторых, на рациональное поведение экономических агентов, имеющее в свете неонституционализма свои пределы, поскольку определяется интеллектуальными возможностями и доступностью определенной информации. При этом следует отметить, что первоначальная предпосылка формирования институтов — снижение негативных последствий ограниченной рациональности. С точки зрения теории и постановки упомянутых выше вопросов стоит прямо упомянуть, что Д. Норт различает три вида институтов и их главные компоненты следующим образом: 1) неформальные ограничения (культура, привычки, установленный порядок, традиции, обычаи); 2) формальные ограничения (конституции, законодательные акты, постановления, распоряжения и т.п.); 3) контроль за соблюдением норм и правил, контрактов [Норт, 1997]. Соответственно, как сформулировал Т. Эггертссон, «экономический рост и развитие страны в основном не зависят от типа существующего правительства, если расходы на транзакции в экономической и политической сферах равны нулю. Однако когда

транзакционные издержки положительны, то распределение власти внутри страны и институциональная структура ее нормотворческих учреждений являются важнейшими факторами ее развития» [Эггертссон, 2006].

Развивая эту идею, можно сделать вывод, что уровень транзакционных издержек находится в обратной зависимости от предсказуемости и прозрачности принятия регулирующих решений, т.е. от уровня транспарентности. Данное обстоятельство учитывается как объективная закономерность в деятельности любого экономического агента при работе на данном рынке, что уравнивает в этой части транзакционные издержки импортера и национального товаропроизводителя. Вне зависимости от того, принимаются ли какие-либо протекционистские решения в отношении отечественного товаропроизводителя, он находится в такой же обедненной информационной среде и на таком же уровне прогнозирования регулирующих решений, что и его зарубежный партнер.

Можно сказать, что уровень транспарентности не связывает возможности принимать протекционистские решения, и ее дефицит не стимулирует оказание государством помощи отечественному бизнесу. Напротив, эффект может дать просчитываемость регулирующих мер для предпринимателей. Очевидно, что на разработку и принятие меры затрачивается определенное время, и, как правило, в лучшем случае это занимает не менее полутора—двух лет. Участвуя в разработке или даже просто наблюдая за дискуссией об уровне меры, предприниматели постепенно перенастраивают свой бизнес так, чтобы быть конкурентоспособными к моменту вступления этой меры в силу и не только не потерять уже известный рынок, но и, проанализировав возможности других агентов, усилить свое присутствие.

Безусловно, на этот процесс может влиять много факторов, в частности порой очень значимая лоббирующая составляющая, но тем не менее общий магистральный вектор такой. И он меняет не только поведение отдельно взятого предпринимателя. С принятием Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» в России были впервые применены принципы транспарентности, в целом ментально изменившие взаимодействия государства и бизнеса. На уровне закона были установлены формы и механизмы диалога при разработке регулирующего решения, а само решение стало более консенсусным, поскольку в его подготовку вовлечены и научные круги, и представители бизнес-сообществ, и эксперты.

Сбалансированность и разумность ограничительной меры повышают ее исполняемость, что весомо именно для российской среды и влияет на общую культуру предпринимательства. Но поскольку в этот же процесс вовлечены все заинтересованные лица, а международные нормы, направленные на облегчение общего товарооборота, требуют применения в качестве основы

международных стандартов, следует использовать инструменты гармонизации и унификации с проведением достаточных аналитических исследований, обосновывающих возможности полной или частичной имплементации, тем более что п. 2.4 Соглашения по ТБТ прямо предоставляет такую возможность: «...за исключением случаев, когда подобные международные стандарты или их соответствующие разделы были бы неэффективными или неподходящими средствами для достижения поставленных законных целей, например, вследствие существенных климатических или географических факторов или существенных технических проблем», а п. 2.7 еще и дополнительно ее поддерживает: «...принятие в качестве эквивалентных технических регламентов других членов... при условии, что они удостоверятся, что эти регламенты адекватно обеспечивают достижения целей их собственных регламентов». Все это вполне может работать и в протекционистских целях, но с соблюдением всех взятых Россией обязательств, не создавая прецедент оппортунистического поведения в международных организациях как гарантах многополярного мира.

Можно привести более «тонкие» примеры, когда сама прозрачность является инструментом протекционизма. Так, п. 7 ст. 7 Федерального закона «О техническом регулировании» запрещает устанавливать требования в отношении накапливаемого вреда, но допускает «информирование приобретателя, в том числе потребителя, о возможном вреде и о факторах, от которых он зависит» [<http://www.consultant.ru...>]. В частности, нельзя установить запрет на ввоз продуктов, содержащих следы удобрений, антибиотиков и т.п. в пределах нормы, но информирование с рассчитанной длительностью и периодичностью и широким охватом различных категорий приобретателей о возможном накапливаемом вреде в случае употребления таких продуктов окажет существенное воздействие через ключевой элемент рынка — спрос. Информирование об условиях производства в промышленных масштабах и условиях производства в фермерских хозяйствах также может быть сильнейшим инструментом поддержки национального производителя. В данных примерах проявляется новый уровень транспарентности: уже в отношении не мер регулирования готового продукта, а его производства.

Соответственно выстраивается общая схема эволюции транспарентности как инструмента влияния на условия доступа на рынок. Первый этап — внедрение обязательности публикаций применяемых мер и правил регулирования, второй — информирование об изменениях в системе регулирования, третий — вовлечение заинтересованных лиц в изменение нормативной базы, четвертый — введение правил информирования об условиях производства, влияющих на потребительские свойства продукта, пятый — информирование о внешних эффектах (возможные экологические и социальные по-

следствия). Последние два этапа еще не достаточно проработаны в международном законодательстве и требуют дальнейшего детального изучения с точки зрения возможных последствий для торговли и особенно в отношении исключения дискриминации в случае применения.

Источники

Библия. Синодальный текст. Книги Ветхого завета. Неемия 8:1–3. URL: <http://bible.by/old-testament/read/16/8/>.

Большой юридический словарь. М.: ИНФРА-М, 2003.

Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) 1947 г. URL: <https://www.hse.ru/data/2011/11/15/1272897051/%D0%93%D0%90%D0%A2%D0%A2-47%20%28rus%29.pdf>.

Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) 1994 г. URL: <http://base.garant.ru/4059975/>.

Доклад Группы правительственных экспертов по мерам транспарентности и укрепления доверия в космосе. 68-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН. URL: http://www.unoosa.org/pdf/gadocs/A_68_189R.pdf.

Ковалев С.И. История Рима / под ред. проф. Э.Д. Фролова. СПб.: Полигон, 2002.

Конвенция Организации Объединенных Наций о прозрачности в контексте арбитражных разбирательств между инвесторами и государствами на основе международных договоров. ООН, Нью-Йорк, 2015 г. URL: <http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/arbitration/transparency-convention/Transparency-Convention-r.pdf>.

Коуз Р. Фирма, рынок и право. М.: Новое издательство, 2007.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики: пер. с англ. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

Правила ЮНСИТРАЛ о прозрачности в контексте арбитражных разбирательств между инвесторами и государствами на основе международных договоров. ООН, Нью-Йорк, 2014 г. URL: <http://www.worldarbitration.center/wp-content/uploads/2016/03/UNCITRAL-Arbitration-Rules-2013-R.pdf>.

Резолюция 1977 (2011) Совета Безопасности ООН. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/306/81/PDF/N1130681.pdf?OpenElement>.

Словарь бизнес-терминов. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/business/19407>.

Соглашение о технических барьерах в торговле. URL: <http://base.garant.ru/4059957/>.

Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер. URL: <http://base.garant.ru/4059953/>.

Транспарентность правосудия и права журналистов: сб. материалов / ред.-сост. С.Л. Чижков. URL: http://files.sudrf.ru/630/user/Transparentnost_pravosudiya.pdf.

Фоменко Е.Г. Принцип публичности гражданского процесса: истоки и современность: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2006.

- Эггертссон Т.* Экономическое поведение и институты. М.: Дело, 2001.
- Энциклопедический словарь. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/es/149100>.
- Энциклопедический словарь. Издатели: Ф.А. Брокгауз (Лейпциг) и И.А. Ефрон (С.-Петербург). СПб., 1902. Т. XXXVI. С. 91. URL: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01003924189#?page=3>.
- Coase R.H.* The nature of the firm // *Economica*. 1937. Vol. 4. No. 1. P. 386–405.
- Coase R.H.* The problem of social cost // *Journal of Law and Economics*. 1960. No. 3. P. 1–44.
- North D.C.* Structure and change in economic history. N.Y., 1981.
- North D.C., Thomas R.P.* The rise of the Western world: A new economic history. Cambridge, 1973.
- http://www.mid.ru/foreign_policy/un/-/asset_publisher/U1StPbE8y3al/content/id/424278

К.А. Туманянц

Волгоградский
государственный университет

КОНКУРЕНЦИЯ МЕЖДУ РОССИЙСКИМИ НПФ: ЗАВИСИТ ЛИ РЫНОЧНАЯ ДОЛЯ ОТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНВЕСТИРОВАНИЯ?

Введение

С 2003 г. большая часть трудоспособных граждан Российской Федерации стала субъектом обязательных накопительных отношений в пенсионной системе. Поступающие на индивидуальный пенсионный счет взносы инвестировались в финансовые активы в зависимости от выбора гражданина негосударственным пенсионным фондом (НПФ) либо управляющей компанией, в том числе государственной корпорацией «Внешэкономбанк». В такой конструкции неизбежно возникает конфликт интересов по линии «агент — принципал» [Phillippon, 2012], объектом которого выступают доходность и риск инвестиционного портфеля, а также величина и механизм определения стоимости услуг агента [Pitt-Watson et al., 2014]. Предполагается, что эффективным способом предотвращения оппортунистических действий агента служит конкуренция между ними [Phillippon, 2012].

Конкурентная среда на российском пенсионном рынке обеспечивалась наличием большого числа участников. Количество НПФ и управляющих компаний, работавших с пенсионными накоплениями в России, в отдельные годы превышало 100 и 50 соответственно. При этом граждане не только имели право выбора финансового посредника, но и могли ежегодно его менять. Следует отметить, что россияне достаточно активно использовали предоставленные им возможности. Если на старте пенсионной реформы все граждане автоматически были клиентами Внешэкономбанка, то уже через 10 лет половина из них стала клиентами НПФ. Кроме того, около 20% вкладчиков НПФ ежегодно переходят из одного фонда в другой.

Рациональные мотивы клиентов, осуществляющих поиск оптимального соотношения в триаде доходность — риск — издержки, должны были стать основным стимулом для добросовестного поведения финансовых институтов на рынке пенсионных услуг. В рамках этой модели потребитель должен

предпочитать НПФ, продемонстрировавший наилучшие показатели за предыдущие периоды. Тестируемая гипотеза заключается в том, что доля НПФ на пенсионном рынке в России зависит от результатов его деятельности по инвестированию пенсионных средств.

1. Методология исследования

Как отмечалось, при рациональной модели поведения одним из параметров, влияющих на решение потребителя стать клиентом НПФ, должна выступать стоимость услуг фонда. Игнорирование потребителем этого фактора не только противоречит предпосылке о его рациональности, но и нарушает механизм конкурентного отбора финансовых институтов на рынке пенсионных услуг. В частности, анализ деятельности венгерских пенсионных фондов [World Bank..., 2005] не выявил взаимосвязи между доходностью и стоимостью услуг. Иными словами, клиенты фондов соглашались оплачивать более высокие расходы, не получая взамен дополнительные доходы.

В соответствии с российским законодательством размер стоимости услуг НПФ ограничен 15% от полученного за год дохода, а из величины дохода и доходности, публикуемых НПФ, уже должны быть исключены все осуществленные фондом расходы. Следовательно, в Российской Федерации тарифная политика пенсионных фондов не может оказывать воздействие на выбор потребителя. Поскольку издержки клиентов по оплате услуг НПФ уже учтены в показателе доходности, в исследовании они не будут рассматриваться как самостоятельный параметр.

Выплаты накопительных пенсий начались только с 2012 г. и большинству пенсионеров были начислены только один раз. В связи с этим различия в уровне сервиса при организации пенсионных выплат также не могли повлиять на выбор потенциальными клиентами пенсионного фонда. Таким образом, на данный момент в России в качестве основных критериев при выборе потребителем НПФ можно рассматривать доходность и риск инвестиционной деятельности фонда.

Как и в исследовании МВФ [Internanional..., 2007], конкурентоспособность i -го НПФ за период с 2005-го по год t определялась коэффициентом Шарпа (Coeff_Sharp _{i,t} , процентные пункты доходности на единицу стандартного отклонения), а также ставкой годовой номинальной доходности (Yield _{i,t} , проценты за год t). Помимо указанных показателей в регрессионные уравнения была включена суммарная доходность i -го НПФ за период с 2005-го по год t (Yield_cum _{i,t} , проценты за период).

Предполагается, что значения доходности и коэффициента Шарпа за год t становятся известны в году $t + 1$. Сравнив имеющиеся альтернативы и обнаружив более предпочтительный вариант, потребитель в этом же году заключает договор с новым НПФ и пишет заявление о переводе его средств в данный фонд. В соответствии с российским законодательством передача средств осуществлялась на следующий год после поступления заявления, поэтому рыночные позиции i -го НПФ оценивались в году $t + 2$. Доля НПФ определялась двумя способами: через удельный вес ($Share_{it}$, доли) клиентов i -го НПФ в общем числе клиентов всех НПФ в году $t + 2$ и через число клиентов i -го НПФ ($Client_{it}$, численность клиентов) в году $t + 2$. Для оценки взаимосвязи показателей использовались метод наименьших квадратов и модель фиксированных эффектов [Bikker et al., 2012; Tuladhar, 2009] как в линейной [Koulis, Botsaris, 2009], так и логарифмически-линейной [Pitselisa et al., 2015] и двойной логарифмической [Bargos et al., 2008; Glans, 2008] регрессиях.

Прямая связь доли, занимаемой НПФ на рынке пенсионных накоплений, со значениями номинальной доходности и (или) коэффициента Шарпа будет указывать на значимость инвестиционных результатов НПФ для решения потребителя стать его клиентом, что подтвердит гипотезу. Обратная ситуация может свидетельствовать о высоком уровне информационной асимметрии на рынке, не позволяющем потребителям оценить качество предлагаемых ему услуг. В этом случае обязательное пенсионное страхование в России приобретает признаки доверительного блага, для рынка которого высока вероятность оппортунистического поведения продавцов [Юдкевич, 1998], конкурентные отношения между ними и их рыночная мотивация оказываются в значительной степени деформированными.

2. Информационная база исследования

Источник информации в исследовании — данные по всем 39 НПФ, работавшим в системе обязательного пенсионного страхования (ОПС) с 2005 по 2013 г. Как известно, государство в 2014 г. до завершения процедуры включения НПФ в систему гарантирования пенсионных накоплений приостановило реализацию процедуры смены НПФ для застрахованных лиц. На фонды, включенные в исследование, в различные годы приходилось от 60 до 80% клиентов всех НПФ, что позволяет характеризовать выборку как репрезентативную. За рассматриваемый период указанные фонды участвовали в 18 сделках по слиянию с другими фондами. Для корректности расчетов из показателей $Share$ и $Client$ объединенного НПФ за год, в котором произошло присоединение другого фонда, вычиталось значение соответствующего показателя

присоединенного фонда. В последующие периоды корректировка этих показателей не производилась.

В качестве контрольных переменных в регрессиях использовались данные об общем количестве клиентов НПФ ($Client_base_{it}$, численность клиентов), размере активов НПФ ($Asset_{it}$, млн руб.) в году t , а также стаж работы НПФ ($Experience_{it}$, количество лет) по состоянию на год $t + 1$. При прочих равных условиях контрольные переменные должны оказывать положительное влияние на рыночную долю НПФ. Поскольку значение переменной $Experience$ ежегодно возрастает на единицу у всех фондов, в log-log-моделях она не использовалась. Описание значений исходных данных приведено в табл. 1.

Таблица 1. Описательная статистика

Переменная	Среднее значение	Медиана	Стандартное отклонение	Минимальное значение	Максимальное значение
Client	215 545	40 421	413 768	118	2 492 093
Share	0,017	0,003	0,031	0,00001	0,163
Yield_cum	48,495	45,4369	24,719	11,5982	130,808
Yield	9,574	9,0	8,949	0,000	62,37
Coeff_sharp	6,167	5,685	3,023	2,312	21,808
Asset	21 554,8	1868,38	77 051,4	120,571	773 474
Client_base	236 711	68 287	424 769	5068	2 519 687
Experience	12,769	13,000	2,803	4,000	18,000

3. Результаты моделирования

Робастные оценки коэффициентов (табл. 2) свидетельствуют о слабом влиянии результатов инвестиционной деятельности НПФ на его рыночные позиции и не дают возможности подтвердить выдвинутую гипотезу. Из 36 построенных моделей только в трех значение коэффициента при хотя бы одном регрессоре имеет уровень значимости менее 10%, а коэффициент детерминации — не ниже 0,2.

Если не принимать во внимание отрицательные значения, противоречащие здравому смыслу, то можно сделать следующие выводы:

- каждый процентный пункт годовой доходности обеспечивает фонду долю на рынке лишь в размере 0,03% (модель 1);
- изменение годовой и кумулятивной доходности на 1% приводит к изменению рыночной доли и числа клиентов только на 0,08% (модель 2) и 0,8% (модель 3) соответственно.

Таблица 2. Значения коэффициентов при независимых переменных и коэффициент детерминации моделей

Регрессор	Зависимая переменная		
	Share (1)	l_Share (2)	l_Client (3)
Yield_cum	-0,0003** (0,0001)		
Yield	0,0003** (0,0001)		
Coeff_Sharp	0,0004 (0,0006)		
l_Yield_cum		-0,669** (0,289)	0,766** (0,2936)
l_Yield		0,0769* (0,0438)	-0,024 (0,0479)
l_Coeff_Sharp		-0,0409 (0,231)	-0,003 (0,179)
R^2	0,677	0,674	0,344
Метод/модель	МНК	МНК	Фиксированных эффектов

* – $p < 0,1$; ** – $p < 0,05$.

4. Интерпретация результатов и предложения

Несмотря на то что доходность и риск на данный момент являются основными критериями качества услуг российских НПФ, потребители практически не учитывают их значения при выборе НПФ, а руководствуются иными факторами. К таковым можно отнести имидж НПФ, эффективность маркетинговой политики, масштаб и уровень подготовки агентской сети, тесноту связей НПФ с крупными корпорациями. Этот вывод свидетельствует о высокой степени информационной асимметрии на российском рынке пенсионных услуг. Недоступность для потребителей объективного измерения качества услуг НПФ или высокие издержки такого измерения могут привести к неэффективному равновесию и ставят вопрос о наличии рыночных отношений в отрасли. Однако уровень несовершенства информации в современных условиях в значительной степени зависит от институциональной среды рынка [Юдкевич, Пивоварова, 2009, с. 57]. На рынке пенсионных услуг высокие информационные барьеры обусловлены слабыми нормативными требованиями к НПФ о раскрытии информации, что затрудняет рациональную оценку их деятельности потребителями.

Действующее законодательство не содержит детализации по составу публикуемых показателей, методике, форме представления и периодичности их расчета, а ограничивается лишь расплывчатым требованием о раскрытии «результатов инвестирования». Методика расчета годовой доходности инвестирования пенсионных накоплений была утверждена Центральным банком РФ только в 2015 г. Поэтому неудивительно, что фонды выбирали способ размещения важнейшей информации о результатах своей инвестиционной деятельности в зависимости от собственных маркетинговых интересов. Например, сообщение о высокой доходности, полученной за год, размещается на главной странице фонда крупным шрифтом, а информация о доходности в неудачном для НПФ году прячется в разделе сайта, доступ к которому может быть получен только после многоступенчатых переходов. Некоторые фонды публикуют данные о размере полученного за год дохода в денежном выражении, что не дает возможности сравнить их с конкурентами. Еще один способ скрыть плохие инвестиционные результаты, не входя в противоречие с законодательством, — указать доходность не за один последний год, а совокупную за период в несколько лет или нарастающим итогом с начала деятельности фонда.

Поэтому для предотвращения манипулирования информацией о качестве предоставляемых услуг целесообразно обязать НПФ раскрывать показатели доходности и риска (среднеквадратического отклонения доходности) за каждый квартал, одновременно указывая значения за последние 12, 24, 36 и 60 месяцев. Такие нормы (за исключением уровня риска) уже действуют в России для управляющих компаний при раскрытии информации об управлении паевыми инвестиционными фондами и пенсионными накоплениями по договору с Пенсионным фондом РФ. Фактически в рамках одного рынка ОПС регулятор допустил существование двух различных режимов информирования клиентов.

Показательно, что суммарная доля частных управляющих компаний на рынке ОПС с 2005 г. не изменилась и по состоянию на 1 января 2016 г. составила 1,1%, тогда как доля НПФ выросла до 45,6% при соответствующем падении доли государственной управляющей компании [Банк России, 2016]. На наш взгляд, именно неравенство институциональных условий в двух рыночных сегментах обеспечило столь резкое изменение субъектной структуры ОПС, поскольку средневзвешенная среднегеометрическая доходность НПФ (6,7% годовых) за этот период ниже, чем у частных (8,1% годовых) и государственной (7,0% годовых) управляющих компаний. По коэффициенту Шарпа НПФ также существенно уступают Внешэкономбанку (0,59 против 1,86) и сопоставимы с частными управляющими компаниями (0,51). Немаловажно, что за период управления средствами ОПС лицензия была отозвана толь-

ко у одной управляющей компании, тогда как среди НПФ таких насчитывается 23 [Банк России, 2016].

Лучшие мировые практики обеспечения прозрачности при управлении пенсионными накоплениями предполагают не только регулярную публикацию данных о доходности и риске инвестирования средств, но и обязательное сравнение с бенчмарками. Такая форма представления результатов деятельности предоставляет потребителям доступ к «независимому сигналу о качестве блага» [Юдкевич, Пивоварова, 2009, с. 58], что облегчает измерение характеристик предлагаемых услуг ex ante и снижает уровень несовершенства информации на рынке. В роли таких индикаторов выступают темпы инфляции, национальные и международные биржевые индексы акций и облигаций, доходность государственных долговых обязательств. В России в роли таких бенчмарков могут выступать индексы пенсионных накоплений, рассчитанные с 2007 г. Московской биржей.

В некоторых странах (например, Мексике и Чили) НПФ не имеют права публиковать результаты своей инвестиционной деятельности на собственных сайтах. Сайт НПФ должен информировать посетителей о возможности посмотреть показатели доходности и риска инвестирования активов на сайте государственного органа по контролю за деятельностью фондов и управляющих компаний и содержать ссылку на соответствующий раздел интернет-портала регулятора. Это не только избавляет надзорный орган от необходимости проверки своевременности и полноты раскрытия информации каждым фондом, но и дает возможность унифицировать содержание и форму ее представления, сделать единообразным способы визуализации отчетных данных. В частности, на сайте Национальной комиссии по пенсионным сбережениям Мексики (<http://www.consar.gob.mx>) и Главного управления по вопросам пенсионного обеспечения Чили (<https://www.spensiones.cl>) доходность и ее волатильность указываются одновременно для всех НПФ страны в форме таблицы с указанием среднего значения показателя по всем фондам.

Использование предложенного инструментария устранил дефекты институциональной среды на рынке обязательного пенсионного страхования, оздоровит конкурентные отношения в пенсионной индустрии, создаст предпосылки для трансформации услуг НПФ из доверительного блага в инспекционное, позволит сформировать мотивацию у менеджмента фондов к эффективному размещению пенсионных средств.

Источники

Банк России. Статистические показатели и информация об отдельных субъектах рынка коллективных инвестиций, 2016. URL: http://cbr.ru/finmarkets/?PrtlId=sv_coll_invest.

Юдкевич М.М. Издержки измерения и эффективность института посредников на рынке доверительных товаров // Экономический журнал ВШЭ. 1998. № 3. С. 358–378.

Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г. Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18. С. 54–61.

Barros C., Ferro G., Romero C. Technical efficiency and heterogeneity of Argentina Pension Funds. Technical University of Lisbon 2008. WP 29/2008/DE/UECE.

Bikker J.A., Broeders D., Hollanders D., Ponds E. Pension funds' asset allocation and participant age: A test of the life-cycle model // Journal of Risk and Insurance. 2012. Vol. 79. Iss. 3. P. 595–618.

Glans E. Retirement patterns during the Swedish pension reform. Uppsala University Working Paper 2008:9. 2008.

Impavido G., Lasagabaster E., García-Huitrón M. Competition and asset allocation challenges for mandatory DC pensions: New policy directions. World Bank and International Monetary Fund, 2009.

International Monetary Fund. Republic of Poland: Financial Sector Assessment Program — Technical Note — Competition and Performance in the Polish Second Pillar. IMF Country Report. 2007. No. 07/104.

Koulis A., Botsaris C. The behavior of pension fund in the primary market: A theoretical approach. 9th WSEAS Int. Conf. Simulation, Modelling and Optimization. 2009. P. 212–216.

Philippon T. Has the U.S. finance industry become less efficient? On the theory and measurement of financial intermediation. NBER Working Paper. 2012. Iss. 18077.

Pitselisa G., Grigoriadou V., Badounasa I. Robust loss reserving in a log-linear model // Insurance: Mathematics and Economics. 2015. Vol. 64. P. 14–27.

Pitt-Watson D., Sier C., Moorjani S., Mann H. Investment costs: An unknown quantity. A literature review and state of play analysis. URL: <http://hb.betterregulation.com/external/Investment%20costs%20An%20unknown%20quantity%20-%20A%20literature%20review%20and%20state%20of%20play%20analysis.pdf>.

Tuladhar A. Pension reform and financial markets: Encouraging household savings for retirement // Pension reform in Southeastern Europe: linking to labor and financial market reforms / R. Holzmann, L. MacKellar, J. Repansek (eds). Washington: World Bank, 2009.

World Bank and International Monetary Fund. Technical Note: Pension — Competition and Performance in the Hungarian Second Pillar, 2005.

З.Х. Хетагурова

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ В АНТИДЕМПИНГОВЫХ РАССЛЕДОВАНИЯХ

Введение

Концепция прозрачности охватывает все направления многосторонней торговой системы и относится к общему требованию публичности правил, затрагивающих торговлю, а также методов и способов их применения на практике¹. В контексте антидемпинговых расследований термин «прозрачность» приобретает более узкое и конкретное значение, которое стремится найти баланс между действиями органа, проводящего расследования, и правами заинтересованных лиц на защиту своих интересов.

Актуальность вопросов прозрачности антидемпинговых процедур обусловлена в первую очередь проблемой доступа товаров на внешние рынки. Для российских производителей проблема не теряет своей значимости. Так, страны — члены ВТО продолжают активную антидемпинговую политику в отношении российских производителей и экспортеров². Многие эксперты отмечают системный характер дискриминации российских производителей. Если ранее основной вопрос сводился к отсутствию рыночного статуса³, то в настоящее время акценты сдвинулись в сторону применения

¹ Фундаментальное обязательство по обеспечению прозрачности содержится в ст. X Генерального соглашения по тарифам и торговле от 1994 г.

² По данным Минэкономразвития России по состоянию на 1 февраля 2016 г. в отношении российских производителей действует 43 антидемпинговые меры (включая предварительные), проводится 19 антидемпинговых расследований (включая пересмотры). См. реестр ограничительных мер: <http://www.ved.gov.ru/mdb/information/database/>.

³ Практически все члены ВТО признали Российскую Федерацию страной с рыночной экономикой для целей антидемпинговых расследований, за исключением Мексики. Несмотря на публичные заявления о признании России «рыночной», Мексика продолжает применять антидемпинговые меры в отношении российских производителей и экспортеров с учетом «нерыночного» статуса. См. решение о продлении антидемпинговой меры в отношении холоднокатаного проката в рулонах от 19 июня

«энергетических корректировок» и концепции «особой рыночной ситуации»⁴.

Соответственно отсутствие транспарентности антидемпинговых процедур — не единственная (и не самая главная) причина возникновения и сохранения проблемы доступа на внешние рынки. Практика показывает, что высокая степень транспарентности антидемпинговых процедур не означает большую вероятность неприменения меры (или более низкий размер антидемпинговой пошлины). Антидемпинговые процедуры могут быть прозрачны, доступ ко всем материалам — открыт, возможность ознакомиться с досье и дать комментарии — предоставлена, но при этом заключение органа, проводящего расследование, может быть спорным, а установление фактов и их оценка — оставаться необъективными.

Одним из наиболее ярких примеров является практика проведения антидемпинговых расследований США. Именно США обеспечивают транспарентность в наибольшем объеме. При этом США обладают наиболее сформированной и продвинутой системой национального обжалования антидемпинговых мер, а также чаще всего выступают в роли ответчиков в торговых спорах в ВТО⁵. Высокий уровень транспарентности может привести к большему количеству обжалований, поскольку истец получает доступ к большему объему фактов и может более активно и содержательно участвовать в судебном обжаловании.

Тем не менее вопросам транспарентности необходимо уделять внимание по следующим причинам. Несмотря на то что меры по обеспечению транспарентности не являются «панацеей» и не решают проблемы доступа на внешние рынки, транспарентность обеспечивает большую предсказуемость антидемпинговых процедур, предоставляет заинтересованным лицам, явля-

2015 г., Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397433&fecha=19/06/2015.

⁴ Попытки Российской Федерации оспорить применение методик корректировок издержек в рамках системы разрешения споров ВТО продолжаются, но, к сожалению, на данном этапе фактически не приводят к результатам. См. запросы Российской Федерации о проведении консультаций и об учреждении Третейской группы в рамках споров по методикам корректировок издержек. EU-Cost Adjustment Methodologies (Russia) (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds474_e.htm), Ukraine — Anti-Dumping Measures on Ammonium Nitrate (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds493_e.htm), EU-Cost Adjustment Methodologies (Russia, Second Complaint) (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds494_e.htm).

⁵ Из 112 споров по вопросам соответствия Антидемпинговому соглашению против США было инициировано 49 споров (включая те, которые остались на стадии консультаций). См.: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm#results.

ющимся участниками расследования, больше возможностей защитить свои интересы, а также впоследствии более эффективно оспаривать решение о применении антидемпинговой меры. Таким образом, важность обеспечения транспарентности можно рассматривать с точки зрения как участия в первоначальном расследовании, так и перспектив возможного оспаривания антидемпинговых мер.

Далее будут выделены элементы транспарентности в антидемпинговых расследованиях с точки зрения существующих обязательств в рамках ВТО и индивидуальных подходов членов ВТО к некоторым проблемам обеспечения транспарентности. Отдельно рассмотрены вопросы транспарентности антидемпинговых процедур в контексте переговоров по правилам, соглашений о свободной торговле и публичности обсуждений об изменении законодательства.

Обязательства стран — членов ВТО

Соглашение по применению ст. VI ГАТТ-1994 (Антидемпинговое соглашение, АДА) устанавливает общие правила, которыми должны руководствоваться члены ВТО. При этом оно не устанавливает конкретные методики (или способы) обеспечения транспарентности в антидемпинговых расследованиях.

В Антидемпинговом соглашении можно выделить следующие элементы транспарентности:

- публичные слушания (ст. 6.2 АДА);
- возможность ознакомления с материалами расследования (ст. 6.4 АДА);
- конфиденциальность и неконфиденциальные версии конфиденциальной информации (ст. 6.5 АДА);
- процедуры проведения проверочных визитов (ст. 6.7, приложение I);
- раскрытие основных фактов (ст. 6.9 АДА);
- публичные уведомления (ст. 12 АДА).

Положения АДА стараются найти баланс между защитой конфиденциальной информации и защитой заинтересованными лицами своих интересов. В рамках многосторонней торговой системы отсутствуют единые подходы к обеспечению транспарентности. Вопросы того, какие материалы являются relevant, что представляют собой «разумное» понимание (reasonable understanding) или «достаточная» степень детализации (sufficient detail), могут быть субъективными. Обязательства по транспарентности не содержат четких определений, поэтому они продолжают вызывать споры.

Практика членов ВТО

Органы, проводящие расследования, по-разному подходят к вопросам обеспечения транспарентности. Из наиболее открытых с точки зрения доступа к неконфиденциальному досье можно выделить США⁶ и Австралию⁷. В этих странах неконфиденциальные материалы доступны через сайты компетентных органов. При этом получить доступ могут все желающие вне зависимости от статуса участника расследования. В Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) такой доступ открыт через личный кабинет, который могут получить участники расследования⁸.

Существенные различия заключаются в доступе к конфиденциальным материалам расследования. Данный элемент транспарентности антидемпинговых процедур является одним из самых обсуждаемых. В Европейском союзе и ЕАЭС⁹, к примеру, конфиденциальные данные запрещено раскрывать без письменного согласия лица, предоставившего такие данные. Доступ заинтересованных лиц ограничен исключительно неконфиденциальными версиями конфиденциальных документов. В такой системе ключевым вопросом становится содержание неконфиденциальных версий, которые должны отражать сущность конфиденциальной информации.

Содержание неконфиденциальных версий с точки зрения возможности понять сущность конфиденциальной информации в соответствии с требованиями ст. 6.5.1 Антидемпингового соглашения вызывает споры. Общее толкование апелляционного органа сводится к тому, что ст. 6.5.1 Антидемпингового соглашения накладывает обязательство на орган, проводящий расследования, гарантировать, что заинтересованные лица предоставят достаточно детализированные неконфиденциальные резюме конфиденциальной информации, которые позволяют понять (to permit reasonable understanding)

⁶ Материалы Министерства торговли США доступны через систему ACCESS <https://access.trade.gov/login.aspx>, Комиссии по международной торговле — через EDIS (Electronic Document Information System) <https://edis.usitc.gov/edis3-external/page.svc?page=edis3Central%3AHome> (необходима предварительная регистрация)

⁷ Неконфиденциальные материалы антидемпинговых расследований Австралии доступны без предварительной регистрации <http://www.adcommission.gov.au/cases/Pages/default.aspx> (Current Cases and Electronic Public Record)

⁸ Доступ к соответствующим документам досье можно получить через личный кабинет на сайте Евразийской экономической комиссии. См.: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/investigations/default.aspx>.

⁹ См. пп. 255–258 Протокола о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам (приложение № 8 к Договору о Союзе).

сущность конфиденциальной информации¹⁰. Более конкретные заключения касательно «reasonable understanding» давались в каждом конкретном споре в зависимости от сущности конфиденциальной информации и содержания неконфиденциальных резюме.

Одними из первых, кому пришлось столкнуться с проблемой неконфиденциальных резюме в рамках торговых споров ВТО, стали европейцы. Европейская комиссия была подвергнута критике после проигранных споров ЕС — Лосось (ЕС-Salmon) и ЕС — Крепежные изделия (ЕС-Fasteners). Впоследствии были разработаны рекомендации для заинтересованных лиц с примерами, предлагаемыми Европейской комиссией в вопроснике¹¹. Тем не менее многие эксперты продолжают подвергать критике подход Европейского союза и предлагают в качестве решения внедрение системы Административного ордера о защите конфиденциальной информации (Administrative Protective Order, АРО) по аналогии с США¹². Предложения по изменению системы доступа к досье в Европейском союзе исходили от многих юристов, представляющих интересы импортеров и потребителей в европейских расследованиях. Ими были разработаны рекомендации для улучшения доступа к материалам защитных расследований¹³. Возможно, такие рекомендации могут служить основой для повышения транспарентности антидемпинговых расследований Европейского союза с учетом того, что комиссар по торговле Сесилия Мальмстрем выдвинула идеи о повышении транспарентности в духе предложенных рекомендаций¹⁴.

В США, Мексике и Канаде действует система, в рамках которой доступ к конфиденциальной информации ограничен в соответствии с Административным порядком о защите конфиденциальной информации (Administrative

¹⁰ См. доклад Апелляционного органа ЕС — Fasteners (China), доклады Третейских групп Argentina — Ceramic Tiles, ЕС — Footwear, China — GOES.

¹¹ См. типовой вопросник Европейской комиссии. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_151932.pdf.

¹² См. статьи Derk Bienen «The Quest for Finding the Balance between Transparency and Confidentiality in EU Trade Defence Cases», Edwin Vermulst, Christofer Fjellner «An APO System in EU Trade Defence Investigations», опубликованные в Global Trade and Customs Journal (2015. Vol. 10. Iss. 4).

¹³ Proposed Guidelines for Improved Access to Investigation Files in EU TDI Proceedings. URL: <http://www.mannheimerswartling.se/globalassets/dokumentarkiv/proposed-guidelines.pdf>.

¹⁴ HKTDC Research. Brussels Law Firms Call on EU Trade Chief to Improve Access to Investigation Files in Trade Defence Proceedings. URL: <http://hkmb.hktdc.com/en/1X0A4G2M/hktdc-research/Brussels-Law-Firms-Call-on-EU-Trade-Chief-to-Improve-Access-to-Investigation-Files-in-Trade-Defence-Proceedings>.

Protective Order, АРО)¹⁵. Такая система наиболее транспарентна, поскольку заинтересованные лица могут получить доступ ко всем материалам, включая конфиденциальные, через представителя. Тем не менее система АРО является дорогостоящей, поскольку увеличивает расходы заинтересованных лиц, так как для доступа к конфиденциальной информации им необходимо привлекать юристов. Существование системы АРО — следствие большого количества споров, поскольку юристы получают больше данных, которые могут использоваться при подготовке иска. АРО может создавать риск утечки конфиденциальной информации и то же время подразумевает большую предсказуемость и доверие органу, проводящему расследование. В таком контексте система может служить способом повышения транспарентности антидемпинговых процедур.

Переговоры по правилам ВТО

Вопросы транспарентности — одни из самых обсуждаемых в рамках Переговорной группы по правилам ВТО (Negotiating Group on Rules). На разных этапах переговоров члены ВТО рассматривали различные способы повышения транспарентности антидемпинговых процедур¹⁶.

В декабре 2015 г. в ходе подготовки к 10-й Министерской конференции ВТО в Найроби стало очевидно, что транспарентность является единственным вопросом, в котором возможны хоть какие-либо сдвиги и положительные результаты. Тем не менее в данной узкой сфере не удалось прийти даже к юридически не обязывающим решениям и рекомендациям. Активным участником процесса переговоров стала Япония, которая ранее выступала с предложениями о транспарентности совместно с группой «Друзей антидемпинговых переговоров» (Friends of the Anti-Dumping Negotiations)¹⁷, но впоследствии была вынуждена выступить с индивидуальными предложениями, поскольку не нашла поддержки со стороны партнеров по всем вопро-

¹⁵ АРО предусмотрено в Антидемпинговом соглашении как особенность национального законодательства, однако существование системы АРО не может заменить обязательство по ст. 6.5 Антидемпингового соглашения. См. доклад Третейской группы в Mexico — Steel Pipes and Tubes, параграф 7.398; доклад Третейской группы в US — Oil Country Tubular Goods Sunset Reviews (Article 21.5 — Argentina), параграф 7.137.

¹⁶ См.: Negotiating Group on Rules, Submission by New Zealand. The Role of Transparency in the Anti-Dumping Agreement, TN/RL/W/137.

¹⁷ «Друзья антидемпинговых переговоров» традиционно включают страны, в отношении которых больше всего применяются антидемпинговые меры и которые в большей степени заинтересованы в улучшении условий доступа на внешние рынки.

сам¹⁸. Российская Федерация также проявила себя как активный игрок в переговорах. Первоначальные предложения Российской Федерации касались очень специфической и узкой темы, связанной с подготовкой неконфиденциальных версий конфиденциальной информации¹⁹. Впоследствии предложение трансформировалось в своеобразный «контейнер» для всего процесса переговоров по правилам²⁰. Однако конкретного решения по итогам Министерской конференции в Найроби (даже в формате определения будущих тем работы в рамках ВТО) достигнуть не удалось²¹.

Несмотря на отсутствие видимого результата, вопросы прозрачности с большой вероятностью могли бы сдвинуть процесс переговоров в положительное русло (по сравнению с вопросами, затрагивающими методологию в расследованиях, которые остаются противоречивыми).

Соглашения о свободной торговле

Правила обеспечения прозрачности в антидемпинговых расследованиях становятся частью соглашений о свободной торговле. Одним из последних примеров является Соглашение о Транстихоокеанском партнерстве, в которое включены отдельные положения о прозрачности антидемпинговых процедур в виде «наилучших практик» в данной сфере²².

Публичность решений о реформировании законодательства

Прозрачность как открытость и публичность законодательных изменений в сфере применения антидемпинговых мер вносит большую предска-

¹⁸ См.: Anti-Dumping: Issues of Transparency and Due Process, TN/RL/W/257 (предложения «Друзей антидемпинговых переговоров»); Follow up Paper on the Issues of Transparency and Due Process, TN/RL/W/265 (предложения Японии).

¹⁹ Paper from the Russian Federation, Transparency in Anti-Dumping and Countervailing Duty Proceedings: The Issue of Confidentiality, TN/RL/W/262.

²⁰ Negotiating Group on Rules, Draft Decision on Selected Transparency Related Issues Pertaining to the Agreements on Implementation of Article VI of the GATT 1994 and on Subsidies and Countervailing Measures, TN/RL/W/270.

²¹ Bridges. Vol. 19. No. 42. «Rules» outcomes on fisheries, trade remedies remain elusive ahead of Nairobi ministerial. URL: <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/rules-outcomes-on-fisheries-trade-remedies-remain-elusive-ahead-of-nairobi>.

²² См. приложение 6-А к Соглашению о Транстихоокеанском партнерстве. Практики, относящиеся к антидемпинговым и компенсационным процедурам (Annex 6-A: Practices Relating to Antidumping and Countervailing Duty Proceedings). URL: <https://medium.com/the-trans-pacific-partnership/trade-remedies-edc8bd7d4a7e#.ze2fvgy13>.

зуюмость для экспортеров и иностранных производителей. Имея доступ к открытой информации о возможных изменениях в методике, иностранные производители могут заранее сформировать свою позицию путем обращения в органы власти, способные вынести вопрос на обсуждение в рабочие органы ВТО или на двусторонние консультации.

Парадокс заключается в том, что прозрачность иногда наглядно демонстрирует предвзятость и протекционистскую направленность антидемпинговой политики членов ВТО. Например, публичные обсуждения о реформировании законодательства в случае с Европейским союзом²³ и Австралией²⁴ действительно говорят о цели усиления защиты через новые правила или методологию, которая сама по себе приведет к расчету большего размера демпинговой маржи или новым формам пересмотров, фактически позволяющим повысить размер антидемпинговой пошлины в ускоренном режиме.

Заключение

С одной стороны, транспарентность автоматически не приводит к более желаемым результатам для заинтересованных лиц (но нужно иметь в виду, что результаты в принципе могут не зависеть от степени транспарентности процедур). С другой стороны, обладая большим объемом информации, заинтересованные лица смогут давать содержательные комментарии в отношении заключений органа, проводящего расследования. Возможно, в условиях большей прозрачности участники расследования перестанут использовать в качестве аргумента о «необъективности» органа, проводящего расследование, такие причины, как отсутствие доступа к необходимой информации или

²³ Помимо общего процесса реформирования правил применения мер торговой защиты ЕС запустил публичные консультации об альтернативной методологии в отношении китайских производителей взамен применения рыночного статуса экономики Китая. European Commission, Commission opens a public consultation on future measures to prevent dumped imports from China. URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1455>.

²⁴ См., например, реформы, связанные с расследованиями в связи с обходом антидемпинговых мер (в части «поглощения» (absorption) антидемпинговой пошлины), а также неприменения правила меньшей пошлины в определенных ситуациях. Обзор изменений законодательства в части «противодействия обходу» содержится в: Zhou Weihuan. Circumvention and Anti-Circumvention: Rising Protectionism in Australia. *World Trade Review*. P. 1–28. Также см.: Reduced Transparency and Public Confidence in Australia's Anti-Dumping System. URL: <http://jbracic.com.au/reduced-transparency-and-public-confidence-in-australias-trade-remedy-system/>.

недостаточное раскрытие фактов, которые привели к установлению оснований для введения антидемпинговых мер.

Повышение прозрачности можно рассматривать как взаимовыгодную ситуацию: для органа это приводит к большему доверию со стороны участников расследования, для заинтересованных лиц — к способности защитить свои интересы.

ФИРМЫ И РЫНКИ

В. В. Дворкин,
И. Ю. Золотова

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ РЫНОЧНОЙ КОНЪЮНКТУРЫ НА ОПТОВОМ РЫНКЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ¹

Введение

С либерализацией электроэнергетики модель торговли электрической энергией в России прошла трансформацию от государственного регулирования к конкурентному рынку и рыночному ценообразованию. В рамках новой рыночной парадигмы точное прогнозирование цены и (или) спроса на электроэнергию даже на сутки вперед является важным критерием, определяющим конкурентные преимущества производителей или потребителей электроэнергии. К настоящему моменту данная тематика (вопросы и подходы к прогнозированию) является широко проработанной в научной и прикладной литературе. Предложено множество различных регрессионных моделей [Ziel et al., 2015], моделей на основе искусственного интеллекта [Voronin, Partanen, 2014], а также теории игр [Ghosh, 2010] и фундаментального анализа [Bastian et al., 1999]. Несмотря на высокую проработанность вопроса, остается ряд «открытых» задач, решение которых направленно главным образом на повышение качества моделирования рыночной конъюнктуры, включая важное направление — выбор оптимального набора факторов для прогнозной модели, оказывающих влияние на формирование цен на электрическую энергию. Целью настоящего исследования является всесторонний анализ факторов ценообразования на электроэнергию для определения оптимального с точки зрения точности прогноза набора экзогенных переменных для прогнозных моделей спроса, равновесной цены на рынке на сутки вперед и балансирующем рынке электроэнергии России.

Подход к прогнозированию

В работе представлен прогноз трех основных параметров, в значительной степени характеризующих функционирование оптового рынка электроэнер-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 16-36-00389.

гии и его динамику: объема спроса, спотовой цены рынка на сутки в перед (PCB) и цены балансирующего рынка (БР).

Прогнозирование сводится к трем основным этапам:

- определение оптимального набора факторов (регрессоров), максимально точно описывающих историческую динамику рассматриваемых индикаторов;
- оптимизация конфигурации модели по каждому из трех прогнозных параметров;
- почасовое прогнозирование параметров на сутки, неделю и месяц вперед и оценка точности прогноза.

Выбор оптимального набора факторов производится с применением подхода на основе последовательного набора факторов [Pudil et al., 1994]. Настоящий подход широко используется в машинном обучении и анализе данных с целью включения в модель только значащих факторов, а также оптимизации времени вычисления. Данный подход заключается в последовательном включении в модель объясняющих факторов, при этом на каждом шаге отбирается тот параметр, который вносит наибольший вклад в точность прогнозирования. Если включение дополнительного фактора не приводит к снижению ошибки прогнозирования, то отбор останавливается.

Моделирование исторической динамики осуществляется на основе искусственных нейронных сетей, а именно многослойного перцептрона (подробно описанного в [Mashor, 2000]). Сеть состоит из входного, выходного и одного скрытого слоев. Число нейронов во входном слое определяется числом рассматриваемых факторов, число нейронов в скрытом слое на первом этапе составляет фиксированное число (10), а на втором этапе, этапе оптимизации конфигурации прогнозных моделей, определяется при помощи дополнительной кросс-валидации. Обучение модели производится с применением k-fold кросс-валидации [Fushiki, 2011], в рамках которой выборку произвольно разбивают на 10 равных участков и оценивают точность «подгонки» теоретической и эмпирической кривой на каждом участке выборки. По итогам k-fold кросс-валидации оценивается усредненная точность «подгонки».

По итогам отбора факторов и определения конфигурации моделей производится прогнозирование спроса, цены PCB и БР на сутки, неделю и месяц вперед. При соотнесении модельных и фактических данных делаются выводы о точности предлагаемых моделей. Точность прогноза оценивается на основе средней абсолютной ошибки и аналогичного показателя в процентах.

Исходные данные и факторы прогноза

В качестве исходных данных были приняты временные ряды почасовой динамики спроса, цены РСВ и цены БР первой ценовой зоны оптового рынка электроэнергии и мощности [Математическое бюро...]. Данные охватывают период с 8 июля 2010 г. по 30 сентября 2012 г.

На основе имеющейся статистики все параметры (факторы) можно разделить на следующие группы.

Отраслевые. К этой группе относятся факторы, отражающие специфику функционирования рынка, а именно объем спроса и цены РСВ и БР. В связи с маргинальным принципом ценообразования на рынке РСВ спрос на электроэнергию рассматривается как один из ценообразующих факторов, используемых при прогнозировании спотовой цены на электроэнергию. При прогнозировании цены БР помимо величины спроса на электроэнергию также учитывается значение цены РСВ, так как в силу «природы» балансирующего рынка электроэнергии (а именно балансирование объемов спроса и предложения, которые в течение операционных суток могут отклоняться от соответствующих значений, указанных в заявках игроков на РСВ) цена БР колеблется вокруг значения цены РСВ.

Сезонные. Рынку электроэнергии присуща высокая степень сезонности. В настоящую категорию отнесены следующие факторы: час; день недели; фиктивная переменная, отражающая рабочий или выходной день; фиктивная переменная, отражающая один из четырех сезонов года. На рис. 1 представлены диаграммы динамики (сезонности) спроса на электроэнергию. Наиболее ярко выражена часовая сезонность спроса на рынке: пики потребления электроэнергии наблюдаются в утренние и вечерние часы, в ночное время можно отметить падение уровня электропотребления. Наименьшие сезонные колебания спроса на электроэнергию наблюдаются в разрезе дней недели, но тем не менее можно выделить небольшие отклонения средних значений.

Исторические. В данную группу факторов отнесены исторические данные по динамике индексов цен: значение параметра час назад; значение параметра в аналогичный час сутки назад; значение параметра в аналогичный час неделю назад. На рис. 2 представлен график автокорреляции, на котором показано, что текущее значение цены сильно взаимосвязано со значением цены с лагом 1, 24 и 168 (час, сутки и неделя).

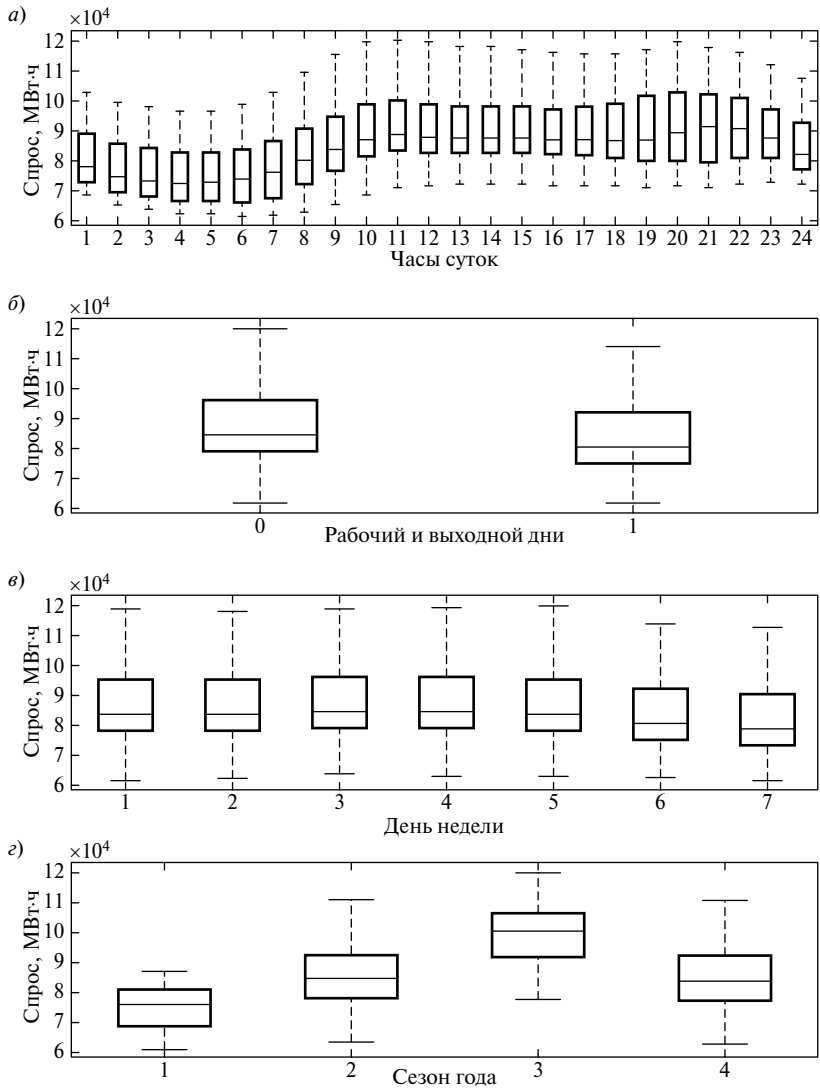


Рис. 1. Сезонность спроса в первой ценовой зоне ОРЭМ по часам суток (а), по типу дня (б), по дням недели (в), по сезонам года (г)

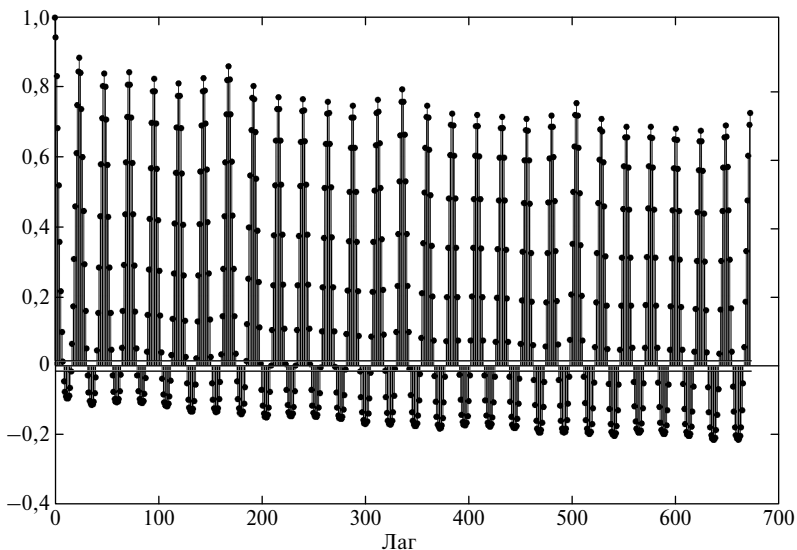


Рис. 2. Автокорреляция цены РСВ в первой ценовой зоне ОРЭМ

Результаты отбора факторов прогнозирования

Последовательный отбор факторов позволил определить входные параметры, подача на вход нейронной сети которых позволяет получить наиболее «аккуратную» теоретическую кривую, описывающую ретроспективную динамику анализируемых показателей. На рис. 3 представлены результаты отбора.

Отбор факторов при моделировании спроса прошел в пять шагов. На первых четырех шагах были отобраны два сезонных (час и фиктивная переменная «рабочий/выходной день») и два исторических (значение спроса в предшествующий час и в аналогичный час в предшествующий день) фактора.

При моделировании исторической динамики цены РСВ был учтен фактор спроса, так как, как уже было отмечено, в силу маржинального ценообразования объем спроса определяет равновесную цену в точке пересечения с величиной предложения. Результаты исследования (расчетов) показали, что для моделирования динамики цены РСВ четырех принятых факторов (два сезонных и два исторических) достаточно (так же как при моделировании спроса).

При моделировании цены БР наряду с историческими и сезонными факторами были использованы отраслевые параметры (цена РСВ и спрос). При этом максимально возможная точность «определилась» только при включении

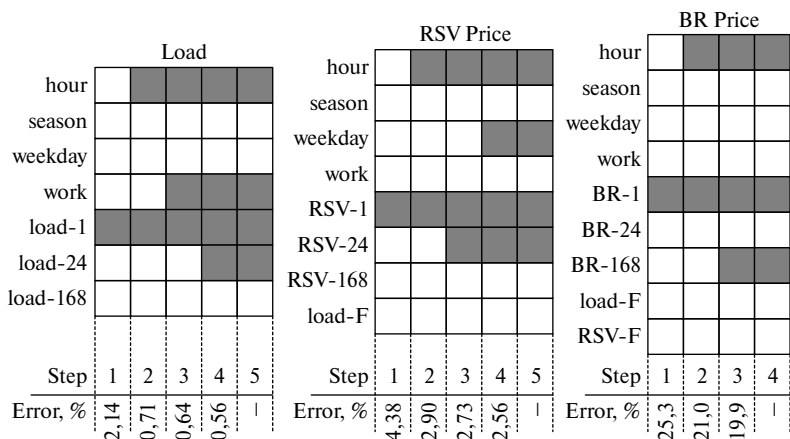


Рис. 3. Результаты отбора факторов с точки зрения ошибки моделирования трех факторов: час дня, значение цены в предшествующем часе и в аналогичный час на предшествующей неделе.

С точки зрения точности моделирования наилучшая «подгонка» эмпирической и теоретической кривой получилась для величины спроса — средняя абсолютная ошибка в процентах составила 0,56%. Моделирование цены РСВ показало большее отклонение — ошибка моделирования составила 2,56%. Наихудший результат показывает моделирование цены БР, ошибка которого составила 19,9%. Включение даже таких значимых системных отраслевых параметров, как спрос и цена БР, не позволило улучшить данный результат.

Результаты оптимизации конфигурации нейронных сетей

После завершения отбора факторов архитектура нейронных сетей (число нейронов в слоях перцептрона) практически predetermined. Число нейронов во входном слое соответствует числу прогнозных факторов, выходных нейронов — по одному в каждой модели, которые соответствуют моделируемому спросу, цене РСВ и БР.

Для окончательной конфигурации сетей необходимо определить оптимальное число нейронов в скрытом слое. Слишком большое число нейронов в скрытом слое (для рассматриваемых случаев это более 15) может привести к переобучению сети и сложному вычислительному процессу, а слишком малое число нейронов (например, один) — к высокой ошибке моделирования. Для поиска оптимального количества нейронов была использована 10-fold

кросс-валидация [Fushiki, 2011], результаты которой представлены на рис. 4. Для моделирования спроса в ходе исследования было выбрано 10 нейронов, для цены РСВ — 12, а для цены БР — 15 нейронов в скрытом слое сети.

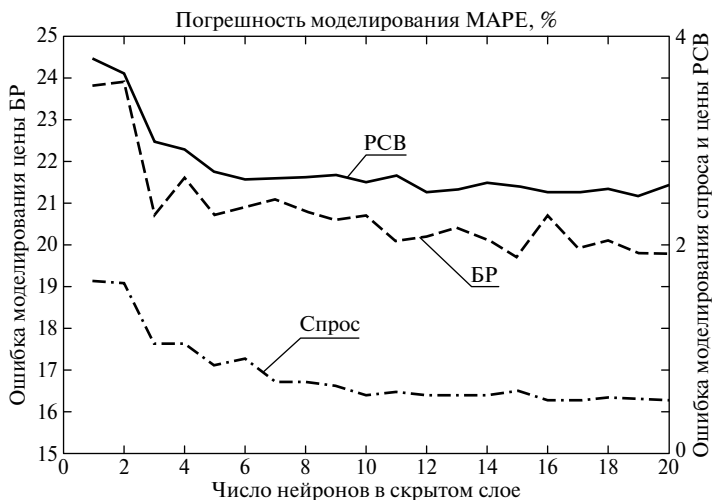


Рис. 4. Результаты 10-fold кросс-валидации. Выбор оптимального числа нейронов в скрытом слое

Результаты прогноза спроса и цен на оптовом рынке электроэнергии

Сформированные в ходе исследования три модели на основе нейронных сетей были использованы для почасового прогнозирования спроса, цены рынка на сутки вперед и цены балансирующего рынка на сутки, неделю и месяц вперед в первой ценовой зоне оптового рынка электроэнергии России. Прогноз осуществлялся на ноябрь 2012 г. Точность прогнозирования оценивалась на основе средней абсолютной ошибки MAE и аналогичного показателя в процентах MAPE. Результаты представлены в таблице. В целом модели прогнозирования демонстрируют удовлетворительный результат.

Наибольшая точность прогнозирования достигается при определении величины спроса на электроэнергию — ошибка прогнозирования не превышает 1% на любом рассматриваемом временном горизонте. Ошибка прогноза цены РСВ немногим выше ошибки прогноза спроса и не превышает 3%.

Наименьшая точность прогнозирования отмечена при прогнозировании цены БР — ошибка прогноза на неделю и месяц вперед оказалась на порядок

Ошибки прогноза показателей в первой ценовой зоне ОРЭМ
на ноябрь 2012 г.

Горизонт	Спрос		Цена РСВ		Цена БР	
	MAE, МВт·ч	MAPE, %	MAE, руб./МВт·ч	MAPE, %	MAE, руб./МВт·ч	MAPE, %
День	538,4	0,60	25,5	2,3	50,8	5,56
Неделя	738,5	0,83	22,7	2,2	45,9	47,49
Месяц	718,0	0,78	25,8	3,0	48,1	17,26

выше, чем при прогнозировании спроса и цены РСВ на рынке электроэнергии. Вместе с тем в ходе исследования было выявлено наличие аномально низкого значения цены БР в используемых фактических данных, что привело к значительному росту оценки MAPE (прогнозное значение в точке аномалии отличается от фактического более чем на 1000%).

Исключение аномалии из временного ряда позволило снизить ошибку прогноза цены БР на неделю и месяц вперед до 4,4 и 6,5% соответственно, при этом точность прогноза цены БР на сутки вперед не изменилась (не ухудшилась). Таким образом, последние оценки также позволяют судить об адекватности прогнозирования цены БР.

Заключение

Моделирование исторической динамики объема спроса на электрическую энергию, цены на рынке на сутки вперед и цены на балансирующем рынке электроэнергии в России выявило, что выбор оптимального набора исходных факторов в значительной степени определяет точность «подгонки» теоретической и фактической кривых.

Наиболее точными являются (оказываются) модели, включающие ограниченный набор исходных (экзогенных) факторов и не перегруженные избыточной информацией.

Высокая точность прогнозирования рассматриваемых параметров обеспечивается на основе сезонных и соответствующих исторических данных. При этом (что важно подчеркнуть) факторы сезонности являются четко детерминированными на перспективу.

Системные (отраслевые) факторы, такие как величина спроса (при прогнозировании цены РСВ) и цена РСВ (при прогнозировании цены БР), в достаточной степени не оказывают положительного влияния на аккуратность моделирования. Данный эффект вызван влиянием на данные факторы такого параметра, как «поведенческая стратегия» игроков рынка (который является

в значительно меньшей степени predetermined по сравнению с рассматриваемыми выше факторами).

Низкая ошибка прогнозирования достигается при предсказании параметров функционирования рынка электроэнергии, которые наименее подвержены влиянию «поведенческих стратегий» игроков рынка (таких как спрос на электроэнергию). Наиболее высокие ошибки прогнозирования показывают ценовые параметры ввиду наличия влияния на них не только детерминированных факторов.

Источники

Математическое бюро: официальный сайт. Прогнозирование на ОРЭМ.
URL: <http://www.mbureau.ru/>.

Bastian J., Zhu J., Banunaryanan V., Mukherji R. Forecasting energy prices in a competitive market // IEEE Comput Appl Power. 1999. July. P. 40–45.

Fushiki T. Estimation of prediction error by using K-fold cross-validation // Statistics and Computing. 2011. Vol. 21. Iss. 2. P. 137–146

Ghosh D. Game theoretic bidding strategies for auctions in green electricity markets. Honors Scholar Theses. Paper 149. 2010.

Mashor M. Y. Hybrid multilayered perceptron networks // International Journal of Systems Science. 2000. Vol. 31. Iss. 6. P. 771–785.

Pudil P., Novovicova J., Kittler J. Floating search methods in feature selection // Pattern Recognition Letters. 1994. No. 15. P. 1119–1125.

Voronin S., Partanen J. Forecasting electricity price and demand using a hybrid approach based on wavelet transform, ARIMA and neural networks // International Journal of Energy Research. 2014. Vol. 38. P. 626–637.

Ziel F., Steinert R., Husmann S. Forecasting day ahead electricity spot prices // The IMPACT of the EXAA to other European Electricity Markets. 2015. Jan. 6.

Ю.В. Симачев

Российский научный фонд,

М.Г. Кузык,

Н.Н. Зудин

Межведомственный
аналитический центр

ИМПОРТОЗАВИСИМОСТЬ И ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ: ВЗГЛЯД БИЗНЕСА

Введение

В настоящее время в российской промышленности провозглашен курс на импортозамещение, обусловленный двумя главными факторами: ухудшением внешнеполитической обстановки, влекущим за собой риски (отчасти уже реализовавшиеся) прекращения импорта необходимых российским компаниям продуктов, технологий и услуг, а также получившей официальное признание высокой степенью импортозависимости целого ряда отраслей отечественной промышленности.

Российская политика импортозамещения вопреки весьма расхожему мнению уже «переросла» стадию деклараций и постепенно приобретает все более явное практическое воплощение. Наиболее заметным ее проявлением на сегодняшний день является утверждение Минпромторгом России планов мероприятий по импортозамещению в 19 гражданских отраслях промышленности. Важно также упомянуть создание Фонда развития промышленности¹, для которого импортозамещение де-факто является главным приоритетом деятельности.

Говорить о результативности действий государства в сфере импортозамещения пока преждевременно. Однако уже сейчас нельзя не отметить один важный аспект, способный оказать значимое негативное влияние на эффективность реализуемой политики, — ее явный политический «подтекст». По этой причине вопрос соответствия реализуемых мер и политики импортозамещения в целом потребностям и интересам российских компаний — потребителей импортных продуктов и технологий, как минимум, отходит «на второй план». Между тем данный вопрос принципиально важен с позиций обеспечения положительного эффекта реализуемой политики не только для отдельных производств и отраслей, но и для всей российской экономики.

¹ Сформирован на базе ранее действовавшего Российского фонда технологического развития.

Цель и база исследования

Целью работы является эмпирический анализ импортозависимости российских промышленных компаний, а также наличия возможности и заинтересованности в «переключении» на использование российских продуктов и технологий.

Основным источником информации для исследования служит опрос руководителей российских промышленных предприятий, проведенный ОАО «МАЦ» и ИИЦ «Статистика России» осенью 2015 г. Выборка обследования котируется по величине предприятий, а также их отраслевой принадлежности, при этом приоритет отдавался отраслям, представленным в утвержденных Минпромторгом России планах импортозамещения. Итоговый вариант выборки составили 658 компаний (табл. 1).

Таблица 1. Структура выборки

Категория компании		Доля в выборке, %
Технологический уровень отрасли	Низкий	22,5
	Средний	50,9
	Высокий	26,6
Продолжительность функционирования, лет	Менее 5	8,8
	От 5 до 10	16,3
	От 10 до 20	26,9
	Свыше 20	48,0
Форма собственности	Государственная и смешанная	15,0
	Частная	85,0
Численность работников, человек	До 100	24,8
	101–200	23,0
	201–500	24,3
	Свыше 500	28,0
Участие в составе интегрированной структуры		29,2
Технологический уровень предприятия	Низкий	49,1
	Высокий	19,9
Финансовое состояние	Плохое	17,9
	Удовлетворительное	69,9
	Хорошее	12,2
Ключевые потребители	Бизнес*	84,2
	Население*	23,0
	Государство*	26,3

Категория компании			Доля в выборке, %
Конкуренция на внутреннем рынке со стороны компаний	российских	Нет	8,2
		Умеренная	55,9
		Сильная	35,9
	зарубежных	Нет	24,0
		Умеренная	38,8
		Сильная	37,2
Экспорт в страны	бывшего СССР	Нет	45,3
		До 10% выпуска	46,1
		Свыше 10% выпуска	8,7
	другие	Нет	69,0
		До 10% выпуска	23,4
		Свыше 10% выпуска	7,6

* Невзаимоисключающие категории.

Представленные в табл. 1 характеристики компаний использовались в качестве контрольных параметров в рамках регрессионного анализа. Таким образом, совокупность независимых переменных охватывала три «среза»:

- базовые характеристики компаний — технологический уровень отрасли, продолжительность функционирования, форма собственности, численность работников, а также участие в составе интегрированной структуры;
- характеристики текущего состояния компаний — технологический уровень² и финансовое состояние;
- характеристики положения компании на рынке — ключевые потребители, уровень конкуренции со стороны отечественных и зарубежных фирм, а также экспорт в ближнее и дальнее зарубежье.

Эмпирические результаты

Зависимость компаний от импорта. Преобладающая часть предприятий выборки так или иначе зависит от импорта — 85% компаний используют в производственном процессе импортные продукты, технологии и услуги. При этом доля импорта в себестоимости, как правило, не слишком велика — почти у двух третей компаний она не превышает 20% (рис. 1).

² Особо подчеркнем, что данный показатель отражает «индивидуальный» технологический уровень предприятия по отношению к отечественным и зарубежным фирмам близкого профиля, а не уровень соответствующей отрасли в целом.

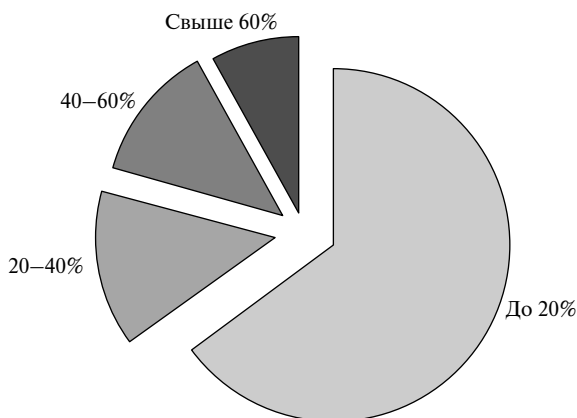


Рис. 1. Доля импорта в себестоимости

Результаты опроса позволяют нам получить усредненные оценки «сверху» и «снизу» удельного веса импорта как в целом по выборке, так и по отдельным отраслям (табл. 2). Сопоставляя эти оценки с данными по ряду стран Западной Европы, даже при всей условности такого сравнения нельзя не отметить, что уровень потребления импорта российскими компаниями, как минимум, не выше.

Таблица 2. Потребление импорта в отраслях обрабатывающей промышленности — межстрановые сравнения, %

Отрасль	Россия*	Германия**	Франция**	Испания**
Обрабатывающая промышленность в целом	13–31	34	34	43
Текстильное производство	15–34	39	43	46
Обработка древесины, производство изделий из дерева	4–24	36	34	39
Целлюлозно-бумажное производство	21–40	34	37	45
Химическое производство	16–35	34	29	55
Металлургическое производство	6–22	28	28	39
Производство машин и оборудования	10–28	25	21	27
Производство электронного и оптического оборудования	19–37	45	24	49
Производство автомобилей	22–41	38	44	63
Производство иных транспортных средств и оборудования	6–21	26	35	48

* Средняя доля импорта в себестоимости по состоянию на 2015 г. (по данным опроса).

** Доля импорта в выпуске по состоянию на 2007 г.

Источники: Расчеты авторов; [Bravo, Alvarez, 2012].

Регрессионный анализ (табл. 3) свидетельствует о значимо меньшем на общем фоне уровне потребляемого импорта у давно функционирующих предприятий и компаний, в капитале которых участвует государство. Относительно высокий удельный вес импорта в себестоимости характерен для предприятий высокотехнологичной сферы, технологических лидеров и производителей, находящихся в условиях жесткой конкуренции с импортом.

Безусловно, рассмотренный количественный показатель величины импорта лишь отчасти отражает реальный уровень импортозависимости компаний. Для получения полной картины необходимо рассмотреть также соответствующие качественные оценки (рис. 2). Три четверти предприятий выборки в той или иной степени зависимы от импорта, при этом более чем у трети компаний такая зависимость является сильной либо критической.



Рис. 2. Зависимость компаний от импорта

Как свидетельствуют результаты регрессионного анализа (см. табл. 3), по большинству рассматриваемых характеристик компаний количественная и качественная оценки импортозависимости совпадают: так, более высокий ее уровень характерен для предприятий высокотехнологичной сферы, технологических лидеров, а также производителей, находящихся в условиях жесткой конкуренции с импортом, более низкий — для компаний, в капитале которых участвует государство. Однако имеется и ряд различий: в частности, качественная оценка в отличие от количественной свидетельствует о более значимом на общем фоне уровне зависимости от импорта крупных предприятий и компаний, входящих в состав интегрированных структур.

Таблица 3. Доля импорта в себестоимости и уровень зависимости предприятий от импорта — результаты расчета параметров моделей порядковой регрессии

Независимые переменные (дамми)		Зависимая переменная		
		Доля импорта в себестоимости	Уровень зависимости от импорта	
Технологический уровень отрасли	Низкий			
	Средний			
	Высокий	+	+	
Продолжительность функционирования, лет	Менее 5	-*		
	От 5 до 10			
	От 10 до 20			
	Свыше 20	-***		
Государственная и смешанная собственность		-**	-**	
Численность работников, человек	До 100			
	101–200			
	201–500			
	Свыше 500		+**	
Участие в составе интегрированной структуры			+***	
Технологический уровень предприятия	Низкий			
	Высокий	+**	+***	
Финансовое состояние	Плохое			
	Удовлетворительное			
	Хорошее			
Ключевые потребители	Бизнес		-**	
	Население			
	Государство		-*	
Конкуренция на внутреннем рынке со стороны компаний	российских	Отсутствует		
		Умеренная		
		Сильная		
	зарубежных	Отсутствует		-*
		Умеренная		
		Сильная	+***	+***
Экспорт в страны	бывшего СССР	Нет		-***
		До 10% выпуска		
		Свыше 10% выпуска		-*
	другие	Нет		
		До 10% выпуска		
		Свыше 10% выпуска	-*	
χ^2		87,98***	144,58***	
Максимальное значение VIF		2,42	1,85	
N		636	564	

Примечание. Здесь и далее приведены знаки значимых коэффициентов: * — значимость на уровне 10%, ** — 5%, *** — 1%. Серым выделены контрольные категории.

Перейдем к анализу уровня зависимости предприятий от основных составляющих импорта (рис. 3). В наибольшей степени компании выборки зависимы от импорта машин и оборудования, в наименьшей — услуг и технологий.

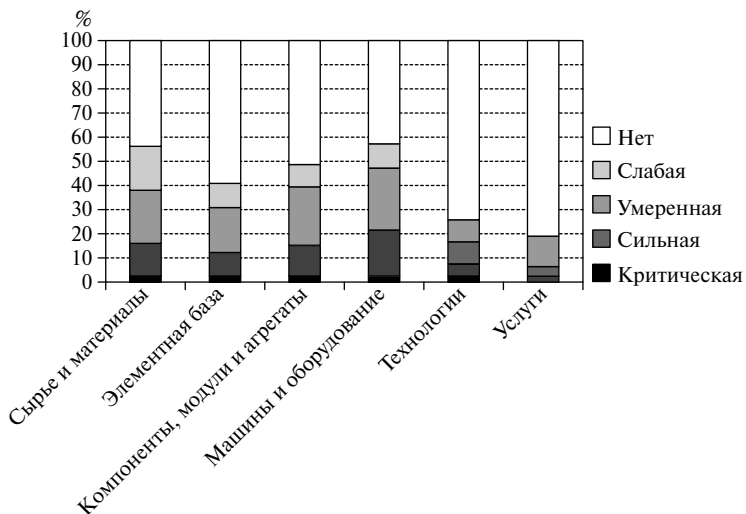


Рис. 3. Зависимость компаний от импорта продуктов, технологий и услуг

Для оценок зависимости от каждой из рассматриваемых составляющих импорта был проведен регрессионный анализ, результаты которого (табл. 4) позволяют сделать ряд важных замечаний. Во-первых, высокая зависимость предприятий высокотехнологичной сферы прослеживается во всех категориях импорта, кроме модулей и агрегатов. Во-вторых, для предприятий, действующих на рынке более 20 лет, при прочих равных не характерна зависимость от импорта технологий и услуг. В-третьих, по всем категориям потребления более высокий уровень импортозависимости демонстрируют участники интегрированных структур. В-четвертых, также по всем рассматриваемым позициям более высокий уровень зависимости от импорта характерен для предприятий, испытывающих сильную конкуренцию на внутреннем рынке, и для компаний, экспортирующих свою продукцию (как минимум, в страны бывшего СССР).

Причины импорта, меры по снижению импортозависимости. Для успешной реализации планов импортозамещения принципиальное значение имеют не только оценки текущего уровня импортозависимости, но и то, по каким причинам российские производители отдают предпочтение зарубежным

Таблица 4. Зависимость предприятий от импорта продуктов, технологий и услуг — результаты расчета параметров моделей порядковой регрессии

Независимые переменные (дамми)		Зависимая переменная					
		Зависимость от импорта сырья и материалов	Зависимость от импорта элементной базы	Зависимость от импорта компонентов, модулей и агрегатов	Зависимость от импорта машин и оборудования	Зависимость от импорта технологий	Зависимость от импорта услуг
Технологический уровень отрасли	Низкий				+***	+**	+**
	Средний						
	Высокий	+**	+***		+*	+***	+***
Продолжительность функционирования, лет	Менее 5				—**		
	От 5 до 10						
	От 10 до 20						
	Свыше 20					—***	—***
Государственная и смешанная собственность							—*
Численность работников, человек	До 100				—**		
	101–200						
	201–500						
	Свыше 500						
Участие в составе интегрированной структуры			+**	+***	+***	+**	+**
Технологический уровень предприятия	Низкий						
	Высокий			+*			
Финансовое состояние	Плохое				—***		—*
	Удовлетворительное						
	Хорошее					+**	+**
Ключевые потребители	Бизнес			—**	—*	—**	
	Население	+***	—***	—*			
	Государство	—*			—*		
Конкуренция на внутреннем рынке со стороны компаний	российских	Отсутствует					

Независимые переменные (дамми)		Зависимая переменная						
		Зави- си- мость от им- порта сырья и мате- риалов	Зави- си- мость от им- порта эле- мент- ной базы	Зависи- мость от им- порта компо- нентов, модулей и агре- гатов	Зависи- мость от им- порта машин и обору- дования	Зависи- мость от им- порта техно- логий	Зави- си- мость от им- порта услуг	
		Умеренная						
		Сильная						+
	зару- бежных	Отсутствует						
		Умеренная						
		Сильная	+	+	+	+	+	
Экспорт в страны	быв- шего СССР	Нет	-	-	-	-	-	-
		До 10% выпуска						
		Свыше 10% выпуска				-		
	другие	Нет	-					-
		До 10% выпуска						
		Свыше 10% выпуска	-	-				
χ^2			91,93 ^{***}	81,08 ^{***}	65,58 ^{***}	141,17 ^{***}	91,14 ^{***}	84,53 ^{***}
Максимальное значение VIF			1,86	1,85	1,84	1,86	1,84	1,86
N			633	640	634	621	641	637

продуктам, технологиям и услугам. Это позволит определить ключевые «узкие места» отечественного предложения, которые затем должны транслироваться в приоритетные задачи государственной политики импортозамещения.

Наиболее распространенной причиной использования зарубежных продуктов, технологий и услуг (рис. 4) является отсутствие российских аналогов как таковых (по крайней мере, по мнению респондентов). В случае же наличия необходимого российского предложения на первый план выходят проблемы недостаточного его качества и соответствия технологическим требованиям потребителей. Примечательно, что все эти причины более актуальны для компаний высокотехнологичной сферы.

Неблагоприятная внешнеполитическая обстановка и риски ее дальнейшего ухудшения в сочетании с реализуемыми государством мерами в области импортозамещения способны побуждать российские компании к осуществлению действий, направленных на снижение зависимости от импорта. В рамках иссле-

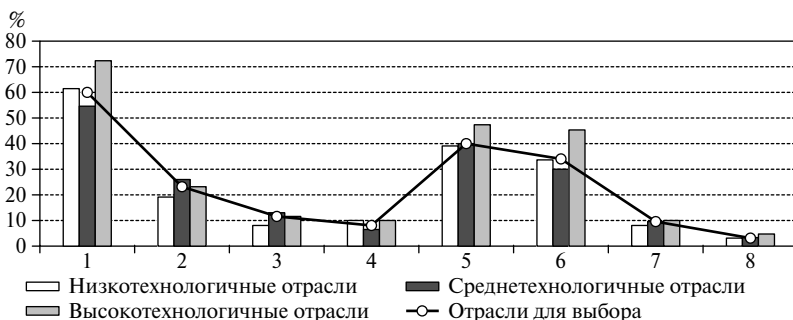


Рис. 4. Основные причины использования импорта:

1 — отечественные аналоги отсутствуют на рынке; 2 — отечественные аналоги имеют более высокую цену; 3 — отечественные поставщики предлагают менее удобные условия поставки и схемы оплаты; 4 — при работе с отечественными поставщиками более высок риск несоблюдения договорных обязательств, нарушения условий поставок; 5 — отечественные аналоги характеризуются более низким качеством; 6 — отечественные аналоги в меньшей степени соответствуют технологическим требованиям; 7 — отечественные аналоги характеризуются более низким уровнем сервисного обслуживания, технической поддержки и т.п.; 8 — отечественные производители могут допускать незаконное использование прав интеллектуальной собственности

думой выборки почти две трети компаний-импортеров к моменту проведения обследования предприняли какие-либо шаги по снижению своей импортозависимости. Наиболее распространенной мерой подобного рода является расширение закупок у отечественных поставщиков (рис. 5); примерно вдвое реже, но также относительно часто предприятия диверсифицировали импорт, прибегая к услугам альтернативных зарубежных поставщиков. Гораздо менее распространенной мерой по снижению импортозависимости является организация нового производства, что вполне естественно в силу сложности и затратности данного пути. Высокотехнологичные компании выделяются относительно меньшей склонностью к расширению закупок у российских производителей и большей — к созданию собственных импортозамещающих производств.

Обсуждение результатов, выводы

1. В количественном отношении уровень потребления импорта российскими промышленными компаниями является относительно небольшим, не превышая (а чаще всего уступая) сопоставимые характеристики компаний стран Западной Европы. В то же время преобладающая часть российских компаний в той или иной степени зависима от импорта. При этом более высокий уровень такой зависимости характерен для компаний высокотехнологичной сферы.

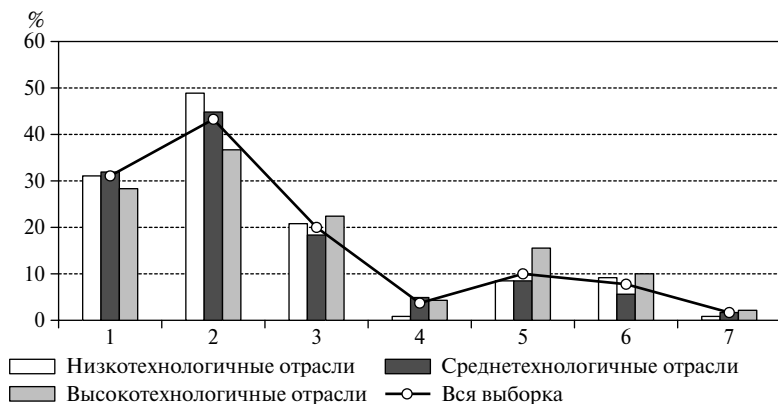


Рис. 5. Действия компаний-импортеров по снижению импортозависимости: 1 — никакие действия не предпринимаются; 2 — расширение закупок у отечественных поставщиков; 3 — диверсификация импорта, снижение зависимости от конкретного поставщика/страны происхождения; 4 — организация в России совместного производства с участием зарубежных компаний; 5 — организация собственного производства; 6 — стимулирование российских поставщиков к замещению импорта; 7 — другие меры

2. В целом российские компании наиболее зависимы от импорта машин и оборудования, что обусловлено высоким уровнем износа основных фондов многих предприятий, склонностью системных интеграторов к работе с импортным оборудованием [Механик, 2013; Квашина и др., 2013]. Заметим, что приобретение машин и оборудования традиционно является основной статьёй затрат российских компаний на технологические инновации.

3. Для компаний — участников интегрированных структур характерен более высокий уровень импортозависимости, что может быть связано с известной «инертностью» таких структур, ориентацией на традиционных поставщиков [Непринцева, 2006; Каушан, Богушевский, 2009], вертикальной моделью интеграции многих из них, а также глобальным характером деятельности.

4. Компании, давно функционирующие на рынке, менее остальных зависят от зарубежных технологий и услуг, что обусловлено наличием у них устойчивых связей с отечественными разработчиками и поставщиками, нередко сохранившихся еще с советских времен [Симачев и др., 2014а].

5. Высокий уровень импортозависимости более характерен для успешных компаний — технологических лидеров и экспортеров. Фактически это означает, что такие компании наиболее уязвимы для любых ограничений импорта, будь то внешние или внутренние.

6. Компании, испытывающие сильное конкурентное давление со стороны зарубежных производителей, более остальных зависят от импорта. Веро-

ятнее всего, в силу наличия такой конкуренции компании вынуждены предъявлять более жесткие требования к используемым в процессе производства продуктам, технологиям и услугам, которые чаще удовлетворяют зарубежные поставщики, либо же попросту заимствуют успешные практики зарубежных конкурентов.

7. Основной причиной использования компаниями импортных продуктов, технологий и услуг является отсутствие на рынке российских аналогов. В случае же наличия таковых на первый план выходят проблемы недостаточного качества российского предложения и его несоответствия технологическим требованиям компаний. Вопросы цены, условий поставки и оплаты, технического обслуживания и сервиса в меньшей степени определяют выбор российских предприятий в пользу импорта.

8. Большую часть компаний-импортеров не вполне устраивает текущий уровень зависимости от импорта, заставляя их прилагать усилия по снижению такой зависимости: чаще всего это переключение на отечественных поставщиков, несколько реже — диверсификация импорта.

В заключение представляется важным сформулировать ряд рекомендаций в отношении государственной политики в сфере импортозамещения. Во-первых, поскольку основной причиной использования импорта является отсутствие на рынке российских аналогов, полностью решить проблему импортозависимости переключением на российские продукты, технологии и услуги в настоящее время не представляется возможным. Таким образом, основной акцент в политике импортозамещения должен быть сделан не на скорейшем «фронтальном» сокращении доли импорта в структуре потребления российских компаний, а на создании новых производств конкурентоспособной продукции.

Во-вторых, помощь российским производителям в формировании либо расширении предложения импортозамещающих продуктов, технологий и услуг не должна происходить за счет дискриминации компаний-потребителей, тем более что наибольшие шансы подвергнуться такой дискриминации, как показывают полученные нами результаты, имеют успешные и высокотехнологичные фирмы. Попытки искусственно навязать компаниям отечественные продукты и технологии практически неизбежно приведут к снижению конкурентоспособности, причем в большей степени у компаний-лидеров.

В-третьих, крайне важно, чтобы импортозамещение из категории средств реализации экономической политики не перешло в категорию ее целей. Между тем большинство предпринимавшихся в России попыток осуществления промышленной политики было направлено (явно или имплицитно) на максимизацию доли добавленной стоимости, генерируемой внутри страны, что в свою очередь влекло за собой ориентацию на внутренний рынок и порождало существенные риски введения протекционистских барьеров, ограничения

конкуренции, замещения частного спроса государственным [Дранев и др., 2014]. Между тем едва ли не все успешные примеры реализации политики импортозамещения за рубежом были связаны с ориентацией на мировой рынок, повышением открытости национальных экономик и развитием их экспортного потенциала [Zhu, 2006; Ogujiuba et al., 2011; Демиденко, 2015]. Поэтому реализуемая политика импортозамещения не снижает, а, напротив, существенно повышает актуальность задач дальнейшего встраивания российских производителей в глобальные цепочки формирования стоимости, стимулирования притока в российскую экономику передовых знаний и компетенций, создания международных технологических альянсов [Симачев и др., 2014б].

Источники

Демиденко С. Импортозамещение: Опыт Азии // Практика управления. 2015. № 4.

Дранев Я., Кузнецов Б., Кузык М., Погребняк Е., Симачев Ю. Опыт реализации промышленной политики в Российской Федерации в 2000–2012 гг.: институциональные особенности, группы интересов, основные уроки. РАНХиГС. URL: <http://ssrn.com/abstract=2443928>.

Каушан К., Богусhevский С. Интеграция как форма адаптации российских предприятий к современным рыночным условиям // Вестн. Волгоград. гос. ун-та. Сер. 3. Экономика. Экология. 2009. № 2.

Квашнина И., Оболенский В., Шуйский В. Внешнеэкономические факторы модернизации российской экономики: научный доклад / отв. ред. В.П. Оболенский. М.: ИЭ РАН, 2013.

Механик А. Станок для нового уклада // Эксперт. 2013. № 7 (839).

Непринцева Е. Вертикальная интеграция: стимулы и преимущества // Управление компанией. 2006. № 7.

Симачев Ю., Кузык М., Кузнецов Б., Погребняк Е. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. 2014а. Т. 8. № 4.

Симачев Ю., Кузык М., Фейгина В. Взаимодействие российских компаний и исследовательских организаций в проведении НИОКР: третий не лишний? // Вопросы экономики. 2014б. № 7.

Bravo A., Alvarez M. The import content of the industrial sectors in Spain. Banco de Espana. Economic bulletin. 2012. April.

Ogujiuba K., Nwogwugwu U., Dike E. Import substitution industrialization as learning experience: Sub Saharan African experience as distortion of the «good» business model // Business and Management Review. 2011. Vol. 1 (6).

Zhu T. Rethinking import-substituting industrialization. Development Strategies and Institutions in Taiwan and China. UNU-WIDER. Research Paper No. 76. 2006.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

Е.А. Глухова,
А.Ю. Сунгуров

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»,
Санкт-Петербург

УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, ЭКСПЕРТЫ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ВОЗМОЖНОСТИ СОТРУДНИЧЕСТВА

Представленный доклад основан на предварительных итогах исследований, осуществленных авторами в регионах России в течение 2012–2015 гг. в рамках реализации проектов Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия», поддержанных грантами, которые выделены в соответствии с распоряжениями Президента РФ и на основании конкурсов, проведенных Институтом общественных проблем и Общероссийским общественным движением «Гражданское достоинство».

В современной России государственные органы инициируют создание различных общественных, экспертных и консультативных советов, которые впоследствии становятся для них единственными легитимными механизмами экспертного участия [Сунгуров, 2011]. Однако эти структуры трудно назвать эффективными, сами члены таких структур при органах власти «нередко сетуют на то, что полномочия этих органов носят совещательный характер, и, если их рекомендации не устраивают власть, их просто игнорируют» [Какабадзе и др., 2011]. В результате существенно ограничено количество информации о существующих проблемах и путях их решения, и власть оказывается изолированной от адекватной информации о проблемах. В свою очередь, лица, принимающие решения, нуждаются в наиболее актуальной информации и знаниях, которыми обладают представители гражданского общества, ученые и эксперты [Rhodes, 1997]. Таким образом, перед нами возникает проблема обеспечения функционирования механизмов независимого и легитимного участия экспертного сообщества и информированного гражданского общества в принятии политических решений, затрагивающих интересы общества [Глухова, 2015].

На протяжении последних 20 лет в регионах России активно развивается государственный правозащитный институт — институт омбудсмана, или уполномоченного по правам человека. Важной функцией этого института,

помимо защиты прав человека, является выполнение функции посредника между государственными органами и структурами гражданского общества, правозащитными организациями, экспертами в сфере прав человека, в том числе обеспечение диалоговой площадки для взаимодействия государственных органов и структур гражданского общества, их консолидации и достижения консенсуса в вопросах, затрагивающих права человека. Вместе с тем на практике общественные и государственные правозащитные структуры не всегда оказываются способными к конструктивному взаимодействию и сотрудничеству.

Целью исследования является анализ возможностей и ограничений интеграции экспертного знания в процесс принятия решений в рамках деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ (на примере субъектов Центрального и Северо-Западного федеральных округов) [Сунгузов и др., 2013].

В рамках данного исследования используется субъектно-ориентированный институциональный подход [Какабадзе и др., 2011]. Применение данного подхода обусловлено тем, что при слабости имеющихся институтов экспертного участия, а в некоторых случаях при отсутствии подобных институтов в регионах современной России в фокусе анализа оказываются отдельные акторы, принимающие участие в формировании «институтов экспертного участия» и представляющие эти так называемые институты. В качестве таких акторов в сфере прав человека авторами исследования рассматриваются институт уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, совещательные органы при уполномоченных (экспертные и консультативные советы), некоммерческие организации и иные структуры гражданского общества. Такой подход позволяет проанализировать процессы формирования нового типа институтов — институтов экспертного участия, особенности участия в этом процессе акторов различного типа и влияние на этот процесс экзо- и эндогенных факторов.

В основе исследования лежат методология обоснованной теории, которая позволяет индуктивно вывести теорию из исследуемого явления или феномена, и описательно-индуктивный метод. Сбор данных осуществлялся путем проведения полевого исследования в регионах — это метод включенного наблюдения, экспертные поездки в регионы, работа с фокус-группами, круглые столы и проведение более 50 глубинных, фокусированных полуструктурированных интервью с уполномоченными по правам человека, сотрудниками их аппаратов, представителями гражданского общества, экспертами, СМИ.

Анализ участия экспертов и гражданского общества в деятельности института омбудсмана опирается также на структурный и количественный кон-

тент-анализ публикаций в СМИ, сайтов и экспертных интервью, ежегодных и специальных докладов.

Теоретическую рамку исследования проблемы взаимодействия института омбудсмена с гражданским обществом и сообществом экспертов составляет концепция обучаемых политик (policy learning) [Neclo, 2008], согласно которой путь к разрешению конфликтов и противоречий лежит через приобретение и использование новых знаний. Также авторы исследования опираются на концепцию коалиции общественных интересов (advocacy) [Sabatier, Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, 1999] и концепцию governance [Rhodes, 1997; Varns...]. В общем виде концепция advocacy предполагает такой формат участия в политическом процессе, когда инициативы участия исходят «снизу», а governance — когда властные решения принимаются после консультации с компетентным сообществом (инициатива исходит «сверху»). При этом в ходе формирования общей идентичности в рамках коммуникативного процесса как само решение, так и его дизайн могут трансформироваться под влиянием приобретенных знаний и заимствованных ценностей, и все участники процесса (представители государства, гражданского общества, эксперты) становятся соавторами разработанного решения (инновации). Таким образом, концепция governance может являться логическим продолжением концепции advocacy на следующем этапе политического процесса, когда необходимость принятия того или иного решения уже включена в повестку государственных органов, т.е. на этапе его разработки. Однако данные концепции не предлагают конкретного институционального дизайна, механизмов и форм взаимодействия участников коммуникативного процесса.

Для согласованного действия и понимания общих целей участники процесса взаимодействия должны обладать схожим пониманием реальности, поэтому так важен конструктивный диалог между гражданским обществом, сообществом экспертов и лицами, принимающими решения [Сунгуров, 2015]. Конструирование такого диалога возможно посредством описанных Дэвидом Гастоном пограничных структур (boundary organizations) [Guston, 2001], возникающих на стыке различных социальных миров науки и политики.

Подобные структуры обладают следующими свойствами:

- иницируют/обеспечивают возможность взаимно интегрировать науку и процесс принятия политических решений;
- вовлекают в обсуждение акторов из различных социальных миров (науки, политики, гражданского общества), а также привлекают профессиональных медиаторов;
- формируют общую идентичность у представителей экспертного сообщества и государственных органов в рамках процесса формирования политического решения и обеспечивают его легитимацию.

Поскольку в рамках конструируемого пограничными структурами институционального дискуссионного пространства сами эти структуры занимают позицию независимого арбитра, у акторов, участвующих в дискуссии, появляется возможность выработать такое политическое решение, которое не будет нарушать баланс интересов их принципиально разных миров [Guston, 2001, p. 405].

Как показал проведенный в ходе исследования анализ кейсов различных регионов, институт уполномоченного способен реализовывать функцию пограничной структуры для взаимной интеграции экспертного сообщества, гражданского общества и государственных органов, развития диалога между акторами, легитимации в органах власти заключений независимых экспертов. Так, по инициативе уполномоченного в Смоленской области была разработана и утверждена указом губернатора Концепция обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области на 2013–2020 гг., один из разделов которой посвящен поддержке и развитию негосударственной системы защиты прав человека. Кроме того, уполномоченный способен трансформировать научное знание в конкретные рекомендации для лиц, принимающих решения в сфере прав человека, посредством использования экспертного знания в своих ежегодных и специальных докладах, а также путем направления обращений в органы власти (по инициативе как уполномоченного, так и сообщества экспертов). Рекомендации экспертов, направленные в государственные органы таким путем, обладают большей легитимностью для власти и значительно реже оказываются проигнорированы. В частности, так были решены проблемы соблюдения прав отдельных категорий граждан. По инициативе петербургских благотворительных организаций при участии уполномоченного были внесены изменения во внутренний распорядок психоневрологических интернатов, на законодательном уровне были закреплены права лиц без определенного места жительства на получение социального обеспечения¹.

В то же время необходимо отметить, что подобная кооперация гражданского общества, экспертов и уполномоченного свойственна не для всех субъектов РФ. На взаимодействие этих акторов существенно влияет ряд факторов. В частности, в процессе взаимодействия акторы руководствуются своей системой ожиданий и ориентационных установок, вступая во взаимодействие и делая какой-либо вклад в решение проблемы, их всегда волнует конечный результат. Таким образом, значимым консолидирующим фактором является наличие у акторов общих целей: в одних случаях это содействие защите прав человека, в других — развитие экспертного сообщества, граждан-

¹ Подробнее см.: [Доклад о соблюдении прав и свобод...].

ского общества, в третьих — взаимная поддержка и легитимация. При этом акторов, вступающих во взаимодействие, всегда волнует конечный результат. Сопоставление категорий «проблемы взаимодействия» и «личность омбудсмена» показало, что на оценку гражданским обществом и экспертами перспективности взаимодействия влияет личность омбудсмена, поскольку она отражает позицию властей по отношению к данному институту и его функциональность. Личность человека, замещающего эту должность, отражает готовность или неготовность органов власти позволить институту функционировать, что соответственно влияет на сферы, в которых сотрудничают акторы. Также значение имеют материально-технические, интеллектуальные и организационные ресурсы акторов, возможности их доступа к СМИ, профессиональный уровень экспертного сообщества и специфика их деятельности (аффилиация экспертов, тип НКО [Сунгуров...]).

Так, например, традиционные НКО (союзы ветеранов, женщин, организации инвалидов), имеющие разветвленную структуру и представительства в отдаленных муниципальных образованиях, часто предоставляют уполномоченным площадку для проведения выездных приемов, информируют омбудсмена о проблемах в таких районах, часто выступают в качестве его общественных помощников (Архангельская, Новгородская, Калужская области и др.). Взаимодействие с такими организациями интересно уполномоченным, у которых существенно ограничены собственные ресурсы, поскольку подобные НКО уже включены в систему государственного управления², хорошо известны в своих регионах на протяжении многих лет, имеют собственные ресурсы для системной работы или пользуются мерами государственной поддержки на постоянной основе. Их деятельность не зависит от иностранных грантов и не может быть признана нежелательной, что удобно для омбудсменов, не склонных поднимать вопросы защиты гражданских и политических прав. Социально ориентированные некоммерческие организации нового типа предоставляют уполномоченному информацию об острых социальных проблемах, членами таких организациях часто являются представители экспертного сообщества, адвокаты (Архангельская, Воронежская области, г. Санкт-Петербург). Такие организации вместе с правозащитниками и экспертами часто направляют уполномоченным аналитические материалы о системных проблемах соблюдения прав человека для включения их в ежегодные и специальные доклады³. Кроме того, до 2012 г. существовала практика поддержки заявок экспертов и некоммерческих организаций на исследовательские гранты, полученные средства расходовались совместно на ре-

² Интервью с респондентом из Великого Новгорода, 2014 г.

³ Подробнее о практиках взаимодействия см.: [Глухова и др., 2015].

шение проблем в сфере прав человека (проведение круглых столов, конкурсов, выпуск справочных материалов). Перечисленные формы сотрудничества направлены на предотвращение нарушений прав человека и носят проактивный характер. Реактивный характер взаимодействия (реагирование на обращения) присутствует во всех регионах без исключения, и в него вовлечены совершенно разные эксперты и НКО. Так, в Калужской области только по инициативе Татьяны Котляр в 2014 г. сотрудники аппарата уполномоченного рассмотрели 20 обращений различного характера. В разных субъектах отличается только специфика обращений, поступающих к омбудсменам. Только в четырех регионах (Санкт-Петербурге, Калужской, Смоленской и Воронежской областях) уполномоченные затрагивали вопросы соблюдения права на объединение и содействия развитию негосударственных правозащитных структур.

Таким образом, взаимное партнерство уполномоченного, экспертного сообщества и гражданского общества с целью содействия защите прав человека и, как следствие, поступательному развитию и совершенствованию механизмов государственного управления позволяет акторам совместно преодолевать затруднения, связанные с ограниченностью их материальных, человеческих и интеллектуальных ресурсов.

Однако в большинстве случаев отсутствуют какие-либо институционально закрепленные формы взаимодействия уполномоченных и экспертного сообщества. Согласно принятым уполномоченными положениям в экспертные/консультативные советы при них, как правило, входят лица, обладающие знаниями в области прав и свобод человека и гражданина и опытом их защиты⁴. В их числе могут быть представители академического сообщества, представители власти и консультанты, предприниматели, адвокаты, бывшие сотрудники органов власти, представители некоммерческих организаций. Однако преимущественно такое взаимодействие носит «точечный» характер даже при наличии экспертного/консультативного совета при уполномоченном.

То есть омбудсмены сотрудничают с членами своих совещательных органов по отдельности и (или) в случае необходимости решения отдельных проблем: «Собирается экспертный совет не по графику, а по делу, если есть какая-то “затыка”, то мы вот стараемся это компетентно разобрать». В ходе заседаний принимаются реальные решения, эксперты вносят свои замечания, которые омбудсмен транслирует в органах власти: «Мы, к сожалению, не так часто собираемся, мы очень серьезно готовим эту работу. СМИ... все

⁴ См., например: Распоряжение Уполномоченного по правам человека в Республике Коми от 30 октября 2012 г. № 27.

очень серьезно. “Выстреливает” Совет уже по всему. Через нас проходили серьезные законодательные акты, какие-то проблемы. Поэтому не так часто, как нам бы хотелось, мы просто не успеваем так подготовиться, но у нас это влияет на принятие решений»⁵.

В ряде регионов представители академического и экспертного сообщества часто плохо осведомлены о возможностях и функциях института уполномоченного по правам человека, в том числе по продвижению некоторых не востребованных властью предложений по решению конкретных проблем. В Новгородской области низкий уровень информированности о деятельности уполномоченного связан с ограниченным доступом омбудсмена к средствам массовой информации и узкой направленностью деятельности института на защиту социальных прав граждан, а в Калужской области результаты исследования показали низкую информированность общественных объединений о деятельности уполномоченного в связи с их невысокой правовой грамотностью. Еще одной причиной отсутствия инициативы со стороны экспертного сообщества является недоверие к институту омбудсмена, а также отсутствие общей идентичности, вызванное сомнениями в легитимности избрания уполномоченного или его независимости.

В свою очередь, в отдельных регионах среди представителей экспертного сообщества, как правило, имеется группа специалистов, достаточно информированных о специфике деятельности института уполномоченного и готовых оказывать ему необходимую экспертную поддержку, однако в связи с отсутствием инициатив со стороны последнего эта готовность не приводит к конкретным действиям. С одной стороны, это обусловлено задачами конкретного лица, занимающего должность омбудсмена (адаптация, имитация института): «Это такой институт, где ты должен при всех условностях, которые существуют, все-таки проявлять определенную самостоятельность. Если такой самостоятельности нет, исчезает самое главное — уже и восприятие людьми, что может этот институт сделать, это, конечно, плохо»⁶. С другой стороны, сдержанная реакция омбудсмена на предложения партнеров является необходимым условием выполнения посреднических функций между государственными органами и обществом.

По результатам проведенного исследования необходимо отметить, что фактически институт уполномоченного способен реализовывать функцию пограничной структуры для взаимной интеграции экспертного сообщества и государственных органов, развития диалога между акторами, легитимации в органах власти заключений независимых экспертов, трансформировать

⁵ Интервью респондентов из Архангельской области, 2014 г.

⁶ Интервью респондента из Калининградской области, 2014 г.

экспертное знание в конкретные рекомендации для лиц, принимающих решения в сфере прав человека.

Однако существуют и проблемы, связанные с тем, что, как правило, государственные органы ограничиваются получением первичной экспертной консультации на стадии инициации и далее не предпринимают вообще никаких действий, либо на стадиях разработки и имплементации политических решений эксперты и уполномоченные не привлекаются, либо привлекаются уже другие, независимые эксперты, отчасти ангажированные государственными органами, из-за чего процесс выработки инноваций прерывается. Поэтому омбудсмены вынуждены постоянно держать на контроле вопросы, по которым уже достигнут консенсус.

Подводя итоги анализа возможностей взаимодействия уполномоченных по правам человека в РФ с гражданским обществом и сообществом экспертов, отметим ряд ключевых факторов, влияющих на такое сотрудничество, в частности:

- наличие у акторов общих целей;
- позиция органов власти по отношению к институту омбудсмена (имитация, адаптация, его реальное функционирование). В случаях если уполномоченный испытывает давление власти, но при этом достаточно мотивирован, он может либо дистанцироваться от сообщества экспертов, когда они не могут оказать серьезную поддержку, либо, если гражданское общество и эксперты могут стать серьезной опорой в решении острых вопросов с органами власти, уполномоченный начинает активно с ним взаимодействовать;
- наличие материально-технических и информационных ресурсов;
- уровень профессионализма и личные качества акторов, влияющие на то, какие ресурсы они выбирают и как используют их для решения поставленных перед ними задач. Эксперты, гражданское общество и институт уполномоченного по правам человека не всегда обладают достаточным финансовым ресурсом, в подобных ситуациях важно выстраивать взаимовыгодные партнерские отношения.

Однако выявление данных особенностей взаимодействия не решает проблемы сотрудничества акторов, потому что затруднения, возникающие в различных субъектах РФ, и их комбинации существенно отличаются, появляются новые практики их преодоления. Авторы исследования пришли к выводу, что оптимальным механизмом преодоления трудностей во взаимодействии омбудсменов и сообщества экспертов является обмен опытом между представителями разных регионов и распространение положительного опыта в рамках семинаров и круглых столов, а также путем издания информационных брошюр. Эффективность и необходимость такой работы призна-

ется как экспертным сообществом, омбудсменами, так и представителями государственных органов.

Систематизировать изученные практики и условия, в которых возникают различные возможности для взаимодействия акторов, качественно оценить результативность всех типов взаимодействия представляется возможным при анализе большого количества случаев, что планируется в рамках расширения географии проектов Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия» — «Развитие конструктивного взаимодействия общественных и государственных правозащитных организаций».

Источники

Глухова Е.А. Практики интеграции экспертного знания в процесс принятия решений в рамках института уполномоченного по правам человека // Политическая наука. 2015. № 3. С. 267–275.

Глухова Е.А., Нездоров А.Л., Сунгуров А.Ю. Взаимодействие института уполномоченного по правам человека с неправительственными организациями в субъектах РФ Северо-Западного и Центрального федеральных округов: учеб. пособие. СПб.: НОРМА, 2015.

Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге за 2014 г. // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. URL: http://ombudsmanspb.ru/files/files/doklad_2014/DOKLAD_2014_site_last.pdf (дата обращения: 26.02.2016).

Какабадзе Ш.Ш., Зайцев Д.Г., Звягина Н.А., Карастелев В.Е. Институт гражданского участия: проверка деятельностью субъектов // Полис. Политические исследования. 2011. № 3. С. 88–108.

Сунгуров А.Ю. Модели взаимодействия структур гражданского общества и органов власти // Информационный портал «Гражданское общество в России. Научная электронная библиотека». URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_modeli.pdf (дата обращения: 10.02.2016).

Сунгуров А.Ю. Экспертная деятельность и экспертные сети // Философия и культурология в современной экспертной деятельности: коллективная монография. СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2011. С. 98–124.

Сунгуров А.Ю. Экспертное сообщество, фабрики мысли и власть: опыт трех регионов // Полис. 2014. № 2. С. 72–87.

Сунгуров А.Ю. Как возникает политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. М.: Политическая энциклопедия, 2015.

Сунгуров А.Ю., Распоров Н.П., Глухова Е.А. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. III. Институт Уполномоченного по правам человека // Полис. 2013. № 2. С. 110–126.

Шматко Н. Феномен публичной политики [Электронный ресурс]. URL: http://sociologos.net/textes/chmatko/politique_publique.htm (дата обращения: 20.02.2015).

- Barnes T.* Public Participation and collaborative governance [Electronic resource]. URL: <http://oro.open.ac.uk/4189/1/download.pdf>.
- Guston D.H.* Boundary organizations in environmental policy and science: An introduction // Science, Technology & Human Values. 2001. Vol. 26. No. 4. P. 400–401.
- Hecl H.* On thinking institutionally. Paradigm Publishers, 2008.
- Rhodes R.* Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Philadelphia: Open University Press, 1997.
- Sabatier P.A.* Theories of the policy process. Boulder (Colo.): Westview, 1999.
- Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C.* Policy change and learning: An advocacy coalition approach. Boulder (Colo.): Westview, 1993.

Ю.А. Кабанов

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»,
Санкт-Петербург

ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ САЙТОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ РОССИИ: МЕЖДУ POLITICS ИЛИ POLICY

До недавнего времени изучение проблем информационной открытости власти в Интернете в основном было сосредоточено на исполнительных органах, так как их зачастую и касается концепция открытого правительства [Meijer, 2012; Ganapati, Reddick, 2014]. Однако появляется все больше работ, анализирующих влияние информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) на деятельность законодательной власти. Предполагается, что внедрение новых инструментов, в частности веб-сайтов, и появление «электронных парламентов» способны не только оптимизировать процесс принятия решений, но и восстановить доверие граждан к этому институту и усилить над ним контроль [World...; Setala, Gronlund, 2006]. Сайт в Интернете, таким образом, становится важным индикатором информационной открытости законодательного органа в целом, его готовности к взаимодействию с гражданами [Norris, 2001, p. 132–147].

Интерес исследователей вызывают не только влияние ИКТ на деятельность парламентов, но и сложности, которые возникают при внедрении новых технологий. Рассматривая информационную открытость ассамблеи как зависимую переменную, авторы указывают на ряд условий успеха данной инновации.

Во-первых, новые механизмы наталкиваются на институты и практики, ранее сложившиеся в деятельности депутатского корпуса и аппарата [Hazell, Bourke, Worthu, 2012], а политика открытости может стать предметом внутренней борьбы в парламенте [Owen, Cooke, Matthews, 2013], исход которой будет для нее определяющим. С этой точки зрения характеристики парламента (сила, автономия, организационная и политическая структура, ресурсы и проч.) существенно влияют на внедрение ИКТ в его деятельности [Leston-Bandeira, 2007].

Во-вторых, информационная открытость legislatures зависит от множества экзогенных политических и неполитических факторов. Одной из первых в этом направлении стала работа П. Норрис, которая продемонстрирова-

ла сильную положительную корреляцию информационной открытости сайтов национальных legislatures с уровнем технологического, политического развития и человеческого капитала [Norris, 2001, p. 132–147]. В дальнейшем положение о том, что в более богатых демократических странах уровень открытости парламентов выше, подтвердилось в исследовании Д. Джоши и Э. Розенфельд [Joshi, Rosenfield, 2013]. Указанные точки зрения скорее дополняют друг друга: результаты эмпирического исследования Т. Пейшоту демонстрируют зависимость открытости ассамблей как от их автономии, так и от спроса со стороны граждан [Peixoto, 2013].

Иными словами, с одной стороны, открытость legislatures, выраженная через функционал их сайтов, может рассматриваться как производная от политических процессов (politics), происходящих как внутри парламента, так и за его пределами. В этом контексте определяющими будут такие переменные, как автономия и ресурсы парламента по отношению к другим ветвям власти, его партийная конфигурация, а также политический режим. С другой стороны, развитие парламентского сайта осуществляется, как правило, бюрократией (например, пресс-службой) в рамках определенного политического курса. И с этой точки зрения открытость парламента может являться производной от наличия эффективных институтов и достаточных ресурсов для претворения задуманного политического курса в жизнь (policy).

Данная работа переносит дискуссию о факторах информационной открытости парламентов на субнациональный уровень и рассматривает соотношение факторов politics и policy в реализации концепции открытости законодательных органов субъектов РФ. Несмотря на единые федеральные требования, уровень информационной открытости, отраженный на парламентских веб-сайтах, существенно различается. По данным проекта «Инфометр», в 2015 г. разброс значений составил 26,5–95,5% при средней оценке 52,5% [Инфометр, 2015]. При этом следует отметить определенный рост открытости сайтов органов законодательной власти (рис. 1), что демонстрирует увеличение внимания властей ряда регионов к этому направлению.

Исследований, объясняющих подобную вариацию регионов, на данный момент немного, а существующие работы большее внимание уделяют роли agency, т.е. конкретных акторов, осуществляющих политику открытости, прежде всего PR-служб [Кононенко, 2015]. В результате собственного мониторинга Д.С. Мартьянов пришел, в частности, к выводу о слабом участии парламентских фракций в наполнении сайтов и о большой связи парламентских сайтов с исполнительными органами власти [Мартьянов, 2013]. Несмотря на ценность ранее полученных выводов, влияние многих других факторов до сих пор не подвергалось систематической оценке.

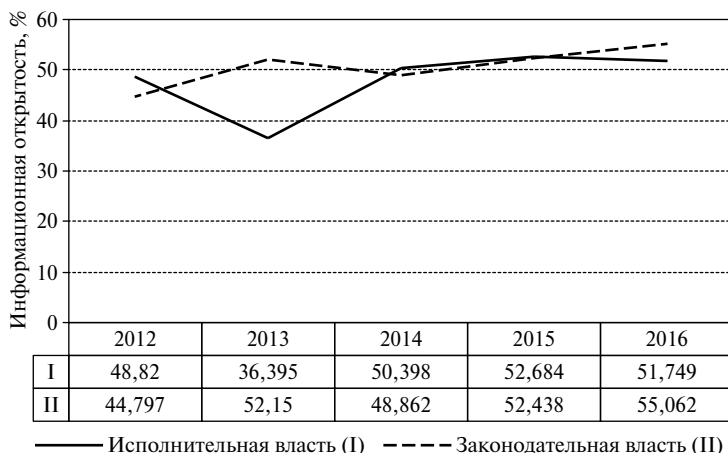


Рис. 1. Информационная открытость сайтов региональных органов исполнительной и законодательной власти

Источник: Проект «Инфометр» (system.infometer.org).

В работе предпринимается попытка восполнить эту лауну и оценить значимость ряда факторов для информационной открытости региональных парламентов. Данное пилотное исследование выполнено с применением методики корреляционного анализа, охватывает 83 субъекта РФ (кроме Республики Крым и г. Севастополя, поскольку на данный момент по этим регионам нет достаточных данных). Этот метод, хотя не говорит о влиянии одной переменной на другую, позволяет определить, существует ли между ними связь вообще, каковы ее характер и интенсивность, и таким образом выбрать дальнейшие направления научного поиска.

Для операционализации переменной «открытость», отражающей уровень информационной открытости сайтов региональных органов законодательной власти Российской Федерации, использовались усредненные данные проекта «Инфометр» (system.infometer.org) за 2012–2015 гг. Сформированный нами пользовательский рейтинг позволил отобрать наиболее политически чувствительные параметры открытости, связанные с публикацией результатов голосования, стенограмм заседаний, отчетов, наличием форм обратной связи и др.

Независимые переменные были разделены на факторы politics, отражающие политические характеристики региона и парламента, и факторы poli-sy, определяющие способность регионов внедрять политический курс.

К факторам politics мы относим:

1) региональный политический режим (РЕЖИМ). Для этого проводятся z-стандартизация и усреднение двух индексов — индекса демократичности

регионов Московского Центра Карнеги за 2012 г. [Петров, Титков, 2013] и рейтинга Лаборатории методологии анализа регионального развития ЦФИ НИУ ВШЭ (2015 г.) [Кынев, 2015];

2) партийная конфигурация парламента (ПАРТИИ). Для ее оценки рассчитано эффективное число партий по местам за 2011–2015 гг. по методологии Г.В. Голосова [Golosov, 2010];

3) автономия от исполнительной власти (АВТОНОМИЯ). В данном случае мы смотрим на показатель рейтинга демократичности Лаборатории методологии анализа регионального развития ЦФИ НИУ ВШЭ «Институциональная независимость депутатов регионального парламента».

Факторы *policy* включают:

1) эффективность бюрократии (БЮРОКРАТИЯ). В качестве проху используется доля чиновников в экономически активном населении, данные Росстата (www.gks.ru) за 2010–2013 гг.;

2) бюджетные расходы на информатизацию (ИКТ_БЮДЖЕТ) — статья «Связь и информатика», данные Минфина России за 2012–2015 гг.;

3) инфраструктурные возможности региона — уровень проникновения Интернета (ИНТЕРНЕТ) и доля городского населения (ГОРОД), данные Росстата за 2010–2013 гг.;

4) бюджетные расходы на деятельность региональных органов законодательной власти и местного самоуправления (БЮДЖЕТ_ПАРЛ), данные Минфина России за 2012–2015 гг.;

5) общая региональная политика по отношению к открытости (ОТКРЫТОСТЬ_ИВ), рассматривается через показатель информационной открытости исполнительной власти, данные проекта «Инфометр» за 2012–2015 гг.;

6) для рассмотрения эффекта «колеи развития» (ОТКРЫТОСТЬ_ПРЕД) тестируется значимость информационной открытости региональных парламентов в 2008–2009 гг. (данные проекта «Инфометр»).

Все переменные подвергнуты процедуре z-стандартизации, описательная статистика представлена в табл. 1.

Результаты корреляционного анализа представлены в табл. 2. Они в целом подтверждают положения предыдущих исследований, что наполнение парламентских сайтов не зависит от партийной конфигурации и мало связано с финансовой либо политической автономией законодательных органов. Об этом свидетельствуют отсутствие значимой корреляции открытости парламента с эффективным числом партий и слабая (хотя и положительная) взаимосвязь открытости, политической автономии и бюджетных расходов с деятельностью парламента. Вероятно, положение о том, что автономии законодательных собраний от исполнительной власти не наблюдается практически нигде в стране [Туровский, 2011], касается и политики открытости.

Таблица 1. Описательная статистика переменных

Переменная	Количество случаев	Минимум	Максимум	Средняя	Стандартное отклонение
ОТКРЫТОСТЬ	83	-1,28661	3,27700	0,0000000	1,00000000
РЕЖИМ	82	-2,23410	2,18846	0,0000000	1,00000000
ПАРТИИ	77	-1,23975	3,95109	0,0000000	1,00000000
АВТОНОМИЯ	83	-2,03521	2,18785	0,0000000	1,00000000
БЮРОКРАТИЯ	82	-1,47894	3,99180	0,0000000	1,00000000
ИКТ_БЮДЖЕТ	78	-0,53338	4,64786	0,0000000	1,00000000
ИНТЕРНЕТ	83	-3,12987	2,05877	0,0000000	1,00000000
ГОРОД	83	-3,07443	2,28724	0,0000000	1,00000000
БЮДЖЕТ_ПАРЛ	83	-0,89207	5,30609	0,0000000	1,00000000
ОТКРЫТОСТЬ_ИВ	83	-1,98180	2,89351	0,0000000	1,00000000
ОТКРЫТОСТЬ_ПРЕД	83	-2,82497	2,90008	0,0000000	1,00000000

Источник: Расчеты автора.

Таблица 2. Результаты корреляционного анализа с переменной «открытость»

Переменная	Коэффициент корреляции Пирсона
РЕЖИМ	0,429
ПАРТИИ	0,174
АВТОНОМИЯ	0,231
БЮРОКРАТИЯ	-0,267
ИКТ_БЮДЖЕТ	0,337
ИНТЕРНЕТ	0,350
ГОРОД	0,318
БЮДЖЕТ_ПАРЛ	0,277
ОТКРЫТОСТЬ_ИВ	0,348
ОТКРЫТОСТЬ_ПРЕД	0,539

Источник: Расчеты автора.

Однако полностью политику (politics) нельзя сбрасывать со счетов. Открытость региональных парламентов сильно положительно коррелирует с демократичностью политического режима. В более авторитарных регионах с меньшей вероятностью стоит ждать публикации полной информации как от законодательных, так и от исполнительных органов власти.

Однако кажется более значимым и вероятным то, что информационная открытость сайтов legislatures укладывается в некую общую политику открытости в регионе, тесно связанную с исполнительной властью. Индекс открытости парламента сильно коррелирует с открытостью высшего органа испол-

нительной власти, с одной стороны, и предыдущим уровнем открытости законодательного органа, с другой. Представляется, что чем раньше власти начинают проводить активную политику в области информационной открытости, тем вероятнее установятся необходимые институты и практики поддержания ее высокого уровня.

Значимыми представляются и другие факторы, которые мы ассоциируем с эффективным политическим курсом. Это и достаточный уровень бюджетных расходов на информатизацию регионов, и инфраструктурные возможности, и (менее значимо) эффективность региональной бюрократии. В более урбанизированных регионах, где существуют предпосылки (и, возможно, дополнительные стимулы) для развития Интернета, веб-сайт оказывается более важным элементом информационной политики органа власти, а приведение его в соответствие с требованиями законодательства по открытости наталкивается на меньшее количество технических препятствий.

Более точный поиск факторов информационной открытости legislatures, по нашему мнению, связан с качественным исследованием отдельных случаев. Внимание при этом должно быть уделено как акторам, принимающим решения в регионе, так и «низовой бюрократии» — лицам, непосредственно реализующим политику информационной открытости путем создания, ведения и наполнения сайтов органов власти. На данном низовом уровне следует ожидать достаточного уровня дискреции в выполнении полномочий [Lipsky, 2010, p. 3–4], что в конечном счете может стать определяющим в реализации политического курса.

Для поиска кейсов, которые могли бы быть репрезентативны, нами разработана матрица регионов (рис. 2), основаниями для которой являются:

1) эффективность политики региональных парламентов в области информационной открытости сайтов. Данное измерение отражает средний уровень открытости сайтов legislatures в 2012–2016 гг. (данные проекта «Инфометр»);

2) стабильность политики в области информационной открытости, которая рассчитывается как стандартное отклонение уровня открытости сайтов в 2012–2016 гг. Это измерение показывает, насколько выбранный политический курс устойчив.

В результате наложения измерений друг на друга определяется несколько групп регионов. Большинство субъектов оказывается в группе с низким показателем эффективности и высокой стабильностью курса: в рассматриваемый период политике открытости уделяется недостаточное внимание, и внимание к данному вопросу (или реализация политики) устойчиво слабое. Некоторые регионы (например, Кировская и Самарская области) также демонстрируют стабильность, но с положительным знаком: здесь постоянно

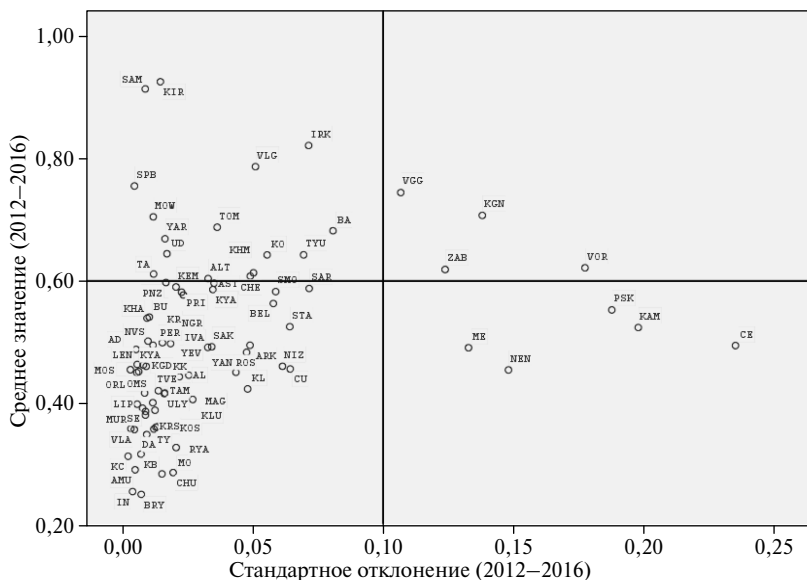


Рис. 2. Матрица регионов по эффективности и стабильности политики информационной открытости сайтов региональных парламентов

Источник: Расчеты автора по данным проекта «Инфометр».

ведется работа по приведению сайта в соответствие с критериями открытости. Интересны и такие кейсы — Чеченская Республика, Камчатский край и др., где независимо от уровня открытости политический курс реализуется скачкообразно (ежегодные изменения могут достигать 30% и более). Представляется, что в таких регионах политика открытости отличается неустойчивым вниманием акторов и исполнителей, сосредоточением ресурсов и усилий на отдельных этапах, а также потенциальными рисками столь же быстрой негативной динамики открытости.

Исследование кейсов, представляющих разные стратегии региональных властей, может существенно улучшить понимание факторов, влияющих на информационную открытость региональных парламентов. Количественный анализ, проведенный в рамках данной работы, позволит при этом учитывать общероссийский контекст реализации этого политического курса.

Источники

Инфометр 2015: Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ. URL: <http://system.infometer.org/ru/monitoring/273/rating/>.

Кононенко П.Б. Информационная открытость парламентов субъектов РФ: экспериментальный анализ // Вестн. Волгоград. гос. ун-та. Сер. 4. История. 2015. № 1 (31). С. 99–109.

Кынев А. Региональная политика: откуда ушла демократия // Ведомости. № 2828 от 12.05.2015. URL: <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/05/12/otkuda-ushla-demokratiya>.

Мартьянов Д.С. Сравнительный анализ репрезентации региональных парламентов в России и США // PolitBook. 2013. № 3. С. 87–98.

Петров Н.В., Титков А.С. Рейтинг демократичности регионов Московского Центра Карнеги: 10 лет в строю. М.: Московский Центр Карнеги, 2013.

Туровский Р.Ф. Институциональный дизайн российской региональной власти: кажущаяся простота? // Общественные науки и современность. 2011. № 5. С. 82–92.

Ganapati S., Reddick C. The use of ICT for open government in U.S. municipalities // Public Performance and Management Review. 2014. Vol. 37. No. 3. P. 365–387.

Golosov G.V. The effective number of parties. A new approach // Party Politics. 2010. Vol. 16. No. 2. P. 171–192.

Hazell R., Bourke G., Worthy B. Open house? Freedom of information and its impact of the UK parliament // Public Administration. 2012. Vol. 90. No. 4. P. 901–921.

Joshi D., Rosenfield E. MP transparency, communication links and social media: A comparative assessment of 184 parliamentary websites // The Journal of Legislative Studies. 2013. Vol. 19. No. 4. P. 526–545.

Leston-Bandeira C. The impact of the Internet on parliaments: A legislative studies framework // Parliamentary Affairs. 2007. Vol. 60. No. 4. P. 655–674.

Lipsky M. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation, 2010.

Meijer A. Open government: Connecting vision and voice // International Review of Administrative Sciences. 2012. Vol. 78. No. 1. P. 10–29.

Norris P. Digital divide. Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. N.Y.: Cambridge University Press, 2001. P. 132–147.

Owen B., Cooke L., Matthews G. The development of UK government policy on citizens' access to public information // Information Polity. 2013. Vol. 18. P. 5–19.

Peixoto T.C. Open parliaments: Technological enactment in state legislatures. PhD theses. Department of Political and Social Sciences. Florence: European University Institute, 2013.

Setala M., Gronlund K. Parliamentary websites: Theoretical and comparative perspectives // Information Polity. 2006. No. 11. P. 149–162.

World e-Parliament Report 2012 / United Nations Global Centre for ICT in Parliament. URL: <http://www.ictparliament.org/WePReport2012.html> (date of access: 01.11.2015).

М. Е. Карягин

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКСПЕРТНЫХ СООБЩЕСТВ НА ПРИМЕРЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ

Экспертное сообщество и экспертные организации — одни из основных акторов публичной политики. Навыки и знания экспертов в конкретной области повышают качество принимаемых решений. Эксперты описывают множество альтернатив, рекомендуют лучшие из них и формулируют обоснование. Кроме представления экспертного знания члены экспертных сообществ могут выступать в качестве представителей тех или иных референтных групп, представляя общественные интересы в совещательных органах. Эти две основные функции — экспертное консультирование и артикуляция общественных интересов — сегодня в Российской Федерации реализуются через институт общественных советов (ОС) при органах государственной власти.

Таким образом, экспертное сообщество и экспертные организации выступают в качестве одних из основных акторов публичной политики: «вместо одного, традиционного участника — государства мы имеем теперь также и гражданское общество в лице лидеров НКО, а также экспертное сообщество, связанное с наукой и систематизированным знанием» [Сунгуров, 2005].

Достаточно большое внимание, которое было уделено вопросам деятельности общественных советов в нормативно-правовом поле, вызывает необходимость проанализировать результаты активного нормотворческого процесса.

Право образовывать общественные советы по предложению Общественной палаты РФ возникло у федеральных органов исполнительной власти

(ФОИВ), подведомственных Правительству РФ, 2 августа 2005 г., когда было принято постановление Правительства РФ № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации».

Аналогичную возможность получили и ФОИВ, подведомственные Президенту РФ, после принятия Указа Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам»

Тогда руководители ФОИВ могли отказаться от создания общественного совета. Необязательность формирования ОС при ФОИВ, а также неопределенность их полномочий сделали из этого института декоративный атрибут гражданского общества, который не обладал практической значимостью. Ситуация начала изменяться в 2012 г.: согласно постановлению Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 некоторые виды нормативно-правовых актов и иных документов (в частности, государственные и федеральные целевые программы) не могут быть приняты ФОИВ без предварительного обсуждения на заседаниях созданных при них общественных советов.

Проблема отсутствия единых стандартов, а также низкая эффективность работы общественных советов привели к объявлению в 2013 г. «перезагрузки» ОС: 12 сентября 2013 г. было подписано соглашение, согласно которому Общественной палатой РФ и Экспертным советом при Правительстве РФ организована совместная рабочая группа по выработке единых стандартов формирования и координации деятельности общественных советов при ФОИВ.

В рамках перезагрузки был принят Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 29 мая 2014 г. № 4).

Планировалось кардинальное обновление данного института, которое бы позволило увеличить его практическую значимость, обеспечив включение в процесс обсуждения важных вопросов представителей референтных групп, а также экспертов, которые могли бы повышать качество принимаемых решений. Стандарт деятельности представлял собой типовое положение, к которому должны соответствовать положения всех общественных советов. Поло-

жение определяет компетенции общественных советов, порядок их формирования и деятельности, а также описывается ситуация конфликта интересов, которая может возникнуть в процессе деятельности.

Одним из критериев эффективности деятельности ОС, а также функционирования государственных органов власти в целом является информационная открытость. Информация о деятельности ОС при ФОИВ — один из механизмов открытости, который закреплен в Стандарте открытости [Механизмы открытости...].

Исследовательский вопрос звучит следующим образом: каков уровень информационной открытости деятельности ОС при ФОИВ?

При проведении исследования автором были использованы представления о взаимодействии экспертных сообществ и органов государственной власти, модели, предложенные Sheila A. Ю. Сунгуровым, а в качестве теоретического подхода для операционализации понятия информационной открытости — концепция открытого правительства, разработанная А. Мейером [Meijer, 2012].

В ходе исследования был использован метод полуструктурированного интервью, а также произведен качественный и количественный контент-анализ официальных сайтов ФОИВ и специализированных порталов ОС при ФОИВ.

Интервью были собраны в период с февраль по июнь 2015 г. В качестве респондентов выступили: представители академического сообщества (преподаватели вузов Санкт-Петербурга, Москвы, Волгограда, Петрозаводска); члены координационных и совещательных органов регионального и федерального уровней; бывший сотрудник администрации президента, курировавший направления работы со СМИ и экспертным сообществом; сотрудники ФОИВ, отвечающие за информационное наполнение разделов ОС (18 респондентов). Все респонденты согласились участвовать в интервью на условиях анонимности.

Для анализа информационной открытости деятельности общественных советов при ФОИВ автор в составе исследовательского коллектива проектного центра «Инфометр» проанализировал сайты всех федеральных органов. В качестве единиц анализа для количественного контент-анализа были использованы параметры, сформулированные на основе нормативно-правовой базы, регламентирующей как деятельность самих общественных советов, так и право на доступ к информации в целом. Для качественного описания найденной информации нами были использованы следующие критерии: полнота информации, актуальность информации, навигационная доступность, форматная доступность (наличие информации в формате HTML, а также в виде файлов неграфического типа для скачивания).

Расчет уровня информационной открытости был произведен посредством АИС «Инфометр» [Автоматизированная...] с использованием формулы из методики мониторинга сайтов органов власти [Методика...]:

$$K_{\text{ид}} = \frac{\sum_{i=1}^n \left(\prod_{j=1}^5 (K_{ij} \cdot K_{\text{рк}_{ij}} + 1 - K_{\text{рк}_{ij}}) K_{\text{рп}_i} K_{\text{сз}_i} \right)}{\sum_{i=1}^n (K_{\text{рп}_i} K_{\text{сз}_i})} \cdot 100,$$

где i — порядковый номер параметра (от 1 до n); j — порядковый номер критерия (от 1 до 5); K_{ij} — коэффициент критерия под номером j по параметру под номером i ; $K_{\text{рк}_{ij}}$ — коэффициент релевантности критерия под номером j по параметру под номером i ; $K_{\text{рп}_i}$ — коэффициент релевантности параметра под номером i ; $K_{\text{сз}_i}$ — коэффициент социальной значимости параметра под номером i .

Основные результаты исследования

1. Внедрение института общественных светов при ФОИВ происходит крайне медленно, несмотря на активность со стороны Открытого правительства и Общественной палаты [Общественные советы...], а также нормотворчество, которое предполагает регулирование отрасли. Данный тезис подтверждается низкой динамикой изменения уровня информационной открытости общественных советов, выявленной нами в ходе систематических анализов искомых сайтов¹. В рамках пилотного мониторинга (2014 г.) информационной открытости сайтов и разделов общественных советов анализировались не только наличие или отсутствие информации об общественном совете, но и данные о его деятельности (наличие описания решений, протоколов заседаний и т.д.). В ходе исследования было установлено, что общественные советы созданы только при 57 ФОИВ. Более того, в некоторых случаях отсутствовала важная информация о результатах деятельности ОС, и это не проблема процесса размещения информации на сайте (процедурные аспекты), а проблема в самом отсутствии информации, отсутствии деятельности. Информация о деятельности (повестки, протоколы, стенограммы) в полном объеме не была пред-

¹ Рейтинги информационной открытости общественных советов по данным АИС «Инфометр» см.: <http://system.infometer.org/ru/monitoring/164/rating/> (март 2014); <http://system.infometer.org/ru/monitoring/215/rating/> (ноябрь 2014); <http://system.infometer.org/ru/monitoring/260/rating/> (март 2015); <http://system.infometer.org/ru/monitoring/316/rating/> (ноябрь 2015).

ставлена ни на одном ресурсе, а на 18 из 57 оцениваемых сайтов отсутствовала вовсе. Все это говорит о качестве работы общественных советов и о том, что объявленная в сентябре 2013 г. «перезагрузка» не была проведена в полном объеме.

2. Внедрение общественных советов вызывает противодействие со стороны ФОИВ. В ходе нашей работы с представителями федеральных органов исполнительной власти, ответственных за информационное сопровождение сайтов, было выявлено, что в части ведомств информация отсутствует по причине отказа от образования общественного совета как такового (особенно в ФОИВ, подведомственных Президенту РФ (силовой блок)). Именно этим объясняются провал «перезагрузки» и объявление «перезапуска» общественных советов, в рамках которого полномочия по созданию ОС были переданы от ФОИВ к Общественной палате.

3. В рамках интервьюирования экспертов было выявлено, что значительная проблема в функционировании экспертных сообществ в лице ОС заключается в их функциональной неопределенности: «Мне кажется, что эти функции (участие экспертов) отчасти выполняются в общественных советах при органах власти, однако их функции достаточно узкие, они выполняют роль, скорее, представительскую, чем практическую»². Директор исследовательского центра в Москве, бывший сотрудник Администрации Президента РФ, также придерживается мнения о том, что ОС при органах власти имеют мало влияния: «Нет, это абсолютно неработающие институты, так как они не предполагают того, что члены общественного совета будут использовать в работе собственные исследования. Все же для того чтобы предлагать какие-то работающие и востребованные вещи, необходимо иметь критический взгляд на процесс, понимать и анализировать причины той или иной проблемы»³. Этим объясняется ряд нормативных изменений лета 2015 г., которые определили задачи общественных советов при ФОИВ, которые теперь относятся к мониторингу закупок ФОИВ и публичных деклараций целей федерального ведомства.

4. Отсутствие эффективной коммуникации между ОС при ФОИВ и курирующими их деятельность организациями негативным образом влияет на информационное освещение работы советов. Например, упомянутые выше нормативные изменения обязывают размещать на сайтах ОС методику оценки и критерии эффективности деятельности ОС (разработанные Общественной палатой и Экспертным советом и согласованные Правительственной комиссией), а также результаты мониторинга эффективности. Однако в ходе

² Интервью с экспертом С (архив автора).

³ Интервью с экспертом Е (архив автора).

анализа в ноябре 2015 г. было установлено, что Общественная палата до сих пор такую методику не разработала, а инициативные ФОИВ вынуждены самостоятельно предлагать указанные критерии [Письмо Минфина...].

В ходе интервьюирования представителей другого федерального ведомства — Министерства культуры РФ проблема с коммуникацией между ФОИВ и Общественной палатой была подтверждена.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что существующие проблемы во взаимодействии власти и экспертного сообщества в рамках института общественных советов находятся не в области права, а на системном и идейном уровнях.

Неопределенность функции общественных советов заключается в отсутствии понимания у акторов процесса, для чего они нужны: это контроль, консультации, представление общественных интересов? Противоречие, в которое вступают ожидания участников процесса, не позволяют выстроить эффективную модель работы.

Под системностью проблемы необходимо понимать невозможность включения экспертного знания, а также осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти по причине замкнутости государственной системы управления, не подразумевающей включение негосударственных акторов в процесс принятия политических и государственных решений.

Таким образом, дополнительные нормативные изменения окажутся столь же неэффективными. Принятые нормативные правовые акты трансформируют институциональный дизайн, однако не затрагивают систему отношений субъектов публичной политики. Изменяются сам институт общественных советов, регламенты его работы, однако никак не изменяется система взаимодействия ОС при ФОИВ и других участников процесса принятия политических и государственных решений.

Источники

Автоматизированная информационная система «Инфометр». URL: <http://system.infometer.org/>.

Методика мониторинга официальных сайтов органов власти [Электронный ресурс] // Архив сайта Фонда свободы информации. URL: http://old.svobodainfo.org/ru/system/files/Metodika_Monitoring.pdf (дата обращения: 10.10.2015).

Механизмы открытости [Электронный ресурс] // Официальный сайт «Стандарт открытости». URL: <http://openstandard.ru/#mechanism>.

Общественные советы ждет системная «перезагрузка» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Открытого правительства. URL: <http://open.gov.ru/events/5512359/> (дата обращения: 10.10.2015).

Письмо Минфина России от 21.10.2015 № 01-02-01/15-60516 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства Финансов РФ. URL: http://minfin.ru/ru/om/focal_advisory/os/index.php?id_4=80049&page_id=1347&popup=Y&area_id=4 (дата обращения: 10.10.2015).

Сунгуров А. Ю. Публичная политика как поле взаимодействия и как процесс принятия решений. Публичная политика — 2005 [Электронный ресурс] // Электронная библиотека «Гражданское общество в России». URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_publ_pol_kak.pdf (дата обращения: 10.10.2015).

Meijer A. Open government: Connecting vision and voice // International Review of Administrative Sciences. 2012. Vol. 78. No. 1. P. 10–29.

Ю.А. Пустовойт

Сибирский институт
управления — филиал РАНХиГС

ВОИНЫ, ТОРГОВЦЫ И ПРОРОКИ: ПАТРИМОНИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ВЛАСТИ В ЛОКАЛЬНОМ СООБЩЕСТВЕ (замысел, рамки и некоторые результаты пилотного исследования в сибирских городах)¹

Города, являясь, по мнению известного урбаниста Эдварда Глейзера, «величайшим изобретением человечества», выступают одновременно источником его многочисленных проблем, требующих своего разрешения в режиме реального времени «здесь и сейчас». Именно в городах с их плотностью человеческих контактов и развитой инфраструктурой создается современность как образ жизни, и именно в них хайтековская роскошь соседствует с безысходной бедностью, открытость миру и космополитизм — с дичайшими национальными предрассудками, открытые социальные пространства: библиотеки, парки и музеи — с заборами частных владений и предельно функциональным и утилитарным паноптикумом городской застройки.

Города — естественные лаборатории, позволяющие во многих случаях непосредственно наблюдать (хотя проблема с доступом к носителям власти и информации с каждым годом становится все серьезнее), как конструируются властные отношения на микроуровне, и понять, как и какие стратегии и практики переносятся на макроуровень. Паттерны властного поведения, идеологически, казалось бы, несовместимые альянсы, внутрикоалиционные

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного Российским гуманитарным научным фондом и Правительством Новосибирской области научного проекта № 16-13-54003.

конфликты — все это в городах проявляется раньше и «грубее», чем на более высоких уровнях власти.

Наше исследование построено в рамках качественной стратегии. В соответствии с логикой качественного исследования его положительным результатом следует считать формулировку гипотез, в дальнейшем проверяемых количественными методами. Напомним, что американские социологии и позже политологи в течение долгого времени изучали и описывали историю и повседневную жизнь американских городов, и только после накопления серьезных массивов полевых данных и отработанных эмпирических методов, а главное, широких очных и заочных дискуссий появился корпус обобщающих теоретических работ. Поняты и с каждым годом увеличиваются сложности проведения эмпирических исследований в российских городах, тем не менее с каждым годом здесь растет число интересных и по методологии, и по результатам проектов. Корпус современных российских исследователей власти в локальных сообществах представлен работами В. Ледяева, А. Чириковой, В. Гельмана, С. Рыженкова, С. Кордонского, Ю. Плюснина, В. Воронкова и др. Особенностью предлагаемого нами подхода выступает то, что в качестве основания мы используем теорию городских режимов К. Стоуна, для выделения ключевых акторов — концепты и идеи М. Манна и рассматриваем сложившиеся отношения власти в рамках концепции неопатримониализма (Г. Рот, Ш. Эйзенштадт, М. Афанасьев, Г. Дерлугян, М. Масловский, Н. Розов, А. Фисун).

В центре нашего внимания — процесс борьбы за власть, создание тактических и стратегических союзов политических и экономических акторов, реализующих свои цели на территории крупного индустриального центра (Кемеровская область, г. Новокузнецк) на протяжении последних 20 лет. Кейс интересен тем, что, во-первых, город находится в регионе, в котором совокупная ресурсная рента производится в таких объемах, которые обеспечивают ему такое же место среди российских регионов, какое и Россия занимает в международном масштабе [Олейник, 2011, с. 242]. Во-вторых, большая часть промышленности региона сконцентрирована именно в Новокузнецке, что ставит его на 6-е место среди городов России по объему промышленного производства на душу населения и 10-е среди крупнейших промышленных центров страны². На наш взгляд, политическая история города-донора представляет собой особый интерес как история становления локального неопатримониального режима в крупном индустриальном центре, где помимо серьезных экономических ресурсов в 1980–1990-е гг. отмечалась высокая политическая активность населения.

² См. подробнее: 250 промышленных городов России. URL: <http://urbanica.spb.ru/?p=1321>.

В качестве эмпирической базы были использованы газетные публикации с 1988 по 2014 г., материалы всех избирательных кампаний в городские органы власти (1990, 1997, 2001, 2006, 2010, 2013 гг.), архивные материалы, беседы и интервью с непосредственными участниками происходивших событий.

Теория «городских режимов» была предложена К. Стоуном на основании изучения политической истории г. Атланты. Он считал, что властные отношения в локальном сообществе более продуктивно рассматривать не как механизм и порядок установления контроля над общностью («власть над»), а как средство достижения акторами своих целей («власть для»). Политика в этом случае представляет собой «искусство договоренностей» или построения отношений, на которых строится управление. Реализация этих отношений проявляется в действиях субъектов, имеющих доступ к институализированным ресурсам и образующих правящую коалицию, направленную на реализацию «повестки дня» (принятого набора целей и программ). Широкий спектр взаимодействия, отсутствие очевидной субординации, совместные усилия как способ решения общих и частных проблем, стабильность и кросс-секторальный характер, наличие общих программных целей (повестки дня) выступают как основные признаки городского режима.

В отличие от «элитистов» (в модели элитизма доминирует крупный бизнес) здесь нет «детерминизма» социальной структуры, и допускается большая роль собственно политических (субъективных) факторов. В отличие от «плюралистов», где властью обладают политические лидеры, теория режимов объясняет происходящее в городских сообществах как результат деятельности правящих коалиций и соглашений, а не свободной игры политических сил, оказывающих влияния на относительно нейтральные институты [Ледяев, 2012, с. 171–172].

На основе подхода М. Манна Н. Розов выделяет четыре типа акторов, сгруппированных вокруг основного ресурса: силовые («воины»), экономические (менеджеры-«торговцы»), идеологические («пророки») и политико-административные («власть»). Каждый из акторов обладает собственными системами норм и правил, собственными институтами и организациями с закрепленными за ними ресурсами, собственными критериями успеха-неуспеха: сила (безопасность — уязвимость); власть (принуждение — свобода от принуждения); собственность (богатство — бедность); гегемония (авторитет — отсутствие авторитета) [Розов, 2016]. Отметим также, что лица, входящие в первые три группы субъектов, обладают отличными друг от друга комплексами установок (габитусами), сформированными в ходе профессиональной социализации, а политико-административные сети, хотя и включают некоторое число профессиональных управленцев, пополняются в основном за их счет. Каждая группа обладает специфическим набором ценностей и стилей поведения и достаточно четко отличает себя друг от друга.

Концепция неопатримониализма разрабатывалась на материале стран «третьего мира» и постсоветских политических трансформаций. Особенностью неопатримониализма выступает частное присвоение политической власти группой, использующей ее для реализации собственных интересов. Неопатримониализм нетождествен авторитаризму. Характерными признаками здесь выступают отделение центра принятия решений от периферии, отношения личной зависимости между обладателями высоких и низких политических статусов, асимметричный обмен услугами, слияние власти и собственности, монополизация правящей группой политических, экономических и символических ресурсов, ограничение доступа иных политических групп к ресурсному обеспечению и контроль над ними [Фисун, 2006, с. 164–165].

Как и почему складываются неопатримониальные отношения на городском уровне? Для ответа на этот вопрос мы рассмотрели становление и развитие властных отношений в регионе и городе, который может рассматриваться как образец формирования и развития неопатримониальных отношений. В ходе обобщения эмпирического материала мы выделили несколько этапов формирования власти в городском сообществе.

1. До 1991 г. — коалиция, основанная на идеологическом контроле и номенклатурном назначении (политико-административная элита — союз идеологов и промышленников).

Высокий уровень авторитаризма, низкий уровень неопатримониализма. Стратегия городского развития задавалась экономическими субъектами, руководство предприятий рассматривало город как особый социальный цех. Практически все административные и партийные посты занимали люди, начинавшие активную управленческую деятельность на металлургических и горнодобывающих предприятиях города и региона, но их назначение и карьера должны были быть согласованы с территориальными партийными органами.

2. С 1991 по 1997 г. — период активного формирования конкурентных коалиций (в ходе конкурентной борьбы побеждает неидеологизированная коалиция администраторов, силовиков и бизнесменов).

Рост уровня демократии, снижение уровня бюрократизма. Идеологические линии противостояния до 1993 г., далее — объединения вокруг персон, претендующих на занятие ключевых позиций. С 1 августа 1991 г. идеологические баталии были перенесены на уровень горсовета, подчинившего себе исполнительную власть. Коммунисты и демократы находились в ситуации непримиримой борьбы по поводу тех или иных стратегических планов, «вызывали на ковер» администрацию города и, практически не занимаясь хозяйствованием, уделяли особое внимание процессу приватизации. С 1993 г. после известных событий идеологические баталии утихли, и перед назначенной адми-

нистрацией встал комплекс проблем, сводимых к простой формуле — «нет денег».

Город активно противопоставлял себя региону. Это неудивительно, если учесть, что 70% бюджета области и треть стали в стране производиться на его территории. А в регионе между тем шла серьезная борьба между «демократическим» губернатором М. Кислюком, неспособным справиться с хозяйственными проблемами, и «народным заступником», будущим губернатором А. Тулеевым, который активно и гневно обличал, громил и ставил вопросы, фактически ни за что не отвечая. В общем — Новокузнецк против Кемерово и Кузбасс против Москвы. Подавляющее большинство угольных предприятий оказалось закрыто, деньги, выделенные МВФ на их реструктуризацию, исчезли, жители небольших шахтерских городков становились безработными. Перспективы металлургической отрасли были более оптимистичны, и город стал площадкой, на которой столкнулись интересы могучих фигур О. Сосковца и А. Чубайса, TWG братьев Черных, МИКОМа М. Живило, местного менеджмента КМК и Запсиба, Альфа-банка и еще множества мелких и средних структур, часть из которых была связана с криминалитетом [Медиков, 2002]. Выборы 1997 г. вскрыли основные властные группы, их экономические ресурсы и социальную базу. Наиболее сильным кандидатом считался В. Медиков, начинавший свою политическую карьеру еще народным депутатом СССР, за которым стояли крупные политические фигуры (А. Чубайс, А. Лебедь), действующее руководство КМК, Запсиба и ряда крупных городских организаций. Не меньшей популярностью пользовался полковник милиции В. Медянцева, поддерживаемый компанией МИКОМ, О. Сосковцом и В. Жириновским. Победитель — С. Мартин, набравший в ходе выборов 27% голосов, на начальном этапе не рассматривался как серьезная кандидатура [К выборам..., 1997].

3. С 1997 по 2002 г. — период становления неопатримониального режима.

Локальный режим. Становление коалиции, ведущую роль играют политико-административные структуры, центр принятия решений постепенно смещается к региональным властям. Экономические субъекты вытесняются различными способами из политического пространства, активно приглашаются иногородний бизнес и менеджмент. Идеологические приоритеты формируются на основе риторики социальных обязательств, советский управленец становится символом, образцом для подражания.

После выборов 1997 г. в городе и 1998 г. в регионе неформальные структуры и организации власти, ориентированные на победителей, стали активно выдвигать своих представителей на ключевые управленческие позиции. Была создана Сибирская горно-металлургическая компания, руководитель которой А. Смолянинов одновременно находился в хороших отношениях с И. Махму-

довым (УГМК), А. Тулеевым и С. Мартиным. Было заключено соглашение о разделе продукции: 51% — области, 49% — городу [Никулина, 1999]. Посредством нескольких решительных силовых действий группа «МИКОМ», претендующая на политическую самостоятельность, и ее руководство были выдвинуты с территории. С 1999 г. в город зашел «ЕвразХолдинг», и город стал его крупнейшей производственной площадкой. Городские власти сформулировали «повестку дня»: «создание города, привлекательного для инвесторов». Как и во многих городах, в Новокузнецке стали активно развиваться строительство элитного жилья, торгово-развлекательных центров, реконструкция исторических памятников. Заголовки газет того времени начинались со слов: «Мэр работает, контролирует, одобряет» и т.д. В регионе и городе активно используется практика договоров о социально-экономическом партнерстве, направленная на обязательство владельцев и менеджмента предприятий поддерживать все властные инициативы. Те, кто с этим не соглашался, были вынуждены покинуть регион. Предприятия получали конкурентные преимущества, а власть — свободные денежные средства.

Появляется не столько идеологическое основание проводимой политики, сколько персона, выступающая образцом для подражания, — Николай Спиридонович Ермаков. Преданность идее, принципиальность и справедливость, огромная энергия, трудолюбие, скромность, борьба с искушениями, смелость и настойчивость, предвидение грядущих экологических катастроф и социальных потрясений, мученичество — всё это подтверждено многочисленными примерами и жизненными эпизодами: «Подлинно бескомпромиссными бойцами за интересы Кузбасса и кузбассовцев, не боявшимися испортить отношения с Москвой, были А.Ф. Ештокин и Н.С. Ермаков. Их отличало какое-то отважное самопожертвование во имя трехмиллионного народа, живущего на Кузнецкой земле» [Дорофеев, 1999, с. 5–16].

4. С 2002 по 2010 г. — период закрепления неопатримониальных отношений.

Происходит встраивание политико-административных структур в «вертикаль власти». Появляется возможность муниципальных властей определять местную конфигурацию управленческого аппарата, соучаствовать в выполнении социальных государственных программ, контролировать мелкий и средний бизнес на территории при условии лояльности к региональному и федеральному центру. Происходит смена части игроков, коалиция — уже не столько люди, выбранные первым лицом города, сколько неформальное сообщество носителей бюрократического ранга. Основную роль начинают играть собственники крупных предприятий, ориентированные на администрацию области.

К 2005–2006 гг. политическая борьба практически прекратилась, чему немало способствовало новое законодательство, особенно федеральный закон 2003 г. о местном самоуправлении и закон 2006 г. о выборах.

5. 2010–2014 гг. — период внешнего разрушения патримонии и формирования нового неопатримониального режима.

Деятельность политико-административных структур определяется региональным центром, с одной стороны, и собственниками предприятий, с другой. Основу региональной идеологии составляет культ главы региона, носителя всех христианских добродетелей и единственного защитника социальной справедливости.

В апреле 2010 г. Совет народных депутатов в отсутствие мэра города принял решение о его отставке. За несколько месяцев до этого в городе, в том числе и на страницах печати, активно обсуждались финансовые злоупотребления в Новокузнецкой управляющей и Новокузнецкой энергетической компаниях. Дальнейшее развитие политических событий не представляет особого интереса, так как в городе было введено практически внешнее управление. В сентябре 2013 г. мэром города был выбран С. Кузнецов, имеющий в своем послужном списке работу в «ЕвразХолдинге» и самостоятельном бизнесе. С одной стороны, мэр постоянно подчеркивает необходимость работы на основании четких регламентов, осуществления отбора в команду по принципу профессиональной компетенции, независимости принимаемых решений от финансово-промышленных групп, а с другой — регулярно упоминает серьезное влияние губернатора на формирование его политической карьеры, отсутствие собственной команды и необходимость лично принимать участие в решении множества разноуровневых проблем (от ремонта канализации в одном из домов города до финансирования хоккейной команды).

По итогам исследования сделаем следующие выводы.

В г. Новокузнецке был сформирован локальный неопатримониальный авторитарный режим. Его организационное ядро (коалиция политических, экономических и силовых акторов) находится вне городской территории, и действующая повестка дня построена не как результат согласования рациональных интересов управляющих и управляемых, а, скорее, на основе нескольких идеологических приоритетов, активно тиражируемых региональными и городскими средствами массовой информации.

Истоки и причины формирования неопатримониального режима принято рассматривать как «наследие прошлого» (Р. Пайпс, Т. Рот), «модернизационную травму» (Ш. Эйзенштат), сознательное и выборочное «отравление» институтов для регулярного извлечения максимальной ренты (В. Гельман) [Гельман, 2014]. Все три популярные гипотезы имеют под собой рациональные основания и находят подтверждение. Действующие властные коалиции во многом воспроизводят советские и силовые практики управления, что неудивительно, если учесть период профессиональной социализации их действующих лидеров. Неформальные нормы сформировались за очень короткое время

в условиях «войны всех против всех», игр с «нулевой суммой», и первый период их деятельности был связан не столько с открытой личной рентой и ростом персонального потребления, сколько с поиском контролируемых средств для выполнения социальных обязательств. На основе собранного материала можно выдвинуть гипотезу, что причиной формирования неопатримониальных отношений выступает монопольная добывающая экономика региона, подчиняющая своим интересам другие отрасли хозяйства и не требующая большого количества рабочих рук на фоне высоких социальных обязательств и немобильного населения. В этих условиях политико-административные группы при помощи силовых ресурсов обеспечивают вход на региональный рынок только тем экономическим структурам, в лояльности которых они уверены. «Воины» продают «торговцам» право на бизнес, охраняя их конкурентное преимущество.

Всегда ли городской режим обречен на неопатримонию? Для проверки гипотезы необходимо собрать аналогичный комплекс данных по становлению и развитию властных групп в «противоположном» по исходным социально-экономическим факторам случае — крупном сибирском городе (Новосибирске).

Источники

Гельман В.Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма. СПб.: Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2014.

Дорофеев П. Он был настоящим коммунистом // Николай Спиридонович Ермаков. Штрихи к портрету. Новокузнецк, 1999.

К выборам в Кузбассе? Хочешь узнать, кто будет губернатором, — выбери мэра // Коммерсантъ. 1997. № 046. 5 апр. Полоса 004 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/175605>.

Ледяев В.Г. Социология власти: теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012.

Медиков В.Я. Черный передел собственности и власти [Электронный ресурс]. URL: http://observer.materik.ru/observer/N5-6_02/5-6_12.htm.

Никулина Л. Политический мониторинг Кемеровская область в апреле 1999 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1999/0499/42.html>.

Олейник А.Н. Власть и рынок: система социально-экономического господства в России «нулевых» годов. М.: РОСПЭН, 2011.

Розов Н.С. Неопатримониальные режимы: разномобразие, динамика и перспективы демократизации // Полис. 2016. № 1. С. 139–156.

Фисун А.А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации. Харьков: Константа, 2006.

Р.Ф. Туровский

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ГУБЕРНАТОРСКИЕ ВЫБОРЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИЗМЕНЕНИЯ И ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ¹

Прямые губернаторские выборы в России представляются одним из самых неустойчивых политических институтов. Дело не только в том, что они проводились с большим перерывом в 2005–2012 гг., кроме того, они были введены с большим запозданием — только с 1996 г. (в 1991–1995 гг. выборы проводились главным образом в республиках, а также в регионах, где через прямые выборы с согласия центра разрешались внутриэлитные конфликты). На разных этапах проведения прямых выборов менялись правила игры, что не позволяет рассматривать их как стабильно развивающийся институт. Пожалуй, развитие заключалось в усовершенствовании манипулятивных практик, нацеленных на обеспечение победы инкумбента и (или) кандидата, поддерживаемого федеральными властями. По мнению автора, прямые губернаторские выборы изначально не стали стимулом для развертывания в России процессов демократизации и, наоборот, оказались площадкой для апробации практик, которые впоследствии начали изучаться с помощью концепции электорального авторитаризма [Levitsky, Way, 2010]. Тот факт, что в 1990-х гг. прямые губернаторские выборы исследовались в контексте перехода России к демократии и в качестве демократического института, на наш взгляд, был обусловлен не политическими реалиями, а скорее взглядами и интенциями авторов, а также надеждами на демократизацию страны. В действительности многие практики были заложены в институт прямых губернаторских выборов изначально как центром, так и региональными элитами.

Эволюция института прямых губернаторских выборов может рассматриваться с позиций уровня и структурных характеристик электоральной конкуренции, стратегий акторов и их взаимосвязи (под акторами здесь понимаются федеральный центр, губернаторский корпус, партии, группы влияния

¹ Исследование выполнено в рамках программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по теме «Регионализация современного политического пространства России: причины, амплитуда, динамика», реализуемой Лабораторией региональных политических исследований.

федерального и регионального уровней) [Smyth, 2006]. Электоральная конкуренция изучается с помощью эффективного числа кандидатов, а структура конкуренции — через анализ частоты и результативности участия в выборах представителей партий, ФПГ, социальных и элитных групп. Акторные стратегии выявляются посредством анализа фактов публичной поддержки кандидатов и их биографической аффилированности с партиями и группами влияния, различных способов противодействия другим кандидатам, участия или неучастия в выборах.

Проведенное эмпирическое исследование позволило выявить три периода — ельцинское правление (1991—1999 гг.), первый и частично второй срок путинского правления до отмены прямых губернаторских выборов (2000—2005 гг.), третий срок путинского правления, когда были возвращены прямые выборы, но с усложненной процедурой селекции кандидатов (с 2012 г. по настоящее время). Ельцинское правление рассматривается целиком, поскольку прямые выборы стали проводиться одновременно с выборами первого президента России, хотя их повсеместное внедрение происходило с существенным запозданием. В настоящее время в связи с фактическим завершением цикла губернаторских выборов, проводимых по модели 2012 г. (прошли прямые выборы в 62 регионах из 76, в которых они предусмотрены), стали возможными валидные результаты и по третьему периоду, что позволяет провести полноценный сравнительный анализ постсоветской политической динамики.

Результат губернаторских выборов в условиях гибридного режима представляет собой сочетание собственно голосования граждан с определенной констелляцией акторных стратегий, где в качестве акторов выступают федеральный центр, губернаторский корпус, оппозиционные партии, а также значимые ФПГ и группы влияния. Именно актуальное для момента выборов соотношение акторных стратегий влечет за собой формирование конкурентного поля, приводя к выдвижению определенного числа кандидатов, так или иначе связанных с группами федеральной и региональной элиты, а также к их отказу от выдвижения, намеренному недопущению до выборов. Сформированное в процессе внутриэлитных взаимодействий «электоральное меню» предоставляется избирателям, которые могут лишь выразить свое отношение к его представителям. Процедура довыборной селекции кандидатов в итоге была доведена до совершенства на этапе после 2012 г., но подобные практики фиксировались почти с самого начала.

Отмечается сходство стратегий федерального центра во все рассматриваемые периоды, когда, во-первых, ставка делалась на инкубентов, что, в частности, иллюстрирует позиция президентской администрации в 1996 г., сформировавшей список поддерживаемых ею кандидатов. Важно отметить, что главной задачей Б. Ельцина и его администрации с самого начала внедрения

прямых выборов в регионах было формирование лояльной элиты с целью укрепления основ нового президентского режима. Так, опора нового режима на реформаторски настроенные столицы выразилась в проведении первых прямых выборов мэров Москвы и Санкт-Петербурга в один день с выборами президента России в 1991 г. Напротив, в связи со слабой поддержкой Б. Ельцина в среде советских элит прямые выборы в большинстве регионов с 1991 г. были отложены, а тем временем действовал институт назначаемого главы администрации региона, призванный сформировать лояльную губернаторскую элиту.

Именно селекция успешных и неуспешных назначаемых губернаторов повлияла в конечном итоге на список инкубентов, которые были поддержаны Кремлем на первых «массовых» выборах 1996 г. До этого момента, кроме того, в некоторых регионах выборы проходили по специальному разрешению центра, как правило, там, где инкубент имел сильные позиции (ситуация, типичная для выборов 1995 г.); риск победы неуютного кандидата, напротив, привел в случае Челябинской области 1993 г. к отказу центра признать проведение выборов в этом регионе и их итог. В регионах, где центр имел слабое влияние, а это были прежде всего республики, сильные местные лидеры, выходцы из партийно-советской номенклатуры, как правило, добивались победы и использовали выборы для легитимации своих позиций в регионе, а также закрепления автономии от центра. В отдельных республиках выборы имели полностью безальтернативный характер (например, в Татарстане, Ингушетии, Калмыкии, Кабардино-Балкарии, а также в Карелии в связи с отказом соперников от участия).

Специфика второго этапа состояла в стремлении Кремля заменить часть инкубентов, представляющих собой либо слишком самостоятельные региональные элиты, либо КПРФ. В итоге возможной стала ситуация выдвижения прокремлевского кандидата против инкубента, а также возникли случаи отстранения инкубентов от участия в выборах. На третьем этапе позиция президентской администрации заключалась в поддержке всех инкубентов, которые до этого были назначены на свой пост главой государства.

Во-вторых, гибким элементом стратегии центра стала кооптация оппозиционных губернаторов в межправительственные и внутриэлитные отношения, что способствовало появлению феномена системной оппозиции. В частности, отдельные успехи кандидатов КПРФ в 1990-х гг. далеко не всегда приводили к острому конфликту между центром и «красными» губернаторами. Напротив, практика работы правительства В. Черномырдина, а затем и Е. Примакова показала, что между федеральным правительством и «красными» губернаторами возможны партнерские отношения. Тем самым «красные» губернаторы стали одним из главных примеров кооптации оппозиции во власть.

Правда, политика укрепления вертикали власти в 2000-х гг. и ставки на обеспечение высоких результатов «Единой России» вылились в резкое снижение числа «оппозиционных» губернаторов, различными способами отстраненных от власти. Однако те, кто остался у власти в регионах, демонстрировали полную лояльность и в некоторых случаях вступали в ряды «Единой России», порвав с КПРФ.

Наконец в рамках третьего периода, в условиях крайне редкой возможности для победы оппозиции на выборах возникла компенсирующая практика квотированного, но предельно ограниченного распределения губернаторских постов между партиями парламентской оппозиции. Эта практика действовала с 2012 по 2016 г., т.е. на всем этапе внедрения губернаторских выборов с управляемой конкуренцией. Она выразилась в назначении в 2012 г. губернатором представителя ЛДПР, затем в 2013 г. — «Справедливой России». С более оппозиционной КПРФ ситуация была сложнее, поскольку в 2013 г. последний ее губернатор не был переназначен президентом и лишился поста, но в 2014 г. глава государства назначил другого представителя КПРФ главой в другом регионе. Однако в 2015–2016 гг. практика распределения губернаторских постов в расчете по одному на каждую партию парламентской оппозиции была завершена. Сначала КПРФ «нарушила» квоту, выиграв выборы губернатора в Иркутской области, а затем сам глава государства лишил «Справедливую Россию» губернаторского поста в Забайкалье. Кремль по мере отработки новой процедуры акцентирует тот факт, что губернаторы стали избираться напрямую, а следовательно, партии должны сами включаться в конкурентную борьбу, а не рассчитывать на «милость» главы государства.

В процессе управляемого формирования конкурентного поля отмечается использование представителями элиты технологий «наполнения бюллетеня». Эти технологии включают: 1) подбор технических кандидатов для формального увеличения числа участников выборов и (или) страховки выборов от срыва и 2) выдвижение спойлеров с целью снижения показателей конкурентов за счет перехвата их электората и (или) компрометации самих кандидатов. Спойлерство достигло пика вместе с повышением конкурентности губернаторских выборов в начале нулевых годов. Одним из немногочисленных, но при этом ярких и крайних примеров на губернаторских выборах стало выдвижение в 2000 г. в Брянской области «двойников» как действующего губернатора, так и его главного соперника. Иными словами, накал конкурентной борьбы коррелировал с интенсивностью использования манипулятивных технологий, что является, на наш взгляд, характеристикой гибридного политического режима. Примечательно, что на третьем этапе прямых губернаторских выборов потребность в этих технологиях упала, поскольку победа инкумбента, как правило, не вызывает сомнений. Спойлеры выдвигаются на губернаторских

выборах крайне редко: об этом свидетельствует лишь единичное участие кандидатов от «Коммунистов России» и КПСС (при наличии кандидатов КПрФ), тогда как на выборах региональных legislatures они встречаются гораздо чаще. Технические кандидаты от «малых» партий представлены гораздо шире, почти повсеместно, но их участие можно считать своеобразным наследием выборов прошлых лет, в то время как на нынешнем этапе серьезного смысла оно не имеет, а призвано разве что улучшать формальную статистику участия. Если же рассматривать историю этой практики, то, вероятно, первым примером стали выборы губернатора Белгородской области в 1995 г.

Губернаторские стратегии, в свою очередь, не претерпели существенной эволюции, будучи нацеленными на переизбрание действующих региональных руководителей. С этим связано частое использование губернаторами практики блокирования своих оппонентов, кооптации оппозиции во власть для предотвращения ее участия в выборах, а также выдвижения спойлеров.

В результате инкубенты на всех этапах демонстрировали высокие показатели эффективности своих кампаний. На третьем этапе поражение случилось только один раз. Но и ранее выборы чаще всего завершались успехом инкубента (показатели рассчитаны нами для тех регионов, где инкубент участвовал в выборах, а в республиках, когда выборы проходили первый раз после введения там института выборного главы, инкубентом считался спикер Верховного Совета). Наиболее трудным для инкубентов стал 1993 г., когда выборы проходили в ряде регионов, где ельцинские назначенцы оказались слабыми и невлиятельными политиками и региональные элиты объединялись вокруг их противников (доля побед инкубентов составила лишь 27%). Проблемным оказался и 1996 г., когда левая оппозиция была на пике своей популярности, а в стране прошла самая крупная серия региональных выборов. В то же время 1991–1992 и 1994–1995 гг. были для инкубентов очень благоприятными. Устойчивое доминирование инкубентов на губернаторских выборах начинается с 1999 г., и с тех пор доля их побед всегда превышает 50%. Связано это было в первую очередь с постепенной отработкой инкубентами технологий управления выборами.

Анализ уровня конкуренции посредством определения эффективного числа кандидатов (по Х. Молинару) показал, что между первыми двумя этапами существенных различий нет (среднее ЭЧК на первом этапе — 1,92; на втором — 1,91), тогда как на третьем этапе губернаторские выборы, напротив, приобрели почти плебисцитарный характер (среднее ЭЧК — 1,15). При этом пиковые показатели ЭЧК были достигнуты к концу правления Б. Ельцина в связи с деконсолидацией элиты (2,34 в 1999 г.), но сохранились и при В. Путине (2,25 в 2001 г.). Однако с самого начала регионы поделились на зоны неконкурентных выборов (куда входили не только республики, но и некоторые

регионы с так называемыми сильными губернаторами, например Хабаровский край) и конкурентные территории с неконсолированными элитами. Некоторые конкурентные регионы сохраняются в этом качестве и на третьем этапе, отличаясь повышенным (по меркам этого этапа) ЭЧК. Однако из структуры конкурентного поля к настоящему времени произошло вымывание контрэлит и ФПГ в связи с редукцией избирательного списка до инкумбента, партий системной оппозиции и технических кандидатов.

Динамика «простой» численности кандидатов, участвовавших в выборах, дополняет этот анализ, но в данном случае надо понимать, что часть кандидатов принимала формальное участие (поэтому ЭЧК точнее отображает динамику ситуации). Среднее число кандидатов на один регион достигло пика в 1998–2004 гг., когда оно составляло в разные годы от 6 до 8 человек на регион. После 2012 г. оно понизилось, и в 2013–15 гг. составляло примерно 5 человек на регион (что соответствовало участию всех парламентских партий и единичных представителей «малых» партий, игравших технические роли). Но показатель последних лет полностью соответствует показателю 1996 г., когда прошли первые «массовые» губернаторские выборы в стране. Наименьшие показатели участия кандидатов на губернаторских выборах были характерны для самых первых лет внедрения процедуры, т.е. 1991–1994 гг.

Таким образом, конкурентная модель выборов на первом и втором этапах характеризовалась наличием двух полюсов кампании, которые олицетворяли инкумбент и представитель оппозиции — левых сил, политической контрэлиты или бизнеса. На третьем этапе, когда консолидация элит произошла, а оппозиция ослабла, есть явный доминирующий игрок. Однако и на первых двух этапах электоральное поле не было сильно фрагментированным: показательно, что среднее ЭЧК немного не дотягивает до двух единиц. Стоит также подчеркнуть, что абсолютное большинство губернаторских кампаний заканчивалось уже в первом туре во все годы выборов (с поправкой на то, что в некоторых регионах в 1990-х гг. второй тур не был предусмотрен). Причем доля побед в первом туре оказалась наиболее низкой уже при В. Путине, на первом сроке его правления, когда, как мы уже отмечали, в регионах сформировались условия для острой внутриэлитной конкуренции, а «Единая Россия» еще не смогла нейтрализовать этот процесс. Эта доля лишь немного превышала половину в 2001 и 2004 гг. При Б. Ельцине доля «двухтуровых» кампаний достигала пика в 1993 г., оказавшемся самым неудачным для инкумбентов за всю историю губернаторских кампаний. Но, разумеется, третий период отличается принципиальным образом, и второй тур был отмечен на этих выборах только один раз, приведя к поражению инкумбента.

Стратегии оппозиционных партий по мере снижения их влияния эволюционировали от «врастания во власть снизу» посредством участия в конку-

рентных кампаниях (позиция КППФ середины 1990-х гг.) до торга с властями по поводу включения в избирательные списки, а также кооптации на властные должности [Gel'man, Ross, 2010]. В то же время ставка на мобилизацию протестного электората осталась важнейшей стратегией системной оппозиции и не исключала электоральный успех даже в условиях выборов 2015 г. (КППФ в Иркутской области).

Существенные различия между изучаемыми периодами заключаются в том, что на первом этапе губернаторы имели больше самостоятельности при реализации стратегий, нацеленных на подавление конкуренции. Но характерной была и множественность акторов, которые принимали участие в формировании конкурентного поля в регионах с неконсолидированной элитой, а также использовали манипулятивные технологии, на которые не было монополии. В итоге предвыборная конкуренция могла превращаться в своеобразный «конфликт манипуляторов». Например, выдвижение спойлеров могло стать технологией, используемой во вред инкумбенту (тот же пример губернаторского «двойника» в Брянской области в 2000 г.). Подобные ситуации стали возможными в нулевые годы, когда внутриэлитные конфликты в регионах достигли пика.

Второй период характеризуется усилением вмешательства федерального центра, направленного на частичную ротацию губернаторского корпуса и в этой связи — на более жесткое управление селекцией кандидатов (вплоть до недопуска на выборы инкумбентов, как, например, в Курской области в 2000 г. и в той же Брянской области перед вторым туром в 2004 г.). Третий период отличается стремлением центра полностью определять правила игры в процессе селекции кандидатов, но при этом по-прежнему проявляется частичное несовпадение стратегий федерального центра и губернаторского корпуса. Это несовпадение выражается в стремлении федерального центра повысить публичную эффективность губернаторского корпуса, что является одним из ключевых элементов укрепления персоналистского режима (задача состоит в том, чтобы перераспределить часть ответственности на региональный уровень и при этом снизить протестные настроения за счет проведения успешных публичных кампаний действующих губернаторов). В то же время губернаторы придерживаются своей традиционной стратегии подавления конкуренции. В итоге возникают случаи, когда центр намеренно настаивает на повышении уровня конкуренции на губернаторских выборах, прежде всего через участие всех партий парламентской оппозиции. Кейс Омской области 2015 г. показал, что центр может настоять и на регистрации достаточно сильного оппозиционного кандидата от КППФ. Тем самым вопрос о степени конкурентности становится предметом торга между Кремлем и губернаторами, а также функцией привилегированного положения отдель-

ных региональных руководителей, которым позволяют избежать конкуренции.

Одной из важнейших тенденций третьего этапа стало коренное изменение партийной структуры в составе участников губернаторских кампаний. В отсутствие регламентации на первом и втором этапах партийная составляющая была очень слабой. Это соответствовало и реальному уровню развития института партий в стране (к тому же в отсутствие мощной «партии власти»), и широкому распространению технологии дистанцирования сильных кандидатов от партий, принадлежность к которым могла ограничить электоральную базу. По нашим подсчетам, доля самовыдвиженцев на выборах 1991–2005 гг. во все годы не опускалась ниже 50%. В некоторые годы она приближалась к 80% (в 1998 и 2000 гг.). Любопытно, что в 2004–2005 гг., как раз перед отменой выборов, данный показатель составил максимальные 81%, хотя в то время уже была создана «Единая Россия». Введение с 2012 г. обязательного требования по выдвижению кандидатов только от политических партий, действующего почти во всех регионах, «перевернуло» картину, и теперь лишь в считанных регионах единичные кандидаты идут не от партий. Причем, как правило, это повторение старой технологии дистанцирования инкубентов от партий: ей, в частности, воспользовался в Москве С. Собянин.

В целом исследование демонстрирует значительную преемственность практик региональных выборов в постсоветской России, но при снижении уровня и изменении элитной и партийной структуры электоральной конкуренции на последнем этапе, характеризующемся более жесткой селекцией кандидатов и внедрением федеральными властями новых правил игры для партий и губернаторского корпуса.

Источники

Gel'man V., Ross C. (eds). The politics of sub-national authoritarianism in Russia. Farnham: Ashgate, 2010.

Levitsky S., Way L. Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War. N.Y.: Cambridge University Press, 2010.

Smyth R. Candidate strategies and electoral competition in the Russian Federation: Democracy without foundation. N.Y.: Cambridge University Press, 2006.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ
ПРОЦЕССЫ.
СПЕЦИАЛЬНАЯ
СЕКЦИЯ
С ПРЕДСТАВЛЕНИЕМ
НАУЧНЫХ
РЕЗУЛЬТАТОВ
НИУ ВШЭ

Д. Б. Ефимов

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

УСПЕШНАЯ ДИКТАТУРА: ИНДИКАТОРЫ И ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ

Введение

25 лет назад Фрэнсис Фукуяма провозгласил «конец истории» и всемирное торжество политического режима либеральной демократии. Но адекватны ли такие настроения с позиций сегодняшнего дня? Многие из государств мира и поныне в качестве политического режима представляют собой недемократии — различные разновидности авторитарных и тоталитарных режимов. Укрепление старых и появление новых недемократических режимов ставит перед политической наукой новые вызовы: требуется описать и объяснить удивительную выживаемость и даже во многих случаях успешность диктатур.

Но может ли быть успешен недемократический политический режим, иными словами, режим, обеспечивающий концентрацию власти и ее фактическую неподконтрольность мнениям, позиции и решениям граждан? Есть хрестоматийный пример Сингапура, но есть и эффективно удерживающий власть режим династии Кимов в КНДР. И то, и другое можно считать успешностью в том или ином контексте. Вместе с тем есть Пол Пот или Ж.-Б. Бокасса, не сумевшие ни удержать власть, ни обеспечить рост материального достатка населения своих стран.

Что обуславливает эти успехи и эти неудачи, как их можно измерить? Какие сочетания этой успешности могут быть в реальности? И наконец от чего зависит успешность действий недемократического режима в той или иной сфере?

В вышеобозначенном и заключается проблема данного исследования. Успешны далеко не все недемократические политические режимы, а успешные успешны очень по-разному, и этот факт требует возможно более полного исследования различных индикаторов успешности диктатур, их сочетаемости друг с другом, а также факторов, их определяющих.

Данное исследование выполнено в рамках исследовательской парадигмы неоинституционализма рационального выбора: изучается роль различного институционального дизайна в продуцировании той или иной степени успешности существующего политического режима. Методологически для составления, вычисления и агрегирования индикаторов успешности недемократи-

ческих режимов используются методы многомерной статистики (метод главных компонент, анализ латентных характеристик, кластерный анализ), а для тестирования гипотез о факторах, влияющих на данные показатели успешности, — методы эконометрики (регрессионный анализ).

Работа устроена следующим образом. В первом разделе рассматриваются существующие исследования недемократических режимов, в том числе в контексте их успешности и эффективности; во втором описаны способы построения индикаторов успешности недемократических режимов; в третьем выдвигаются и тестируются гипотезы о внешних и внутренних факторах успешности недемократического правления; в последнем разделе формулируются выводы.

Обзор литературы

Понимание механизмов функционирования недемократических политических режимов и исследовательский фокус в этой сфере значительно изменялись в ходе развития политической и — чуть ранее — юридической науки. Можно выделить четыре крупных этапа в развитии этих исследований: межвоенный (1920—1940-е гг.), тоталитарный (1940—1960-е гг.), структурный (1970—1980-е гг.) и новейший (с конца 1990-х до наших дней).

Сама проблема изучения диктатуры как режимного явления возникает в политической науке приблизительно в момент начала первой волны отката от демократизации в середине 1920-х гг. Отказ от демократии или ужесточение уже существовавших недемократических режимов во многих странах Европы к середине 1930-х гг. стали главными исследовательскими вопросами для ученых, рассматривавших режимные изменения в мире. Исследования той эпохи в большинстве своем методологически относятся к жанру case-study: рассматриваются определенная страна и логика ее режимных изменений, то, что сделало ее политический режим недемократическим. С точки зрения исследовательской парадигмы это чаще всего классический или исторический институционализм — рассмотрение формально-легальных и исторически сложившихся оснований для установления авторитарного правления, либо, как, например, в относящейся к этому же этапу работе Д. Херца [Herz, 1952], рассмотрение механизмов и процедур передачи власти в диктатурах, а также того, насколько этот процесс может быть подконтролен формально-правовым основаниям или ограничивающим власть лидеров диктатуры коллегиальным органам. В качестве других примеров исследований этой волны можно назвать монографии Дианы Спирмен «The Modern Dictatorship» [Spearman, 1939] и Гая Стэнтона «Dictatorship in the Modern World» [Stanton et al., 1935]. Эта исследовательская парадигма была основной до 1950-х гг.

Вслед за этим основное влияние в данном исследовательском вопросе приобретает тоталитарная историческая и политологическая школа, в числе известных представителей которой — Ханна Арендт, Карл Фридрих, Збигнев Бжезинский [Friedrich, Brzezinski, 1965] и др. Происходит осмысление опыта гитлеровской Германии и отличия ее, а также сталинского Советского Союза и некоторых других режимов, названных тоталитарными, от менее жестких диктатур Европы и Латинской Америки. В фокусе тоталитарной школы — именно новая, появившаяся в межвоенный период разновидность диктатур — тоталитарная, а также подробное рассмотрение социально-психологических особенностей и причин появления такого политического режима в затронутых ими странах — Германии, СССР, Италии, Китае. Эта исследовательская парадигма оставалась господствующей в мировых исследованиях недемократий вплоть до начала политики «разрядки» в отношениях СССР и США в начале 1970-х гг.

В это время начинается новый этап исследований политических режимов, в рамках которого уделяется большое внимание в том числе и недемократическим их разновидностям. В отличие от предыдущего этапа в фокус внимания исследователей попадают не только тоталитарные режимы советского (а также уже канувшего в небытие гитлеровского) лагеря, но и большое количество авторитарных режимов различных типов на всех континентах. К этой парадигме относятся такие исследователи, как С. Хантингтон [Huntington, 1957], О’Доннелл [O’Donnell, 1979], С. Файнер [Finer, 2002], Э. Нордлингер [Nordlinger, 1977] и др. Их подходы, которые условно можно в целом назвать структурными, подразумевают в качестве главных факторов, объясняющих установление и ход развития недемократических политических режимов, различные структурные характеристики предшествующего социального, политического и экономического развития данной страны. Эта исследовательская парадигма оставалась господствующей до конца 1980-х — начала 1990-х гг.

Наконец наиболее современный, четвертый, этап исследований недемократических политических режимов начался в 1990-х гг. и продолжается по сегодняшний день. Частично его истоки были сходны с истоками первого периода: как и после Первой мировой войны, после завершения холодной войны в мире среди некоторых политологов, политиков и публицистов были преувеличенные ожидания относительно распространения демократических режимов. К середине — концу 1990-х гг., как и семью десятилетиями ранее, стало ясно, что авторитарные и тоталитарные режимы сохраняются и укрепляются (а в некоторых случаях и возвращаются там, где на некоторое время установилась демократия) и необходимо продолжение исследований механизмов их функционирования. Здесь стоит упомянуть статьи Рональда Вайнтроба [Wintrob, 1990] и Барбары Геддес [Geddes, 1999], концепты «соревновательного автори-

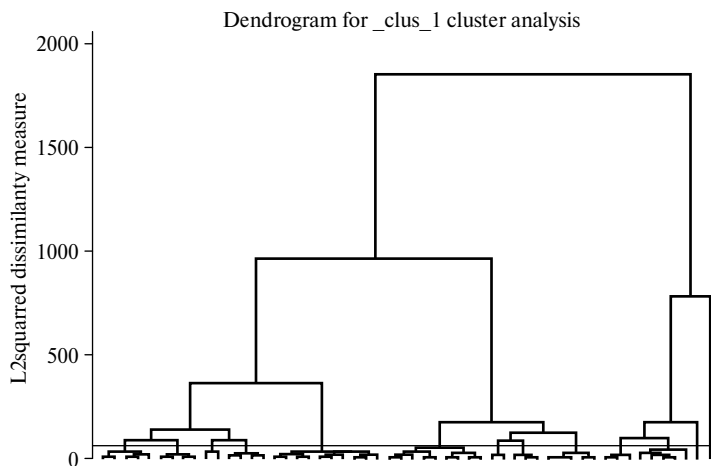
таризма» [Levitsky, Way, 2002] и др. Основным исследовательским вопросом и целью новой волны стало в отличие от ее предшественников не выяснение причин появления авторитарных режимов, а идентификация тех стратегий, которые позволяют диктатурам удерживаться у власти.

Рассмотрим также понятие успешности диктаторов и ее положение в существующих политологических исследованиях. Прежде всего под этим понимают, во-первых, степень успешности в политическом выживании (political survival) автократов [Gandhi, Przeworski, 2007] и, кроме того, минимизацию издержек, которые приходится затрачивать на обеспечение этого выживания, в том числе и в виде зримого отсутствия серьезных внутригражданских конфликтов в обществе. Также под успешностью понимают темпы и степень роста экономики страны. Другое понимание — социальное — предполагает обеспечение авторитарным режимом того или иного уровня социального обеспечения (social performance), здравоохранения и образования граждан страны [McGuire, 2013]. Наконец под внешнеполитической успешностью можно понимать в данном случае включенность в мировые политические процессы, неподверженность международному давлению, в том числе в виде международных санкций, способность, в том числе и активными методами, защищать свои интересы [Weeks, 2012]. Существует также институциональная успешность, соответствующая понятию «good governance» и своду показателей World Governance Indicators Всемирного Банка [Charron, Lapuente, 2010].

Индикаторы успешности недемократических режимов

В данном разделе предлагаются различные индикаторы успешности авторитарных режимов, меры по снижению их размерности, а также попытки классификации. Здесь и далее в качестве наблюдений, на уровне которых ведется анализ, выступают 280 недемократических режимов, существовавших в мире с 1946 по 2010 г., согласно базе данных, составленной под руководством Барбары Геддес в последние несколько лет. Составлены индикаторы внутриполитической, экономической, социальной и внешнеполитической успешности, данные по ним кластеризованы (см. рисунок).

Сформированные индикаторы и построенная по ним классификация успешности диктатур последних 70 лет позволяют убедиться в том, что паттерны этой успешности могут быть очень различными. Политическая, экономическая, социальная успешность, успешность в области внешней политики существенным образом различаются у разных режимов, но тем не менее довольно сильно друг с другом связаны, к примеру, социальная и экономическая



Кластеризация режимов по различным показателям успешности

успешность, в меньшей степени с ними связана политическая, а особняком стоит успешность в области внешней политики. Выделенные 13 кластеров сочетаний этой успешности можно разделить на три большие группы — наиболее успешных, промежуточных и наиболее провальных. В первой группе наиболее видными представителями являются Китай, Оман, несколько арабских стран. Во второй группе также сосредоточено довольно большое число политических режимов, в том числе Советский Союз и современная Россия. Наконец в третьей группе тон задают множество африканских, латиноамериканских и азиатских недолговечных диктатур.

Факторы успешности недемократических режимов

Итак, что же влияет на ту или иную степень успешности недемократических режимов? В данном разделе представлен перечень факторов, которые могут оказывать влияние на успешность тех или иных аспектов политики диктатур, после чего эти гипотезы проверены в рамках эмпирических регрессионных моделей (см. таблицу).

Статистический регрессионный анализ имеющихся данных по авторитарным режимам в мире за 1946–2010 гг. показывает, что для успешности авторитарного режима важны совершенно различные факторы: объем селектора, режимные характеристики, горизонт планирования лидеров страны, скорость их сменяемости.

Регрессионные модели успешности недемократических режимов

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Полит.	Экон.	Соц.	Внеш.	Потенц.	Инт.
Селекторат	1,596	0,303	0,266	0,394	0,370	1,034
	(3,31)	(0,61)	(0,50)	(0,81)	(0,58)	(1,70)
Парт.	-0,895	-0,622	-0,316	0,352	0,320	-0,556
	(-3,53)	(-2,38)	(-1,12)	(1,38)	(0,96)	(-1,73)
Перс.	-1,129	-0,789	-0,798	0,118	0,00502	-1,054
	(-4,38)	(-2,98)	(-2,80)	(0,46)	(0,01)	(-3,23)
Воен.	-1,129	-0,762	-0,642	0,189	0,184	-0,914
	(-4,25)	(-2,79)	(-2,19)	(0,71)	(0,53)	(-2,72)
PolityIV	-0,0560	-0,0240	-0,0138	-0,0145	-0,0452	-0,0532
	(-2,18)	(-0,91)	(-0,49)	(-0,56)	(-1,34)	(-1,64)
Гориз.	-2,120	-3,415	-5,968	-2,049	-1,829	-5,714
	(-2,37)	(-3,72)	(-6,05)	(-2,28)	(-1,56)	(-5,06)
Несменяемость	0,0661	0,0420	0,0819	0,00308	0,0136	0,0797
	(6,07)	(3,75)	(6,81)	(0,28)	(0,95)	(5,79)
Америка	0,195	0,0652	0,326	0,372	0,0536	0,342
	(1,16)	(0,38)	(1,76)	(2,20)	(0,24)	(1,61)
Азия	-0,375	0,223	0,637	0,734	0,445	0,533
	(-2,57)	(1,49)	(3,95)	(5,00)	(2,32)	(2,89)
Европа	0,176	-0,261	1,129	1,222	-0,429	0,588
	(0,62)	(-0,89)	(3,57)	(4,25)	(-1,14)	(1,63)
_cons	0,327	0,669	0,443	-0,470	-0,361	0,379
	(0,77)	(1,53)	(0,94)	(-1,10)	(-0,65)	(0,71)
<i>N</i>	277	277	277	277	277	277
<i>R</i> ²	0,377	0,275	0,531	0,221	0,088	0,458
AIC	768,8	784,1	824,2	771,6	920,1	898,7

Стоит сказать, что в трех моментах результаты расходятся с данными предыдущих исследований. Во-первых, это отрицательное влияние гибридности режима на его политическую успешность. На это, впрочем, мог повлиять способ операционализации гибридности через индекс PolityIV — его можно считать не только «гибридностью», но и «несовершенством авторитарных практик», что уже само по себе продуцирует политическую нестабильность и, как следствие, уход от внутривнутриполитической успешности. Во-вторых, интересной и идущей против первоначальных гипотез находкой стало то, что в противовес нескольким современным исследованиям, указывающим на положительную роль смены лидеров в продуцировании экономического роста, анализ, проведенный в данной работе, показал, что средняя продолжительность

правления лидеров в диктатуре может оказывать довольно сильное положительное влияние в том числе и на экономические показатели страны. И наконец довольно интересно выглядят очень значительная вариация доли объясненной дисперсии в разных регрессионных моделях и тот факт, что аккумуляция национального потенциала вообще не объясняется выдвинутыми исследовательскими моделями. Причиной этого может являться одна из двух вещей — либо выделенные рационально-институциональные факторы были выбраны для этой модели неверно, либо логику развития национального потенциала невозможно объяснить в рамках рационально-институциональной парадигмы вообще.

Выводы

Анализ литературы позволил выявить основные этапы становления существующей ныне школы изучения недемократических политических режимов. Исследования в этой сфере, пройдя за столетие путь от case-studies до кросс-национальных сравнений и теоретико-игровых моделей, на сегодняшний день стараются понять логику действий диктаторов, логику существования самого политического режима диктатуры, а не только его возникновения.

Сформированные индикаторы и построенная по ним классификация успешности диктатур последних 70 лет позволяют убедиться в том, что паттерны этой успешности могут быть очень различными. Политическая, экономическая, социальная успешность, успешность в области внешней политики и накопления национального потенциала существенным образом различаются у разных режимов, но тем не менее довольно сильно друг с другом связаны, к примеру социальная и экономическая успешность, в меньшей степени с ними связана политическая, а особняком стоят успешность в области внешней политики и накопления национального потенциала. Выделенные 13 кластеров сочетаний этой успешности можно разделить на три большие группы — наиболее успешные, промежуточные и наиболее провальные.

Статистический регрессионный анализ имеющихся данных по авторитарным режимам в мире за 1946–2010 гг. показывает, что для успешности авторитарного режима важны совершенно различные факторы: объем селектора, режимные характеристики, горизонт планирования лидеров страны, скорость их сменяемости. Интересной и идущей против первоначальных гипотез находкой стало то, что в противовес нескольким современным исследованиям, указывающим на положительную роль смены лидеров в продуцировании экономического роста, анализ, проведенный в данной работе, показал, что средняя продолжительность правления лидеров в диктатуре может

оказывать довольно сильное положительное влияние в том числе и на экономические показатели страны.

Исследование может быть продолжено с использованием иных данных или новых методов (QCA), обеспечивающих проверку робастности полученных результатов.

Источники

Ефимов Д.Б. Государственные перевороты в современном мире: причины, факторы и модели // Российская политическая наука: истоки, традиции и перспективы: матер. Всерос. науч. конф. Москва, 21–22 ноября 2014 г. [Электронное издание]. М.: РИЦ МГГУ им. М.А. Шолохова, 2014. С. 167–169.

Besley T., Kudamatsu M. Making autocracy work. L.: London School of Economics and Political Science; Suntory: Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, 2007.

Bueno de Mesquita B., Smith A., Siverson R., Morrow J. The logic of political survival. L.: Cambridge, 2003.

Charron N., Lapuente V. Does democracy produce quality of government? // European Journal of Political Research. 2010. Vol. 49. No. 4. P. 443–470.

Cheibub J., Gandhi J., Vreeland J. Democracy and dictatorship revisited // Public Choice. 2010. Vol. 143. No. 1–2. P. 67–101. URL: <https://uofi.box.com/shared/static/d27425539c9d662a7041.xls>.

Finer S.E. The man on horseback: The role of the military in politics. Transaction Publishers, 2002.

Ford G.S. Dictatorship in the Modern World. L.: Oxford University Press, 1935.

Freedom House. Global country status overview, FIW 1973–2015. URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/Global_Country_Status_Overview_1973-2015.pdf.

Gandhi J., Przeworski A. Authoritarian institutions and the survival of autocrats // Comparative Political Studies. 2007. Vol. 40. No. 11. P. 1279–1301.

Geddes B. What do we know about democratization after twenty years? // Annual Review of Political Science. 1999. Vol. 2. No. 1. P. 115–144.

Herz J.H. The problem of successorship in dictatorial regimes: A study in comparative law and institutions // Journal of Politics. 1952. Vol. 14. No. 1. P. 19–40.

Huntington S.P. The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations. Harvard University Press, 1957. Vol. 514.

Jones B.F., Olken B.A. Do leaders matter? National leadership and growth since World War II // Quarterly Journal of Economics. 2005. No. 120 (3). P. 835–864.

Levitsky S., Way L. The rise of competitive authoritarianism // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13. No. 2. P. 51–65.

McGuire J.W. Political regime and social performance // Contemporary Politics. 2013. Vol. 19. No. 1. P. 55–75.

Nordlinger E.A. Soldiers in politics: Military coups and governments. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1977.

O'Donnell G. Tensions in the bureaucratic-authoritarian state and the question of democracy // *The New Authoritarianism in Latin America* / ed. by D. Collier. Princeton University Press, 1979. P. 285–318.

Polity IV Project, Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2013. URL: <http://www.systemicpeace.org/inscr/p4v2013.xls>.

Spearman D. Modern dictatorship. L.: Cape, 1939.

Weeks J.L. Strongmen and straw men: Authoritarian regimes and the initiation of international conflict // *American Political Science Review*. 2012. Vol. 106. Iss. 2. P. 326–347.

К.А. Луцишина

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ В ПОСТКОММУ- НИСТИЧЕСКОМ ТРАНЗИТЕ: РОЛЬ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНЦИИ

Введение

Демократизация, т.е. движение от авторитарного политического режима в сторону демократии, что и считается транзитом, предполагает не только политические изменения, но и преобразования в других сферах общественной жизни: социальной, духовной и особенно в экономической. В процессе транзита в обществе происходит расширение экономических прав граждан, социальных групп, классов (акторов политического процесса). Сложные процессы протекают в политической элите, меняется ее состав. Та часть прежней политической элиты, которая сумела приспособиться и адаптироваться к новым условиям, получает наибольшую выгоду, например комсомольские лидеры или красные директора в СССР, ставшие олигархами. Экономическая активность новых элит может как способствовать развитию отдельных секторов экономики и регионов страны, так и стимулировать экономический рост государства в целом. Чтобы экономические возможности новых элит были реализованы, необходимо проводить либеральные экономические реформы, уменьшающие значимость государства в экономике, с целью обеспечения положительного экономического роста. При этом возникает ряд вопросов. Чем предопределяется успех подобных реформ? Что чем обуславливается: экономические реформы политическими трансформациями или наоборот? Как в период транзита в процессе экономических реформ меняется структура политической элиты? Какие изменения в политической элите будут способствовать транзиту и достижению экономического роста?

Вопрос о факторах достижения экономического роста в период транзита нашел определенное отражение в научной литературе [Aslund, 1996; Bernhard,

Karakoç, 2011; Bresser-Pereira, Maravall, 1994; Roland, 2002]. Однако в большинстве исследований рассматриваются такие стороны либеральных экономических реформ, как их типология, основные этапы проведения и связь реформ с экономическим ростом. Процесс экономического развития в посткоммунистических странах изучен не в полном объеме. Прогнозы об успехах модернизации в посткоммунистическом транзите, выдвинутые в научных исследованиях 1990-х гг., не полностью оправдали себя во многом из-за отсутствия целостного представления о факторах достижения экономического роста, причинно-следственных связях между политической конкуренцией и либеральными экономическими реформами в посткоммунистических странах. Современное экономическое положение государств, входящих в посткоммунистическое пространство, стало результатом путей развития, заложенных в период падения коммунистических режимов. В связи с этим нужно четко представлять стадии и характер экономического развития государств в посткоммунистический период. Это поможет осознать природу экономических трудностей сегодня и найти оптимальные пути решения этих вопросов.

Таким образом, проблема нашего исследования заключается в необходимости определить характер и степень влияния политической конкуренции на экономический рост в условиях посткоммунистического транзита.

В исследовании проверяются следующие гипотезы:

- 1) либеральные экономические реформы способствуют росту политической конкуренции;
- 2) политическая конкуренция оказывает положительное влияние на экономический рост в посткоммунистических государствах.

Исследование базируется на понятийном «треугольнике»: экономические реформы — политическая конкуренция — экономический рост. Медиационный анализ позволяет в полной мере, учитывая логические связи между переменными, определить удельный вес политической конкуренции в процессе экономических реформ и степень ее влияния на экономический рост.

В анализ включены данные 26 стран посткоммунистического пространства за 1989–1999 гг. Выбор временного промежутка обусловлен особенностями экономического развития посткоммунистического региона, а также уже имеющимися научными исследованиями, посвященными аналогичной проблематике.

Описание проблемного поля исследования

Решение о проведении либеральных экономических реформ в посткоммунистических странах принималось новыми (как по структуре, так и по со-

ставу) органами государственной власти, вследствие чего происходит перераспределение экономических ресурсов между элитными группами. Экономическое развитие предполагает получение элитами возможностей распоряжаться экономическими ресурсами с целью их дальнейшего приумножения и максимизации прибыли. Экономические реформы предоставляют ряд новых возможностей различным группам интересов. В некоторых государствах, например в странах Восточной Европы, экономические трансформации дают толчок для развития конкуренции в политической элите. Следовательно, начинается борьба выигрывающих от реформ и проигрывающих (согласно терминологии Дж. Хелмана) за доступ к процессу распределения экономических ресурсов. Обострение конкуренции между группами влияния, представляющими различные секторы экономики, порождает политическую конкуренцию. В других же странах, например в Белоруссии или Казахстане, экономическая модернизация не приводит к политической либерализации. Из этого следует, что характер политической борьбы воздействует на результаты экономических трансформаций.

Процесс проведения экономических реформ порождает формирование двух группировок в политической элите: тех, кто выигрывает и получает максимальную прибыль, если реформы реализуются, и тех, у кого издержки не окупаются, кто многое теряет в ходе реформ, т.е. проигрывает. Общепринят анализ экономических реформ с помощью модели J-кривой соотношения выгод и издержек от реформ (когда ожидаемыми результатами реформ являются сначала наступление кратковременного кризиса в экономике, а только затем экономический рост) [Przeworski, 1991]. Согласно этой концепции инициаторам и проводникам реформ необходимо ограничивать деятельность проигрывающих, превращающихся в противников реформ. Однако в контексте посткоммунистического транзита работает иная логика. Мы в рамках подхода Дж. Хелмана полагаем, что ограничивать стоит действия тех, кто получает прибыль от реформ [Hellman, 1998].

Следовательно, успешное проведение экономических реформ требует создания ограничений для реализации требований акторов, выигрывающих в краткосрочном периоде. Расширение политических свобод может сдерживать их стремления. Нельзя обойтись без такого ограничительного механизма, как увеличение спектра политических сил, вовлеченных в процесс принятия решений. Это послужит причиной перераспределения влияния в политической элите, процесс завершится формированием группы новых влиятельных акторов. Привлечение в процесс принятия решений новых субъектов снизит вероятность реализации политики сохранения равновесия частичных реформ. Конкуренция в политической элите способствует сохранению непрерывности процесса экономических трансформаций.

Действуя в логике исследований Ж. Роланда, согласно которым экономические реформы начинают свое действие только при наличии возможности политического противостояния, мы полагаем, что состав сформировавшейся в новых условиях политической элиты определяет результаты либеральных экономических трансформаций [Roland, 2002]. Политическая конкуренция становится одним из ключевых факторов влияния на успех модернизации экономики. Если имеет место поляризация в элите, то это будет способствовать успешному проведению либеральных экономических реформ и росту экономических показателей. Подобная тенденция в период транзита наблюдалась в таких странах, как Словакия, Чехия, Венгрия, Польша. При этом сами реформы, скорее всего, не будут реализовываться поспешно, что соответствует интересам элиты.

Данное исследование, как мы полагаем, дополнит результаты, полученные Т. Фраем в статье «Опасности поляризации: экономические показатели в посткоммунистическом мире» [Frue, 2002]. Т. Фрай показывает, что конкуренция в элите негативно сказывается на экономическом росте. Однако мы планируем уточнить характер этого влияния путем объединения в единой аналитической конструкции экономических реформ, политической конкуренции и желаемого результата этих реформ — экономического роста, предполагая наличие положительного эффекта от роста конкуренции в политической элите.

Методы и эмпирические результаты

Поставленную задачу можно решить с помощью медиационного анализа, где в качестве медиатора будет политическая конкуренция. Цель данного анализа — разложение существующего каузального механизма между предиктором и зависимой переменной на косвенное влияние, которое описывается с помощью медиатора, и наличие прямой связи между зависимой и независимой переменными [Imai, 2011].

Построение модели множественной регрессии с медиатором подразумевает отсутствие ошибок измерения переменной, используемой в качестве медиатора, т.е. политической конкуренции. В данной работе для количественной оценки политической конкуренции мы используем индекс фракционализации, который отражает вероятность того, что два произвольно выбранных депутата из законодательного органа будут представителями разных политических партий, и часто используется в научных исследованиях для оценки политической конкуренции [Alesina, 2003]. Однако данные индекса фракционализации имеют большое количество пропусков, отсутствует почти половина наблюдений. Игнорировать эту проблему не представляется возможным, по-

сколькo погрешности измерения вызывают смещение результатов моделирования, следовательно, такие модели неприменимы для прогнозирования.

Для решения возникшей проблемы и дальнейшей реализации медиационного анализа мы воспользовались широко используемым методом работы с данными с пропусками с целью сокращения ошибок измерения — множественной импутацией. Однако цель данного механизма состоит не в поиске «истинного» пропущенного значения, которое мы должны были наблюдать, а в использовании импутации для получения наилучших оценок параметров модели [Blackwell, Honaker, 2015].

В нашем исследовании после проведения процедуры импутации получено 10 массивов данных, каждый из которых был создан с помощью постепенного заполнения пропусков случайными значениями из распределений данных (см. таблицу).

Для каждой цепи было применено 1500 итераций. Однако в процессе реализации множественной импутации в связи с обнаружением гетероскедастичности у ряда переменных был изменен импутационный метод с байесовской апостериорной вероятности (ppd) на непараметрический метод предсказательного мэтчинга средних значений (pmm).

На каждом из 10 полученных массивов был проведен медиационный анализ с последующей проверкой значимости медиатора критерием Собе-ля — Гудмана. Завершающим этапом работы стал расчет с использованием данных всех 10 массивов обобщающей точечной оценки параметров и обобщающей стандартной ошибки (модель 11).

В таблице представлены результаты построения моделей оценки эффекта экономических реформ на экономический рост с добавлением медиатора — политической конкуренции. Несмотря на отсутствие однозначного ответа на вопрос о величине медиационного эффекта политической конкуренции на экономический рост в посткоммунистическом транзите, полученные эмпирические результаты в определенной мере подтверждают сформулированную гипотезу. Большинство регрессионных моделей выявляют положительный медиационный эффект политической конкуренции. Наблюдаемые расхождения в оценках эффекта, очевидно, обусловлены множеством пропусков в данных и стохастической природой метода множественной импутации.

Выводы

В результате мы пришли к следующим выводам.

1. Проведение политики экономических преобразований способствует росту конкурентности среди политических элит.

Эффект воздействия экономических реформ и политической конкуренции на рост ВВП на душу населения

Переменные	Модель										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Экономические реформы	5,73 ^{***} (1,13)	5,10 ^{***} (1,15)	5,72 ^{***} (1,14)	3,80 ^{***} (1,12)	6,70 ^{***} (1,29)	3,35 ^{**} (1,19)	4,05 ^{***} (1,13)	4,13 ^{***} (1,22)	4,74 ^{***} (1,20)	4,87 ^{***} (1,30)	4,81 ^{**} (1,60)
Политическая конкуренция	7,16 ^{**} (2,49)	-1,08 (2,49)	7,09 ^{***} (2,52)	9,08 ^{***} (2,41)	6,02 [*] (3,01)	1,77 (2,67)	5,79 [*] (2,54)	1,86 (2,73)	10,94 ^{***} (2,61)	5,70 (2,98)	5,41 (4,63)
Партийная сила	-0,17 [*] (0,07)	-0,17 [*] (0,08)	-0,07 (0,07)	-0,05 (0,07)	-0,12 (0,08)	-0,15 [*] (0,07)	-0,09 (0,07)	-0,10 (0,08)	-0,12 (0,07)	-0,02 (0,08)	-0,11 (0,09)
Инфляция	0,11 (0,002)	-0,33 ^{**} (0,11)	-0,24 [*] (0,10)	0,21 [*] (0,09)	0,10 (0,12)	-0,29 ^{**} (0,10)	0,01 (0,07)	-0,003 (0,12)	-0,00 (0,00)	0,20 (0,12)	0,15 (0,09)
Экономическая конкуренция	-3,55 [*] (1,46)	-3,18 [*] (1,51)	-3,63 [*] (1,46)	-2,51 (1,43)	-3,35 [*] (1,64)	-2,16 (1,51)	-1,32 (1,43)	-4,75 ^{***} (1,58)	-3,95 [*] (1,54)	-3,19 (1,63)	-3,16 (1,82)
Свобода торговли	0,40 (1,10)	0,83 (1,14)	-0,69 (1,10)	1,37 (1,09)	0,06 (1,25)	0,92 (1,16)	1,52 (1,10)	1,62 (1,20)	0,68 (1,20)	-0,09 (1,26)	0,66 (1,40)
Демократический режим	-12,80 ^{***} (2,35)	-11,40 ^{***} (2,35)	-8,53 ^{***} (2,43)	-7,95 ^{***} (2,10)	-8,21 ^{**} (2,57)	-8,56 ^{***} (1,98)	-9,30 ^{***} (2,51)	-10,73 ^{***} (2,37)	-14,37 ^{***} (2,60)	-7,96 ^{**} (2,75)	-9,94 ^{**} (3,37)
Персоналистский режим	-11,95 ^{***} (2,32)	-11,67 ^{***} (2,36)	-9,29 ^{***} (2,28)	-6,45 ^{***} (2,18)	-8,51 ^{***} (2,39)	-9,29 ^{***} (2,00)	-7,70 ^{**} (2,41)	-9,33 ^{***} (2,40)	-13,56 ^{***} (2,53)	-8,32 ^{**} (2,53)	-9,57 ^{**} (3,37)
Партийный режим	-0,27 (2,35)	-2,27 (2,69)	-2,76 ^{**} (2,43)	-1,39 (2,52)	0,22 (2,83)	-1,15 (2,40)	-1,68 (2,60)	-4,93 (2,74)	-6,05 [*] (2,84)	-9,43 ^{**} (2,95)	-3,44 (4,38)
Военное положение	17,75 ^{***} (3,65)	20,92 (3,22)	10,98 ^{***} (2,39)	4,49 (2,64)	9,25 ^{**} (3,28)	7,87 ^{**} (2,78)	13,59 ^{***} (3,39)	11,15 ^{***} (3,30)	3,97 (2,74)	12,20 ^{***} (3,07)	11,17 (6,36)
Иностранная оккупация	12,93 ^{***} (2,90)	10,71 (2,78)	23,72 ^{***} (2,60)	9,99 ^{***} (2,36)	16,25 ^{***} (3,04)	8,89 ^{**} (2,97)	11,88 ^{***} (2,73)	4,11 (3,01)	2,05 (2,58)	15,74 ^{***} (3,53)	11,58 (7,08)
Партийно-персоналистский режим	-3,55 (2,73)	-1,33 (2,33)	-2,68 (2,17)	1,75 (2,19)	1,20 (2,53)	-2,18 (2,15)	0,23 (2,54)	-2,91 (2,50)	-0,86 (2,39)	-4,81 (2,64)	-1,50 (3,27)
Временный режим	-6,28 (3,38)	1,77 (2,76)	-4,26 (2,88)	-1,93 (2,76)	-0,13 (3,09)	11,13 ^{***} (2,91)	2,87 (3,28)	3,88 (3,21)	7,74 ^{**} (2,83)	-4,11 (3,42)	1,07 (6,54)

Переменные	Модель										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Константа	-4,66 (3,32)	-0,79 (3,00)	-4,30 (3,01)	-10,45 ^{***} (3,40)	-10,48 ^{**} (3,58)	-0,97 (3,36)	-10,68 ^{***} (3,12)	0,67 (3,42)	-1,70 (3,20)	-4,67 (3,36)	-4,82 (5,60)
Число наблюдений	297	297	297	297	297	297	297	297	297	297	297
R^2	0,37	0,35	0,40	0,33	0,29	0,25	0,29	0,22	0,33	0,25	0,31

Примечание. Зависимой переменной во всех моделях является рост ВВП на душу населения. В скобках представлены стандартные ошибки. * — $p < 0,05$; ** — $p < 0,01$; *** — $p < 0,001$.

2. Успех экономических преобразований зависит от степени конкурентоспособности внутри политической сферы, т.е. рост политической конкуренции приводит к увеличению экономического благосостояния государств. Это положение опровергает тезисы А. Пшеворского и его соавторов, которые утверждают наличие негативных последствий для долгосрочного экономического планирования в период демократизации от существования политической конкуренции.

3. Можно говорить о существовании положительного эффекта от политической конкуренции для экономического роста в период экономических трансформаций. В частности, в шести регрессионных моделях из десяти нами был получен статистически значимый эффект от медиатора, и доля влияния медиатора от общего эффекта факторов на экономический рост составляет примерно 44%.

4. Развитие демократических принципов при подавлении конкуренции политических элит приводит к экономическому спаду и неэффективному перераспределению ресурсов.

Таким образом, можно говорить о подтверждении наших гипотез в определенной мере, поскольку на обобщенной модели мы не получили значимый эффект от политической конкуренции на экономический рост, что связано с большой вариацией оценок параметров, полученных на 10 массивах отдельно.

Полученные выводы дополняют теоретическую концепцию Т. Фрая, который одним из первых стал утверждать непосредственно факт наличия направленной связи между политической конкуренцией в элите и экономическим ростом. Проведенный нами медиационный анализ подтверждает существование этой связи, однако в отличие от Т. Фрая мы выявили положительный медиационный эффект политической конкуренции.

Результаты исследования можно использовать для дальнейшего анализа роли политической конкуренции с расширением пространственно-временной выборки, поскольку характер выбранного нами региона и общемировой экономической спад 1990-х гг. во многом обуславливают наличие пропусков в анализируемых данных и оказывают влияние на полученные выводы.

Источники

Alesina A. et al. Fractionalization // Journal of Economic Growth. 2003. Vol. 8. P. 155–194.

Aslund A., Boone P. How to stabilize: Lessons from post-communist countries // Brooking Papers on Economic Activity. 1996. Vol. 16. No. 1. P. 217–313.

Baron R., Kenny A. The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations // *Journal of Personality and Social Psychology*. 1986. Vol. 51. No. 6. P. 1173–1182.

Bernhard M., Karakoç E. Moving West or Going South? Economic transformation and institutionalization in post-communist party systems // *Comparative Politics*. 2011. Vol. 44. No. 1. URL: <http://www.clas.ufl.edu/users/bernhard/content/mwogsprepubweb.pdf>.

Blackwell M., Honaker J., King G. A unified approach to measurement error and missing data: Overview and applications // *Sociological Methods and Research*. 2015. June 30. P. 1–39.

Bresser-Pereira L.C., Maravall J.M., Przeworski A. Economic reforms in new democracies: A social-democratic approach // *Smith W.C., Acuña C.H., Gamarra E. (eds). Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. New Brunswick, USA: Transaction Books, 1994. P. 181–212.

Database of Political Institutions: Changes and Variable Definitions (DPI2012). URL: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20649465~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,0.html>.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). URL: <http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data.html>.

Fish S. The determinants of economic reform in the post-communist world // *East European Politics and Societies*. 1998. Vol. 12. P. 31–78.

Frye T. The perils of polarization: Economic performance in the post-communist world // *World Politics*. 2002. Vol. 54. No. 3. P. 308–337.

Geddes B., Wright J., Frantz E. Autocratic Regimes Code Book. Version 1.2.2014. URL: <http://sites.psu.edu/dictators/wp-content/uploads/sites/12570/2014/06/GWF-Codebook.pdf>.

Hellman J. Winners take all: The politics of partial reform in post-communist transitions // *World Politics*. 1998. Vol. 50. No. 2. P. 203–234.

Imai K., Keele L., Tingley D. Unpacking the black box of causality: Learning about causal mechanisms from experimental and observation studies // *American Political Science Review*. 2011. Vol. 105. No. 4. P. 765–789.

McFaul M. The fourth wave of democracy and dictatorship: Noncooperative transitions in the post-communist world // *World Politics*. 2002. Vol. 54. No. 2. P. 212–244.

Przeworski A., Limongi F. Modernization: Theories and facts // *World Politics*. 1997. Vol. 49. No. 2. P. 155–183.

Roland G. The political economy of transition // *Journal of Economic Perspectives*. 2002. Vol. 16. No. 1. P. 29–50.

Stiglitz J. Whither reforms? Ten years of the transition // *World Bank Annual Bank Conference of Development Economics Keynote Address*. URL: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251814010799/stiglitz.pdf>.

The World Bank. URL: <http://data.worldbank.org/>.

Xu C. The fundamental institutions of China's reforms and development // *Journal of Economic Literature*. 2011. Vol. 49. No. 4. P. 1076–1151.

Е. В. Скопцова

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ: ФОРМАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ

Введение

Одним из ключевых механизмов, влияющих на стабильную работу политических партий, является их финансирование. Наличие источников финансирования дает возможность политическим партиям использовать ресурсы для участия в избирательной кампании, что, в свою очередь, позволяет привлекать в свои ряды большее количество сторонников, повышает возможности членов партии занимать места в законодательных органах и соответственно влиять на политический процесс. Существуют два основных источника финансирования политических партий: государственное и частное, которые могут рассматриваться как одни из ключевых механизмов, влияющих на политическую конкуренцию и становление определенной партийной системы. Под государственным финансированием политических партий подразумевается финансовое субсидирование политических партий из бюджетных средств с целью поддержки государством деятельности политических партий. Под частным финансированием политических партий понимается финансовое поощрение их деятельности из различных источников.

Существуют свидетельства влияния размера и механизмов распределения финансирования партий на исход выборов [Van Biezen, 2000; Malhotra, 2008]. Следовательно, определение механизмов государственного и частного финансирования может рассматриваться как один из элементов политической конкуренции — рационального поведения акторов в процессе борьбы за власть.

Исследователи не пришли к единому мнению относительно того, как формируются схемы государственного финансирования политических партий. Одна точка зрения состоит в том, что основная цель данной системы — обеспечение лидером лояльности элиты [Saffu, 2003]. В рамках такого подхода распределение ресурсов между партиями предполагает выделение одной

или нескольких политических партий, чье влияние необходимо получить лидеру для того, чтобы успешно удерживать власть с помощью поддержки законодательных органов власти. Отсюда возникает ситуация, когда необходимый объем финансирования получает только одна партия. За счет этого финансирования партия получает большее количество мест в парламенте. В то же время лидер получает поддержку большинства в парламенте, что дает возможность проводить необходимые ему законопроекты за счет зависимости партии от ресурсов, предоставляемых лидером. Так партийная система вырождается в систему с доминированием одной партии, остальные партии не имеют равного доступа к власти из-за отсутствия ресурсов, необходимых для участия в борьбе за власть [Cowan, Laasko, 1997].

Вместе с тем в иных политических системах основной целью государственного финансирования является стимулирование электоральной конкуренции в государстве [Van Biezen, 2008]. В данных системах государственное финансирование распределяется максимально «справедливо» среди партий, которые собираются участвовать в выборах. Как правило, в таких системах государственное финансирование распределяется либо равномерно среди всех партий, зарегистрированных для участия в выборах, либо в соответствии с их «электоральным перформансом» — пропорционально проценту электоральной поддержки, который партия получила на предыдущих выборах [Nassmaher, 2008]. Такая система стимулов сыграла ключевую роль в повышении партийной конкуренции в государствах, которые проходили стадию демократизации в условиях ограниченного объема ресурсов, который ограничивал политическое представительство отдельных сегментов общества [Van Biezen, 2000]. В подобных системах соотношение механизмов государственного и частного финансирования позволяет обеспечить доступ к участию в борьбе за власть через распределение средств, необходимых различным движениям для участия в политическом процессе.

Таким образом, на данный момент остаются актуальными следующие вопросы: как формируются схемы государственного финансирования в различных странах и как на это формирование влияют действия ключевых политических акторов — инкамбента и политических партий.

В данной работе предполагается построение формальной модели, основанной на классической модели Барро — Фереджона [Barro, 1973; Ferejohn, 1986]. При этом основными игроками в этой модели являются инкамбент и политические партии. Стратегии данных акторов и их выигрыши обуславливают поведение акторов в процессе определения схем государственного и частного финансирования. Таким образом, данная модель будет объяснять рациональное поведение игроков в процессе установления определенной схемы государственного финансирования.

Описание модели

Модель государственного финансирования политических партий предполагает наличие нескольких игроков. Одним из игроков является инкамбент (I) — в данном случае президент, находящийся у власти. Другими игроками являются политические партии (1, 2) — их количество равно количеству партий, которые участвуют в выборах.

1. Платежи инкамбента:

$$U_I(\bar{u}_1, \bar{u}_2, r_1, r_2, m_1, m_2) = \begin{cases} (1 - (r_1 + r_2)) + \delta R & \text{— в случае, если инкамбент переизбирается;} \\ 1 - (r_1 + r_2) & \text{— в случае, если инкамбент не переизбирается,} \end{cases}$$

где r_i — объем средств, которые получают партии; δ — коэффициент дисконтирования; R — рента, которую получает инкамбент от переизбрания.

2. Платежи партий:

$$U_i(\bar{u}_1, \bar{u}_2, r_1, r_2, m_1, m_2) = (r_i + b_i) - m_i + \left(\frac{t_i}{t_1 + t_2} \cdot V \right),$$

где r_i — объем средств, которые получают партии от инкамбента; b_i — объем средств, полученных партией из других источников — объем частного финансирования; m_i — объем средств, которые партии тратят на избирательную кампанию; t_i — количество мест в парламенте, полученных партией, где

$$\frac{t_i}{t_1 + t_2} = \frac{m_i}{m_1 + m_2};$$

V — рента партий от нахождения в парламенте (в зависимости от количества мест).

Замечание. Без ограничения общности предположим, что $b_1 \geq b_2$. Это означает, что чтобы получить поддержку половины парламента, инкамбенту необходимо обеспечить требования либо первой партии \bar{u}_1 (преимущество в финансировании позволит первой партии получить половину и более мест в парламенте), либо второй партии \bar{u}_2 , а также разницу в объеме частного финансирования $b_1 - b_2$ (преимущество в финансировании, а также покрытая разница в частном финансировании двух партий позволят первой партии получить половину и более мест в парламенте).

Тайминг игры.

Шаг 1. Партии объявляют свои требования \bar{u}_1, \bar{u}_2 .

Шаг 2. Инкамбент (I) определяет размер финансирования для каждой партии — r_1, r_2 . Ту часть ресурсов (r_1), которая не была распределена, инкамбент оставляет себе:

$$r_1 = 1 - (r_1 + r_2).$$

Шаг 3. i -я партия выбирает тот размер финансирования $m_i \geq 0$ в рамках бюджета ($m_i \leq r_i + b_i$), который она потратит на избирательную кампанию. Остаток она оставляет себе.

Шаг 4. Избиратели голосуют за партии. Доля полученных партией мест в парламенте (P_i) пропорциональна доле привлеченных к избирательной кампании средств в общем объеме этих средств для всех партий:

$$P_i = \frac{m_i}{m_1 + m_2}.$$

Шаг 5. Партии поддерживают инкамбента (I) в зависимости от того, обеспечил ли он им требуемый уровень финансирования (\bar{u}_i).

Решение игры. Данная игра представляет собой игру в развернутой форме. Анализ ее проводится с помощью алгоритма Цермело — Куна (алгоритма обратной индукции). Для этого нужно найти оптимальные действия игроков на каждой подыгре, начиная с последнего шага.

Шаг 5. На пятом шаге партии голосуют за инкамбента. Этот шаг не является стратегическим, поскольку игроки ведут себя по заданному правилу — партия поддерживает инкамбента, если он обеспечил ей требуемый уровень финансовой поддержки (\bar{u}_i).

Шаг 4. На четвертом шаге избиратели выбирают партии в процессе голосования. Этот шаг также не является стратегическим, поскольку предполагается, что доля полученных партией голосов пропорциональна доле привлеченных к избирательной кампании средств в общем объеме этих средств для всех партий:

$$\frac{t_i}{t_1 + t_2} = \frac{m_i}{m_1 + m_2}.$$

Шаг 3. На третьем шаге i -я партия выбирает тот размер финансирования $m_i \geq 0$ в рамках бюджета ($m_i \leq r_i + b_i$), который она потратит на избирательную кампанию. Остаток она оставляет себе. Партия i максимизирует по m_i функцию u_i :

$$u_1 = (r_1 + b_1) - m_1 + \frac{m_1}{m_1 + m_2}V \rightarrow \max_{m_1};$$

$$u_2 = (r_2 + b_1) - m_2 + \frac{m_1}{m_1 + m_2}V \rightarrow \max_{m_2}.$$

Размер финансирования, который партии потратят на избирательную кампанию, зависит от полезности, которую партия получит в итоговом парламенте. Таким образом:

$$u'_{m_1} = -1 + V \frac{m_1 + m_2 - m_1}{(m_1 + m_2)^2}.$$

Отсюда

$$\begin{cases} V \frac{m_1}{(m_1 + m_2)^2} = 1; \\ V \frac{m_2}{(m_1 + m_2)^2} = 1. \end{cases}$$

Следовательно, $m_1 = m_2 = \frac{V}{4}$.

Из этого следует, что $\frac{V}{4}$ — тот уровень, до которого партиям выгодно наращивать финансирование. До уровня $\frac{V}{4}$ полезность партий растет, после этого уровня снижается. Таким образом, в рамках данной модели необходимо рассмотреть три различных случая.

Случай 1.

$$\frac{V}{4} > \max(b_1 + r_1; b_2 + r_2).$$

В данном случае партии тратят на избирательную кампанию все средства, которые имеют ($b_1 + r_1$ и $b_2 + r_2$). Соответственно партии получают места в парламенте:

$$\frac{b_1 + r_1}{b_1 + b_2 + r_1 + r_2} \text{ и } \frac{b_2 + r_2}{b_1 + b_2 + r_1 + r_2}.$$

Случай 2.

$$\frac{V}{4} < b_1 + r_1, \quad \frac{V}{4} > b_2 + r_2.$$

В данном случае средства второй партии не превышают уровень $\frac{V}{4}$, соответственно она потратит на избирательную кампанию все доступные ей средства ($b_2 + r_2$). Средства первой партии превышают уровень $\frac{V}{4}$, соответственно она потратит на избирательную кампанию только объем ресурсов, равный $\frac{V}{4}$, остальное партия оставит себе.

Случай 3.

$$\frac{V}{4} < b_1 + r_1; \quad \frac{V}{4} < b_2 + r_2.$$

В данном случае средства обеих партий на избирательную кампанию превышают уровень $\frac{V}{4}$. Это означает, что обе партии будут тратить только объем ресурсов, равный $\frac{V}{4}$, при этом остаток они оставят себе.

Шаг 2. Инкамбент определяет размер финансирования для каждой партии в зависимости от тех требований, которые заявляют партии — \bar{u}_1, \bar{u}_2 .

Наблюдение. Инкамбент будет удовлетворять требования одной партии, если это позволит ему получить половину голосов членов парламента. Таким образом, инкамбент выбирает:

$$\max\left(\frac{b_1 + \bar{u}_1}{b_1 + b_2 + \bar{u}_1}; \frac{b_2 + \bar{u}_2}{b_1 + b_2 + \bar{u}_2}\right).$$

Платежи инкамбента (U_1).

Случай 1.

$$\frac{V}{4} > \max(b_1 + r_1; b_2 + r_2).$$

$$U_1 = \begin{cases} 1 - (r_1 + r_2) + \delta R, & \text{если 1) } r_1 \geq \bar{u}_1, r_2 \geq \bar{u}_2; \\ & \text{или 2) } r_1 \geq \bar{u}_1, r_2 < \bar{u}_2 \text{ и } b_1 + r_1 \geq b_2 + r_2; \\ & \text{или 3) } r_1 < \bar{u}_1, r_2 \geq \bar{u}_2 \text{ и } b_1 + r_1 \leq b_2 + r_2; \\ 1 - (r_1 + r_2), & \text{если } r_1 < \bar{u}_1, r_2 < \bar{u}_2. \end{cases}$$

Случай 2.

$$\frac{V}{4} < b_1 + r_1, \quad \frac{V}{4} > b_2 + r_2.$$

$$U_1 = \begin{cases} 1 - (r_1 + r_2) + \delta R, & \text{если 1) } r_1 \geq \bar{u}_1, r_2 \geq \bar{u}_2; \\ & \text{или 2) } r_1 \geq \bar{u}_1, r_2 < \bar{u}_2 \text{ и } \frac{v}{4} \geq b_2 + r_2; \\ & \text{или 3) } r_1 < \bar{u}_1, r_2 \geq \bar{u}_2 \text{ и } b_2 + r_2 \geq \frac{v}{4}; \\ 1 - (r_1 + r_2), & \text{если } r_1 < \bar{u}_1, r_2 < \bar{u}_2. \end{cases}$$

Случай 3.

$$\frac{V}{4} < b_1 + r_1; \quad \frac{V}{4} < b_2 + r_2.$$

$$U_1 = \begin{cases} 1 - (r_1 + r_2) + \delta R, & \text{если } r_1 \geq \bar{u}_1 \text{ или } r_2 \geq \bar{u}_2; \\ 1 - (r_1 + r_2), & \text{если } r_1 < \bar{u}_1 \text{ и } r_2 < \bar{u}_2. \end{cases}$$

У инкамбента есть несколько возможных стратегий, которые можно объединить в четыре группы:

- 1) обеспечить нужный уровень финансирования первой партии;
- 2) обеспечить нужный уровень финансирования второй партии;
- 3) не обеспечивать ни одну партию;
- 4) обеспечить необходимый уровень финансирования обеим партиям.

Замечание. Стратегия 4 — обеспечить необходимый уровень финансирования обеим партиям — является слабо доминируемой, так как инкамбенту достаточно удовлетворить требования той партии, которая обеспечит ему половину голосов парламента. Таким образом, для решения данной игры необходимо рассмотреть три стратегии инкамбента и сравнить получаемые платежи между собой.

Стратегия 1. Выполнить требования первой партии \bar{u}_1 .

Уровень частного финансирования первой партии выше, чем уровень частного финансирования второй партии: $b_1 \geq b_2$. Соответственно партии получат финансирование в размере $r_1 = \bar{u}_1$; $r_2 = 0$. Если инкамбент удовлетворяет требования первой партии, он получает поддержку половины парламента:

$$\frac{b_1 + r_1}{b_1 + b_2 + r_1} \geq \frac{1}{2}.$$

Платеж инкамбента в данном случае составит $U_1 = 1 - \bar{u}_1 + \delta R$.

Стратегия 2. Выполнить требования второй партии \bar{u}_2 .

Уровень частного финансирования первой партии выше, чем уровень частного финансирования второй партии: $b_1 \geq b_2$. Соответственно партии получат финансирование в размере $r_1 = 0$; $r_2 = \max(\bar{u}_2; b_1 - b_2)$. Если инкамбент удовлетворяет требования второй партии, а также разницу в частном финансировании между первой и второй партиями, он получает поддержку половины парламента:

$$\frac{b_2 + r_2}{b_1 + b_2 + r_2} \geq \frac{1}{2}.$$

Платеж инкамбента в данном случае составит

$$U_1 = 1 - \max(\bar{u}_2; b_1 - b_2) + \delta R.$$

Стратегия 3. Не выполнять требования ни одной из партий (не финансировать ни одну из партий).

Уровень частного финансирования первой партии выше, чем уровень частного финансирования второй партии: $b_1 \geq b_2$. Соответственно партии получат финансирование в размере $r_1 = 0$; $r_2 = 0$. Инкамбент не удовлетворяет требования ни одной из партий, соответственно не получает поддержки в парламенте.

Платеж инкамбента в данном случае составит $U_1 = 1$.
 Найдем оптимальные стратегии инкамбента (см. табл. 1).

Таблица 1. Платежи инкамбента в зависимости от стратегии

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
$\begin{cases} U_1 = 1 - \bar{u}_1 + \delta R; \\ r_1 = \bar{u}_1; \\ r_2 = 0 \end{cases}$	$\begin{cases} U_1 = 1 - \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2) + \delta R; \\ r_1 = 0; \\ r_2 = \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2) \end{cases}$	$\begin{cases} U_1 = 1; \\ r_1 = 0; \\ r_2 = 0 \end{cases}$

1. Стратегия 1 vs стратегия 3:

$$\begin{aligned} 1 - \bar{u}_1 + \delta R &\geq 1; \\ \bar{u}_1 &\leq \delta R. \end{aligned}$$

Следовательно, при выборе между первой и третьей стратегиями инкамбент будет выбирать первую — обеспечивать финансирование первой партии.

2. Стратегия 2 vs стратегия 3:

$$\begin{aligned} 1 - \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2) + \delta R &\geq 1; \\ \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2) &\leq \delta R. \end{aligned}$$

Следовательно, при выборе между второй и третьей стратегиями инкамбент будет выбирать вторую — обеспечивать финансирование второй партии.

3. Стратегия 1 vs стратегия 2:

$$\begin{aligned} 1 - \bar{u}_1 + \delta R &\geq 1 - \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2) + \delta R; \\ \bar{u}_1 &\leq \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2). \end{aligned}$$

Следовательно, при выборе между первой и второй стратегиями инкамбент будет выбирать первую — обеспечивать финансирование первой партии.

Таким образом, в зависимости от значений параметров модели и объявленных требований партий инкамбент будет выбирать разные стратегии финансирования партий (табл. 2).

Шаг 1. На данном шаге политические партии объявляют свои требования \bar{u}_1 и \bar{u}_2 касательно необходимого им объема финансирования. Определение требований происходит на основе трех возможных стратегий инкамбента, представленных при анализе предыдущего шага, которые он сравнивает при выявлении оптимального уровня государственного финансирования.

Стратегии партий. Каждая из партий выбирает стратегию — объем ресурсов, который она потребует в качестве государственного финансирования

Таблица 2. Выбор стратегий инкамбентом

Условие	Стратегия финансирования
1. $\begin{cases} \bar{u}_1 \leq \delta R; \\ \bar{u}_1 \leq \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2) \end{cases}$	Стратегия 1 — финансировать первую партию: $r_1 = \bar{u}_1;$ $r_2 = 0$
2. $\begin{cases} \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2) \leq \delta R; \\ \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2) \leq \bar{u}_1 \end{cases}$	Стратегия 2 — финансировать вторую партию: $r_1 = 0;$ $r_2 = \max(\bar{u}_2; b_1 - b_2)$
3. $\begin{cases} \bar{u}_1 \geq \delta R; \\ \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2) \geq \delta R \end{cases}$	Стратегия 3 — не финансировать ни одну партию: $r_1 = 0;$ $r_2 = 0$

(\bar{u}_i), а также объем ресурсов, который она потратит на избирательную кампанию (m_i).

Множество стратегий партий имеет вид:

1) стратегии первой партии

$$\begin{cases} \bar{u}_1 \geq 0; \\ m_1 \geq 0; \end{cases}$$

2) стратегии второй партии

$$\begin{cases} \bar{u}_2 \geq 0; \\ m_2 \geq 0. \end{cases}$$

Наблюдение 1. Если объем финансирования партии $b_i + r_i$ меньше, чем уровень $\frac{V}{4}$, тогда партия будет тратить все имеющиеся у нее ресурсы: $m_i = b_i + r_i$. Если объем финансирования партии $b_i + r_i$ больше, чем уровень $\frac{V}{4}$, тогда она будет тратить ресурсы, равные $m_i = \frac{V}{4}$.

Наблюдение 2. Для партии при прочих равных получить больший объем государственного финансирования r_i лучше. В случае если ее общий объем финансирования $b_i + r_i$ превысит уровень $\frac{V}{4}$, она будет тратить ресурсы, равные $m_i = \frac{V}{4}$, при этом остаток она оставит себе, что будет увеличивать ее полезность.

Равновесие игры.

Пусть \bar{u}_1 и \bar{u}_2 такие, что:

$$\begin{cases} \bar{u}_1 \leq \delta R; \\ \bar{u}_1 \leq \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2). \end{cases}$$

Тогда инкаumbent будет финансировать только первую партию:

$$\begin{cases} r_1 = \bar{u}_1; \\ r_2 = 0. \end{cases}$$

В этом случае первая партия может увеличивать свои требования до уровня $\bar{u}_1 \leq \min \delta R$ и $\bar{u}_1 \leq \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2)$. В противном случае инкаumbенту будет выгодно отклониться и финансировать вторую партию. При этом, если требования первой партии $\bar{u}_1 \leq \delta R$ и $\bar{u}_1 \leq \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2)$, второй партии невыгодно отклоняться от выбранной стратегии. Даже если вторая партия будет требовать $\bar{u}_2 = 0$, инкаumbent получит меньшее количество поддержки со стороны парламента, чем если бы он выбрал стратегию финансировать первую партию, поскольку объем частного финансирования второй партии b_1 меньше, чем объем финансирования второй партии b_2 .

Вывод. Равновесными в данной игре станут все профили стратегий, подходящие под описание:

$$NE = \begin{cases} \bar{u}_1 \leq \min \delta R; \\ \bar{u}_1 \leq \max(\bar{u}_2, b_1 - b_2); \\ r_1 = \bar{u}_1; \\ r_2 = 0. \end{cases}$$

В данном случае инкаumbent обеспечивает требования только первой партии, при этом получая поддержку половины парламента $\frac{b_1 + r_1}{b_1 + b_2 + r_1} \geq \frac{1}{2}$.

Заключение

В данной работе была построена теоретико-игровая модель, которая объясняет поведение инкаumbента — действующего лидера и политических партий в процессе распределения государственного финансирования. Механизм распределения финансирования складывается из двух основных параметров — выигрыши, которые получает инкаumbent в зависимости от финансирования той или иной партии, а также требования политических партий, которые они предъявляют инкаumbенту касательно необходимого им объема финансирования.

Данная модель показывает, какие стимулы имеет инкаumbent при распределении ресурсов. Основным стимулом в данном распределении является желание переизбраться на следующий срок. Для этого инкаumbенту необходимо получить поддержку большинства в парламенте. С этой целью инкаumbent распределяет государственное финансирование среди партий, причем данное финансирование распределяется в пользу той партии, которая заведомо имеет

больше шансов получить половину мест в парламенте. Предоставление государственного финансирования данной партии позволяет ей упрочить шансы на победу. Ведя себя рационально, партия будет тратить не все средства на избирательную кампанию, а только необходимый уровень ресурсов. Ту часть ресурсов, которая превышает необходимый уровень, она будет оставлять себе, что увеличит ее полезность. Таким образом, предоставляя финансирование той партии, которая заведомо имеет больший бюджет, инкамбент не только увеличивает ее шансы на победу, тем самым заполучив ее лояльность к себе, он также обеспечивает себе поддержку половины парламента благодаря этой самой лояльности.

Данная модель указывает на три ключевых вывода при анализе механизмов распределения государственного финансирования.

1. Инкамбенту всегда более выгодно финансировать одну партию, чем две. Финансирование одной партии дает ему возможность добиться поддержки половины членов парламента, представленных данной партией.

2. Распределение государственного финансирования происходит в зависимости от того, каким уровнем ресурсов уже обладают партии, от того объема частного финансирования, доступ к которому они имеют. Инкамбенту всегда выгодно заручаться поддержкой партии, которая имеет больший объем ресурсов. Чем выше частное финансирование партий, тем больше шансов, что инкамбент поддержит данную партию.

3. При этом еще одним важным фактором является то, какие требования предъявляет партия к инкамбенту касательно финансирования. Возможны случаи, когда одна партия обладает большим частным финансированием, чем вторая партия, при этом объем ее требований существенно выше, чем объем требований второй партии, поэтому инкамбенту выгоднее будет поддержать вторую партию, обеспечив ей требуемый уровень финансирования, а также разницу между размерами частного финансирования двух партий. Таким образом, инкамбент получает поддержку половины парламента.

Мы видим, что на распределение государственного финансирования большое влияние оказывают конкуренция между партиями (определение требуемого уровня ресурсов) за необходимый уровень финансирования, а также доступ партий к частному финансированию, которым они обладают.

Данная модель позволяет сделать несколько ключевых выводов касательно мотивации трех акторов, которая влияет на их поведение в данной игре. Так, инкамбент всегда будет стараться тратить как можно меньшее количество ресурсов на финансирование политических партий, поскольку полезность инкамбента складывается в том числе из ресурсов, которые он не потратил. При этом приоритетом для инкамбента является переизбрание на следующий срок, для чего ему необходимо получить поддержку, как минимум, половины парламента. Если выгода инкамбента от переизбрания превышает

издержки, связанные с финансированием одной или нескольких партий, он выберет стратегию «финансировать одну или несколько партий». Вместе с тем приоритетом политических партий всегда является получение как можно большего количества мест в парламенте. Соответственно чем больше количество ресурсов партии, тем большее количество мест она получит в итоговом парламенте. Как и инкамбент, политические партии могут либо потратить ресурсы, полученные от государства и частных источников, либо оставить себе какую-то часть или сохранить ресурсы в полном объеме. Именно поэтому обе партии будут требовать как можно больший объем финансирования для проведения своей политической кампании. Таким образом, мы видим, что основным мотивационным фактором для акторов, описанных в данной модели, является максимизация как властных, так и денежных ресурсов.

Источники

Barro R.J. The control of politicians: Economic model // *Public Choice*. 1973. Vol. 14. P. 19–42.

Cowen M., Laasko L. An overview of election studies in Africa // *Journal of Modern African Studies*. 1997. Vol. 35 (4).

Ferejohn J. Incumbent performance and electoral control // *Carnegie Papers on Political Economy*. 1986. Vol. 50. No. 1/3. P. 5–25.

Gehlbach S. Formal models of domestic politics. Cambridge University Press, 2013.

Malhotra N. The impact of public financing on electoral competition: Evidence from Arizona and Maine // *State Politics and Policy Quarterly*. 2008. Vol. 8. No. 3. P. 263–281.

Nassmacher K.H. Party funding in continental Western Europe // *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. 2003. P. 117–137.

Saffu Y. The funding of political parties and election campaign in Africa / *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. 2003. P. 21–30.

Van Biezen I. State intervention in party politics: The public funding and regulation of political parties // *European Review*. 2008. Vol. 16. Iss. 3. P. 337–353.

Van Biezen I. Party financing in new democracies: Spain and Portugal // *Party Politics*. 2000. Vol. 6. Iss. 3. P. 329–343.

А. Ю. Сунгуров,
А. Ю. Беляев

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ФАБРИКИ МЫСЛИ И СПОСОБЫ ИХ ВЛИЯНИЯ НА ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Механизмы и формы влияния экспертных сообществ на процесс принятия политических решений являются предметом изучения многих авторов. В наших предыдущих работах была показана важная роль независимых аналитических центров, выполняющих важную роль посредника между научным сообществом и властными структурами и получивших в последнее время название «фабрики мысли» [Сунгуров, 2015; Сунгуров и др., 2012].

К числу немногих работ, анализирующих технологию реформаторских процессов в органах власти, относится работа известного исследователя деятельности конгресса США Нельсона Полсби, посвященная детальному анализу появления в американской политической жизни целого ряда новых институтов и практик как во внутренней, так и во внешней политике. Прежде чем перейти к анализу конкретных инноваций, автор работы на основе своего опыта формулирует семь характеристик инновационного процесса, влияющих на его успешное завершение: 1) выбор определенного времени (timing), «окна возможности»; 2) специализация — ограничивается ли формирование политики специалистами или подразумевается участие политиков широкого профиля; 3) существование согласия во властных структурах по актуальности решаемой проблемы; 4) необходимость общественной поддержки; 5) политические конфликты — вызывают ли предлагаемые инновации общественную или политическую оппозицию; 6) требуется ли научная и экспертная проработка; 7) выделение стадий — существуют ли разделение и временное слияние, интеграция процессов внедрения и поиска [Сунгуров, 2015, с. 33]. Причем на всех этих стадиях в процессе участвуют фабрики мысли.

Однако их роль не так однозначна. Многим американским публичным политикам, не знакомым с научными дебатами вокруг фабрик мысли, удалось сформировать впечатление об их влиянии. Впечатление, что элитная группа мозговых центров в Вашингтоне, округ Колумбия, и на западном побережье, мягко говоря, является центром слишком большой концентрации

власти и влияния, разделяется многими политическими комментаторами в Северной Америке [Abeison, 2014a].

Как и в случае с группами интересов, мозговые центры, в частности, наиболее активно занимающиеся информационно-пропагандистской деятельностью среди них, регулярно изображаются как оппортунистические организации, приверженные продвижению своей политической программы за счет общественных интересов.

Ортодоксально настроенные исследователи утверждают, что современные мозговые центры не служат в качестве учреждений, помогающих правительству решать сложные политические проблемы, с какой целью они изначально и задумывались на рубеже XIX–XX вв. На данный момент они встали на гораздо менее добродетельный и опасный путь. «Тем не менее... в то время как приоритеты и ориентации мозговых центров изменились со второй половины двадцатого века, их желание исследовать целый ряд политических проблем и отстаивать решения остается неизменным. Что изменилось за последние несколько десятилетий, так это то, как глубоко инвестированные мозговые центры стали позиционировать себя на рынке идей. Они более политически подкованные, технологически более сложные и лучше оснащены, чтобы конкурировать с тысячами организаций в Соединенных Штатах и оставить неизгладимый след на ключевых политических инициативах» [Abeison, 2014b, p. 129].

Таким образом, одним из принципиальных вопросов исследования фабрик мысли является вопрос их изначального позиционирования на рынке и классификации.

Согласно элитистскому подходу резонно проводить классификацию фабрик мысли на тех, которые ориентируются прежде всего на оказание влияния на деятельность властных структур, и на тех, которые пытаются сохранить максимальную самостоятельность, ища методы финансирования иными способами.

Так, например, Дж. Макгэйн выделяет следующие типы фабрик мысли [McGann, 2009, p. 82]:

- *policy-makers*, преимущественно ориентирующиеся на государственные заказы и имеющие сильную кадровую базу для PR-деятельности;
- *the partisans* — идеологически ориентированные фабрики мысли, предлагающие новые разработки для дружественных партий, а также являющиеся как кузницей кадров для политики, так и организациями, в которых могут найти свое место в прошлом активные политики;
- *the phantoms* — формально выглядящие как НКО, но действующие как инструмент имитации деятельности гражданского академического сообщества;

- the scholars — постоянно предлагающие инновационные идеи, больше всего подходящие на роль инициаторов новых публичных дискуссий;
- the activists — не только продвигают свои идеи, но и занимаются их практической имплементацией (например, Transparency International).

Есть также иные подходы к классификации фабрик мысли. Например, уместно упомянуть уже предлагавшийся нами подход, описывающий факторы спроса/предложения и проводящий классификацию по простому критерию — фабрики мысли, адаптирующиеся под спрос на их деятельность со стороны других институтов (технические фабрики мысли), и фабрики мысли, ориентирующиеся на создание условий автономной деятельности (центры публичной политики). В табл. 1 указаны факторы, влияющие на активность деятельности фабрик мысли, с ориентацией на данный подход.

Таблица 1

Факторы, влияющие на спрос	Факторы, способствующие автономной деятельности
Предпочтения заказчиков. Наличие значимых событий, общая политико-экономическая ситуация. Стоимость услуг и платежеспособность потенциальных заказчиков. Наличие аффилиаций с потенциальными заказчиками. Конкурентность среды	Наличие специалистов и их квалификация. Объем и доступность иных ресурсов. Законодательные нормы, влияющие на деятельность. Политические ожидания. Идеологическое разнообразие потенциальных заказчиков

Сейчас в силу трансформации традиционного института партии этот процесс представляет собой противостояние между различными коалициями (advocacy coalitions), каждая со своими ценностями и целями, и, по сути, фабрики мысли в них могут выступать как в качестве источника рефлексии для всей коалиции в случае стрессовых ситуаций (например, поражения на выборах), как и рупором новой мысли, с помощью которой можно победить в электоральном цикле.

Мозговые центры, чтобы добиться влияния в политике, должны быть в состоянии эффективно общаться с несколькими заинтересованными сторонами. Это особенно важно в среде, где тысячи заинтересованных групп, комитетов политических акторов и других неправительственных организаций, конкурирующих за внимание политиков и общественности. Хотя нет двух абсолютно одинаковых мозговых центров, большинство полагаются на аналогичные стратегии для распространения своих исследований.

Первый тип — это консультирование. Оно реализуется через национальные дискуссии/дебаты. При этом используются такие ресурсы, как исследование и анализ, предоставление доказательств и обоснованных аргументов,

т.е. в данном случае реализуется инструментальная функция экспертного знания. В случае реализации этого типа влияния мы можем исследовать (и далее операционализировать) такие показатели, как количество экспертных запросов со стороны ЛППР и количество упоминаний исследований в академических кругах, что отражает репутацию фабрик мысли в экспертном сообществе.

Неудивительно, что именно благодаря их различным исследовательским продуктам, которые могут включать книги, статьи, научные журналы, мнения, политики в области социальных медиа и информационных бюллетеней, фабрики мысли могут повысить значимость различных вопросов политики и обрамляют параметры ключевых политических дискуссий. Есть, правда, как отмечает М. Вейнденбаум, некоторые особенности изучения подобного направления влияния: можно измерить количество написанных коллективами трудов, но в таком случае в одном ряду окажутся и труды, ориентированные на узкий круг читателей, и работы, ориентированные на национальный масштаб. Такого рода анализ лишает нас возможности оценить влияние связанных с фабрикой мысли исследователей, однако дает хорошее представление о временной динамике влияния на научное сообщество.

Второй тип влияния — это лоббирование и переговоры. Мы знаем, что нередко решения принимаются достаточно быстро, и в таком случае ключевыми факторами будут являться не общественность и даже не экспертное сообщество, а непосредственный контакт и взаимодействие лиц, принимающих решения (ЛППР). Канал влияния, связанный с непосредственным контактом с ЛППР, является в таких случаях критичным, но исследовать его — задача крайне сложная.

Мозговые центры также организуют лекции, конференции, семинары и мастер-классы, на которых встречаются политические деятели, ученые, журналисты и руководители торгово-промышленных объединений. Дополнением к этим публичным каналам связи часто являются частные встречи с политиками на Капитолийском холме, в Белом доме и со всеми представителями бюрократии. Этот канал реализуется через формальные и неформальные встречи с ЛППР, а также участие экспертов в различных комиссиях и советах. В этом случае используются такие ресурсы, как связи и доверие, имеющие скорее сетевой характер, и каналом влияния являются прямые взаимодействия представителей фабрик мысли и властных структур. Такой тип влияния можно исследовать с помощью интервью с непосредственными участниками процесса взаимодействия, а в качестве индикаторов могут служить, например, количество минут встреч с ЛППР или количество упоминаний в официальных отчетах представительных органов.

В случае США возможно измерение количества упоминаний фабрик мысли во время слушаний в конгрессе (с опорой на congressional record), отчеты комитетов и т.д. Этот метод измерения также отлично сочетается с обоими подходами, так как плюралистический подход предполагает, что чаще всего фабрики мысли поддерживают уже существующие коалиции, а в элитистском подходе это измерение неплохо отражала бы степень активности фабрики мысли по направлению к адаптации к спросу со стороны элит.

Третий тип влияния — это публичное продвижение своих предложений, публичные кампании в их поддержку. Важно понимать, что фабрики мысли могут оказывать влияние, непосредственно воздействуя не только на представителей власти, но и на их окружение, влияя на политическое пространство. Как следствие, появляется проблема методологии расчета индекса активности фабрик мысли. Иначе говоря, по каким критериям мы должны оценивать деятельность фабрик мысли? Здесь каналами влияния уже являются публичные дебаты и обсуждения, а также митинги, встречи и презентации. Они представляют обзорные статьи в крупных американских и международных газетах, предлагают комментарии по радио и телевидению на ток-шоу и в выпусках новостей, ведут блоги на сайте своего института и при наличии приглашения дают показания в комитетах и подкомитетах конгресса. Основными задачами здесь становятся формирование месседжей, создание публичных кампаний, продвижение идей, в также гражданское просвещение в определенных направлениях. В этом случае предметом изучения могут быть, например, охват аудитории и количество цитирований в СМИ и упоминаний в интернет-пространстве.

Предполагается, что фабрики мысли стараются создать ощущение влияния на общественность политиков (это в конечном счете, может, и помогает им продвигать свои инициативы) и нет лучшего способа создать ощущение влияния, чем привлечь внимание средств массовой информации. Метод анализа подобных данных позволяет косвенно определить не только влияние, но и направленность деятельности этих фабрик мысли.

«Каждая фабрика мысли будет рада сообщить количество публикаций, которые она выдает, частоту, с которой ее сотрудники появляются на национальном телевидении, и многочисленные цитаты о ее деятельности в печатных средствах массовой информации. Все это — полезные показатели их усилий по оказанию влияния на государственную политику и не должны быть проигнорированы. Таким экономическим образом можно измерить результат, однако это в лучшем случае “промежуточный товар”, сопоставимый с инженерными разработками и маркетингом, который идет на производство и продажу автомобиля» [Weidenbaum, 2010, p. 135].

Однако Д. Абельсон замечает, что «изучение средств массовой информации говорит нам очень мало о характере и степени влияния фабрик мысли» [Abelson, 2011, p. 25]. Э. Линдквист, К. Макнатт и Г. Марчильдон соглашаются с ним. Измерить влияние аналитических центров трудно, поскольку трудно определить, составляют ли мозговые центры повестку дня, расширяют политические дискуссии, влияют на решения политиков или просто следуют тенденции в области политики [Lindquist, 2006, p. 15]. В одной из образцовых работ, посвященной исследованию влияния фабрик мысли, отмечается: «Для измерения влияния фабрик мысли нужно измерять способности влиять в отличие от измерения корреляции между научно-исследовательскими работами или рекомендациями института и конкретными результатами политики» [McNutt, Marchildon, 2009, p. 220]. В своей работе авторы особую роль уделяют исследованию сети Интернет. Интернет открывает широкие возможности по взаимодействию с широким кругом лиц (студентами, учеными, лицами, принимающими решения) для фабрик мысли. Этот фактор воздействия на общество необходимо учитывать. Опираясь на инструменты, доступные в сети (такие как alexa.com, egdev.org), можно оценить, насколько активно интернет-публика читает (трафик веб-ресурса фабрики мысли) и ссылается (количество сайтов со ссылками на сайт фабрики мысли) на продукт ученых. Однако данная информация не сегрегирована по времени, т.е. ее можно получить только по факту, на данный момент, что существенно ограничивает нас в использовании такого рода метрики (табл. 2).

Все это показывает явную особенность исследования фабрик мысли — мозговые центры не являются неизменно ключевыми факторами для всех вопросов государственной политики, но и не лишены влияния.

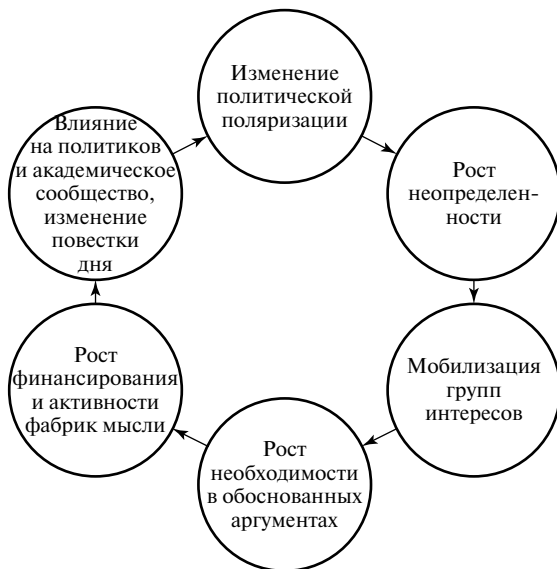
Как уже было отмечено, одной из возможных характеристик мозговых центров является то, что они могут быть поняты как группы интересов, и их деятельность можно объяснить через существующие теории групп интересов.

В. Грэй, Д. Лоури, М. Феллоус и Дж. Андерсон изучили влияние партийной конкуренции на отраслевую и межотраслевую плотность групп интересов и обнаружили мобилизующую силу партийной конкуренции. Они утверждают, что «при росте партийной конкуренции вероятность внезапного изменения политики возрастает, создавая политическую неопределенность, что мобилизует конкурирующие интересы» [Gray et al., 2005, p. 413].

Также теория Трумэна утверждает, что рост активности групп интересов есть функция усложнения структуры общества и деятельности правительства. «С увеличением сложности структуры при постоянной фрустрации установленных ожиданий, совпадающих с быстрыми изменениями в связанных с ними методах, рост активности различных ассоциаций неизбежен» [Truman, 1951, p. 57].

Таблица 2

Направление влияния	Каналы влияния	Используемые ресурсы	Информация для операционализации
Консультирование	Национальные дискуссии/дебаты	Исследование и анализ. Предоставление доказательств и обоснованных аргументов	Количество экспертных запросов со стороны ЛПР. Количество упоминаний исследований в академических кругах (репутация в экспертном сообществе)
Лоббирование и переговоры	Формальные и неформальные встречи с ЛПР. Участие экспертов в комиссиях	Прямое взаимодействие — связи и доверие	Интервью с непосредственными участниками. Количество минут встреч с ЛПР, количество упоминаний в официальных отчетах представительных органов
Публичное продвижение	Публичные дебаты/обсуждения. Митинги/ встречи/ презентации. Телевидение, газеты, прочие СМИ	Формирование месседжей, создание публичных кампаний. Образование. Продвижение идей	Охват аудитории и количество цитирований в СМИ и Интернете



Можно обозначить, что политические институты, известные как Think tank, в последние годы стали играть все более заметную роль в политической жизни развитых стран. Основная гипотеза исследования предполагает, что характер обсуждения в законодательных органах создает спрос на деятельность фабрик мысли и, как следствие, их финансирование.

Как отмечает М. Вейденбаум, «то, каким образом можно измерить влияние фабрик мысли, является субъектом постоянных, непрекращающихся дискуссий» [Weidenbaum, 2009, p. 92]. Многие руководители аналитических центров также отмечают [Ibid.], что на данный момент не существует однозначных ответов на вопрос, как измерить влияние фабрик мысли. Либо в силу того, что существует огромное количество конкурирующих с фабриками мысли институтов, либо в силу отсутствия полного набора объективно измеряемых (прямых или косвенных) критериев до сих пор это остается сложной задачей.

В среде американской политической науки политические дебаты достаточно часто становятся объектом исследований. И многие из них лежат в русле бихевиористского подхода, согласно которому характеристика политических дебатов по различным вопросам в той форме, в которой они представлены публике средствами массовой информации, оказывают значительное влияние на поведение избирателей и общественность. Однако исследователи видят эти дебаты сопутствующим явлением по отношению к стратегическим переговорам между различными политическими силами или внутри одного института. Некоторые делают обоснованный вывод, что дебаты, проводимые в представительных органах, имеют своей основной целью не принятие решения, а объяснение общественности уже занятых различными коалициями позиций, т.е. являются своего рода информационным посланием с целью их легитимации. Академическая поддержка со стороны фабрик мысли дает информации от разных коалиций (аргументам) необходимую степень достоверности, без которой они не будут приняты общественностью.

Д. Остин-Смит также отмечает, что в условиях, когда коалиции в таких выборных органах, как конгресс, идеологически не сильно отличаются друг от друга, им проще достоверно открывать подобного рода информацию в силу того, что видения принимаемого решения в целом похожи. В случае когда растет неопределенность, появляются стимулы для проведения подобного рода дебатов, и, как следствие, если хотя бы одна из сторон для подтверждения своей информации будет опираться на труды фабрик мысли, то и другие для подтверждения достоверности их информации будут это делать [Austen-Smith, 1990a; 1990b].

Мозговые центры занимают уникальное пространство, а в некоторых отношениях выполняют уникальную роль для лиц, определяющих политику,

и других ключевых заинтересованных сторон. Мало того что они производят исследования, которые могли бы быть своевременными и актуальными для членов конгресса и исполнительной власти, они могут помочь подтвердить и укрепить политические рецепты, рекомендованные политиками, лидерами бизнеса и другими лицами, формирующими общественное мнение. Они делают это путем обмена своими идеями со средствами массовой информации и свидетельствуя перед законодательной комитетами и через множество видов электронных и печатных изданий. «Мозговые центры могут также способствовать продвижению мандата отдельных лиц, определяющих политику, или тех, которые более близко напоминают их собственную идеологию, поощряя своих сотрудников принять посты в правительстве. Короче говоря, мозговые центры могут и становятся более актуальными для лиц, определяющих политику, и других центров силы, предоставляя им информацию и выступая в роли эксперта, в которых они нуждаются. В процессе они могут влиять, ставить под угрозу их независимость, но для некоторых учреждений это цена, которую они готовы платить в обмен на обеспечение политической власти» [Abelson, 2014b, p. 129].

Источники

Сунгуров А.Ю. Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. М.: Политическая энциклопедия, 2015.

Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Беляев А.Ю. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. II. Фабрики мысли и центры публичной политики // Полис. 2012. № 4. С. 99–116.

Abelson D. Is anybody listening? Assessing the influence of Think tanks // Think tanks in policy making — do they matter? Shanghai: Friedrich-Ebert-Stiftung Shanghai Office, 2011.

Abelson D.E. National interest or self-interest? // Paquin J., James P. (eds). Game changer: The impact of 9/11 on North American security. Vancouver: University of British Columbia Press, 2014a.

Abelson D.E. Old world, new world: The evolution and influence of foreign affairs Think tanks // International Affairs. 2014b. Vol. 90. No. 1. P. 125–142.

Austen-Smith D. Credible debate equilibria // Social Choice and Welfare. 1990a. No. 1. P. 75–93.

Austen-Smith D. Information transmission in debate // American Journal of Political Science. 1990b. No. 34. P. 124–152.

Gray V., Lowery D., Fellowes M., Anderson J. Legislative agendas and interest advocacy: Understanding the demand side of lobbying // American Politics Research. 2005. No. 33. P. 404–434.

Lindquist E. Think tanks, foundations and policy discourse: Ebbs and flows, investments and responsibilities // School of Public Administration. University of Victoria, 2006.

- McGann J.* The Think tank index // Foreign Policy. 2009. No. 170. Jan.-Feb.
- McNutt K., Marchildon G.* Think tanks and the Web: Measuring visibility and influence // Canadian Public Policy. Analyse de Politiques. 2009. Vol. 35. No. 2.
- Truman D.* The governmental process: Political interests and public opinion. N.Y.: Knopf, 1951.
- Weidenbaum M.* The competition of ideas: The world of the Washington Think tanks. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 2009.
- Weidenbaum M.* Measuring the influence of Think tanks // Social science and public policy. Springer Science+Business Media, 2010.

МЕСТНОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ
И ГРАЖДАНСКАЯ
САМООРГАНИЗАЦИЯ

В.Б. Беневоленский

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕЖСЕКТОРНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ: ОПЫТ СТРАН ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕ- СКОГО ТРАНЗИТА И ПОТЕНЦИАЛ ПОВЫШЕНИЯ РОЛИ РОССИЙСКИХ НКО В ОКАЗАНИИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ¹

Введение

В эпоху глобализации отношения некоммерческих организаций с государством нередко рассматриваются сквозь призму теории «непрямого государственного управления», в рамках которой межсекторное партнерство при предоставлении широкого спектра социальных услуг расценивается как укоренившаяся особенность современного социального государства. Данная модель отношений НКО и государства признается применимой к странам с самыми различными уровнями развития и культурными традициями [Salamon, 1987, 2002; Ascoli, Ranci, 2002; Cook 2007; Справится ли государство..., 2012]. Рост некоммерческого сектора в странах постсоциалистического транзита в значительной мере обусловлен ростом числа НКО, предоставляющих социальные услуги и выступающих в роли партнера и помощника государственных органов, ответственных за социальную сферу [Toepler, Salamon, 2003; Benevolenski, 2014].

¹ Исследование финансировалось в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5–100».

Однако процесс интеграции НКО в постсоциалистическую модель социального государства протекает с существенными затруднениями. Во многих странах мира в последние 10–15 лет наблюдается принятие ограничительных законов об НКО, что вызвало заметную волну исследовательских публикаций, утверждающих о наступлении «глобальной революции против гражданских ассоциаций» [Rutzen, Shea, 2006]. Даже в странах Центральной и Восточной Европы, имеющих весьма благоприятный режим законодательного регулирования некоммерческого сектора, сложившийся под влиянием обязательств, наложенных порядком присоединения этих стран к Европейскому союзу, гражданский сектор стагнирует. Его роль как ведущей силы общественного развития в ходе постсоциалистического транзита не в полной мере соответствует возлагавшимся некогда ожиданиям [Rikmann, Keedus, 2013].

В настоящем исследовании предпринимается попытка оценить развитие межсекторного партнерства в социальной сфере, внедрение инструментария государственной поддержки НКО, оказывающих социальные услуги, в странах, проходящих постсоциалистическую трансформацию общества, и дать оценку перспективам полноценной интеграции некоммерческого сектора в структуры социального государства, перспективам НКО преодолеть роль актора, заполняющего только те ниши сферы социальных услуг, которые не обслуживаются государственными организациями и учреждениями.

Прежде всего мы обращаем внимание на имеющиеся результаты эмпирических исследований, демонстрирующих наличие существенных различий в уровне участия НКО в оказании социальных услуг между странами Центральной и Восточной Европы, а также России и странами, не проходившими периода социалистического развития. Затем мы анализируем факторы, вызывающие развитие межсекторного партнерства в процессе осуществления реформ социальной сферы в странах постсоциалистического транзита. После выявления общих закономерностей, обуславливающих межсекторное партнерство, мы обращаемся к анализу факторов, как способствующих, так и замедляющих его развитие, формируя на этой основе оценку перспектив межсекторного партнерства и роли третьего сектора как составной части системы оказания социальных услуг в странах постсоциалистического транзита, обращая особое внимание на потенциал роста участия некоммерческих поставщиков в предоставлении социальных услуг в России.

Вовлеченность в НКО в оказание социальных услуг

Имеющиеся результаты эмпирических исследований демонстрируют наличие существенных различий в уровне участия НКО в оказании социаль-

ных услуг между странами Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), а также России и странами, не проходившими периода социалистического развития.

Согласно данным по группе из 39 стран, собранным в рамках проекта сравнительных исследований некоммерческого сектора Университета им. Дж. Хопкинса, преобладающим направлением деятельности НКО является оказание услуг в социальной сфере. В этом виде деятельности занято в среднем по упомянутой группе стран 60% трудовых ресурсов некоммерческого сектора. В западноевропейских («континентальных», за исключением Скандинавских стран и Великобритании) странах доля «сервисной» деятельности, осуществляемой в социальной сфере, составляет 66%, в постсоциалистических странах Европы она достигает лишь 53%. При этом в структуре третьего сектора европейских постсоциалистических стран наблюдается сравнительно высокий удельный вес деятельности в сфере организации досуга и культуры. В подобной деятельности здесь занято 26% трудовых ресурсов третьего сектора по сравнению с 16–18% в странах Западной Европы. На сферу услуг здравоохранения приходится 6% занятых в третьем секторе в европейских постсоциалистических странах, на деятельность по оказанию социальных услуг — 18%, в то время как удельный вес данных сфер деятельности НКО в Западной Европе составляет соответственно 18 и 24%. В сфере образовательных услуг и науки наблюдается схожесть третьего сектора стран ЦВЕ и Западной Европы: на эту сферу в данных регионах приходится соответственно 22 и 19% занятых в третьем секторе [Sanders et al., 2008, p. 15].

В российском третьем секторе доли «сервисной» и «несервисной» деятельности составляют 34 и 66%. В нашей стране НКО слабо представлены в сфере оказания образовательных услуг и услуг здравоохранения — тут занято по 3% трудовых ресурсов российского некоммерческого сектора. По уровню вовлеченности НКО в оказание услуг социального обслуживания российский третий сектор занимает промежуточное положение между постсоциалистическими и западноевропейскими странами — в этой деятельности занято 21% трудовых ресурсов НКО [Salamon et al., 2016].

Факторы перехода к межсекторному партнерству в процессе реформ социальной сферы в странах постсоциалистического транзита

Реформы социальной сферы, развернувшиеся в 1990-х гг., осуществлялись в постсоциалистических странах под давлением схожего набора факторов, наиболее значимыми из которых были жесткие бюджетные ограничения

и недовольство населения качеством предоставлявшихся услуг. Переход к рыночной экономике не только сопровождался кризисным падением производства, но и радикально изменял ресурсную базу государственных финансов, в том числе и ее часть, доступную для финансирования социальной сферы. На поддержание унаследованных от социализма систем широкого базового обеспечения населения социальными благами за счет государства просто не хватало средств. Вместе с тем социальная сфера, в том числе доступное образование, здравоохранение, социальные гарантии, являлась в глазах населения весьма существенным системным достижением социалистического периода развития и поэтому не подлежала механическому «демонтажу». Более того, при осуществлении реформ в этой сфере необходимо было решать задачу повышения качества оказываемых услуг (см., например, [Cook, 2007]). Полтора-два десятилетия ранее решение задачи ограничения роста расходов на «государство всеобщего благосостояния» и ответы на критику избирателей в адрес качества услуг в социальной сфере пришлось искать и в Западной Европе, и в США [Ascoli, Ranci, 2002; Salamon, 2002]. В части обеспечения населения социальными услугами развитие межсекторного партнерства между государством и некоммерческим сектором оказалось весьма эффективным решением упомянутых проблем в условиях рыночной экономики и поэтому было использовано в ходе постсоциалистических реформ социальной сферы.

К преимуществам некоммерческих организаций в роли поставщиков социальных услуг по сравнению с организациями социальной сферы, находящимися под непосредственным управлением государственных министерств и ведомств, и по сравнению с коммерческими поставщиками социальных услуг согласно теории «непрямого государственного управления» можно отметить, как минимум, следующие:

- доступ к филантропическим ресурсам финансирования деятельности и ресурсам волонтерского труда, что потенциально расширяет ресурсную базу государственной социальной политики;
- диверсификация спектра оказываемых услуг и институциональных рамок их предоставления;
- «близость к получателю социальной услуги», лучшая, более детальная осведомленность НКО об истинных нуждах получателя услуги и способность адаптировать свою деятельность к потребностям получателя;
- инновационный потенциал НКО, проявляющийся в отношении как качества услуг, так и поиска снижения затрат на их оказание [Salamon, Toppler, 2015, p. 2167–2168].

Темпы развития межсекторного партнерства

Обратимся к анализу факторов, как способствующих, так и замедляющих рост участия НКО в оказании социальных услуг, формируя на этой основе оценку перспектив межсекторного партнерства и роли третьего сектора как составной части системы оказания социальных услуг в странах постсоциалистического транзита.

На темпы развития межсекторного партнерства и укрепления роли третьего сектора как составной части системы оказания социальных услуг в странах постсоциалистического транзита влияют состояние гражданского общества в целом, институциональное наследие в социальной сфере, особенности организации государственного финансирования социальной сферы, а также уровень профессионализма некоммерческих организаций, прежде всего административно-управленческого профессионализма.

По имеющимся эмпирическим данным в постсоциалистических странах Европы период бурного роста третьего сектора наблюдался в первой половине 1990-х гг. Этот рост был обусловлен становлением гражданского общества в связи с переходом к плюралистическим демократическим политическим системам, с рыночными реформами в экономике. В 2000-е гг. развитие третьего сектора в регионе замедлилось: численность некоммерческих организаций здесь скорее росла медленно или стагнировала. Не произошло и роста численности занятых (включая категорию добровольцев), приходящихся на одну некоммерческую организацию. Как отмечали С. Теплер и Л. Саламон, эмпирические данные о динамике третьего сектора в странах Центральной и Восточной Европы оказались для многих экспертов «противоречащими интуитивным ожиданиям» [Toepler, Salamon, 2003]. Это тем более примечательно, что именно на начало нулевых годов приходится интенсивная подготовка этих стран к вступлению в Евросоюз, которая включала в себя «гармонизацию» нормативно-правовой базы деятельности НКО, реализацию рекомендованных странам-кандидатам мер по стимулированию роста участия гражданских организаций в решении общественных проблем, рост государственной поддержки развития третьего сектора, обусловленный в том числе и стремлением создать благоприятные условия для передачи функций поставщиков социальных услуг некоммерческим организациям. Проблема стагнации количественного развития институтов третьего сектора в странах ЦВЕ, существенно меньшей, нежели можно было ожидать, роли сектора в общественной жизни вызвала дискуссии в экспертном сообществе, в том числе по вопросу о наличии или отсутствии «критической массы организаций гражданского общества», необходимой для того, чтобы оно конституи-

ровалось по примеру развитых стран Запада в одну из ключевых сил общественного развития [Rikmann, Keedus, 2013].

При более пристальном взгляде на проблему развития межсекторного партнерства в социальной сфере можно заметить, что существенными факторами, влияющими на его темпы, являются институциональное наследие в социальной сфере постсоциалистических стран и некоторые особенности организации государственного финансирования социальной сферы. Так, например, в Польше НКО смогли занять важное положение в оказании ряда «новых» социальных услуг, тогда как в «старых» отраслях социальной сферы преобладающее положение сохранилось за государственными организациями или же возросла роль коммерческих организаций, оказывающих социальные услуги. В Польше по состоянию на 2012 г. в оказании услуг по социальной интеграции и содействию занятости свыше 70% организаций-поставщиков являлись НКО. В общем количестве организаций, оказывающих услуги по уходу за престарелыми, доля НКО достигла 44% (56% — организации, принадлежащие местным органам власти). В то же время в сфере дошкольного образования всего 8% пришлось на НКО, в то время как 66% организаций — это государственные учреждения, остальные — коммерческие поставщики услуг. Аналогичная картина наблюдается и в сфере школьного образования Польши: 88% образовательных учреждений, в которых обучаются 95% школьников, — государственные школы, лишь 8% школ — некоммерческие организации. В польском здравоохранении доля государственного сектора составляет 50% (46% организаций — коммерческие и лишь 4% — НКО) [Nałecz, Les, Pielinski, 2015].

К особенностям организации государственного финансирования социальной сферы, затрудняющим для НКО доступ к оказанию социальных услуг, финансируемых государством, можно отнести следующие моменты, почти неизбежно возникающие в рамках системы государственных закупок: непродолжительность сроков, на которые обычно заключаются контракты; вероятность неполного покрытия затрат (например, в случае ограничений для НКО на компенсацию общеорганизационных накладных расходов); «кассовые разрывы», возникающие при продлении контракта или в случае задержек оплаты, и др. Работа с государственными контрактами для небольших НКО нередко оказывается затруднительной в связи с недостаточно высоким уровнем их административно-управленческого профессионализма. Грантовые механизмы, финансирование оказания социальных услуг с помощью бюджетных субсидий создают более благоприятные условия для участия НКО в социальной сфере, особенно на начальных этапах развития межсекторного партнерства. Объективно данные моменты вызывают потребность некоторых дополнительных усилий со стороны государственных органов для

адаптации инструментов межсекторного партнерства [Salamon, Toepler, 2015].

Потенциал российского третьего сектора как поставщика социальных услуг

В России потенциал повышения роли некоммерческого сектора в оказании социальных услуг связан прежде всего с реализацией мер по государственной поддержке социально ориентированных НКО. В России, как и в других постсоциалистических странах, весьма велик груз институционального наследия в социальной сфере. Услуги здравоохранения и образования оказываются бюджетными учреждениями, государственными или муниципальными. В этих условиях в свете представленного зарубежного опыта остается актуальной рекомендация, предложенная еще в ходе подготовки Стратегии—2020, о необходимости разработки «финансовых механизмов, дифференцированных по особенностям услуг (работ) и на равных условиях применимых как к государственным (муниципальным) автономным и бюджетным учреждениям, так и к негосударственным организациям: введение субсидий на оказание услуг (выполнение работ) “стандартного” характера и грантового механизма финансирования услуг (работ), не носящих стандартного характера» [Стратегия—2020, 2013, с. 286].

Еще одним существенным шагом на пути развития межсекторного партнерства в социальной сфере в России является вступление в силу с 1 января 2015 г. Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Данный документ законодательно закрепляет положение СОНКО в составе системы социального обслуживания Российской Федерации. Выбор поставщика социальной услуги, оплачиваемой государством, предоставляется законом на усмотрение получателя услуги. Вместе с тем продвижение по пути вовлечения СОНКО в оказание финансируемых государством социальных услуг на базе указанного закона будет зависеть от конкретных подходов к реализации его положений «на местах», на уровне субъектов РФ. К примеру, важную роль могут играть условия включения организаций в реестр поставщиков социальных услуг, в том числе выдвигаемые государственными органами регионов требования к материально-технической базе, формальные требования к уровню профессиональной подготовки персонала поставщиков. Уровень тарифов, размер платы за предоставление социальных услуг и порядок ее взимания, которые установят регионы, также способны повлиять на условия конкуренции за государственные финансовые средства для некоммерческих поставщиков.

Представляется, что на федеральном уровне необходимо обеспечить участие представителей некоммерческого сектора в предусмотренном законом мониторинге социального обслуживания в субъектах РФ с целью своевременного выявления возможных проблем и трудностей в реализации закона.

Заключение

К основным выводам исследования можно отнести следующее. Теория «непрямого государственного управления», объясняющая развитие межсекторного партнерства при оказании широкого спектра социальных услуг, в значительной мере обеспечивает и понимание основных направлений реформ социальной сферы, проводимых в странах постсоциалистического транзита. Однако традиция полагаться на государственные социальные организации и учреждения, которой привержены не только большинство получателей социальных услуг, но и многие ответственные за принятие решений по государственной социальной политике, ощутимо тормозит расширение участия НКО в оказании таких услуг в странах, прошедших период развития по социалистическому пути. К числу факторов, тормозящих межсекторное партнерство в социальной сфере, можно отнести и недостаточный уровень общественного доверия к НКО, к уровню их профессионализма, а также отсутствие действенных механизмов привлечения профильных НКО к участию в формулировании государственной социальной политики и др. Вместе с тем наш анализ, основанный на данных межстрановых сопоставительных исследований, позволяет сделать вывод, что в России, как и в других постсоциалистических странах, необходимость повышения эффективности и качества социальных услуг, в том числе в таких основных отраслях социального сектора, как образование и здравоохранение, в долгосрочной перспективе приведет к расширению межсекторного партнерства, развитию инструментария государственной поддержки НКО, оказывающих социальные услуги населению, к интеграции НКО наряду с государственными социальными учреждениями в общую систему современного социального государства.

Источники

Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: аналитический доклад НИУ ВШЭ / под ред. Л. И. Якобсона, И. В. Мерсияновой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012.

Стратегия—2020. Новая модель роста — новая социальная политика: итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам соци-

ально-экономической стратегии России на период до 2020 г. Кн. 2 / науч. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминов. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2013.

Ascoli U., Ranci C. (eds). Dilemmas of the welfare mix: The new structure of welfare in an era of privatization. N.Y.: Springer Science+Media, 2002.

Benevolenski V.B. Tools of government for support of SONPOS in Russia: In search of cross-sector cooperation in the delivery of social services. Working Papers of the Basic Research Program of NRU HSE WP BRP 17/PA/2014. URL: <http://www.hse.ru/data/2014/08/26/1313067678/17PA2014.pdf>.

Cook L.J. Postcommunist welfare states: Reform politics in Russia and Eastern Europe. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007.

Nalecz S., Les E., Pielinski B. Poland: A new model of government-nonprofit relations for the East? // *Voluntas*. 2015. Vol. 26. P. 2351–2378.

Rikmann E., Keedus L. Civic sectors in transformation and beyond: Preliminaries for a comparison of six central and Eastern European Societies // *Voluntas*. 2013. Vol. 24. P. 149–166.

Rutzen D., Shea C. The global associational counter-revolution alliance. 2006. Vol. 11. No. 3. Sept. P. 27–28. URL: www.alliancemagazine.org.

Salamon L.M. Of market failure, voluntary failure, and third-party government. Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 1987. No. 16 (29). P. 29–49. URL: <http://ccss.jhu.edu/publications-findings/?did=421>.

Salamon L.M. (ed.). The tools of government: A guide to the new governance. N.Y.: Oxford University Press, 2002.

Salamon L.M., Toepler S. Government-nonprofit cooperation: Anomaly or necessity? // *Voluntas*. 2015. Vol. 26. P. 2155–2177.

Salamon L.M., Sokolowski S.W., Haddock M.A. Associates. Social origins of civil society. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016.

Sanders J., O'Brian M., Tennant M., Sokolowski S.W., Salamon L.M. The New Zealand nonprofit sector in comparative perspective. Wellington, New Zealand: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Office for the Community and Voluntary Sector, Committee for the Study of the New Zealand Nonprofit Sector, 2008. P. 15.

Toepler S., Salamon L. NGO development in Central and Eastern Europe: An empirical overview // *East European Quarterly*. 2003. Vol. XXXVII. No. 3. P. 365–378.

Н.Е. Дмитриева,
Е.М. Стырин

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ПРОЦЕССЫ ЭЛЕКТРОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ С ГРАЖДАНАМИ: ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Введение

В современных условиях перед органами публичной власти стоит сложная двудеиная задача. С одной стороны, существенно повысить качество информирования граждан о принимаемых решениях, обеспечить достаточное и достоверное знание о результатах их работы и о намерениях власти, что, в свою очередь, должно позволить предпринимательскому сообществу, общественным объединениям и гражданам принимать в большей степени осознанные решения, основанные на объективной информации, и в конечном счете расширять возможности общественного участия в управлении.

С другой стороны, необходимо создавать условия для слаженной работы механизмов управления, которые с учетом текущего уровня общественного развития способны обеспечить учет потребностей и ожиданий как можно большего количества заинтересованных сторон, тем самым формируя и развивая тенденции интеграции различных социальных групп в систему государственных и общественных институтов.

В сложившихся экономических и политических условиях поддержка обществом и бизнесом предпринимаемых властью усилий и мер становится ключевым фактором для стабильного развития и выхода из экономического кризиса. Поэтому государственное управление сегодня нуждается в формировании новых, более эффективных технологий и моделей.

В представленном докладе авторы анализируют технологическую реализацию модели сетевого управления в России и мире с целью проверки гипотезы о том, что развитие взаимодействия государственных органов с гражданским обществом при принятии управленческих решений с использованием

информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) ведет к трансформации технологий государственного управления в сторону модели сетевого управления. Развитие технологий взаимодействия органов власти с гражданским обществом может происходить посредством совершенствования инструментов электронного участия на каждой его стадии и по каждой форме.

Методология исследования

Вопросу участия граждан и их групп в управлении государственными делами посвящено немало теоретических работ и прикладных исследований как зарубежных, так и российских авторов. Глубокий методологический анализ феномена участия и различных теоретических подходов в российской и зарубежной социологии представлен в монографии И.А. Скалабан [Скалабан, 2015]. Подробный анализ моделей и подходов приведен в коллективной монографии специалистов Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС [Рогозина и др., 2014].

Проанализировав результаты нескольких американских исследований о влиянии Интернета на гражданское участие и социальное взаимодействие, М. Кастельс пришел к выводу, что использование Интернета не ведет к ослаблению социального взаимодействия, а, напротив, предполагает у пользователей высокий уровень общественно-политической вовлеченности [Кастельс, 2004].

В проведенном в 2015 г. исследовании мы поставили задачу изучить активно создаваемые электронные механизмы взаимодействия государства с гражданами и понять, каким образом внедрение ИКТ и механизмов открытости изменяет технологии государственного управления, а вместе с этим влияет на институционализацию взаимодействия органов власти с гражданским обществом и на развитие модели государственного управления.

С этой целью были проанализированы российские и зарубежные специализированные порталы взаимодействия государства и граждан и изучены применяемые в них инструменты обратной связи. Для оценки проектов (решений) обратной связи и выявления лучших практик разработаны критерии: организационно-правовой, пользовательский, популярность электронного ресурса, технологический функционал проекта, социальная эффективность.

Сформулированы показатели эффективности и результативности внедрения инструментов (механизмов) обратной связи и взаимодействия, в том числе:

- наличие в открытом доступе регламентных документов о работе проекта (ресурса);

- наличие и уровень внедрения элементов модели электронного участия (информирование, обсуждение, совместная разработка решений);
- наличие оценки удовлетворенности заявителей об организации обратной связи;
- количество зарегистрированных пользователей;
- динамика посещения;
- наличие элементов учета и отчетности о принятых (реализованных) мерах;
- активность пользователей и др.

По названным показателям проведен анализ 25 региональных специализированных информационных порталов по типу «народного контроля» и инициатив, 20 муниципальных информационных систем, обеспечивающих обратную связь с гражданами, а также специализированных федеральных порталов (Минэкономразвития России, Роспотребнадзора, РОИ) и нескольких негосударственных проектов.

Изучен международный опыт развития системы обратной связи с гражданами, в том числе на региональном (муниципальном) уровнях в странах, входящих в число лучших в рейтинге электронного участия ООН «E-participation Index — 2014» [United Nations E-Government Survey, 2014]. В докладе приводится опыт Южной Кореи, Австралии и Сингапура.

Формирование концепции сетевого управления

Авторы придерживаются научного подхода об эволюционном развитии концепций (моделей) государственного управления. При таком понимании электронное правительство (e-government), открытое правительство (open government) или хорошее управление (good governance) подразумевают систему приоритетов, принципов, технологий и измеримых результатов, которые используются органами власти для осуществления управляющего воздействия.

Развитие электронного правительства было стимулировано формированием требований к качеству государственных услуг и результативности государственного управления в целом, которые были сформулированы в рамках технологий нового государственного управления и хорошего управления.

Открытое правительство строится во многом на возможностях информационных технологий, которые были институционализированы в государственном управлении с помощью методов электронного правительства [Fountain, 2002].

В свою очередь, достижения электронного правительства стали возможны благодаря более четким формулировкам требований к качеству государственных услуг и результативности государственного управления в целом, которые были сформулированы в рамках технологий нового государственного управления и хорошего управления.

Сетевое управление в полной мере опирается на принципы открытости в государственном управлении как необходимое условие для реализации сетевого характера взаимодействия между акторами, а именно: информационная открытость, прозрачность, сотрудничество и подотчетность [Styrin, Dmitrieva, 2014]. Б. Новек [Noveck, 2015, p. 368] утверждает, что в рамках концепции «Smart government» государство должно уметь слышать и своевременно отвечать на быстро меняющиеся внешние запросы и потребности граждан с учетом инструментария сетевого управления.

Авторы согласны с идеей рассматривать концепцию сетевого управления как новый этап в развитии системы государственного управления на основе результатов внедрения технологий электронного и открытого правительств.

Концепция сетевого управления предлагает рассматривать взаимодействие государственных органов власти и гражданского общества как сеть взаимодействующих акторов. При этом можно предположить, что возможны такие взаимодействия, когда разные группы акторов не просто разделяют общие стратегические цели, подходы к их реализации, но и совместно их вырабатывают.

С. Голдсмит и В. Эггерс [Goldsmith, Eggers, 2004] показывают, что сетевое управление возникает при сокращении транзакционных издержек на организацию государственно-частного партнерства, интеграцию на основе межведомственного взаимодействия (joined up government), а также при условии отказа от традиционного иерархического управления. Как результат, происходит перераспределение полномочий и ответственности между государственными органами и гражданским обществом.

А. Баретто и К. Васко [Barretta, Busco, 2011], изучая механизмы и технологии управления сетью и проблемы создания атмосферы доверия для эффективного функционирования сети в рамках деятельности государственной организации, доказали наличие обратной зависимости между уровнем доверия и формальным контролем.

Таким образом, внедрение модели сетевого управления может происходить путем институционализации технологий взаимодействия органов власти и гражданского общества при решении прикладных управленческих задач, с учетом наработок на основе механизмов и принципов электронного и открытого правительства.

Анализ международной практики электронного участия

Рассмотрим процесс использования технологических платформ для установления обратной связи с гражданами по электронному участию, которые реализуют модель сетевого управления (UN E-government Survey, 2014), на примере опыта Сингапура, Южной Кореи и Австралии.

В Сингапуре для общения с гражданами на территории и за пределами страны создана платформа Reach — Reaching Everyone for Active Citizenry@Home (<https://www.reach.gov.sg/>). Каждое государственное ведомство подробно описывает предлагаемый для обсуждения вопрос, публикует сопутствующие документы, размещает информацию для взаимодействия.

С использованием данной платформы проводится обсуждение государственного бюджета страны, законопроектов и проч. Как правило, электронные консультации продолжаются до одного месяца. Зарегистрированный пользователь может участвовать в дискуссиях, начинать новые темы (на момент обзора на портале Reach шло 337 различных дискуссий).

Государственные ведомства участвуют в дискуссиях согласно своим собственным информационным политикам. На портале Reach ведомства отвечают на часто задаваемые вопросы граждан, проводятся электронные опросы по определенным тематикам.

Аналогично в Южной Корее создан портал E-People (<http://www.epeople.go.kr/>), который объединяет жалобы, предложения, консультации и петиции от граждан. Его создание было обусловлено необходимостью борьбы с коррупцией и формирования нового интеграционного канала (интерфейса) взаимодействия государственных ведомств с гражданами.

Портал поддерживает несколько иностранных языков, обеспечивая возможности взаимодействия не только для корейцев, но и для иностранных граждан по пяти направлениям: подача петиций, предложений и идей, обсуждение госполитики, сообщения о коррупции, инициация расследований в случае несправедливых судебных решений.

Государственные ведомства комментируют и отвечают на портале E-People на вопросы, если петиция набирает определенную популярность. О результатах рассмотрения и принятия решений по вопросам петиций ведомства обязаны публиковать отчеты.

На портале E-People реализованы инструменты электронных слушаний, электронных опросов и электронного форума. Предусмотрены понятные показатели измерения эффективности работы портала: количество законов, в которые вносятся изменения, число опубликованных

разъяснений, принятых альтернативных вариантов реализации госполитики и т.д.

Была также проанализирована практика взаимодействия граждан с органами власти в Австралии. Например, на портале правительства провинции Виктория (<http://www.vic.gov.au/>) граждане могут узнать о порядках, процедурах и инструментах участия. Государственные ведомства, вынося проблему на обсуждение, обязаны подробно ее описать и указать контакты для связи и замечаний.

Консультации онлайн встроены в портал электронного правительства GetInvolved — Queensland (<https://www.getinvolved.qld.gov.au/>). Есть возможность заполнить опросник или просто отправить свое предложение. Например, проект Future Melbourne wiki (<http://www.futuremelbourne.com.au>) позволил городскому совету Мельбурна обсуждать в формате wiki будущий план развития города. Граждане могли голосовать за идеи друг друга, редактировать тексты и идеи, структурированные по направлениям.

Еще одна платформа — Open 311 (<http://www.open311.org/>) является примером возникшей в г. Сан-Франциско масштабируемой платформы с открытым кодом, где с помощью интерактивной карты граждане сообщают или обсуждают проблемы с органами власти, прежде всего в сфере текущих социальных проблем, не имеющих простых решений. Проект реплицирован еще в 12 крупных городах мира.

Проведенный анализ международной практики показывает наличие технологической готовности платформ реализовывать модели сетевого управления на всех стадиях: от информирования граждан до процессов выработки альтернативных решений и представления отчетности по принятым решениям. Вместе с тем, как свидетельствует международная практика, количество вовлеченных граждан весьма невелико. Поэтому задача упрощения участия и повышения мотивации граждан стоит на повестке дня в большинстве стран, реализующих подобные проекты, и нуждается в дальнейшем исследовании.

Анализ российской практики создания проектов электронной обратной связи

Стремительное развитие веб-технологий дало существенный импульс развитию механизмов электронного участия в России.

В настоящее время активно создаются различные порталы, направленные на вовлечение граждан в принятие управленческих решений с использованием ИКТ. Эти проекты могут быть классифицированы на государствен-

ные и негосударственные, общедоделальные и региональные, реактивные и проактивные, вертикально и горизонтально ориентированные.

Интересна практика внедрения в России негосударственного международного ресурса Change.org, который является публичной интерактивной площадкой, помогающей привлечь внимание к проблемам, но не имеющей административного ресурса для их решения. Среди других проанализированных негосударственных проектов, предназначенных для сбора подписей под петициями, можно назвать онлайн-сервис «Наше мнение» (<http://mypetition.ru>), Центр общественного контроля в Брянской области (<http://control32.ru/>) и др.

В рамках исследования в соответствии с описанной выше методологией были проанализированы созданные в последние два-три года государственные ресурсы для петиций (идей) граждан. Это общедоделальный интернет-ресурс «Российская общественная инициатива», созданный по инициативе Президента РФ и в соответствии с Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183. За три года, прошедшие с момента запуска, из 7,5 тыс. опубликованных инициатив 9 набрали более 100 тыс. голосов, было рассмотрено 18 федеральных и 3 муниципальных инициативы. При этом 9 федеральных инициатив набрали более 50 тыс. голосов, 20 — от 25 тыс. до 50 тыс. голосов, и все они отправлены «в архив», без публичного разъяснения позиции органов власти по популярным инициативам.

Наиболее эффективный и популярный среди региональных ресурсов — проект «Активный гражданин» г. Москвы (<http://ag.mos.ru/>), насчитывающий более миллиона активных пользователей, участвующих в нескольких сотнях опросов и краудсорсинговых проектах.

Проведен анализ целого ряда других региональных проектов: портала «Голос Республики Башкортостан» (<https://golos.openrepublic.ru/about/>), раздела портала «Открытое правительство» Краснодарского края «Народные предложения» (<http://open.krasnodar.ru/np/>), проекта Белгородской области «Народная экспертиза» (<https://narod-expert.ru/>), «Портала неравнодушных» Липецкой области (<http://narodportal.ru/about/rules.html>), «Идеи и инициативы» портала Мурманской области «Открытый электронный регион» (<http://openregion.gov-murman.ru/about/>), портала идей жителей Кузбасса «Кузбасс — наш общий дом» (<http://idea.kemoblast.ru/index.php>) и т.д.

Помимо государственных проектов для подачи петиций в последнее время в регионах стали набирать популярность электронные ресурсы по типу народного контроля. Это информационные системы «Народный контроль» в республиках Татарстан, Ингушетия, Чувашия, Тыва, Краснодарском, Ставропольском, Приморском краях, Астраханской и Новгородской областях, а также иные региональные порталы: Правительства Московской области

«Добродел» (<http://vmeste.mosreg.ru/>), «Реши проблему» — страница портала управления Тульской областью «Открытый регион 71» (https://or71.ru/solve_problem/) и др.

Проведенный экспертный анализ подтвердил закономерность, что чем качественнее используемые в проекте инструменты обратной связи, тем популярнее он становится у граждан, активнее распространяется и более технологически продвинутым становится.

Наиболее эффективными признаны проект «Народный контроль» Республики Татарстан (<https://uslugi.tatar.ru/open-gov>) и проект Москвы «Наш город» (<http://gorod.mos.ru>). Более 65 тыс. заявок подано с июня 2012 г. через информационную систему «Народный контроль» Республики Татарстан, которые поддержало более 600 тыс. человек. На портале Москвы «Наш город» с ноября 2013 г. размещено более 1,5 млн заявок, решено около 1 млн заявленных проблем.

Основные результаты исследования и направления для дальнейшего исследования

Выделяя в государственных интернет-проектах отдельные инструменты (механизмы) обратной связи и взаимодействия, последовательно анализируя их основные характеристики, авторы описали в виде матрицы систему элементов и этапов участия для эффективного проекта обратной связи. Основные результаты исследования представлены в таблице.

Другим результатом исследования стало обоснование необходимости расчета социального эффекта от внедрения модели сетевого управления. Основными направлениями исследований для расчета социального эффекта, по мнению авторов, могут стать:

- вовлеченность большого числа НКО и представителей гражданского общества;
- информированность гражданского общества о принимаемых решениях;
- консолидирование гражданской позиции при проведении изменений;
- адаптивность сетевой модели к изменяющимся потребностям;
- возможности подбора людей и компаний востребованной компетенции, готовых найти новые подходы к решению проблем на основе распределенного знания сетевых акторов;
- ориентация на общественную ценность (public value).

Эффективные инструменты обратной связи на порталах обращений и предложений граждан

Этапы участия	Элементы участия		
	Информирование	Обсуждение	Совместная разработка решений (краудсорсинг)
Премодерация (предварительное рассмотрение)	Интерактивные формы с разъяснениями (подсказками) при подаче обращений; наличие технической поддержки по телефону; FAQ; подробные инструкции для пользователей и др.	Помощь заявителям в адресации и формулировании обращений; ссылки на веб-сервисы и иные ресурсы; наличие информационных партнеров и др.	Возможности отправки замечаний и предложений по работе портала; продвижение и обсуждение предложенных инициатив; возможности размещения баннера проекта на других сайтах и др.
Рассмотрение (голосование)	Визуализация статусов рассмотрения обращений; онлайн-запросы; счетчики комментариев и просмотров; размещение промежуточных (экспертных) и финальных ответов и др.	Возможности голосований, комментариев, обсуждений и оценки поданных инициатив; поощрение за активное участие граждан и др.	Оперативная диспетчеризация и маршрутизация обращений (инициатив) и др.
Принятие решений (подведение итогов)	Онлайн-рейтинги инициатив по категориям, территориям, оценке пользователей; статистика и др.	Ссылки на решения можно размещать в соцсетях; видеоролики официальных ответов и др.	Возможности контроля и оценки результативности рассмотрения обращений и др.

Выводы

Одним из последствий вертикально ориентированной модели государственного управления является воспроизводство противопоставления, а нередко и отчуждения между управленческой деятельностью политиков и реальной жизнью людей. Вследствие такого разрыва происходят снижение уровня доверия населения к государственным институтам, рост оппозиционных настроений, пренебрежение правовыми нормами, усиление разобщенности в обществе.

Вовлеченность граждан в работу госаппарата в рамках сетевой модели управления позволит не просто «переложить» часть работы с государственных органов на гражданское общество, но и сократить бюджетные издержки, отказаться от избыточного функционала органов публичной власти, оптимизировать систему и структуру государственного управления, быстрее и эффективнее решать проблемы в обществе.

Анализ созданных технологических инструментов и платформ показывает, что использовать необходимо те из них, которые приводят к возможностям контроля и оценки результативности рассмотрения электронных взаимодействий, позволяют органам власти и гражданскому обществу совместно обсуждать и оценивать произошедшие изменения.

Для практического внедрения сетевой модели важно научиться и начать измерять ее социальную эффективность. Для этого следует разрабатывать и внедрять не только показатели вовлечения и участия граждан, но и показатели оценки эффектов, реальных изменений, произошедших в результате сетевого взаимодействия.

Источники

Кастельс М. Галактика Интернет / пер. с англ. А. Матвеева; под ред. В. Харитонов. Екатеринбург, 2004.

Роззина Л.Г., Коваленко Е.А., Гришина Е.Е., Пороховская М.А. Участие общественных коллегиальных органов управления в социальных услугах: российский и зарубежный опыт / под ред. Т.М. Малевой. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2014.

Скалабан И.А. Общественное участие: теория и практика социального конструирования: монография. Новосибирск, 2015.

Barretta A., Busco C. Technologies of government in public sector's networks: In search of cooperation through management control innovations // *Management Accounting Research*. 2011. Vol. 22 (4). P. 211–219.

Fountain J. Building the virtual state: Information technology and institutional change. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

Goldsmith S., Eggers W. Governing by network: The new shape of the public sector. Brookings Institution Press, 2004.

Noveck B. Smart citizens, smarter state: The technologies of expertise and the future of governing. Harvard University Press, 2015.

Styrin E.M., Dmitrieva N.E. Models for assessing openness and transparency of executive authorities // *Proceedings of the 2014 Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia*. N.Y.: ACM, 2014. P. 84–87.

United Nations E-Government Survey, 2014. URL: <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014> (дата обращения: 15.03.2016).

Р.А. Долженко

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

КРАУДСОРСИНГ КАК ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАСЕЛЕНИЯ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ИССЛЕДОВАНИЕ ПЕРСПЕКТИВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОМ РЕГИОНЕ

Введение

Трудно отрицать, что под воздействием ряда факторов происходит изменение целой системы отношений людей друг с другом и различными институтами. Из-за развития информационных технологий меняется структура общества — оно освобождается от национальных границ, а повсеместное использование сети Интернет привело к созданию новой виртуальной среды обитания большей части людей, со своими правилами и нормами поведения. Общество в сетевой среде использует новые инструменты взаимодействия, которые не только используются в «онлайне», но и могут быть проецированы на жизнь «офлайн». В частности, они могут быть с успехом внедрены в систему государственного управления для повышения качества предоставляемых государственных услуг и решения государственных задач. Одним из таких инструментов, существовавшим, по сути, и ранее, но с помощью возможностей новых технологий вышедшим на качественно другой уровень использования, является краудсорсинг.

Но так ли хорошо знает население о данной технологии? И каково его отношение к возможностям использования краудсорсинга в общественной деятельности в настоящее время? Ответам на эти вопросы и посвящено наше исследование.

Сущность краудсорсинга и возможности его использования для решения проблем населения

Термин «краудсорсинг» (англ. crowdsourcing, crowd — толпа и sourcing — использование ресурсов) был введен еще в 2006 г. писателем Дж. Хау (Jeff Howe) и редактором журнала Wired М. Робинсоном (Mark Robinson) [Рыцарева, 2012]. В представлении Дж. Хау краудсорсинг — это такая форма организации работы вовлеченных людей с помощью Интернета, которая позволяет использовать их для решения задач, стоящих перед государством, бизнесом, обществом [Хау, 2012].

С нашей точки зрения, более актуальным будет определение краудсорсинга как подхода к генерации идей и поиску решений силами сообщества заинтересованных субъектов, основанного на специальных технологиях и методологии коллективного взаимодействия и направленного на решение задач различного уровня сложности.

Одним из наиболее актуальных направлений использования краудсорсинга, по мнению многих исследователей, является сфера государственного управления. Система краудсорсинговой деятельности позволяет населению вести целенаправленную работу над постановкой задач перед органами государственной власти, отслеживать их исполнение, а также способствовать их реализации.

Если не углубляться в сущность отечественной системы государственного управления, не анализировать предпосылки и основы ее эволюции, а выделить только негативные моменты, которые для нее характерны в настоящее время, то среди них могут оказаться:

- оторванность власти от общества;
- нерешенность большого количества актуальных для общества проблем;
- популизм и отсутствие стратегического лидерства на местах;
- исключение целого пласта населения из процесса выработки государственных решений;
- отсутствие или недостаточная прозрачность системы социальных лифтов, позволяющей талантливым людям во всех сферах реализовывать свой потенциал, и др.

Решение выделенных проблем невозможно в условиях действующей системы власти, таким образом, необходимы прорыв, дальнейшая эволюция механизмов работы государства, которая будет возможна, если удастся вовлечь в работу энергию, активность, интеллект равнодушных граждан страны. Можно предположить, что сделать это можно с помощью краудсор-

синга, который позволит сформировать принципиально новую модель государственного управления.

С учетом актуальности данной темы исследования нами было проведено социологическое исследование перспектив использования краудсорсинга в государственном управлении для решения актуальных для населения региона задач.

Описание методологии исследования

Объектами нашего исследования выступили население Алтайского края Российской Федерации и ряд экспертов, имеющих опыт внедрения и использования краудсорсинга на практике. Предметом исследования было определено отношение исследуемых субъектов к возможностям использования краудсорсинга на практике для решения общественных проблем.

Цель социологического исследования — сбор и анализ первичной социологической информации для оценки перспектив создания специализированной интернет-площадки, которая позволит решать общественные проблемы силами заинтересованных жителей региона с помощью краудсорсинга. Для достижения поставленной цели нами были сформулированы исследовательские задачи, в соответствии с которыми выдвинуты гипотезы. С целью проверки гипотез проведено аналитико-описательное исследование. Используемые методы сбора данных — стандартизированное интервью с экспертами, анкетный опрос населения Алтайского края и людей, которые ранее имели опыт участия в краудсорсинговых проектах (в том числе победители).

Было проведено интервью с 7 экспертами, имеющими опыт внедрения и использования краудсорсинга в различных организациях, опрошен 21 участник ранее проводимых краудсорсинговых проектов, в том числе 4 победителя в проектах (т.е. их предложения были признаны в Сбербанке в качестве лучших на проектах).

Также анкетным опросом было охвачено чуть более 200 жителей г. Барнаула Алтайского края в возрасте до 35 лет, в силу того что именно данная часть населения наиболее предрасположена к использованию Интернета в своей жизни. Отбор участников для выборочного исследования осуществлялся методом квотной выборки.

В результате анализа информации, выявленной из структурированного интервью и анкетного опроса, нами были получены следующие данные.

Анализ результатов исследования отношения к краудсорсингу как форме взаимодействия населения и государства

В силу того что нами были сформированы совокупности опрошенных (эксперты и потенциальные участники), рассмотрим результаты исследования отдельно по каждой группе.

Начнем с результатов опроса потенциальных участников краудсорсинга (под которыми мы в целом будем понимать ту часть опрошенной совокупности, которая положительно относится к возможностям участия в краудсорсинговой деятельности в регионе). В общей сложности нами было получено 228 заполненных анкет от респондентов, из которых большая часть проявила интерес к участию в краудсорсинговой деятельности (87,72% от числа опрошенных).

Поскольку краудсорсинг предполагает использование интернет-ресурсов, нам необходимо было выяснить, каким образом и насколько интенсивно респонденты используют Интернет в своей жизни. Опрос показал, что все респонденты пользуются Интернетом хотя бы раз в день: 19,81% делают это более 5 ч каждый день, 57,28% проводят в сети около часа, и лишь 22,91% используют его незначительное время (не более 15 мин).

Следующий важный момент — наличие волонтерских мотивов у большей части опрошенных. Около 75,44% респондентов отметили, что им приходилось помогать незнакомым людям в решении актуальных для них проблем с помощью Интернета. Речь, видимо, идет о финансовой помощи различным людям, которая является безвозмездной. Как показывают исследования специфики мотивации участников краудсорсинговой деятельности, наличие нематериальных мотивов важно для включения и вовлечения краудсорсеров в тему проекта, в то время как заинтересованность в денежном вознаграждении увеличивает количество участников, но не качество их работы [Malone, 2009].

Таким образом, опрос показал, что в целом респонденты проводят достаточное время в Интернете, большая часть из них имеет опыт его использования для помощи незнакомым людям в решении актуальных для них проблем (75,44% респондентов).

Уровень знакомства респондентов с краудсорсингом. Одним из основных выводов, которые можно сделать по результатам оценки ответов на вводные вопросы анкеты, состоит в том, что большая часть респондентов не имеет представления о том, что такое краудсорсинг. Всех опрошенных можно разделить на три группы: те, кто уже знаком с краудсорсингом на практике

(19,42% респондентов); те, кто не принимал участия в подобных проектах, имеет смутное представление о его возможностях (30,1% респондентов); те, кто вовсе не знаком с краудсорсингом, впервые узнал об этом понятии в ходе опроса (50,48% респондентов). Специально для информирования респондентов в информационный блок анкеты было включено одно из определений краудсорсинга, и по ходу анкеты приводились примеры его использования на практике. Это позволило сформировать у респондентов представление о сути и границах использования данной технологии, чтобы получить обратную связь о возможностях ее использования в регионе.

Отношение к перспективам использования краудсорсинга. На следующем шаге социологического исследования нам было необходимо узнать, как респонденты относятся к перспективам использования краудсорсинга (табл. 1).

Таблица 1. Отношение респондентов к краудсорсингу

Варианты ответов	Уже использовали в практике		Знали, но не использовали	
	Количество ответивших, человек	Доля от числа использующих, %	Количество ответивших, человек	Доля от числа знающих, %
За краудсорсингом будущее, это новая форма отношений населения с государством	18	40,91	24	34,78
Краудсорсинг не станет заметным явлением в нашей жизни, но им будут иногда пользоваться	17	38,64	29	42,03
Перспектив нет. В нашей стране не созданы условия для эффективного использования краудсорсинга	6	13,64	11	15,94
Перспектив нет. Краудсорсинг не совершенен, обладает рядом недостатков, которые делают его неэффективным инструментом	3	6,82	5	7,25
Затрудняюсь ответить	—	—	—	—
Другое	—	—	—	—
Всего	44	100	69	100

Респонденты, которые уже имели опыт использования краудсорсинга в своей практике, относятся к нему в целом более положительно (40,91% из них отметили перспективы краудсорсинга) по сравнению с теми, кто слы-

шал об этом явлении, но не участвовал на практике (34,78% считают, что у данного явления есть перспективы). В то же время среди «неопытных» респондентов выше и доля тех, кто считает, что будущего у краудсорсинга в системе государственного управления нет.

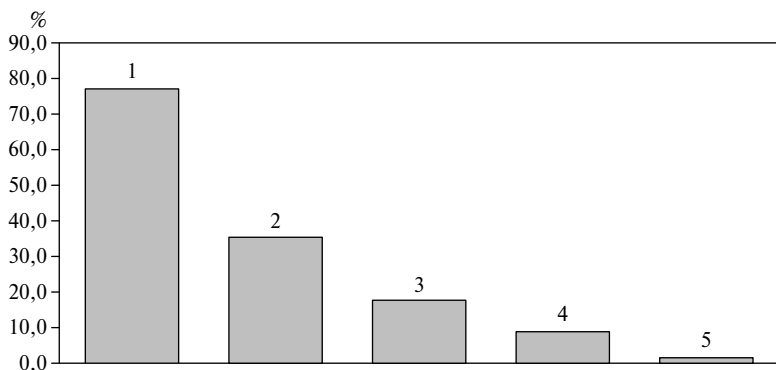
Следует отметить, что в ходе интервью с экспертами краудсорсинга выяснилось, что их ожидания в целом оказались более прохладными. Почти все из них отметили, что в том виде, в котором данная технология сформировалась в стране в настоящее время, перспектив у краудсорсинга немного. Требуется его доработка, решение ряда ключевых проблем, характерных для подобной деятельности. К таковым были отнесены: нерешенность вопроса законодательного регулирования интеллектуальных прав на результаты деятельности краудсорсеров, специфика мотивации участников и необходимость ее поддерживать в ходе всего краудсорсингового проекта, отсутствие необходимых носителей компетенций фасилитаторской деятельности на проектах.

Перспективные направления улучшения работы органов государственной власти с помощью краудсорсинга. На следующем шаге мы попытались выяснить, в каких направлениях улучшения работы органов государственной власти наиболее актуален краудсорсинг. Данный круг направлений был определен по результатам интервьюирования экспертов краудсорсинга, а также опыта реализации подобных проектов в других городах (Москва и Якутск).

Опрос показал, что в первую очередь для респондентов самым привлекательным направлением использования краудсорсинга является контроль над органами государственной власти, который позволит повысить эффективность решения актуальных для населения проблем и вопросов (60,4% от числа опрошенных выбрали данный вариант ответа). На втором месте оказался вариант «донесение до органов государственной власти актуальных для населения проблем» (54,2% респондентов выбрали данный вариант ответа). Самое проработанное с точки зрения действующей практики направление использования краудсорсинга — «бета-тестирование продуктов/услуг, создаваемых государственными органами для жителей региона» — набрало 45,8% голосов респондентов. Такое количество выборов было осуществлено по отношению к варианту ответа «поиск пропавших людей» (также 45,8% респондентов). И наконец наименее востребованной, с точки зрения опрошенных, является возможность составления рейтингов общественных организаций, государственных органов, государственных чиновников (22,9% от числа опрошенных выбрали данный вариант ответа).

Проблемы использования краудсорсинга в практике (отдельно для экспертов и тех, у кого есть опыт краудсорсинговой деятельности). Далее мы постара-

лись узнать, каковы основные проблемы, с которыми могут столкнуться организаторы краудсорсинга, также каковы ключевые издержки краудсорсинговой деятельности, так как эти вопросы, по нашему мнению, являются ключевыми для нашего исследования. Мы выделили ключевые проблемы, высказанные экспертами, и использовали их в качестве вариантов ответов для респондентов, имеющих опыт участия в краудсорсинговой деятельности. Распределение ответов на соответствующий вопрос выглядит следующим образом (см. рисунок).



Возможные проблемы использования краудсорсинга на практике:

1 — организация и реализация краудсорсингового проекта очень затратны; 2 — необходимо обучение специализированных фасилитаторов краудсорсинга; 3 — не выработаны механизмы поощрения участников краудсорсинговой деятельности, адекватные их мотивам; 4 — эффективность краудсорсинга критично зависит от количества участников; 5 — возможны манипуляции голосами, рейтингами участников и их предложений

Ключевой проблемой использования краудсорсинга, по мнению экспертов, на текущий период является стоимость этих услуг. Согласно данным по первым краудсорсинговым проектам, которые были реализованы Сбербанком, годовая стоимость реализации краудсорсинга составляла 107 млн руб. (на 18 проектов в год), сумма внушительная даже для крупнейшего коммерческого банка, подобные расходы предполагали или явно просчитанный экономический эффект, или веру топ-менеджмента в успех проекта. Данный результат ограничивает возможности использования краудсорсинга в силу невозможности просчитать его потенциальную экономическую эффективность. Экономический эффект от использования краудсорсинга, выраженный в финансовых результатах, с трудом поддается оценке в силу масштабности возможных идей и безграничных творческих способностей участников.

Следующим сдерживающим фактором является необходимость обучения специализированных фасилитаторов краудсорсинга. С одной стороны, по прогнозам Агентства стратегических инициатив, некоторые интеллектуальные профессии в обозримом будущем (на горизонте 2013–2030 гг.) практически исчезнут, другие, в том числе специалист по краудсорсингу общественных проблем и оператор государственных услуг, появятся. Однако подобным знаниям и тем более компетенциям в отечественных вузах пока не обучают. Специалист по краудсорсингу общественных проблем, с точки зрения экспертов, должен обладать навыками по управлению проектами, программированию, быть клиентоориентированным, мультиязычным и мультикультурным, уметь работать с людьми [Атлас новых профессий...].

Основные риски краудсорсинговой деятельности и способы повышения ее эффективности. С какими же рисками сопряжено использование краудсорсинга в деятельности их компании? Данный вопрос был задан экспертам. По их мнению, при использовании краудсорсинга на практике характерны незначительные риски, почти все они связаны с возможностью утечки конфиденциальной информации (75% от числа экспертов), манипуляциями рейтингами и результатами голосования (около половины экспертов). Также одним экспертом был отмечен такой фактор, как значительная зависимость результата краудсорсинга от количества и вовлеченности участников.

И наконец, чтобы выяснить, какими способами можно повысить эффективность использования краудсорсинга, в анкету был включен соответствующий полузакрытый вопрос. Распределение ответов на него приведено в табл. 2.

Таблица 2. Возможные направления развития краудсорсинга в отечественной практике, по мнению опрошенных (можно было выбрать несколько вариантов ответов)

Варианты ответов	Количество ответивших, человек	Доля от числа опрошенных, %
Выпуск методических пособий, рекомендаций и справочников по вопросам краудсорсинга	40	35,71
Законодательная регламентация краудсорсинга со стороны государства	28	25
Создание соответствующей интернет-платформы краудсорсинга	80	71,43
Проведение конференций, круглых столов и прочих подобных мероприятий по краудсорсингу	56	50
Стандартизация краудсорсинговой деятельности	28	25
Обучение специалистов по краудсорсингу	48	42,86
Всего ответивших	112	–

Опрошенные могли выбрать несколько вариантов ответов на данный вопрос, как видно из данных табл. 2, ни один из вариантов не был обойден стороной, все они актуальны (в той или иной мере) для респондентов. В числе самых важных инструментов дальнейшего развития краудсорсинга в отечественной практике были определены «создание интернет-платформы краудсорсинга» (71,43% от числа опрошенных) и «обучение специалистов по краудсорсингу» (42,86% от числа опрошенных). Половина респондентов видит смысл в активной просветительской деятельности через проведение конференций, круглых столов и других мероприятий, треть считает, что необходимо распространение методических материалов по краудсорсингу. В меньшей степени, чем ожидалось, был выбран вариант ответа «стандартизация краудсорсинговой деятельности», многие респонденты просто не понимали ее целесообразность. Также респонденты в меньшей степени испытывают потребность в законодательной регламентации краудсорсинга со стороны государства. Таким образом, респонденты действительно видят потребность и перспективы создания интернет-платформы краудсорсинга.

Подведем итоги социологического исследования. Опрос показал, что респонденты, как правило, на практике не сталкивались с краудсорсингом, более того, многие из них не слышали о данной технологии, несмотря на то что почти все респонденты отметили, что испытывают потребность в подобном решении. Ключевыми направлениями использования краудсорсинга для улучшения деятельности органов государственной власти были названы контроль над органами государственной власти по решению актуальных для населения вопросов и донесение до государственных органов и проработка решений актуальных для населения проблем. Основные проблемы, которые тормозят использование данной технологии взаимодействия заинтересованных сторон, — отсутствие опыта у менеджеров краудсорсинга, которые должны выполнять фасилитационные функции, отсутствие специализированной платформы и высокая стоимость реализации краудсорсинга.

Заключение

Ключевыми направлениями изучения в данной статье выступили краудсорсинг и возможности его использования для решения государственных, общественных и бизнес-задач. С одной стороны, его потенциал огромен, государство, общественность, организации лишь начинают осваивать его в своей практике, с другой — попытки коммерциализировать данную технологию, минимизировать издержки ее внедрения, сделать управляемой сообщество краудсорсеров ограничивают перспективы использования краудсорсинга.

Краудсорсинг в настоящее время — это не инструмент решения общественных проблем, а инструмент вовлечения людей в решаемые на площадках проблемы. На данном этапе жизненного пути описанной технологии издержки ее слишком велики, а результат несопоставим с затратами на реализацию проектов.

Источники

Атлас новых профессий [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asi.ru/upload/iblock/d69/Atlas.pdf> (дата обращения: 10.02.2016).

Греф Г. Государственное управление: эффективность российской власти и модернизация // Ведомости. 2012. 13 апр.

Канаева М.А. Краудсорсинг как составляющая новой модели государственного управления регионом // Регион: экономика и социология. 2015. № 1. С. 124–146.

Новек Б. Wiki-правительство. Как технологии могут сделать власть лучше, демократию — сильнее, а граждан — влиятельнее. М.: Альпина Паблишер, 2012.

Рыцарева Е. Локальная мудрость // Эксперт. 2012. № 17 (800). 30 апр.

Хау Дж. Краудсорсинг: коллективный разум как инструмент развития бизнеса. М.: Альпина Паблишер, 2012.

Malone T.W., Laubacher R., Dellarocas C. Harnessing crowds: Mapping the genome of collective intelligence. CCI Working Paper, 2009.

Г.Н. Дончевский,
А.В. Ермишина,
Л.В. Клименко

Южный федеральный
университет

ПОСТУРБАНИСТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ: РОЛЬ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА¹

В современной России ежегодно из крупных городов (особенно из так называемых мегаполисов) во внутрь страны уезжают, по разным оценкам, от 100 тыс. до 200 тыс. жителей. По данным социологических опросов, около 5–7% жителей мегаполисов хотят уехать в деревню [До 7% жителей...]. Некоторые исследования показывают, что массовую миграцию из города в село сдерживают только два фактора — отсутствие в селе 1) доступной и качественной медицинской помощи и 2) досуга в зимнее время. Даже такой фактор, как работа, оказывается вторичным [Фигуровская, 2011, с. 67]. Отчетливо наблюдаемое и ширящееся ныне явление переселения из города в сельскую местность, имея некоторые общие основания, тем не менее образуется разными — до противоположности — потоками мигрантов.

Одна группа мигрантов, покидающих город, для целей обеспечения своей жизнедеятельности применяет преимущественно доиндустриальные технологии жизнеустройства. Этот класс мигрантов получил в литературе наименование дауншифтеров [Birkett, 2011; Бутонова, 2009; Кононенко, 2012, с. 137–150].

Вторая группа переселенцев из города формирует явление постурбанистической миграции. Покидая город номинально или реально, люди сам факт своего освобождения от давления урбанистической связности используют для того, чтобы либо существенно (до экономически значимых пределов) расширить использование в своей жизнедеятельности тех современных технологий, с которыми они имели дело в городе, либо даже перейти на новый, более высокий технологический уровень. В противоположность первой группе мигрантов (дауншифтерам) мы назвали этот второй тип мигрантов постурбанистами, или апшифтерами [Дончевский, Клименко, Ермишина, 2015].

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 15-02-00444/15 «Постурбанистические формы жизнеустройства в современной России: социоэкономический анализ»).

В рамках данной работы представлены результаты социологического исследования некоторых ценностных установок постурбанистов, определяющих новые формы их жизнеустройства, в числе которых особое значение придается социальному капиталу. Социальный капитал здесь мы понимаем как способность сообщества индивидов к коллективным решениям и действиям ради достижения общей цели и общего блага на основе взаимности, доверия и включенности в социальные сети. Взаимодействие с соседями, плотность социальных контактов как критерии качественной жизни, способствующие формированию соседских сообществ переселенцев из города, отмечают и другие исследователи переселенцев из города [Звягинцев, Неуважаева, 2015, с. 116].

Основным методом сбора эмпирического материала выступило проведение глубинных полуструктурированных интервью [Ильин, 2006; Страусс, Корбин, 2001; Белановский, 2001; Девятко, 1998], способом интерпретации собранной информации — метод структурирования смысла посредством нарратива [Franzosi, 1998; Пузанова, Троцук, 2003; Дивисенко, 2001].

География опроса — Краснодарский край, Ростовская, Калужская, Московская области в Российской Федерации. Время проведения опроса — лето 2015 г. Всего опрошено 12 респондентов (5 из них проживают в городе и 7 за городом — в родовых поместьях, экопоселениях² или просто в сельской местности). Кроме того, в целевых тематических поселениях реализовывалось невключенное наблюдение.

Для отбора респондентов-постурбанистов использовались первичные и вторичные критерии. Первичные критерии: 1) новый тип деятельности, основанный на постиндустриальном технологическом укладе; 2) квалификация (компетенции) носителей, основанная на образовании/знаниях, сформированных и транслируемых в урбанистической среде; 3) синкретизм работы и семьи (нет разделения работа — дом). Вторичные критерии: 1) все взрослые члены семьи заняты новыми формами семейно-трудового хозяйства; 2) за счет реализации нового технологического уклада бюджет семьи получает не менее 70% доходов (зрелая форма постиндустриальной формы жизнедеятельности).

Результаты исследования показывают, что процессы постурбанизации протекают и поддерживаются ценностями постурбанистического типа. К важнейшим из них относятся: ценность уникализации, приходящая на смену ценности унификации; ценность современного семейного трудо-

² В исследовании изучались поселения родовых поместий «Росток» (Ростовская область), «Милёнки» (Калужская область), экопоселения «Щица» (Краснодарский край).

и бытоустройства, замещающая ценность фабрично-заводской отчужденности; ценность человекоцентристского технологического и социально-бытового уклада, конкурирующего с приоритетами машинного производства и стандартами потребления; ценность социального капитала в противоположность городской разобщенности.

Отличительной чертой представителей зарождающегося хозяйственно-экономического уклада выступает ориентация на значимую степень автономии — личностно-психологической, профессионально-трудовой и хозяйственно-бытовой. Не у всех респондентов она одинаково проявляется в трех указанных измерениях, но все ею обладают в первых двух выделенных проявлениях. Все принявшие участие в исследовании постурбанисты самостоятельно определяют вид своей деятельности, условия и график работы, с какими клиентами они работают, какие знания и инструменты развития им необходимы и пр.

Ориентация на значимую степень автономии дополняется повышенной потребностью в формировании социального капитала в ближайшем и более широком окружении. К недостаткам города постурбанисты относят высокую концентрацию людей при их взаимной отчужденности: *«...большой толпы не люблю... И при этом люди, мало друг друга знающие, совершенно посторонние и чужие люди. Агрессивная достаточно среда»* (Лев, 38 лет, Подмосковье). А в числе преимуществ негородского образа жизни постурбанисты выделяют тот факт, что *«...у меня какая-то своя территория есть, плюс всех знаешь в районе, чаще всего все знакомы друг другу»* (Влад, 23 года, Ростов-на-Дону).

Недоброжелательная среда часто складывается в городе и в отношении с ближайшим окружением, например с соседями по многоквартирному дому. У некоторых респондентов есть неудачный опыт участия в процессах жилищной самоорганизации: *«...там была такая ситуация, и я решил не повторять ее и не ходить на такие мероприятия»* (Влад, 23 года, Ростов-на-Дону о собрании собственников жилья в многоквартирном доме). Проявляется высокий уровень недоверия своим соседям-активистам в ТСЖ: *«...я не считаю, что туда идут люди достойные. Может, когда-то это было и так, а сейчас нет, сейчас коррупционерами и коррупцией там все подернуто»* (Ольга Игоревна, 64 года, математик, пчеловод, пос. Эльбuzд).

Совсем иные отношения с ближайшим окружением складываются при переезде из города. Общение с соседями составляет существенную часть жизни респондентов из экопоселений. Описывая свой обычный день, респондент отмечает: *«...пошел к соседям попить чайку, то есть пообщаться на поселенческие темы. Темы бывают разные. Они могут касаться растений или общественной жизни, или, может, какой-то информации интересной»* (Владислав, 35 лет, экопоселение «Росток»). *«Я человек достаточно общественный.*

Мне нужно общение. Мы все время с девочками соседками собираемся» (Елизавета, 24 года, экопоселение «Цица»). Соседи в экопоселении «Цица» часто собираются по вечерам петь песни и вести беседы. Взаимовыручка в вопросах строительства, быта, ухода за детьми является нормой жизни. *«Важно иметь друзей, единомышленников, с которыми можно чувствовать себя легко в общении, понимать, что мы двигаемся в одном направлении»* (Володар, 41 год, поселение «Милёнки»).

Постурбанисты предъявляют достаточно высокие требования к своим соседям: *«...ты выбираешь, ты знаешь, кто у тебя будет по соседству жить. Потому что в городе уже все настолько смешалось, ты не знаешь, кто у тебя будет сосед, ты можешь въезжать в хороший дом, а у тебя там будет не поймешь какой сосед, и твои дети будут общаться, ну ты не знаешь, с кем они будут общаться»* (Влад, 23 года, Ростов-на-Дону). *«Мы не хотели, чтобы наши соседи галдели, курили, чтобы наши дети росли в этом пространстве, где это нормально»* (Елизавета, 24 года, экопоселение «Цица»).

Для постурбанистов в экопоселениях особо ценно то, что соседи являются единомышленниками. *«Конечно, мы разные люди. Из разных городов и социальных положений. Но тем не менее нас объединяет схожая мечта»* (Владислав, 35 лет, экопоселение «Росток»). Наиболее емко эта идея сформулирована Володаром (41 год, поселение «Милёнки»): *«Нам хотелось жить в сообществе похожих на нас людей»*. Может быть поэтому в экопоселениях нет заборов и замков на домах, что свидетельствует о высокой степени доверия соседям.

Сходные мечты и цели, по мнению респондента, позволяют легче решать и социальные вопросы: *«У нас есть парковая территория, где мы вместе сажаем деревья, поливаем. Школа»* (Владислав, 35 лет, экопоселение «Росток»). Соседская взаимопомощь и совместный труд существенно отличают поселенцев от городских жителей: *«...мы больше работаем сообща»* (Владислав, 35 лет, экопоселение «Росток»). В пригородах такие проекты часто являются вынужденными: *«Собираемся соседи вместе, скидываемся деньгами, нанимаем технику, делаем дороги»* (Сергей, 34 года, садоводство в пригороде Ростова-на-Дону).

Однако при производстве общественных благ неизбежны и конфликтные ситуации, генерируемые «проблемой безбилетника»: *«Есть территория общего пользования, и мы решили скидываться, чтобы ее поддерживать. А есть люди, которые “филят”, не поддерживают»* (Владислав, 35 лет, экопоселение «Росток»). *«...Не стоит при переезде в экопоселение возлагать каких-то особых надежд на новый социум, идеальное общение. Люди там будут те же, что и до этого жили в городах. Отличие от города будет заключаться лишь в большем проценте ваших соратников, единомышленников на одну единицу площади»* (Володар, 41 год, поселение «Милёнки»).

Потребность в формировании социального капитала в ближайшем окружении проявляется и в том, что постурбанисты часто активно участвуют в производстве общественных благ и на более широкой территории проживания. Так, один из респондентов инициировал в районном парке благотворительную акцию по посадке деревьев с именными табличками, планирует и в будущем еще более активно участвовать в общественной жизни местного сообщества: «...нужно как-то себя проявлять и на общественном поприще» (Лев, 38 лет, Подмосковье). Другой респондент уже более года поддерживает волонтерский благотворительный сайт с целью «поднять село», собственными силами и средствами организовал музыкальное сопровождение празднования 9 мая (Александр, 29 лет, Ростов-на-Дону). В восстановлении разрушенного Дома творчества в ближайшем хуторе участвуют и жители экопоселения «Росток».

Естественным полем для изучения процессов самоорганизации постурбанистов служит также деятельность по жилищному жизнеобеспечению. Большим преимуществом города со времени появления первых исторических городов было развитие технологий жизнеобеспечения, которые, однако, в большей своей части носили коллективный, коммунальный характер. Коллективное потребление, строительство и обслуживание объектов жизнеобеспечения было экономически оправдано. Однако сегодня, по мнению экспертов, практически все блага жизнеобеспечения возможно производить с помощью автономных технологий, для реализации которых не требуется материальной сетевой инфраструктуры, не требуется и принятия коллективных решений. Эти технологии разнообразны, отличаются производительностью, стоимостью, надежностью и качеством производимых услуг. Само появление и развитие постурбанистических форм жизнедеятельности вне городской инфраструктуры становятся возможными вследствие создания доступных автономных технологий жилищного жизнеобеспечения.

Невключенные наблюдения и глубинные интервью с постурбанистами показали, что зависимость от городского комфорта и стремление обеспечить этот комфорт в условиях негородского образа жизни также отличают дауншифтеров от апшифтеров. Апшифтеры из числа жителей экопоселений, родовых поместий³, а также из других сельских поселений уже внедряют или планируют в ближайшей перспективе освоить автономные технологии жизнеобеспечения современного типа: солнечные батареи и аккумуляторы, системы отопления, водоснабжения и канализации.

³ Необходимо отметить, что не все жители экопоселений и родовых поместий в России являются носителями прогрессивного постурбанистического уклада. В таких поселениях достаточно часто можно встретить и дауншифтеров.

Между тем в поселениях российских апшифтеров практически не встречаются дорогие по инвестициям, но дешевые и удобные в использовании технологии жизнеобеспечения: мини-электростанции, коммунальные системы экологичной канализации, геотермальные тепловые насосы, преобразующие энергию земли в теплоэнергию. Для использования этих технологий требуется зрелый уровень способности к самоорганизации. Как показали интервью, наиболее активные постурбанисты предпринимают попытки повысить комфортность проживания за счет строительства коммунальных объектов инфраструктуры в своих поселениях, но часто эти проекты остаются нереализованными.

Таким образом, отказ от городского образа жизни в определенной степени является следствием низкого уровня социального капитала городской среды, создающего некомфортность совместного проживания при высоком уровне концентрации населения.

В то же время следует констатировать, что уровень самоорганизации жителей постурбанистических поселений в некоторых ситуациях оказывается выше, чем горожан. Следующий этап исследования позволит описать систему регуляции социальных отношений постурбанистов, выявить уровень доверия и сплоченности в коллективе, которые оказывают существенное влияние на устойчивость новых форм самоорганизации. Предстоит произвести сравнительный анализ плотности социальных связей, соотношение контактных и дистанционных связей, позиционной (ролевой) структуры связей, тех ценностей и целей, которые реализуются посредством этих связей. Наконец будет произведена хронометрия и выявлены модели дня апшифтера и дауншифтера, описаны структуры их семейных бюджетов.

Источники

Белановский С.А. Глубокое интервью: учеб. пособие. М.: Никколо-Медиа, 2001.

Бутонова, Н.В. Дауншифтинг. Новое правило — отказ от всяческих правил // Новые традиции: коллективная монография / под ред. Е.Э. Суровой, С.А. Рассадной. СПб.: Петрополис, 2009.

Девятко И.Ф. Методы социологического исследования. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. ун-та, 1998.

Дивисенко К.С. (Авто)биографический нарратив как коммуникативное действие и репрезентация жизненного мира // Социологический журнал. 2011. № 1. С. 36–52.

До 7% жителей мегаполисов хотят уехать в деревню // Деревня-online.Ru. URL: <http://derevnyaonline.ru/smi/4375>.

Дончевский Г.Н., Клименко Л.В., Ермишина А.В. Деятельностно-технологическая специфика апшифтинга как основной формы постурбанистического разви-

тия: концептуальные контуры и эмпирические замеры // Общество и экономика. 2015. № 8–9. С. 230–236.

Звягинцев В.И., Неуважаева М.А. Переселенцы из города в сельскую местность: феномен обратной миграции в современной России // Мир России. 2015. № 1. С. 101–135.

Ильин В.И. Драматургия качественного полевого исследования. СПб.: Интерсоис, 2006.

Кононенко Р.В. Жизнь и карьера в практиках дауншифтинга // Антропология профессий: границы занятости в эпоху нестабильности / науч. ред. П.В. Романов, Е.Р. Ярская-Смирнова. М.: Вариант, 2012. С. 137–150.

Пузанова Ж.В., Троцук И.В. Нарративный анализ: понятие или метафора? // Социология. 2003. № 17. С. 56–82.

Траусс А., Корбин Дж. Основы качественного исследования. М.: Эдиториал УРСС, 2001.

Фигуровская Н.К. Город и деревня: диалектика сосуществования в экономическом пространстве // Альтернативы регионального развития. 2011. № 2. С. 63–68.

Чаянов А.В. Крестьянское хозяйство. Избранные труды. М.: Экономика, 1989.

Birkett H. Downshifting as a career transition // 7th International Critical Management Studies Conference Proceedings, 2011. URL: http://www.organizzazione.unina.it/cms7/proceedings/proceedings_stream_26/Birkett.pdf (date of access: 15.02.2015).

Franzosi R. Narrative analysis or why (and how) sociologists should be interested in narrative // Annual Review of Sociology. 1998. Vol. 24. P. 517–554.

Н. В. Иванова

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ГОТОВНОСТЬ РОССИЙСКОГО ИНВЕСТИЦИОННОГО СООБЩЕСТВА К СОЦИАЛЬНОМУ ИНВЕСТИРОВАНИЮ: ДАННЫЕ ПЕРВОГО ЭМПИРИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ НА УРОВНЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ КАПИТАЛА¹

Место инвестиций социального воздействия среди других видов финансирования социально ориентированной деятельности

В последнее время в разных странах мира участие делового сообщества в решении социальных проблем проявляется в развитии новых механизмов финансирования социальной деятельности, которые выходят за пределы традиционных грантов и благотворительных пожертвований. Такие механизмы часто обозначаются термином «инвестиции социального воздействия». Общим для них является то, что, предоставляя средства для поддержки социальной деятельности, инвестор ориентируется на достижение измеримого социального результата наряду с получением экономической отдачи, в том числе на условиях низкой рентабельности.

¹ Доклад подготовлен в ходе проведения исследования с использованием средств субсидии на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, выделенной НИУ ВШЭ.

Понятие инвестиций социального воздействия является относительно новым и зачастую смешивается со сходным, но не тождественным понятием социальных инвестиций. Последние отражают социальную направленность капиталовложений, но не проясняют различия между видами и механизмами финансовой поддержки социально ориентированной деятельности.

Терминология, относящаяся к такому классу инвестиций, многочисленна и разнообразна, что отражает многообразие концептуальных подходов к самому феномену инвестирования средств с учетом планируемого социального эффекта, а также зыбкость границ этого явления, примыкающего и к бизнесу, и к филантропии, и в разных своих проявлениях тяготеющему то к одному, то к другому полюсу. Так, в рамках общего понятия социальных инвестиций, обозначающего интеграцию нефинансового, социального результата в стратегию принятия инвестиционных решений, используются следующие обозначения, которыми далеко не исчерпывается весь список соответствующих терминов: социально ответственные инвестиции; этические инвестиции; ответственные инвестиции; устойчивые инвестиции; устойчивые и ответственные инвестиции; инвестиции в соответствии с миссией организации (*mission-related investment*), инвестиции воздействия, инвестиции социального воздействия и многие другие. Большинство из этих терминов используется как взаимозаменяемые, что не только затушевывает имеющиеся между ними различия, но и не позволяет предметно проанализировать специфику и отличия существующих разнообразных практик финансовой поддержки социально ориентированной деятельности.

Отмечаемая сегодня разнообразная и неунифицированная терминология, характеризующая данное направление инвестирования, отражает историческую динамику внедрения новых понятий и концепций в экономическое поведение субъектов рынка. Исторически наиболее ранние элементы включения нефинансовых, морально-этических мотивов в финансово-инвестиционную деятельность обнаруживаются в рамках религиозных течений. Таков, например, запрет в общинах квакеров XVII в. на финансовые операции, так или иначе связанные с рабовладением [Louche, Arenas, van Cranenburgh, 2011]. Первый самостоятельный фонд социальных инвестиций — Фонд американских пионеров — был создан в 1928 г. и его инвестиционные критерии, оформившиеся под влиянием идеологии «сухого закона», полностью исключали вложения в производство и распространение алкоголя и табака [Louche, Lydenberg, 2006].

Европейские церковные общины и религиозные организации также начали создавать фонды, финансовая деятельность которых определялась критериями этического порядка. Дальнейшему распространению принципов социального инвестирования в 1960–1970-е гг. способствовали активные

общественные дискуссии, вызванные размахом движения за гражданские права в США, накатом мирового протеста против войны во Вьетнаме и южноафриканского апартеида. В 1980—1990-е гг. глобальные тенденции, такие как изменение климата, нехватка природных ресурсов, рост численности населения и др., меняют поведение инвестиционного сообщества и стимулируют интерес инвесторов к созданию устойчивой, долгосрочной ценности.

С течением времени нефинансовые стратегические ориентиры социального инвестирования все более переосмысливаются под влиянием наметившихся в мире глобальных вызовов, и фокус социального инвестирования перемещается с этических критериев на так называемые ESG-факторы устойчивого развития — экологические, социальные, управленческие (environmental, social and governance factors). В целях точности понимания необходимо отметить, что англоязычный термин «governance» в данном случае относится к принципам корпоративного управления, в частности, к реализации права акционеров, в том числе миноритарных, на участие в управлении компанией и влияние на ее политику.

Концепция трех факторов ESG была впервые предложена в 2004 г. в документах Финансовой инициативы экологической программы ООН (UNEP FI) и вскоре была закреплена в Принципах ответственного инвестирования ООН в 2006 г. [Hummels, De Leede, 2014, p. 95]. Согласно этому документу компании, не уделяющие внимание вопросам ESG в рамках своей деятельности, не имеют эффективной системы управления рисками и, следовательно, представляют собой небезопасный объект для инвестиций. На сегодняшний день в добровольной инициативе ответственного финансирования ООН принимают участие более 1 тыс. крупнейших инвестиционных компаний, управляющих активами на сумму более 30 трлн долл. Как отмечается в последнем докладе Европейского форума по устойчивому инвестированию (EUROSIF), до настоящего времени в Европе отсутствует унифицированное определение устойчивого и ответственного инвестирования как с точки зрения процессов и стратегий, так и в плане ожидаемых результатов [EUROSIF..., 2014, p. 8]. Действительно, каждый из перечисленных терминов фокусируется на том или ином аспекте разнообразных процессов и моделей инвестирования капитала с учетом социального эффекта. Поэтому в докладе EUROSIF не делается выбор в пользу того или иного определения, а рассматриваются любые формы инвестиций, поддерживающие социально ориентированную деятельность.

Для выделения того типа инвестиций, которые являются предметом настоящего исследования, принципиально важным представляется базовое разграничение между двумя типами практик, оба из которых учитывают социальные и экологические факторы в принятии инвестиционных решений,

но принципиально различаются по своим задачам, результатам, инструментам и типам получателей инвестиций.

В одном случае инвестиционные решения основываются на предварительном скрининге потенциальных получателей инвестиций с точки зрения соблюдения ими социальных и экологических принципов, определенных международными стандартами (например, Принципами ответственного финансирования ООН). Этот подход обозначается как ответственное или социально ответственное инвестирование (socially responsible investment). В случае позитивного скрининга отбираются объекты инвестирования, деятельность которых характеризуется оптимальной интеграцией ESG-критериев. В случае отрицательного скрининга принимается решение о запрете на инвестиционную деятельность с компаниями на основе социальных, экологических или этических ценностей, не позволяющих поддерживать, например, производство и маркетинг алкогольной и табачной продукции, тестирование продуктов на животных, эксплуатацию детского труда, «грязные» экологические производства и т.п. [EUROSIF..., 2012]. Поскольку конечная цель такого скрининга — избежать участия в производственных процессах, наносящих вред обществу и окружающей среде, можно согласиться с мнением, характеризующим стратегии социально ответственного инвестирования как пассивные и чрезмерно узконаправленные [Shah, 2011]. Компании, отобранные в качестве объекта ответственного инвестирования, могут отвечать экологическим и социальным стандартам, но при этом их целью является максимизация прибыли, а не участие в решении социальных проблем и достижение социально значимого результата.

Предметом данного исследования является принципиально иной вид инвестиций, направленных в поддержку социально ориентированной деятельности. Они обозначаются термином «инвестиции социального воздействия» (social impact investment), в основе которых, как подчеркивает выдающийся американский исследователь инновационных форм социального финансирования проф. Л. Саламон, лежит одинаковая значимость как финансовой отдачи, так и социального или экологического эффекта, производимого в результате вложения средств [Salamon, 2014, p. 15]. Большинство исследователей выделяют такую существенную характеристику инвестиций социального воздействия, как интенция, сознательное намерение достигнуть и оценить прогнозируемые социальные и экологические результаты [Grabenwarter, Liechstenstein, 2011]. Подчеркивается, что позитивные социальные результаты, которые могут сопутствовать инвестиционной деятельности, но не являются сознательно запланированными, не служат основанием для отнесения этой деятельности к инвестициям социального воздействия [Investing for Impact..., 2010]. Необходимо подчеркнуть, что усиленное вни-

мание к оценке социального эффекта является особенностью, отличающей инвестиции социального воздействия от других разновидностей финансирования социально ориентированной деятельности.

В основе понятия инвестиций социального воздействия лежит идея комбинированной ценности (*blended value*), неразрывного и органичного сочетания трех компонентов: экономического, социального и экологического результата [Bugg-Levine, Emerson, 2011]. Выделяются две основополагающие особенности инвестиций социального воздействия. Во-первых, целеполагание: целью этого типа инвестиций является достижение одновременно как финансовых, так и нефинансовых результатов. При этом часть инвесторов может считать наиболее существенным финансовый результат и ориентироваться на прибыль по рыночным ставкам, хотя при этом необходимым условием является достижение положительного социального эффекта. Приоритетом для других инвесторов является достижение запланированного позитивного социального эффекта, и для этого они готовы поступиться прибылью [Freireich, Fulton, 2009].

Во-вторых, особое внимание к мониторингу и оценке нефинансовых результатов. Обычным инвесторам для оценки эффективности вложений требуются хорошо разработанные финансовые индикаторы, оценивающие прибыльность проекта: срок окупаемости, расчетная рентабельность, индекс доходности. Инвесторам, которые работают в области инвестиций социального воздействия, этих показателей недостаточно для того, чтобы представить финансовому сообществу, государству и общественности убедительные доказательства обоснованности своих вложений [Hummels, De Leede, 2014, p. 98] и тем самым легитимизировать инвестиции социального воздействия как новый класс активов на рынке инвестиций.

Для понимания концепции инвестиций социального воздействия необходимо остановиться на истории возникновения самого этого термина. Он появился в середине 2000-х гг. в результате встреч, которые были организованы Фондом Рокфеллера, по привлечению частного инвестиционного капитала к поддержке активно развивающегося социального предпринимательства как в развивающихся странах, так и в странах развитой экономики. Проблема заключалась в том, чтобы найти формулировку, понятную и приемлемую для инвесторов и финансистов. Уже использовавшиеся к тому времени термины, такие как социальные инвестиции, социально ответственные инвестиции, инвестиции в соответствии с миссией организации и др., «воспринимались в финансовой среде как чересчур обтекаемые, слишком тесно связанные с благотворительностью и филантропией, излишне широкие и как имеющие ненужные ассоциации с пассивностью и выжидательностью, чтобы внушить доверие финансовым менеджерам частных инвестиционных

компаний» [Salamon, 2014, p. 14]. В результате появился термин «инвестиции социального воздействия», который подчеркнул ориентацию инвестиций как на финансовый, так и на социальный/экологический результат и обязательное измерение и оценку обоих.

В связи с указанной спецификой у инвестиций социального воздействия появляется собственный объект инвестиций. Как указывалось выше, цель ответственного финансирования — избежать возможного вложения капитала в компании, не отвечающие международным экологическим и социальным стандартам, а не добиться определенного социального эффекта. Поэтому объектом таких вложений являются любые отвечающие этим требованиям коммерческие компании, чьи акции котируются на бирже. В отличие от этого задача создания комбинированной ценности определяет и специфический объект инвестиций социального воздействия, которым являются социальные предприниматели, микрофинансовые организации, некоммерческие организации и ассоциации, кооперативы, стартапы и венчурные компании, чья деятельность направлена на решение актуальных социальных проблем.

«Экосистема» инвестиций социального воздействия включает сообщество инвесторов, заинтересованных в достижении социальных результатов наряду с финансовыми, наличие качественных проектов, подходящих для инвестирования, а также институциональных, посреднических структур (биржи социальных инвестиций, социальные брокеры, интернет-порталы социальных инвестиций), обеспечивающих приток капитала в социальные проекты.

В рамках становления и развития этого класса инвестиций появляются и свои финансовые инструменты, отвечающие задачам инвестиций социального воздействия. К ним относятся формы поддержки социально ориентированной деятельности, предполагающие возврат вложенного капитала или возврат капитала плюс прибыль. Тем самым гранты и пожертвования по определению исключаются из понятия инвестиций социального воздействия. В числе указанных инструментов — уже достаточно апробированные в международной практике кредиты по сниженной процентной ставке или беспроцентные кредиты, кредитные гарантии и дополнительное обеспечение кредита, облигации социального воздействия, вхождение в акционерный капитал предприятий и ряд других [Ibid., p. 39].

Принцип действия облигации социального воздействия как одного из типичных инструментов демонстрирует сочетание всех перечисленных выше необходимых условий инвестиций социального воздействия. В модели облигаций социального воздействия посредническая организация привлекает средства частных инвесторов для финансирования долгосрочной профи-

лактической социальной программы. Если подрядчик (т.е. поставщик услуг) успешно достигает зафиксированных в контракте результатов, государство через посредническую организацию возвращает частным инвесторам вложенные средства и выплачивает доход. При этом доход выплачивается из средств, которые данная социальная программа помогла государству сэкономить на обслуживании целевой группы благополучателей. Если показатели результативности не достигнуты, деньги государством не возвращаются [Lower-Basch, 2014]. Здесь имеется сочетание запланированного финансового и социального результата, а оценка результативности программы не является чем-то дополнительным. Она имеет первостепенное значение, и без нее данный финансовый инструмент теряет смысл, поскольку только на основе этой оценки инвесторы могут вернуть вложенные средства и получить доход.

Связь инвестиций социального воздействия с концепцией корпоративной социальной ответственности

Концепция инвестиций социального воздействия, как и других разновидностей финансирования социально ориентированной деятельности, сложилась в широком проблемном поле корпоративной социальной ответственности (КСО), послужившей преодолению теоретического противостояния бизнеса и общества, конвергенции интересов бизнеса и общества.

Академический дискурс в отношении концепции КСО отличается многообразием подходов. Так, рассматривая эволюцию концепции КСО в теории стратегического управления, Ю.Е. Благоев выделяет два этапа: 1) становление концепции (середина 1950-х — середина 1990-х гг.) и 2) развитие концепции на собственной основе (с начала 1990-х гг. до настоящего времени) [Благоев, 2011, с. 5]. В рамках первого этапа концепция корпоративной социальной ответственности зародилась в качестве нормативной, описывающей моральные принципы бизнеса. Данная нормативная концепция, в свою очередь, представлена двумя позициями: признанием общественного договора и соответственно «внешней» природы источников КСО, а также морально-агентской позиции, утверждающей примат внутренних источников КСО. Иллюстрацией первой позиции служит модель А. Кэрролла, предложившего трактовать КСО как многоуровневую ответственность, представленную в виде пирамиды, включающей экономическую, правовую, этическую и филантропическую ответственность: «исповедующая КСО фирма должна стремиться получать прибыль, исполнять законы, быть этичной, а также быть

хорошим корпоративным гражданином» [Caroll, 1991, p. 43]. Сторонники морально-агентской позиции обосновывали тезис о корпорации как «моральном агенте», способном генерировать этические принципы. Затем нормативная концепция КСО была дополнена концепцией корпоративной социальной восприимчивости (Corporate Social Responsiveness), т.е. способности компании воспринимать общественное воздействие, воплощаемой в конкретных управленческих процессах. Наконец синтетическая концепция корпоративной социальной деятельности (Corporate Social Performance) свела воедино принципы корпоративной социальной ответственности, процессы корпоративной социальной восприимчивости и соответствующие этим процессам результаты, сформировав парадигму, ставшую основой дальнейших исследований [Благов, 2011, с. 8]. Эта концепция КСО представлена в работе Д. Вуд, определяющей КСО как «существующую в бизнес-организации систему принципов социальной ответственности, процессов социальной восприимчивости... и их обозримых результатов, относящихся к общественным взаимодействиям фирмы» [Wood, 1991, p. 693].

На современном этапе развития концепции КСО происходит развитие ее содержательного многообразия, формируются многочисленные альтернативные темы, развивающие отдельные положения этой концепции либо по-новому трактующие сами принципы, процессы и результаты в контексте изменяющихся реалий [Благов, 2011, с. 9].

На основе анализа эволюции и взаимодействия различных концептуальных подходов к трактовке понятия КСО Ю.Е. Благов приходит к выводу о том, что концепция КСО до сих пор находится в состоянии эволюции и на сегодняшний день скорее является «зонтичной» концепцией, своеобразным брендом [Там же, с. 4, 11].

Этот вывод имеет прямое отношение к теме настоящего доклада и согласуется с тем, что исследователи и практики отмечают близость концепции КСО, уже прочно закрепившейся в практике компаний в странах развитой экономики, и концепции инвестиций социального воздействия, а также нередкие случаи недифференцированного использования терминов «КСО» и «инвестиции социального воздействия» (см. [Busenhart, 2012]). Выделяя основания для разграничения этих понятий, К. Робертс с соавторами [Roberts et al., 2007] подчеркивает, что КСО характеризует: деятельность, связанную с ведением бизнеса компании; интеграцию социальных и экологических критериев в бизнес-процессы; оптимизацию положительного эффекта и минимизацию отрицательных последствий деятельности компании, т.е. то, что компания делает для общества сверх обязательств, наложенных законом.

В отличие от этого инвестиции социального воздействия предполагают интеграцию тех же социальных, экологических и финансовых критериев

в процессы размещения капитала с обязательной оценкой всех результатов инвестиционной деятельности. Можно сказать, таким образом, что КСО распространяется на корпоративные практики, тогда как инвестиции социального воздействия относятся к финансовым, инвестиционным практикам, в обязательном порядке предполагающим оценку нефинансового результата [Measuring Impact..., 2013, p. 6].

Восприятие российским бизнесом концепции инвестиций социального воздействия

Эмпирической базой настоящего доклада являются результаты экспертных интервью, которые проводились на первом этапе исследования. Следующий этап исследования будет основываться на данных первого в России опроса представителей инвестиционных компаний и банковского сообщества с целью выявить потенциал распространения инвестиций социального воздействия в России. Этот опрос проводится методом онлайн-анкетирования и в настоящее время находится в стадии завершения, поэтому его данные не рассматриваются в данном докладе.

Экспертным интервью предшествовало предварительное кабинетное исследование на российском материале с целью поиска и анализа вторичных данных, включая теоретические работы, а также практические руководства, обзоры, материалы тематических конференций, авторефераты диссертаций, в которых рассматривается понятие социальных инвестиций или инвестиций социального воздействия. Анализ вторичных данных позволил сформулировать задачи исследования и определить контекст, в котором будут анализироваться первичные данные эмпирических исследований.

Было установлено, что термин «инвестиции социального воздействия», или «инвестиции воздействия», соответствующий англоязычному *social impact investment* или *impact investment*, появляется в российских публикациях не раньше 2013 г. В отдельных случаях его переводят как «преобразующие инвестиции», «инвестиции, соответствующие преобразованию общества» [Evolution..., 2015, p. 16–17]. Этот термин, как и обозначаемое им явление, являются новыми и еще не освоенными для России: в понятийном поле взаимодействия бизнеса и общества он присутствует реже всех других смежных терминов. В случае его употребления практически всегда наряду с русским переводом приводится англоязычный оригинал, иногда используется только англоязычный термин без перевода либо даже в транслитерации как «импакт-инвестирование». В интернет-публикациях инвестиции социаль-

ного воздействия характеризуются как модный термин, тренд и «мантра» современной сферы финансирования [Горбатова, 2014]. Термин отмечается практически исключительно в контексте популяризации зарубежного опыта². Если же предпринимаются единичные попытки применить понятие «инвестиции социального воздействия» к российским практикам, он используется в качестве замены уже известных практик кредитования социального предпринимательства. Например, «постепенно импакт-инвестирование начинает приживаться и в нашей стране. Так, Новосибирский электродный завод, расположенный в поселке Линево, выделяет кредиты социальным предпринимателям, открывающим свое дело на территории поселка. Другим ярким примером политики импакт-инвестирования в России является деятельность Фонда “Наше будущее”, выдающего беспроцентные долгосрочные кредиты на развитие социальных предприятий» (см. http://www.nbforum.ru/social/social_investing/impact-investing-zvereva.html).

Очевидно, что отождествление инвестиций социального воздействия и кредитования социального предпринимательства не проясняет специфику инвестиций социального воздействия, в частности, того факта, что для последних первостепенное значение имеют измерение и оценка социального результата, интегрированные во все стадии инвестиционного процесса.

До 2013–2014 гг. для обозначения инновационных для России форм финансирования социально ориентированной деятельности использовался термин «социальные инвестиции». Собственно и в сегодняшних источниках наблюдается отсутствие различий в употреблении терминов «социальные инвестиции» и «инвестиции социального воздействия». Термин «социальные инвестиции» появился в российском экспертном дискурсе приблизительно в 2004 г. с опубликованием первого доклада о социальных инвестициях в России, подготовленного Ассоциацией менеджеров.

В этом докладе, как и в последующих подобных выпусках в 2008 и 2014 гг., прослеживается тенденция рассматривать социальные инвестиции как часть КСО: «Социальные инвестиции бизнеса — это материальные, технологические, управленческие или иные ресурсы, а также финансовые средства компаний, направляемые по решению руководства на реализацию социальных программ, разработанных с учетом интересов основных внутренних и внешних заинтересованных сторон в предположении, что в стратегическом отношении компанией будет получен определенный (хотя и не всегда и не просто измеряемый) социальный и экономический эффект» [Доклад о социальных

² См., например, круглый стол «Эффективность социальных инвестиций: инновационные механизмы финансирования и оценки: международный опыт и практики российских регионов» в рамках V Социального форума России 16–17 ноября 2015 г.

инвестициях..., 2004, с. 9]. В Докладе о социальных инвестициях в России за 2014 г. это определение скорректировано следующим образом: «материальные, технологические, управленческие, финансовые и иные ресурсы компании, направляемые на реализацию корпоративных социальных программ, осуществление которых в стратегическом отношении предполагает получение компанией определенного экономического эффекта» [Доклад о социальных инвестициях..., 2014, с. 6].

Таким образом, определение социальных инвестиций эволюционирует в сторону сближения с корпоративными социальными программами с акцентом на расходование средств, а вопрос об оценке социального эффекта подобного вложения ресурсов не отмечен как существенный. В списке лучших практик доклада также присутствуют мероприятия по улучшению квалификации персонала компании и повышению безопасности труда, благотворительные акции по транспортировке больных детей к месту лечения, благотворительная помощь престарелым, организация спортивных мероприятий для молодежи [Доклад о социальных инвестициях..., 2014].

Можно заключить, что в российских источниках понятие социальных инвестиций лишено собственного содержания и часто отождествляется с такими понятиями, как корпоративная благотворительность, гранты, программы КСО, социальная отчетность, социальное партнерство, корпоративное гражданство и др. Это отражено в результатах исследования «Оценка эффективности социальных инвестиций малого и среднего бизнеса», согласно которому понятие «социальные инвестиции» для 29% респондентов — это вложения в общество, где все мы живем, для 28% респондентов это социальная политика компании, для 26% — благотворительность, для 19% — возможность дополнительных контактов и партнерских отношений с авторитетной аудиторией и для 2% — PR-кампании [Тульчинский, 2012, с. 226]. На теоретическом уровне ощутима серьезная нехватка аналитических исследований о специфике социальных инвестиций и их отличии от корпоративной благотворительности.

Исходя из общего контекста недифференцированности понятий, употребляемых для обозначения вложения ресурсов бизнеса в поддержку социально ориентированной деятельности, были поставлены основные задачи экспертных интервью: выяснить мнение экспертов относительно понимания концепции инвестиций социального воздействия в российском бизнес-сообществе; выявить набор наиболее употребительных терминов для обозначения инвестиций бизнеса в решение социальных и экологических задач; выявить знакомство экспертов с механизмами поддержки социальных и экологических целей, которые не являются грантами, и экспертное мнение о препятствиях и возможностях для дальнейшего

развития в России негрантовых форм финансирования. Всего было проведено 10 полуструктурированных личных интервью с представителями ведущих банков, благотворительных фондов и крупных компаний. Информация, полученная в результате интервью, обобщенно распределена по следующим блокам.

1. Терминология, используемая для обозначения финансовой поддержки, и место термина «инвестиции социального воздействия» в данном терминологическом ряду. В числе релевантных терминов (в порядке убывания значимости) указывались: КСО или социальная ответственность бизнеса, благотворительность, социальное предпринимательство, проекты с социальным эффектом, вклад в решение социальных и экологических проблем, инвестиции в человеческий капитал и социальную сферу, проекты устойчивого развития, государственно-частное партнерство. Термин «социальные инвестиции» является наименее употребительным. Он хотя и звучит на экспертных площадках, но не имеет того содержания, которое вкладывается в него в западных странах, и, как следствие, им пользуются недифференцированно для обозначения любых форм финансовой поддержки социальных проектов. Термин «инвестиции социального воздействия» употребляется только в узком кругу экспертов, часто без перевода в английском варианте как *impact investment*. По содержанию он часто идентифицируется с КСО.

2. Российский опыт негрантовых механизмов поддержки социальных и экологических целей. Все эксперты единодушно высказали мнение о том, что наиболее понятным и распространенным механизмом, который использует российский бизнес для финансовой поддержки социально ориентированной деятельности, по-прежнему остаются гранты. Тем не менее этот механизм обнаруживает тенденцию к внедрению инновационных элементов. При этом традиционное распределение грантов трансформируется в грантовые конкурсы с предварительной оценкой эффективности проектов. Показателями потенциальной эффективности проекта могут быть объем привлеченного финансирования и число партнерских организаций, участвующих в проекте (РУСАЛ).

В качестве негрантовых форм поддержки перечислялись: целевые капиталы, корпоративное волонтерство, льготное кредитование социального предпринимательства, поддержка стартапов, деятельность которых преследует социальный эффект, *pro bono*, краудфандинговые платформы для сбора средств в поддержку небольших инновационных проектов. Все эти механизмы представлены несистемно, скорее как разрозненные практики, но, по мнению одного из респондентов, важно уже то, что в России, и в частности в регионах, появились альтернативы пожертвованиям и корпоративной благотворительности.

3. Препятствия и возможности для дальнейшего развития в России негрантовых форм финансирования. Вопрос о возможностях в ответах экспертов тесно увязывался с вопросом о препятствиях, поскольку первые часто связаны с преодолением вторых. Как отметил один респондент, «нельзя говорить, что в России никакие банки не будут заниматься социальными инвестициями. Нет фундаментальных причин, по которым невозможно было бы развивать социальные инвестиции. Никто не мешает нам развивать эту культуру, объяснять, показывать, как это работает. Чтобы перенять модель, нужно привлекать внимание, ориентироваться на результат своей работы, развивать долгосрочный горизонт». Отмеченные препятствия можно разделить на две базовые категории — препятствия, связанные 1) с операционализацией концепции инвестиций социального воздействия и ее применением (условно — внутренние препятствия) и 2) с субъектами рынка инвестиций на уровне как спроса, так и предложения. Среди внутренних препятствий все респонденты называли отсутствие экспертизы для оценки социальной и экономической отдачи социальных инвестиций, отсутствие однозначных критериев оценки эффективности.

Среди внешних препятствий на уровне предложения инвестиционного капитала отмечены общая незаинтересованность российского бизнеса в постановке социальных задач, отсутствие понимания значимости социальных задач для стратегического развития бизнеса, отсутствие стратегических внутренних инвесторов, привычка бизнеса ориентироваться на указания государства. На уровне спроса отмечаются фактическое отсутствие заказа со стороны потенциальных получателей, приверженность уже знакомым процессам получения грантов, нежелание отчитываться за эффективность вложенных средств и отсутствие соответствующих навыков. Экспертами также отмечены препятствия, характеризующие российский рынок в целом: отсутствие прозрачности, отсутствие долгосрочного горизонта, нарушенная в последнее время коммуникация с западными инвесторами.

Примечательно, что наиболее частотным ответом на вопрос о том, что необходимо сделать для продвижения инвестиций социального воздействия в России, был «распространение информации о лучших практиках и положительных примерах на материале зарубежного опыта и донесение этой информации до уровней принятия решений и всех участников рынка». Из этого напрашивается вывод, что, по-видимому, в России инициатором продвижения инвестиций социального воздействия может стать экспертное сообщество, на площадках которого обсуждается и аккумулируется информация. Это очень отличается от истории продвижения социальных инвестиций и инвестиций социального воздействия в США и Великобритании (и странах Западной Европы), где в первом случае движущей силой были корпорации, а во втором — правительство.

В ходе следующего этапа исследования данные экспертных интервью будут дополнены результатами онлайн-опроса, однако, базируясь на полученном материале, можно сделать вывод о том, что концепция финансовой поддержки социально ориентированной деятельности с целью получения как финансовых, так и социальных результатов и их оценки, отраженная в терминах «инвестиции социального воздействия» и «социальные инвестиции», не получила распространения и поддержки среди российского инвестиционного и бизнес-сообщества. Доминирующим понятием в поле взаимодействия бизнеса и общества является КСО, которая понимается в широком смысле как любые вложения ресурсов компании в осуществление внутренних и внешних социальных программ. По-прежнему доминирующим инструментом КСО являются гранты, хотя в процесс распределения грантов вносятся инновационные элементы, все более отличающие гранты от корпоративных пожертвований. В отличие от международных практик в России концепция инвестиций социального воздействия и социальных инвестиций пока еще воспринимается представителями бизнеса как нечто экзотическое, не вписывающееся в задачи деятельности компаний и подменяется понятием КСО. В то же время в экспертной среде возрастает интерес к новым формам и инструментам привлечения частного капитала к финансированию социальных проектов, в частности к финансовым инструментам инвестиций социального воздействия, для которых первостепенное значение имеет оценка социальной и экономической результативности инвестиций. По мнению экспертов, в России существует потенциал для развития инновационных форм социального финансирования и имеются успешные практики в этом направлении, которые требуют анализа и обобщения. В сфере теоретического осмысления подобных инновационных форм финансирования ощутима нехватка аналитических работ, которые могли бы выявить специфику инвестиций социального воздействия, их отличие от других форм финансирования социально ориентированной деятельности, а также способствовать терминологической упорядоченности в данной сфере. В дальнейшем для того, чтобы выявить целостную картину потенциального рынка социальных инвестиций в России, целесообразно продолжить эмпирические исследования на уровне получателей социальных инвестиций (социальных предпринимателей, малого бизнеса, НКО) и выявление их отношения к возможности получения социальных инвестиций.

Источники

Благов Ю.Е. Эволюция концепции КСО и теория стратегического управления // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. Менеджмент. 2011. Вып. 1. С. 3–26.

Горбатова А. Сделать мир лучше! 2014. URL: www.cfin.ru/investor/social_impact_investing.shtml.

Доклад о социальных инвестициях в России за 2004 г. / под общ. ред. С. Е. Литовченко. М.: Ассоциация менеджеров, 2004.

Доклад о социальных инвестициях в России — 2014: к созданию ценности для бизнеса и общества / Ю. Е. Благов и др. СПб.: АТМ Книга, 2014.

Bugg-Levine A., Emerson J. Impact investing: Transforming how we make money while making a difference. Jossey-Bass, 2011.

Busenhart B. Socially conscious siblings: What CSR & impact investing can learn from each other. 2012. Sept. 17. URL: <http://www.csrwire.com/blog/posts/541-socially-conscious-siblings-what-csr-impact-investing-can-learn-from-each-other>.

Carroll A.B. The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders // *Business Horizons*. 1991. Vol. 34. No. 4. P. 39—48.

EUROSIF. European SRI Study. 2012. URL: <http://www.eurosif.org/publication/european-sri-study-2012/>.

EUROSIF. European SRI Study. 2014. URL: <http://www.eurosif.org/our-work/research/sri/european-sri-study-2014/>.

Evolution and philanthropy. Дайджест публикаций международного филантропического сообщества. 2015. Вып. 5 (59). Май. URL: <http://ep-digest.ru>.

Freireich J., Fulton K. Investing for social and environmental impact: A design for catalyzing an emerging industry. Monitor Institute, 2009.

Grabenwarter U., Liechtenstein H. In search of gamma: An unconventional perspective on impact investing. IESE Working Paper, 2011.

Hummels H., De Leede M. The emergence of impact investments: The case of microfinance // *Socially responsible investment in the 21st century: Does it make a difference for society (Critical Studies in Corporate Responsibility, Governance and Sustainability. Vol. 7)*. Emerald Group Publishing, Ltd., 2014. P. 91—115.

Investing for Impact. Case Studies across Asset Classes // *Bridges Ventures*. 2010. URL: <http://bridgesventures.com/wp-content/uploads/2014/07/Investing-for-Impact-Report.pdf>.

Louche C., Arenas D., van Cranenburgh K.C. From preaching to investing: Attitudes of religious organizations towards responsible investment. Springer Science and Business Media, 2011.

Lowet-Basch E. Social impact bonds. Overview and considerations. URL: <http://www.clasp.org/resources-and-publications/publication-1/CLASP-Social-Impact-Bonds-SIBs-March-2014.pdf>.

Measuring impact and nonfinancial returns in impact investing: A critical overview of concepts and practice. EIBURS Working Papers, 2013/01.

Roberts C., Rapson D., Shiers D. Social responsibility: Key terms and their uses in property investment // *Journal of Property Investment and Finance*. 2007. Vol. 25. No. 4. P. 388—400.

Salamon L. The revolution on the new frontiers of philanthropy: An introduction // *Salamon L.M. (ed.). New Frontiers of Philanthropy*. Oxford University Press, 2014. P. 3—87.

Shah J. Impact investment defined. 2011. URL: http://www.huffingtonpost.com/jigar-shah/impact-investing-defined_b_941916.html.

Sparkes R. A historical perspective on the growth of socially responsible investment // R. Sullivan R., Mackenzie C. (eds). Responsible Investment. Sheffield: Greenleaf Publishing, 2006.

Wood D.J. Corporate social performance revisited // Academy of Management Review. 1991. Vol. 16. No. 4. P. 691–718.

http://www.nb-forum.ru/social/social_investing/impact-investing-zvereva.html

О.Н. Кочева

Центр гражданского анализа
и независимых исследований
(Центр ГРАНИ)

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И ДОСТАТОЧНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕР ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОКАЗЫВАЮЩИХ СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

Расширение участия негосударственных организаций в оказании услуг социальной сферы является одним из актуальных и приоритетных направлений реформирования бюджетного сектора. С 2013 г. законодательство претерпевает различные изменения, нацеленные на расширение возможностей участия в предоставлении услуг негосударственных поставщиков, в том числе социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО). Предполагается, что предпринятые на федеральном уровне меры будут способствовать расширению доступа негосударственных поставщиков к поддержке и необходимым ресурсам, устранению основных барьеров их выхода на рынок социальных услуг и стимулировать формирование конкурентной среды. Ожидалось, что изменение законодательства на федеральном уровне активизирует формирование механизмов поддержки СОНКО, оказывающих социальные услуги, на региональном и местном уровнях и приведет к значительному расширению практики бюджетного финансирования предоставления услуг СОНКО.

Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ) провел по заказу Минэкономразвития России мониторинг практики оказания социально ориентированными некоммерческими организациями услуг в социальной сфере, в том числе финансируемых из бюджетных источников в 2014 г., а также мониторинг реализации мероприятий по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в субъектах РФ в 2015 г. Данные исследования позволяют сделать отдельные выводы

об эффективности и достаточности мер государственной поддержки СОНКО, оказывающих социальные услуги, на конец 2014 г.

В частности, в ходе исследования были проведены:

1) опрос представителей СОНКО и органов исполнительной власти о существующих и наиболее востребованных мерах поддержки. Данные опросов и экспертных интервью позволили сделать выводы о дефицитах и приоритетах поддержки, а также о распространенности и разнообразии практик предоставления социальных услуг и доле услуг, которая финансируется из бюджета в общем объеме услуг;

2) анализ базы нормативно-правовых актов регионов и опрос представителей органов исполнительной власти, уполномоченных на оказание поддержки СОНКО. Были описаны используемые механизмы бюджетного финансирования предоставления услуг СОНКО;

3) анализ региональных мер поддержки СОНКО, закрепленных в государственных программах субъектов РФ и законодательстве регионов, и их сопоставление с актуальными Методическими рекомендациями по разработке региональных программ поддержки СОНКО, а также с полномочиями субъектов РФ по поддержке СОНКО, закрепленными в федеральном законодательстве. В том числе проведен анализ лучшей региональной практики правового регулирования, предусматривающего основания и механизмы расширения участия негосударственных организаций в оказании услуг в социальной сфере;

4) оценка государственных программ поддержки СОНКО в регионах Российской Федерации, а также государственных отраслевых программ субъектов РФ (в социальной сфере) с точки зрения наличия специальных мер поддержки СОНКО, оказывающих социальные услуги;

5) оценка достаточности, комплексности и эффективности существующих мер поддержки, их связи с целями и задачами развития оказания социальных услуг, зафиксированными в стратегических документах на федеральном и региональном уровнях;

6) оценка достаточности предложенных мер поддержки СОНКО для решения задач по расширению участия таких организаций в предоставлении услуг в социальной сфере.

Основные выводы об эффективности и достаточности мер поддержки СОНКО, оказывающих социальные услуги

Устойчивость инфраструктуры поддержки СОНКО, которая формируется в регионах за счет бюджетных средств, зависит от ряда факторов, таких как:

- выделение средств из бюджета на оказание инфраструктурной поддержки СОНКО;
- закрепление обязательств о предоставлении инфраструктурной поддержки в нормативно-правовых актах;
- детальное закрепление механизмов поддержки СОНКО на уровне подзаконных актов;
- прозрачность и доступность процедуры получения поддержки;
- наличие оценки эффективности мероприятий поддержки.

До последнего времени имела место тенденция расширения разнообразия форм поддержки, представленных в региональных программах поддержки СОНКО. Анализ региональных программ субъектов РФ позволил оценить разнообразие мероприятий поддержки, а также обеспеченность этих мероприятий бюджетными средствами.

По данным оценки 45 региональных программ поддержки СОНКО регионов, получивших поддержку Минэкономразвития России, можно сделать вывод, что имеет место большое разнообразие мероприятий инфраструктурной поддержки, но направляется на оказание нефинансовой поддержки относительно небольшая доля средств от бюджета программы. Так, доля мероприятий в составе программы, не связанных с оказанием финансовой поддержки, — в среднем 70% от общего количества мероприятий; доля финансовых средств от общего бюджета программы, выделенных на мероприятия, не связанные с оказанием финансовой поддержки, — в среднем 13%.

Почти все программы включают мероприятия по обучению специалистов СОНКО, подавляющее большинство программ предусматривает меры информационной поддержки, в том числе деятельность по созданию специализированных информационных порталов для СОНКО (53% программ). Больше половины программ предусматривает мероприятия по оказанию консультационной поддержки СОНКО (51%). Обращает внимание наличие в 36% программ мероприятий по созданию и развитию ресурсных центров, фондов местных сообществ и т.п.

Нормативно-правовое закрепление предоставления поддержки в разных формах в регионах находится на начальной стадии формирования. Объем обязательств региональных органов власти по предоставлению инфраструктурной поддержки СОНКО, закреплённых в нормативно-правовых актах регионов, невелик.

Наиболее широко представлены нормативно-правовые акты общего характера, такие как закон субъекта РФ о государственной поддержке СОНКО, которые вслед за федеральным законодательством определяют возможности предоставления поддержки СОНКО в разных формах (финансовой, имущественной, информационной, консультационной и т.п.). Закрепление кон-

кретных обязательств и механизмов реализации встречается редко. При этом есть регионы, в которых встречаются отдельные интересные практики нормативно-правового регулирования.

Предоставление поддержки СОНКО, как правило, осуществляется в рамках реализации мероприятий региональных программ поддержки СОНКО в пределах бюджетных ассигнований, выделенных на очередной финансовый год. Распространены пилотные проекты, особенно в части финансирования предоставления отдельных социальных услуг. Практика формирования инфраструктуры поддержки СОНКО в регионах представлена очень неровно. Значительный объем мероприятий поддержки востребован и реализуется на муниципальном уровне. Так, мероприятия имущественной поддержки СОНКО осуществляются в большей степени на уровне муниципальных образований.

В регионах в рамках реализации мероприятий программ поддержки СОНКО, в частности, проводятся конкурсы субсидий для СОНКО. Наличие отдельных специализированных номинаций и конкурсов по поддержке СОНКО, оказывающих социальные услуги, были выявлены в небольшом числе регионов. В 2014 г. такая возможность предусмотрена в программах восьми субъектов (Архангельская область, Забайкальский край, Кабардино-Балкария, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Республика Удмуртия, Челябинская и Ярославская области). Также имеет место проведение конкурсов по поддержке проектов СОНКО по оказанию социальных услуг отдельным уязвимым категориям или на предоставление отдельных видов социальных услуг.

Большинство регионов выделяет средства на поддержку деятельности СОНКО по оказанию социальных услуг в рамках конкурсов среди СОНКО на предоставление субсидий из бюджета. При этом отсутствует единый подход к учету числа СОНКО, оказывающих социальные услуги. Подходы к отчетности находятся на стадии формирования.

В конкурсной документации конкурсов предоставления субсидий СОНКО в качестве приоритетных направлений определены профилактика социального сиротства, поддержка материнства и детства, повышение качества жизни людей пожилого возраста, социальная адаптация инвалидов и их семей и др., однако именно этот ракурс не выявлен в описании результатов конкурсов и мониторинговой информации по исполнению проектов.

Отдельного упоминания заслуживают меры поддержки СОНКО, оказывающих услуги в сфере социального обслуживания. Для таких организаций предусмотрены льготы по уплате налогов и страховых взносов на федеральном уровне, преференции в сферах закупок для государственных нужд.

Практика бюджетного финансирования СОНКО, оказывающих социальные услуги, осуществляется как в разрезе отраслей (социальное обслуживание, образование, здравоохранение и культура), так и в части решения межведомственных проблем или поддержки услуг для отдельных категорий населения. Наиболее развита с точки зрения предоставления социальных услуг негосударственными субъектами за счет бюджетного финансирования сфера социального обслуживания, менее — сфера образования, наименее всего развито предоставление услуг негосударственными субъектами в сфере культуры и здравоохранения.

Законодательство в сфере социального обслуживания предусматривает комплекс мер, призванных обеспечить равноправие условий для производителей услуг разных организационно-правовых форм, возможность получать бюджетное финансирование, в том числе:

- уравнивание статуса поставщиков социальных услуг независимо от форм собственности;
- утверждение региональных перечней социальных услуг, оказываемых поставщиками социальных услуг;
- ведение реестра поставщиков социальных услуг, открытого для вхождения;
- утверждение порядка компенсации поставщикам социальных услуг, не участвующим в выполнении государственного задания;
- принятие региональных стандартов предоставления социальных услуг.

Реальную эффективность запланированных мер государственной поддержки СОНКО, оказывающих социальные услуги (в сфере социального обслуживания), можно оценить с учетом практики распространения тех или иных механизмов финансирования предоставления социальных услуг. В качестве механизмов привлечения негосударственных поставщиков чаще всего действуют закупки услуг, а также предоставление субсидий. Существует отдельная практика применения механизмов целевых потребительских субсидий. Реализация механизмов компенсации поставщикам социальных услуг, предусмотренных Законом об основах социального обслуживания граждан, пока не нашла распространения. Между тем об эффективности можно судить по числу СОНКО, включенных в реестр поставщиков, в индивидуальные программы в качестве рекомендованных. В части реализации механизмов поддержки СОНКО, оказывающих услуги, на региональном уровне остается много вопросов.

С.Г. Маковецкая

Центр гражданского анализа
и независимых исследований
(Центр ГРАНИ)

УЧАСТИЕ ОБЪЕДИНЕНИЙ ГРАЖДАН И БИЗНЕСА В СОУПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ, ИЗДЕРЖКИ И БАРЬЕРЫ ДОСТУПА

В течение 2000–2010-х гг. произошло массовое разрастание «вмененных» государством форм взаимодействия ведомств с общественностью — от опросов до обязательной экспертизы нормативно-правовых актов и участия в контрольных функциях. Часть этих форм осталась неосвоенной, а часть не принята административной или общественной стороной. И все же практическая общественно-государственная кооперация в управлении, даже в собственно публичном управлении, в эти же годы развивается «перпендикулярно» идейному мейнстриму.

С многообразными субъектами публичного управления взаимодействует множество гражданских институций, которые к тому же находятся в формах соуправления разной глубины по всему спектру — от почти директивного управления со стороны государства (конечно, с оговорками, но все же так называемые ГОНГО — государственно-ориентированные негосударственные организации, или аффилированные некоммерческие организации) до почти самоуправления (крайне закрытые либо неучтенные государственным счетом формы автономной самоорганизации (типа сообществ мам с маленькими детьми, организующих обмен вещами, информацией и совместно вкладывающих средства в развитие публичных сервисов — поисковых и рейтинговых систем для найма нянь). Естественно, надо отдавать себе отчет, что неисчезающая «недосоуправляемость» объясняется тем, что в какой-то момент самоорганизованная деятельность или ее результаты могут подпадать под государственное регулирование, контроль и надзор.

Характеристику реально существующего разнообразия — в теории и практике — механизмов, форм и инструментов соучастия в общественных

организациях и соуправления ими в самых разных сферах социальной жизни, оценку неослабевающих попыток их развития и увеличения количества в «гражданской» и «государственной» повестках дня можно дать на отдельных примерах участия объединений граждан в процессах публичного управления (понимая неоднородную результативность такого участия), а также в попытке повысить управление качеством, ассортиментом и доступностью государственных и муниципальных сервисов в социальной сфере. Демонстрационный характер этих примеров особенно значим, поскольку речь идет о соуправлении и гражданских практиках в сфере собственно государственного и муниципального управления.

Политика соуправления в социальной сфере может быть рассмотрена как кумулятивная стратегия развития нового публичного менеджмента, социальной сферы и сектора социально ориентированных некоммерческих организаций. Именно в социальной сфере происходит в настоящий момент практическое «достраивание» государственного (муниципального) управления различными формами участия в нем получателей государственных услуг, референтных групп ведомств, новых, в том числе электронных, форм «обратной связи», общественного контроля и разнообразных консультационных механизмов. Среди наиболее известных явлений:

- формирование вмененных тематических обязательств, запускающих консультационные механизмы, например, в виде публичных обсуждений, оценки регулирующего воздействия и т.п.;
- «перезапуск» общественных советов при органах власти и учреждениях как институтов соуправления;
- внедрение «независимой оценки» как процесса успешного взаимодействия в управлении качеством в социальной сфере;
- участие в повышении качества и доступности социальных услуг для негосударственных субъектов как целевой ориентир соуправления в социальной сфере и одновременно в государственной поддержке НКО.

На протяжении полутора десятков лет сформировался устойчивый спектр некоммерческих (гражданских) организаций, постоянно вовлеченных в процессы соуправления. К таким организациям относятся следующие гражданские институты:

- организации, делегировавшие своих представителей в общественно-консультативные советы (общественные советы) при органах исполнительной власти, в том числе «перезапускаемые» в связи с реализацией майских указов Президента РФ;
- организации — участники реализации мероприятий государственных (муниципальных) программ разного уровня, в том числе направившие своих представителей в научные, научно-экспертные и иные советы по реализации

федеральных государственных программ. Создание таких советов предусмотрено перечнями мероприятий Правительства РФ, а также требованиями к реализации программ, содержащихся в концепциях (стратегиях) социально-экономического развития на региональном и местном уровнях;

- устойчивые гражданские институты, репутация и опыт которых предполагают представительство ими интересов определенных групп: Российский союз промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленная палата, Конфедерация обществ потребителей России и т.д. Эти организации постоянно участвуют в специализированных консультационных механизмах органов исполнительной власти, в рабочих группах по разработке нормативно-правовых актов, сами инициативно разрабатывают проекты законов, регламентов, инструкций и т.п.;

- ассоциации бизнеса («ОПОРА России», «Деловая Россия», «Зерновой союз и др.), проводящие оценку регулирующего воздействия (ОРВ) в рамках настройки «умного» государственного регулирования и, как правило, имеющие соответствующие соглашения на этот счет с Минэкономразвития России и аналогичными ведомствами в регионах;

- общества инвалидов и другие НКО, представляющие интересы групп, гипотетически имеющих специальные потребности при получении государственных услуг. Такие организации вовлекаются в мониторинги и оценку исполнения государственных функций, в консультации по поводу программ оптимизации сетей учреждений, представляющих бюджетные услуги населению, а теперь в расширяющуюся практику производства отдельных услуг в социальной сфере (через предоставление им бюджетного финансирования);

- общественные палаты (Российской Федерации и субъектов РФ), которые органы власти склонны рассматривать как интегральные институты гражданского общества, представляющие интересы разнообразных объединений граждан, включая и объединения бизнеса, либо как «площадки», позволяющие собрать в одном месте разные целевые группы для их информирования и консультаций с ними. В такой роли общественные палаты, например, прямо поименованы в базовых федеральных и региональных правовых и организационно-методических документах административной реформы.

НКО, специализирующиеся на использовании и продвижении разных стратегий защиты общественных интересов: потребители, экологи, правозащитники, организации территориального общественного самоуправления и др., предоставляющие альтернативные общественные доклады, мониторинги о деятельности государственных органов, а также занимающиеся целевым информированием отдельных групп населения о житейских стратегиях взаимодействия гражданина с органами власти в наиболее проблемных для населения случаях;

- представители независимых центров социально-экономического анализа (экономические, социальные и гражданские think tank-организации), центры публичной политики и т.д. — подрядчики исполнения научно-исследовательских работ (НИР) по проблемам государственного управления, модернизации социальной сферы и др.

Эти и иные организации, предполагая достижение разных результатов, вовлечены в процессы взаимодействия и соуправления, зачастую в устойчивых и повторяемых формах общественной деятельности.

Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ) провел в 2013–2015 гг. исследования основных процессов и среды для продуктивного взаимодействия общественных организаций и органов власти и местного самоуправления (МСУ) в направлении формирования нового публичного менеджмента в социальной сфере (участие в административной и бюджетной реформах). В частности, по результатам экспертного опроса был построен профиль среды с выделением наиболее неблагоприятных и благоприятных параметров. К параметрам, оцененным экспертами как наименее удовлетворительные, были отнесены: качество нормативно-правового регулирования взаимодействия, в особенности на местном и региональном уровнях; недоступность для субъектов некоммерческого сектора современных технологий участия в административной и бюджетной реформах; неучет издержек сторон, возникающий из-за отсутствия устойчивых процедур взаимодействия; небезопасность деятельности некоммерческих организаций по развитию взаимодействия с органами власти (включая репутационные риски); недостаточное внимание региональных властей к некоммерческому сектору и неготовность к рассмотрению его в качестве партнера в соуправлении.

Внедрение разнообразных форм участия объединений граждан в процессах управления осложняется и тем, что в последнее время создана достаточно большая нормативная и методическая база, включающая федеральные и региональные законы, указы Президента РФ и руководителей регионов, постановления Правительства РФ, приказы и методические документы федеральных органов исполнительной власти и др., которая регулирует конкретные вопросы взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления с населением, в том числе требования к имеющимся и новым процедурам общественного участия. Однако освоение органами исполнительной власти и МСУ имеющихся требований и возможностей можно охарактеризовать как недостаточное и фрагментарное. Серьезным вкладом в развитие благоприятной среды для соуправления может стать кодификация многообразных требований к формам взаимодействия органов власти и местного самоуправления с населением, НКО и бизнес-ассоциаци-

ями при выработке решений и внедрение обязательных единообразных требований к деятельности органов власти и МСУ по обеспечению общественного участия в управлении.

Развитие общественного участия в соуправлении социальной сферой требует создания благоприятной среды. Помимо роста активности самого населения условия такой среды включают повышение компетентности государственных и муниципальных служащих в новых формах участия населения в решении местных проблем, прозрачные и понятные процедуры участия, нормативные основания и фиксацию полномочий органов власти и МСУ по организационному и содержательному обеспечению взаимодействия с гражданами и т.д.

Ряд нормативно-правовых актов (НПА) федерального и регионального уровней содержит требования к деятельности органов публичного управления, в том числе к местному самоуправлению, в части обеспечения участия населения. При этом поиск всех этих норм, которыми следует руководствоваться органам власти и МСУ, является непростой задачей, поскольку они рассеяны в федеральном и региональном законодательстве, в том числе в его отраслевой части.

Чтобы обеспечить масштабное улучшение условий для общественного участия в соуправлении социальной сферой, необходимо (но недостаточно) специфицировать правомочие органов власти и МСУ по обеспечению взаимодействия с объединениями граждан. Следует выявить и сформировать основной корпус нормативно-правовых актов и методических рекомендаций, содержащих требования к обеспечению участия в принятии решений на местном уровне, в том числе в части внедряемых в актуальный период новых предметов и механизмов такого участия. Помимо этого необходимо выделить в нормативных актах и иных документах требования к конкретным характеристикам форм общественного участия, а также критерии и показатели деятельности органов власти и МСУ, определяющие возможность нормативно-правовой и организационной устойчивости, практической реализации и результативности всех и любой формы участия с учетом всех объективных ограничений¹.

¹ В качестве разумных ограничений могут выступать: контролепригодность оцениваемых параметров обеспечения участия, принятых в органах исполнительной власти и МСУ, в том числе для граждан и организаций; разумные требования к квалификации государственных и муниципальных служащих, а также граждан, организаций и экспертов, взаимодействующих с органами исполнительной власти и МСУ; разумное время реализации и разумная стоимость выполнения плана внедрения нового механизма обеспечения общественного участия и т.п.

Опираясь на наличие сведений о таких параметрах, можно не только расширить внедрение форм общественного участия на местном уровне, но и отслеживать потенциальную возможность и реальную эффективность деятельности органов МСУ по взаимодействию с заинтересованными лицами при принятии решений, а также влиять на уровень удовлетворенности возможностью и результатами участия НКО, граждан и объединений бизнеса в соуправлении в социальной сфере.

Опираясь на проведенный анализ, в качестве пилотной разработки для повышения эффективности деятельности органов МСУ по обеспечению общественного участия Центр ГРАНИ разработал Стандарт деятельности органов местного самоуправления по обеспечению участия населения в местном самоуправлении и принятию решений на местном уровне в Пермском крае (Стандарт).

Положения Стандарта разработаны исходя из требований к качеству обеспечения участия населения, объединений граждан и бизнеса в каждом конкретном виде взаимодействия, устанавливаемых совокупностью государственных нормативно-правовых актов Российской Федерации и Пермского края. Стандарт содержит требования к определению сроков, содержанию и последовательности действий (административных процедур) органов местного самоуправления, а также их взаимодействий с гражданами — жителями муниципального образования, их объединениями и организациями при исполнении функций, обеспечивающих участие населения в принятии решений на местном уровне.

Развитие условий для участия объединений граждан в соуправлении в муниципальном образовании достигается за счет разработки, принятия и внедрения следующих взаимосвязанных комплексов требований:

- стандарт качества обеспечения общественного участия в муниципальном образовании;
- стандарт деятельности органов МСУ по обеспечению участия населения в принятии решений на местном уровне;
- единые требования к внедрению Стандарта и контролю за его соблюдением.

Стандарт деятельности органов МСУ по обеспечению участия населения в принятии решений на местном уровне — это систематизированный набор требований к порядку и результату деятельности органов МСУ муниципального образования, которая обеспечивает необходимое качество среды для участия населения в соуправлении, в том числе в местном самоуправлении. Данные требования определяются нормативно установленными требованиями (федеральными, региональными, местными) к взаимодействию органов МСУ и населения по обеспечению участия в принятии решений на местном уровне, потребностями муниципального образования и формируются

с учетом правовых, технологических, материально-технических, финансовых и иных ресурсных ограничений муниципального образования.

Обеспеченность участия — это совокупность деятельности органов МСУ, определяющая возможность реализации всех и любой формы участия с учетом всех объективных ограничений. Несоответствие показателей требованиям к деятельности органов МСУ по обеспечению общественного участия приводит, с одной стороны, к меньшей удовлетворенности граждан и организаций возможностью или результативностью общественного участия, а с другой — к неустойчивости общественного участия, в том числе при несоответствии показателям доступности механизмов (методов, форм) участия — к уменьшению количества активных участников («пользователей») системы общественного участия.

Стандарт описывает совокупности характеристик деятельности органов МСУ, определяющих их способность быть устойчивым, понятным, прозрачным, подотчетным, практически приемлемым (исполняемым) и информационно доступным для граждан и организаций партнером и организатором участия объединений граждан в соуправлении социальной сферой и принятии решений на местном уровне.

Для этого должно быть обеспечено выполнение следующих требований (каждое из которых далее описано в составе специфицированных характеристик и процедур деятельности):

- необходимое и достаточное правовое обеспечение;
- полноценное и актуальное организационное обеспечение;
- закрепление ответственности участников взаимодействия;
- реализация через совокупность детализированных и прозрачных шагов и административных действий, определенных, согласованных и организованных для достижения цели общественного участия;
- понятные и прозрачные процедуры для населения, объединений граждан и организаций;
- установленные требования к оформлению результата участия, которые могут быть проконтролированы, и гарантии достижения и учета этого результата в конкретных ответственных действиях органов МСУ.

В настоящий момент стандарт проходит апробацию и пилотное внедрение в трех муниципальных образованиях Пермского края.

При этом так или иначе остается ключевая проблема — необходимость разблокирования работоспособности коопераций в управлении в социальной сфере и распространения ее в устойчивых, приемлемых для общественности, бизнеса и государственных и муниципальных служащих формах и методах практической деятельности, нахождение локального оптимума совпадения интересов.

И.В. Мерсиянова,
И.Е. Корнеева

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ФАКТОРЫ ВОВЛЕЧЕННОСТИ¹

В последнее время все чаще говорится о необходимости привлекать население к участию в решениях вопросов местного значения, и одной из форм такого участия на местном уровне являются публичные слушания. Публичные слушания как комплексный правовой институт представляют собой совокупность взаимосвязанных правовых норм, содержащихся в муниципальном, а также экологическом, земельном праве, градостроительном законодательстве, регулирующих общественные отношения, связанные с обсуждением проектов муниципальных правовых актов и вопросов местного значения с участием жителей муниципального образования [Карагод, 2012]. С. Зенин определяет публичные слушания как форму участия жителей муниципального образования в обсуждении вопросов местного значения и иных вопросов, затрагивающих интересы и права жителей, с целью учета мнения физических и юридических лиц [Зенин, 2008]. Проследивая развитие механизмов прямой демократии в зависимости от уровней власти — федерального, субъектов РФ, местного, он подчеркивает, что именно последний наиболее обеспечен механизмами взаимодействия между населением и органами публичной власти, тогда как минимальное их количество устанавливается на федеральном уровне [Зенин, 2009].

Институт публичных слушаний имеет адекватное нормативно-правовое закрепление в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

¹ В данной статье представлены результаты проекта «Мониторинг состояния гражданского общества», выполненного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

ции». Согласно ст. 28 данного закона публичные слушания могут проводиться по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, и на них должны выноситься, как минимум, четыре вопроса:

- проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;
- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- проекты планов и программ развития муниципального образования, правил землепользования и застройки, планировки и межевания территорий, правил благоустройства территорий и проч.;
- вопросы о преобразовании муниципального образования.

Также нормы, предусматривающие проведение публичных слушаний, закреплены в Градостроительном кодексе РФ (ст. 28, 31, 39, 40, 46) и Земельном кодексе РФ (ст. 23). Кроме того, публичные (общественные) слушания являются одной из форм общественного контроля, что закреплено в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

По данным Министерства юстиции РФ, в 2014 г. в нашей стране было проведено 66 тыс. публичных слушаний [Информационно-аналитические материалы..., 2015]. Достоверная статистика о количестве участников публичных слушаний отсутствует. В данном вопросе мы можем опереться лишь на результаты проведенных нами опросов в рамках мониторинга состояния гражданского общества в 2007–2015 гг. Эти данные показывают, что 2–3% взрослых россиян принимали участие в публичных слушаниях (в абсолютных цифрах — около 3 млн человек). Несмотря на то что в настоящее время в публичные слушания вовлечена лишь малая часть населения нашей страны, потенциал участия населения в местном самоуправлении посредством публичных слушаний весьма высок. Так, опрос Фонда «Общественное мнение», посвященный публичному обсуждению законопроектов (14–15 мая 2011 г., 43 субъекта РФ, 100 населенных пунктов, $N = 1500$), показал, что почти две трети россиян (64%) относятся положительно к идее привлечения граждан к разработке законопроектов через публичные обсуждения. Поучаствовать в общественных обсуждениях различных законопроектов хотел бы каждый второй россиянин, причем наибольшую заинтересованность выказывали россияне с высшим образованием, высоким уровнем дохода, проживающие в малых городах и поселках городского типа (соответственно 63, 60 и 56% против 50% среди населения России в целом) [Социологический бюллетень..., 2011].

Можно выделить три группы факторов, влияющих на участие россиян в публичных слушаниях: во-первых, факторы микроуровня, включающие

социально-демографические, экономические, психологические, психографические, поведенческие характеристики; во-вторых, факторы мезоуровня, а именно инфраструктурные возможности развития форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении, созданные на территории конкретного муниципального образования; в-третьих, факторы макроуровня и в первую очередь политика государства в области содействия реализации права граждан на участие в управлении обществом и государством. В данной работе мы сфокусируемся на первой группе факторов и рассмотрим, как на вовлеченность в публичные слушания влияют социально-демографические и экономические характеристики россиян, ценностные ориентации и установки, связанные с ответственностью и влиянием на происходящее в обществе, а также различные формы гражданской активности за последний год.

Методология исследования

Информационная база исследования. Информационной базой данной работы является всероссийский опрос населения по технологии Георейтинг, проведенный Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ осенью 2011 г. в рамках проекта «Мониторинг состояния гражданского общества» при поддержке Программы фундаментальных исследований. Опрос был проведен по репрезентативной выборке в 83 субъектах РФ в 2259 населенных пунктах. Программа исследования и инструментарий разработаны Л.И. Яковсоном и И.В. Мерсияновой. Объем выборки в целом составил 33 200 респондентов старше 18 лет, в том числе в каждом субъекте РФ — 400 респондентов. Статистическая погрешность в целом по выборке не превышает 1,0%, в отдельном субъекте РФ — 5,5%. Тип выборки — многоступенчатая стратифицированная территориальная случайная выборка домохозяйств. Метод сбора данных — личное интервью (face-to-face) по месту жительства респондента. Сбор эмпирической информации — Фонд «Общественное мнение».

Методы анализа данных. Основная цель данного исследования — выявить, в какой степени различные факторы микроуровня влияют на опыт участия россиян в публичных слушаниях. Для достижения данной цели нами была построена модель бинарной логистической регрессии, позволяющая оценить вероятность наступления события на основе вычисления шансов, т.е. отношения вероятности того, что событие наступит, к вероятности того, что событие не наступит. Зависимая переменная — участие россиян в публичных слушаниях — фиксировалась при помощи ответов на вопрос: «При-

ходилось ли вам в течение последнего года участвовать в публичных слушаниях?» и принимала значение единица, если респондент участвовал в публичных слушаниях, и ноль — в противоположном случае. Факт наступления события рассматривается как результат, зависящий от независимых переменных (предикторов).

Мы рассмотрели три группы факторов:

- социально-демографические и экономические характеристики: пол (база — «мужской»), возраст (база — «18–30 лет»), образование (база — «неполное среднее»), профессиональный статус (база — «руководители»), тип населенного пункта (база — «города-миллионники»), материальное положение семьи (база — «ниже среднего»);
- переменные, характеризующие ответственность граждан за происходящее на разных социальных дистанциях (в доме, во дворе/в городе, селе, поселке/в стране) (бинарная, база — «не чувствуют ответственности») и возможность на это повлиять (бинарная, база — «не могут повлиять»);
- переменные, фиксирующие участие граждан в различных практиках гражданского общества: участие в общественных организациях деятельности (бинарная, база — «не участвуют»); помощь незнакомым людям деньгами, включая просящих милостыню, участие в благотворительных пожертвованиях за последний год (бинарная, база — «не участвуют»); занятие добровольческим трудом не для членов семьи и родственников за последний год (бинарная, база — «не участвуют»).

Результаты исследования

Результаты дискриптивного анализа. Результаты дискриптивного анализа показали, что несколько чаще остальных в публичных слушаниях участвовали россияне с неполным высшим и высшим образованием (5%) и с материальным статусом выше среднего (6%). Значительно чаще — руководители высшего звена (14%), руководители подразделения (9%), бизнесмены, предприниматели, фермеры (по 6%), специалисты (5%) и студенты (5%). В свою очередь, реже других имели опыт участия в публичных слушаниях россияне в возрасте 66 лет и старше с образованием неполным средним и ниже или средним, неработающие и не планирующие искать работу, проживающие в городах с населением свыше 500 тыс. человек (1–2%). Что касается ценностных ориентаций и установок, связанных с ответственностью и влиянием на происходящее в обществе, несколько чаще имели опыт участия в публичных слушаниях россияне, чувствующие ответственность за происходящее в стране (5%) и считающие, что могут повлиять на происходящее в городе

(селе, поселке) (5%) и в стране (5%). Кроме того, значительно чаще, чем в среднем, принимали участие в публичных слушаниях россияне, вовлеченные в деятельность хотя бы одной некоммерческой организации (21%), несколько чаще — россияне, вовлеченные в добровольческую работу (7%) и в денежные пожертвования (5%).

Результаты регрессионного анализа. На основе регрессионного анализа определены факторы, которые оказывают значимое влияние на наличие опыта участия россиян в публичных слушаниях (см. таблицу). Судить о наличии эффекта влияния предикторов на зависимую переменную можно по уровню значимости коэффициента β_i . Судить о величине эффекта влияния предикторов на зависимую переменную можно по экспоненте коэффициента β_i ($\exp(\beta_i)$); $\exp(\beta_i)$ — это множитель, на который меняются шансы при увеличении i -го предиктора на единицу при неизменности других переменных, он показывает, во сколько раз изменятся шансы наступления изучаемого события в случае, если независимая переменная принимает определенное значение по сравнению с ситуацией, когда она принимает референтное значение. Если значение β_i положительно, множитель будет больше единицы, что означает увеличение шансов; если оно отрицательно, множитель меньше единицы, что означает убывание шансов.

**Факторы включения россиян в публичные слушания
(результаты регрессионного анализа)**

Показатель	β	$\exp(\beta)$
Социально-демографические и экономические характеристики:		
пол (мужчины — база)	0,332***	1,393
возраст, лет (18–30 лет — база):		
30–45	0,260***	1,297
46–60	0,434***	1,543
старше 60	0,401***	1,493
Образование (среднее общее и ниже — база):		
начальное профессиональное и среднее специальное	0,352***	1,422
неполное высшее и высшее	0,482***	1,620
Материальный статус (ниже среднего — база):		
средний	0,134*	1,143
выше среднего	0,337***	1,401
Тип населенного пункта (город с населением 1 млн и более — база):		
город с населением, тыс.:		
от 500 до 1000	0,295**	1,343

Окончание таблицы

Показатель	β	$\exp(\beta)$
от 250 до 500	0,736***	2,087
от 100 до 250	0,704***	2,022
от 50 до 100	0,778***	2,177
менее 50	0,845***	2,329
поселок городского типа	0,940***	2,559
село	1,028***	2,795
Профессиональный статус (бизнесмен, предприниматель — база):		
руководитель высшего звена	0,444	1,559
руководитель подразделения	0,413**	1,511
специалист	-0,225	0,798
служащий, технический исполнитель	-0,275	0,759
рабочий	-0,416**	0,660
неработающий пенсионер	-0,417**	0,659
не работаю и не планирую искать работу	-0,744***	0,475
не работаю, но ищу работу	-0,356*	0,700
студент, курсант и т.п.	0,416*	1,515
другое	-0,802**	0,448
Ответственность за происходящее в ... (не чувствуют — база):		
доме, во дворе	-0,313	0,732
городе (селе, поселке)	0,165	1,179
стране	0,327***	1,387
Возможность повлиять на происходящее в ... (не могут — база):		
доме, во дворе	0,265*	1,303
городе (селе, поселке)	0,429***	1,536
стране	0,146*	1,157
Участие в практиках гражданского общества (не участвуют — база):		
в деятельности НКО	1,462***	4,315
в добровольческой работе	0,776***	2,174
в денежных пожертвованиях	0,374***	1,454

*** — $p < 0,01$, ** — $p < 0,05$, * — $p < 0,1$.

Первая группа факторов учитывала социально-демографические и экономические характеристики граждан. Результаты нашего исследования свидетельствуют о том, что пол, возраст и уровень образования индивида являются значимыми факторами, влияющими на участие россиян в публичных слушаниях. Так, шансы участвовать в данной практике выше у женщин, чем

у мужчин (в 1,4 раза), у граждан в возрасте 30–45 лет и старше 45 лет, чем у тех, кому 18–30 лет (в 1,3 и 1,5 раза), у граждан с начальным профессиональным/средним специальным и неполным высшим/высшим образованием, чем у тех, кто имеет среднее общее образование и ниже (в 1,1 и 1,4 раза). Значимость возраста и уровня образования в контексте участия в публичных слушаниях подтверждают и зарубежные ученые: анализ социально-демографических характеристик участников публичных слушаний в европейских странах показал, что чаще в данную практику вовлечены граждане среднего возраста, а также более образованные граждане [Midden, 1995].

На включенность в публичные слушания влияет материальный и профессиональный статус респондента. Так, у граждан с материальным статусом выше среднего и средним шансы участвовать в данной практике выше, чем у россиян с материальным статусом ниже среднего, в 1,1 и 1,4 раза. По сравнению с базовой группой — бизнесменами, предпринимателями — возрастают шансы стать участниками публичных слушаний у руководителей подразделений и у студентов (в 1,5 раза), снижаются у тех, кто не работает (независимо от того, планирует ли искать работу или нет), у рабочих и неработающих пенсионеров.

Значимым фактором, влияющим на включенность россиян в публичные слушания, является тип населенного пункта. По сравнению с россиянами, проживающими в городах с населением свыше 1 млн человек, проживание в селе, поселке городского типа и городе с населением до 50 тыс. человек увеличивает шансы быть участником данной практики в 2,3; 2,6 и 2,8 раза соответственно. Такая ситуация может быть обусловлена тем, что в средних и малых городах и функционирование НКО, и развитие массовых форм гражданского участия (например, таких как участие в выборах, публичных слушаниях, работа в товариществах собственников жилья, уличных комитетах и проч.) облегчаются наличием более плотной, чем в крупных городах, социальной сети знакомств, деловых контактов и репутаций, а значит, возможностями создания отношений солидарности и взаимной ответственности. На этой основе могут формироваться навыки коллективного действия, необходимого для решения актуальных задач [Условия активизации гражданского участия..., 2014].

Вторая группа факторов характеризовала ответственность граждан за происходящее в обществе и возможность на это повлиять. Выяснилось, что ответственность за происходящее на социальных дистанциях «дом/двор» и «город/село/поселок» не оказывает значимого влияния на включенность россиян в публичные слушания, тогда как ответственность за происходящее в стране повышает шансы стать участником данной практики в 1,4 раза. Что касается влияния на происходящее, ситуация обратная — шансы стать участ-

никами публичных слушаний выше у тех, кто считает, что может повлиять на то, что происходит в их доме, дворе и городе (селе, поселке) (в 1,3 и 1,5 раза относительно базовой группы — респондентов, которые не могут повлиять на происходящее ни в какой мере).

И наконец в третьей группе факторов, фиксирующих участие граждан в различных практиках гражданского общества, самым значимым оказался опыт участия в деятельности общественных, некоммерческих организаций, гражданских инициатив: выяснилось, что такой опыт повышает шансы стать участниками публичных слушаний в 4,3 раза. Участие в добровольческой работе и денежных пожертвованиях влияет на включенность россиян в публичные слушания менее заметно (шансы возрастают в 2,2 и 1,5 раза соответственно).

Заключение

Итак, во включении россиян в публичные слушания среди рассматриваемых нами факторов микроуровня самым значимым является опыт участия в различных практиках гражданского общества, в первую очередь в деятельности некоммерческих организаций. Значительное влияние оказывают и некоторые социально-демографические характеристики: высшее образование, высокий материальный и профессиональный статус и проживание в малых городах, поселках городского типа и селах. Чувство ответственности за происходящее на разных социальных дистанциях (в доме, дворе / в городе, селе, поселке / в стране) и возможность на это повлиять играют во включении россиян в публичные слушания далеко не ключевую роль.

Перспективным видится продолжение исследований в этом направлении, что позволило бы рассмотреть инфраструктурные возможности развития форм непосредственного управления населением в местном самоуправлении, созданных на территории конкретных муниципальных образований, и охарактеризовать политику государства в области содействия реализации права граждан на участие в управлении.

Источники

Зенин С.С. Публичные слушания: понятие и признаки // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 3–6.

Зенин С.С. Система правового регулирования публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3. С. 2.

Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации. 2015. URL: <http://minjust.ru/activity/development> (дата обращения: 20.04.2016).

Итоговый отчет по проекту «Условия активизации гражданского участия в малых и средних городах России». М.: Фонд «Общественное мнение», 2014.

Карагод Н.В. Право населения на участие в публичных слушаниях: дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2012.

Социологический бюллетень Фонда «Общественное мнение» // Доминанты. Поле мнений. 2011. 19 мая. № 20. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d2011.pdf> (дата обращения: 20.05.2016).

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Midden C.J.H. Direct participation in macro-issues: A multiple group approach an analysis and critique of the dutch national debate on energy policy, fairness, competence, and beyond // Renn O., Webler T., Wiedemann P. (eds). Fairness and Competence in Citizen Participation. Netherlands, Kluwer Academic, 1995. P. 305–320.

Е.С. Петренко,
Л.А. Паутова,
Е.В. Богомолова,
Ю.А. Кот

УЧАСТНИКИ КРАУД-ПРОЕКТОВ КАК «НОВЫЕ ВОЛОНТЕРЫ»

Общероссийский общественный
фонд «Общественное мнение»

В качестве эмпирического материала исследования фонда «Общественное мнение» использованы материалы глубинных интервью, проведенные с экспертами — лидерами компаний, организующих краудсорсинговые проекты, а также данные онлайн-опросов участников краудсорсинговых проектов.

Новые процессы социальных изменений

Конец 2000-х — начало 2010-х гг. — время трансформации привычной стабильности, развития технологий, появления нового институционального рисунка общества: во всем мире наблюдается беспрецедентное социальное поведение — люди объединяются для выполнения задач, которые прежде считались уделом лишь компетентных сотрудников. И это явление пронизывает самые разные отрасли — от фотосъемки до журналистики и науки.

Краудсорсинг (англ. crowd — «толпа» и sourcing — «использование ресурсов») — передача некоторых производственных проблем неопределенному кругу лиц для их решения силами добровольцев, координирующих свою деятельность с помощью информационных технологий. Основной принцип, заложенный в основу этой технологии, — для работы лучше всего подходит тот человек, который больше всего хочет ее выполнить, а оценить работу лучше всего могут друзья и коллеги, которые с энтузиазмом подключатся к делу и усовершенствуют конечный продукт. Участие в реализации краудсорсинговых проектов добровольное и на безвозмездной основе, представляет собой особый тип активизма, гражданского участия. Будем называть этот тип проявления гражданской активности «новое волонтерство».

Выделим три наиболее близких социальных процесса:

- новые интернет-технологии — мощнейший фактор и средство социальных изменений. Крауд-проекты трансформируют госуправление, бизнес, экспертное знание, давно знакомые продукты и услуги;

- курс на открытость власти и бизнеса — мировой тренд последних десятилетий, затронувший и Россию. Граждане/потребители выступают в роли субъектов (соавторов), создающих и меняющих реальность. Этот подход меняет как систему управления, так схемы производства и маркетинга в бизнесе;

- гражданская активность в России — параллельный, самостоятельный и в то же время взаимосвязанный с первыми двумя процессами. Краудсорсинговую деятельность можно рассматривать в более широком контексте: бурное развитие интернет-сообществ активистского толка, подъем добровольчества, всплеск протестной активности в 2011–2012 гг.

Сегодня время «социологической охоты на людей». В крауд-проектах ключевыми проблемами становятся поиск авангардных групп и рекрутмент таких респондентов. Традиционные методы отбора респондентов (выборочный и маршрутный методы, целевой отбор) имеют в новой реальности явные ограничения. Приоритет у того, кто может отладить механизм поиска, отбора и вовлечения респондентов так, чтобы он был быстрым, адекватным новым задачам и экономическим ограничениям. Крауд-рекрутинг — один из способов решения проблемы. При этом краудсорсинг является новой, весьма специфичной и практически не изученной областью гражданской интернет-активности россиян.

Краудсорсинг как часть новой картины мира

Все отобранные для исследования проекты на первый взгляд абсолютно коммерческие, но в большей или меньшей степени имеют социальное звучание. Причины не только в том, что тематика компаний или их проекты напрямую связаны с жизнью людей и сообществ. Социальная ответственность все больше становится требованием времени и условием ведения бизнеса. Сами создатели/менеджеры проектов как современные инноваторы не могут не ориентироваться на решение социальных проблем. Социальная отзывчивость становится важнейшей мотивацией современного активизма. Краудсорсинг является частью этой новой картины мира.

Сегодня миссии передовых компаний так или иначе имеют социальное звучание. Современный бизнес не ограничивается традиционными заявлениями об удовлетворении каких-либо основных потребностей потребителей (максимальном, быстром, качественном, инновационном и т.п.). Компании, отвечая на новый запрос, стремятся создавать социально ориентированные продукты/услуги для помощи конкретным людям, местным сообще-

ствам и обществу в целом. Более того, само существование многих компаний призвано способствовать реализации личностных и творческих устремлений и сотрудников, и обычных потребителей.

В рамках интервью эксперты в большей или меньшей степени говорили о том, что современный проект должен позволять человеку реализовать потребности более высокого уровня (социальные или духовные в соответствии с пирамидой потребностей Маслоу). Все рассмотренные компании так или иначе практикуют крауд-технологии, но развивают разные модели: Сбербанк и РУСАЛ — преимущественно корпоративный краудсорсинг, Citycelebrity — краудсорсинг творческих проектов, MillionAgents — мобильный краудсорсинг (управленческий краудсорсинг полевых работ с использованием смартфонов), Planeta.ru — краудфандинг, Cloudwatcher в основном разрабатывает социальные технологии, но активно изучает опыт краудсорсинга в рамках своей лаборатории.

Пилотные онлайн-опросы участников проектов мы проводили среди аудитории краудсорсинговой площадки «КраудСпейс» (группа компаний ФОМ). Анализ данных был проведен по результатам онлайн-опросов участников двух проектов на сайте crowdspace.ru: «Бизнес в Антикризисе» (2655 участников проекта, 283 участника опроса) и «Фабрика здоровья» (6097 участников проекта, 138 участников опроса). Также в докладе приводятся данные статистики по сайту в целом и отдельно по проектам. Количество участников на краудсорсинговой платформе на 1 марта 2016 г. — 12030 человек.

Для поиска и описания целевой аудитории краудсорсинговой платформы была построена следующая схема (см. рисунок).

В ядре схемы указана предполагаемая наиболее активная аудитория краудсорсинговых проектов: люди, которые входят в суточную аудиторию Интернета, отличаются определенным набором гражданских практик, принимают участие в проектах. В данном исследовании мы проверяли принадлежность участников краудсорсинга добровольческим группам. ФОМ идентифицирует акторов гражданского участия по включенности в добровольческие практики в офлайн- и онлайн-среде:

- «волонтеры» — те, кто участвовал в деятельности НКО, благотворительных фондов, профсоюзов, общественных организаций или в организации массовых мероприятий;
- «активисты» — те, кто помогал окружающим за пределами ближнего круга, занимался решением проблем по месту жительства;
- «обыватели» — те, чье помогающее поведение не распространяется за пределы ближнего круга — родственники, друзья, знакомые, коллеги, соседи;



Схема поиска «новых волонтеров» в населении России

- «веб-обыватели» — те, кто не является ни волонтерами, ни активистами, но каждый день заходит в Интернет;
- «остальные» — остальные респонденты.

Целевые аудитории проектов

Эксперты определяют размер целевой аудитории краудсорсинга — 5–10% от взрослого населения. Компании заинтересованы прежде всего вовлечь активных людей, склонных к развитию и самореализации. В качестве основной характеристики потенциальных участников таких проектов собеседники называли усидчивость. Социально-демографические и социально-психологические характеристики участников в целом достаточно схожи и в общем-то ожидаемы: это активные люди, имеющие потребность в самореализации, однако они зависят и от специфики направления компании, и от конкретного проекта.

Результаты опросов, проведенных среди участников краудсорсинговых проектов группы компаний ФОМ, выявили еще одну интересную особенность аудитории. Участники краудсорсинговых проектов не только проявляют свою активность в онлайн-среде (высказываясь на сайтах и участвуя

в краудсорсинговых проектах), он также готов проявить себя и за его пределами. Каждый третий (от 32 до 34% в разных проектах) участник имеет опыт волонтерской деятельности (включены в работу НКО, профессиональных сообществ, участвуют в массовых акциях). Других участников рассматриваемых проектов можно назвать активистами (22% в проекте «Фабрика здоровья» и 45% в проекте «Бизнес в антикризисе»), они занимаются общественными проблемами по месту жительства, участвуют в акциях по сбору средств и помощи незнакомым нуждающимся людям.

Среди участников крауд-проектов группы компаний ФОМ самые активные пользователи, создатели контента и «двигатели» проектов названы нами «авторы» — это участники, предложившие одно и более решений проблемы в рамках одного проекта. Доля этой группы в разных проектах составляет от 10 до 12% всех участников. Эта аудитория не только занимает наиболее активную позицию в краудсорсинговых проектах, но и в целом состоит из активных интернет-пользователей: это потребители приложений, в Интернете они ищут различные инструменты и программное обеспечение, публикуют свои статьи, обзоры, рецензии, высказывают собственное мнение на различных площадках (социальные сети, форумы и др.). По сравнению с остальными участниками проектов «авторам» более свойственны волонтерские и активистские практики (проект «Фабрика здоровья» — 39% «волонтеры»; проект «Бизнес в антикризисе» — 37% «волонтеры», 46% «активисты»).

Чуть менее активная, но столь же значимая лояльная аудитория проектов — «комментаторы» (они комментируют решения других участников). Доля этой группы составляет от 8 до 15% всех участников проектов. Как и «авторы», «комментаторы» являются активными интернет-пользователями — постоянными посетителями социальных сетей, клиентами интернет-магазинов, посетителями форумов и пользователями интернет-телефонии.

Мотивация участников

Как показало исследование, ключевой мотив участников проектов — самореализация как раскрытие способностей. Новые технологии, такие как краудсорсинг, близки немногочисленной, «продвинутой» локомотивной группе. Именно для этих людей важно личностное движение вперед и стремление к раскрытию способностей. Апелляция к этой потребности близка почти всем проектам. Людям не хватает возможностей продвинуться вверх по профессиональной или социальной лестнице. Краудсорсинг апеллирует к желанию получить определенный статус, признание, славу. Это может быть

повышение или получение работы, приобретение статуса эксперта, победа в конкурсе, «минута славы» в медиапространстве и т.п.

В целом набор мотивов очень широк, и каждый отдельный проект работает сразу с несколькими мотивами. По результатам анализа ответов на открытый вопрос о причинах участия в краудсорсинге было выделено восемь групп участников в зависимости от основных типов мотивации.

1. «Учителя». Хотят поделиться своим опытом и знаниями с другими участниками или донести свои идеи до представителей власти и бизнеса: *«Поделиться своим опытом и решениями с другими участниками»; «За почти 20-летний опыт работы в банковской сфере хотелось бы поделиться с бизнес-сообществом своими наблюдениями в виде отдельных практических советов»; «Хотелось просто обратить внимание на простые и очевидные вещи. Все законы жизни и экономики уже давно придуманы, просто надо выбирать лучшее и пользоваться».*

2. «Ученики». Хотят перенять опыт и знания других. Ищут как практические навыки, так и просто интересную информацию для расширения кругозора: *«Ищу необходимые знания»; «Познавательно мнение специалистов, работающих в разных отраслях, подмечающих те проблемы и пути их решения, которые не всегда заметны на первый взгляд и отличаются от мнений в официальных СМИ».*

Мнения экспертов: *«Ты повышаешь свой социальный статус, когда становишься неким экспертом. Потому что сейчас во многих компаниях во многих случаях статус возникает только в силу должности. Ты начальник — ты пацан. А если ты признанный эксперт, то, что ты эксперт, нигде не обозначено. Например, в каком-то отделении знают, что есть условно Иванов, который классно разбирается в вопросах инвентаризации, но про это знают несколько человек. Здесь мы делаем эту площадку и статус присваиваем, и этого человека знают по всей стране. Для тех, кто работает в отдаленных филиалах, хорошая возможность заявить о себе, а также участвовать в разных экспертизах. Тем самым он расширяет кругозор и компетенции повышает. Чтобы пробиться куда-то, нужно много усилий, а здесь такая хорошая дорожка»; «У нас мотивация — это, наверное, все-таки в той или иной степени слава, т.е. не деньги. До последнего момента у нас было очень мало проектов с денежным вознаграждением. Слава в широком смысле слова — это самореализация. Для кого-то слава — это самореализация, т.е. его поздравили, он стал победителем, для кого-то самореализация — то, что он помог чему-то наконец-то, т.е. вот он бессмысленно там живет, а здесь он что-то такое делает, и т.д.».*

3. «Сторонники». Выражают интерес к теме, к идее проекта: *«Нас интересует сейчас эта актуальная тема, так как мы создали антикризисный проект...»; «Мне показалась интересной тема проекта».*

Мотив познавательный (интерес). Социальные проекты могут апеллировать к любопытству людей, желанию продуцировать идеи.

Мнения экспертов: *«Как могут не нравиться такие новые истории. Было просто интересно потрогать, пощупать, что это такое. Первое. Второе — мне нравится работать с текстом, в принципе писать. И была возможность как раз мысль изложить структурно. Мысль все равно, бывает, крутится периодически, а тут был канал, куда это можно было оформить. А дальше возникает вполне резонный вопрос, что дальше с этим делать?»*; *«У людей есть интерес к чему-то новому, попробовать хотят огромное количество людей. Собственно говоря, мы не вовлекаем уже давно активно людей на платформу, потому что увлекутся очень многие, мы их не обеспечим работой. И мы жалеем об этом»*.

4. «Неравнодушные». Не артикулируют точную, «практическую» причину участия. Приняли участие в надежде, что смогут быть полезными, помочь кому-то, выражают альтруистическую позицию: *«Хотелось бы надеяться, что мое мнение могло помочь кому-то решить реально стоящие перед нами проблемы. Или по крайней мере всерьез задуматься о решении этих проблем»*; *«Желание что-то изменить»*; *«Мне не все равно»*; *«Это наше общее дело»*; *«Нам помочь можем только мы сами»*.

Мотивы социальной и корпоративной ответственности. В последние годы все чаще люди стремятся сделать что-либо «полезное» для людей. Фокус интересов все чаще смещается со своих интересов и интересов близких людей на потребности дальнего окружения (дом, двор, улица, место работы, город, регион, страна). Подобно волонтерскому движению и другим гражданским активностям крауд-проекты апеллируют к равнодушию, ответственности, активной социальной позиции.

Мнения экспертов: *«Интерес к жизни, желание что-то изменить, создать новую возможность не только для себя, но и для школы, своего двора, подъезда, своего города»*; *«Почти всегда мы пытаемся включить какую-то социальную составляющую, т.е. мы почти всегда рекомендуем клиентам делать проект так, чтобы он всегда был социальным. Это и корыстная цель в том плане, что социальные проекты всегда более императивные, на них лучше откликаются, поэтому, конечно, мы пытаемся микшировать это: т.е. я самореализуюсь, но при этом я делаю хорошее дело»*.

5. «Коммуникаторы». Мотивы единства (присоединения, аффилиации). Краудорсинговые проекты подпитываются стремлением людей к общению, ощущению близости с другими людьми, разделяющими такие же интересы, люди хотят найти единомышленников, пообщаться с интересными людьми, расширить свои контакты: *«Хотелось проверить в сети наличие единомышленников, радуется, что я не один»*; *«Интересно обсудить ситуацию с другими участниками»*; *«Быть в социуме»*; *«Дополнительное общение»*.

6. «Зеваки». Мотив развлечения (fun). Приняли участие, потому что было свободное время, от нечего делать, из любопытства, «потому что попросили». Фан — сильный мотив в интернет-проектах, особенно на первом этапе: *«Было слишком много свободного времени и увидел интересную тему»; «Пригласили»; «Пришло приглашение на почту».*

7. «Корыстные». Мотивы вознаграждения. Основная причина участия — это призы, заявленные в самом начале проекта: *«Интересные призы»; «Жене планирует подарить»; «Деловой завтрак»; «Получить грамоту или диплом».*

Стоит отметить, что материальный стимул оказывается не самым удачным, поскольку вовлекает не самых продуктивных людей и искажает идею проекта. Но как дополнительный стимул часто используется.

8. «Поклонники». Мотивы идентификации/диалога с известным человеком, для участия их привлекли компании и ключевые персоны, которые стоят у истоков проекта: *«Гипотетическая возможность побеседовать с Грефом»; «Сайт обеспечил свой проект солидными кураторами».*

Как правило, участники придерживаются сразу нескольких мотивов. Набор основных мотивов зависит от тематики проекта.

Авторы одного и более решений чаще остальных называют причиной участия стремление делиться опытом и знаниями (40 и 50% в разных проектах). Также представители этой группы проявляют равнодушие и называют альтруистические мотивы: желание помочь, сделать что-то полезное (35 и 22% в разных проектах). Более того, «авторы» — как правило, ярко выраженные сторонники проекта, которые пришли благодаря близкой и интересной теме (20 и 61% в разных проектах).

Трудности проектов

В целом трудности, о которых говорили эксперты, пересекаются с мотивацией и принципами работы.

1. Отсутствие культуры длительной коллективной работы. Эксперты часто говорили о социокультурной особенности российских социальных проектов, в частности о неумении людей спокойно и долго работать вместе.

«Бежим впереди паровоза, прежде всего потому, что, на мой взгляд, наша социокультурная среда сильно отстает, не отстает, но отличается от европейской. Да, мы несколько не в тренде культуры (исторической, прежде всего). То есть в России всегда люди готовы помочь, но это кратковременное взаимодействие: броситься, порвать на себе рубаху, отдать последнее — да. А долго и системно работать — нет. Нет у нас таких традиций, поэтому, на мой

взгляд, да, бежим. Не быстро это формируется, поэтому краудсорсинг в России до сих пор имеет сильно меньше развития, чем в любых других странах. То есть Азия прет со страшной силой, потому что они привыкли делать все вместе. Европа, Австралия, потому что эти страны понимают, как они обществом вместе что-то делают. Поэтому у них живут профсоюзы влиятельные, поэтому у них гражданское общество, благодаря которому они вместе собираются и начинают что-то менять. Причем не обязательно власть, а и на муниципальном уровне, влиять на законы. Америка сплошь состоит из организаций, например, любители клетчатых штанов собираются и пробивают законы, чтобы клетчатые штаны были признаны кем-то. То есть по всякой чуши, но это их тренирует. У нас такого нет. Поэтому мы бежим впереди паровоза, и это точно так же и с заказчиками, и с исполнителями. Но тем не менее людей раз за разом становится все больше, и со временем они наберут массу, я надеюсь, и это станет необратимым процессом» (эксперт).

2. Неготовность заказчиков (инициаторов) к крауд-проектам. Общий момент интервью: не все готовы поддержать новые технологии.

«Мы готовили к открытию, моменту, как сайт будет официально открыт. Кто-то опубликовал свои проекты, кто-то сказал “вы с ума сошли, кто ж нам денег принесет”. Еще были варианты “как это так, просить денег”. На самом деле это было довольно часто, вроде как с шапкой ходить. Мы пытались объяснить идеологию краудфайдинга: это не то, что ты ходишь с шапкой, а что ты выходишь на диалог со своей аудиторией и говоришь, давайте это сделаем вместе, вы можете в этом поучаствовать, если вы любите этот проект, вы считаете его важным» (эксперт).

«Когда мы сейчас общаемся с клиентами, они мыслят так же, как мыслили 5 или 10 лет назад. Приведу простой пример, самый показательный, который в свое время удивил. Мы изучали анкету Почты России, она размещена на четырех листах мелким шрифтом. Понятно, что это определенной категории персонал будет ее собирать, и надо понять, как уговорить человека заполнить, а потом еще обработать... Вопрос очень большой, как ставить задачу, надо понимать, что сейчас задачи бизнеса нужно решать совершенно другими методами, это вопрос про методологию. Мало того, именно по этой причине чистый краудсорсинг немножко тормозил...» (эксперт).

3. Недоверие. О важности доверия к исполнителям и инициаторам проекта мы уже писали выше. Однако эта тема поднималась неоднократно.

«Недоверие. Главная проблема, это “Блин, вот я сейчас расскажу, а у меня украдут” или “Я сделаю, а где гарантия, что мне за это дадут награду?”. То есть на старте это недоверие, а потом, когда ты сделал 100–200–300 проектов, человек приходит и понимает... Это главная проблема, которая у людей есть, в их головах» (эксперт).

4. Отсутствие реализации результатов проекта или обратной связи. Очень важная проблема — незаконченность проекта. Результаты коллективной работы — идеи, предложения — должны быть или внедрены, или отрецензированы инициаторами проекта. «Брошенность проекта» наносит вред репутации и снижает мотивацию участников.

«Большая проблема — изменить мышление средних менеджеров, потому что с платформой вопрос решить можно, вовлечь людей не проблема, а вот когда мы получаем поток отобранных предложений... Тут даже два аспекта. 1. Это вовлечь экспертов. Он назначен. Мы поговорили, а он по инерции в ответ пишет такие вот отмазки: “Предложение взяли в работу”, т.е. он не смотрит на эту историю глазами участника. То есть важно не то, что взяли его в работу, а то, что это предложение мы рассмотрели, включили в релиз, рассчитываем в третьем квартале получить продукт. Вот это нормальная обратная связь. 2. Это руководители подразделений, потому что они должны включить эти предложения в план работы, взять ответственность, что это будет сделано. А нагрузка и так запредельная, поэтому здесь приходится разные стратегии применять» (эксперт).

Заключение

Анализ интервью с экспертами и данных онлайн-опросов показывает, что участники краудсорсинговых проектов — особая социальная категория неравнодушных, активных людей. Им свойственны опережающие практики использования современных технологий, регулярная активность в Интернете, желание самореализоваться и высказать свое мнение. Помимо этого интересным оказывается тот факт, что краудсорсеры ведут активную деятельность не только в Интернете, но и офлайн. В частности, многим участникам проектов не чужды добровольческие практики: участие в деятельности НКО и профессиональных сообществ, организация и посещение массовых акций и мероприятий, помощь людям дальнего круга, решение проблем по месту жительства и многое другое. Данная социальная группа рассматривает краудсорсинг и как инструмент самореализации, и как инструмент улучшения окружающей их действительности. Основными мотивами участия в проектах они называют: желание поделиться знаниями и опытом, получить их, а также помочь организаторам проектов решить те или иные социальные проблемы. Таким образом, краудсорсерам не чужды альтруистические мотивы, а свои добровольческие практики они готовы переносить в онлайн-среду.

Источники

Кастельс М. Галактика Интернет: Размышления об Интернете, бизнесе и обществе / пер. с англ. А. Матвеева; под ред. В. Харитонов. Екатеринбург: У-Фактория, 2004.

Климов И.А. Социальная мобилизация: к истории концепта // Человек. Сообщество. Управление. 2004. № 1. С. 6–23.

Ксенофонтова И.В. Интернет-солидарность: методологические основания подхода и практика изучения: автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2013.

Рейнгольд Г. Умная толпа: Новая социальная революция. М.: Фаир-пресс, 2006.

Хау Дж. Краудсорсинг. Коллективный разум как инструмент развития бизнеса. М., 2012.

Яницкий О. Массовая мобилизация: проблемы теории // Социологические исследования. 2012. № 6. С. 3–12.

Rheingold H. The virtual community: Homesteading on the electronic frontier, 1993. URL: <http://www.rheingold.com/vc/book/intro.html>.

Ю.М. Плюснин,
Е.Н. Митрошина

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ПО ДРУГУЮ СТОРОНУ КОНЦЕПЦИИ ОТКРЫТОСТИ, ПРОЗРАЧНОСТИ И ЭТИЧНОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: НЕФОРМАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РУКОВОДИТЕЛЕЙ И ИХ СТРАТЕГИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Декларируемые и нормативно зафиксированные принципы открытости, прозрачности и этичности в публичном управлении (openness-transparencys-ethics, ОТЕ¹) исключают выстраивание взаимодействий между властями разных уровней на неформальных отношениях [Барабашев, Клименко, 2010; Борисов, Бочарова, 2013; Дмитриева, Стырин, 2014; Талапина, 2015; Шолдышев, 2013; Vugarı, 2012; Musa et al., 2015]. Это же фиксирует и Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти². Между тем хорошо известно, в том числе и по нашим данным, что отношения между руководителями различных органов публичного управления нередко, если не всегда, включают значительный неформальный компонент (см., например:

¹ В феврале 2016 г. в Словении, в Любляне, в рамках конференций NISPACEE (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) прошел 9-й форум Транс-Европейского диалога (TED-9), специальной темой которого являлось обсуждение принципов открытости, прозрачности и этичности в публичном управлении («Openness, Transparency and Ethics in Public Administration: Do they Support each other?»).

² Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 3-р.

[Кордонский и др., 2009; Валиева, 2013; Овчинников и др., 2015]). Следовательно, реальная практика отношений между властями во многом строится не на провозглашаемых принципах ОТЕ, а на неформальных связях.

Можно ли оценить относительную силу неформальных связей? Мы предположили, что это возможно осуществить в результате анализа стиля (или стратегии) взаимодействий, которого придерживаются муниципальные руководители в отношении других руководителей, с которыми они связаны субординационно или в силу необходимости исполнения административно-хозяйственных задач на общей территории. Таких стратегий формально не может быть много, не более одной-двух, и они должны быть прописаны в нормативно-правовых актах.

Логика взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в условиях конституционно закреплённой независимости ветвей власти по определению должна выстраиваться на отношениях сотрудничества. Собственно это положение не только законодательно закреплено, но является одним из базовых во множестве нормативно-правовых актов, устанавливающих и регламентирующих взаимодействия органов власти как на уровне государственной и муниципальной ветвей, так и при межмуниципальных взаимодействиях. Иные формы взаимодействий предусматривают, во-первых, контроль деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ) и, во-вторых, регулирующее воздействие со стороны органов государственной власти. Конкретные формы такого воздействия многообразны, но предполагают выстраивание на отношениях сотрудничества. При этом контроль и регулирование деятельности ОМСУ со стороны органов региональной государственной власти формально исключают как отношения соподчиненности, так и какую-либо конкуренцию между администрациями.

Существует и вторая стратегия взаимодействия властей. Поскольку законодательно закреплена двухуровневая организация местного самоуправления, межмуниципальные взаимодействия администраций городских и сельских поселений с районными властями предполагают в качестве основы помимо отношений сотрудничества также и элементы отношений соподчиненности. Обусловлено это задачами бюджетной дисциплины (поскольку муниципальный район является низовым распорядителем межбюджетных трансфертов), контроля исполнения переданных полномочий по решению вопросов местного значения (поскольку многие такие вопросы поселенческий уровень старается передать «наверх»), необходимостью исполнения переданных государственных полномочий (поскольку за исполнение ответствен район, не поселения), а также существующей практикой административного контроля хозяйственно-экономической деятельности муниципалитетов поселенческого уровня. В силу этого межмуниципальные

взаимодействия администраций городских и сельских поселений с «вышестоящей» (по факту, но не по закону) районной администрацией включают наряду с сотрудничеством и подчиненность.

Помимо таких стратегий взаимодействия мы не видим иных, допускаемых правовой практикой возможностей ни для межмуниципальных, ни для межуровневых взаимодействий ОМСУ. Стоит задача сравнить это ограниченное поле допустимых значений (два вида стратегий) с полем реализуемых практик взаимодействий (которые могут выстраиваться и на других видах стратегий).

Модели стратегий взаимодействия властей

Для изучения характера и интенсивности отношений между главами муниципалитетов, между ними и государственными чиновниками, для описания предпочитаемых ими стратегий взаимодействия мы использовали давно известную и широко применяемую (в том числе в теории и практике управления; см., например: [Shell, 2001; Schneider, Brown, 2013]) двухкомпонентную модель стратегий взаимодействия в ситуации конфликта Кеннета Томаса и Ральфа Килмана [Thomas, Kilmann, 1975]. Как хорошо известно, в этой концепции выделяется пять стратегий конфликтного взаимодействия: сотрудничество (когда преследуются собственные интересы с учетом интересов партнера); подчинение (когда собственные интересы приносятся в жертву интересам партнера); конкуренция (стратегия, противоположная подчинению, когда собственные интересы превозмогают интересы партнера); избегание (в противоположность сотрудничеству, имеет место отказ как от собственных интересов, так и от интересов партнера) и компромисс (промежуточная, неопределенная стратегия взаимодействия) [Thomas, Kilmann, 2010, p. 6–11].

Переформулировка модели Томаса — Килмана для наших целей заключается в том, что различные типы взаимодействий (стратегии) определяются пересечением муниципальных интересов руководителя (или его собственных) с интересами вышестоящего органа власти — с главой администрации муниципального района в случае взаимодействия с ней глав поселений или региональной администрации в случае взаимодействия с ней администрации муниципального района. Известные стратегии взаимодействий по Томасу — Килману формируются на пересечении собственных интересов с интересами второго участника взаимодействия, вышестоящей власти.

Мы выделяем в данном исследовании только четыре типа стратегий взаимодействия, исключая из рассмотрения стратегию компромисса в силу

невозможности ее объективной регистрации с помощью наших данных³. Исходя из используемой модели могут рассматриваться четыре полярные стратегии взаимодействий: 1) сотрудничество в случае доминирования во взаимодействии властей в равной мере как собственных (муниципальных), так и вышестоящих интересов; 2) конкуренция в случае превозмогания собственных интересов над интересами вышестоящей администрации; 3) подчинение в случае доминирования вышестоящих интересов над интересами собственными; 4) избегание в случае отказа как от собственных, так и от вышестоящих интересов при исполнении властных функций.

Четыре стратегии взаимодействия задают соответственно четыре полярные модели взаимодействия властей. Мы дали каждой модели условное наименование. Основной является *модель нормативного поля*, соответствующая стратегии сотрудничества, поскольку именно такой вид взаимодействий властей законодательно закреплён, и, в принципе, именно эта стратегия государственно-муниципальных отношений и должна быть единственной в отношениях между властями в соответствии с концепцией ОТЕ.

В случае стратегии подчинения надо говорить о *модели мобилизационного управления*, когда государственные (или вышестоящей администрации для одного из акторов) интересы доминируют в ущерб собственным; в этом случае выстраивается локальная «вертикаль власти» и главы поселений подчиняются главам районов, а эти последние — чиновникам региональной администрации. Очевидно, что такой вид взаимодействий необходим в особых условиях мобилизационного управления, когда нужно единоначалие и полное подчинение нижестоящих уровней вышестоящим. Такие условия возникают в кризисных ситуациях, и институт государства всегда должен «держаться в запасниках» эту управленческую модель [Плюсинин, 2016]. В нормальных условиях жизнедеятельности, когда обществу ничего не угрожает, модель «мобилизационного управления» является по общему мнению избыточной, потому неэффективной, имеющей много институциональных издержек.

Третья модель, противоположная предыдущей, может быть обозначена как *изоляциялистская модель*, соответствующая конкурентным отношениям, когда собственные интересы являются предпочтительными и даже исключительными, а интересы вышестоящих органов власти не принимаются во внимание. Такая стратегия взаимодействий нормативно запрещена для властей разных уровней и разных ветвей, но в реальной практике властей она все же встречается, и, насколько известно, в ее основе лежат неформаль-

³ Впрочем, и в описании стратегии избегания у самих авторов нет однозначности и определенности [Thomas, Kilmann, 2010, p. 9].

ные личные интересы руководителей администраций. Во всяком случае эта стратегия осуждается практически повсеместно, поскольку обязательным следствием ее выступает снижение качества исполнения социальных и административно-управленческих функций, а также результативности хозяйственно-экономической деятельности муниципалитетов [Бляхер, 2001].

Последняя *модель отказа от полномочий* формируется как стратегия избегания, когда ни собственные интересы, ни задачи вышестоящих органов власти муниципальным руководителем не преследуются и не исполняются. По сути, такое поведение демонстрирует руководитель, утративший всякий интерес к исполнению своих обязанностей либо — в определенных ситуациях — использующий изоляционистское поведение в целях сохранения каких-либо ресурсов, какими располагает местное общество (см. об этом специально: [Плюснин, 2008]).

Из четырех контрастных моделей стратегий взаимодействия ожидалось, что две первые модели как использующие нормативно закрепленные отношения сотрудничества и соподчиненности будут в наибольшей степени соответствовать реальной практике взаимодействий руководителей органов власти. На основании самых общих соображений мы предположили, что частота реализации модели «нормативного поля» должна составлять $\frac{2}{3}$ всех ожидаемых видов стратегий взаимодействий. Но вторая стратегия «мобилизационного управления» реализуется лишь при указанных особых условиях. Поэтому ожидаемая частота реализации данной модели составляет предположительно $\frac{1}{3}$. Наоборот, две последние модели — «изоляционистская» (соперничество между властями) и «отказа от полномочий» (избегание взаимодействий) — должны иметь очень ограниченное значение в практике управления, и их следует рассматривать как запрещенные к реализации при нормативном взаимодействии органов власти. По предположению их ожидаемые частоты равны нулю (табл. 1).

Таблица 1. Модели муниципально-государственных и межмуниципальных взаимодействий и их ожидаемая частотность

Модель взаимодействия	Ожидаемая частотность
Нормативного поля (отношения сотрудничества)	$\frac{2}{3}$
Мобилизационная (отношения подчинения)	$\frac{1}{3}$
Изоляционистская (отношения конкуренции)	0
Отказа от полномочий (отношения избегания)	0

Материал и метод исследования

Для определения предпочитаемых стратегий взаимодействия муниципальных руководителей мы использовали материалы полевых исследований, представленные в базе данных Лаборатории муниципального управления НИУ ВШЭ (<https://lmu.hse.ru>). Из большого объема наблюдательных данных, описывающих деятельность ОМСУ, и экспертных интервью с муниципальными руководителями (главами муниципалитетов и администраций, сити-менеджерами, а также с председателями Советов депутатов и руководителями подразделений муниципальных администраций) и региональными чиновниками (в базе данных более тысячи наблюдений и интервью) были выбраны материалы всего по 91 паре взаимодействий (39 фактов взаимодействий руководителей муниципалитетов с региональной государственной властью и 52 — руководителей разного вида муниципальных образований между собой). Это только те наблюдения и интервью, где с достаточной степенью определенности были зафиксированы характерные особенности взаимодействий руководителей ОМСУ между собой и с представителями региональной государственной власти. Выбранные материалы интервью и наблюдений были классифицированы как определенные типы стратегий на основе контент-анализа текстов. Поскольку отнесение взаимодействий производилось только к одному определенному типу стратегии, следует говорить о возможности существования ошибок обоих видов — и случайной, и систематической. Поэтому отнесение взаимодействия только к одному из видов стратегий предполагает существенный (но не определенный) процент ошибочных решений. Несмотря на это, мы считаем, что выборка полевых материалов достаточна, чтобы на основе анализа этих материалов делать какие-то выводы.

В выборку вошли материалы по всем четырем основным видам муниципальных образований — городским округам, муниципальным районам, городским и сельским поселениям.

Реальность практик неформальных взаимодействий: муниципальная власть — региональная государственная власть

Анализ глубинных интервью с муниципальными руководителями и наблюдения в местных администрациях позволили выявить значительное отклонение реально используемых и предпочитаемых моделей взаимодействий их с региональными чиновниками по сравнению с ожидаемой частотой.

Из выявленных и проанализированных 39 случаев взаимодействий руководителей муниципальных районов и городских округов с государственными чиновниками, непосредственно курирующими деятельность ОМСУ, распределение стратегий оказалось следующим (табл. 2).

Таблица 2. Соотношение типов стратегий взаимодействия муниципальных руководителей с представителями государственной власти (руководители отделов и департаментов региональных администраций)

Тип стратегии	Частота, <i>N</i>	Частотность, %
Сотрудничество	16	41
Подчинение	14	36
Конкуренция	4	10
Избегание	5	13
Всего наблюдений	39	100

«Нормативная» модель стратегии сотрудничества руководителей, ожидаемая с наибольшей вероятностью, в реальной практике управления оказалась относительно наименее предпочитаемой. При этом для «мобилизационной» модели стратегии подчинения ожидаемая и реальная частотность совпадают. Напротив, «изоляционистская» модель стратегии соперничества властей, ожидаемая с невысокой вероятностью, в реальной практике высоко предпочитаема. Наконец модель «отказа от полномочий» со стратегией избегания взаимодействий, ожидаемая вероятность которой нулевая, в реальной практике редка.

Стратегии сотрудничества и подчинения, в большей (в первом случае) или меньшей (во втором) степени ожидаемые от муниципальных руководителей, оказались, конечно, наиболее частыми. Их доля составила суммарно более $\frac{3}{4}$ всех выявленных случаев. Но при этом формально «запрещенные» для управленцев стратегии конкуренции и избегания имели место в девяти случаях, или около $\frac{1}{4}$ всего пула выявленных стратегий. Следует считать, что даже такая доля слишком велика, когда речь идет о взаимодействии местной власти с государственной. При этом если уровень городского округа можно рассматривать относительно независимым от государственной власти в решении немало числа местных вопросов и в отношении его финансовой самостоятельности, что позволяет ожидать от муниципальных глав городских округов самостоятельности, строптивости и неподчинения, особенно если эти руководители имеют опыт работы с 1990-х гг., то ожидать стратегий избегания и конкуренции от глав муниципальных районов (а это и было зафиксировано) невероятно, поскольку любой муниципальный район по факту

является низовым уровнем государственной власти [Кордонский и др., 2009; Кордонский, 2010] и его главнейшая функция заключается в разверстке бюджетных средств и контроле исполнения бюджета, да еще в исполнении переданных государственных полномочий [Бабун, 2008; Ишина, 2015].

Преобладание практик неформальных взаимодействий: отношения муниципальных руководителей

Стратегии взаимодействия руководителей муниципалитетов между собой представлены несколько иным соотношением — больше доля нормативно запрещенных моделей взаимодействий (табл. 3). Частота отношений сотрудничества здесь еще меньше, чем в случае муниципально-государственных отношений, при этом существенно повышена доля конкурентных отношений — до $\frac{1}{4}$ всех отношений. Всего же формально запрещенные типы стратегий конкуренции и избегания реализуются в отношениях между муниципальными руководителями в каждом третьем случае (более $\frac{1}{3}$ всех наблюдаемых взаимодействий). В общем в отношениях между муниципалами мы наблюдаем существенно больше допускаемых «вольностей», чем в отношениях их с региональными администрациями. Это, конечно, и ожидаемо, и довольно хорошо известно и давно описано нами [Плюснин, 2001, с. 96–104; Plusnin et al., 2015, p. 203–230]. В данном случае важно, что мы сумели получить количественную оценку вопроса.

Таблица 3. Соотношение типов стратегий межмуниципальных взаимодействий

Тип стратегии	Частота, <i>N</i>	Частотность, %
Сотрудничество	16	31
Подчинение	17	33
Конкуренция	12	23
Избегание	7	13
Всего наблюдений	52	100

Стратегии межмуниципального сотрудничества имеют место в трех случаях: 1) между руководителями городских округов, 2) между руководителями округов и муниципальных районов и 3) между руководителями сельских поселений и муниципальных районов. В случае городских округов и районов это естественно и ожидаемо — это отношения равноправных, равностатусных (в случае округов и районов — лишь формально, так как округ «старше» района [Кордонский, 2010]) и взаимно независимых руководителей. В слу-

чае же взаимодействий глав сельских поселений с главами районов такие отношения формально ожидаемы, но на практике встречаются редко, поскольку имеется множество неформальных и формальных механизмов (и межбюджетные отношения здесь один из ведущих), вынуждающих руководителей сельских поселений отказываться от взаимодействий сотрудничества и принимать стратегию подчинения. В тех немногих случаях, когда главы сельских поселений — сильные, волевые, опытные и знающие руководители, пережившие немало смен руководителей районов, они позволяют себе налаживать отношения сотрудничества без опасений быть лишенными тех или иных ресурсов, так необходимых сельскому муниципальному хозяйству (поскольку ни на уровне районов, ни на уровне округов стратегии этого вида объективно не могут сформироваться в силу формальной и фактической независимости ОМСУ каждого муниципального образования).

Несколько более частые между муниципалами отношения подчинения выявлены нами, безусловно, только между главами поселений и районов. В равной мере это относится к главам сельских и городских поселений. Отношения конкуренции в большинстве из отмеченных 12 случаев ожидаемо зафиксированы между главами городских поселений и главами районов (нынче часто вместо главы района выступает в этих отношениях глава администрации). Конкурентные отношения глав поселений и районов имеют давнюю историю, тянутся с 1990-х гг., со времени неопределенностей в перераспределении полномочий [Плюснин, 2000, с. 98–101]. Кроме того, они дополнительно подогреваются вопросами неопределенного административно-территориального разграничения — административный центр района почти всегда является отдельным муниципалитетом поселенческого уровня, а две администрации часто сидят в одном или соседних зданиях, и уже этого достаточно для того, чтобы не только между руководителями, но и на всех уровнях муниципальной службы возникали ревнивые, конкурентные отношения.

Изредка встречаются конкурентные отношения между руководителями округа и района — и опять в случае «административного слияния» властей в одном городе. Единичные случаи конкуренции глав сельских поселений с главами районов — это либо отчаяние, либо сельский глава имеет очень сильную поддержку в региональной администрации, во всех случаях здесь доминируют неформальные отношения.

Описываемые нами стратегии избегания зафиксированы во взаимодействиях глав сельских поселений с главами муниципальных районов. Почти всегда основой для этого выступает изолированность поселения, когда основу жизнедеятельности местного сельского общества составляют местные природные ресурсы, не могущие быть использованными районными властями.

ми, а бюджетные средства очень ограничены и не играют никакого существенного значения в жизни общества [Плюснин, 2008].

Ни разу не наблюдались и не описывались нами случаи ни отношений сотрудничества, ни конкурентных или тем более подчиненных отношений между главами сельских и городских поселений — они слишком удалены друг от друга в интересах, независимы в ресурсах, им обычно нечего делить и нет оснований для выстраивания каких-либо отношений.

Все наблюдаемые случаи межмуниципальных взаимодействий и используемых в них стратегий приведены в табл. 4.

Таблица 4. Стратегии взаимодействий муниципальных руководителей (отмечены используемые виды стратегий взаимодействий глав соответствующих муниципальных администраций)

	Городской округ	Муниципальный район	Городское поселение	Сельское поселение
Городской округ	С	С	Нет	Нет
Муниципальный район	С, К	С	С	С
Городское поселение	Нет	С, П, К	С, И	Нет
Сельское поселение	Нет	С, П, К, И	Нет	С, И

Примечание. С — сотрудничество; П — подчинение; К — конкуренция; И — избегание; Нет — случаев не зафиксировано.

Обсуждение и выводы

Если суммировать всю совокупность выделенных в наблюдениях и интервью стратегий взаимодействия муниципалов с их коллегами и госчиновниками, мы получим достаточно необычную — а формально невозможную — картину, где «в реальности» действительно совсем не то, что «на самом деле» (табл. 5). Здесь очень невелика доля отношений сотрудничества — всего $\frac{1}{3}$,

Таблица 5. Наблюдаемые и ожидаемые частоты стратегий муниципально-государственных и межмуниципальных взаимодействий

Тип стратегии	Суммарная частота, N	Наблюдаемая частотность, %	Ожидаемая частотность, %
Сотрудничество	32	35	67
Подчинение	31	34	33
Конкуренция	16	18	0
Избегание	12	13	0
Всего наблюдений	91	100	100

хотя формально таковыми должны бы быть все отношения между властями. Такова же частота ($\frac{1}{3}$) отношений подчинения муниципальных интересов государственным, что может означать в первую очередь фактическое сохранение системы государственного управления, несмотря на формальное введение принципа независимости ветвей власти. Иначе, это свидетельствует о господстве в сознании управленцев принципа мобилизационного управления: многие из избранных муниципальных руководителей признают «вертикаль власти» и как данность, и как необходимость. Хотя такая стратегия взаимодействий очевидно результативна в кризисных условиях и может рассматриваться как наилучшая, но, отдавая предпочтение именно этой стратегии, муниципальный руководитель изменяет принципам, которым он присягал, когда выдвигался в качестве народного избранника во власть.

Наконец мы видим, что руководители органов местного самоуправления демонстрируют с такой же частотой ($\frac{1}{3}$) приверженность формально запрещенным стратегиям взаимодействия — с коллегами одного статуса или с условно вышестоящими руководителями они выбирают стратегии конкуренции и избегания. Очевидно, что такие взаимодействия не только неконструктивны, они по своим последствиям для населения и территории вредны. Почти в каждом случае за выбором такого типа стратегий (за исключением отмеченных случаев руководителей сельских поселений) просматриваются индивидуальные амбиции, не связанные с интересами населения, или неформальные отношения, обязательства по поддержанию которых идут вразрез с исполнением административных, социальных и хозяйственных функций, возложенных на руководителя. В этом случае нет места принципам открытости, прозрачности и этичности публичного управления. А это, как видим, на муниципальном уровне — каждый третий случай.

Если на основе сопоставления наблюдаемых и ожидаемых частот стратегий взаимодействий провести непараметрический статистический анализ, получим отчетливую (правда, и без того очевидную) картину, свидетельствующую о значительном преобладании неформальных отношений над нормативно закрепленными и ожидаемыми. Вычисленные значения критерия хи-квадрат (с учетом нулевых значений в ячейках) составляют $\chi^2 = 40,7$; $v = 1$, что свидетельствует о весьма высокой достоверности отличий реальных практик от нормативно ожидаемых. В самом общем виде оказывается, что применяемые в реальной практике стратегии взаимодействий сотрудничества и (суммарно) конкуренции и избегания находятся в обратной зависимости по отношению к нормативно закрепленным ожидаемым стратегиям: 35% против ожидаемых 67 и 31% против ожидаемых нулевых.

И только наблюдаемая частота стратегии подчинения полностью соответствует ожидаемой, что лишний раз свидетельствует о верности тезиса «му-

ниципальный уровень — реально низовой уровень государственной власти, а отнюдь не декларируемый независимый уровень власти» [Кордонский и др., 2009, с. 77–81].

Мы предполагаем, что поскольку взаимодействия между управленцами, трансформированные неформальными отношениями, выстраиваются преимущественно вокруг дефежа крайне ограниченных ресурсов (финансовых — борьба за выделение межбюджетных трансфертов между муниципалами и госчиновниками, природных — борьба за их контроль и за регулирующие механизмы их использования, административных — борьба за власть между муниципалами), что не предполагает следовать принципам открытости, прозрачности и этичности публичного управления, то в этих жестких условиях оптимальными стратегиями взаимодействий для многих низовых руководителей оказываются подчинение или, напротив, острое соперничество, а отнюдь не сотрудничество. Используемые некоторыми муниципалами стратегии избегания взаимодействий, причем исключительно между руководителями поселений и между сельскими поселениями и районом, подтверждают, по нашему мнению, высказанные ранее предположения [Плюснин, 2008] о значении изоляционизма для эффективного контроля ограниченных или недоступных к использованию природных ресурсов. Изоляционизм предполагает стратегию избегания наряду со стратегией конкуренции.

Источники

Бабун Р.В. Местное самоуправление и государство на современном этапе // Вестн. Томск. гос. ун-та. 2008. Вып. 314. С. 157–161.

Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 36–72.

Бляхер Л.Е. Моральная экономика и моральная политика, или Игра в перепрыжки доходов // Полис. 2001. № 1. С. 64–72.

Борисов В.К., Бочарова Е.Ю. Современные концепции государственного управления: этический аспект // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2013. № 2. С. 32–43.

Валиева Д.Г. Нефинансовые причины низкой результативности финансовой политики на муниципальном уровне // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 113–126.

Дмитриева Н.Е., Стырин Е.М. Открытое государственное управление: задачи и перспективы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 127–148.

Ишина И.В. Открытость и прозрачность в управлении финансами регионов: проблемы и пути решения // Вопросы региональной экономики. 2015. Т. 25. № 4. С. 122–128.

Кордонский С.Г. Россия — поместная Федерация. М., 2010.

Кордонский С.Г., Плюсин Ю.М., Скалон В.А. Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. М.: ЦПИ МСУ, 2009.

Овчинников А.И., Мамычев А.Ю., Литвинова С.Ф. Внеправовое и теневое функционирование публичной власти. URL: science.vvsu.ru/files/9C4A4771-4F9A-4BD7-A2E3-27658AF1EE92.pdf.

Плюсин Ю.М. Малые города России. Сер. «Библиотека местного самоуправления». Вып. 27. М.: Московский общественный научный фонд, 2000.

Плюсин Ю.М. Факторы развития местного самоуправления. Оценка значення изоляции и изоляционизма // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. С. 38–50.

Плюсин Ю.М. Кадры для мобилизационного управления // Информационно-психологическое противодействие экстремизму и терроризму. Пушкино, 2016. С. 134–153.

Талапина Э.В. Принцип прозрачности в публичном праве // Государство и право. 2015. № 5. С. 40–47.

Шолдышев В.М. Прозрачность публичного управления и краудсорсинг как факторы развития экономики России // Вопросы управления. 2013. № 4 (6). С. 22–26.

Bugari B. Openness and transparency in public administration: Challenges for public law // Wisconsin International Law Journal. 2012. Vol. 22. No. 3. P. 483–521.

Musa A., Bebić D., Đurman P. Transparency and openness in local governance. A case of croatian cities // Croatian and Comparative Public Administration. 2015. Vol. 15 (2). P. 415–450.

Plusnin J., Zausaeva Y., Zhidkevich N., Pozanenko A. Wandering workers. Mores, behavior, way of life, and political status of domestic Russian labor migrants. Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2015.

Schneider A.K., Brown J.G. Negotiation barometry: A dynamic measure of conflict management style // The Mayhew-Hite Report on Dispute Resolution and the Courts. The Ohio State Univ. Moritz College of Law. 2013. Vol. 11. No. 3.

Shell G.R. Bargaining style and negotiation: The Thomas — Kilmann Conflict Mode instrument in negotiation training // Negotiation Journal. 2001. Vol. 17. No. 2. P. 155–174.

Thomas K.W., Kilmann R.H. The social desirability variable in organizational research: An alternative explanation for reported findings // Academy of Management Journal. 1975. Vol. 18. No. 4. P. 471–482.

Thomas K.W., Kilmann R.H. Thomas — Kilmann Conflict Mode Instrument // Profile and Interpretive Report. Pat Sample. March, 2010.

Л. И. Полищук

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»,

И. Л. Шагалов

Вятский государственный
университет

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРЕДПОСЫЛКИ, ФУНКЦИИ, ОЦЕНКА

Введение

Самоорганизация граждан для решения общественных проблем принимает различные формы — от политических и общественных движений, имеющих целью повлиять на деятельность государственных органов, до низовых коллективных инициатив («субботников»), когда члены местных сообществ обходятся собственными силами и ресурсами. Указанные формы коллективных действий требуют особых разновидностей социального капитала: в первом случае речь идет о гражданской культуре, т.е. навыках и готовности использования институтов демократии для достижения подотчетности власти, а во втором — об аполитичном «горизонтальном» социальном капитале, который является альтернативой государству.

Институт территориального общественного самоуправления (ТОС) занимает промежуточное положение между этими вариантами: местные сообщества по-прежнему проявляют инициативу в решении локальных проблем, но делают это при поддержке муниципальных властей, как правило, в виде грантов. ТОС — признанная и поддерживаемая государством форма самоорганизации для решения проблем местных сообществ. Государство и гражданское общество часто рассматриваются как альтернативы; ТОС — это место их встречи и взаимодействия. ТОС правомерно рассматривать как аутсорсинг муниципальных услуг местным сообществам с частичным бюджетным финансированием. Преимуществами такой модели являются лучшая информированность граждан по сравнению с бюрократией о потребностях общества и возможностях их удовлетворения, а также о прямой заинтересованности участников ТОС в эффективном использовании имеющихся средств. Вдобавок ТОС дают опыт участия в коллективных начинаниях и тем самым способствуют накоплению социального капитала, который принято считать ценным ресурсом развития. Нередко бюджетное финансирование выступает в качестве катализатора дополнительного сбора средств и ресурсов самими участниками ТОС, что является важной предпосылкой успешного фандрай-

зинга [Andreoni, 2006]. В целом ТОС удовлетворяют большинству условий успешной самоорганизации, сформулированных Э. Остром, в том числе постоянное общение участников друг с другом, четко очерченные границы проекта и поддержка государства [Ostrom, 2000].

Вместе с тем у ТОС может быть и «теневая сторона», особенно в тех случаях, когда муниципальные гранты распределяются непрозрачно или с использованием неподходящих критериев, что может быть источником коррупции или вести к неэффективному использованию бюджетных средств. Кроме того, система «целевых грантов» перенацеливает энергию и внимание гражданского общества на решение локальных повседневных задач под выборочным патронажем власти и может ослабить таким образом общественный контроль над государством, что снижает эффективность бюджетной сферы [Nannicini et al., 2013; Menyashev, Polishchuk, 2015]. Возникают отношения патернализма и патронажа с местными властями.

В нашей работе мы анализируем предпосылки создания ТОС, особенности их функционирования и эффективность. Для этого мы используем разнообразные источники информации, в том числе ряд опросов, проведенных в г. Кирове, где действует несколько сотен ТОС [Шагалов, 2015]. Большое количество ТОС, действующих в одном и том же городе, дают хорошую возможность для эмпирического анализа, сокращая риски «пропущенных переменных» и смещенности результатов оценивания в малых выборках. Данный факт позволяет проверять различные гипотезы о предпосылках создания ТОС, их деятельности, факторах успеха и неудач. Перед исследованием были поставлены следующие вопросы.

- При каких обстоятельствах и предпосылках наиболее вероятно создание ТОС?
- Как выглядит «разделение труда» между ТОС и муниципальными властями?
- В чем заключаются сравнительные достоинства и недостатки ТОС по сравнению муниципальными органами?

Опросами были охвачены жители города (3000 респондентов), жители территории (300 респондентов) и менеджеры ТОС (100 респондентов), а также муниципальные служащие (104 респондента). Респонденты были выбраны по результатам репрезентативной выборки.

Предпосылки возникновения ТОС

Отвечая на поставленные в исследовании вопросы, в первую очередь нас интересовали факторы, способствующие самоорганизации граждан в сооб-

щества ТОС. Эти факторы являются отправной точкой в понимании предпосылок в возникновении данного института. В многочисленном списке научной отечественной и зарубежной литературы о деятельности некоммерческих организаций, которыми являются сообщества ТОС, должного внимания изучению таких факторов не уделялось. Как понять, что способствует людям осуществлять социально направленную деятельность? Что является условием к существованию ТОС? Ответ на эти вопросы дают результаты опроса жителей г. Кирова в рамках проекта «Институты, социальный капитал и экономическое поведение» Высшей школы экономики, реализованного при участии автора данной работы в 2014 г. Всего посредством случайной репрезентативной выборки было отобрано 3000 респондентов из числа горожан, проживающих в многоквартирных жилых домах. В число опрошенных случайным образом попали граждане, в чьем доме или на территории созданы сообщества ТОС. Ими оказались 24,2% из 100% респондентов.

Респондентам были заданы вопросы, характеризующие социальный капитал и коллективные действия: об уровне доверия к жителям своего дома и города в целом, чувстве ответственности за свой дом, двор и город, частоте участия в субботниках, оказании помощи соседям, как хорошо вы знаете ваших соседей. В анкету были включены вопросы об индивидуальных характеристиках респондентов, описывающие их пол, возраст, уровень образования, уровень дохода, район города, где проживает респондент. Кроме того, опрашиваемым был задан вопрос о том, зависит ли положение дел в городе от таких жителей, как они сами, и как лучше всего решать проблемы жизни горожан. Две последние переменные вместе с информацией о районе города, в котором проживает респондент, в связи с тем, что они являлись категориальными, были использованы как дамми-переменные.

Переменная о наличии в жилом доме ТОС в анализе была представлена в виде бинарной и выбрана в качестве зависимой. Остальные вопросы были отобраны в качестве регрессоров в соответствии с гипотезой о том, что основной мотив участия граждан в ТОС — это социальный капитал и его разнообразности. Для подтверждения данного предположения обратимся к полученным эмпирическим данным.

Участниками научного проекта была построена логистическая регрессионная модель, наиболее близко и устойчиво описывающая поставленную гипотезу (табл. 1). Анализ модели показал, что наиболее существенные условия для появления ТОС в жилом доме — это уровень знакомства респондента с соседями и частота общения с ними. Чем лучше вы знаете ваших соседей, тем больше шансов для возникновения ТОС. Далее по значимости идет уровень доверия граждан к большинству жителей города. Высокий уровень доверия к широкому кругу лиц положительно влияет на коллективные дей-

Таблица 1. Объяснение условий существования ТОС в жилых домах

Зависимая бинарная переменная: условия для существования ТОС в многоквартирных домах (0 — ТОС не создан; 1 — ТОС создан)	
Степень знакомства с соседями и общения с ними	0,29 (0,05)
Доверие среди жителей города	0,27 (0,06)
Взаимопомощь	0,24 (0,06)
Уровень дохода	0,21 (0,05)
Доверие только к жителям дома	-0,24 (0,06)
Я не могу повлиять на положение дел в городе	0,44 (0,12)
Я испытываю чувство ответственности за свой дом и прилегающую территорию	0,17 (0,05)
Я предпочитаю решать проблемы, сотрудничая с действующей властью	0,34 (0,11)
Константа	-3,998 (0,34)
-2 Log likelihood Nagelkerke R ²	2654,900 0,125

Примечание. В модели используется бинарная логистическая регрессия. Результаты показывают бинарную логистическую регрессию, в скобках указана стандартная ошибка. * — $p < 0,10$; ** — $p < 0,05$; *** — $p < 0,01$.

ствия. Доверие лишь к жителям дома (узкому кругу лиц) оказывает отрицательное влияние на сообщество ТОС и снижает шансы на его появление. Положительный эффект оказывают такие характеристики социального капитала, как способность соседей по дому оказывать помощь друг другу и чувство ответственности у граждан за свой двор и дом. Не менее значим и уровень дохода жителей. Хороший достаток создает благоприятные условия для активного решения локальных проблем в рамках ТОС.

Кроме того, регрессионная модель показывает, что существование ТОС обусловлено специфическим отношением горожан к власти. Так, жители территории ТОС считают, что положение дел в городе мало зависит от них самих, так как их возможности ограничены. Они предпочитают решать городские проблемы, сотрудничая с действующей властью, а не контролируя ее. Объяснить данный факт можно преобладанием среди респондентов характеристик закрытого социального капитала, выражающихся в чувстве ответственности лишь за свой дом и двор, знакомством и оказанием помощи

соседями по дому. ТОС возникает при дефиците гражданской культуры, аполитичности, важны способность граждан к самоорганизации по месту жительства, известная как социальный капитал, и локальная гражданская культура, ограниченная территорией своего дома.

Представленная выше модель логистической регрессии позволила определить основные условия, необходимые для существования сообществ ТОС. Как мы уже писали ранее, для успешного существования ТОС требуется закрытый социальный капитал, когда люди склонны к коллективным действиям, но в то же время скептически относятся к эффективности традиционных механизмов демократической подотчетности и предпочитают сотрудничать с действующей властью. ТОС — естественная форма самоорганизации, отражающая положение дел гражданского общества в России. Эта форма полезна для действующей власти и получает от нее поддержку.

Сферы деятельности ТОС

Чтобы понять, чем на самом деле занимаются ТОС, прежде всего потребовалось сравнить, отличаются ли виды деятельности ТОС, установленные законодательством, от деятельности, осуществляемой ими в действительности. Ниже представлены наиболее востребованные и эффективные, по мнению муниципальных служащих, практики ТОС (табл. 2), а также агрегированные оценки эффективности сообществ, выставленные респондентами (руководители ТОС, жители территории ТОС), в соответствии с видами деятельности, установленными для ТОС институционально.

Виды деятельности ТОС с пропущенными оценками эффективности не являются официально декларированными законодателем, кроме того, часть из них была установлена в ходе проведения полевого исследования по результатам опроса респондентов апостериорно, так как в анкету в том числе были включены полузакрытые вопросы. Такая деятельность не является основополагающей и регулярной в работе ТОС, следовательно, не могла быть использована для определения обобщенной оценки эффективности. Исключением является участие ТОС в грантовых конкурсах, проводимых органами власти. Несмотря на всю эффективность и востребованность, эта деятельность скорее выступает ресурсом для ТОС, а выделяемые на конкурсной основе бюджетные субсидии могут использоваться руководителями ТОС для реализации заявленных полномочий.

Оценки эффективности ТОС выставлялись респондентами по шкале от 1 до 4, после чего была рассчитана средняя оценка эффективности по каждому виду деятельности. Из табл. 2 видно, что, по мнению всех трех групп

Таблица 2. Виды деятельности ТОС и их эффективность

Виды деятельности ТОС	Наиболее востребованные и эффективные виды деятельности ТОС, по мнению муниципальных служащих, %*	Агрегированные оценки эффективности ТОС, по мнению руководителей и потребителей услуг ТОС**
<i>Содержание и благоустройство территории ТОС (ремонт подъездов, дворов, детских площадок, озеленение территории и т.п.)</i>	85	3,0
<i>Информирование населения о деятельности органов местного самоуправления</i>	12	2,8
<i>Проведение культурно-массовых и спортивных мероприятий</i>	17	2,3
<i>Оказание содействия правоохранительным органам в поддержании общественного порядка на территории</i>	10	2,3
<i>Оказание помощи социально не защищенным слоям населения (дети, пенсионеры, ветераны, инвалиды и люди, попавшие в сложную жизненную ситуацию)</i>	15	2,2
<i>Внесение предложений в нормативно-правовые акты и планы социально-экономического развития территорий органов местного самоуправления</i>	5	2,0
Участие в грантовых конкурсах и реализации на территории ТОС социальных проектов	51	—
Общественный контроль за работой управляющих компаний сектора ЖКХ	20	—
Обращения в органы местного самоуправления	10	—
Общественный контроль за работой органов местного самоуправления	5	—
Повышение активности населения на выборах депутатов городской Думы	2	—
Акции протеста, митинги, пикеты	2	—
Среднее значение показателя эффективности	—	2,5

Примечание. Курсивом выделены практики осуществления ТОС, декларированные действующим законодательством.

* Допускался выбор любого количества вариантов ответа.

** Оценки выставлены респондентами по шкале от 1 до 4, где 1 — сообщество ТОС неэффективно; 2 — малоэффективно; 3 — эффективно; 4 — очень эффективно.

респондентов, наиболее эффективна работа ТОС по содержанию и благоустройству территории, а также по информированию населения по вопросам местного значения. Эти два направления в оценках существенно отличаются от всех других. Следовательно, мы можем обозначить их в качестве приоритетных. Безусловно, активность ТОС не ограничивается ими двумя. В том числе муниципальные служащие в качестве приоритетной отметили деятельность ТОС по контролю за работой компаний, управляющих жилым фондом. Это весьма актуально для российских реалий в свете проблем, сложившихся в сфере жилищно-коммунального хозяйства [Шомина, 2010].

Кроме того, отдельного внимания заслуживает деятельность ТОС, напрямую связанная с демократическими ценностями. Речь идет о контроле за работой действующей власти, повышении гражданской активности на выборах и организации акций протеста и митингов. По мнению муниципальных служащих, такая активность не свойственна ТОС. Сообщества решают локальные проблемы, возникающие в ходе жизнедеятельности микрорайонов, кварталов, многоквартирных домов, вместо того чтобы выступать фактором, дисциплинирующим действующую власть. Их круг деятельности ограничен созданием благоприятных условий для проживания граждан на определенной территории. Чиновники склонны считать вопросы жилищно-коммунального хозяйства наиболее важными и перекладывают их решение на общество. Общество, в свою очередь, считает такую деятельность ТОС эффективной, но, кроме того, участвует в решении и других задач. Точка зрения чиновников по отношению к ТОС представляется нам утилитарной: власть выделяет средства населению для самостоятельного решения собственных проблем.

Эффект мультипликатора

Основа для ведения хозяйственной деятельности ТОС — субсидии, предоставляемые муниципальной и региональной властью для реализации социальных проектов. Опираясь на данные о результатах работы сообществ, представленные в свободном доступе, а также на результаты опроса руководителей ТОС, нам удалось выявить эффект мультипликатора. Он предполагает более высокую собираемость внебюджетных средств ТОС по отношению к бюджетным. Одно из условий бюджетного субсидирования ТОС — это софинансирование проекта жителями территории и организациями различных форм собственности, заинтересованными в конечном результате. Субсидия в виде муниципального гранта, составляющая основную часть общих средств, предусмотренных для реализации проекта, положительно влияет

на сбор средств для собственного вклада и увеличение доли партнерских вложений [Andreoni, 2006]. Нами установлено, что с 2007 по 2012 г. доля собираемости внебюджетных средств для реализации социальных проектов ТОС в 2 раза превысила бюджетные инвестиции (табл. 3). Существенную часть бюджета ТОС формируют поступления денежных средств из бюджетов администрации области и городской администрации, составляющих более 50% от общего объема бюджета ТОС. В меньшей степени представлены собственные средства жителей, их доля — от 10 до 30% от общего объема. Наименьшая доля в бюджете ТОС у коммерческих организаций, т.е. не более 10%. Такой эффект в экономике носит название эффекта мультипликатора.

Таблица 3. Сравнительные показатели грантовых конкурсов по поддержке социальных инициатив в 2007–2012 гг.

Показатель	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Подано заявок	20	47	51	66	56	127
Проекты победители	15	29	51	54	55	119
Вовлечено в реализацию проектов, человек	500	1347	4681	4890	4956	—
Количество получателей услуг, человек	—	—	81 333	104 747	126 095	—
Количество организаций, привлеченных к реализации проектов	27	42	181	186	225	—
Бюджетные средства для реализации проектов, выделенные администрацией г. Кирова, млн руб.	0,650	1	3	3	4	8
Дополнительно привлечено средств к реализации проектов, млн руб.	0,667	1,4	4	5	6,3	—
Средства районных администраций города, тыс. руб.	—	—	741	196	200	—
Привлеченные средства депутатов, млн руб.	—	—	1,2	1,9	1,3	—
Итого, млн руб.	1,3	2,4	8,9	10	11,8	—

Источник: Отчет о работе органов местного самоуправления муниципального образования «Город Киров» за 2012 г. URL: <http://www.admkirov.ru/priem-grazdan/obzory-obrasheniya>.

Наше исследование демонстрирует, что ТОС эффективно мобилизуют средства из других источников. Но без муниципальной поддержки процесс эффективного фандрайзинга не организовать.

Выводы

Проведенное исследование позволило охарактеризовать особенности общества, при которых наиболее вероятно создание ТОС. Оценка регрессионных моделей показывает, что к таким относятся развитые социальные связи, доверие и готовность к взаимопомощи, т.е. традиционные составляющие социального капитала. При этом ТОС скорее возникают там, где люди не верят в коллективную способность общества добиться подотчетности и эффективной работы муниципальных властей в пределах города или городского района, но в то же время ощущают ответственность за свой дом, двор или микрорайон и стремятся получить поддержку власти в решении локальных проблем.

Исследование выявило эффект мультипликатора в деятельности ТОС: бюджеты реализованных проектов на протяжении ряда лет в 2–2,5 раза превышали первоначальное бюджетное финансирование. По мнению почти половины респондентов, польза ТОС в том, что они позволяют реализовать проекты, для которых у власти не хватает средств или «не доходят руки»; каждый шестой респондент полагает, что ТОС успешно заменяют действующую власть, а каждый пятый — что они способствуют развитию ценных навыков коллективных действий.

Таким образом, можно констатировать, что ТОС отражают дефицит гражданской культуры в современном российском городе, вследствие чего конвенциональные демократические механизмы замещаются и, возможно, вытесняются вниманием к локальным проблемам под патронажем власти. Такая переориентация энергии гражданского общества, как следует из [Nanpicini et al., 2013; Menyashv, Polishchuk, 2015], ослабляет стимулы местных властей к должному исполнению своих обязанностей перед населением и может стать источником серьезных потерь общественного благосостояния и эффективности бюджетной сферы. Необходимо учитывать данное обстоятельство при оценке института ТОС в современных российских городах.

Источники

Шагалов И. Особенности влияния социального капитала объединений по месту жительства на городское развитие // Журнал новой экономической ассоциации. 2014. № 22 (2). С. 133–151.

Шомина Е.С. Трансформация взаимодействия ТОС и местного самоуправления // Муниципальная Россия. 2010. № 4 (10). С. 77–87.

Achian A., Demsetz H. Production, information costs, and economic organization // American Economic Review. 1972. Vol. 62. P. 777–795.

Andreoni J. Leadership giving in charitable fund-raising // *Journal of Public Economic Theory*. 2006. Vol. 8. No. 1. P. 1–22.

Borisova E.I., Polischuk L.I., Peresetsky A. Collective management of residential housing in Russia: The importance of being social // *Journal of Comparative Economics*. 2014. Vol. 42. No. 3. P. 609–629.

Kumlin S., Rothstein B. Making and breaking social capital // *The Impact of Welfare-State Institutions, Comparative Political Studies*. 2005. No. 38. P. 339–365.

La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. The Quality of Government // *Journal of Law, Economics and Organization*. 1999. No. 15 (1). P. 222–279.

Levi M. Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's «Making Democracy Work» // *Politics and Society*. 1996. Vol. 24. No. 1.

Menyashev R., Polishchuk L. Social capital and governance: Bright and dark sides, Mimeo, 2015.

Nannicini T., Stella A., Tabellini G., Troiano U. Social capital and political accountability // *American Economic Journal: Economic Policy*. 2013. No. 5 (2). P. 222–50.

Ostom E. Collective action and the evolution of social norms // *Journal of Economic Perspectives*. 2000. No. 14 (3). P. 137–158.

Rothstein D., Teorell J. What is quality of government? A theory of impartial government institutions // *Governance*. 2008. Vol. 21. No. 2. P. 165–190.

Shah A. Overview // Shah A. (ed.). *Public Services Delivery*. Washington, DC: The World Bank, 2005.

М.А. Шабанова

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ЭТИЧНЫЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ ПРАКТИКИ КАК СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПОТЕНЦИАЛ АКТОРСТВА¹

В последнее время все чаще говорится об этическом потреблении как новой практике и инструменте влияния гражданского общества (ГО) на других институциональных акторов — бизнес и власть. *Этичное потребление* — это покупка и использование благ, не только исходя из доставляемой ими ценности (ради личного удовольствия, выгоды), но и под воздействием нравственного фактора («что такое хорошо и что такое плохо»), с учетом условий производства и последствий использования этих благ. Это реакция ГО (потребителей) на угрожающее состояние окружающей среды, развитие неприглядных деловых практик, противодействие тем из них, которые наносят значительный вред людям (их здоровью, жизни, материальному благосостоянию или другим элементам достойной жизни), животным, природе и (или) увеличивают риски такого вреда.

Этичные потребительские практики формируются в первую очередь в развитых в экономическом отношении странах, имеющих и высокоразвитое ГО. Однако постепенно этот процесс происходит и в развивающихся странах [Deng, 2013; Ariztía et al., 2014], обладающих более слабыми гражданскими структурами. Не стала исключением и Россия, где в последние годы реализован целый ряд инициатив в этой области, прежде всего силами некоммерческих организаций (НКО) и бизнеса. Не случайно по данным первого репрезентативного исследования этического потребления в России, проведенного нами в 2014 г., заметная часть россиян (30%) уже так или иначе соприкасалась с этическим потреблением: покупками товаров и (или) бойкотированием покупок и (или) утилизацией мусора [Шабанова, 2015a].

¹ Представлены результаты исследования, проведенного автором в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

Оказалось также, что уровень гражданской активности россиян в других сферах играет хотя заметную, но не ключевую роль в их включении в этическое потребление. Этическое потребление — важный канал приобщения новых групп россиян к социальной активности, значимый экономический инструмент расширения пространства гражданского общества в России. Дальнейшее его развитие существенно зависит от развития способствующей среды, а значит, от усилий институциональных акторов разных уровней и типов. НКО — один из ключевых.

Цель исследования — на основе выявления факторов и барьеров включения россиян в разные виды этического потребления, а также представлений руководителей НКО и других ключевых акторов этой практики об акторстве и направлениях актуальной деятельности НКО в этой сфере определить расхождений в социальном механизме становления этического потребления в России, а также потенциал НКО как актора — катализатора развития этических потребительских практик.

Теоретико-методологические и методические основания

Осмысление этического потребления как нового вида гражданской активности представляется продуктивным в рамках механизменной и деятельностно-конструктивистской методологий [Заславская, 2002; Ильин, 2000; Бодрийяр, 2002]. Оно предполагает накопление знания об условиях и ресурсах активности в этой области со стороны разных групп акторов (власти, бизнеса, НКО, населения), а также взаимодействиях между ними. Акторы развития этического потребления изучены гораздо меньше, чем факторы его развития. Выявление роли НКО, а также новых форм их партнерства с другими ключевыми акторами [Kong et al., 2002; Fuchs, Lorek, 2005; Church, Lorek, 2007; Ariztía et al., 2014] свидетельствует о том, что развитие этического потребления в разных институциональных средах приводится в действие разными социальными механизмами, состав ключевых игроков и соотношение сил между ними не остаются неизменными. Эти механизмы настолько не схожи, что делается вывод о существовании, наряду с северной/североевропейской (точнее, англо-американской) перспективой этического потребления, не только одной «южной», но многих южных перспектив [Ariztía et al., 2014]. В России крупномасштабных исследований акторства и потенциала НКО в этой сфере до сих пор не проводилось.

Информационная база и методы анализа данных. Исследование базируется на данных крупномасштабного опроса населения (2 тыс. человек, 2014 г.),

репрезентирующего его по полу, возрасту и уровню образования, крупномасштабного опроса руководителей НКО (850 человек), а также представителей федеральной законодательной (100 человек) и исполнительной власти (100 человек) и руководителей промышленных предприятий (100 человек)². Для выявления факторов, влияющих на вероятность включения индивидов в разные виды этичных практик и акторство НКО в этой сфере, использовался аппарат регрессионного анализа (бинарные логит-регрессии).

С учетом особенностей российского институционального и культурного контекста мы предполагали, что в социальном механизме формирования этичных потребительских практик в настоящее время имеются большие расхолаживания, связанные с разными представлениями об акторстве со стороны основных институциональных игроков — власти, бизнеса, НКО (Н1); роль и потенциал НКО недооцениваются другими акторами (Н2) и невысоко (хотя и по-разному) оцениваются самими руководителями НКО (Н3); факторы включения россиян в рыночные (шопинг, бойкоты) и нерыночные (раздельный сбор мусора) практики этичного потребления различны (Н4), а потому требуют разных видов активности со стороны НКО.

Основные результаты

Руководители НКО, как и другие институциональные игроки, в целом весьма позитивно настроены в отношении потенциала и перспектив развития этичного потребления в России. Позиция руководителей НКО — более конструктивная по сравнению с представителями федеральной власти и особенно с руководителями промышленных предприятий. Относят этичное потребление к актуальному и перспективному способу включения россиян в решение общественных проблем и высказываются за необходимость уже сегодня поддерживать инициативы в этой области 59% руководителей НКО (против 46–49% у двух ветвей федеральной власти и 42% среди руководителей бизнеса). И хотя внутри группы руководителей НКО имеются значимые различия по этому основанию, доля конструктивных сторонников содействия развитию этичного потребления, как правило, повсеместно выше 50%. Исключений два: руководители деловых и профессиональных ассоциаций и руководители правозащитных организаций. Первые нацелены на максимизацию экономической выгоды своих членов, чему со временем могут по-

² Исследования Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2014 и 2015 гг.

мешать этические бойкоты потребителей, а вторые, скорее, предвидят риски разного рода злоупотреблений и маркетинговых трюков в этой сфере со стороны недобросовестных компаний.

Все группы институциональных игроков признают актуальность многоакторства для развития этического потребления в России, но по поводу ключевых движущих сил согласия нет ни внутри групп, ни между ними. Наибольшие расхождения — среди руководителей федеральных министерств, агентств, служб. Инициативы НКО скорее найдут поддержку у исполнительной федеральной власти, чем у законодательной. Однако там же они скорее встретят и недопонимание или отпор. Единственный актер, в отношении которого демонстрируется относительное сходство позиций, — традиционные СМИ (43–56%), что, в принципе, отвечает запросам массовых групп россиян на повышение информированности в этой области, выявленным в ходе репрезентативного исследования населения в 2014 г. [Шабанова, 2015б].

Признавая важность многоакторства в развитии этического потребления в России, все общественные силы, включая НКО (!), как правило, исключают свою группу из ключевых акторов, «переводя стрелки» на другие группы. Включают свою группу в состав ключевых движущих сил развития этического потребления 17–18% представителей федеральных органов власти, 13% руководителей промышленных предприятий и 16% руководителей НКО. (На закрепление акторства за российскими НКО влияет ряд факторов: степень инновационности внешней активности НКО за последние год-два, многоканальность источников финансирования, информационная открытость НКО и др.)

Потенциал НКО как одной из ключевых движущих сил развития этического потребления недооценивается не только руководителями самих НКО, но и другими общественными силами. Представители федеральной законодательной власти (97% депутатов и сенаторов) и руководители промышленных предприятий (95%) исключают НКО из ключевых акторов, не замечая той роли, которую они играют уже сегодня (не только за рубежом, но и в России). Между тем если НКО и видят себя актерами в этой сфере, то лишь при условии взаимодействия с другими общественными силами: властью (76%), бизнесом (42%), традиционными СМИ (56%), неформальными сообществами граждан (44%).

Исключая НКО из главных акторов, институциональные игроки тем не менее, как правило, называли актуальные виды активности со стороны НКО, которые в наибольшей степени могли бы помочь развитию этического потребления и этического бизнеса в России (табл. 1). По ряду позиций они схожи, а по ряду расходятся с представлениями руководителей самих НКО.

Таблица 1. Представления руководителей НКО и других институциональных игроков об основных способах содействия НКО развитию этичного потребления и этичного бизнеса в России, % по столбцу

Виды активности НКО**	Парламент	Правительство	Руководители предприятий	Руководители НКО
Создание площадок для повышения экологической грамотности и культуры россиян (лекции, брошюры, мастер-классы и пр.)	34	16	43	35
Информирование россиян об этических компаниях (производителях, магазинах)	58	19	21	35
Информирование россиян о неэтичных компаниях, которые наносят значительный вред людям, природе, животным; призывы к бойкоту их продукции	30	24	16	33
Социальная реклама этичного потребления*	20	18	26	36
Информирование россиян о достижениях этических потребителей за рубежом и лучших российских практиках	14	7	23	16
Итого просветительские и информационные меры (от 1 до 5)	85	61	81	75
Организация пунктов приема раздельно собранных отходов	24	32	29	29
Создание площадок для передачи нуждающимся людям старой одежды, мебели, бытовой техники	34	17	17	22
Организация выездов (лагерей) волонтеров для уборки мусора	25	22	15	26
Создание площадок для дарения или обмена ставших ненужными вещей	22	16	8	19
Итого развитие инфраструктуры, облегчающей вхождение в этичное потребление (от 1 до 4)	60	63	56	51
Сотрудничество с бизнесом в разработке (внедрении) новых этических технологий и продуктов, а также с населением — при формировании спроса на эту продукцию	17	9	27	22
Сертификация продукции, отвечающей этическим требованиям; контроль за честной маркировкой товаров	10	22	18	37
Создание площадок для согласования интересов и объединения усилий разных сторон (НКО, бизнеса, власти, СМИ и др.) в области этичного производства и потребления	8	7	30	13
Укрепление связей российских НКО с международными организациями, применение их лучших практик в сфере этичного потребления*	4	7	12	12
Итого меры по согласованию интересов разных групп, заимствование передового опыта	30	39	64	55
Никак	0	19	2	3

* Различия между управленческими группами разных типов и уровней статистически незначимы.

** Виды активности НКО объединены в группы и упорядочены.

Представители федеральной законодательной власти и руководители промышленных предприятий, как, впрочем, и руководители НКО, ведущую роль отводят деятельности НКО в сфере просвещения и информирования населения. Но руководители НКО подходят к этой активности более сбалансированно. Они гораздо чаще других групп называли информационные меры, подкрепляли их просветительскими (65%): на стадии формирования новых практик первое вряд ли может быть эффективным без второго. Кроме того, руководители НКО редко ограничивали свой возможный вклад в развитие этичного потребления в России лишь группой информационно-просветительских мер (20%). Как правило, они называли еще одну (42%) или две (38%) группы мер — будь то меры по развитию инфраструктуры, облегчающей вхождение в этичное потребление, или меры по согласованию интересов разных заинтересованных сторон. По обим группам мер потенциал НКО недооценивается ни одной из сторон, включая НКО.

В частности, российский бизнес гораздо чаще, чем властные органы, видит акторство НКО в сфере создания площадок для согласования интересов и объединения усилий разных сторон (НКО, бизнеса, власти, СМИ и др.) — 30% против 7–8%. Он чаще предьявляет запрос на один из инновационных видов активности НКО в развитых странах — одновременное сотрудничество и с бизнесом (в разработке/внедрении новых этических технологий и продуктов), и с населением — для формирования спроса на эту продукцию (27% против 9–17%). Если последний инновационный вид активности у руководителей НКО находит адекватный отклик, то первый значительно более слабый (13% против 30%). Здесь пока недоиспользуемый, но значимый резерв акторства НКО.

Тревожный сигнал — слабая заинтересованность всех общественных сил, включая руководителей НКО, в укреплении связей российских НКО с международными организациями, в применении их лучших практик в сфере этичного потребления (4–12%). Это сильный потенциальный барьер в развитии этичного потребления в России. Другое поле напряженностей связано с тем, что почти каждый пятый представитель правительства вообще не видит НКО в качестве актора развития этичного потребления в России, недооценивая как опыт зарубежных НКО, так и уже имеющиеся продвижения российских НКО в этой сфере.

Усиление присутствия НКО в сфере развития этичного потребления предполагает реализацию дифференцированных стратегий мобилизации россиян в рыночные и нерыночные практики. Два типа практик определяются разными факторами. В табл. 2 приведены средние предельные эффекты (APE — average partial effects), рассчитанные на основе трех бинарных логит-регрессий. Они показывают, на сколько процентных пунктов в среднем ме-

Таблица 2. Средние предельные эффекты выбора в пользу типа этического потребления

Показатель	Рыночные (покупки и (или) бойкоты)	Раздельный сбор мусора	Все практики (рыночные и (или) нерыночные)
	Модель 1	Модель 2	Модель 3
1.1. Пол (1 — мужчины)	-0,0397** (0,018)	-0,033** (0,015)	-0,058*** (0,025)
1.3. Образование (неполное среднее — база):			
школа, ПТУ	0,077** (0,034)	—	—
техникум	0,111*** (0,033)	—	0,080** (0,037)
вуз	0,153*** (0,037)	—	0,091** (0,041)
2.1. Наличие надындивидуальных ценностей	0,032* (0,018)	0,024* (0,014)	0,047** (0,019)
2.2. Наличие индивидуалистических ценностей	—	—	-0,046** (0,031)
2.3. Кто должен нести ответственность за производство этических товаров	0,047** (0,021)	0,035** (0,017)	0,057** (0,023)
2.4. Готовность объединяться	0,039** (0,018)	0,029* (0,015)	0,050** (0,020)
2.6. Вероисповедание и участие в богослужениях	0,042** (0,0197)	—	0,043** (0,022)
3.1. Готовность к доплатам за этический товар (не готовы или не определились — база):			
≈1% или не более 5%	0,087*** (0,020)	0,041** (0,016)	0,098*** (0,023)
не более 10, 20, 30% и выше	0,132*** (0,029)	0,087*** (0,026)	0,173*** (0,032)
3.2. Материальный статус семьи (средний — база) 1 — ниже среднего	—	0,086*** (0,019)	0,072*** (0,023)
4.3. Добровольческий труд	0,094*** (0,023)	0,048** (0,019)	0,137*** (0,028)
4.4. Передача нуждающимся старой одежды, мебели, техники	0,032* (0,018)	—	—
4.5. Участие в акциях помощи людям в трудной ситуации за последний год	0,093*** (0,036)	—	0,070* (0,042)
4.5. Просоциальная «неденежная» активность (нет — база): 1 вид из 5	—	—	—

Показатель	Рыночные (покупки и (или) бойкоты)	Раздельный сбор мусора	Все практики (рыночные и (или) нерыночные)
	Модель 1	Модель 2	Модель 3
от 2 до 5 видов	—	0,077* (0,042)	0,092* (0,051)
5.1. Информирование (неважность и недостаточность — база):			
неважность и достаточность	0,212*** (0,037)	0,134*** (0,037)	0,283*** (0,042)
важность, но недостаточность	0,154*** (0,019)	0,039*** (0,019)	0,171*** (0,021)
важность и достаточность	0,286*** (0,048)	0,061* (0,034)	0,309*** (0,052)
5.2. Социальный капитал в окружа- ющей среде (1 — высокий — 4–6 баллов)	—	—	—
5.3. Тип населенного пункта (1 — города менее 500 тыс. человек и села)	0,082*** (0,021)	—	0,067*** (0,023)
Число наблюдений	1998	1999	1998

Примечание. *** — $p < 0,01$; ** — $p < 0,05$; * — $p < 0,1$. В скобках приведены робастные стандартные ошибки. Вероятность хи-квадрат равна 0,0000; «—» — незначимые в данной модели переменные. В таблице не приведены переменные, которые оказались незначимыми во всех моделях: возраст, наличие установок на помощь другим, членство в общественных организациях, материальный статус выше среднего.

няется вероятность попадания индивида в группу участников той или иной практики этичного потребления при единичном изменении той или иной независимой переменной при условии, что все остальные независимые переменные остаются неизменными.

Что касается вероятности включения в рыночные практики этичного потребления, то она повышается с ростом образования, с удовлетворением актуального спроса на информирование в этой области в момент покупки товаров, наличием в значимом пространстве просоциальных ценностных установок (о разделении ответственности в этой области, готовности объединяться и др.). Большую роль играют готовность переплачивать за этичную продукцию, а также высокая солидаристическая активность, направленная на «незнакомых других», связанная с перераспределением материальных благ, труда и денег (в отличие от «неденежных» видов гражданской активности, участие в которых оказалось незначимым). Участие в акциях помощи людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию, а также добровольче-

ский труд (не для членов семьи или родственников) за последний год увеличивают вероятность стать этичным потребителем на 9,3–9,4 п.п. (по сравнению с теми, кто не включен в эти виды просоциальной активности). Материальный статус на включение россиян в рыночные практики в настоящее время не влияет.

В отношении же участия в этичной утилизации мусора имеющийся набор переменных не обладает столь удовлетворительной объяснительной силой. Необходим дальнейший поиск значимых регрессоров³. На этом этапе анализа акцентируем прежде всего низкий материальный статус части участников нерыночных практик. По сравнению с базовой группой (лицами со средним материальным статусом) вероятность участия в раздельном сборе мусора лиц с материальным статусом ниже среднего на 8,6 п.п. выше. Поскольку имеется положительная зависимость и с готовностью доплачивать за этичную продукцию, то можно сделать предположение о весьма неоднородном составе этой группы потребителей. Одни участвуют в данной практике в силу стесненного материального положения, заботе исключительно о благе своего домохозяйства, другие — думая об общем благе, сбережении природной среды. Для дальнейшего развития этичной утилизации мусора в России необходима реализация комплекса подготовительных мер со стороны других институциональных акторов (прежде всего НКО и власти) в сфере просвещения россиян. Кроме того, важно развивать инфраструктуру, облегчающую включение в практику раздельного сбора мусора россиян со сформировавшимися установками в этой области (установка контейнеров для раздельного мусора во дворах, увеличение числа пунктов приема вторсырья и бытовых отходов, поддержка развития бизнеса по переработке отходов/мусора для повторного использования). Запрос на развитие этой инфраструктуры предъявляют все типы потребителей, но особенно намеренные включиться в этичную утилизацию мусора в ближайшие год-два.

В целом можно заключить, что в социальном механизме становления этичного потребления в России в настоящее время имеется немало рассогласований, связанных с представлениями ключевых общественных сил об акторстве как собственной группы, так и других общественных сил. Потенциал и направления усиления присутствия НКО в этой сфере видятся, во-первых,

³ Модель 1 правильно предсказывает 71,4% исходов (включения/невключения в рыночные практики этичного потребления). Показатель чувствительности (sensitivity) равен 70,7%, специфичности (specificity) — 71,6% (cutoff=0,25). А модель 2 правильно предсказывает лишь 65,6% исходов (включения/невключения в раздельный сбор мусора). Показатель чувствительности (sensitivity) равен 62,6%, специфичности (specificity) — 66,0% (cutoff=0,11).

в более широком включении вопросов устойчивого и поступательного развития общества в актуальные направления деятельности НКО, мобилизации россиян к «голосованию рублем», включению в этичную утилизацию мусора и другие практики этичного потребления, а во-вторых, в налаживании взаимодействий с другими общественными силами (в первую очередь «дружественными», с созвучными взглядами на акторство НКО и других институциональных игроков) для устранения сбоев в информационных сигналах, объединения усилий и ресурсов в сфере продвижения этичных потребительских практик в России.

Источники

- Бодрийяр Ж.* Система вещей. М.: Рудомино, 2002.
- Заславская Т.И.* Социетальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция. М.: Дело, 2002.
- Ильин В.И.* Поведение потребителей. СПб.: Питер, 2000.
- Шабанова М.А.* Этичное потребление как инновационная практика гражданского общества в России // *Общественные науки и современность.* 2015а. № 5. С. 19–34.
- Шабанова М.А.* Этичное потребление в России: профили, факторы, потенциал развития // *Вопросы экономики.* 2015б. № 5. С. 78–102.
- Ariztia T., Kleine D., Brightwell D.G.S.L., Agloni N., Afonso R., Bartholo R.* Ethical consumption in Brazil and Chile: Institutional contexts and development trajectories // *Journal of Cleaner Production.* 2014. Vol. 63. P. 84–92.
- Church C., Lorek S.* Linking policy and practice in sustainable production and consumption: An assessment of the role of NGOs // *International Journal. Innovation and Sustainable Development.* 2007. Vol. 2. No. 2. P. 230–240.
- Deng X.* Factors influencing ethical purchase intentions of consumers in China // *Social Behavior and Personality.* 2013. Vol. 41. No. 10. P. 1693–1703.
- Fuchs D., Lorek S.* Sustainable consumption governance — a history of promises and failures' // *Journal of Consumer Policy.* 2005. Vol. 28. P. 261–288
- Kong N., Salzmann O., Steger U., Ionescu-Somers A.* Moving business/industry towards sustainable consumption: The role of NGOs // *European Management Journal.* 2002. Vol. 20. No. 2. P. 109–127.

Н. Н. Ягодка

Российский университет
дружбы народов

ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА КАК ИНСТРУМЕНТ ДИАЛОГА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ В РОССИИ

Современный политический процесс в России характеризуется разнообразием форм и типов взаимодействий между субъектами и объектами политики. Несмотря на то что в современном политическом дискурсе присутствуют различные, а порой и полярные точки зрения относительно роли и места гражданского общества в системе общественных отношений, можно с определенной долей уверенности констатировать тот факт, что за последние 15 лет российское гражданское общество значительно окрепло и постепенно становится важным актором в политическом процессе. Значительно активизировалось взаимодействие государственных и муниципальных органов власти с представителями некоммерческого сектора по решению ряда ключевых вопросов социально-политической повестки дня. Для комплексного понимания происходящих процессов в российском политическом пространстве, в частности взаимодействия власти и гражданского общества, необходимы подробное исследование основных аспектов формирования гражданских инициатив, анализ их мотивов, субъектов, инструментария воздействия на власть, определение их роли в политическом процессе и выстраивании партнерских взаимоотношений между государством и «третьим сектором».

Гражданская инициатива, являясь базисной составляющей гражданского общества, представляется одной из наиболее перспективных форм реализации гражданами своих прав и решения актуальных проблем на местном, региональном и федеральном уровнях. Под гражданской инициативой понимаются прежде всего социально-политическая активность граждан, совершение гражданских поступков, участие населения в деятельности добровольных общественных организаций для отстаивания индивидуальных

и групповых интересов, достижения поставленных целей и в конечном счете создания общественного блага.

В.Н. Якимец, М.А. Молокова, Л.И. Никовская рассматривают гражданские инициативы как важный фактор политической модернизации России, сближения позиций гражданского общества и государства, а также как эффективный инструмент вовлечения широких общественных слоев в процессы выработки социально-политических решений, контроля за деятельностью органов государственной и муниципальной власти, борьбы с коррупцией [Никовская и др., 2011, с. 6–12]. Разработка и принятие наиболее эффективных решений и стратегий общественного развития возможны только в постоянном диалоге и сотрудничестве государства и многочисленных институтов гражданского общества. Гражданские инициативы в данном контексте выступают важнейшей формой артикуляции общественных интересов и вариантов решения имеющихся социально-политических проблем.

На сегодняшний день в российском политологическом дискурсе отсутствует единый подход к роли и месту гражданских инициатив в структуре общественно-политических отношений. Имеющиеся подходы к определению гражданских инициатив в России описывают только отдельные их проявления и не представляются исчерпывающими. По мнению автора, гражданскую инициативу можно рассматривать в широком и узком смыслах. В широком смысле под гражданской инициативой следует понимать любую инициативу гражданина или группы граждан конкретного государства, направленную на решение вопросов в политической, социальной, экономической, экологической, бытовой и иных сферах общественной жизни (например, гражданские инициативы в городах, селах, округах и т.д.). В узком смысле гражданская инициатива — это конкретная индивидуальная или общественная форма волеизъявления граждан, характеризующаяся осуществлением гражданских поступков ее субъектами, имеющая отличительные характеристики (название, программа, органы управления/координации и др.) и акцентирующая внимание на решении определенной проблемы (например, гражданские инициативы «Движение в защиту Химкинского леса», «Защитники Бутовского леса», «Лига избирателей», «Моя Москва», в защиту экологии г. Москвы и др.) [Ягодка, 2015, с. 131].

Гражданскую инициативу стоит рассматривать не только как способ донесения позиции населения по определенному вопросу в органы власти, но и как форму коллективного действия, направленную на решение проблемы и защиту своих прав. Участие в гражданских инициативах, как правило, осуществляется на добровольной основе и общественных началах. Отсутствие финансовой заинтересованности участников гражданских инициатив делает процесс выработки и принятия решений участниками более прозрачным и снижает корруп-

ционную составляющую. Отсутствие бюрократических барьеров и проволочек делает гражданскую инициативу эффективным и оперативным инструментом реагирования на острые социально-политические проблемы и вызовы.

Для большей части граждан демократия, отвечающая интересам большинства, представляет собой в первую очередь работающий и эффективный механизм, ориентированный на реализацию не только политических, но и социальных прав граждан: от снижения уровня социального неравенства до увеличения количества возможностей политического участия широких слоев населения. Результатом диалога власти и участников многочисленных гражданских инициатив должны стать появление новых форм общественно-государственного партнерства и институционализация новых способов взаимодействия. Значительный потенциал совместной работы государства и общества заложен в социальной сфере: здравоохранении, образовании, пенсионных вопросах, работе с социально уязвимыми и незащищенными группами населения и т.д. Именно проблемы социальной сферы стоят острее всего для большинства жителей России, и именно в данной сфере решить имеющиеся проблемы без активного участия граждан представляется весьма затруднительным (см. рисунок).



Мнения россиян о том, в каких сферах и областях жизни необходимо активное участие граждан для решения важных для общества проблем, %

Источник: [Гражданский активизм...].

Проведенный в марте 2014 г. Институтом социологии РАН опрос показал, что в России сформировался слой активно настроенных граждан, готовых оказать или уже оказывающих поддержку различным общественным организациям, движениям и инициативам. Различную степень политической активности сегодня демонстрируют 57% россиян, из которых 12% практикуют непосредственные формы участия в гражданских инициативах, а 45% проявляют интерес к общественно-политической жизни, но пока находятся преимущественно в формальной степени вовлеченности в эту сферу. Проведенное исследование выявило потенциал увеличения активного гражданского ядра с 12 до 20% за счет большего включения периферийного слоя населения. Перспективы данного роста во многом связаны с интенсификацией деятельности институтов, которые предоставляют возможность гражданам решать конкретные социальные и политические задачи на местах [Гражданский активизм...].

В современной России большую распространенность получают гражданские инициативы и гражданские практики по следующим вопросам и направлениям общественно-политической жизни:

- защита основополагающих социальных, политических, экономических и гражданских прав населения России;
- защита интересов своего дома и района (борьба с незаконной и «точечной» застройкой, вырубкой деревьев, уничтожением парков и рекреационных зон и др.);
- защита интересов социальных групп и организаций (ТСЖ, дети, женщины, инвалиды, пенсионеры, ветераны и др.);
- организация социальной и гуманитарной помощи уязвимым и нуждающимся группам граждан (помощь сиротам, больным пожилым людям, беженцам и вынужденным переселенцам, бездомным);
- организация благотворительных акций и сбор средств как напрямую нуждающимся гражданам, так и через авторитетные и крупные благотворительные фонды;
- борьба за права профессиональных групп граждан — врачи, учителя, водители, продавцы, мелкие предприниматели, творческие группы и др.;
- поиск пропавших людей;
- «зеленые инициативы», направленные на защиту экологии и решение вопросов экологической направленности;
- защита прав и свобод интернет-пользователей;
- помощь жертвам стихийных бедствий и техногенных катастроф;
- движения автолюбителей (защита прав автомобилистов, борьба с «мигалками», плохими дорогами и произволом органов внутренних дел на дорогах и т.д.);

- инициативы активных родителей, защищающих интересы и права членов своей семьи;
- творческие и досуговые инициативы и практики;
- политические инициативы, направленные на изменение политического курса и передел властных рычагов и ресурсов;
- другие инициативы и гражданские практики.

Гражданские инициативы могут быть разделены:

- 1) по территориальному принципу (федеральные, региональные, локальные (муниципальные));
- 2) по количеству участников (большие — более 1000 участников, средние — от 100 до 1000 и малые — от 2 до 100 участников);
- 3) по продолжительности деятельности (кратко-, средне- и долгосрочные);
- 4) по наличию официальной программы и плана действий (стратегические и ситуативные);
- 5) по степени взаимодействия с властными органами (сотрудничающие, игнорирующие и противостоящие);
- 6) по степени сотрудничества с традиционными институтами гражданского общества и различными НКО (интенсивное взаимодействие, эпизодическое сотрудничество, отсутствие связей) и по ряду других признаков.

Выделяются следующие характерные особенности, присущие гражданским инициативам как форме коллективного действия.

1. Деятельность гражданских инициатив не всегда носит целенаправленный и последовательный характер (т.е. имеет пошаговый и детальный план действий и мероприятий). Зачастую гражданская инициатива возникает в наиболее проблемной зоне общественной жизни и требует оперативного реагирования, не оставляя времени ее инициаторам на разработку всестороннего плана действий и оценку потенциальных рисков.

2. Гражданские инициативы могут носить как рациональный, так и иррациональный характер. Под иррациональным характером следует понимать отсутствие в деятельности гражданских инициатив научного подхода, отказ или сознательное игнорирование юридических, политических, лоббистских и иных инструментов для достижения поставленных целей.

3. Активное использование интернет-пространства и средств онлайн-коммуникации для мобилизации граждан и информирования населения о текущей деятельности и достигнутых результатах инициативы.

4. Неограниченная территория действия: начиная от проблем в собственном подъезде и дворе и заканчивая проблемами государственного масштаба.

5. Гражданские инициативы, как правило, носят открытый характер, и их деятельность полностью прозрачна для общественности.

Каждый желающий может стать участником той или иной инициативы, а также получить объективную информацию об общественной деятельности из общедоступных информационных каналов и источников.

Современные средства коммуникации, а также интернет-технологии оказывают значительное воздействие на развитие активизма и деятельность гражданских инициатив в России. Гражданские инициативы, имеющие свои диалоговые и информационные площадки в сети Интернет, можно условно разделить на несколько групп в зависимости от тематики решаемых вопросов.

Первую группу составляют инициативы, занимающиеся работой с поступающими жалобами, обращениями, предложениями и отзывами граждан. Данные инициативы предоставляют информационную и консультационную помощь и поддержку людям, желающим написать официальную жалобу или обращения в органы государственной и муниципальной власти.

Вторую группу гражданских инициатив и общественных проектов составляют краудфандинговые платформы и сервисы. В данных сервисах принимают участие граждане, которые хотят участвовать в общественной жизни и гражданских инициативах, но не всегда имеют время на такую деятельность. Главными достоинствами краудфандинговых сервисов являются простота и удобство использования, а также наглядность полученного результата (фото- и видеоотчеты, официальные документы и банковские выписки и проч.).

Третью группу гражданских инициатив и проектов составляют сервисы для координации деятельности волонтеров и создания интерактивных карт помощи. Данная группа включает карты волонтеров, инструкции, путеводители, календари мероприятий и др. Особое значение подобные порталы приобретают при необходимости оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации.

В четвертую группу гражданских инициатив и общественных проектов входят площадки и сервисы, направленные на интерактивный сбор мнений граждан по тем или иным вопросам, а также предоставляющие возможности для обсуждений актуальных вопросов социально-политической повестки дня.

Все большую распространенность в России получают разнообразные волонтерские организации и движения, членами которых являются представители молодежи, люди среднего возраста и пенсионеры. Волонтерство — одна из основ гражданского общества.

Гражданские инициативы могут транслироваться в органы власти как через институционализованные структуры гражданского общества (НКО, НПО, фонды, общественные объединения, движения одного требования и т.д.), так и напрямую, без посредников (пикеты, митинги, народные сходы,

общественные акции, сбор подписей, коллективные письма, жалобы, законотворческие инициативы и т.д.). Более системным является процесс транслирования гражданских инициатив через созданные платформы гражданского общества в Российской Федерации. Структуру современного российского гражданского общества составляют: некоммерческие (НКО), неправительственные (НПО), волонтерские и профсоюзные организации, движения одного требования, общественные фонды, местные объединения и движения и др.

В настоящее время в России можно выделить следующие платформы и площадки для осуществления гражданского диалога и транслирования гражданских инициатив в местные и государственные органы власти: Общественная палата РФ, Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, Экспертный совет при открытом правительстве РФ (экспертный совет онлайн), государственный электронный портал «Российская общественная инициатива», информационные порталы «Активный гражданин» и «Наш город» (г. Москва), гражданские форумы, институт общественных слушаний. Многочисленные местные дискуссионные площадки, экспертные советы и рабочие группы, ГОНГО (государством организованные негосударственные организации) и др. Среди новых площадок формирования гражданских инициатив можно также отметить Общероссийский народный фронт и Комитет гражданских инициатив А. Кудрина [Ягодка, 2015, с. 132–133].

Гражданскую инициативу как форму коллективного действия необходимо исследовать в динамике развития, принимая во внимания ее открытость и разнообразное количество субъектов, составляющих ее структуру. Каждая гражданская инициатива, как живой организм, имеет свой жизненный цикл. На каждом этапе достигаются определенные цели и результаты, но при условии наличия необходимых для инициативы ресурсов (материальных и нематериальных). Целями гражданской инициативы могут выступать как решение конкретной проблемы, так и изменения сложившихся условий и «правил игры». Однако с точки зрения формирования социального капитала важнейшими задачами гражданских инициатив являются трансформация поведенческих и ценностных установок граждан, повышение гражданской культуры, получение нового социального опыта (опыта самоорганизации и совместного решения насущных проблем), повышение доверия, солидарности внутри общества, а также между представителями власти и рядовыми гражданами. Важную роль в анализе динамики развития гражданских инициатив и роста уровня гражданского участия населения играют социологические исследования, проводимые такими авторитетными организациями, как ВЦИОМ, ФОМ, Институт социологии РАН, Левада-Центр и др.

В современной России гражданское общество следует рассматривать не как противовес, а как фундамент государства и двигатель политической модернизации. Количество гражданских инициатив в России увеличивается, а участие в них граждан становится все более ответственным и осознанным. Участие людей в гражданских инициативах способствует их просвещению, повышению способности к самоорганизации, формирует навыки сотрудничества и социально ответственного поведения. Гражданские инициативы способствуют улучшению системы социального, экономического и культурного обеспечения населения, а также повышению качества принимаемых чиновниками управленческих решений.

Источники

Гражданский активизм: новые субъекты общественно-политического действия: исследование Института социологии РАН при поддержке Фонда ИСЭПИ. URL: http://politanalitika.ru/analitika/grazhdanskiy_aktivizm_novye_subekty_obshchestvenno_politicheskogo_deystviya/ (дата обращения: 22.02.2016).

Никовская Л.И., Якимец В.Н., Молокова М.А. Гражданские инициативы и модернизация России: сборник статей. М.: Ключ-С, 2011.

Ягодка Н.Н. Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. 2015. № 4. С. 128–14.

M. Kulmala

University of Helsinki

POST-SOVIET “POLITICAL”? “SOCIAL” AND “POLITICAL” IN THE WORK OF RUSSIAN SOCIAALLY ORIENTED CSOS¹

The role of civil society organizations (CSOs) is today a debated question in any society. Depending on the framework of the debate, a common functional distinction is to divide them into two crucial roles: promoting societal change through advocacy work and social welfare-oriented support of (vulnerable) people. The former is usually labeled as political activity, though which such organizations or groups aim at having an impact on common issues and defending people’s rights and interests. The other, social role is tightly connected to welfare service provision role.

The first of these roles is often viewed through the so-called democratization framework, according to which civil society and citizens being active through organized forms of action are seen as a necessity for democracy. Another role, in turn, is discussed within the economically oriented welfare framework, in which CSOs are usually understood as part of the non-profit voluntary third sector, which can compensate for the dysfunctionality of the state in welfare provision. Consequently, service-oriented organizations are generally recognized as core concerns of the welfare framework, while organizations engaged in advocacy are treated more frequently in the democratization framework. The related research has become somewhat bifurcated into these separate frameworks and consequently into two distinctive categories and roles of CSOs [Clemens, 2006, p. 213].

The majority of Russian CSOs seem to work with questions concerning social welfare. In the democratization framework these Russian socially oriented CSOs have been most often depicted as apolitical helpers of the Russian state, with the social assistance of their beneficiaries as their primary function and consequently lacking more political ability and impact.

¹ The full version has been published as [Kulmala, 2016].

Research task and methodology

The above-described differentiation of two roles of CSOs also became clearly articulated in my conversation with a leader of a child protection organization.

Anna: “In the social sphere, yes. Why do they [CSOs] work especially in the social sphere? Because it’s what our society acutely needs. [...] The biggest role... in the first place, promoting children’s rights for us [the organization in question], promoting human rights for CSOs [in general]. Because, unfortunately, today human rights are violated, frequently. It concerns children; it concerns adults. People, in principle, are illiterate, and don’t know their rights. Thus, social movements must give a possibility to people to learn about their rights, and these organizations are obliged to promote and defend their rights. So, such a pressing problem prevails, concerning human rights. But at the moment, very many organizations play, perhaps, a charity role. It concretely concerns our organization as well — to pay for day care, to buy school books, to cover tickets for kids to ride to schools. But I think that the role of civil society organizations is deeper: to influence public opinion, to shape public opinion in a certain direction, to contribute to legislation...”

On the other hand, around the same time in 2007, a leader of a Russian war and labor veterans’ organization indicated a more political role, which seems to take place in the sphere of the so-called social questions.

“In our country, the political and socioeconomic situation has changed drastically and unforeseeably — that is, far from the better direction. Default, delays in pensions, monetization, reforms in housing and health care, new administrative-territorial division... The Veterans’ Council has become a defender of the legal rights of the older generation. And the passing of time has given evidence: Veterans’ organizations are needed like air. During recent years, they have become a powerful and coherent force that defends the interests of all the veterans, retirees and the disabled”.

Departing from these two quotations, I have set the target for the investigation in this article: I seek to understand the role and functions of SO CSOs in contemporary Russian society. I do not assume any single or predetermined role for certain kinds of organization. Instead, I ask what their primary function is: whether the studied organizations are active in policy/advocacy work, service provision or other kinds of function. I am particularly interested in whether the socially oriented organizations carry alongside their more obvious social (service provision) role any political (advocacy) role. If so, my explicit aim is to understand how the “political” and “social” might become interconnected in their work. Furthermore, my particular aim is to uncover what qualifies political, i.e. what can be understood as a political action in the given setting.

In addition to my general focus on SO CSOs, my investigation includes neglected Soviet-legacy voluntary organizations alongside organizations with social orientation that have been established — often through transnational connections — in the post-Soviet era. In my analysis, alongside the investigation of the societal functions of these two types, I seek to understand possible differences in their logics of action. My analysis is grounded on several my own and collective qualitative research projects.

What counts as political in contemporary Russian civil society?

People who were engaged in the studied organizations did not usually consider their organizations as political, as strongly expressed by a leader of a Karelian women's organization.

“No, we are not a political organization; that is unequivocal. We provide help on every occasion. When it is election time, women, our members, usually participate in the work of election committees. [...] I think that we are here more for solving social problems”.

When I went deeper in trying to understand people about being political, I noticed that political was understood as party politics, which seems to me rather a narrow definition of being political (and doing politics). This persuaded me to go into the question of what qualifies as “political”.

Being political and doing politics is indeed a challenging question in the context of Russia. First of all, in the Russian language, there is only one word “*politika*”, which refers to both policy and politics, i.e. no distinction is made between doing politics and policy-making, which are obviously two different things. The Russian term refers almost exclusively to policy-making — its products, i.e. policies. Hence, a claim of not being political does not equate with having no societal impact, i.e. carrying out no political function in society. Secondly, the current legislation on CSOs forbids political activity, so it would not be wise for Russian CSOs to openly claim to be engaged in political activity. Furthermore, in the current environment with the negative connotations of the term “foreign agent” being political becomes stigmatized.

My ethnographic methods of “learning by understanding” have allowed me to go beyond the surface of the research participants' accounts, whose self-identification did not always coincide with being political. In other words, “political” is used here as an analytical tool instead of the self-identification of actors. Obviously aiming at societal change through changing laws or influencing public opinion counts as political, as does systematic advocacy of the interests and rights of certain groups. In

addition, I consider transforming personal issues into public ones through the work of CSOs as political activity, thus pointing to smaller transformations and changes at the lower levels of Russian society. As my research concerns SO CSOs, their activity connects with the concept of care. Many related questions, such as who the caregivers are, who receives care, who allocates the resources, are highly political. Moreover, my particular aim is to expose how these two dimensions, the political and social role of the studied organizations, possibly intersect. Therefore, my theoretical aim is to merge the so-called democratization and welfare frameworks to study the role of CSOs in contemporary Russia.

Another distinction that prevails in the scholarly literature concerns the location of civil society in relation to the state. Within Russian studies, the liberal design of state-society relationship has been dominant. In this model, civil society represents a critical counterweight of the state, its main function to advocate societal change and citizens' interests against the state. From such a perspective, the predominant conclusion has been that only a marginal number of Russian CSOs function according to liberal principles. In contrast, the Russian state-society model is interpreted as statist, which has meant that Russian CSOs are seen — in addition to the lack of their political ability — as lacking in independence and co-opted by the authorities [Evans, 2006]. Such liberal vs. statist debates have left little room for analyses of more collaborative relationships or overlaps between state and civil society. In my view, the dominant liberal state-society understanding has contributed to the prevalence of the democratization framework and vice versa, which might limit our understanding of civil society and its role in contemporary Russia [Kulmala, 2013].

Soviet-legacy membership organizations: politics of inherited social rights

The Soviet “voluntary” organizations have been neglected in Western scholarship on post-Soviet civil society as illegitimate due to their heavy statist Soviet legacy. My analysis, including several veterans' and pensioners' organizations in Karelia and Saint Petersburg and disabled people's associations in Karelia, shows that even if those organizations usually build on the Soviet-type, hierarchical organizational structure they truly consist of people with shared identity, in the name of which they actively practice interest representation and rights defense — usually vis-à-vis the Russian state. I therefore categorize them as membership organizations that are anchored at the grassroots level, which work with a classic representative structure having clear constituencies whose rights and interests are defended through the organized form of collective action.

Much emphasis was put on defending and struggling for the rights and interest of the people an organization claimed to represent. This allows to conclude that the main function of this type of organization is interest representation and rights defense, i.e. advocacy, which does not only happen on a case-by-case basis for individual members but takes a more generalized form for larger groups — pensioners, veterans or the disabled at large. Their advocacy work usually happens “against” the state, which obviously tries to withdraw from its previous social obligations concerning the constituencies of the organizations in question.

Lobbying regional and federal level policy-makers to including their specific member category into the federal law on veterans seems to be the most burning issue and thus most visible effort by many of the studied veterans’ organizations (see for details [Kulmala, Tarasenko, 2016]). The success of such efforts would mean better social benefits for those categories of people. Thus, the advocacy work of the legacy organizations concern either achieving or securing certain social rights for their members. That is to say, the “political” and “social”, largely intertwined.

Interestingly enough, such advocacy of interests often happens quite systematically through political connections, regional-level parliaments and municipal councils. Many of the studied organizations actively communicated with regional-level parliamentarians and local councilors about their needs. They aimed at furthering the interests of their members thus through the representative branches of the government — by voting for their supporters or fellows at the regional and local elections to get their message to the policy-makers. “We are the electorate,” was an often-heard statement by which people referred to the fact that the politicians had to listen the concerns channeled through the studied organizations. Many of the organizations in fact had members in the above-mentioned representative bodies. As one veteran leader in Saint Petersburg described:

“Fourteen deputies of the regional parliament are members of our organization. So, we have our own lobby”.

In addition to such a political function, these organizations also had other kinds of function better classified as service provision functions. First, they helped their members to access information about existing services, subsidies and other kinds of social support provided by state institutions that they are entitled to.

Moreover, one essential function was providing various forms of emotional support to members. The events organized to members provided the opportunity to meet people in similar life situations, which served the purpose of empowering the participating members, as stated by a leader of an association of the disabled:

“[at gatherings] our people sing, dance, and live life fully. These people are undaunted. They understand that if they gave up, it would be impossible to live”.

These events were also organized to provide the possibility for the members to get out to meet people in similar life situations, as one disabled leader described:

“We make excursions and on a regular basis, just trips to nature, because many sit at home and have no possibility to gather and talk. [...] In Finland, you easily meet a disabled person with a wheelchair, but when you walk on the streets of our country, do you see those people? No, you don’t see them. Because if they live on the second, third floor. [...] They have no possibilities even to get down from their own floor. If we make trips to nature, [we take out] people with wheelchairs, from their [homes]”.

In fact, the quote concerning “taking people out” also quite nicely illustrates one more political function — their effort to make issues visible in the Russian society. This function of publishing issues was, though, more typical of the second type of CSO.

In sum, the legacy organizations, categorized as membership organizations, functioned according to the classic mode of representation of interests. Interestingly, while often being allied with local and regional-level politicians, these organizations are in an oppositional position in their relations to the Russian federal government with their resistance and demands for social support for their members. Simultaneously, though, these organizations provide important social assistance and emotional support for their members. Thus, these two functions existed in parallel — political, but with a socially oriented advocacy function as the primary one, unlike in the work of the post-Soviet social organizations to which I turn next.

Post-Soviet social welfare organizations: politicizing new and sensitive issues

From the perspective of the welfare framework the other category of more recent SO CSOs carry an important role in contributing to service provision by filling the gaps left by the state. In the democratization framework, though, these organizations have been largely ignored due to their “apoliticality”. I address this question by focusing on the role of several post-Soviet SO CSOs, including child protection organizations (Karelia), women’s and men’s domestic violence organizations (Karelia and Saint Petersburg), pensioners’ organizations (Karelia and Saint Petersburg), an organization working for the mentally disabled (Karelia), and an association of social workers (Karelia).

Distinctive to the above-analyzed membership organizations, the second category is labeled here as social welfare organizations, with which I refer to a registered, mission-driven organization whose active participants do not belong to the group on behalf of whom the organization works and to whom its activities are addressed. Thus, these organizations are solidaristic.

They were not often openly engaged in advocacy work and interest representation in terms of (social) policy-making and societal change. Instead, as somewhat

expected, their primary function seemed to be improving the well-being of their target groups by creating and proving social assistance to those people. For instance, women's organizations carried a remarkable role in serving women suffering from domestic violence by offering helplines, consultations and shelters. The child protection organizations focused on assisting children in vulnerable situations through material help and juridical assistance.

There were also a few cases in which the studied organizations were directly engaged in lobbying for better laws: a Karelian child protection organization lobbied for child-friendlier legislation, Saint Petersburg feminist women's organizations struggling for domestic violence legislation [Johnson et al., 2016], or, a group of involved fathers in Saint Petersburg who succeeded in changing the regulations for dads to be present at births — first in their own region then country-wide. These examples were, however, exceptional cases rather than the rule.

This, however, is not to say that those organizations did not have any political function. On the contrary, as a byproduct of their assistance-oriented activities, they engaged in work that can be considered political. First, these organizations often served as agents of change in modifying local welfare service provision. Often, the services that the organizations initiated for their target groups were later taken over by state structures, which means that they have been successful in creating new services. For instance in many places nowadays public crisis centers serve female victims of domestic violence, or as in Karelia, where a state-based social services center now serves the mentally disabled [Kulmala, 2013, p. 183–185]. In Saint Petersburg, HIV-positive mothers were first served by an NGO, but now are also served by public social service centers. In other words, the studied social welfare organizations often created services for a category of people earlier ignored by the official service provision.

Such modification of the existing palette of welfare services is to be considered as a political action, especially in the context of contemporary Russia, where voluntary failure — i.e. inherent limitations of the voluntary/third sector as a mechanism for meeting public needs [Salamon, Anheier, 1998, p. 225] — is still great due to scarce resources.

In addition to serving as initiators of new services — whether their own or later state-based ones — these service-oriented organizations were also political in the sense that those new identities were first created and then brought into public discourse. For instance, besides the concrete services for victims of domestic violence, women's organizations succeeded in converting this previously silent and private issue of domestic violence into a public issue. Or, as traditionally in Russia, the mentally disabled have faced “almost an ignorant attitude of the state”, as one activist put it. This is to say that a category of mentally disabled had to be created. All in all, one of the so-called political functions of Russian CSOs is to make issues that they work with visible in Russian society.

Last but not least, many new approaches were introduced, for instance, in the field of social services. For example, more gender-sensitive and child-friendlier working practices were introduced, developed and mainstreamed in work in many public institutions thanks to the involvement of local social welfare organizations and their foreign partners. Thus, even if most of the studied organizations did not strive for legislative changes, they introduced significant changes in local working practices, which counts as one aspect of social change in this increasingly authoritarian context.

My argument, therefore, is that when looking at largely service-oriented post-Soviet social welfare organizations' activities, it was not only about services but also about these organizations having a more political advocacy function in parallel to their service-oriented activities, which manifests itself in their efforts to construct and negotiate new identities, to bring sensitive issues to the public, and to change local welfare service provision and working practices as well as attitudes and mindsets among the larger society. In sum, their political ability largely took place in interconnection with the social assistance they provided, as a byproduct.

Interestingly, when it comes to active participants of many of the organizations of this group, there was a significant overlap between the different locally operating state structures and CSOs in terms of the people involved. Especially in the smaller communities, women working for local welfare state institutions were the most active participants in the studied social welfare organizations. Hence, this political action typically (and paradoxically!) took place in an arena that cannot be truly distinguished from the state (cf. [Thomson, 2006]). Sometimes it became impossible to say where the state ends and (civil) society begins, which clearly challenges the conflictual liberal state-society design.

In conclusion: the intersecting “social” and “political”

Against the argument of the apolitical nature of the Russian SO CSOs, none of the organizations included in this study were purely apolitical, although they were engaged in political and social action to varying extents. Obviously, the studied social welfare organizations were likely to be service-oriented, whereas in the work of the Soviet-legacy organizations, a certain amount of interest representation was somewhat inherent. This is to say, in the work of these membership organizations advocacy was the primary function, which happened in the field of social policies to secure their members' social rights. In the work of the post-Soviet social welfare organizations, in turn, social assistance of their target groups was the primary task, which became political in many ways. The political work of both categories happened in the field of social questions.

Somewhat surprisingly, the old organizations classified as membership organizations appeared to be more openly political in their activities. Due to their large constituencies — for instance, pensioners, who tend to vote — these organizations have a potentially better ability to challenge state policies. Paradoxically, I found that those legacy organizations were more confrontational in comparison to the more recent social welfare organizations which had often arisen through transnational collaboration.

The location of these two organizational categories appeared to be quite different in relation to the state. Paradoxically, the oppositional and critical position of the legacy organizations — often depicted as organizations in the state’s pocket — resembles the liberal design of the state-society relationship. The social welfare organizations in turn were often located close to and sometimes even inside state structures. Even from “within the state”, these organizations had the ability for bottom-up changes — instead of serving the interests of the state. I thus argue that the liberal-statist dualism in analyzing the prevailing state-society model in Russia is too narrow in scope.

References

Clemens E.S. The constitution of citizens: Political theories of nonprofit organizations // Powell W.W., Steinberg R. (eds). *The nonprofit sector: A research handbook*. New Haven: Yale University Press, 2006.

Evans A.B. Vladimir Putin’s design for civil society // Evans A.B., Henry L.A., Sundstrom L.M. (eds). *Russian Civil Society: A Critical Assessment*. N.Y.: M.E. Sharpe, 2006. P. 147–158.

Johnson J., Kulmala M., Jäppinen M. Street-level practice of Russia’s social policy-making in Saint Petersburg: Federalism, informal politics, and domestic violence // *Journal of Social Policy*. 2016. Vol. 45. No. 2. P. 287–304.

Kulmala M. State and society in small-town Russia: A feminist-ethnographic inquiry into the boundaries of society in the Finnish-Russian borderland. Helsinki: Publications of the Department of Social Research, 2013.

Kulmala M. Post-soviet “political”? “Social” and “political” in the work of Russian socially-oriented CSOs. *Demokratizatsiya // The Journal of Post-Soviet Democratization*. 2016. Vol. 24. No. 2. P. 199–224.

Kulmala M., Tarasenko A. Interest representation and social policy making: Russian veterans’ organizations as brokers between the state and society // *Europe-Asia Studies*. 2016. Vol. 68. No. 1. P. 138–163.

Salamon L.M., Anheier H.K. Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas // International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 1998. Vol. 9. No. 3. P. 225.

Thomson K. Disability organizations in the regions // Evans A.B., Henry L.A., Sundstrom L.M. (eds). *Russian civil society: A critical assessment*. N.Y.: M.E. Sharpe, 2006. P. 229–245.

U. Pape

Radboud University Nijmegen,

Y. Skokova,

A. Zverev

National Research University
Higher School of Economics

THE POLITICS OF SMALL STEPS: INFLUENCE STRATEGIES OF SOCIAL SECTOR NGOS IN RUSSIA¹

Introduction

In many Russian regions, new institutions have been created that are meant to enable the partnership between the legislative, the regional administration and civil society actors. These forms of institutionalized cooperation include permanent roundtables, consultative councils, regional or local grant competitions for social projects and the institutionalized cooperation in externally funded social projects. In addressing social problems, nonprofit organizations have often played a pioneer role and are today more and more accepted as partners of the state, while at the same time facing multiple barriers in terms of their institutional context, organizational development and participation in policy formation. Although regional and local administrations and civil society actors share many concerns about social policy issues, the level of real involvement of NGOs in policy formation in present-day Russia is often described as ineffective and insufficient. The underlying motivation of this paper is to identify the forms and degree of cooperation between governmental and non-governmental actors in addressing social problems and the participation of non-profit actors in shaping policy formation in Russia's regions. The focus is on the sub-national level, as regional authorities bear the main responsibility for financing and implementing welfare policies. The paper thereby addresses the following question: What are the incentives, barriers and outcomes of nonprofit participation in service delivery and policy formation?

Understanding NGO advocacy strategies in Russia

There is a broad literature on the advocacy strategies of nonprofit organizations. These approaches study how external actors, e.g. lobby groups, advocacy organiza-

¹ The study has been funded by the Russian Academic Excellence Project “5–100.”

tions or nonprofit networks, exert influence on the policy process. The policy process has different can be divided into five phases: 1) problem definition, 2) policy design, 3) policy adoption, 4) implementation, and 5) evaluation. External actors can exert influence in each of the five phases.

A well-known theoretical approach for studying the influence strategies of nonprofit organizations is the “advocacy coalition framework” which was developed by Paul A. Sabatier [Sabatier, 1988]. The framework was to developed to describe and explain a complicated policymaking environment which contains multiple actors and levels of government, produces decisions despite high levels of uncertainty and ambiguity, takes years to turn decisions into outcomes; and processes policy in very different ways. Some issues involve intensely politicized disputes containing many actors. Others are treated as technical and processed routinely, largely by policy specialists, out of the public spotlight.

Many of the notions of the advocacy coalition framework have find their way into our everyday language which we use to describe policy processes. This include, for instance, the notion of *policy broker* or *policy change*. Policy brokers are defined as actors who mediate between coalitions and make decisions. Policy changes are defined as changes that occur over a full policy cycle.

An *advocacy coalition* is a coalition that contains “people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers) who share a particular belief system” and “who show a non-trivial degree of coordinated activity over time”. Coalitions learn from policy implementation. This is called *policy learning*. Learning takes place through the lens of deeply held beliefs, producing different interpretations of facts and events in different coalitions. Learning is a political process — coalitions selectively interpret information and use it to exercise power.

Existing literature stresses the role of NGOs as antagonists of the state. Recent international analysis calls attention to a more cooperative form of advocacy that may produce greater dividends [Moseley, 2011]. We believe this latter framework fits the Russian realities better than the alternative conflict model for the following reasons. In the balance of this article we test this hypothesis against experience in eight Russian regions and in the work of three organizations at the national level.

For understanding the advocacy strategies of Russian NGOs the cooperative approach, developed by J. Mosley [Mosley, 2013], provides interesting perspectives. Mosley’s approach shows how we can conceptualize NGO strategies that are focused on inside rather than on outside advocacy. In this case, NGOs use a collaborative approach to and engage in a dialogue with civil servants to get their advocacy messages across. These inside strategies are more targeting at learning and small changes, rather than revealing deficits in the administration through campaign or

“blaming and shaming” advocacy. In Russia, NGOs combine inside and outside strategies. Our field work in Russia’s regions showed that inside strategies prevailed in the perception of NGO representatives.

NGO representatives also explained us that personal ties with the administration are crucial for their advocacy work. If NGOs know decision-makers, they can approach them much easier. In many cases, the dialogue between the administration and NGOs depend on the initiative of the civil servants. They reach out for NGOs, if they feel that they need their expertise. NGOs thus often have to wait for “windows of opportunity”. On the basis of these theories an approach will be developed that will guide the following analysis.

Data collection and analysis

The paper follows a regional case study approach to generate the needed insights on the basis of a cross section of Russian regions. To ensure that the case selection embraces a sufficient degree of diversity, systematic approach for selecting the regions was used. More specifically, the selection of regions was made on the basis of these factors: 1) the level of economic prosperity in a region; and 2) its openness in political and economic terms, including openness towards NPOs. Then all regions were sorted into high and low categories in terms of these two factors and grouped the regions into four categories: a) regions with above-average levels of both economic prosperity and openness; b) those with below-average levels of both; c) those with high levels of economic prosperity but low levels of openness; and d) those with the reverse. Finally, two regions were picked in each category taking into account an effort to achieve a meaningful degree of geographic diversity. As a result, the following eight regions were selected for the following fieldwork: Perm and Novosibirsk (strong economic development, and strong openness); Tomsk and Belgorod (strong economic development and weak regime openness); Vladimir and Irkutsk (weak economic development and strong regime openness); and Ryazan and Tambov (weak economic development, and weak regime openness). In each region, 14 interviews were conducted with NPO representatives, two interviews with government officials, and one interview with an expert on the third sector in the region. In sum, a minimum of 17 interviews were conducted in each region, resulting in a total of 136 interviews. Thus, the main question of the proposed paper — what are the incentives, barriers and outcomes of involvement of nonprofit organizations in service delivery and policy formation — will be analyzed on the basis of rich qualitative data from eight Russian regions.

Mapping social sector NGOs in Russia's regions

Among social sector NGOs in Russia's regions we can distinguish between five types of organizations: 1) self-help organizations, 2) service providers, 3) government-affiliated NGOs (GONGOs), 4) outsiders, and 5) policy-advocacy organizations. Not more than 10 percent of regional and local NGOs in the social sector belong to the last group.

Influence strategies of social sector NGOs in Russia's regions

What are the channels of influence that NGOs can use for advocacy? These are the public chamber and councils of social policy departments of the regional and local administration. More important than these official channels are personal contacts with civil servants and direct cooperation with the branches of the administration and specific state institutions.

When we look on the opportunity structures and influence strategies, our preliminary results are the following:

- NGOs can exert influence on policy making, if they are represented by a strong policy entrepreneur with good relationships to local/regional administration (= in a context of weak political institutions, interpersonal ties become very important);
- NGOs can assert influence on policy making, if civil servants in the local/regional administration depend on their knowledge or expertise in a given policy field/policy subsystem, or if they can convince civil servants that they have valuable information, experience, or insights that can help the civil servant be more successful in his job;
- NGOs can exert influence on policy making, if their mission coincides with priorities set by the federal government or personally by the president (= opportunities structure the influence of NGOs; if Putin says that youth work is a national priority, youth NGOs are empowered, receive funding, and are able to assert influence).

Regional and local NGOs can be more effective locally if they are backed up by a national coalition that successfully surfaces their issues with national policy makers.

Conclusions

The policy process takes place behind closed doors. Social sector NGOs are actors from the outside and can thus only have limited influence on the policy pro-

cess. They depend on “windows of opportunities” (political opportunities structure).

When we look at the stages of the policy process, we can conclude that NGOs do not have a chance to play a role in agenda-setting and policy formation. However, they can have an influence on policy adoption and implementation.

What are the drawbacks of this mechanism? There is a dependency relationship between the administration and nonprofits. Nonprofit influence is often ad-hoc and depends on “signaling from above”. The cooperation ties are not sustainable. Some nonprofits are excluded from the possibility of participating in the policy process. The policy framework advantages some NGOs and disadvantages others.

The openness of the regional political systems decide to what extent external actors can be involved. This explains the differences among the eight regions that we have been studying.

References

Bindman E. The state, civil society and social rights in contemporary Russia // *East European Politics*. 2015. No. 31 (3). P. 342–360.

Brinkerhoff J.M. Government-nonprofit partnership: A defining framework // *Public Administration and Development*. 2002. No. 22 (1). P. 19–30.

Brinkerhoff J.M., Brinkerhoff D.W. Government-nonprofit relations in comparative perspective: Evolution, themes and new directions // *Public Administration and Development*. 2002. No. 22 (1). P. 3–18.

Cerami A. Welfare state developments in the Russian Federation: Oil-led social policy and “The Russian Miracle” // *Social Policy and Administration*. 2009. No. 43 (2). P. 105–120.

Cook L.J. Post-communist welfare states. Reform politics in Russia and Eastern Europe. Ithaca-L.: Cornell University Press, 2007.

Cook L.J., Vinogradova E. NGOs and social policy-making in Russia’s regions // *Problems of Post-Communism*. 2006. No. 53 (5). P. 28–41.

Graauw E., de. Polyglot bureaucracies: Nonprofit advocacy to create inclusive city governments // *Journal of Immigrant and Refugee Studies*. 2015. Vol. 13. No. 2. P. 156–178.

Henry L.A. Shaping social activism in post-Soviet Russia: Leadership, organizational diversity, and innovation // *Post-Soviet Affairs*. 2006. No. 22 (2). P. 99–124.

Kivinen M., Cox T. Russian modernisation — a new paradigm // *Europe-Asia Studies*. 2016. Vol. 68. No. 1. P. 1–19.

Kulmala M., Kainu M., Nikula J., Kivinen M. Paradoxes of agency: Democracy and welfare in Russia // *Demokratizatsiya*. 2014. No. 22 (4). P. 523–552.

Kulmala M., Tarasenko A. Interest representation and social policy making: Russian veterans’ organisations as brokers between the state and society // *Europe-Asia Studies*. 2016. No. 68 (1). P. 138–163.

Mosley J.E. Recognizing new opportunities: Reconceptualizing policy advocacy in everyday organizational practice // *Social Work*. 2003. No. 58 (3). P. 231–239.

Mosley J.E. Institutionalization, privatization, and political opportunity: What tactical choices reveal about the policy advocacy of human service nonprofits // *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 2011. No. 40 (3). P. 435–457.

Sabatier P.A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein // *Policy Sciences*. 1988. No. 21. P. 129–168.

Weible C.M., Paul A. Sabatier coalitions, science, and belief change: Comparing, adversarial and collaborative policy subsystems // *The Policy Studies Journal*. 2009. No. 37 (2). P. 195–2011.

Weible C.M., Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C., Nohrstedt D., Henry A.D., Douglas A., de Leon P. A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue // *The Policy Studies Journal*. 2011. No. 39 (3). P. 349–360.

1. Introduction

Recent years have witnessed a growing interest among policy-makers, researchers, and practitioners in the array of institutions and individual activities that occupy the largely uncharted social space beyond the market, the state, and the household. To be sure, there seems widespread agreement that both institutions and individual activities fall into this twilight zone. Similarly, there seems to be agreement that these institutions and activities share at least three common attributes that, together, set them apart from the other spheres of social life: first: because, unlike the state, they are *private*; second, because, unlike market entities, they primarily serve some *common good*; and third, because, unlike families, participation in them involves some meaningful element of *free choice*.

Beyond these abstract concepts, however, enormous differences exist about which institutions and individual activities should be included, indeed whether institutions belong at all, and what “private”, “common good”, and “free choice” really mean. An early first step toward clarifying the boundaries and content of this twilight zone focused on what is widely considered to be at its core — the set of institutions and associated behaviors known variously as associations, foundations, giving, and volunteering; or collectively as nonprofit, voluntary, voluntary and community, or civil society organizations and the volunteer activity that they help to mobilize [Salamon, Sokolowski, 2004; Salamon, 2011]. Even this was a herculean conceptual task, however, given the bewildering diversity and incoherence of the underlying realities this concept embraced. But no sooner did a consensus form around how to define this core than a chorus of critics surfaced calling attention to an even wider network not only of institutions and individual behaviors, but also of sentiments and values, legitimately eligible to be considered also to be primarily serving the common good [Evers, Laville, 2004]. And now, perhaps not surprisingly, in some quarters the entire task of conceptualizing and mapping this twilight zone has come under fire as an exercise inherently doomed

¹ Preparation of this paper has benefited from funding received from the European Union’s Seventh Framework Programme (FP7) for research, technological development, and demonstration, grant agreement 613034, Third Sector Impact.

to serve chiefly the nefarious and anti-democratic objectives of states and therefore of questionable benefit [Nickel, Eikenberry, 2016, p. 392–408].

Against this background, the task to be undertaken in this article — to take the next steps in clarifying the composition and boundaries of the twilight zone of institutions, activities, and behaviors that lies beyond the market, the state, and the family — may appear to be a fool’s errand, unlikely to succeed and likely to tarnish the reputations of its authors even if it does achieve its goal. While we certainly concede that conceptualizing and mapping what we here term the “third sector”, or the civil society sector, can serve the control objectives of states, we believe equally strongly that it is at least as likely to empower, legitimize, popularize, and validate the behaviors and institutions that operate in this social space and potentially lead to supportive public policies instead of only harmful ones.

More than that, we believe that clear and understandable conceptual equipment remains one of the sorest needs in the social sciences, and certainly in the somewhat embryonic field of third sector studies. Indeed, as one of us has written in another context: “The use of conceptual models or typologies in thinking is not a matter of choice: it is the *sine qua non* of all understanding” [Salamon, 1970, p. 85]. Political scientist Karl Deutsch made this point powerfully in his *Nerves of Government*, when he wrote: “...we all use models in our thinking all the time, even though we may not stop to notice it. When we say that we ‘understand’ a situation, political or otherwise, we say, in effect, that we have in our mind an abstract model, vague or specific, that permits us to parallel or predict such changes in that situation of interest to us” [Deutsch, 1962, p. 12]. It is for this reason that Deutsch argues that “progress in the effectiveness of symbols and symbol systems is thus basic progress in the technology of thinking and in the development of human powers of insight and action” [Ibid., p. 10].

Anyone who has followed the development of understanding of the third sector in all of its manifestations must recognize this need for “basic progress in the technology of thinking” in this field. Accordingly, this paper describes an effort undertaken by a team of scholars to take the next step in conceptualizing this broad sphere of social activity. More specifically, it presents a consensus definition of what for the sake of convenience we referred to as “the third sector”, and that later in this paper we will propose referring to as the TSE sector for reasons that will become clear there.²

² We acknowledge that any one of the many terms being used to refer to this social space carries with it potential connotations in the minds of readers that may be completely unintended on the part of the writers. Readers are therefore invited to replace this term mentally with any of the other ones with which they are more comfortable to avoid being diverted by unintended connotations. Later in this article we suggest a rebranding that combines elements of the “third sector” with key elements of what has been termed “social economy”, which we refer to as the “third sector/social economy” and abbreviate as the “TSE sector.”

This conceptualization builds upon the widespread bottom-up investigation carried out in more than 40 countries scattered widely across the world in the process that led to the conceptualization of the “nonprofit sector” in the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, but supplements this with a similar bottom-up investigation carried out more recently in a broad cross-section of European countries — north, south, east, and west — to tap understandings of the broader concept of “third sector” and its various regional cognates, such as the social economy, civil society, and social entrepreneurship. Building on these bottom-up processes, a consensus conceptualization was hammered out through a vigorous set of discussions among representatives of 11 research institutes, an advisory board, and sector stakeholders. The goal was to provide as broad a consensus conceptualization as possible and one that could provide a basis for systematic comparisons both among European countries and between them and countries in other parts of the world. A central purpose of this article, in fact, is to stimulate a discussion of the usefulness of this framework for analyzing third-sector developments in many different parts of the world.

To introduce this proposed conceptualization, the discussion here falls into five sections. Section 2, which follows, describes the basic challenge that stands in the way of developing a coherent, common conceptualization of the third sector that can work in a wide assortment of countries and regions, and explains why it might be important for this sector to overcome these challenges. Section 3 then outlines the strategy we employed to find our way around these challenges with the help of a team of colleagues. In Section 4 we summarize the major conclusions that emerged from the fact-finding and discussion processes undertaken in pursuit of this strategy. In Section 5 we present the key elements of the much-broadened consensus definition of the third sector that resulted, focusing first on the institutional components of the third sector and then on the individual activity components. The final section outlines the next steps that will be needed to move toward the development of basic data on the third sector so conceptualized.

2. The challenge

2.1. A diverse and contested terrain

The starting point for our conceptualization work was naturally the existing diversity of views over whether something that could appropriately be called the “third sector” actually exists in different parts of the world, and, if so, what it contains. Even a cursory review of the literature makes clear, however, that the “third sector”, and its various cognates, is probably one of the most perplexing concepts in modern political and social discourse. It encompasses a tremendous diversity of institutions

that only relatively recently have been perceived in public or scholarly discourse as a distinct sector, and even then only with grave misgivings given the apparent blurring of boundaries among its supposed components.³

Some observers adopt a very broad definition that, in addition to organizations, includes the actions of individuals and societal value systems [Heinrich, 2005]. Others prefer more narrow definitions, focusing, for example, on “nongovernmental” or “nonprofit” or “charitable” organizations. Other definitions fix the boundaries of this sector on the basis of such factors as the source of organizational income, the treatment of their operating surplus, who the organizations serve, how they are treated in tax laws, what values they embody, how they are governed, what their legal status is, how extensively they rely on volunteers, or what their objectives are [Salamon, Anheier, 1997; Salamon, 2010; Evers, Laville, 2004; Alcock, Kendall, 2011; Cohen, Arato, 1994; Edwards, 2011; Hamermas, 1989]. These conceptualizations also identify this sector using different terms — including civil society sector, nonprofit sector, voluntary sector, charitable sector, third sector, and, more recently, social economy, social enterprise, and many more [Teasdale, 2010].

More importantly, conceptualization of the third sector is a contested terrain, a battlefield where different and often opposing views vie for ownership of the concept and its ideological, cultural, and political connotations [Chandhoke, 2001; Defourny et al., 1999; Fowler, 2002]. Diverse and often conflicting interest groups, from left-wing social movements to conservative think tanks, claim proprietorship of the third-sector concept because of the emotively desirable connotations it evokes, such as public purpose, freedom of association, altruism, civic initiative, spontaneity, or informality. Regional pride also figures into the definitional tangle. When scholars in one major project focused on “nonprofit institutions” as the core of the third sector, colleagues in Europe accused it of regional bias and pointed to cooperatives and mutual associations as also appropriate for inclusion, notwithstanding the fact that it was often difficult to distinguish many of these latter institutions from regular profit-distributing corporations. Many popular perceptions of third sector activities appear to share an underlying ideological position that places a premium on individual entrepreneurship and autonomy, and opposes encroachment on that autonomy by state authorities, while others see this sector as a source of citizen empowerment [Howell, Pearce 2001; Seligman, 1992]. The third sector thus becomes the carrier of a wildly diverse set of ideological values — an expression of individual freedom, a buffer against state power, a vehicle for citizen promotion of progressive policies, and a convenient excuse for resisting such policies.

³ See, for example: [Defourny, Pestoff, 2014].

2.2. A sector hidden in plain sight

One reflection of this conceptual confusion is the treatment of third sector institutions in the basic international statistical systems, such as the System of National Accounts (SNA), which guides the collection of economic statistics internationally, and the International Labour Organization (ILO) standards for labor force surveys, which guide the collection of data on employment and work. Although considerable data is actually assembled on third sector institutions, such institutions are largely invisible in these existing official statistical systems. This is so because the concepts used to organize this statistical data do not recognize nonprofit institutions or other potential third sector institutions as a class. Rather, institutions are allocated to different economic sectors in the standard economic statistical systems on the basis of whether they: a) produce goods or services for sale in the market; b) are units of government;⁴ or c) are households. Since many potential third sector institutions, such as nonprofits, cooperatives, mutuals, and social enterprises, do produce goods and services that are often purchased in the market or on government contracts (e.g. health care, education, day care), they get assigned to the corporations sector in national economic statistics, where they lose their identity as third sector entities. The only nonprofit institutions that are visible in these statistics are the so-called “nonprofit institutions serving households (NPISH)”, which receive most of their revenue from charitable gifts. But this turns out to be a very limited slice of third-sector institutions.⁵

When it comes to volunteer work, the situation has been even more problematic. Although the System of National Accounts makes provision for inclusion of at least some volunteer work in basic economic statistics, little serious effort has historically been made to collect such data. While quite robust labor force surveys are regularly conducted in virtually all countries, they have historically not asked about volunteer work, and the handful of countries that do ask about such work through labor force or other specialized surveys have done so using significantly different definitions and questions, making comparisons across countries, and often even over time within countries, almost impossible.

⁴ The language used in the SNA includes entities that may be institutionally separate from government but are “controlled by government”, where “controlled by” is defined as more than receipt of government funding.

⁵ For more information on institutional sectoring, see SNA 2008, Chapter 4. Although a 2008 revision of the System of National Accounts provided an explicit recommendation that statistical agencies separately identify at least the nonprofit components of the various institutional sectors into which NPIs are allocated and to report on them separately from other units (SNA 2008, par. 4.35), this recommendation has not been adopted by Eurostat in the European System of Accounts, which governs the assembly of economic statistics in Europe.

2.3. Why address this challenge?

The case for better conceptualization and data

To be sure, as some critics have noted, there are certainly risks in having governments, or any other entity, in possession of data on third sector institutions and volunteer effort [Nickel, Eikenberry, 2016]. But aside from the fact that in most countries much of such data is already in government hands as a by-product of registration, incorporation, or taxation requirements, such data can also bring important benefits to third sector organizations, volunteering, and philanthropy. For example, such data can:

- boost the credibility of the third sector by demonstrating its considerable scale and activity. As it turns out, that scale and breadth of activity is orders of magnitude greater than is widely recognized, justifying greater attention to this sector and its needs;
- expand the political clout of third sector institutions by equipping them to represent themselves more effectively in policy debates and thereby help them advance their policy priorities;
- validate the work of third sector institutions and volunteers, thereby attracting qualified personnel, expanded contributions, and more committed volunteers;
- enhance the legitimacy of the third sector in the eyes of citizens, the business community, and government;
- deepen sector consciousness and cooperation by making the whole of the sector visible to its practitioners and stakeholders for the first time; and
- facilitate the ability of the third sector to lay claim to a meaningful role in the design and implementation of policies of particular concern to it, including those involved in the implementation of the recently adopted UN Sustainable Development Goals and embodied in the UN's 2030 Development Agenda.

At the end of the day, the old aphorism that “what isn’t counted doesn’t count” seems to hold. At the very least, other industries and sectors act in ways that seem to confirm the truth of this aphorism. They are therefore zealous in their demand for reliable data about their economic and other impacts. When existing official data sources fail to provide this, they mobilize to insist on it. This was the recent experience, for example, with the tourism industry, which, like the third sector, finds its various components — airlines, cruise ships, hotels, theme parks, national parks, restaurants, and many more — split apart among sectors and industries in existing statistical systems, making them invisible *in toto*. To correct this, the tourism industry mobilized itself to pressure the official overseers of the System of National Accounts to produce a special handbook calling for the creation of regular *Tourism Satellite Accounts* by national statistical agencies and then mustered financial support to encourage the implementation of this handbook in countries around the

world,⁶ precisely the objective that has been sought initially for the nonprofit institution sector, and through the present report for a broader “third sector/social economy”, embracing not only nonprofit institutions, but also social economy, social enterprise, and civil society elements.

3. Overcoming the challenges: the approach

To overcome the challenges in the way of formulating a meaningful conceptualization of the Third Sector and thereby allow this sector to secure the benefits that this can produce, we utilized a five-part strategy.

3.1. Establishing the criteria for an acceptable conceptualization

As a first step in this process, decisions had to be made about the type of definition at which the conceptualization work was aiming. This was necessary because different types of definitions may be suitable for different purposes. In our case, the hope was that we could formulate a definition capable of supporting empirical measurement of the sector so defined. This meant that a basic philosophical conceptualization would not be sufficient. Rather, we needed one that could identify proxies that could translate the philosophical concepts into observable, operational terms that could actually be verified in concrete reality. This led us to five key criteria that our target conceptualization had to embody.

Sufficient breadth and sensitivity to encompass as much of the enormous diversity of this sector and of its regional manifestations as possible, initially in Europe, but ultimately globally.

Sufficient clarity to differentiate third sector entities and activities from four other societal components or activities widely acknowledged to lie outside the third sector: i.e., government agencies; private for-profit businesses; families or tribes; and household work and leisure activities. Defining features or legal categories that embraced entities or activities with too close an overlap with these other components or activities thus had to be avoided.

Comparability, to highlight similarities and differences among countries and regions. This meant adopting a definition that could be applied everywhere. This is a

⁶ The System of National Accounts is overseen by five international organizations: the United Nations Economic and Social Committee, the International Monetary Fund, the World Bank, Eurostat, and the Organization for Economic Cooperation and Development. The Tourism Satellite Account is available at: unstats.un.org/unsd/tradeserv/tourism/manual.html.

fundamental precept of comparative work. The alternative would be equivalent to using different-sized measuring rods to measure tall people and short people so that everyone would come out seeming to be the same basic height.

Operationalizability, to permit meaningful and objective empirical measurement and avoid counterproductive tautologies or concepts that involved subjective judgments rather than objectively observable, operational characteristics. To the extent that philosophical or normative features would need to be reflected, operational proxies for them would have to be found.

Institutionalizability, to facilitate incorporation of the capability to measure the third sector into official national statistical systems so that reliable data on the third sector can be generated on a regular basis as is done with other major components of societal life.

3.2. The concept of a “common core”

In order to adhere to the comparability criterion, the project had to settle on a conceptualization that could be applied in a broad range of countries, including the Global South and not only the industrialized North. To achieve such comparability in the face of the great diversity of concepts and underlying realities, the work outlined here set as its goal not the articulation of an all-encompassing “definition”, but rather to articulate the broadest possible conceptualization of a “*common core*” of the third sector. Central to the concept of a “common core” is the notion that particular countries may have elements in their conceptions of the third sector that extend beyond the common core. This makes it possible to identify a workable common conceptualization of the third sector without displacing other local or regional concepts around which research, data-gathering, policy development, and other notions can be organized. Countries or regions can thus use the common core for cross-national comparative purposes and still report on a broader concept in country reports, though while taking care to label the different versions appropriately.

3.3. Retention of component identities

Consistent with the concept of a modular approach centered on a common-core conceptualization of the third sector is the need to preserve the component identities of the types of institutions and behaviors ultimately identified as belonging to the third sector. This approach opens the door to documenting the significant variations in the composition of the third sector in different locales and avoid lumping quite different collections of institutions and behaviors together in one misleadingly undifferentiated conglomeration.

3.4. Building on existing progress

Fortunately, our work was not completely “at sea” in setting out to conceptualize the third sector. Some important progress had already been made in clearly differentiating one set of likely third-sector institutions — i.e., *associations, foundations, and other non-profit institutions (NPIs)* — and one broad set of likely third-sector individual activities — i.e. *volunteer work* — in the official international statistical system.

So far as the first is concerned, the United Nations Statistics Division in 2003 issued a *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* [United Nations..., 2003] that incorporated an operational definition of NPIs into the guidance system for international economic statistics, and called on statistical agencies to produce so-called “satellite accounts” that would better portray this one important potential component of the third sector in official national economic statistics. According to this UN *NPI Handbook*, such non-profit institutions could be identified and differentiated from other societal actors on the basis of five defining features. In particular, they were:

- *organizations*, that is, formal or informal entities with some meaningful degree of structure and permanence, whether legally constituted and registered or not;
- *non-profit distributing*, that is, governed by binding arrangements prohibiting distribution of any surplus generated to their stakeholders or investors;
- *self-governing*, that is, able to control their own general policies and transactions;
- *private*, that is, institutionally separate from government and therefore able to cease operations on their own authority; and
- *non-compulsory*, that is, involving some meaningful degree of un-coerced individual consent to participate in their activities.

Likewise, the International Labour Organization, in 2011, issued a *Manual on the Measurement of Volunteer Work* [International Labour Organization, 2011] that established an internationally sanctioned definition of this form of work, which is widely considered to be a component of the third sector. Specifically, volunteer work is defined as “*unpaid non-compulsory work; that is, time individuals give without pay to activities performed either through an organization or directly for others outside their own household*”.

The institutional units and activities identified by both definitions are clearly separated from for-profit businesses, government agencies, and household activities. These definitions thus served as useful starting points from which to set out on a search for defining elements of a broader third sector concept. This search began in Europe because of research findings in that region suggesting that these initial components were not sufficient to embrace the full common core of the third-sector

concept in that vast and diverse region, but attention was paid to other possible components in other parts of the world as well.

3.5. A bottom-up strategy

Finally, to build a common core, consensus conceptualization of the third sector broad enough to encompass all relevant types of institutions and behaviors in-scope of this sector, yet operational and clear enough to distinguish in-scope entities from ones that bear stronger resemblance to the other sectors, we devised a bottom-up strategy carried out as part of a larger research project aimed at defining and measuring the third sector in an international, comparative perspective.⁷ With the aid of the research partners in this larger project and an agreed-upon research protocol, we reviewed existing literature and conducted interviews to identify national and regional conceptualizations of the third sector and its component parts in five sets of European regions, assessed them against a potential consensus definition of the third sector flowing out of broader work and literature, and then analyzed the resulting observations to find whether common understandings could be discerned in these conceptualizations and manifestations.

This methodological approach was carried out in a collaborative and consultative manner allowing the project's partners to present and discuss their unique regional perspectives and concerns at every stage of the investigation, and working to reconcile them with the overarching objective of developing a consensus conceptualization of the third sector that could be effectively applied both to the different regions of Europe, and more generally as well. Every proposed conceptual component was thoroughly reviewed by all project partners and tested against both the agreed criteria and the known realities on the ground.

⁷ Financed by the European Commission, this project sought to gauge the impact of the third sector, primarily in Europe, but within a framework able to permit comparisons among different European regions and between Europe and other regions. For the purpose of this project detailed literature review and consultation was undertaken separately in five regions of Europe: the Nordic region, embracing Norway, Denmark, and Sweden; Northern Europe, embracing the Netherlands, Belgium, Germany, and Austria; Anglo-Saxon U.K. and Ireland; Southern Europe, embracing France, Spain, Portugal, and Italy; and Central and Eastern Europe, including Poland, Hungary, Slovakia, Croatia, Slovenia, Romania, Bulgaria, and the Czech Republic. Simultaneously, similar inquiries were launched into the relevant characteristics of several possible institutional and individual manifestations of the third sector, including nonprofit institutions, cooperatives and mutuals, social ventures, and individual activity without pay.

4. Key findings and implications

Two major conclusions flowed from this bottom-up review process.

4.1. Enormous diversity

In the first place, this review confirmed the initial impressions of enormous diversity in the way the term “third sector” is used, and in the range of organizational and individual activity it could be conceived to embrace even within Europe, let alone in the world at large. Indeed, the range of variation was quite striking.

At one end of the spectrum is the UK, which holds to the concept of “public charities” as recently articulated in the Charities Act of 2011, but with its real roots in the Elizabethan Poor Law of 1601. This concept is rather narrow and, though broadened a bit in recent legislation and policy debate, remains confined to an historically evolved concept of charity [Kendall, Thomas, 1996; Alcock, Kendall, 2011; Garton, 2009; Six, Leat, 1997]. To be seen as having charitable purposes in law, the objects specified in organizations’ governing instruments must relate to a list of 12 particular purposes specified in the Charities Act of 2011, and be demonstrably for the public benefit. Not all nonprofit organizations are considered charities in the UK, though broader concepts such as “third sector”, “civil society”, “voluntary and community sector”, “volunteering”, and “social economy” are sometimes used for policy purposes, but have no legal basis and no clear definitions [U.K. Office..., 2006]. The term “social economy” was not widely recognized in the UK until the 1990s [Amin et al., 2002] and is not widely used. In recent years a robust “social enterprise” sub-sector has emerged, consisting of entities that use market-type activities to serve social purposes, but these take a variety of legal forms. In short, there is no commonly accepted concept of a third sector in the UK, and the plethora of terms and concepts in use raises questions about whether a coherent conceptualization of the third sector is possible, even in a single country, let alone across national borders. At the very least, different definitions may be appropriate for different purposes.

By contrast, in France and Belgium — as well as throughout Southern Europe (Portugal, Spain, Italy, and Greece) and in parts of Eastern Europe, the Francophone part of Canada, and throughout Latin America — the concept of “social economy” has gained widespread attention.⁸ In contrast to conceptions prevailing elsewhere in Europe — which underscore organizational features like charitable purpose, volunteer involvement, or a non-profit distribution constraint — the social

⁸ In its Latin American manifestations, the term “social and solidarity economy” is used more widely. See, for example: [Mogrovejo, Mora, Vanhuynegem, 2012].

economy conception focuses on social features, such as the expression of social solidarity and democratic internal governance. In its broad formulations, the concept of social economy embraces not only the voluntary, charitable, or nonprofit sectors, but also cooperatives and mutuals that produce for the market, and newly created “social cooperatives” that are even more clearly socially-oriented.⁹ Since many cooperatives and mutuals have grown into enormous commercial institutions, the social economy concept thus blurs the line between market-based, for-profit entities and the nonprofit, or non-profit-distributing, entities that are central to many northern European and Anglo-Saxon conceptions of what forms the heart of the third sector.

Yet another conception of what constitutes the third sector can be found in Central and Eastern Europe where the broad overarching concept of “civil society” is widely used in public discourse. Civil society consists of formal organizations and informal community-based structures as well as individual actions taken for the benefit of other people, including improvement of the community or natural environment, participation in elections or demonstrations, informal or direct volunteering, and general political participation.¹⁰ More narrow terms — third sector or nonprofit sector — are used to denote the set of organizations with different legal forms, including associations, foundations, cooperatives, mutual companies, labor unions, business associations, professional associations, and religious organizations. The use of various terms changed during the political transformation following the dissolution of the Soviet bloc. The term “nonprofit sector” was very popular in the beginning of the transformation. However, accession to the EU introduced the concept of social economy in this region as well. Recently, the very broad and inclusive term “third sector” has been gaining popularity. It includes all kinds of civil society ac-

⁹ The Social Economy concept has also been recognized in political and legal circles, both national and European. Thus, for example, the European Economic and Social Committee issued an Opinion on 1 October 2009 on “Diverse Forms of Enterprise”, and the European Parliament issued a Report of 26 January 2009 on Social Economy. In a December 2015 the Council of the European Union issued a “Conclusion” identifying the social economy as “a key driver of social and economic development in Europe” and encouraged “Eurostat and national statistical authorities” to “consider developing and implementing satellite accounts in their respective statistics aimed at establishing the effective contribution of the social economy to economic growth and social cohesion...” [General Secretariat..., 2015]. To date, however, Eurostat, the European Statistical Agency has not incorporated the concept of the “social economy” into its statistical system, nor has the United Nations Statistical Division recognized such a grouping as a distinct sector around which data should be organized. Rather, cooperatives and mutuals are considered “market producers” and as such are grouped with for-profit companies in the corporation sector of national accounts.

¹⁰ For discussion of the “civil society” concept see: [Edwards, 2009; Pollack, 2004; Zimmer, Priller, 2007; Chambers, Kynlicka, 2002; Edwards, 2011; Seligman, 1992; Cohen, Arato, 1994].

tivities that have permanent or formal structure, including cooperatives and mutuals that allow profit distribution.

Other countries fall on a spectrum among these various alternatives. Some countries hew close to the “British” end of the spectrum, focusing on structured organizations that adhere to a non-distribution of profit constraint. This is the case, for example, in Germany and Austria, where the term “nonprofit organization (NPO)” is common, though the concept of “civil society” has also gained some traction in these countries. However, the values expressed by various actors in this latter sphere are frequently contested [Chambers, Kopstein, 2001; Heins, 2002; Teune, 2008]. And this term does not normally extend to the service-providing nonprofit organizations mentioned above. The boundaries between civil society and the NPO sector are often blurred, and “civil society”, “third sector”, and “NPO sector” are often used synonymously [Simsa, 2013] while research under the title of civil society is frequently limited to references to NPOs. In recent years the term “social entrepreneurs” has gained importance — meaning innovative approaches to mainly social problems, with high market orientation, not necessarily nonprofit, not necessarily involving voluntary elements, and where financial gains can be at least as important as social mission. Cooperatives and mutuals, because they can distribute profit, would not be included in the concept of a third sector in Austria or Germany, though these institutions do exist as parts of the commercial sector. In the Netherlands as well there is also no single overarching concept of the third sector, but three mid-range conceptualizations — *particulier initiatief* (private initiatives); *maatschappelijk middenveld* (societal midfield); and *maatschappelijk ondernemerschap* (social entrepreneurship) — are used instead. These correspond roughly to nonprofit associations providing various services, advocacy groups, and social ventures.

Likewise, there is no a single overarching concept of the third sector in the Nordic countries. Instead, different historically evolved types of institutions are commonly identified — voluntary associations, ideal organizations, idea-based organizations, self-owning institutions, foundations, social enterprises, cooperatives, mutual insurance companies and banks, and housing cooperatives. Some of these have a legal basis while others do not. Cooperatives are not widespread in the Nordic countries and those that exist typically have some limitation on their distribution of profits. Norway did not establish a law on cooperatives until 2008, for example. Sweden has a category of “economic associations” (*ekonomiska föreningar*) and has recently developed the cooperative form in areas where the government until recently has been the main supplier. However, “social economy” is not widely used and most cooperatives are viewed as profit-distributing institutions. The Nordic countries stand out, however, with respect to the emphasis they place on volunteer work.

One other institutional element identified in several countries as potential components of the third sector are so-called “social enterprises”. As noted, these are en-

terprises that use market mechanisms to serve social purposes. Examples include catering firms that sell their products on the market but choose to employ mostly disadvantaged workers (e.g., persons with previous drug habits or arrest records), using the business to help rehabilitate these workers and prepare them for full-time employment [Nichols, 2006; Bornstein, 2004]. Special legal forms, such as “Community Interest Companies” in the U.K. and “Benefit Corporations,” or “B-Corps” in the U.S., have been created for such enterprises in some countries, but not all such enterprises have chosen to seek such legal status, preferring to organize under laws that apply to nonprofit organizations or to organize as regular for-profit businesses [Lane, 2011; Nichols, 2011, p. 11; cicassociation.org.uk/about/what-is-a-cic].

4.2. Considerable underlying consensus

Despite the apparent impossibility of bridging the considerable disparities in conceptualizations of the social space connoted by the concept of a “third sector” even in this single region, it is well to remember that the third sector is not the only societal sector that has faced the challenge of dealing with diversity in finding a suitable conceptualization of itself. Certainly, the business sector has every bit as much diversity as the third sector, with multiple legal structures, radically different lines of activity, gross variations in scale, complex interactions with government funding and regulatory regimes, and widely divergent tax treatments. Yet, scholars, policy-makers, and statisticians have found reasonable ways to conceptualize this complex array of institutions and distinguish it from other societal components, and popular usage has bought into this formulation.

And, as it turns out, a somewhat surprising degree of consensus also surfaced in the responses to our field guide search for clarification of the elusive concept of the third sector in its European manifestations, and it seems possible to imagine this consensus applying more broadly as well. The discussion below outlines four important components of this consensus.

Wide agreement on three underlying common conceptual features. In the first place, while there was disagreement about the precise institutions or behaviors that the concept of the third sector might embrace, the review surfaced a considerable degree of consensus about some of the underlying ideas that the concept of a third sector evoked in Europe (and very likely beyond it). Three of these can be easily identified. They connect the third sector concept, by whatever term used for it, to three key ideas:

Privateness — i.e. forms of individual or collective action that are outside the sphere of and control of government;

Public purpose — i.e. undertaken to create something of value primarily to the broader community or to persons other than oneself or one’s family; exhibiting some element of solidarity with others; and

Free choice — i.e. pursued without compulsion.

NPIs are in. Second, there was general agreement that whatever else it embraces, the concept of the third sector certainly embraces the set of institutions defined in the United Nations *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* as NPIs, or nonprofit institutions. As spelled out in that *NPI Handbook*, these are *institutions* or organizations, whether formally or legally constituted or not, that are *private, self-governing, non-profit-distributing* (viewed as a proxy for public purpose), and engaging people *without compulsion*. The defining elements of this component of the third sector have been tested already in more than 40 countries and incorporated into the latest (2008) edition of the methodological guidelines for the official System of National Accounts that guides the work of statistical agencies across the world. Several partners reverted to this basic set of institutions in defining the core of the third sector concept.

More than NPIs: Cooperatives and mutuals. While there was widespread agreement that nonprofit institutions are appropriately considered part of the “common core” of the third sector concept, there was also considerable agreement that they could not be considered to constitute the whole of it.¹¹ Rather, other types of institutions also needed to be considered. Most obvious were the cooperatives and mutuals that form the heart of the social economy conception so prominent in Southern Europe, but that are present in other parts of the continent as well and in other regions as well. The problem here, however, was that some types of cooperatives and mutuals have grown to the point where they are hard to distinguish operationally from for-profit businesses, particularly if some type of limitation on the distribution of profit is taken, following the experience with NPIs, as a proxy for the pursuit of public purpose. This applies particularly to such organizations operating in the insurance and financial industries, but applies to some production cooperatives as well. Because of this, there was little consensus about the appropriateness of bringing the entire “social economy” collection of institutions into the common core concept of the third sector in Europe. What is more, there is little sign that it would be possible to convince statistical authorities to treat the entire class of cooperatives and mutuals as something other than regular “market producers” appropriately assigned to the corporations sectors in national accounts.

More than NPIs: Social enterprises. A similar situation surrounds the relatively recent concept of “social enterprises”. This type of enterprise that mixes social purpose with market methods has recently gained considerable prominence in a number of European countries, such as the UK, France, and the countries of Central and

¹¹ This perspective is also echoed in a variety of other accounts. See, for example: [Van Til, 1988; Evers, Laville, 2004; Chambers, Kymlicka, 2002; Defourny, 2001, p. 4].

Eastern Europe, as well as in parts of Latin America, Asia, and Africa. More even than cooperatives and mutuals, however, these entities raise difficult definitional challenges since they seek market returns and are often organized under laws that apply equally to for-profit businesses. In some countries, such as the UK, to be sure, special legal categories have been established for such entities to acknowledge their mixture of social and commercial objectives and activities, as noted earlier. In Italy, for example, a special class of “social cooperatives” has been established for enterprises that operate market production facilities but are required to employ a minimum of 30 percent of their workers from among persons who exhibit one of a list of legally-defined forms of disadvantage. In other countries as well the cooperative form is also used for such enterprises while elsewhere they organize as nonprofit organizations.

There was general agreement that at least some cooperative, mutuals, and social enterprises belong within a concept of a third, or what we can term a “third/social economy”, or “TSE” sector. But the fundamental problem facing the inclusion of these entities is the question of how to differentiate the units that should be properly included from those that ought to be excluded due to the fact that they are in fact fundamentally functioning like for-profit businesses and therefore legitimately considered part of the corporate sector. This required us to translate the concept of “public purpose” into operational terms that could perform this differentiation function and thus yield a consensus operational definition of the third sector/social economy sector amalgam.

More than institutions: The individual component. Finally, given the prominence of the concept of “civil society” — with its emphasis on citizen action, social movements, and the so-called “public sphere” as embodiments of the third sector, especially in Central and Eastern Europe — as well as the emphasis on voluntarism as an important component of the third sector concept in the Nordic countries, the UK, and Italy, it also became clear that confining the concept of the third sector to any particular set of institutions would not suffice. Rather, it was important to include individual activities of citizens within our conceptualization of the third sector. But clearly not all citizen actions could be included. Here, again, distinctions were needed to differentiate activities citizens engage in for their own enjoyment or as part of their family life from those carried out on behalf of others.

The task here was greatly simplified, however, by the existence of the International Labour Organization *Manual on the Measurement of Volunteer Work*, which offered an operational definition of volunteer work that included many of the activities that could easily be interpreted as manifestations of civil society, including participation in demonstrations, other forms of political action, as well as other activities undertaken without pay for the benefit of one’s community or other persons beyond one’s household or family.

Conclusion: Portraying the third sector conceptually. Four more-or-less distinct clusters of entities or activities thus emerged from our bottom-up review process as candidates for inclusion within our consensus conceptualization of the third sector in whole or in part: 1) nonprofit organizations; 2) mutuals and cooperatives; 3) social enterprises; and 4) human actions such as volunteering and participation in demonstrations and social movements that are undertaken without pay.¹²

However, not all of the entities in each of these clusters seem appropriate to include within a concept of the third sector. This is so because many of them significantly overlap with other institutional sectors, i.e. government, for-profit businesses, and household activities — from which the third sector must be distinguished in order to stay true to our basic philosophical conception of a set of institutions or activities that are *private*, primarily *public serving* in purpose, and engaging people *without compulsion*. This bottom-up review thus made it clear that formulating a consensus definition of the third sector required finding a way to differentiate those elements of these institutional and individual components that are “in-scope” from those that are “out-of-scope” by virtue of being much closer to for-profit businesses, government agencies, or household activities.

Figure 1 below provides a pictorial representation of the conceptualization task that the project thus faced. The circular line marks the hypothesized boundary of what we can term the third sector/social economy, or TSE, sector, and differentiates the institutional and individual action components that are in-scope of this sector from those that are out-of-scope. Several features of our conceptualization task stand out starkly in this figure.

First, the triangle in the middle represents the nonprofit institution set of entities that forms the core of the TSE sector. There are several reasons for this. First, except for a relative handful of NPIs created by governments and fundamentally controlled by them, almost the entire class of NPIs is within scope of this TSE sector. Second, the NPIs have been well-defined as a class for the purpose of statistical information-assembly and reporting. This was due in part to the fact that it was relatively easy to identify operational features of NPIs that embody our philosophical notions of the essence of the third sector and that could consequently be used to differentiate NPIs relatively clearly from units that are part of the other social and economic sectors. The total prohibition on the distribution of profits to stakeholders was perhaps the most useful of these, providing a way to capture the notion of “public purpose” without having to enumerate a long laundry-list of

¹² It should be noted that the individual activity undertaken to or through TSE sector institutions is recorded as work associated with these institutions whereas the direct individual activity that meets the project’s definition is associated with the household sector.

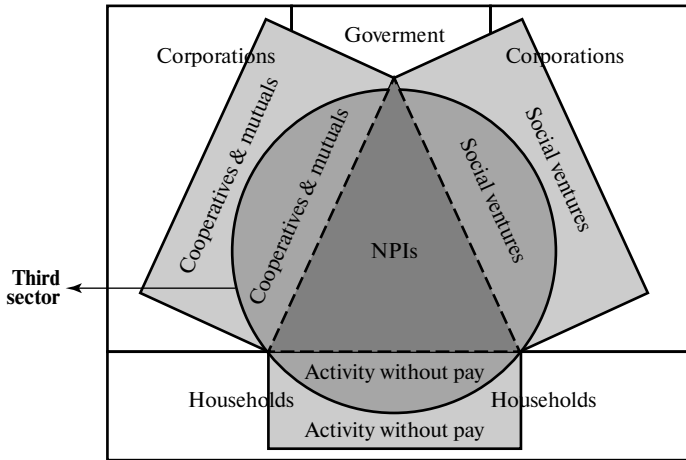


Fig. 1. Conceptualizing the third sector: a first cut

such possible activities. As a consequence, the definition of NPIs could serve as the starting point for building the “consensus definition” of the third sector/social economy.

Also notable in Fig. 1 are the dotted lines separating NPIs from cooperatives, mutuals, social enterprises, and activity without pay. These are intended to reflect the fact that some cooperatives, mutuals, and social enterprises are also NPIs, and that some volunteer work takes place within NPIs.

Thirdly, the conceptual map also makes clear that the TSE sector is quite broad, potentially embracing cooperatives, mutuals, social enterprises, and volunteer work in addition to the multitude of types of NPIs. It does so, however, in modular fashion, separately identifying the different types of entities rather than merging them into one undifferentiated mass, thereby making it possible to for particular stakeholders to gain insight into their particular type of organizations and making clear the some of the bases for variation in the size and structure of the TSE sector in different regions.

Finally, and perhaps most importantly, the figure graphically illustrates the significant conceptual and definitional work that still remains, since not all cooperatives, mutuals, social enterprises, or individual activity can be considered in-scope of the TSE sector. This is so, as noted earlier, because they do not embody the philosophical notions that underlie the common understanding of what truly constitutes the TSE sector. The task that remained, therefore, was to identify a set of operational features that can be used as proxies to translate these philosophical notions into observable, operational form. It is to our approach to completing this task that we therefore now turn.

5. Toward a consensus operational conception of the third sector/social economy (TSE) sector

To carry out this task, we began with the existing consensus definitions of the NPI sector and volunteer work, respectively, and searched for ways to refine them to incorporate portions of these other potentially in-scope institutional and individual-action components while still adhering to the criteria of breadth, comparability, operationalizability, and institutionalizability we had set for ourselves at the outset. The resulting process was iterative, which means that it consisted of a series of rounds in which partners were asked to provide their input on a set of proposed operational characteristics, on the basis of which the defining features were modified or tweaked and submitted for additional review.

Two sets of hypothesized operational features emerged from this iterative review process: one for institutional units and one for individual human actions. The discussion below outlines these two sets of features separately and indicates how they came to be operationalized, though it should be clear that the portion of the individual activity undertaken through or to in-scope TSE institutions will ultimately be counted as part of the workforce of these institutions. Taken together, the result is a consensus operational definition of the TSE sector that rests on the firm ground of a bottom-up investigative process focusing on actually existing conceptualizations and manifestations of the third sector concept in many different countries of the world.

5.1. Institutional components

Following the strategy outlined above, we started our search for in-scope operational features of the institutional components of the TSE sector from the definition of the NPI sector already worked out and incorporated into the official international guidance system for economic statistics through the United Nations' *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* (2003) and subsequently integrated into the core System of National Accounts through a 2008 revision. This was possible, in part, because NPIs have features that serve as useful embodiments of all three of the crucial philosophical notions central to the third sector concept — *privateness*, *public purpose*, and *uncoerced participation*. The first and third of these were reflected in the definitional requirement that in-scope NPIs be self-governing entities that individuals are free to join or not join voluntarily, and that are private, i.e., institutionally separate from government, and not controlled by government, even though they may receive substantial financial support from government. The second was reflected in the fact that nonprofits are, by definition, prohibited by law or custom from distributing any profits they may earn to their investors, directors, or other stakeholders, and must retain any profits they accumulate

for the same public purpose in the event they cease operation or undergo a transformation into a for-profit entity. Along with the non-compulsory feature, this prohibition on the distribution of profit served as a convenient and workable proxy for the notion of public purpose. The central rationale is that a set of organizations that individuals choose to join, work for, or affiliate with freely and without compulsion and from which they cannot profit except as they receive reasonable compensation for their work in the event they are employed by the organization must be an organization that the individuals view as serving some public purpose.

With this as a starting point, it was an easy jump to realize, based on the input from our bottom-up investigation, that the in-scope other potential institutional components of the TSE sector could be identified by relaxing just one of the key operational features of in-scope NPIs. This is the case because virtually all organizations engaged in the production of public goods or public benefits of any kind face significant limitations on their ability to generate surplus and distribute it to investors or owners. Many such organizations provide their goods or services at reduced cost or free of charge. Others engage individuals with disabilities or other barriers to employment, which can affect their productivity and increase costs. Still other organizations cross-subsidize certain members or participants based on their need rather than their ability to pay for goods or services. All such practices significantly limit the ability of these organizations to generate and distribute profits. Relaxing the non-profit distribution constraint to include organizations that can distribute some surpluses generated by their activities, but by law or custom are “significantly limited” on the extent of this distribution, can thus provide the operational basis for differentiation between in-scope and out-of-scope cooperatives, mutuals, and social enterprises that we are seeking and that provides a suitable proxy for the concept of public purpose that is central to our philosophical concept of the third sector. Still needed, however, was a further clarification of what it means to be “significantly limited” in the distribution of profits. For this, it was necessary to examine existing practice in a wide range of countries, from which a number of more specific and concrete specifications were derived.

Out of this set of considerations emerged a consensus definition of the institutional components of the third sector that focuses on five defining features, each of which is translated into operational terms. An institutional unit — whether a non-profit organization, an association, a cooperative, a mutual, a social enterprise, or any other type of institutional entity in a country — must meet all five of these features to be considered “in-scope” of the third, or TSE, sector.

In particular, to be considered part of the TSE sector, entities must be:

- *organizations*, whether formal or informal;
- *private*;
- *self-governed*;

- *non-compulsory*; and
- *totally or significantly limited from distributing any surplus they earn to investors, members, or other stakeholders.*

More specifically, each of these features was translated into operational terms as follows.

The organization feature. To be considered an *organization*, a unit need not be legally registered. What is important is that it involves groups of people who interact according to some understood procedures and pursue one or more common purposes for a meaningfully extended period (e.g., longer than several months). Groupings that lack even these minimum features of permanence and understood operating procedures (e.g., ad hoc social movements or protest actions) can still be considered parts of the third sector under the individual action component of the TSE sector.

The private feature. To be considered *private*, an entity must be institutionally separate from government and not controlled by government. This means that the organization is not a government unit, does not exercise governmental authority in its own right, and is able to dissolve itself and cease operations on its own authority.

Borderline cases include organizations created by political processes but that operate quasi-independently of the agencies that established them (so-called GONGOS) as well as organizations that implement government-created responsibilities to oversee certain areas of economic or professional activity, such as regulating who can practice a profession, arbitrating labor-management relations, etc. Such organizations may operate in close relationship with government authorities such that it may be difficult to decide whether they are institutional parts of government. The ultimate test is whether the leadership of such entities can dissolve the units on their own authority. If not, the entities are out of scope of the third sector as here defined.

The self-governing feature. To be considered *self-governing*, an entity must be able to control its own activities and not be under the effective control of any other entity, private or governmental. To be sure, no organization is wholly independent. To be considered self-governing, however, the organization must control its general policy and operations to a significant extent, have its own internal governance procedures, and enjoy a meaningful degree of autonomy. Key indicators of these capacities include any of the following, but no one of them can be determinative:

- the capacity to own assets, incur liabilities, or engage in transactions in its own right;
- control over the selection of all or most of the organization's governing officials;
- a meaningful degree of financial autonomy, including the ability to refuse funding from an external source; and
- the ability to determine the basic mission and purpose of the organization.

The non-compulsory feature. To be considered *non-compulsory*, participation with the organization must be *free of compulsion* or coercion, that is, it must involve a meaningful degree of choice. Organizations in which participation is dictated by birth (e.g. tribes, families, castes), legally mandated, or otherwise coerced, are excluded. Organizations in which membership is required in order to practice a trade or profession, or operate a business, can be in-scope so long as the choice of profession or business is itself a matter of choice.

This feature, combined with the limited profit-distribution requirement outlined below serves as a proxy for a public-interest purpose, since organizations in which individuals freely choose to participate but from which they can expect to secure only limited profit or none at all must be organizations that serve some public purpose in the minds of those who are involved with them.

The totally or significantly limited profit-distribution feature. To be considered *totally or significantly limited from distributing any surplus, or profit*, an organization must be subject to some formal or legally binding constraint that completely prohibits, or places some significant limitation on the portion of any profit it may generate that it can distribute to directors, shareholders, members, or other individuals. This means that the organization can compensate its employees for work performed, but is subject to either a total prohibition, or significant limitation, on any distribution of its profits.

This feature embraces the full non-distribution of profit feature used to define “nonprofit institutions” but broadens it to embrace organizations that permit some distribution of profit (e.g., cooperatives, mutuals, and social enterprises), but still restricts it only to those entities that are required by law or custom to place some significant limit on such distribution.

As reflected in Fig. 2, based on our investigations into existing laws and practices, such limitations may either be *direct*, involving a direct limit on the share of profit distributed; or *indirect*, involving some constraint on the organization’s operations that effectively constitutes such a limit.

Total non-distribution of profit involves a legal prohibition on an organization’s directors, shareholders, members, workers, or other stakeholders from receiving any portion of the surplus generated by the organization’s activities. This characteristic is identical to that stipulated by the definition of NPIs and should be considered first to determine if any particular unit is in scope.

Even if this requirement is not met, a class of organizations can still be considered in-scope of our expanded TSE sector if there is a legal or other authoritative significant limit on the extent of its profit distribution. As noted in Fig. 2 to meet the “significantly limited profit distribution” feature of our definition of the TSE sector, organizations would have to fulfil four of the following five conditions, the first three of which are mandatory and the final one a choice between two options.

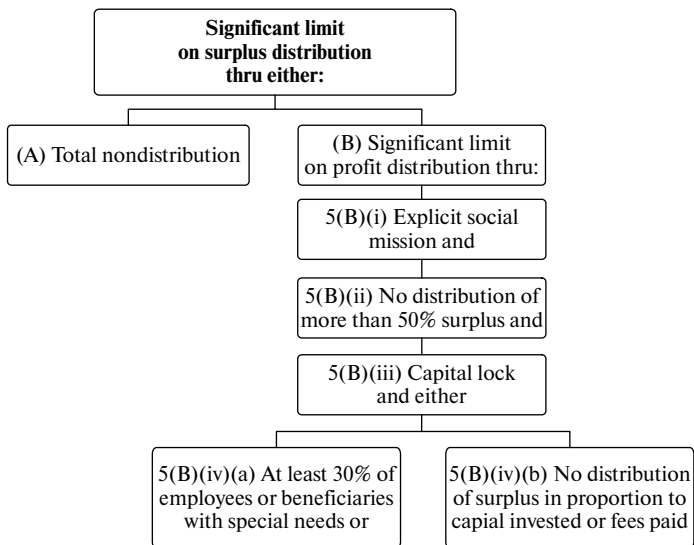


Fig. 2. Operational characteristics defining total or significant limitation on surplus distribution

In particular, the three mandatory conditions are that the organizations:

(i) have a legally binding social mission that may limit the surplus generated by its activities;

(ii) be prohibited from distributing any more than 50 percent of any profit they may earn to any stakeholders or investors; and

(iii) operate under a “capital lock” that requires that all retained profits must be used to support the organization or, in the case of its dissolution or conversion, to support another entity with a similar social purpose.

The final requirement is that the organizations either:

(iv) include at least 30 percent of individuals with specified special needs among their employees and/or beneficiaries; or

(v) be prohibited from distributing any profits they may earn in proportion to capital invested or fees paid.

Each of these requirements is based on actual practice among at least some cooperatives, mutuals, or social enterprises, though each may need further refinement once the range of practice is further analyzed. Thus, for example, the 30 percent cutoff is based on the “social cooperative” law in Italy and the standards of many social enterprise networks in other countries. The prohibition on the distribution of profit on the basis of investment or fees reflects one of the defining features of “social cooperatives” found in a prominent analysis of European cooperatives [Barea, Monzon, 2006].

Summary. Taken together, therefore, this set of operational features meets the criteria we set for an acceptable conceptualization of a third sector that is at once broader than the nonprofit sector, while still being operationalizable and consistent with the consensus philosophical precepts of the third sector concept that emerged from our bottom-up investigation. In the process, these features make it possible to identify a much broader set of in-scope institutional components of the TSE sector and to differentiate them from out-of-scope entities that may share the same legal status as cooperatives, mutuals, or social enterprises in many countries. This conceptualization is thus far closer to standard national accounts statistical guidelines and therefore more likely to be able to be institutionalized in national accounts satellite account procedures than conceptions that embrace all entities defined as cooperatives, mutuals, or social enterprises in the varied national laws and treatments in various countries.

In-scope under this core definition of the TSE sector, as outlined more explicitly in Appendix Table A, are:

(i) Virtually all *NPIs* as defined in the UN *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*. This includes not only NPISH, but also “market NPIs” assigned to the corporations sectors in the System of National Accounts so long as they embody the definitional features of NPIs. The only exceptions are those NPIs that are controlled by government (including official state churches) and units nominally registered as NPIs that de facto distribute profits (e.g., in the form of excessive compensation of directors or key stakeholders). Particular types of organizations — e.g. hospitals, universities, and cultural institutions — may be organized as “third sector” organizations in some countries and as governmental institutions or for-profit institutions in others. Indeed, all three forms of such institutions can exist in particular countries. Borderline cases can include political parties (in some countries they may be controlled by government) and indigenous peoples’ associations (in some countries their membership may be decided by birth or the organizations may exercise governmental authority).

(ii) Some, but not all, *cooperatives and mutuals* would likely be in scope of the third sector under this core definition. Only cooperatives that are organized as non-profits, or social cooperatives that operate under legal requirements stipulating a minimum portion of employees or beneficiaries that exhibit certain “special needs”, would be clearly in scope. Most other types of cooperatives and mutuals are either borderline cases or out-of-scope, depending on whether they operate under meaningful limits on their distribution of profit. As a general rule, cooperatives and mutuals in northern European countries (such as Belgium, Germany, or the Scandinavian countries) tend to lack such clear limitations on their distribution of profits and are therefore likely to be out of scope of the TSE sector. By contrast, southern European countries (Bulgaria, Greece, Hungary, Italy, Malta, Spain, and Portugal) more often

impose conditions on cooperatives and mutuals that have the effect of significantly limiting their distribution of profit. These cooperatives are more likely to be in-scope of the TSE sector so long as they meet the operational criteria for limited profit-distribution identified above. By contrast, all market-oriented cooperatives that operate as profit-distributing businesses and are free to distribute profits are out-of-scope.

(iii) Social enterprises that are registered as NPIs, social or mutual activity cooperatives, community benefit corporations in the UK, or special B-Corps in the US or other countries in which this form exists are likely in-scope of the third sector as identified here. So, too, are enterprises that belong to social enterprise networks that require meaningful retention of profit. Social enterprises registered as regular corporations are either borderline cases or out of scope, as are companies that operate corporate social responsibility programs but otherwise have no significant limitation on their generation or distribution of profits.

Finally, all privately owned for-profit businesses, all government agencies and units controlled by them, and all households are out of the TSE scope.

5.2. Informal and individual components

In addition to organizations, the TSE sector embraces a variety of individual and informal activities. That portion of such activity undertaken to or through organizations is naturally recorded as part of the workforce of the in-scope organizations. Strictly speaking, the additional portion is the portion done directly. In both cases, however, the task here is to differentiate the in-scope individual activities from normal unpaid household activity, such as leisure activities, recreation, performing household chores, or helping members of one's close family.

Fortunately, much of the work of operationalizing this border has already been done and captured in an official International Labour Organization *Manual on the Measurement of Household Work* issued in 2011, and subsequently further ratified at the 19th Conference of Labour Statisticians in 2013, which built the central features of the *Manual's* definition into an ILO regulation. The concept underlying this definition is to portray such in-scope activity as a form of *work*, thus differentiating it from activity one does for one's own or one's family's enjoyment, edification, or quality of life. The resulting official, internationally recommended definition of volunteer work, as noted earlier, thus defines "volunteer work" as "*unpaid, non-compulsory work; that is, time individuals give without pay to activities performed either through an organization or directly for others outside their own household or family*".

We adopt this recommended definition here as suitable for identifying the in-scope features of the individual activity considered in-scope of the TSE sector, with one difference: while all direct volunteering embraced within the ILO definition is

considered in-scope of the TSE sector, the only organization-based volunteer work that is considered in-scope is that which is performed through organizations that are themselves in-scope of the TSE sector. This means that volunteer work performed for government organizations or corporations cannot be attributed to the TSE sector. More generally, individual activities in-scope of the TSE sector as volunteer work under this ILO definition must exhibit the following operational features.

They produce benefits for others and not just, or chiefly, for the person performing it. The test here is whether the activity could be replaced by that of a paid substitute. Thus, for example, time spent playing the piano for one's personal enjoyment would not be considered a TSE sector activity, whereas playing the piano for residents of a nursing home would qualify.

They are not casual or episodic. Rather, the activity must be carried on for a meaningful period of time, typically defined as an hour in a certain "reference period". Helping an elderly person across the street one day would thus not qualify as volunteer work, but serving as the crossing guard at a school would.

They are unpaid. That is, the person performing them is not entitled to any compensation in cash or kind. Although this feature is straightforward and self-explanatory, its application may be problematic in those circumstances where people performing these activities receive something of value that is not formally defined as compensation or wages. This may include token gifts of appreciation, accommodations, reimbursement of expenses, or stipends. Under provisions embodied in a new regulation on the measurement of work issued by the ILO, receipt of pay that is less than one-third of the normal pay for a particular job does not disqualify such an activity from being in-scope of the TSE sector.

The activity is not aimed at benefiting members of one's household or their close family or families (e.g., next of kin — brothers, sisters, parents, grandparents, and respective children).

The activity is non-compulsory, which means it involves a meaningful element of individual choice. To be considered non-compulsory:

- the person performing the activity must have the capacity to choose whether to undertake it. This excludes activities undertaken by minors or the mentally challenged;
- the person performing the activity must be able to cease performing it at any time if they so choose. If not, the activity is not non-compulsory;
- performing the activity is not required by law, governmental decree, or other legal obligation;
- if performing the activity is required to practice a trade, profession, or similar economic activity or to complete educational requirements, then there must be a meaningful element of choice in the selection of that trade, profession, economic activity, or educational program;

- responding to a social norm or religiously inspired sense of personal obligation does not violate this non-compulsory feature.

Summary. The human action in-scope of the TSE sector under this definition is quite broad. It includes all uncompensated work performed either directly for people outside of one's close family or through an in-scope TSE organization to: (i) improve a community; (ii) organize public, cultural, or religious events; (iii) promote public health, safety, or education; (iv) provide emergency relief or preparedness; (v) clean up the environment or rescue animals; (vi) help a person in need with food, assistance, or companionship; (vii) take part in, or organize, a demonstration or advocacy campaign; (viii) uncompensated pro-bono work undertaken in a professional capacity (e.g., legal or emotional counseling, review of scientific papers for publication, arbitration, etc.).

Forms of human action that are out of the scope of the TSE sector include all forms of legally mandated public service, such as volunteer work in lieu of compulsory military service, court-ordered community service, as well as public service requirements to fulfil mandatory educational requirements (e.g., volunteering required to graduate from high school); all forms of uncompensated training activities whose main purpose is the acquisition of occupational skills by the person performing them; and all activities linked to common crime (e.g., criminal gang involvement or acts of street violence).

All forms of employment-related activities and all forms of household activities (socializing, leisure, etc.) are out of scope by definition as is pro bono technical assistance to the members of one's own household in any other way.

6. Conclusion and next steps

This article has offered a consensus conceptualization of a third sector/social economy/civil society sector that is rooted in an intensive review of different conceptions of third sector realities in the various regions of Europe as well as previous similar inquiries in other regions of the world, and one that can meet the standard of being institutionalizable in the major official statistical systems for measuring the size and scope of different sectors and forms of work globally. The conceptualization describes a broad common core of institutions and forms of individual behavior that can reliably be considered to be within scope of a broadened TSE sector within Europe, and that holds promise of identifying a similar in-scope constellation of institutions and individual activities in other parts of the world while differentiating them from institutions and activities that bear stronger resemblance to other types of social institutions, such as for-profit firms, governments, and households. At the same time, the "modularity" of this framework allows the separate identification of five

different components that are of interest to various stakeholders and relevant to particular regions.

The next step in this process, however, is to test this conceptualization more fully and systematically against the laws and customs of different countries, including countries in the Global South as well as the Global North, to see how fully its “red lines” of demarcation between in-scope and out-of-scope entities and behaviors correspond with existing laws and data systems, or can be made to do so. A start has been made on this next step in the course of fashioning the conceptualization, and more in-depth investigation is under way as of this writing in order to assess how fully the data needed to portray the scope, structure, funding, and impact of the TSE sector so defined are available. We invite others to join in this task and help us move toward a conceptualization of this broadened “third sector/social economy” sector that is both universally applicable and technically rigorous. In this way we can secure the benefits of improved visibility, credibility, and validation that better information about this sector can produce while taking care to avoid whatever risks such improved information may entail.

References

Alcock P., Kendall J. Constituting the third sector: Processes of decontestation and contention under the UK Labour governments in England // *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*. 2011. No. 22 (3).

Alcock P., Leat D. Inventing the British voluntary sector by committee: From Wolfenden to Deakin // *Non-profit Studies*. 1997. Vol. 1. No. 2. P. 33–46.

Amin A., Cameron A., Hudson R. *Placing the social economy*. L.: Routledge, 2002.

Barea J., Monzón J.L. *Manual for drawing up the satellite accounts of companies in the social economy: Co-operatives and mutual societies*. Liege: CIRIEC, 2006.

Bornstein D. *How to change the world: Social entrepreneurs and the power of new ideas*. N.Y.: Oxford University Press, 2004.

Borzaga C., Defourny J. (eds). *The emergence of social enterprise*. L.-N.Y.: Routledge, 2001.

Chambers S., Kopstein J. Bad civil society // *Political Theory*. 2001. No. 29 (6). P. 837–865.

Chambers S., Kymlicka W. (eds). *Alternative conceptions of civil society*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

Chandhoke N. The “civil” and the “political” in civil society // *Democratization*. 2001. No. 8 (2). P. 1–24.

Cohen J.L., Arato A. *Civil society and political theory*. Cambridge, MA: MIT Press, 1994.

Costa L.P., Andreaus M. (eds). *Accountability and social accounting for social and non-profit organizations: Advances in social accounting*. Vol. 17. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited, 2014.

Defourny J. From third sector to social enterprise // Borzaga C., Defourny J. (eds). The emergence of social enterprise. L.-N.Y.: Routledge, 2001. P. 1–28.

Defourny J., Develtere P., Fonteneau B. (eds). L'économie sociale au Nord et au Sud. Bruxelles-P.: De Boeck, 1999.

Defourny J., Pestoff V. Toward a European conceptualization of the third sector // Costa L.P., Andreus M. (eds). Accountability and social accounting for social and non-profit organizations: Advances in social accounting. Vol. 17. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited, 2014. P. 1–61.

Deutsch K. The nerves of government: Models of political communication and control. N.Y.: Free Press, 1962.

Edwards M. Civil society. Cambridge: Polity Press, 2009.

Edwards M. The Oxford Handbook of civil society. N.Y.: Oxford University Press, 2011.

Evers A., Laville J.L. (eds). The third sector in Europe. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004.

Fowler A. Civil Society Research funding from a global perspective: A case for re-dressing bias, asymmetry and bifurcation // International Journal of Voluntary and Non-profit Organisations. 2002. No. 13 (3). P. 287–300.

Garton J. The regulation of organised civil society. Oxford: Hart Publishing, 2009.

General Secretariat of the Council of the European Union. The Promotion of the social economy as a key driver of economic and social development in Europe. Par. 8, 18, and 19. Doc No. 15071/15. Brussels, December 2015.

Habermas J. The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society. Cambridge, MA: The MIT Press, 1989.

Heinrich V.F. Studying civil society across the world: Exploring the thorny issues of conceptualization and measurement // Journal of Civil Society. 2005. No. 1 (3). P. 211–228.

Heins V. Das Andere der Zivilgesellschaft. Zur Archäologie eines Begriffs. Bielefeld: Transcript, 2002.

Howell J., Pearce J. Civil society and development: A critical exploration. Denver: Lynne Rienner, 2001.

International Labour Organization. Manual on the Measurement of Volunteer Work. Geneva: International Labour Organization, 2011.

Kendall J., Thomas G. The legal position of the voluntary sector in the UK // Kendall J., Knapp M. (eds). The voluntary sector in the UK. Manchester: Manchester University Press, 1996.

Klein A., Kern K., Geißel B., Berer M. (eds). Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

Lane M.J. Social enterprise: Empowering mission-driven entrepreneurs. Chicago: American Bar Association, 2011.

Mogrovejo R., Mora A., Vanhuynegem P. (eds). El cooperativismo en América Latina. Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible. La Paz: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2012.

Nicholls A. Social entrepreneurship: New models of sustainable social change. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Nickel P.M., Eikenberry A.M. Knowing and governing: The mapping of the non-profit and voluntary sector as statecraft // International Journal of Voluntary and Non-profit Organisations. 2016. No. 27 (1). P. 392–408.

Pollack D. Zivilgesellschaft und Staat in der Demokratie // Klein A., Kern K., Geißel B., Berer M. (eds). Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. S. 23–41.

Salamon L.M. Comparative history and the theory of modernization // World Politics. 1970. No. 23 (1). P. 83–103.

Salamon L.M. Putting the civil society sector on the economic map of the world // Annals of Public and Cooperative Economics. 2010. No. 81 (2). P. 167–210.

Salamon L.M., Anheier H.K. (eds). Defining the non-profit sector: A cross-national analysis. Manchester: Manchester University Press, 1997.

Salamon L.M., Anheier H.K. In search of the non-profit sector: the question of definitions // Salamon L.M., Anheier H.K. (eds). Defining the non-profit sector: A cross-national analysis. Manchester: Manchester University Press, 1997. P. 1–8.

Salamon L.M., Sokolowski W.S. Global civil society: Dimensions of the non-profit sector. Vol. 2. West Hartford, CT: Kumarian Press, 2004.

Seligman A. The idea of civil society. N.Y.: The Free Press, 1992.

Simsa R. Gesellschaftliche Restgröße oder treibende Kraft? Soziologische Perspektiven auf NPOs // Simsa R., Meyer M., Badelt C. (eds). Handbuch der Non-profit-Organisation: Strukturen und Management. Stuttgart: Schäffer & Poeschel, 2013. S. 125–145.

Simsa R., Meyer M., Badelt C. (eds). Handbuch der Non-profit-Organisation: Strukturen und Management. Stuttgart: Schäffer & Poeschel, 2013.

Teasdale S. What's in a name? The construction of social enterprise, TSRC Working Paper 46. Birmingham and Southampton: Third Sector Research Centre, 2010.

Teune S. Rechtsradikale Zivilgesellschaft — contradictio in adiecto? // Forschungsjournal Soziale Bewegungen. 2008. No. 25 (4). P. 17–22.

U.K. Office for the Third Sector. Partnership in Public Services: An Action Plan for Third Sector Involvement. L.: Office for the Third Sector, Cabinet Office, 2006.

United Nations Statistics Division. Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts. N.Y.: United Nations, 2003.

United Nations. System of National Accounts. N.Y.: United Nations, 2008.

Van Til J. Mapping the third sector: Voluntarism in a changing social economy. N.Y.: The Foundation Center, 1988.

Zimmer A., Priller E. Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

Appendix

Table A. Potential in-scope and out-of-scope third sector institutional units

Probable inclusions	Likely exclusions
A. Nonprofit Organizations	
Non-governmental organizations (NGOs)	Government-created or -controlled NPIs (GONGOs)
Registered charities, nonprofit organizations, associations, foundations	International associations of governments or government agencies (e.g. UN, Eurostat)
Civic and social organizations	Autonomous public agencies (e.g. central bank, statistics office)
Private grant-making foundations	Government-controlled endowments or funds; public law foundations
Private nonprofit orchestras, museums, opera companies, theaters	Public cultural institutions (e.g. museums)
Religious congregations and faith based orgs	Official state-controlled churches
Private nonprofit hospitals and clinics	Public health care providers
Private nonprofit social service organizations	Public social assistance agencies
Private nonprofit schools and universities	Public educational institutions
Volunteer promotion organizations	Government-run volunteer programs
Advocacy organizations	
Labor unions	Government-run workers' associations
Professional associations	
Trade or employer associations	Government-operated chambers of commerce
Private nonprofit social and hobby clubs	
Amateur sports and recreation associations	Government-run parks and recreational sites
Community benefit associations	
Membership associations	
Non-profit microcredit organizations	Commercial financial intermediaries
B. Cooperatives and Mutuals	
Nonprofit cooperatives	Public sector cooperatives
Cooperatives operating under significant limitations on distribution of surplus	Commercial cooperatives
Mutuals operating under significant limitations on distribution of surplus	Commercial mutuals
C. Social Enterprises	
Social enterprises registered as NPIs	For-profit companies with Corporate Social Responsibility programs
Social enterprises registered as B-corps or belonging to networks that specify limits on profit distribution and capital locks as conditions of membership	For-profit companies with Corporate Social Responsibility programs

S.B. Spencer,
O.V. Mayorova,
S.V. Suslova,
A.A. Bozhya-Volya,
E.R. Shvartczaid

National Research University
Higher School of Economics

CONDITIONS FOR LOCAL SELF-GOVERNANCE ACROSS RUSSIAN REGIONS

This research combines theories of civil society and local self-governance in describing citizen participation in solving neighborhood problems. Similar to neighborhood associations elsewhere, in Russia “organizations of territorial social self-governance” (TOS) have been formed to facilitate citizen participation in improving their communities. This research presents the first ever study of TOS across all Russian regions, drawing on a range of secondary data, lists of registered groups, and a phone survey of potential collaboration partners conducted in 2015. This paper explores the current state of these groups and their potential for collaboration with other civic organizations, government and business.

Autonomy and participation in civil society

The literature on civil society argues that two essential characteristics of civil society include autonomy and voluntary participation by individuals in third sector organizations. However, these two conditions of autonomy and participation should be considered not as given but as dimensions along which societies may vary. While the theory argues that civil society requires individual autonomy [Gellner, 1994] and a space for individual initiative [Salamon, Anheier, 1997], it is possible to imagine a third sector with less than complete autonomy. Voluntary participation by citizens is also considered an essential element of civil society [Haddad, 2006], but it is possible to imagine third sector organizations which are unable to mobilize citizens and have very low participation rates (the decline in community activity which so concerned Putnam [Putnam, 2000]). It is also possible to imagine work in the third sector that is less than completely voluntary — for example, many schools require “community service” hours.

Considering third sector organizations in situations of high or low autonomy and high or low citizen participation yields a two-by-two matrix, as shown in Table 1. In this table, only quadrant 1 (high autonomy and high voluntary participation) can be said to characterize “civil society”, or “ideal-typical” voluntary asso-

Table 1. Dimensions of autonomy and participation

	High autonomy	Low autonomy
High Participation	Quadrant 1 Theories of “civil society” Ideal-typical “NGOs”	Quadrant 2 GONGO state-directed volunteering (“subbotniki”)
Low Participation	Quadrant 3 Self-help groups Elite philanthropy	Quadrant 4 Free-riders Welfare state

ciations or NGOs. Conditions of high autonomy but low citizen participation, Quadrant 3, would characterize self-help groups (independent from the state, but not attracting outside participants) and elite philanthropy (likewise independent but mobilizing people rather than money). Quadrant 4, describing low autonomy from political control and low citizen participation, represent a type of welfare state, where social benefit is directed and implemented by the state, and masses of individual free riders. Quadrant 2, of high participation and low autonomy, is perhaps the most puzzling from the point of view of civil society, but includes any mandated “community service”, state-directed volunteering, or government-organized NGOs (GONGO) [Cumming, 2010].

While original theories of civil society and the third sector described an independent sphere of activity, recent research has illustrated that NGOs can become “hybrid” organizations in the welfare state mix [Evers, 1995]. Furthermore, some NGOs follow the institutional logics of more than one sector simultaneously [Hasenfeld, Gidron, 2005]. Most research on hybrid organizations in the US describes NGOs which are hybrids through adopting some commercial logic or practices [Yearley, 2005]. However, the situation of an NGO-government hybrid is also possible. Organizations high in autonomy and participation would represent “civil society NGOs”, while organizations with greater control by government would represent a government-NGO hybrid, such as GONGO.

The dimensions of autonomy and participation can be useful in studying former socialist countries, in which civil society as an autonomous sphere has (re)emerged from state control only in the last quarter century. As the largest postsocialist state, Russia has been the object of numerous studies of the condition of civil society [Crotty, Hall, Ljubownikow, 2014; Hemment, 2012; Jakobson, Sanovich, 2010; Javeline, Lindemann-Komarova, 2010; Ljubownikow, Crotty, Rodgers, 2013]. In general, research in the early 1990s expected that civil society would develop along a western model, while research a decade later recognized that civil society was developing differently in Russia than had been expected. Recent research is cautiously optimistic, recognizing that some civil society in Russia operates autonomously and is characterized by citizen participation, despite severe challenges and limitations. This article examines “territorial-social self-government” organizations (territorial

organization of public self-government, TOS) as part of the third sector, similar to other civic organizations (public organizations) [Spencer, 2011].

Forms of local self-governance are designed in theory to allow citizens a formal mechanism to solve local problems. These enumerated forms of participation are in line with the European Charter of Local Self-Government, established in 1985 and ratified by Russia in 1998. Practices of local self-governance have been implemented, and attracted research attention, in locations across Europe, including England [Lowndes, Wilson, 2001; Sullivan et al., 2004], Greece [Chondroleou et al., 2005], Norway [Jacobsen, 2013], and Spain [Jiménez, Villoria, Quesada, 2012], for example. By far the most literature using the phrase “local self-governance”, however, has been written on former socialist countries, such as Slovenia [Rozen, 2013], Hungary [Schafft, Brown, 2000], Poland [Wąsil, 2013], Romania [Georgescu, 2013], Bulgaria, Slovakia, and in particular self-government in the Russian Federation [Kernanov, 2012; Nagornykh, 1997; Velikaia, Shishkin, 2004].

What economic and demographic factors are associated with variation in the presence and activity level of TOS across regions of the Russian Federation? What factors are associated with variation by region of the cooperation of TOS with other groups across regions? This paper examines some factors which may correlate with the growth of local territorial self-governance organizations (TOS) in regions across Russia and examines with potential for cooperation between TOS and business, government and other civic organizations. Factors in this study include macro-level political, economic and social conditions of the regions, and within regions, focus on the conditions for cooperation including organizational development of TOS and the willingness of other organizations to cooperate with TOS.

Methods and data

Data for this paper come from a project in collaboration with the League of TOS of Perm Krai, involving phone and email surveys, content analysis, and analysis of secondary data. Email and telephone surveys of representatives of various civic organizations, businesses and local municipal offices across the Russian Federation are combined with secondary data from official Russian statistical sources (ROSSTAT) and official registration lists. The phone survey, conducted in November and December 2015, covered 46 regions chosen to be demographically and regionally representative of Russia as a whole. Respondents to the telephone survey were chosen through a multistage proportional sampling technique; organizations in municipalities of various sizes in each region were selected, not only from the dominant city in each region. Organizations were chosen from official lists of commercial, governmental and nongovernmental organizations in the selected cities and towns. Survey

data are supplemented by secondary data analysis of national level statistics on economic development and demographics from Rosstat and other sources. This section presents first the research conducted on the level of development of TOS across Russia, and then results of the telephone and email surveys.

Factors associated with development of TOS: number of TOS

TOS formally are considered nongovernmental organizations in Russia. Therefore we assume that they will grow in number as the third sector grows. In other words, we expect that there will be a positive correlation between the number of total NGOs registered on the Department of Justice list and the number of TOS registered on the same list for the same region.

Average individual incomes can be considered as an indicator of the economic development of the region as a whole. We expect that regions with higher economic development will have a more well-developed civil society sector [Matsunaga, Yamachi, Okuyama, 2010]. Therefore, we expect that this measure will be positively correlated with the number of registered NGOs and the number of registered TOS in each region.

Another indicator of economic development is GRP (gross regional product) per capita. This may indicate the capability of a region to support a third sector, and also have demand for its services. On the one hand, higher incomes increase the demand for household services in general, and may also increase the demand for improving common areas (sidewalks, parks, and other spaces between buildings). On the other hand, residents with comfortable incomes have more resources of time and money for organizing and supporting nongovernmental organizations. Therefore, we expect that these two measures of economic development per capita will show a positive association with the number of TOS and the number of NGOs in general.

The percent of urban population and overall population density can shape the density of ties between citizens and between groups. Geographical propinquity aids commercial innovation [Owen-Smith, Powell, 2004] and may also aid the growth of civil society; other research suggests that nonprofits move to areas of growing population and rising incomes [Potter, Crawford, 2008]. Furthermore, in Russia living in a city provides easier access to infrastructure and also to various commercial, government, and nonprofit services compared to rural areas. Therefore we expect that the urbanization and overall density of a region will be positively associated with the number of registered TOS and registered NGOs.

Because TOS are directly involved with the conditions of local neighborhoods and communal property between residential buildings, the perceived need for and

interest in TOS organizations will be associated with the type of housing in a particular neighborhood, city or region. Two proxy measures for residential infrastructure available through ROSSTAT are the average square meters of residential property per person (a measure of housing overcrowding) and the square meters of new residential properties brought into operation in the past twelve months (a measure of the rate of construction of new houses or apartment buildings). The increase of residential properties will increase the demand for communal services, playgrounds, sidewalks, and common areas between these new buildings. Since these questions are often addressed by TOS, we expect that the measure of new building will be positively associated with the rise of TOS in the region.

How many TOS and why the variation?

While outlined in and permitted by Russian federal law, implementation of TOS organizations varies across regions. The number of registered TOS organizations per capita varies dramatically by region, and the estimated number of unregistered TOS also varies dramatically by region. This variation is not related to the relative size of the third sector (as measured by the number of registered NGOs in the region).

After establishing the variation of numbers of registered or unregistered TOS for all regions in Russia (of which the above tables are only excerpts), and after establishing that the number of TOS is not proportional to the population, we tested the number of TOS in a region against the economic and demographic factors mentioned above. These included personal income, gross regional product per capita, the level of unemployment, percent urbanized population, population density, the square meters of residential building per person entered into use during the previous year and the total number of square meters of residential building per person in the region. Results of correlations between these economic and demographic factors and the number of registered TOS show no association.

This lack of statistically significant correlation between data from ROSSTAT and the numbers of registered TOS has several possible explanations, all of which require further nation-wide research to test. First, it is possible that regions should be considered as types, sorted into groups by their level of economic development. It is possible that within the subgroup of wealthier regions there might be an association which we do not see in the entire set of regions. Second, the analysis should include measures of regional political development, for example, the level of political dispersement in the region [Remington, 2011]. Third, the lack of correlation may be due to the fact that because of the differences in levels of economic development between urban and rural areas, the correct level of analysis might not be region but at the municipal or town level, which requires different data.

Fourth, as illustrated in Tables 2 and 3, only a small percent of TOS are registered as civic organizations. Almost 90% of the TOS we counted function without national registration, and simply filed papers with their local town or city adminis-

Table 2. Top 10 regions of NGOs, Registered TOS and Unregistered TOS

Top 10 regions for NGOs		Top 10 regions of registered TOS		Top 10 regions of unregistered TOS	
Moscow	45051	Volgograd oblast	1291	Kemerovo oblast	7511
Moscow oblast	25926	Samara oblast	126	Krasnodar region	4181
Saint Petersburg	14858	Perm region	103	Tver oblast	2991
Sverdlovsk oblast	13488	Komi Republic	88	Ryazan oblast	2169
Krasnodar region	12587	Krasnodar region	72	Mari El Republic	1548
Rostov oblast	9665	Omsk oblast	70	Buryatia Republic	886
Novosibirsk oblast	9289	Ulyanovsk oblast	57	Oryol oblast	886
Tatarstan Republic	8863	Tyumen oblast (including Khanty-Mansi autonomous region and Yamalo-Nenets autonomous region)	52	Yaroslavl oblast	799
Bashkortostan Republic	8368	Tula oblast	50	Volgograd oblast	797
Nizhny Novgorod oblast	8228	Altai Republic	49	Arkhangelsk oblast	742

Source columns 2 and 4: Unified register of Juridical Subjects as of January 1, 2016.

Table 3. Top 10 regions for NGOs and TOS per capita, per 10 000 persons

Top 10 Regions of NGOs		Top 10 Regions of Registered TOS		Top 10 Regions of Unregistered TOS	
Kamchatka region	54,1	Volgograd oblast	5,05	Kemerovo oblast	27,6
Kurgan oblast	53,6	Komi Republic	1,02	Tver oblast	22,7
Karelia Republic	52,6	Mordovia Republic	0,48	Mari El Republic	22,5
Sakha Republic (Yakutia)	48,0	Ulyanovsk oblast	0,45	Ryazan oblast	19,1
Sevastopol	46,7	Adygeya Republic	0,42	Oryol oblast	11,6
Vologda oblast	45,0	Buryatia Republic	0,42	Buryatia Republic	9,1
Magadan oblast	41,6	Samara oblast	0,39	Krasnodar region	7,7
Altai Republic	40,3	Perm region	0,39	Yaroslavl oblast	6,3
Primorski region	39,5	Jewish Autonomous region	0,36	Arkhangelsk oblast	6,3
Khabarovsk region	39,4	Omsk oblast	0,35	Belgorod oblast	4,0

Source columns 2 and 4: Unified register of Juridical Subjects as of January 1, 2016.

tration. In principle this number ought to be countable, but not all cities or regions report the number of unregistered TOS in their regions on websites or easily accessible reports. Our estimate of unregistered TOS come from information from regional administration websites, municipal administration websites, and internet searches for news about TOS in various cities. It may be that economic or demographic variables would have a greater association if the other 90% of the TOS could be reliably included in the analysis. Further nation-wide research must be conducted at the municipal level to adequately count the total number of TOS in Russia.

Ambiguity of the field

During the content analysis of TOS websites and the research process in general, it has become clear that the field of TOS organizations as a whole are situated between between civil society NGOs and organs of local self-government. Typically of the TOS organizations we examined, an individual organization is only one thing: either a TOS was formed from below or from above; either the specific TOS operates autonomously, or only at the discretion of local government; either a TOS encourages voluntary citizen participation or citizens contribute to TOS nonvoluntarily, such as fulfilling a service obligation (from school or government). It is important to note that this ambiguity in the field is not dependent on funding, since many TOS operate independently in the third sector similar to civil society NGOs but still depend for their budgets on grants or subsidies from the government. In this ambiguous situation, some TOS in Russia today can be recognized as fully “authentic” grass-roots NGOs, while some TOS in Russia would be considered GONGO (Table 4).

At the present moment, this hybridity is also enshrined in Russian law. On the one hand, federal law considers TOS as NGOs and requires them to register in the category of civic organization. On the other hand, TOS organizations are permitted to be organized under FZ 131, 2003 “On the general principles of local self-governance”, as one of many forms of citizen participation in government.

Because the hybridity appears at the national level it is no surprise that regions across Russia vary in the extent and direction of development of TOS organizations. Some regions consider TOS as civic organizations (and allow them to be organized by citizen initiative) while others consider TOS as the smallest form of government (and direct their founding from above). Some regions have passed local laws supporting TOS, while others have no local laws on the subject. To date a connection between the existence of local laws and the number of registered or unregistered TOS has not yet been established.

Table 4. Hybridity of the TOS form in Russia

	Local government	TOS		Typical NGO
Founding	State initiative “top down”	Some “top down”	Some “bottom up”	Citizen initiative “bottom up” grass-roots
Main source of revenues	Federal budget	Government budget, citizen donations, business sponsors, government grants		Citizen donations, business sponsors, government grants
Citizen Participation	If yes, under the direction of government (Quadrant 2) If no (Quadrant 4)	Some engage citizen participation (Quadrant 1), others have less engagement (Quadrant 3)		Some engage citizen participation (Quadrant 1), others do not (Quadrant 3)
Focus of operation	Territorial	Territorial		Issue-based or interest based
Source of autonomy	At the discretion of government	SOME — at discretion of local government	Some — third sector	Civil society, third sector
Source of Legitimacy	Federal, regional, government	For some, local government	For some, third sector	Civil society, third sector

Conclusion

The regional variation in numbers of TOS combined with the lack of correlation between economic variables and the numbers of TOS may be due to the fact that there are after all two “types” of TOS — civil society TOS (founded and operated by citizen initiative) and government TOS (founded or operated by requests from elected officials or government offices). That is, a region characterized by civil society TOS may correlate with different variables than a region characterized by government TOS, or regions may contain a mix both types of TOS. Future research should examine economic types of regions and types of TOS, but research across all Russian regions is required to fully understand the evolution of the field for territorial self-governance in Russia.

References

Chondroleou G., Elcock H., Liddle J., Oikonomopoulos I. A comparison of local management of regeneration in England and Greece // *International Journal of Public Sector Management*. 2005. No. 18 (2). P. 114–127.

Crotty J., Hall S.M., Ljubownikow S. Post-Soviet civil society development in the Russian Federation: The impact of the NGO law // *Europe-Asia Studies*. 2014. No. 66 (8). P. 1253–1269.

Cumming L. GONGOs // International Encyclopedia of Civil Society / ed. by H.K. Anheier, S. Toepler, R. List. Springer, 2010. P. 779–783.

Evers A. Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area // International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 1995. No. 6 (2). P. 159–182.

Gellner E. Conditions of liberty: Civil society and its rivals. L.: Hamish Hamilton, 1994.

Georgescu C.M. Patterns of local self-government and governance: A comparative analysis regarding the democratic organization of thirteen central and Eastern European Administrations (I) // Revista de Stiinte Politice. 2013. No. 39. P. 49–58.

Haddad M.A. Civic responsibility and patterns of voluntary participation around the world // Comparative Political Studies. 2006. No. 39 (10). P. 1220–1242.

Hasenfeld Y., Gidron B. Understanding multi-purpose hybrid voluntary organizations: The contributions of theories on civil society, social movements and non-profit organizations // Journal of Civil Society. 2005. No. 1 (2). P. 97–112.

Hemment J. Nashi, youth voluntarism, and Potemkin NGOs: Making sense of civil society in post-Soviet Russia // Slavic Review. 2012. No. 71 (2). P. 234–260.

Jacobsen D.I. Network context, trust and success. Evidence from regional governance networks in Norway // Journal of Local Self-Government. 2013. No. 11 (4). P. 851–869.

Jakobson L.E.V., Sanovich S. The changing models of the Russian third sector: Import substitution phase // Journal of Civil Society. 2010. No. 6 (3). P. 279–300.

Javeline D., Lindemann-Komarova S. A balanced assessment of Russian civil society // Journal of International Affairs. 2010. No. 63 (2). P. 171–88.

Jiménez F., Villoria M., Quesada M.G. Badly designed institutions, informal rules and perverse incentives: Local government corruption in Spain // Journal of Local Self-Government. 2012. No. 10 (4). P. 363–381.

Kersanov O.V. Territorial selector in civil society and administrative system (Территориальное самоуправление в гражданском обществе и административной системе) (in Russian) // Sociology of the City. 2012. No. 1. P. 30–39.

Ljubownikow S., Crotty J., Rodgers P.W. The state and civil society in post-Soviet Russia: The development of a Russian-style civil society // Progress in Development Studies. 2013. No. 13 (2). P. 153–166.

Lowndes V., Wilson D. Social capital and local governance: Exploring the institutional design variable // Political Studies. 2001. No. 49 (4). P. 629–647.

Matsunaga Y., Yamauchi N., Okuyama N. What determines the size of the nonprofit sector?: A cross-country analysis of the government failure theory // International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 2010. No. 21 (2). P. 180–201.

Nagornyykh I. Government to repay local self-government for supporting reforms // Current Digest of the Post-Soviet Press. 1997. No. 49 (21). P. 19.

Owen-Smith J., Powell W.W. Knowledge networks as channels and conduits: The effects of spillovers in the Boston Biotechnology Community // Organization Science. 2004. No. 15 (1). P. 5–21.

Potter J.D., Crawford S.E.S. Organizational ecology and the movement of nonprofit organizations // State and Local Government Review. 2008. No. 40 (2). P. 92–100.

Putnam R.D. Bowling alone: The collapse and revival of american community. N.Y.: Simon and Schuster, 2000.

- Remington T.F.* The politics of inequality in Russia. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Rozen T.* Administrative capacity of local governments: Political dimensions // Journal of Local Self-Government. 2013. No. 11 (3). P. 387–407.
- Salamon L.M., Anheier H.K.* The civil society sector // Society. 1997. No. 34 (2). P. 60–65.
- Schafft K.A., Brown D.L.* Social capital and grassroots development: The case of Roma self-governance in Hungary // Social Problems. 2000. No. 47 (2). P. 201–219.
- Spencer S.B.* Culture as structure in emerging civic organizations in Russia // Non-profit and Voluntary Studies Quarterly. 2011. No. 40 (6). P. 1073–1091.
- Sullivan H., Knops A., Barnes M., Newman J.* Central-local relations in an era of multi-level governance: The case of public participation policy in England, 1997–2001 // Local Government Studies. 2004. No. 30 (2). P. 245–265.
- Velikaia N., Shishkin V.* Local self-government // Russian Politics and Law. 2004. No. 42 (6). P. 6.
- Wasil J.* Lobbying at the level of local self-government: Case study of rural municipalities in Poland // Socialiniai Tyrimai. 2013. No. 3. P. 17–27.
- Yearley S.* Public participation in sustainability science: A Handbook // Journal of Risk Research. 2005. No. 8 (2). P. 177–178.

XVII Апрельская международная научная конференция по проблемам С30 развития экономики и общества [Текст] : в 4 кн. / отв. ред. Е. Г. Ясин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. — 100 экз. — ISBN 978-5-7598-1568-6 (в обл.).

Кн. 2. — 393, [1] с. — ISBN 978-5-7598-1570-9 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-1634-8 (e-book).

Сборник составлен по итогам XVII Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, организованной Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» при участии Всемирного банка и проходившей 19–22 апреля 2016 г. в Москве.

Рассматриваются следующие темы: экономическая история, методология экономической науки, мировая экономика, торговая политика, фирмы и рынки, политические процессы, местное самоуправление и гражданская самоорганизация и др.

Для экономистов, финансистов, менеджеров, политологов, социологов, а также студентов, аспирантов и преподавателей вузов. Книга может быть полезна всем, кто интересуется проблемами и перспективами реформирования российской экономики.

УДК 330.101.5(063)

ББК 65.012

Научное издание

**XVII Апрельская международная научная конференция
по проблемам развития экономики и общества**

В четырех книгах

Книга 2

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор *Т.Г. Паркани*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Компьютерная верстка и графика: *А.И. Паркани*

Корректор *Т.Г. Паркани*

Подписано в печать 22.03.2017.

Формат 60×88 1/16. Гарнитура Newton.

Усл. печ. л. 23,9. Уч.-изд. л. 27,9. Тираж 100 экз. Изд. № 2102

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: (495) 772-95-90, доб. 15285