



NATIONAL RESEARCH
UNIVERSITY

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Департамент прикладной политологии и международных отношений,

Аспирантская школа по политическим наукам

ВЛИЯНИЕ КОНСЕРВАТИВНЫХ НКО НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ИНВАЛИДОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Бугровский Александр Игоревич

IX международная онлайн конференция исследователей гражданского общества
«Трансформация третьего сектора в цифровую эпоху»

21-22 октября 2020 г.



АКТУАЛЬНОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

- Одним из неосвещенных вопросов российского третьего сектора является деятельность некоммерческих организаций в качестве заинтересованных групп в контексте институциональных реформ социальной политики России.
- Россия реализует стратегию реформирования модели социальной политики, сопровождающуюся сопротивлением консервативных институциональных практик - сохранением инерционности советского прошлого.
- Исследователи рассматривают общественные организации созданные в СССР в роли «приводных ремней власти» находящиеся под контролем государства, данные организации могут представлять группы интересов, влияющие на сохранение консервативных практик социальной сфере.
- Отсутствует понимание каким образом деятельность консервативных организаций третьего сектора влияет на сохранение институциональной инерции в социальной защите инвалидов.



ПРОБЛЕМА, ОБЪЕКТ, ПРЕДМЕТ, ЦЕЛЬ ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ

RQ: каким образом общероссийские общественные организации инвалидов влияют на сохранение институциональной инерции в сфере социальной защиты инвалидов в России?

Объект исследования: взаимодействие государства и общероссийских общественных организаций инвалидов по вопросам социальной защиты лиц с инвалидностью.

Предмет исследования: деятельность общероссийских общественных организаций инвалидов (ВОИ, ВОС, ВОГ – далее).

Цель исследования: анализ деятельности ВОИ, ВОС, ВОГ, способствующей сохранению институциональной инерции в сфере социальной защиты людей с инвалидностью в России.



ВЫБОР ОБЩЕРОССИЙСКИХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ИНВАЛИДОВ

ВОИ, ВОС, ВОГ выбраны для анализа ввиду того, что:

- работают в условиях низкой осведомленности общественности об уставной деятельности организаций
- функционируют во всех регионах страны
- обладают тесными связями между лидерами общественных объединений и государственными чиновниками.
- используют формы внеконкурсного государственного субсидирования
- обеспечивают около 95% своей деятельности за счет государственных средств и представляют это как успешную негосударственную практику.





ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ РАМКА ИССЛЕДОВАНИЯ

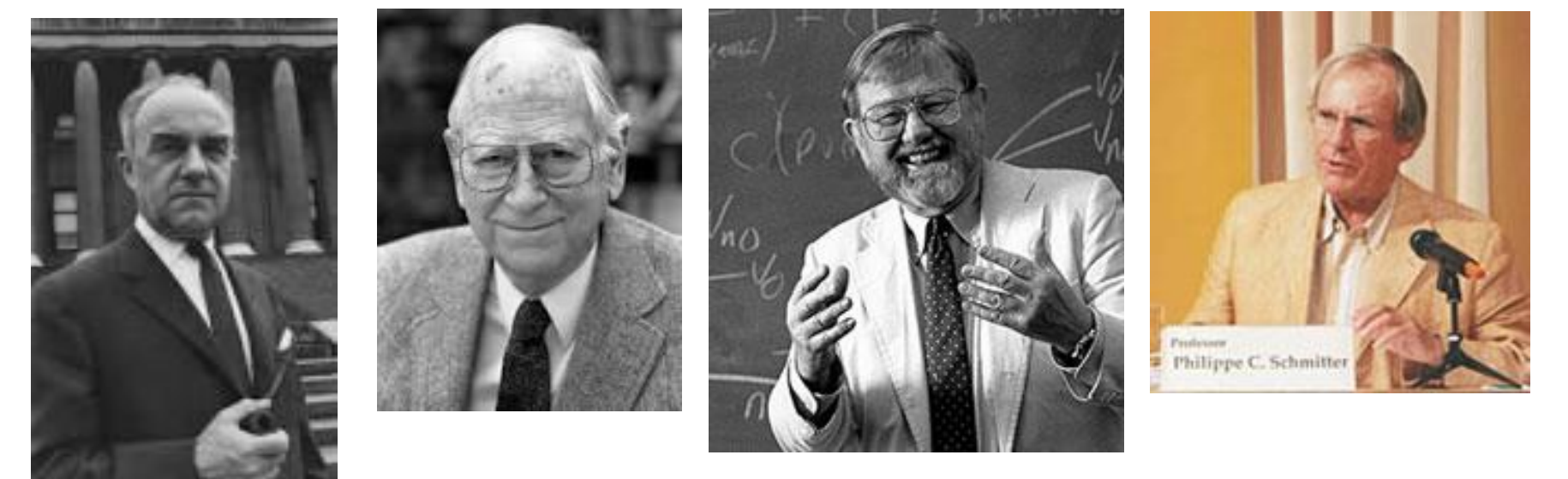
- **Исторический институционализм**
(D.North, P. Hall, P. Selznick, S. Steinmo, T. Skocpol, J. Goldstein, M. Weir)



- **Эффект колеи**
(P. Pierson, G. Alexander, J. Mahoney, K. Thelen, J. March, J. Olsen)



- **Теория групп интересов**
(A. Bentley, D. Truman, E. Latham, R. Dahl, M. Olson, P. Schmitter)



- **Теория ценностей**
(M. Weber, H. Spencer, T. Parsons)





АНАЛИЗ ЛИТЕРАТУРЫ: ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ В РОССИЙСКОМ КОНТЕКСТЕ

- Изучение групп интересов связано с теориями плюрализма и нового корпоративизма (Шмиттер, 1998).
- Группы как способствуют, так и противостоят реформам, ориентированным на эффективность управления и использование рыночных механизмов в социальной политике, здравоохранении, образовании, экономической политике (Cook L., Aasland A., Prisyazhnyuk, 2019; Cook, 2011; Snyder Jr, Ting, 2008; Gilens, Page, 2014).
- Участие групп в сохранении институциональной инерции частично освещается на примерах исследований политической экономии, налогово-бюджетной, образовательной и административной реформ (Remington 2015, Тарасенко, Кулмала,, 2016, Hacker, 2005).
- Исследователи описывают как группы интересов оказывают влияние на сохранение устоявшихся практик управления в трансформации государств благосостояния Европы и постсоветского пространства, сохранение предыдущих практик управления и появления новых (Orenstein, 2008; Juerges, Newig, 2015).
- Работы по теоретическому осмыслению реформ 2000-х, характеризуют российский контекст как проект авторитарной модернизации (Гельман, Стародубцев, 2014), характеризующий современные интересы и ожидания, как политических элит, так и общества (Гельман, 2016; Тарасенко 2015).
- Отмечается существование институтов-медиаторов - бизнеса, НКО, СМИ и научного сообщества, взаимодействующих с государством в решении различных задач, образующих межсекторальное партнерство в публичной политике (Сунгуров, 2006).



АНАЛИЗ ЛИТЕРАТУРЫ: ЦЕННОСТИ & ТРАНСФОРМАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

- А.А. Аузаном исследованы культурные факторы модернизации и описан социокультурный портрет российских граждан, представляющий комбинацию ограничений в виде высокой дистанции от власти и высокого желания избегать любой неопределенности, несоблюдение правил и стремление к индивидуализму, что перевешивает возможности трансформации и ведет к культурным ограничениям, блокируя инновации и способствуя воспроизведению инерции институтов (Аузан, 2010).
- Исследования трансформации социальной политики России, направлены на анализ реформ в различных странах и описание особенностей практик социальной работы (Григорьева, 2007, Якобсон, 2008; Романов, Смирнова, Ярская, 2008). Модернизационные процессы в российской системе социальной защиты населения инициированы федеральным центром, однако полномочия в их реализации закреплены за регионами. Общественное мнение о модели социальной защиты характеризуется патерналистскими представлениями о роли государства в оказании социальной помощи (Андрющенко, 2012). Зарубежные исследования утверждают, что социальная политика в России является набором некогерентных и слабо скоординированных мер, аргументируя это отсутствием демократической подотчетности, предвзятой системой представления интересов и бюрократической неэффективности, как на национальном, так и на субнациональном уровне (Кивинен М., Никула, 2011; Kulmala 2014).



СТЕПЕНЬ РАЗРАБОТАННОСТИ ТЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ: ИТОГИ

Анализ литературы по проблематике взаимосвязи свойств институтов, характеризующих инерцию и групп интересов в гибридных политических режимах, показал:

- отсутствие определения и подробного описания феномена институциональной инерции в контексте российской социальной политики;
- «пробел» в анализе групп интересов в социальной сфере, в частности, в контексте российской авторитарной модернизации. Гражданские организации и объединения редко рассматриваются исследователями в качестве групп интересов, способных повлиять на реализацию политики социальной защиты несмотря на то, что они являются существенными игроками этой сферы;
- отсутствие понимания взаимосвязи между феноменом институциональной инерции и причин его сохранения и роли групп интересов в сфере социальной защиты инвалидов;



МЕТОДОЛОГИЯ

- Для решения поставленных задач применяются стратегия исследования случаев - эмпирический анализ деятельности общероссийских общественных организаций инвалидов «Всероссийское общество инвалидов», «Всероссийское ордена Трудового Красного знамени общество слепых», «Всероссийское общество глухих» (ВОИ, ВОС, ВОГ – далее).
- **Границы исследования:** деятельность региональных и федеральных подразделений ВОИ, ВОС, ВОГ Москвы и Санкт-Петербурга с 1995 по 2020 гг.

В рамках стратегии изучения случаев:

1. проведен контент анализ законодательства о социальной защите инвалидов, постановлений и распоряжений правительства о финансировании ВОИ, ВОС, ВОГ,
2. проанализированы ежегодные отчеты о деятельности всероссийских обществ и справочные материалы с веб-сайтов организаций, открытые данные о результатах деятельности организаций в роли групп интересов.
3. проведена серия глубинных интервью с экспертами, изучающими российский третий сектор, сотрудниками региональных и федеральных исполнительных органов власти, ответственными за вопросы социальной защиты, сотрудниками центральных аппаратов управления и региональных подразделений общероссийских общественных организаций инвалидов ВОИ, ВОС, ВОГ Москвы и Санкт-Петербурга.
4. проанализированы ценности, отражающиеся в результатах деятельности организаций, представленные в ежегодных отчетах, веб-сайтах, публикациях в СМИ и информационных ресурсах организаций.



ЭМПИРИЧЕСКАЯ БАЗА ИССЛЕДОВАНИЯ

Источники данных:

- законодательные акты о социальной защите инвалидов, постановления и распоряжения правительства о финансировании ВОИ, ВОС, ВОГ;
- ежегодные отчеты о деятельности общероссийских общественных организаций инвалидов, архивные материалы статей, публикаций в СМИ;
- глубинные интервью с экспертами, изучающими российский третий сектор, сотрудниками центральных аппаратов управления и региональных подразделений общероссийских общественных организаций инвалидов, чиновниками федеральных законодательных и исполнительных органов власти. Проведено 13 глубинных интервью, включая интервью 8 представителей обществ инвалидов, 3 экспертов третьего сектора, 2 госслужащих в т.ч. 1 интервью проведено с помощью предоставленного переводчика русского жестового языка.

Выбор респондентов для интервью основан на участии в работе конкретной организации, осведомленности о вопросах взаимодействия с государственной властью на федеральном и региональном уровнях, участии в деятельности рабочих групп и консультативных структур органов власти, проведении экспертиз, исследований касающихся деятельности ВОИ, ВОС, ВОГ.



РЕЗУЛЬТАТЫ : ФЕНОМЕН ИНЕРЦИИ

- Использован ряд теорий для определения характеристик зависимой переменной - институциональной инерции, а также теорий, определяющих факторы (независимые переменные) влияющие на сохранение инерции.
- Теория исторического институционализма является основополагающей для описания характеристик институциональной инерции. Эффект колеи, идеи институциональной липкости и непрерывности, слабых и сильных институтов служат вспомогательными теориями для определения характеристик инерции.
- Институциональная инерция определена как свойство приводящее к непрерывному сохранению институциональных структур, устойчивости их ключевых норм и правил, а также стремящееся корректировать изменения и нововведения институтов.
- По результатам определения и операционализации институциональной инерции основными индикаторами обозначены «институциональную устойчивость» и «институциональную непрерывность».



РЕЗУЛЬТАТЫ: ХАРАКТЕРИСТИКИ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ

1. На сохранение институциональной инерции во взаимодействии органов власти и общероссийских организаций влияют сами организации, представляющие группы интересов в социальной политике.

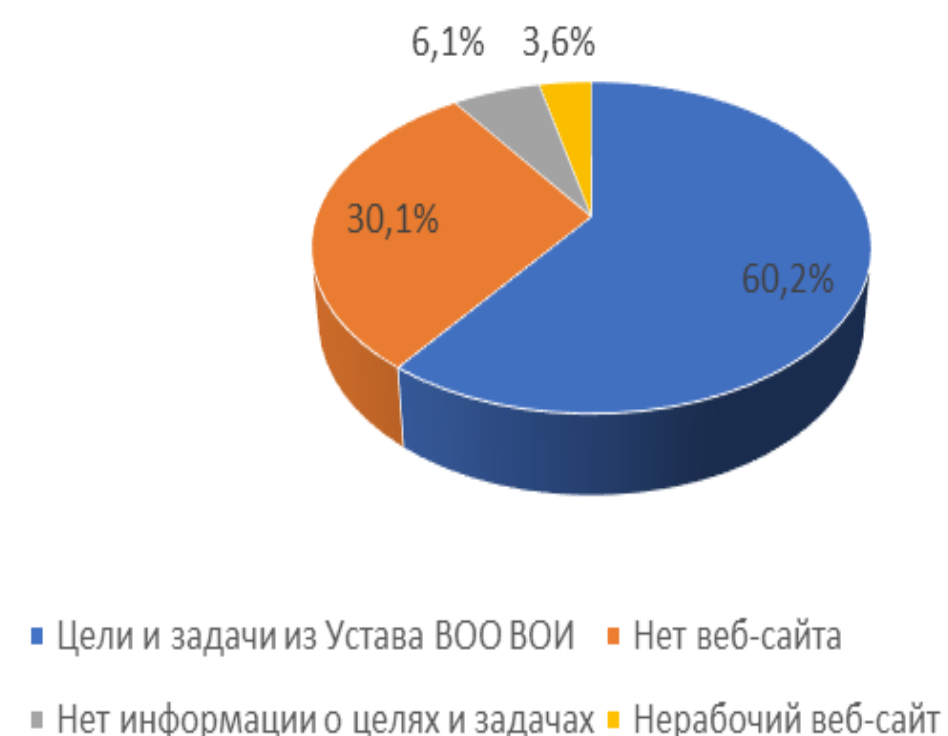
Общероссийские общественные организации обладают рядом ключевых признаков – общностью интересов, отделенностью, неформальностью и отстаивают интересы собственных групп (практика лоббирования интересов организации а также людей с инвалидностью).

Все указанные характеристики выявлены в деятельности ВОИ, ВОС, ВОГ. Общественные организации стремятся удовлетворить вопросы, связанные с их интересами, влияя на государственную политику. Советские организации пытаются лоббировать интересы своих членов, представляя экономически ориентированное и рационально укоренившееся видение, редко упоминавшееся в научной литературе.

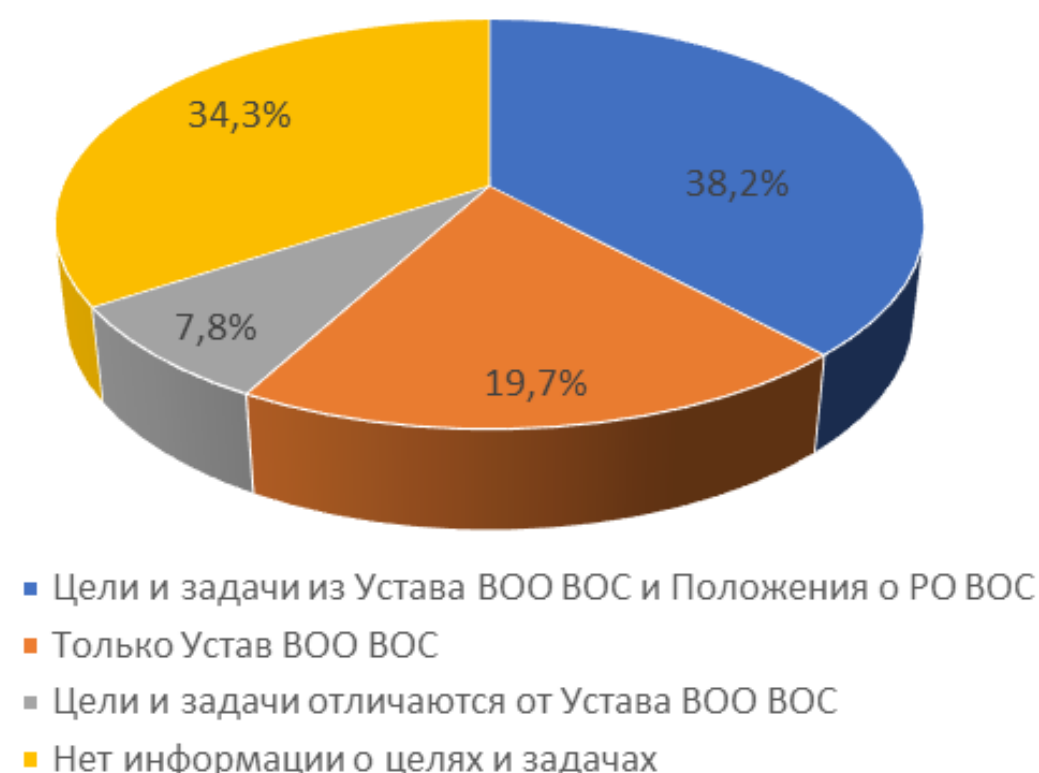
При проверке теории на деятельности общероссийских организаций инвалидов исследование выявило деятельность по отстаиванию выгодных интересов ВОИ, ВОС, ВОГ, но так же показало, что эта деятельность не всегда плодотворна для политического участия и зависит от определенных политических и экономических условий.

ПРИМЕР: АНАЛИЗ ОБЩНОСТИ ИНТЕРЕСОВ

Единая постановка целей из задач в региональных подразделениях ВОИ



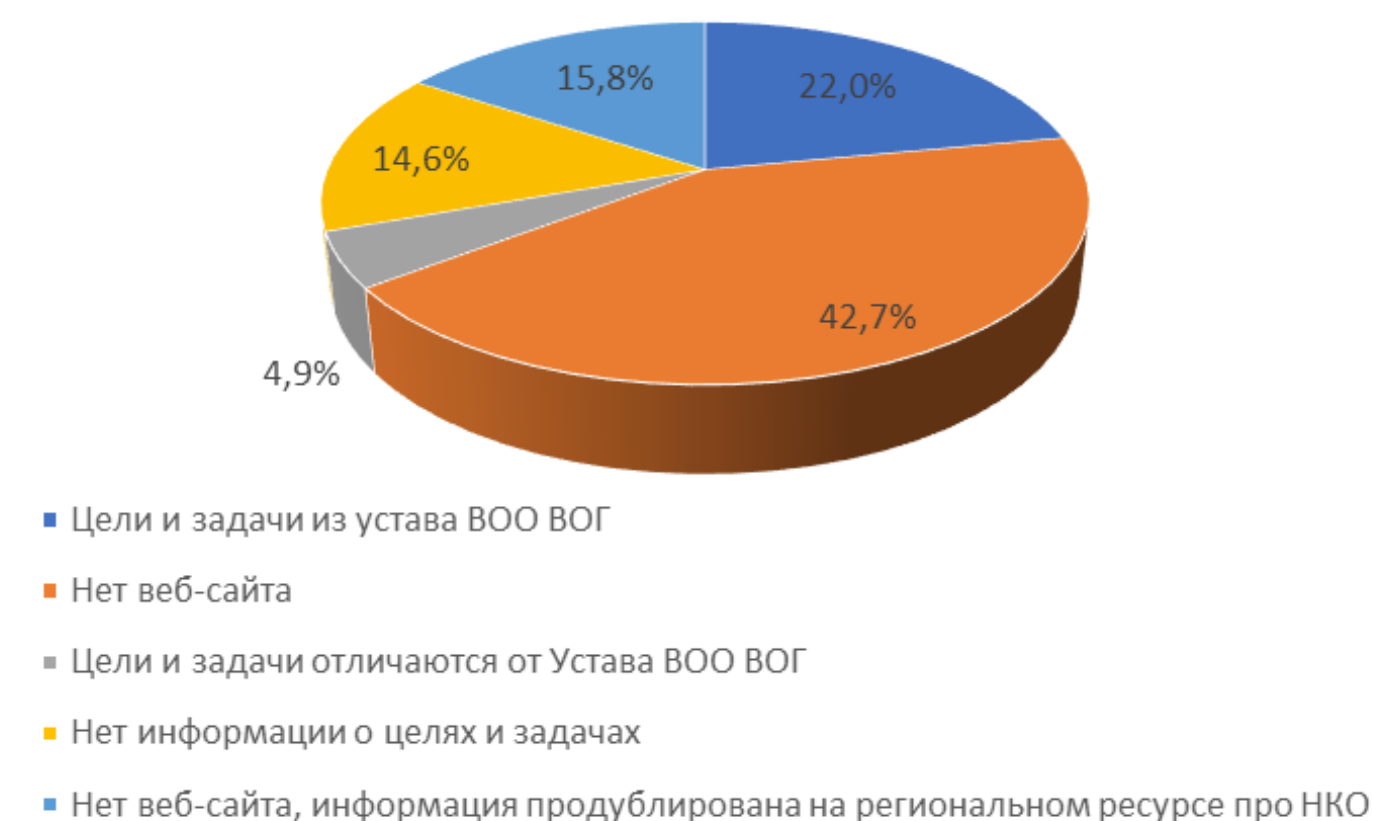
Единая постановка целей и задач в региональных подразделениях ВОС



Анализ веб ресурсов ВОИ, ВОГ, ВОС выявил, что большинство подразделений организаций используют цели и задачи, транслируемые общероссийскими уставами организаций, что доказывает общность заявленных интересов в каждом из рассматриваемых обществ.

Отделенность, неформальность и отстаивание интересов выявлено посредством анализа интервью и публикаций СМИ.

Единая постановка целей и задач в региональных подразделениях ВОГ





РЕЗУЛЬТАТЫ: ВЛИЯНИЕ КОНТЕКСТА НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОРПОРАТИВИЗМА

2. На сохранение институциональной инерции во взаимодействии органов власти и общероссийских организаций влияет контекст нового государственного корпоративизма. Выявлен государственный контроль над представительством интересов организованных групп, предоставление ВОИ, ВОС, ВОГ публичного статуса.

Контент-анализ выявил деятельность исследуемых организаций в рамках нового государственного корпоративизма. Органами власти осуществляется планирование, координация и контроль над выполнением задач, делегированных ВОИ, ВОС, ВОГ в рамках национальных, федеральных, региональных программ.

Выявлена плановая организация деятельности ВОИ, ВОС, ВОГ, ориентированная на узкий круг потребителей, с минимальным решением проблемных вопросов и извлечение выгоды из существующих политических установок, в виде преимуществ выраженных в стабильном финансировании, использовании государственного имущества, включенности в консультативные органы.

Предоставляя ВОИ, ВОС, ВОГ публичный статус, власти создают предпосылки для воспроизводства патерналистских практик и неравномерного распределения, общественных благ, что приводит к возникновению и сохранению институциональной инерции.



НАЛИЧИЕ ПУБЛИЧНОГО СТАТУСА У ВОИ, ВОС, ВОГ

Следующие компоненты подтверждают предоставление государством публичного статуса для ВОИ, ВОС, ВОГ:

Обеспеченность государственными ресурсами в случаях ВОИ, ВОС, ВОГ подтверждается выявленными 18 случаями финансирования, представленных законодательными актами, делегирующими всероссийским обществам субсидии из федерального бюджета.

Наличие степени государственного регулирования в уставной деятельности ВОИ, ВОС, ВОГ аргументировано участием председателя ВОИ, президента ВОС и их заместителей в роли представителей политической партии «Единая Россия» в выработке решений по реализации программ и проектов (пример проект «Единой России» «Единая страна – доступная среда» в рамках которого с 2017 по 2022 гг. проводится мониторинг оценки занятости людей с инвалидностью и оценка доступности общественных мест).

Следующим компонентом - формальное регулирование внутренних отношений между руководителем и остальными членами всероссийских обществ. Детальный анализ структуры ВОИ, ВОС, ВОГ демонстрирует формализацию отношений посредством процедур выбора председателя / президента, как в региональных, так и федеральных структурах обществ.

Последний критерий публичного статуса ВОИ, ВОС, ВОГ – участие в формировании политического курса. Этот критерий ярко выражен посредством законодательного закрепления в Федеральном законе №181 обязательством органов власти на все уровнях управления привлекать полномочных представителей ВОИ, ВОС, ВОГ для подготовки и принятия решений, затрагивающих интересы инвалидов



ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ: ПАТЕРНАЛИСТСКИЕ ЦЕННОСТИ

3. На сохранение институциональной инерции во взаимодействии органов власти и общероссийских организаций влияют ценности.

Члены, сотрудники и аппарат руководства ВОИ, ВОС, ВОГ разделяют сформированные в советское время патерналистские ценности во взаимодействии с органами власти, что воспроизводит консервативные практики взаимодействия с органами власти при модернизации практик социальной защиты инвалидов.

Выявленные индикаторы традиционных ценностей среди членов, сотрудников и руководства ВОИ, ВОС, ВОГ, а также ценности, отражающиеся в результатах их деятельности в виде отчетов, представленных в СМИ и информационных ресурсах, свидетельствуют о медленном распространении ценностей самовыражения и преобладании ценностей выживания в социальной сфере.

Общероссийские организации инвалидов опираются на авторитет органов власти, максимально активизируясь в случаях посягательств на получение государственных финансовых и материальных ресурсов.



1. Сопоставлены характеристики общероссийских общественных организаций с характеристиками групп интересов.
2. Прослежено участие ВОИ, ВОС, ВОГ в рабочих группах при консультативных структурах органов власти и в хронологии реформирования законодательства о социальной защите лиц с инвалидностью.
3. Представлена динамика участия ВОИ, ВОС, ВОГ в лоббировании законодательства и аргументировано, что общества инвалидов частично влияют на институциональные изменения.
4. Аргументировано что деятельность ВОИ, ВОС, ВОГ в реформировании политики в отношении социальной защиты лиц с инвалидностью направлена на борьбу с пересмотром политического курса, а значит способствует институциональной инерции даже при вносимых предложениях по совершенствованию законодательства со стороны групп интересов.



ИТОГИ

5. Индикаторы институциональной устойчивости и непрерывности прослежены в информационной, консультативной, имущественной и финансовой формах поддержки ВОИ, ВОС, ВОГ со стороны органов власти. Общероссийские общественные организации инвалидов, слепых и глухих сохраняют непрерывность ключевых практик вышеуказанных форм поддержки во взаимодействии с органами власти, корректируя возникающие нововведения в пользу уже устоявшихся практик взаимодействия.

6. Контент анализ деятельности ВОИ, ВОС, ВОГ представил проблему неравномерного влияния групп интересов на сохранение институциональной инерции в вопросах социальной защиты лиц с инвалидностью из-за различий в количестве финансовых и материальных ресурсов, наличии представительства в органах законодательной власти, участия в консультативных структурах при федеральных региональных органах власти. Наиболее инертными формами взаимодействия является финансовая и консультативная поддержка.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- В ходе проведенного анализа исследовательской литературы, исследования случаев организаций, а также количественного анализа ценностей предположение о влиянии групп интересов на сохранение политического курса в социальной защите лиц с инвалидностью подтверждено.
- Не верно говорить про абсолютную инертность ВОИ, ВОС, ВОГ, организации обладают сложносоставной структурой и пытаются реализовать попытки инноваций — внедрение использования электронного документооборота, организация информационных, образовательных и культурно-досуговых мероприятий онлайн, международное сотрудничество, вызванные современной повесткой дня, однако для преодоления инерции во взаимодействии с органами власти требуется комплексное развитие всех структур ВОИ, ВОС, ВОГ, изменение ценностей и активное желание в кооперации с постсоветскими общественными организациями, основанными на гражданских инициативах.



NATIONAL RESEARCH
UNIVERSITY

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

Александр Бугровский
abugrovskiy@hse.ru /
bugrovskiyalex93@gmail.com
Телефон.: +7 (911) 129 61 66