

*Я. Ю. Шашкова***Региональные законодательные (представительные) органы в ценностно-когнитивном пространстве россиян****Ya. Yu. Shashkova***Regional Legislative (Representative) Bodies in the Russians' System of Values and Cognitive Space**

Рассматриваются особенности отношения населения к региональным органам законодательной власти и их деятельности. Отмечается, что в современной политологии общепризнанным становится тезис о снижении эффективности системы представительства, обеспечивающейся функционированием парламентов и формирующих их партий. Это связано как с распространением менеджериальных подходов к управлению, так и с изменением требований многосоставного общества и механизмов определения «повестки дня».

В России же кризисное состояние системы представительства детерминируется еще и особенностями политической трансформации, в ходе которой представительные органы всех уровней не получили серьезного влияния на распределение ресурсов, а потому не стали значимы для общества и не пользуются его поддержкой.

Не способствует повышению доверия к региональным законодательным органам и широкое внедрение в избирательную практику административных технологий, а также низкая информированность населения об их полномочиях, деятельности и принципах формирования. Хотя заксобрания периодически информируют граждан о своей деятельности, общество не придает значения этим сообщениям, создавая тем самым «замкнутый круг» проблем российской системы представительства.

Ключевые слова: субъекты РФ, законодательная (представительная) власть, политические ориентации, политические ценности.

DOI 10.14258/izvasu(2013)4.2-60

Современная политическая система и процессы государственного управления всех уровней невозможны и без института представительства и парламентов, обеспечивающих политическую коммуникацию, трансформирующих социальные интересы в политические решения. Особую значимость статус предста-

The peculiarities of the population's attitudes towards the regional legislative bodies and their activities are discussed in the paper. The author claims that in contemporary political science the assumption concerning the decline in legislative bodies representation efficiency that is ensured by the functioning of parliaments and the political parties that form those bodies, have become popular. It is caused to some extent by development of management approaches to administration and also by changing requirements of the multi-partite society and ways of determining the agenda.

In Russia, the crisis in the system of representation is determined by the peculiarities of the political transformation, during which the representative bodies of every level have not got a significant influence on the allocation of resources, so they have not become important to the public and have not been supported by it.

The increasing introduction of administrative technologies into the electoral procedures, as well as the public relative ignorance of the powers, activities and principles of forming the legislative bodies, contributes to lower public confidence in the regional legislative bodies. Although the legislative assemblies regularly inform the public about their activities, people remain indifferent to those messages, thus forming 'a vicious circle' in the Russian system of representation.

Key words: the territories of the Russian Federation, legislative (representative) power, political values.

вительных учреждений приобретает на региональном и местном уровнях, что обусловлено тесной связью избирателей с депутатами, являющимися, как правило, хорошо известными в своих округах людьми, регулярно проводящими прием граждан и занимающимися местными проблемами.

* Материал подготовлен в рамках поддержанного РГНФ научного проекта №13-33-01001 «Информационные стратегии законодательных органов государственной власти как средство развития сферы публичной политики на региональном уровне (на примере регионов Юго-Западной Сибири)» и при финансовой поддержке Минобрнауки в рамках федерального государственного задания (проект №6.3042.2011 «Комплексное изучение развития политического и религиозного ландшафта в Южной Сибири в контексте государственной политики России»).

Вместе с тем в современной политологии уже почти общепризнанным становится тезис о снижении эффективности сложившейся системы представительства, обеспечивающейся функционированием парламентов и формирующих их партий. Ф. Шмиттер прямо называет «демократические нормы» дискредитировавшей себя «абсолютно рутинной практикой западных демократий», переживающих состояние упадка. Это связано как с распространением менеджеральных подходов к управлению, технологизацией политики, так и с ее усложнением, изменением требований многосоставного общества и механизмов определения «повестки дня». Как справедливо отмечал Р. Дарендорф, «...индивиды больше не «принадлежат» какой-то одной группе, но меняют свою «принадлежность» в зависимости от того, насколько важной оказывается для них та или иная проблема в то или иное время» [1, с. 220]. При этом новые общественные конфликты не имеют постоянного и комплексного характера, они более локализованы и фрагментированы, а размежевание по интересам часто носит временный, ситуационный характер, создавая в основном кратковременные, нестабильные объединения. По выражению У. Бека, социальная конфигурация по типу «или-или» заменяется взаимодействием «и-и» [2, р. 143]. В соответствии с этим фрагментируется и политика, она носит по большей части «конкретный» и «монопроблемный» характер, не будучи ориентирована на какие-то большие, всеобъемлющие проекты. Это предопределяет падение интереса к традиционной политике, ассоциирующейся в том числе с парламентами.

Играет свою роль и распространение определения большинства современных демократий как «партийных государств», т. е. такого типа политического устройства, при котором парламенты утрачивают свою самостоятельную роль «в качестве института выражения суверенной воли народа»: они «в основном лишь ратифицируют решения», принятые партиями, входящими в коалицию большинства [3, с. 63].

Как следствие, резкое падение легитимности парламентаризма, рост политической апатии населения, обращение значительной части масс к «альтернативным», в том числе экстремистским, формам выражения их общественно-политических настроений. Однако на Западе институциональная система представительства дополняется развитой системой групп интересов, участвующих в процессе принятия решений в рамках «железного треугольника», что стабилизирует парламентаризм как институциональную форму центра принятия политических решений.

В России же кризисное состояние системы представительства детерминировано еще и особенностями политической трансформации «сверху», не только не сократившей, а наоборот, усилившей разрыв меж-

ду государством и обществом, а также особенностями ее политической культуры.

Стоит согласиться с мнением И. И. Глебовой, что «в 1990-е гг. ... наша страна испытала мощное воздействие политической культуры Запада, ставшее одной из причин ее обновления. Современная Россия — не продукт реставрации, она есть нечто принципиально новое» [4, с. 33] (см. также: [5, с. 117–118]). Возникшие политические организации своей деятельностью, воздействием на процесс формирования и воспроизводства политических смыслов, значений, идентичностей осуществляли самолегитимацию, объясняя и оправдывая существующий порядок, придавая ему относительную устойчивость [6, с. 99]. Однако в «ядре» российской политической культуры не содержатся представления о значимости законодательных (представительных) органов власти, их роли в процессах артикуляции социальных и корпоративных интересов и их трансформации в государственную политику. Достаточно вспомнить, что в основании доминирующей традиционалистской культуры российского общества лежат ценности коммуитаризма, восходящие к общинному коллективизму и обуславливающие тяготение к исполнительским функциям, непонимание гражданами роли представительных институтов, незаинтересованность в систематическом контроле за властями, неспособность к самоорганизации. «Общинная психология» отрицает «чужака», не доверяет ему. Община — это мир плотных социальных сетей, «порождающих наборы нормативных, символических и культурных стандартов», регламентирующих политическое поведение человека, «задающих объемы информации, необходимой и доступной индивидам для принятия решений» [7, с. 163], но информации, уже подвергшейся оценке со стороны данной группы. Информация и нормы передаются через межличностные связи и не требуют посредников — депутатов, партий, наоборот, возникающих при разряжении социальной сети.

Кроме того, представительство не сможет эффективно функционировать в сообществе людей, испытывающих недоверие и неприязнь друг к другу. По данным Мирового исследования ценностей (WVS) и исследования «Евробарометр в России», проведенного Центром социологических исследований РАНХиГС в 2012 г., три четверти населения страны с недоверием и подозрением относятся к незнакомым людям. Наиболее низкие показатели обобщенного доверия — в крупных городах и небольших экономически неблагополучных поселениях [8]. И эта ситуация остается практически неизменной уже два десятилетия. В середине 1990-х гг. не более трети граждан полагали, что «людям можно доверять» [9, с. 66], в 2008 г. это мнение поддержали 26% россиян [10]. Поэтому при отсутствии «социального капитала» говорить о доверии любым политическим инсти-

тутам нетрадиционного типа, в том числе легислатурам, невозможно.

На этом фоне сети знакомств у россиян исключительно широки. В среднем они составляют 25–30 активных контактов. При этом разветвленность сети знакомств у самых активных 25% россиян — 40–60 человек. Именно эта группа населения в наименьшей степени доверяет институтам, в том числе и государственным. Жизненные стратегии этих людей основаны на выстраивании плотной сети контактов, связанных как с деловыми, так и с личными отношениями. Только у очень небольшой группы россиян (15%) менее 10 активных социальных контактов [8]. В результате для них значимым ресурсом становится институциональная среда и институциональное доверие. Не случайно Э. Гидденс прямо подчеркивал, что природа социальных институтов модерна теснейшим образом связана с «настройкой механизмов доверия» в этих системах (цит. по: [11, с. 316]).

Из современных детерминант роста отчуждения населения от парламентских институтов ключевую роль следует отвести формализации и ритуализации публичной политики, сосредоточению реального управления в руках исполнительной власти, нивелированию партийных различий и т. д. Представительные органы не имеют серьезного влияния на процесс принятия решений, а потому они не значимы для общества и не пользуются его поддержкой.

Индикаторами данных процессов выступают как низкая явка на выборы региональных легислатур, так и низкое доверие им.

Достаточно вспомнить, что на несовмещенных выборах региональных органов законодательной власти октября 2012 г. при всех технологиях мобилизации явка колебалась в пределах 40–50%, составив, например, в Сахалинской области 27,5%. Валидными показателями в данном случае можно считать низкую активность избирателей в региональных центрах: Ижевске (32,6%), Краснодаре (32,6%), Пензе (30,0%), Саратове (29,4%).

В Алтайском крае в 1990-е гг., до начала практики совмещения выборов, выборы в Законодательное собрание находились по уровню явки на последнем месте, пропуская вперед даже муниципальные выборы: в 1994 г. в них приняли участие 38,2%, в 9 избирательных округах они вообще не состоялись (для сравнения, в выборах депутатов Государственной Думы РФ 1993 г. участвовало 54,7%), в 1996 г. — 50% избирателей.

Не способствует повышению доверия к органам законодательной власти, в частности региональным, и широкое внедрение в избирательную практику административных технологий, обеспечивающих избрание в основном лояльных кандидатов или представителей крупного бизнеса, лоббирующих свои партикулярные интересы или интересы своей от-

расли. Население им не доверяет, но использует, обменивая электоральную поддержку на решение своих проблем.

Так, С. Васильева в числе одной из основных причин обесценивания «традиционных» форм народовластия называет расхождение конституционно закрепленных демократических институтов с реальной политической практикой. «Грязные» избирательные технологии, манипулирование мнением граждан посредством СМИ, технологизация деятельности политических партий, неограниченное господство во власти узкого круга политических элит и подобное подрывают ценность представительных органов в массовом сознании [12, с. 69]. Тем более, что с переходом в 2002 г. на смешанный принцип формирования законодательных собраний связь депутатов с избирателями была ослаблена. Избранные по партийным спискам, даже разделенным на территориальные группы, депутаты в первую очередь ориентируются на центральное и региональное руководство партий, влияющее на их попадание в список кандидатов на следующие выборы, добросовестно выполняя все поступающие указания.

Как следствие, уровень доверия региональным законодательным органам, как и федеральным, уже два десятилетия не превышает 10%. Так, в апреле 2012 г. Алтайскому краевому Законодательному собранию доверяло 5% жителей края, Государственной Думе — 6%, Совету Федерации — 4%. При этом Президенту РФ доверяло 30%, ФСБ — 13%, правительству, армии и прокуратуре — по 11% опрошенных. Никому не доверяли 35%, а 13% затруднились с ответом¹. Для сравнения, в 2008 г. АКЗС пользовалось доверием у 3% жителей края, Государственная Дума — у 7%, Совет Федерации — у 6%. Наибольший рейтинг в крае, как и сейчас, имел Президент РФ (40%), правительству доверяли 15% опрошенных, никому не доверяли 28%, а 9% затруднились с ответом².

Отсюда возникает вопрос: кто они, доверяющие региональной представительной власти?

Как показал опрос 2012 г., почти все респонденты (92%) интересуются политикой и оценивают политическую и экономическую ситуации в крае как стабильные (37,5%) или улучшающуюся (демократизирующуюся) (35%).

При этом рядовые избиратели связывают доверие депутатам и легислатурам в целом не с четкостью предлагаемых ими стратегий развития общества и их адекватностью существующей ситуации, а с выполнением депутатами своих социально-эко-

¹ Опрос проведен Центром политического анализа и технологий (ЦПАТ) АлтГУ в апреле 2012 г. в 3 городах и 5 районах Алтайского края. Опрошено 763 человека.

² Опрос проведен Центром политического анализа и технологий АлтГУ в июне 2008 г. в 3 городах и 5 районах Алтайского края. Опрошено 1000 человек.

номических обещаний, повышением эффективности работы с населением, а зачастую просто сводят их деятельность к оказанию помощи определенным лицам и группам. Так, большинство из них озабочены социально-экономическими проблемами (состоянием краевого образования и здравоохранения, ростом цен, проблемами ЖКХ, безработицы, собственным материальным положением и безопасностью). Проблемы состояния экономики и политической ситуации в крае волнуют только треть доверяющих АКЗС, что подтверждает их потребительское отношение к данному институту. Косвенно об этом свидетельствовали и заявленные ими мотивы выбора кандидатуры депутата — 53% руководствовались его обещаниями, 45% — личностью кандидата, 34% — его текущей деятельностью. Партийность имела значение лишь для 13%.

Более многосоставной на этом фоне выглядит система ценностей доверяющих региональным парламентам. Вполне ожидаемо в ней доминируют либеральные ценности политической конкуренции, правового государства, а также патерналистские — сильное государство, справедливость и государственное регулирование экономики.

Все респонденты, составившие данную категорию, помимо АКЗС, доверяют и другим институтам, в первую очередь Президенту РФ (58%) и губернатору (55%). Также значимо доверие правительству (37%) и армии (30%). Для сравнения, Государственной Думе доверяет 21% респондентов, а Совету Федерации — 13%.

В целом же доверие региональной легислатуре возрастает с возрастом: 30% доверяющих принадлежит к возрастной группе 41–59 лет, 40% — 60 лет и старше, по социальному положению доверие выше у пенсионеров, военнослужащих, служащих и работников бюджетной сферы, в основном доверяющие проживают в сельской местности.

Еще одним фактором низкой легитимности законодательных собраний выступает низкая информированность населения об их полномочиях, деятельности и принципах формирования. Наглядным примером здесь могут послужить результаты исследования электоральной культуры студентов алтайских вузов, проведенного ЦПАТ АлтГУ в феврале 2013 г. Так, о том, что депутаты АКЗС избираются всенародным голосованием, оказались осведомлены лишь 14% студентов, в то время как всенародное избрание президента называли 87% опрошенных, депутатов Госдумы — 45%. Правильный ответ о сроках полномочий АКЗС дали 22% студентов, еще 17% называли прежний срок полномочий (4 года). 65% затруднились назвать систему формирования АКЗС, 21% ответили, что оно избирается по смешанной системе, 8% — что только по партийным спискам, 6% — только по одномандатным округам.

И хотя заксобранья периодически информируют граждан о своей деятельности, а уровень интереса к политике, в частности в Алтайском крае, традиционно высок, общество не придает значения этим сообщениям в силу все той же убежденности в отсутствии у легислатуры способности повлиять на ситуацию в стране и регионах. Более того, можно констатировать, что в массовом сознании по-прежнему присутствует стремление снизить уровень политической конкуренции, оценка парламентских дискуссий как «бесполезной траты времени и народных денег», что восходит к соборной традиции в политической истории России. Целью собора было не представительство интересов, как в парламенте, а выявление истины. И «сколь бы ни были разнородны группировки, в которые объединялись участники собора, сколь бы острый характер ни приобретали порой ведущиеся там дискуссии, за всеми разногласиями... маячил идеал высшей истины» [13, с. 57]. Собор олицетворял единство общества в целом, он был как бы символическим заместителем народа в его отношениях с правительством, изначально не допуская существования в своих рядах каких-либо «фракций».

С другой стороны, СМИ сами зачастую активно внедряют в общественное сознание идеи о неэффективности деятельности и практической непригодности легислатур. Например, «телезрителям иногда преподносят... неудачные, вырванные из контекста реплики депутатов, в то время как суть рассматриваемых законопроектов в репортажах совершенно не отражается... В результате устойчивого нигилистического отношения к парламентским структурам, игнорирования роли парламента как высшего представительного органа власти сомнению подвергается не только способность представительного учреждения эффективно функционировать, но и само его существование» [14, с. 70–71].

Таким образом, периферийность региональных органов законодательной власти в ценностно-когнитивном пространстве россиян отражает утрату ими в ходе трансформации политического режима своих и так незначительных по сравнению с исполнительными органами политических позиций, превращение фактически в механизм ратификации решений, принятых другими субъектами. Тем не менее, несмотря на все указанные проблемы, региональные парламенты остаются едва ли не единственными легитимными институтами интеграции противоречивых целей и устремлений различных слоев и групп интересов, позволяющими отслеживать социально-политические сдвиги в обществе и учитывать их в процессе принятия государственных решений, что обуславливает актуальность формирования у депутатов и общества потребности в эффективном и взаимовыгодном сотрудничестве.

Библиографический список

1. Дарендорф Р. После 1989. Размышления о революции в Европе. — М., 1998.
2. Beck U. Reinvention of Politics. Modernity in the Global Social Order. — Cambridge, 1996.
3. Бейме К. фон. Партии // Политология вчера и сегодня. — Вып. 4. — М., 1992.
4. Глебова И. И. Политическая культура современной России: облики новой русской власти и социальные расколы // Полис. — 2006. — № 1.
5. Малинова О. Ю. «Политическая культура» в российском научном и публичном дискурсе // Полис. — 2006. — № 5.
6. Панов П. В. Политическое сообщество: конструирование и институционализация // Полис. — 2007. — № 1.
7. Шевченко Ю. Между гражданским обществом и авторитарным государством // Pro et contra. — Т. 5. — 2000. — № 1.
8. Степанцов П. Все на личных связях [Электронный ресурс]. — URL: www.vedomosti.ru/newsline/news/11931461/svoi_lyudi.
9. Грунд З., Кертман Г. Л., Павлова Т. В., Патрушев С. В., Хлопин А. Д. Российская повседневность и политическая культура: проблемы обновления // Полис. — 1996. — № 4.
10. Можно ли доверять окружающим?: пресс-выпуск Левада-Центра от 11.06.2008 [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.levada.ru/press/2008061102.html>.
11. Соловьев А. И. Институциональные эксперименты в пространстве политической культуры: реалии российского транзита // Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции. — М., 2004.
12. Васильева С. Издержки демократии и потенциал Конституции Российской Федерации для развития технологий общественного участия // Сравнительное конституционное обозрение. — 2008. — № 6.
13. Бирюков Н. М., Сергеев В. М. Демократия и соборность: представительная власть в традиционной российской и советской политической культуре // Общественные науки и современность. — 1995. — № 6.
14. Масленникова С. В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. — М., 2001.