

© 2006 г.

**Е.В. РЕУТОВ**

## **ОБЩЕСТВО И ВЛАСТЬ В РЕГИОНЕ**

*РЕУТОВ Евгений Викторович - кандидат социологических наук, доцент Белгородского государственного университета.*

Характеристика власти в конкретном регионе - важная составляющая его социологического "портрета". Власть в условиях России, как правило, выступает ведущим упорядочивающим фактором функционирования регионального сообщества. От этого фактора зависят развитие и структурированность гражданского общества. Встречающаяся диффузия экономических и политических центров и принятия решений (наиболее очевидная в регионах, возглавляемых ставленниками крупных корпораций) не противоречит данному тезису. Власть является принципиальным упорядочивающим моментом в структурировании регионального политического, экономического и социокультурного пространства. Таким образом, в центре интереса исследователей находятся органы, непосредственно и опосредованно регулирующие процессы реализации власти в регионе.

Наиболее явным институциональным каркасом регионального политического пространства России являются официальные органы власти. Из них наиболее значимы институт губернатора, региональное законодательное собрание, региональный бюджет, местное самоуправление. Они определяют место региона в системе федеративных отношений и легитимируют региональную власть. Вместе с тем, по выражению Д. Норта, "институты или, по крайней мере, формальные правила создаются скорее для того, чтобы служить интересам тех, кто занимает позиции, позволяющие влиять на формирование новых правил"\* . За фасадом формальных институтов находятся групповые интересы, которые нередко их "оптимизируют" посредством неформальных практик (типа клиентских связей).

\* Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. С. 33.

В качестве главных элементов регионального политического пространства в литературе выделяют: органы, представляющие центральную государственную власть во всем разнообразии ее функций и прерогатив, хотя обычно и не воспроизводящие ее структуру во всем объеме; органы местной государственной власти; органы местного самоуправления; организованные субъекты общественно-политической активности, или акторы (региональные отделения общенациональных партий, движений и объединений плюс аналогичные формирования регионального масштаба); неформальные центры власти, политико-финансовые группы\*. Консолидация политико-экономической элиты в российских регионах, как правило, стабилизирует социальную и политическую ситуацию, ведет к формализации политической конкуренции, делает электоральный процесс предсказуемым и снижает мотивацию и активность граждан. В этом случае региональные элиты используют средства массовой информации для позиционирования "своих" кандидатов и для легитимации электорального процесса, прибегают к разного рода политическим шоу и популистским выходкам для создания иллюзии конкурентных выборов.

Наличие под контролем элиты экономических ресурсов - мощный источник ее легитимации в глазах населения, основа финансирования и "мягкого" контроля электорального процесса. Единственным возможным соперником лидеров региональных элит в российских условиях становится федеральный Центр, все более активно включающийся в передел власти на местах.

В данной связи население зачастую является заложником борьбы интересов и ресурсов федерального центра, в свою очередь не единого, региональных центров власти и корпоративных структур. Законодательно оформленная минимизация электорального фактора в формировании и структурировании власти в регионе - дополнительный фактор отчуждения власти от населения.

Я попытался выявить базовые ментальные и поведенческие установки населения по отношению к власти в регионе: ценностные представления о значимости и сущности власти; структурированность региональной власти в сознании сообщества, степень ее дифференцированности; наличие и сама возможность обратной связи "власть - население"; представление о репрезентации интересов населения властными структурами и их решениями и др. Эмпирической базой исследования являются результаты анкетного опроса населения Белгородской области "Эффективность власти в регионе", проведенного в марте-мае 2005 г. по репрезентативной выборке с соблюдением соотношения удельного веса групп населения по трем базовым критериям: пол, возраст, тип поселения. Было опрошено 600 респондентов: стандартная ошибка выборки не превысила 4,5%.

Устойчивый патернализм российского государства заложил основу традиционалистских установок политического сознания населения регионов России. Исторический разлом 1990-х гг. и дифференциация экономических и политических стандартов, стилей жизни и т.д., появление новых социальных акторов, деградация государства стали причиной системного кризиса. Небольшая часть населения, обладавшая финансовым или социальным капиталом, стала выстраивать новые отношения с государством (точнее, с его представителями) - взаимовыгодный обмен, тем самым, усугубляя кризисное состояние институтов государства. Большая часть населения испытала шок от того, что государство уже не "работает" как раньше - контролируя жизненный цикл человека - от рождения до смерти. Этот шок был бы еще большим, если бы не действия политических элит на местах. Федерализация, а на деле дезинтеграция России 1990-х гг. создала возможность построения политических режимов, которые строились, исходя из политических, экономических и социокультурных личных и групповых мотиваций с учетом степени консолидации и объема ресурсов.

\* См.: Дахин А.В., Распопов Н.П. Проблема региональной стратификации в современной России // ПОЛИС. 1998. № 4. С. 137.

**Как Вы считаете, от кого, в конечном счете,  
зависит благополучие населения региона? (%)**

Позиция	Категории респондентов									
	Муж- чины	Жен- щины	18-29 лет	30-39 лет	40-59 лет	60 лет и более	Город с населени- ем свыше 100 тыс.	Город с населени- ем менее 100 тыс. и пгт	Село	Всего
От самих граждан	20,1	14,2	24,6	20,8	9,9	16,8	18,6	15,8	15,8	16,9
От федеральной власти	28,7	26,3	20,9	21,8	35,0	26,7	22,3	32,8	28,2	27,4
От областной власти	36,6	37,8	33,6	42,6	37,9	36,0	40,0	32,2	38,6	37,2
От городской (районной) власти	7,8	15,1	17,9	6,9	10,8	11,2	14,6	13,0	7,9	11,9
Другое	0,8	0,9	0,0	1,0	0,5	1,9	0,5	1,1	1,0	0,8
Затрудняюсь ответить	6,0	5,7	3,0	6,9	5,9	7,4	4,1	5,1	8,5	5,8

В результате в большинстве регионов России сформировались патерналистские по политической риторике и квазидемократические или авторитарные по практике режимы, декларирующие стабильность (то есть сохранение статус-кво) в регионе на основе консолидации населения и власти при доминирующей роли последней.

Преобладание патерналистских установок в региональном политическом сознании и ориентация ожиданий на региональную власть подтверждаются данными опроса. Благополучие населения Белгородчины, с точки зрения большинства респондентов, зависит от областных властных структур (см. таблицу 1).

Лишь 16,8% опрошенных указали, что благополучие - следствие активности и инициативы самих граждан. С известной долей условности можно предположить, что приблизительно таков удельный вес активного и самостоятельного населения. Тендерное и возрастное распределение выбора данной позиции показывает, что декларируемая надежда прежде всего на свои силы характерна в большей степени для мужчин, для возрастных когорт 18-29 и 30-39 лет. То, что доля считающих областную власть гарантом благополучия населения в три с лишним раза превышает долю тех, кто указал на городскую (районную) власть, свидетельствует о степени значимости и самостоятельности местного самоуправления в регионе.

Патерналистские установки определяют требования к власти. Эти требования являются, в свою очередь, индикатором типа политической культуры. Исследование показало, что заявленные патернализм и традиционализм большинства населения во многом являются вынужденными - в силу отсутствия необходимого социального капитала. Этот вывод следует из выбора идеальных качеств, которыми, по мнению граждан, должна обладать власть в регионе. Респондентам были предложены пять качеств, два из которых являются условно традиционалистскими (справедливость и близость к народу), два - современными (законопослушание и контролируемость населением) и одно (сила) - универсальным (см. таблицу 2). В итоге, совокупный индекс традиционализма (100,2) превышает совокупный индекс модернистских установок (78,5) всего в 1,28 раза.

Одновременно с выявлением нормативных представлений о сущности власти данный вопрос косвенно позволил установить те качества власти, в которых она испытывает дефицит. Справедливость власти, как и законопослушание - то, в чем ощущает острую потребность большинство населения. Крайне мала доля затруднившихся с ответом респондентов - собственное нормативное представление о власти имеют практически все.

Следствием разрыва между нормативной и реальной сущностью власти в регионе является психологическая дистанция между населением и властными структурами.

Таблица 2

## Какой, по Вашему мнению, должна быть "идеальная власть"? (%)

Позиция	Категории респондентов					
	Мужчины	Женщины	Город с населением свыше 100 тыс.	Город с населением менее 100 тыс. и пгт	Село	Всего
Справедливой	54,1	66,8	58,6	60,5	64,4	61,2
Законопослушной	54,5	54,7	55,9	57,5	46,5	53,2
Близкой к народу	44,0	52,9	48,2	52,0	47,0	49,0
Сильной	41,8	38,1	39,6	41,8	38,1	39,7
Контролируемой населением	30,2	21,4	31,8	22,6	20,8	25,3
Другое	3,3	1,5	3,2	1,7	2,0	2,3
Затрудняюсь ответить	1,1	1,2	0,0	1,7	2,0	1,2

*Примечание.* Сумма ответов может превышать 100%, так как респонденты могли выделять несколько позиций.

Таблица 3

## Как Вы реагируете на действия региональной власти? (%)

Позиция	Категории респондентов									
	Мужчины	Женщины	18-29 лет	30-39 лет	40-59 лет	60 лет и более	Город с населением свыше 100 тыс.	Город с населением менее 100 тыс. и пгт	Село	Всего
Обычно одобряю, поддерживаю	15,7	10,6	13,4	16,8	9,9	13,7	12,3	11,3	14,9	13,0
Обычно вынужден приспосабливаться	51,5	57,7	59,7	56,4	64,0	38,5	63,2	55,4	45,5	54,8
С неприязнью, когда возможно, стараюсь противодействовать	11,2	12,1	4,5	9,9	8,9	22,4	10,9	13,6	10,9	11,7
Затрудняюсь ответить	21,6	19,6	22,4	16,9	17,2	25,4	13,6	19,7	28,7	20,5

Лишь 13,0% одобряют и поддерживают действия региональной власти. Почти столько же (11,9%) настроены по отношению к ней неприязненно. Большинство вынуждено приспосабливаться к действиям региональной власти и не испытывает чувства общности с теми, кто принимает решения. Чаще всего неприязненные чувства власть вызывает у старшей возрастной группы (на 10,7 п.п. больше, чем в среднем по выборке), что, скорее всего, обусловлено негативным впечатлением от реализации 122-го закона (см. таблицу 3).

Власть легитимна в массовом сознании лишь постольку, поскольку большинство не испытывает к ней резко негативных эмоций. Вместе с тем, 41% респондентов признает возможность массовых протестных действий населения в регионе и 46% выражает одобрение потенциальному протесту либо готовность в нем участвовать (см. таблицы 4, 5). Даже с учетом свежести впечатлений от эксцессов монетизации льгот эта доля представляется высокой в контексте социальной консолидации.

Наряду с оценкой степени легитимности региональной власти в задачи исследования входили выявление индикаторов оценки общественным мнением ее эффективности и диагностика этой эффективности по отдельным направлениям. Респондентам был предложен перечень критериев, на основании которых следует оценивать региональную и местную власть. В результате в качестве наиболее значимых критериев эффективности респонденты указали успешную деятельность властей в следующих сферах: уровень доходов населения (62,8%); доступность населению медицинских, об-

**Как Вы оцениваете вероятность протестных действий граждан (митинги, демонстрации, пикеты и др.) в Вашем регионе, городе (районе) (%)**

Позиция	Возраст				Всего
	18-29 лет	30-39 лет	40-59 лет	60 лет и более	
Как высокую	2,2	3,0	6,4	10,5	6,0
Как вполне вероятную	50,8	29,7	30,5	31,1	35,0
Как низкую	41,0	56,4	47,3	41,0	45,7
Затрудняюсь ответить	6,0	10,9	15,8	17,4	13,3

Таблица 5

**Если бы такие действия состоялись, как бы Вы отреагировали? (%)**

Позиция	Всего
Отрицательно	9,0
Нейтрально	35,2
С одобрением	29,7
Сами приняли в них участие	16,3
Затрудняюсь ответить	9,8

Таблица 6

**Какие проблемы, на Ваш взгляд, наиболее остро стоят в области? (%)**

Позиция	Всего
Безработица, проблемы трудоустройства	31,0
Низкий уровень доходов населения	26,2
Высокие цены на товары и услуги	15,2
Криминальная обстановка	15,0
Недоступность и качество медицинских услуг	12,7
Экономические проблемы в целом	12,2
Неподконтрольность и бюрократизм власти	4,7
ЖКХ	4,5
Наркомания	4,3
Пьянство	1,3
Другое	9,0
Затрудняюсь ответить	13,8

*Примечание.* Сумма ответов превышает 100%, так как респонденты могли выделить несколько позиций.

разовательных и т.п. услуг (46,0%); сдерживание безработицы (44,7%); цены на товары и услуги в регионе (35,7%); уровень преступности (35,3%). Далее со значительным отрывом следовали: развитие демократии, возможность населения влиять на решения власти через партии, областную Думу и т.д. (16,5%); стоимость продукции, произведенной предприятиями региона (14,5%); экологическая обстановка (11,8%).

Ответы респондентов на открытый вопрос о наиболее значимых проблемах региона подтвердили преимущественно социально-экономические оценки населением качества своей жизни и, следовательно, требования к управленческим решениям (см. таблицу 6).

Выражением оценки населением эффективности деятельности органов власти региона по направлениям деятельности является средняя арифметическая оценки по пятибалльной системе, выставленной респондентами (см. диаграмму 1).

Наиболее высокую оценку получила деятельность власти по формированию известности и авторитета региона в стране. В то же время, сфера властных усилий, как и



Диаграмма 1. Оценка населением эффективности региональной власти, среднеарифметическое по 5-балльной шкале

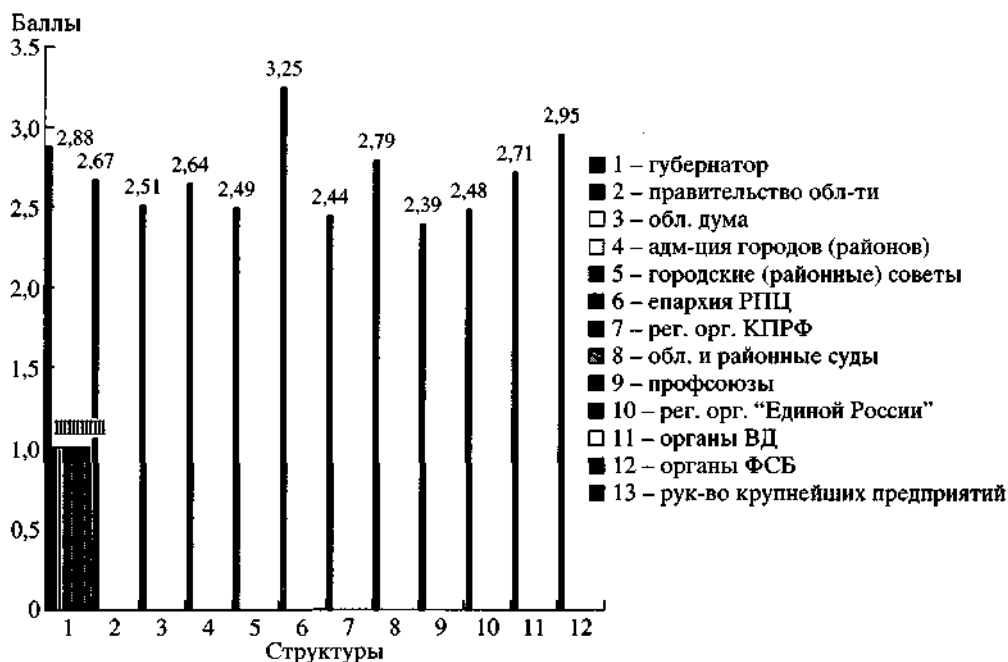


Диаграмма 2. Оценка населением эффективности региональных структур, среднеарифметическое по 5-балльной шкале

участие в федеральной политике, наименее интересны респондентам, судя по высокой доле затруднившихся с ответом. Такие же сферы, как поддержание приемлемого жизненного уровня и обеспечение социальной защиты населения при проведении экономических реформ, получили наиболее низкие оценки (2,44 и 2,42 соответственно).

Оценки эффективности защиты интересов населения наиболее значимыми политическими и общественными институтами (см. диаграмму 2) показывают, что региональная и местная исполнительная власть видится населению как более эффективная,

**Если оценивать в целом, интересы каких социальных слоев защищает региональная власть (%)**

Позиция	Всего
"Простых людей"	3,2
Чиновников, бюрократов	43,7
Промышленников, банкиров, предпринимателей	36,7
"Среднего класса"	10,5
Всего населения региона	10,5
Затрудняюсь ответить	15,5

*Примечание.* Сумма ответов превышает 100%, так как респонденты могли выделить несколько позиций.

нежели законодательная. Наибольшим показателем эффективности обладает губернатор: у него же и самый высокий рейтинг доверия. В то же время самую высокую оценку получила не властная инстанция, а местная епархия РПЦ, хотя и при самой высокой доле затруднившихся с ответом. Представительство интересов населения региональными отделениями ведущих партий ("Единой России" и КПРФ) оценивается низко (2,48 и 2,44 соответственно) при высокой доле затруднившихся с ответом.

Разброс рейтинговых оценок органов региональной и местной власти свидетельствует о слабой дифференциации в общественном мнении комплекса властных органов (выделяется лишь институт, точнее персону, губернатора). Власть непублична и закрыта для населения по мнению 60,7% респондентов. На обратное (открыта полностью или в большинстве случаев) указали 21,8%.

Закрытость власти, нерешенность социально-экономических проблем региона, социоэкономическая и ценностная поляризация населения вкупе с отчуждением народа от власти вызывают негативистскую оценку представительства властью социальных интересов населения в целом. В общественном мнении доминирует представление, что политическая система региона функционирует в интересах бюрократии и бизнеса (в совокупности 80,4%). Позиции "Все население" и "простые люди" дают лишь 13,7% (см. таблицу 7).

**Выводы.** Власть функциональна в глазах регионального сообщества, так как от решений звеньев ее вертикали зависит благополучие населения. В то же время эта функциональность не имеет характера безусловной ценности и вполне инструментальна, так как за реальной властью не признается функции репрезентации социальных интересов - "общего дела". В то же время большинство населения не обладает значимым объемом социального капитала и поэтому не может или не желает рассчитывать полностью на свои возможности, продолжая ориентироваться на власть.

Комплекс региональных органов власти слабо дифференцирован в массовом сознании, за исключением явно персонализированного губернатора. Исполнительная власть в целом пользуется несколько большим авторитетом, нежели законодательная. Политические партии являются вялыми игроками на политическом поле. Связка "власть - население" действует преимущественно в одном направлении. Управленческие решения и действия власти не пользуются массовой поддержкой, хотя не вызывают и всеобщего протеста. Региональная политическая система стабильна во многом вследствие стагнации политической жизни региона и отсутствия независимых от власти сильных политических акторов и слабости каналов общественного влияния на власть. В этом отношении политический процесс не сильно отличается от федерального.