

Ю. А. Головин

## ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА КАК ПРОСТРАНСТВО ЛЕГИТИМАЦИИ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ)

***Аннотация.** Оценка уровня развития публичной политики в Ярославской области показывает тенденцию к нарушению консолидации власти, бизнеса и гражданского общества, что проявляется в снижении доверия граждан к органам власти различного уровня. Прошедшие выборы в федеральные и муниципальные органы власти лишь подтвердили эту тенденцию.*

***Ключевые слова:** политология, власть, выборы, электорат, результаты, интересы, партии, технологии, управление, общество.*

Одним из ключевых показателей стабильности политической системы является степень взаимодействия и уровень взаимоотношений власти и общества. Для органов государственной власти приоритетными направлениями являются сохранение и укрепление существующей политической системы и политического режима, стабильности политических отношений в обществе. Для достижения этой цели власти готовы использовать любые средства, в том числе так называемый «административный ресурс» в ходе выборов. Для общества, граждан важным является легитимность власти, уровень доверия к ней, что было продемонстрировано в декабре 2011 и марте 2012 годов. Поэтому честность и достоверность выборов представляет первостепенное значение.

Представляется, что ведущие политические партии в погоне за достижением победы на выборах любой ценой, создают предпосылки для будущих политических конфликтов, наносят существенный ущерб политической безопасности России. Именно ведущая или «правящая» партия более всех должна быть заинтересована в безусловной легитимности своей власти и добиваться строгого выполнения избирательного законодательства.

Важным фактором легитимации власти выступают новые политические технологии в сфере политико-административного управления на региональном и муниципальном уровне. Региональные и муниципальные власти уже не могут уповать только на административные методы управления и вынуждены осваивать методы политические, путем включения политических партий и общественных организаций, средств массовой информации, научного

сообщества в процесс принятия и реализации решений на местном уровне. Вместе с тем, современная региональная власть ещё воспринимает политическую науку, как и прежняя партийная номенклатура воспринимала марксизм-ленинизм – как «идеологическую службу». Во-первых, потому, что сами политологи ещё не смогли представить глубокий и убедительный анализ состояния российского общества и предложить внятную и целостную концепцию власти и управления общественно-политическими процессами. А во-вторых, и это более важно, администрации разных уровней заняты, преимущественно, решением частных, ситуативных задач, и больше озабочены созданием положительного имиджа перед федеральными властями и гражданами своего региона. В деятельности управленцев, как и в советское время, доминирует технократический подход, когда за обилием хозяйственных и административных задач упускаются политические аспекты административного управления.

В Ярославле под руководством В.Н. Якимца и Л.И. Никовской в 2009 и 2011 годах проводились исследования межсекторного взаимодействия: власти, бизнеса и НКО.<sup>1</sup> Представителям власти, бизнеса и

<sup>1</sup> Работа в 2009-2010 году осуществлялась на средства государственной поддержки, выделенной в виде гранта Институтом общественного проектирования в соответствии с распоряжением Президента РФ от 16 марта 2009 года №160–рп. В 2011 году в рамках проекта на средства государственной поддержки в выделенных виде гранта Институтом общественного проектирования в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 08 мая 2010 года №300–рп». Руководитель проекта – д.с.н., профессор МФТИ В.Н.Якимец. В качестве региональных координаторов вы-

общественных организаций предлагалось оценить по 10-бальной системе соблюдение принципа свободы и честности выборов и уровень доверия к власти различных уровней.

В 2009 году публичная политика в Ярославской области была отнесена к центрированному типу, когда усредненные значения ЯН-индекса оценки состояния институтов ПП и ЯН-индекса оценки деятельности субъектов ПП со стороны всех трех групп респондентов были консолидированы (близки друг другу) и расположены возле средних оценок.

После вычисления значений ЯН-индекса по данным опроса 2011 года было выявлено, что оценки НКО и бизнеса были консолидированы и ухудшились, в то время как оценки гос- и муниципальных служащих выросли по сравнению с оценками этих респондентов в 2009 году и перестали быть консолидированными с оценками двух других групп.

В таблице представлены сводные данные, позволяющие количественно сравнить изменения в оценках.

	Бизнес	НКО	Служащие
ЯН-индекс институтов ПП 2009	0.473	0.47	0.51
ЯН-индекс субъектов ПП 2009	0.48	0.435	0.495
ЯН-индекс институтов ПП 2011	0.42	0.44	0.545
ЯН-индекс субъектов ПП 2011	0.38	0.41	0.52

Нетрудно видеть, что наибольшее изменение ЯН-индексов касается оценок бизнесменов. Так, их оценка деятельности субъектов ПП ухудшилась ровно на 10%, а оценка состояния институтов ПП ухудшилась более, чем на 5%. У представителей НКО ухудшение оценок менее значительно (3% и 2.5%). В это время оценки служащих улучшились (3.5% и около 2%).

Анализ отдельных показателей индекса также предоставил достаточно интересные данные.

Соблюдение принципа свободных и честных выборов эксперты в среднем оценили в 4,7 балла. Следует отметить, что его средняя оценка по сравнению с исследованием 2009 года не претерпела

существенных изменений. Однако среди экспертных групп выявлены существенные различия. Наибольшую оценку данный параметр получил у представителей органов управления – 5,83 балла. Сотрудники и активисты НКО, а также представители бизнеса оценили свободу и честность выборов не многим более 4,2 балла.

Параметр «Свободные СМИ объективно освещают проблемы общества и представляют разные мнения» экспертами Ярославской области был оценен в среднем в 4,89 балла. При этом его показатель снизился на 0,7 балла по сравнению с результатами исследования 2009 года. Представители органов управления оценили данный показатель в среднем в 5,8 балла, в то время как сотрудники и активисты НКО, а также представители бизнеса в 4,3-4,6 балла.

Верховенство закона, защищаемое независимой судебной властью, открытость деятельности судов было оценено в среднем в 4,27 балла. Здесь не было выявлено существенных отличий по сравнению с результатами исследования 2009 года. Однако также

более высокие оценки были выставлены представителями органов управления (в среднем 5,5 балла), в то время как сотрудники и активисты НКО, а также представители бизнеса в 3,55-3,8 балла.

Наивысшую оценку экспертов получил показатель «Терпимость к вероисповеданию, к лицам других конфессий и национальностей». В среднем он получил 6,5 балла. Однако это на 0,5 балла ниже, чем в 2009 году. Здесь также более высокие оценки выставлялись представителями органов управления – в среднем 7,23 балла, в то время как сотрудники и активисты НКО, а также представители бизнеса оценили в 6,1 балла.

Позиция «Экономика, где защищают собственность, обеспечивают равные возможности, гарантии обездоленным» в среднем получила оценку в 4 балла. Здесь не было выявлено существенных отличий по сравнению с результатами исследования 2009 года. Однако показатели оценок представителей ор-

ступали сотрудники Ярославского государственного университета им. П.Г.Демидова. Оба раза в качестве респондентов выступали около 50 бизнесменов, 50 представителей НКО и 50 представителей региональной и муниципальной власти.

ганов управления в среднем были на 1,5 балла выше, чем у сотрудников и активистов НКО, а также представителей бизнеса.

Действенность законов по обузданию коррупции была оценена в среднем в 3,1 балла, в то время как в 2009 году данный параметр получил на 0,35 пункта больше. Здесь также существенно более высокий средний балл был получен у представителей органов управления (4 балла), в то время как у сотрудников и активистов НКО, а также представителей бизнеса он составлял всего 2,55-2,7 балла.

Поддержка гражданских инициатив экспертами Ярославской области была оценена в 4,7 балла. Этот показатель оказался на 0,06 балла выше, чем в 2009 году. Однако если представители органов управления оценили данный показатель в среднем в 5,75 балла, то сотрудники и активисты НКО в 4,47 балла, а представители бизнеса всего в 4 балла.

Социальная ответственность отечественного бизнеса экспертами Ярославской области была оценена в среднем в 4 балла. Примечательно, что и здесь оценки представителей органов управления была выше, чем у других категорий экспертов – 4,83 балла. Сами представители бизнеса оценили данный показатель в 3,9 балла, а сотрудники и активисты НКО – в 3,54 балла.

Показатель «Представительная власть создает законы, защищающие права и интересы избирателей» в среднем был оценен в 4,4 балла, что на 0,25 бала ниже, чем в 2009 году. Представители органов управления оценили данный показатель в 5,47 балла, сотрудники и активисты НКО в 4,06 балла, а представители бизнеса всего в 3,64 балла.

Оценка деятельности исполнительной власти также не получила высоких средних баллов.

Выполнение функций нормативного регулирования было в среднем оценено в 4,7 балла, в то время как в 2009 году – в 4,97 балла. Представители органов управления оценили данный показатель в 6,01 балла, сотрудники и активисты НКО в 4,3 балла, а представители бизнеса всего в 3,78 балла.

Выполнение функций надзора и контроля было в среднем оценено в 4,57 балла, в то время как в 2009 году – в 5,28 балла. Представители органов управления оценили данный показатель в 5,43 балла, сотрудники и активисты НКО в 4,3 балла, а представители бизнеса всего в 4 балла.

Выполнение функций управления госимуществом было в среднем оценено в 4,44 балла, в то время

как в 2009 году – в 4,81 балла. Представители органов управления оценили данный показатель в 5,45 балла, сотрудники и активисты НКО в 4,1 балла, а представители бизнеса всего в 3,8 балла.

Выполнение функций предоставления услуг в сфере культуры, образования и здравоохранения было в среднем оценено в 4,87 балла, в то время как в 2009 году – в 5,34 балла. Представители органов управления оценили данный показатель в 5,84 балла, сотрудники и активисты НКО в 4,87 балла, а представители бизнеса всего в 4,1 балла.

Показатель «Полномочия между федеральным центром и регионами рационально разграничены» в среднем был оценен в 5,35 балла, что на 0,3 бала выше, чем в 2009 году. Представители органов управления оценили данный показатель в 6,22 балла, сотрудники и активисты НКО в 5 баллов, а представители бизнеса всего в 4,82 балла.

Показатель «Местное самоуправление – власть, имеющая полномочия и средства их обеспечения» в среднем был оценен в 4,76 балла, что на 0,4 бала ниже, чем в 2009 году. Представители органов управления оценили данный показатель в 5,62 балла, сотрудники и активисты НКО в 4,16 баллов, а представители бизнеса всего в 4,25 балла.

Показатель «Партии – реальный инструмент формирования власти и лоббирования общественных интересов» в среднем был оценен в 4,35 балла, что на 1 балл ниже, чем в 2009 году. Представители органов управления оценили данный показатель в 5,13 балла, сотрудники и активисты НКО в 4,2 баллов, а представители бизнеса всего в 3,75 балла.

Показатель «Профсоюзы бескомпромиссно и на деле отстаивают интересы наемных работников» в среднем был оценен в 3,33 балла, что на 0,3 балла ниже, чем в 2009 году. Представители органов управления оценили данный показатель в 3,68 балла, сотрудники и активисты НКО в 3,31 баллов, а представители бизнеса всего в 3 балла.

Показатель «Некоммерческие организации (НКО) развиты и реально предоставляют социальные услуги населению и проводят общественную экспертизу и контроль» в среднем был оценен в 4,33 балла. Этот показатель практически идентичен показателю 2009 года, лишь не значительно его превышая. В то же время представители органов управления оценили данный показатель в 5 баллов, сотрудники и активисты НКО в 4,43 баллов, а представители бизнеса всего в 3,59 балла.

Показатель «Оценка деятельности органов власти ведется с учетом общественного мнения» в среднем был оценен в 3,94 балла, что на 0,2 балла ниже, чем в 2009 году. Представители органов управления оценили данный показатель в 4,96 балла, сотрудники и активисты НКО в 3,6 баллов, а представители бизнеса всего в 3,29 балла.

Показатель «Принятие значимых решений ведется на основе открытого диалога государства и общества» в среднем был оценен в 3,78 балла, что на 0,2 балла ниже, чем в 2009 году. Представители органов управления оценили данный показатель в 4,72 балла, сотрудники и активисты НКО в 3,47 баллов, а представители бизнеса всего в 3,18 балла.

Показатель «Региональное правительство и администрация областного центра успешно разрешают возникающие конфликты» в среднем был оценен в 4,9 балла, что менее, чем на 0,1 балла ниже, чем в 2009 году. Представители органов управления оценили данный показатель в 5,94 балла, сотрудники и активисты НКО, а также представители бизнеса в 4,41 балла.

Сформированность эффективной системы управления регионом была оценена в среднем в 4,725 балла, что на 0,3 балла ниже, чем в 2009 году. Представители органов управления оценили данный показатель в 5,5 балла, сотрудники и активисты НКО в 4,25 баллов, а представители бизнеса всего в 4,41 балла.

Сравнивая результаты опросов сотрудников и активистов НКО за 2009 и 2011 годы, отмечается снижение средних оценок по параметрам: «Законы по обузданию коррупции действенны», «Отечественный бизнес социально ответственен», «Исполнительная власть грамотно действует в области нормативного регулирования» и «Исполнительная власть грамотно действует в области госимущества». Следует отметить, что роста средних баллов среди работников НКО не выявлено. Баллы либо сохранились на тех же позициях, что и в 2009 году, либо снизились. Обратная ситуация наблюдается в исследовании результатов опроса представителей органов управления: почти все средние баллы увеличились.

По сравнению с результатами опроса представителей органов управления за 2009 год, отмечен рост средних баллов, оценивающих параметры: «Экономика, где защищают собственность, обеспечивают равные возможности, гарантии обездоленным», «Законы по обузданию коррупции

действенны», «Налажена поддержка гражданских инициатив», и «Исполнительная власть грамотно действует в области нормативного регулирования». Кроме того, также возросли оценки пунктов «Оценка деятельности органов власти ведется с учетом общественного мнения», «Принятие значимых решений ведется на основе открытого диалога государства и общества» и «Региональное правительство и администрация областного центра успешно разрешают возникающие конфликты».

Изучая средние оценки представителей бизнеса, можно отметить тенденцию к значительному снижению показателей, характеризующих грамотность действий исполнительной власти (в области нормативного регулирования, надзора и контроля, управления госимуществом). Кроме того, по сравнению с 2009 годом снижены оценки параметров «Справедлив доступ к медицинскому обслуживанию», «Налажена поддержка гражданских инициатив», «Представительная власть создает законы, защищающие права и интересы избирателей», «Оценка деятельности органов власти ведется с учетом общественного мнения» и «Принятие значимых решений ведется на основе открытого диалога государства и общества».

В ходе сопоставления итогов опросов за 2009 и 2011 год выявлен рост средних баллов оценок по следующим показателям: оценка свободны и честности выборов (рост на 0,5 балла); оценка параметра «Экономика, где защищают собственность, обеспечивают равные возможности, гарантии обездоленным» (рост на 0,79 балла); оценка параметра «Полномочия между федеральным центром и регионами рационально разграничены» (рост на 0,28 балла); оценка параметра «Некоммерческие организации (НКО) развиты и реально предоставляют социальные услуги населению и проводят общественную экспертизу и контроль» (рост на 0,22 балла).

В процессе подготовки Доклада о состоянии гражданского общества в Ярославской области в 2010 году было проведено социологическое исследование с целью изучения степени доверия ярославцев к власти. Как показывают результаты исследования, Президенту РФ доверяют 63% жителей области. Не доверяют Президенту около 28% жителей области. Председателю Правительства России доверяют 65% респондентов в области. Отсутствует доверие к премьер-министру России у 26% жителей области.

Губернатору области доверяют 43% респондентов. Примерно столько же не доверяет – 42%. Выше уровень доверия в деревнях – 47%. Областной думе, в среднем, доверяют 24% опрошенных. Доля не доверяющих составляет 51%. Своему главе администрации района доверяют 29%, следует отметить, что в городах области таких большинство – 37%, а в Ярославле всего 22%. Не доверяют главе 45% респондентов.<sup>2</sup>

Таким образом, уровень доверия к власти, особенно на региональном и муниципальном уровне на-

ходится на низком уровне, но при этом и готовность участвовать в протестных действиях невысока.

Данные исследований подтверждены результатами выборов депутатов Государственной думы РФ в декабре 2011 года, где политическая партия «Единая Россия» получила самый низкий результат по России, и результатами выборов мэра г. Ярославля в марте 2012 года, когда выдвинувшийся при поддержке областной и городской власти кандидат в первом туре набрал значительно меньше голосов, чем кандидат называвший себя «независимым».<sup>3</sup>

### **Библиография**

1. Буренко В.И. Идентичность как фактор политического процесса // Групповая идентичность в истории и культуре: этнос, религия, социальный организм. Сборник научных статей. М.: Национальный институт бизнеса. 2011. С. 173-179.
2. Доклад «О состоянии гражданского общества в Ярославской области в 2010 году. - Ярославль, Общественная палата ЯО, 2011.
3. Ледяев В.Г. Эмпирические исследования власти в городских сообществах: проблемное поле // Политическая наука, 2011. №3. С. 34-50.
4. Ледяев В.Г. Концептуальные основания эмпирического исследования власти // Политическая концептология: журнал междисциплинарных исследований, 2011. №4. С. 50—65.
5. Официальный сайт регионального отделения избирательной комиссии по Ярославской области // <http://www.yaroslavl.vybory.izbirkom.ru> (<http://www.yaroslavl.vybory.izbirkom.ru>) (дата посещения 5 марта 2012 г.)
6. Официальный сайт регионального отделения политической партии «Единая Россия» по Ярославской области // <http://www.yaroslavl.vybory.izbirkom.ru> (<http://yaroslavl.er.ru/>) (дата посещения 5 марта 2012 г.)
7. Северный край. -2012. – 5 марта.
8. Сковиков А.К., Горбачев А.А. Тенденции и противоречия в процессе формирования российского парламента // Право и политика. 2011. №5 С. 752-761.
9. Сковиков А.К. Активизация традиционных и новых акторов гражданского общества в современной России // Научно-теоретический и аналитический журнал «Управление мегаполисом» 2011. №6. С. 151-154.
10. Шабров О.Ф. Духовные основы российской политики // Открытое образование. 2011. №2 (86). Ч. 2. С. 155-158.

<sup>2</sup> Доклад «О состоянии гражданского общества в Ярославской области в 2010 году. - Ярославль, Общественная палата ЯО, 2011. – С.45-48, 54-56.

<sup>3</sup> Северный край. – 2012. – 5 марта.

## References (transliteration)

1. Burenko V.I. Identichnost' kak faktor politicheskogo protsessa // Gruppovaya identichnost' v istorii i kul'ture: etnos, religiya, sotsial'nyy organizm. Sbornik nauchnykh statey. M.: Natsional'nyy institut biznesa. 2011. S. 173-179.
2. Doklad «O sostoyanii grazhdanskogo obshchestva v Yaroslavskoy oblasti v 2010 godu. - Yaroslavl', Obshchestvennaya palata YaO, 2011.
3. Ledyayev V.G. Empiricheskie issledovaniya vlasti v gorodskikh soobshchestvakh: problemnoe pole // Politicheskaya nauka, 2011. №3. С. 34-50.
4. Ledyayev V.G. Kontseptual'nye osnovaniya empiricheskogo issledovaniya vlasti // Politicheskaya kontseptologiya: zhurnal mezhdistsiplinarnykh issledovaniy, 2011. №4. С. 50—65.
5. Ofitsial'nyy sayt regional'nogo otdeleniya izbiratel'noy komissii po Yaroslavskoy oblasti // <http://www.yaroslavl.vybory.izbirkom.ru> (<http://www.yaroslavl.vybory.izbirkom.ru>) (data poseshcheniya 5 marta 2012 g.)
6. Ofitsial'nyy sayt regional'nogo otdeleniya politicheskoy partii «Edinaya Rossiya» po Yaroslavskoy oblasti // <http://www.yaroslavl.vybory.izbirkom.ru> (<http://www.yaroslavl.vybory.izbirkom.ru>) (<http://www.yaroslavl.vybory.izbirkom.ru>) (<http://www.yaroslavl.vybory.izbirkom.ru>) (data poseshcheniya 5 marta 2012 g.)
7. Severnyy kray. -2012. – 5 marta.
8. Skovikov A.K., Gorbachev A.A. Tendentsii i protivorechiya v protsesse formirovaniya rossiyskogo parlamenta // Pravo i politika. 2011. №5 S. 752-761.
9. Skovikov A.K. Aktivizatsiya traditsionnykh i novykh aktorov grazhdanskogo obshchestva v sovremennoy Rossii // Nauchno-teoreticheskii i analiticheskii zhurnal «Upravlenie megapolisom» 2011. №6. S. 151-154.
10. Shabrov O.F. Dukhovnye osnovy rossiyskoy politiki // Otkrytoe obrazovanie. 2011. №2 (86). Ch.2. S. 155-158.