



УДК 316.334.3

ИНСТИТУТ ВЫБОРОВ В ЛЕГИТИМАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Е.В. Реутов

Белгородский государственный университет, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85;
e-mail: reutovevg@mail.ru

Исследована функция института выборов в контексте легитимации региональной власти. На основании анализа результатов ряда социологических исследований, в том числе проведенных автором, сделан вывод о сочетании в массовом сознании общества достаточно высокой нормативной значимости института выборов и его низкой дескриптивной функции. Эволюция избирательного законодательства в сочетании с электоральными практиками в регионах и муниципалитетах приводит к тому, что региональные выборы воспринимаются не как институт, реализующий селективную функцию, но как механизм демонстрации показной солидарности власти и общества.

Ключевые слова: региональная власть, легитимация, институт выборов, функции выборов, электоральная активность, протестное голосование.

Введение

В процессе легитимации политические институты играют по меньшей мере двоякую роль. С одной стороны, они являются объектом легитимации (напомним, что С.М. Липсет именно институты ставит в основание легитимности [1]). С другой стороны, сам процесс легитимации осуществляется посредством политических институтов. В этом случае институты становятся инструментами или каналами легитимации.

Однако для того, чтобы посредством института могла происходить легитимация, сам институт должен быть легитимирован в общественном сознании, лишь в этом случае он начинает обладать «потенциалом для решения проблем и регулирования человеческих отношений» [2]. Характеризуя эволюцию институтов, П. Бергер и Т. Лукман указывают на то, что «институциональному миру требуется легитимация, т.е. способы его объяснения и оправдания» [3].

Ю. Хабермас при построении теории коммуникации в «обществах модерна» указывал на «формально организованные области действия», выделяющиеся из жизненного мира и культурного контекста и обладающие самостоятельной смыслопорождающей функцией. Это так называемые «институты второго порядка» или «метаинституты», к числу которых относится и право: «нормы права, будучи метаинститутом или институтом «второго порядка», заменяют тот доправовой субстрат традиционной нравственности, на который они прежде ссылались. В современных обществах право уже не пристраивается к наличным структурам коммуникации, а само создает формы социального обмена; при этом традиционные контексты действия, ориентированные на взаимопонимание, оттесняются и становятся «окружающей средой» системы» [4].

Как указывают Дж. Марч и Дж. Олсен, институты не только определяют правила игры, но и воздействуют на существующие в обществе ценности, коллективную идентичность, доверие и солидарность, а также этические обоснования действий в отношении них – в форме утверждений о справедливости [5].

Исследование функционирования социальных институтов в обществах транзита, представляющих собой смешение характеристик «модерна» и «домодерна», усложняется еще большей амбивалентностью формальных институтов, наличием в них в качестве подводной части айсберга пласта латентных функций, нередко вытесняющих явные. То, что, «несмотря на наличие практически всех формальных признаков «модерна», российское общество демонстрирует необычайную устойчивость качества социальных отношений и традиционного сознания даже в условиях самых радикальных перемен» [6],



заставляет акцентировать внимание не на явных, но на латентных функциях политических институтов, и особое внимание обращать на неформальные институты и практики.

Определяя различие между «дефектными» и «функциональными» демократиями, В. Меркель и А. Круассан указывают на критериальную значимость баланса ролей формальных и неформальных институтов. Причем, преобладание неформальных договоренностей и норм над формальными далеко не всегда является результатом сговора корыстных и коррумпированных элит: «замещение формальных и демократически легитимированных институтов неформальными правилами может осуществляться как сверху, так и снизу» [7], и определяться доминирующей в обществе политической культурой. Так, доминирование неформальных институтов в политическом (и не только) процессе в России [8], особенно явное в 1990-е гг., было обусловлено как наследием советского периода, так и противоречивым эффектом импорта формальных институтов с Запада, но, главным образом, властными интересами правящей группировки, победившей в ходе так называемых навязанных переходов 1991 и 1993 гг. и обеспечившей себе электоральные победы в 1996 и 1999 гг. [9].

Наиболее значимыми институциональными новациями, задействованными при формировании регионального политического пространства в 1990-х гг., были: 1) инсталляция электоральных практик; 2) разделение законодательной и исполнительной власти; 3) автономия органов местного самоуправления [10].

В задачи данной работы входит выявление легитимационной функции института выборов.

Теоретический анализ проблемы

Большинство исследователей сходятся на том, что в демократиях выборы являются институциональным каркасом политической системы. «Позитивно определенная власть есть институционализация ожидания, что в известных пределах требованиям общества будет уделено серьезное внимание. Наиболее четкое формальное отражение это получило, например, в системе выборов» [11]. Зачастую выборы характеризуются как базовый институт легитимации [12]. Так, по мнению О.В. Крыштановской, «выборность региональных руководителей принципиально изменила профиль российской власти: выборы не только привели наверх новых людей, но и сделали губернаторов (глав) опасно независимыми от центра» [13].

В демократиях выборы, в принципе, могут способствовать усилению качественной составляющей власти. Для этого необходимо соблюдение ряда условий. Во-первых, при наличии системы постоянного поствыборного контроля гражданского общества над властными инстанциями, предполагающего сформированность соответствующих институтов и гражданскую политическую культуру. Во-вторых, минимальное влияние на индивидуальный выбор посредников в виде СМИ, замещающих реальную картину социальной реальности виртуальной. Так как второе в современном обществе фактически невозможно, функция выборов в процессе селекции эффективных властных институтов и персон последовательно может реализоваться на достаточно локализованном уровне муниципалитета или региона. Однако, скорее всего, селективная функция института выборов не является основной. Главный смысл института всенародных выборов состоит именно в легитимации власти посредством разделения ответственности власти и сообщества за управленческие решения. В силу значительной дифференциации регионов России, в том числе и по типу политического режима, в региональном пространстве институт выборов имеет зачастую принципиально различный смысл [14].

Оценка влияния института выборов на актуальный политический процесс является одним из показателей легитимности власти в ее институциональном и процедурном измерениях. В свою очередь, легитимационная функция самого института выборов может быть измерена посредством ряда индикаторов. Наиболее значимыми из них, по нашему мнению, являются:



- общественная оценка влияния выборов на формирование эффективно функционирующих властных институтов;
- участие в выборах и мотивация такого участия;
- доля голосующих против всех.

Эмпирический анализ проблемы

Институциональная основа демократии – всеобщие свободные выборы – фактически немыслимы в российских условиях без дополняющих их атрибутов в виде административного ресурса, избирательного применения норм выборного законодательства, информационной блокады оппозиции и др. Тем более, в условиях регионального пространства – фактически вне досягаемости международных институтов – такие ограничители свободы волеизъявления граждан потенциально могут полностью нивелировать функциональную (делегирующую и селекции власти) сущность выборов. По данным общероссийского опроса ФОМ (декабрь 2005 года), преобладающей мотивацией нормативного (независимо от личного) участия в выборах было мнение «Я должен участвовать в выборах как гражданин России» (41%). То, что участие в выборах дает возможность контролировать власть, отметили всего 6% [15]. Ценность выборов для граждан является скорее инерционной. Участие в выборах стало традицией, сформировавшейся в 1990-е гг., а у части избирателей – с советских времен. По данным опроса ВЦИОМ (июль 2005 г.), 43% респондентов утверждают, что будут голосовать за власть «даже если не во всем согласны с ее действиями» [16].

Расхождение между высокой степенью нормативной поддержки выборов в России как неперемного атрибута демократии и низкой дескриптивной оценкой практики их функционирования было зафиксировано еще в 1990-е гг.: «при сохранении нормативной поддержки выборов как обязательного атрибута демократии российская общественность тем не менее просто отказывается верить, что "выборы заставляют наших руководителей учитывать мнение простых людей"» [17].

Социологические замеры общественного мнения фиксируют недоверие россиян к действующей избирательной системе. В их сознании закреплена «презумпция виновности» властей, получающих всегда выгодные для себя итоги всенародного голосования. Так, по данным опроса ФОМ (июль 2005 г.), свыше половины россиян (55%) полагают, что результаты выборов не отражают мнения народа, менее трети (31%) – что отражают. По поводу предстоящих парламентских и президентских выборов преобладает та точка зрения, что они будут нечестными: так думают соответственно 51% и 44% опрошенных. Противоположное мнение высказывается в полтора-два раза реже: 23% и 41% ответов соответственно.

По результатам опроса, проведенного Фондом «Общественное мнение» в декабре 2005 г., из двух предложенных альтернатив: «Выборы нужны» и «Выборы не нужны» 61% респондентов выбрали первую и 23% – вторую. В 2002 г. данное соотношение было – 73% и 14%.

Хотя сомнение в честности предстоящих федеральных выборов не приводит к мысли об отказе от участия в них: 64% респондентов собираются принять участие в парламентских выборах 2007 года, 73% – прийти в 2008 году на выборы главы государства [18].

Опрос, проведенный в области, также выявил противоречие между нормативной и дескриптивной оценками института выборов.

Так, 76,5% респондентов принципиально согласны с утверждением, что, выбирая власть в области, городе (районе), люди тем самым способствуют ее качеству. Но в то же время 51,8% респондентов, убежденных в нормативной ценности института выборов, указали, что в настоящих условиях селективную функцию по отношению к власти выборы не реализуют (см. табл. 1).



Таблица 1

Согласны ли вы с тем, что выбирая власть в области, городе (районе), люди тем самым способствуют улучшению качества власти?

Позиция	Возраст				Статус поселения			Всего
	18-29 лет	30-39 лет	40-59 лет	60 лет и более	Город с нас. свыше 100 тыс.	Город с нас. менее 100 тыс. и пгт	Село	
Согласен	22,4	29,1	23,3	25,6	17,5	22,2	33,5	24,7
Согласен в принципе, но пока это не так	58,2	49,5	52,3	47,5	63,0	49,4	42,9	51,8
Не согласен	12,7	10,7	15,4	16,3	9,0	19,3	15,1	14,2
Затрудняюсь ответить	6,7	11,7	9,0	10,6	10,5	9,1	8,5	9,3

При этом большая часть опрошенных (52,2%) указала на отсутствие принципиальной разницы между деятельностью органов власти и должностных лиц, назначенных «сверху» и избранных населением (см. табл. 2).

Таблица 2

Как Вы считаете, есть ли разница в деятельности органов власти и должностных лиц назначенных «сверху» и избранных населением?

Позиция	Возраст				Статус поселения			Всего
	18-29 лет	30-39 лет	40-59 лет	60 лет и более	Город с нас. свыше 100 тыс.	Город с нас. менее 100 тыс. и пгт	Село	
Избранные более эффективны	26,9	16,8	19,2	19,9	20,9	19,2	21,8	20,7
Назначенные более эффективны	16,4	12,9	12,8	13,0	10,9	13,0	17,3	13,7
Разницы нет	41,0	56,4	59,6	57,2	57,7	58,8	46,5	54,1
Затрудняюсь ответить	16,7	13,9	8,4	9,9	10,5	9,0	14,4	11,5

В то же время голосование на выборах региональных и местных органов власти признается гражданами относительно эффективным и наиболее предпочтительным способом влиять на политический процесс в регионе по сравнению со всеми остальными формами политического участия. 18,8% респондентов полностью и 40,8% респондентов частично согласились с тем, что посредством участия в выборах областной Думы население способно реально влиять на политический процесс в регионе (см. табл. 3).

Таблица 3



**Согласны ли Вы с тем, что население региона способно реально влиять
на политический процесс в регионе посредством участия
в выборах областной Думы?**

Позиция	Возраст				Статус поселения			Всего
	18-29 лет	30-39 лет	40-59 лет	60 лет и более	Город с нас. свыше 100 тыс.	Город с нас. менее 100 тыс. и пгт	Село	
Полностью согласен	22,4	17,8	14,8	21,7	14,1	17,5	25,2	18,8
Согласен частично	46,3	36,6	42,9	37,3	43,6	39,0	39,6	40,8
Не согласен	18,7	36,6	32,5	29,2	31,8	32,2	23,3	29,0
Затрудняюсь ответить	12,7	10,9	9,9	11,8	10,5	11,31	11,9	11,3

Сумма долей позитивных и относительно позитивных ответов (59,6%) фактически совпала с явкой избирателей на выборах областного законодательного собрания в октябре 2005 г., которая составила 57,85% [19], что свидетельствует о достаточной устойчивости установок общественного мнения по данному вопросу. На подобный вопрос об участии в выборах главы местного самоуправления ответы дали: согласен полностью – 22,5%, согласен частично – 38,7%, не согласен – 28,7%; местного представительного органа соответственно: 16,3, 37,5%, 30,3%. В то же время результативность писем и обращений в органы исполнительной власти полностью признали лишь 7,7% и частично – 26,8%. Таким образом, население считает возможным посредством голосования в той или иной степени влиять на политический процесс, но это влияние никак не соотносится с последующей деятельностью избранных органов власти и фактически не определяет их легитимность.

В результате институт выборов (прежде всего региональных и местных) утрачивает как собственную легитимность, так и функции канала легитимации.

В то же время данные социологических опросов (как общенациональных, так и региональных) свидетельствуют о том, что население не готово полностью отказаться от выборности региональной и местной власти.

Результаты опроса ФОМ, проведенного через полгода после введения новой системы ротации губернаторов – в июне 2005 г., свидетельствуют, что положительно относятся к новой практике избрания губернаторов законодательными собраниями по представлению Президента РФ 35% респондентов, и столько же (35%) относятся к этому отрицательно. Еще 30% респондентов вообще не слышали об изменениях в избирательном законодательстве. Причем доля осведомленных – знающих или хотя бы что-то слышавших о новом порядке – не выросла с октября 2004 г., когда реформа еще находилась в стадии обсуждения, и составляет 72% россиян. Такое отсутствие динамики косвенно свидетельствует о безразличии немалой части россиян к тому, кто и как избирает губернаторов. Еще показательнее в этом отношении тот факт, что 20% участников опроса не смогли ответить на вопрос, как был избран действующий глава их региона – по старой или по новой системе [20].

Безусловно, при анализе данных опросов населения, фиксирующих его поддержку либо противодействие политическим институтам или практикам, необходимо иметь в виду действие фактора привыкания к институциональным новациям. Так, в октябре 2002 г., выбирая наиболее целесообразный способ селекции губернаторов – всенародные выборы или назначение Президентом РФ, за избрание губернаторов высказывались 70% респондентов и лишь 18% – за их назначение [21].



Опрос жителей Воронежа, проведенный в июне 2005 г., дал следующие результаты: за всенародное избрание мэра высказались 65,7% опрошенных, за назначение мэра губернатором Воронежской области – 16,3%, за избрание градоначальника депутатами городской Думы и из числа самих же депутатов – 4,7%, 13,3% затруднились ответить. Причем, чем старше опрошенные, тем они более готовы отдать право выбора кому-нибудь другому – будь то губернатор или депутаты городской Думы [22]. Данная установка общественного мнения отличается достаточно устойчивостью. По данным ФОМ, в 1999-2001 гг. доля населения, выступающая за выборность органов местного самоуправления, колебалась в пределах 62-64% [23].

В ходе исследования «Взаимодействие региональной власти и населения», проведенного автором в январе-феврале 2006 года, респондентам был задан вопрос «Как Вы думаете, выборность органов власти следует: – увеличивать, – оставить на существующем уровне, – уменьшать. С мнением о том, что выборность следует уменьшать согласились лишь 13,5% респондентов (данные ФОМ: «Выборы не нужны» – 23%), увеличивать – 21,2%, оставить на существующем уровне – 38,0% (данные ФОМ: «Выборы нужны» – 61%), при 27% затруднившихся с ответом (данные ФОМ – 16%).

Измерение электорального участия как индикатора легитимационной функции выборов возможно посредством двух методик – анализа данных электоральной статистики и опроса респондентов об их избирательной активности. В то же время измерение легитимационной функции выборов с использованием статистических данных не в достаточной степени релевантно, так как не учитывает фактора мобилизованного электорального участия. Тем не менее, динамика реального электорального участия в 1990-е – 2000-е гг. вряд ли позволяет сделать однозначные выводы о снижении значимости выборов как канала легитимации.

В 1990-е гг. региональные выборы (прежде всего выборы глав исполнительной власти) стали значимым способом ротации власти и «проявлением эффектов демократизации на региональном уровне. Несмотря на очевидно несправедливый характер выборов (административная мобилизация, неравные возможности кандидатов в ведении кампании и т.д.), в 27 из 52 субъектов РФ, где осенью-зимой 1996 г. прошли выборы глав регионов, граждане переизбрали региональных руководителей. В отличие от общенационального уровня, где правящей группировке удалось не допустить подобного сценария развития событий, в более чем половине регионов демократическое волеизъявление избирателей (пусть и в форме протестного голосования) дало, с точки зрения перспектив укрепления демократических институтов, весьма значимые результаты» [24]. Факт избрания на всеобщих выборах дал главам исполнительной власти регионов принципиально новую – демократическую – легитимность, сделав их полноправными и не зависящими от кадровой политики Центра руководителями. Это обстоятельство перевело взаимоотношения Центра и региональных органов власти из плоскости чисто административных мер в плоскость политических взаимодействий. Предпринятые летом 1997 г. попытки сместить избранного еще в 1995 г. губернатора Приморского края Е. Наздратенко со своего поста натолкнулись не только на жесткое сопротивление Совета Федерации, но и на отсутствие легальных процедур для такого рода акций [25].

В целом, активность избирателей на губернаторских выборах в электоральном цикле 1996-1997 гг. составляла более 50%, на выборах региональных законодательных собраний – 42% [26]. Динамика избирательной активности в 2000-2006 гг. также не демонстрирует устойчивых трендов к изменению по региональным выборам в целом. Так, активность на губернаторских выборах составила: 2000 г. – 51,33%, 2001 г. – 53,19%, 2002 г. – 58,52%, 2003 г. – 53,57%, 2004-2005 гг. – 53,47% [27]. Хотя в ряде регионов тенденция к снижению электоральной активности на выборах губернатора просматривается достаточно отчетливо. Прежде всего, она обусловлена усталостью электората от фигуры губернатора, предопределенностью результатов выборов и изначально высоким уровнем избирательной активности. Так, соответствующая тенденция отчетливо просматривается в Белгородской области: 1995 год: 75,47%; 1999 год: 71,33%; 2003 год: 67,50%.



Активность на выборах законодательных собраний регионов в 2000-е гг. составила: 2003 г. – 62,56%, 2004 г. – 49,58%, 2005 г. – 45,20%, 2006 г. – 44,97% [28].

В целом, анализ динамики явки избирателей на региональных выборах позволяет сделать выводы о постепенном снижении интереса к системе представительной власти, нежели к региональным выборам вообще.

В 2000-е гг. интенсивность избирательных кампаний по выборам губернаторов возрастала, что выражалось в следующих показателях: наличие второго тура, который в 2002-2004 гг. понадобился более чем в 50% случаев, хотя во многих регионах он и был законодательно отменен. Возрастало также и число кандидатов. Если в середине 1990 гг. было в среднем 5 кандидатов, то в 2003-2004 гг. в среднем – 7 [29].

В 2002-2004 гг., накануне реформы избирательного законодательства в части избрания губернаторов поддержка губернаторов на выборах уменьшалась, что свидетельствует о нарастании гражданского давления. Таким образом, накануне своей отмены губернаторские выборы все более приобретали признаки «электоральной нормальности». Коэффициент сменяемости глав регионов в эпоху выборов он составлял в целом 42,5%. С тех пор, как глав регионов фактически стали назначать, сменяемость резко сократилась [30].

Однако субъективные оценки электоральной активности в целом характеризуют отрицательную динамику легитимационной функции выборов.

Так, по данным опроса ФОМ (декабрь 2005 г.), на постоянное участие в выборах указали 39% респондентов, и 22% – на частое. В 2002 г. эти данные составляли соответственно 52 и 14%.

Данный вопрос в той же редакции задавался социологами ФОМ респондентам четыре раза на протяжении ноября 2002 – октября 2003 г., и в данный период доля уверявших, что они «всегда» приходят к избирательным урнам, варьировалась в пределах 47–53% [31]. Причем, при интерпретации такого рода данных нужно также иметь в виду нормативность электорального участия и, следовательно, завышенную самооценку.

В то же время на вопрос о том, более или менее охотно они ходят на выборы, чем 5-10 лет назад, большинство – 40% выбрали позицию «менее охотно», «более охотно» ответили 7% и «в отношении к выборам ничего не изменилось» – 32%. На вопрос «Больше или меньше стало участников выборов среди ваших родственников и знакомых?» большинство также выбрало позицию «меньше» – 41% («больше» – 4%, «ничего не изменилось» – 34%) [32].

В большей степени эрозии в 2000-е гг. подверглась легитимационная функция региональных и местных выборов. Это выразилось отчасти в снижении уровня электорального участия, в особенности на выборах представительных органов. Но в большей степени – в целенаправленной государственной политике по минимизации самих электоральных механизмов.

Причем, в данном случае наблюдается взаимообусловленный эффект трансформации институционального дизайна и изменения массовых установок и ценностей. Ограничение электоральных механизмов способствует нивелированию функциональной значимости выборов в общественном сознании. И соответствующие ментальные установки становятся фактором дальнейшей деградации электоральных институтов. Социологический анализ практики голосования против всех кандидатов показывает наличие в мотивации подобного голосования существенного компонента восприятия власти, «глубоко укорененного в отечественной политической культуре», как самодовлеющего монолита, несущего исключительно моральную ответственность перед народом, но практически не зависящего от последнего. Примерно для 30% респондентов, допускающих для себя вариант голосования против всех, – это возможность заявить о своем тотальном недоверии политикам или выразить недовольство ситуацией в стране или регионе. «Выборы здесь интерпретируются не как механизм формирования властных структур избирателями, а как специфический канал связи, позволяющий народу сообщить власти о своем отношении к ней. И голосование "против" всех в этом контексте обретает ценность как способ пожурить власть и призвать ее пересмотреть свое отношение к народу» [33].



Факт снижения электорального участия со снижением уровня выборов достаточно парадоксально сочетается с высказываемыми в ходе опросов суждениями о большей значимости именно муниципальных и региональных выборов для таких людей, как сами респонденты. В ходе опроса ФОМ (декабрь 2005 г.) о том, что результаты выборов в региональные законодательные собрания влияют на положение дел в стране, заявили 5% респондентов. На соответствующую роль выборов в органы местного самоуправления указали 15%. В то же время роль президентских и парламентских выборов признали соответственно 54% и 20%. Вопрос о влиянии выборов на жизнь таких людей, как сами участники опроса, дал следующие результаты: выборы в региональные законодательные собрания – 5%, выборы в органы местного самоуправления – 27% (президентские и парламентские соответственно – 23% и 4%) [34].

Однако значимость местных выборов для жизни населения муниципалитетов традиционно сочетается с представлением о меньшем, по сравнению с региональным уровнем, объеме власти избираемых органов и должностных лиц.

На протяжении 1990-х – начала 2000-х гг. на разочарование населения в институте выборов доминирующее воздействие оказывали следующие факторы:

1) фундаментальное противоречие между демократической, по крайней мере, институционально, ситуацией выборов как экстраординарного события и элитарными формами существования политического процесса. Как указывалось выше, в сообществах с доминированием традиционной политической культуры и патерналистскими политическими режимами функция выборов не сводится к селекции и ротации власти. Селективная функция выборов зачастую является имитативной. На самом деле латентная функция этого социального института во многом замещает явную. «Выборы служат тому, чтобы представлять не народ, а власть перед народом» [35].

Выборы играют роль поддержания социальной коммуникации между властью и сообществом, которая в период между выборами носит эпизодический и преимущественно односторонний характер. «Помимо связи с "демократической" легитимацией (опора на мнение народа независимо от характера регионального политического режима) в рамках процесса региональных выборов происходит соревнование претендентов, эксплуатирующих (с целью обеспечения массовой поддержки) различные типы легитимности с учетом социокультурной специфики регионов и доминирующего типа голосования» [36].

В условиях российского регионального пространства в 1990-е гг. выборы способствовали не столько развитию гражданственности и массового политического участия, сколько закреплению механизмов господства региональных элит. «Выборы зачастую лишь легитимируют результаты теневых договоренностей (в том числе относительно персонального состава региональных легислатур): наиболее значимые политические решения принимаются в процессе закулисного торга с участием групп влияния и групп давления при доминирующей роли "административной вертикали"» [37].

В условиях элитарного характера политического процесса полностью в 1990-е гг. не была нивелирована роль выборов лишь в силу того, что в значительном количестве региональных политических систем сохранялась (либо она инспирировалась Центром) межэлитная конкуренция в условиях «раскола» элит [38];

2) несправедливость и неконкурентность выборов; практики «жесткого» и «мягкого» регулирования избирательного процесса в регионах и муниципалитетах со стороны федеральной и, главным образом, региональной власти. Российские выборы в целом принято относить к промежуточной категории (между демократическими и недемократическими). По классификации Й. Элклита и П. Свенсона [39], они являются свободными, но несправедливыми. Несправедливость российских выборов, с точки зрения В.Я. Гельмана, определяется тремя составляющими: одностороннее освещение кампании в СМИ, в том числе (и прежде всего) контролирующихся государством; неравенство доступа к финансовым ресурсам; несправедливое разрешение избирательных споров, включая применение санкций в ходе и по итогам выборов [40]. Известная «тенденция к управляемым выборам стала абсолютно очевидной именно во время последних [2002-2004 гг. – Е.Р.] губернаторских

выборов. По сути избирательные кампании стали превращаться из борьбы между кандидатами в борьбу между «управляющими» субъектами» [41].

Комплексный анализ российского избирательного и смежного законодательства (включая закон о политических партиях и ряд иных законодательных актов) в совокупности с правоприменительной практикой российских выборов на всех уровнях (от федеральных до муниципальных) позволяет сделать вывод о том, что выборы в России не соответствуют международным стандартам. Наиболее серьезные расхождения связаны с тем, что на российских выборах не обеспечивается свободная конкуренция. С одной стороны, органы власти и подконтрольные им избирательные комиссии и суды, злоупотребляя процедурами отказа в регистрации и отмены регистрации кандидатов и списков кандидатов, зачастую проводят селекцию кандидатов и партий, не допуская к выборам кандидатов, имеющих хорошие шансы на победу. С другой стороны, органы власти создают для кандидатов неравные условия проведения предвыборной агитации, в том числе неравный доступ к средствам массовой информации. Кроме того, законодательство и правоприменительная практика не обеспечивают в полной мере честный подсчет голосов. Чем ниже уровень выборов, тем большей степенью произвола они характеризуются. По результатам опроса населения, проведенного в Нижнем Новгороде после выборов мэра, которые состоялись в сентябре 2002, лишь 30,6% опрошенных считали официальные итоги выборов соответствующими действительности. На вопрос: «Какие чувства вызвали у вас прошедшие выборы?» – 26,0% ответили: «Безразличие», а 40% – «Возмущение произволом властей». На вопрос: «Как после нынешних выборов изменилось ваше отношение к этим политикам, власти?» – были получены следующие результаты. Если к Президенту России В.В. Путину ухудшилось отношение 11% опрошенных нижегородцев, то к практически не участвовавшим в данных выборах бывшему губернатору Б. Немцову – у 25,7% опрошенных – и к действующему губернатору Г. Ходыреву – у 24,9% опрошенных нижегородцев. Отношение к активно влиявшему на ход избирательной кампании полпреду С. Кириенко ухудшилось у каждого третьего опрошенного нижегородца (32,9%). К судам – у 36,8% опрошенных нижегородцев, к власти в целом – у 38,6% [42].

Проведению в российских регионах подлинно конкурентных выборов мешает сильная зависимость от исполнительной власти средств массовой информации и бизнеса. Не менее существенным фактором выборов является сложившаяся административная система, когда российские чиновники вплоть до самого высокого уровня откровенно игнорируют один из принципов правового государства, согласно которому они вправе осуществлять лишь те полномочия, которые им предписаны законом. В результате органы исполнительной власти, применяющие «административный ресурс», становятся главным субъектом выборов.

Кроме того, сложившаяся в стране система регистрации граждан по месту жительства на практике приводит к нарушению активного избирательного права значительного числа граждан [43];

3) увеличение «стоимости» электоральной победы или даже просто участия. На формально-институциональном уровне данный факт характеризуется перманентным повышением стоимости избирательного залога для партий и кандидатов и верхнего предела допустимого объема избирательного фонда. На неформальном – необходимостью максимально усиливать дорогостоящие компоненты избирательной кампании, связанные прежде всего со СМИ. Увеличение «стоимости» выборов, естественно, приводит кандидатов к необходимости заключения пактов с различными спонсорами. Невысокая легитимность в массовом сознании крупного бизнеса в этом случае в той или иной степени отражается и на легитимности как самих кандидатов, так и выборов в целом. По данным опроса компании «Romir Monitoring Новосибирск», проведенного в Новосибирске в 2005 г., 13,2% респондентов полагают, что победить на выборах можно с помощью поддержки криминальных структур. Лишь каждый десятый (9,8%) опрошенный считает, что на выборах одерживают победу кандидаты, поддерживаемые народом [44];

4) массовое использование «грязных» (противозаконных) или сомнительных избирательных технологий. В том числе практика «локомотивов» на выборах



региональных законодательных собраний, в качестве которых выступают «статусные» лица региона, впоследствии отказывающиеся от депутатских мандатов. С точки зрения С.М. Тучкова, устойчивая тенденция снижения явки избирателей в 1990-е гг. была обусловлена прежде всего широким использованием нелегитимных политических технологий (их главный критерий – применение пропаганды и рекламы) [45];

5) эффект институциональных реформ (прежде всего в сфере федерального и регионального избирательного законодательства), логика которых во многом преследует цель последовательного снижения неопределенности итогов выборов. К числу наиболее значимых законодательных новаций этого ряда относятся:

- ужесточение правил инициирования референдумов;
- снижение минимального порога явки, при котором выборы признаются действительными;
- ликвидация графы «против всех»;
- ужесточение правил регистрации кандидатов и, соответственно, расширение возможности произвола при их снятии с выборов;
- введение смешанной избирательной системы на выборах региональных законодательных собраний;
- ликвидация всенародных выборов глав исполнительной власти в регионах;
- ликвидация в большинстве регионов выборности глав муниципалитетов в ходе реализации Федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В 2004 г. Федеральным законом №159-ФЗ от 11 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был ликвидирован институт всеобщих выборов губернаторов. Затем, введенный в действие в 2006 г. в большинстве регионов Федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», инициировал изменения порядка формирования органов местного самоуправления. Муниципалитеты в соответствии с ним стали сами определять порядок делегирования власти выборному должностному лицу местного самоуправления – главе муниципального образования – либо посредством всеобщих выборов, либо избранием его из состава местного представительного органа. В условиях неустойчивой легитимности местной власти именно второй способ стал более предпочтительным для ее акторов при принятии региональных и местных законодательных актов. Для губернаторов ликвидация всеобщих выборов мэров областных столиц также стала способом нейтрализации высокой степени их возможной легитимности и построения своей «вертикали власти». В результате населению осталась возможность электорального воздействия на представительные органы региональной и местной власти, роль которых хотя и возросла, но продолжает значительно уступать исполнительным структурам. В принятом 29 ноября 2005 г. Уставе г. Белгорода предусмотрена именно такая система наделения властью главы муниципального образования. При этом реальные полномочия исполнительно-распорядительные перешли к главе городской администрации (мэру), назначаемому на должность в результате конкурса [46]. Контроль за исполнительной властью со стороны населения стал еще более опосредованным сложной цепочкой властных структур: «законодательные новации последнего времени, снижающие реальную электоральную конкуренцию, в перспективе означают нарушение связи между властью и обществом, а значит – и утрату властью своей легитимности» [47].

Законодательное ужесточение правил регистрации кандидатов позволит производить еще более жесткий отсев неугодных кандидатов. Повышение требований к численности партий и запрет избирательных блоков также приведут к снижению конкуренции на выборах. Переход на полностью пропорциональную систему в сочетании со снижением партийной конкуренции существенно ограничивает большинство граждан в реализации пассивного избирательного права. Повышение заградительного барьера еще больше снизит степень представительности парламента и усилит несоответствие результатов выборов волеизъявлению избирателей. Лишение общественных объединений



права направлять наблюдателей приведет к снижению прозрачности избирательного процесса [48].

Достаточно спорной стала и законодательная новация по поводу отмены графы «Против всех» на выборах федерального уровня, продублированная региональным законодательством в большинстве субъектов федерации.

Исследования электорального процесса в регионах России фиксируют увеличение доли избирателей, голосующих против всех кандидатов. Причем эта тенденция характерна как для федеральных, так и для региональных избирательных кампаний, преимущественно для парламентских и губернаторских выборов. Если на выборах в Государственную Думу 1995 г. по общефедеральному округу «против всех» проголосовало 2,8% избирателей, в 1999 г. – 3,3%, а в 2003 г. – 4,7% [49]. В региональном электоральном цикле 1995-1998 гг. средний показатель голосующих против всех на выборах глав исполнительной власти составил 5,1%. В избирательном цикле 1999-2002 гг. их доля составила 6,8%. На выборах региональных законодательных собраний доля голосов, поданных против всех, была еще выше [50]. На выборах законодательных собраний регионов осени 2004 – весны 2005 гг. уровень протестного голосования по сравнению с осенью 2003 г. вырос в 1,5 раза [51].

Данные опросов ФОМ свидетельствуют о легитимации практики голосования «против всех» в массовой электоральной культуре, особенно в 2005-2006 гг. Если в октябре 2004 г. лишь 14% респондентов заявили, что им когда-либо доводилось на выборах отдавать свой голос против всех кандидатов или партий, то в ноябре 2005 г. – 23%, в июне 2006 г. – уже 31%. Соответственно, доля заявляющих, что они никогда не распоряжались своим голосом подобным образом, менее чем за два года сократилась с 81 до 62%. Хотя в реальности доля голосующих против всех растет не столь быстрыми темпами, респонденты стали более охотно признаваться в таком электоральном поведении. Большинство респондентов (54%) также высказываются за целесообразность сохранения позиции «Против всех» в избирательных бюллетенях (обратная точка зрения – у 28%) [52].

Особенно большая роль среди факторов протестного голосования имеет организация избирательной кампании. Так, на губернаторских выборах были выявлены несколько сценариев избирательных кампаний, располагающих к большей интенсивности отказа избирателями в доверии всем кандидатам:

- сценарий «навязанной безальтернативности», предполагающий недопущение к выборам тех соперников инкумбента, которые могли бы составить ему реальную конкуренцию. На полностью безальтернативных выборах президента Калмыкии в 1995 г. против всех было подано 11%. На выборах президента Башкортостана в 1998 г. из 13 выдвинутых кандидатов было зарегистрировано двое – действующий президент М. Рахимов и его подчиненный министр лесного хозяйства республики Р. Казаккулов. В итоге 17,1% голосов было подано против всех кандидатов. Во Владимирской области на местных выборах в округах, где баллотировались по 2 кандидата, «против» голосовали до 22% избирателей. Там, где было 5 и больше претендентов, этот показатель был почти вдвое ниже [53].

Чаще всего такой сценарий реализуется в условиях грубого давления на избирателя и наличия более или менее массовых оппонентов «первого лица».

- сценарий «усталости от одного набора фигур», когда при реальной электоральной конкуренции основными соперниками являются те же самые кандидаты, что и на предыдущих выборах [54];

- сценарий «сценария избирательной кампании», когда она развивается как калька предыдущей. Так, на выборах губернатора Белгородской области 2003 г. уровень протестного голосования увеличился в 2,5 раза (1995 год: 3,93%; 1999 год: 3,86%; 2003 год: 9,98% [55]) во многом в силу того, что основные соперники как бы выполняли (причем, достаточно вяло) свои социальные роли в сценарии противостояния власти и коммунистической оппозиции по схеме выборов 1995 г.

Таким образом, помимо легитимности института выборов, уровень протестного голосования позволяет также диагностировать процедурную легитимность власти.



Заключение

Логика эволюции избирательного законодательства в сочетании с электоральными практиками в регионах и муниципалитетах привела к тому, что «региональные выборы воспринимаются уже не как демократический институт, способствующий развитию гражданского общества, а как политический инструмент в руках определенных групп, стремящихся к контролю за определенными ресурсами» [56]. Выборы уже не представляются основной массе населения источником легитимности («санкцией на легитимность»), в расцениваются как продукт сговора, политических махинаций, а «может быть и вообще не образуют собой источника права для массового сознания. Семантика этих социально-политических ритуалов совершенно другая – показная солидарность с властью имущими, социальное послушание, стремление «быть как все» и т.п.» [57]. И если оценка института выборов в региональном политическом пространстве как канала легитимации, в принципе, однозначна, то функция выборов как основания легитимации является гораздо более неопределенной.

Список литературы:

1. См.: Lipset S.M. Political man. The social basis of politics. New York: Doubleday, 1959. – P.77.
2. Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях (II) // ПОЛИС. – 2002. – №2. – С.22.
3. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М.: Медиум, 1995. – С.103-104.
4. Habermas J. Theorie des kommunikativen. – Handlins. – 1982. – S.458.
5. См.: March J., Olsen J. Rediscovering institutions: The organizational basis of politics. – New York: Free Press, 1989. – P.126.
6. Ачкасов В.А. Россия как разрушающееся традиционное общество // ПОЛИС. – 2001. – №3. – С.84.
7. Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях (II) // ПОЛИС. – 2002. – №2. – С.23.
8. См.: Холодковский К.Г. Демократические институты и российская практика: обучение или дискредитация? // Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики / Под общ. ред. Т.И. Заславской. М.: МВШСЭН, 2002. – С.66-70.
9. См.: Гельман В.Я. Постсоветские политические трансформации (Наброски к теории) // ПОЛИС. – 2001. – №1. – С.20.
10. См.: Россия регионов: трансформация политических режимов / Общ. ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. – М.: Весь мир, 2000. – С.362.
11. Парсонс Т. О социальных системах. – М.: Академический Проект, 2002. – С.644.
12. Вайнберг А.В. Легитимация и делегитимация выборной государственной власти в современной России. – Дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2003. – С.20.
13. Крыштановская О.В. Формирование региональной элиты: принципы и механизмы // Социологические исследования. – 2003. – №11. – С.3.
14. См.: Региональные политические поля России: сравнительный анализ // Режим доступа к изд.: <http://www.politeia.ru/seminar.php?2006-01-26>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
15. См.: Участие в выборах // Режим доступа к изд.: http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0601/domt0601_2/d0600102. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
16. См.: Сайдукова М. Избиратели не верят в оппозицию // Независимая газета. – 2005. – 19 июля.
17. См.: Мельвиль А. Политические ценности и ориентации и политические институты // Россия политическая / Под общ. ред. Л. Шевцовой; Моск. Центр Карнеги. – М., июнь 1998. – С.161.
18. См.: К выборам 2007–2008 годов // Режим доступа к изд.: http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0528/domt0528_2/d052822. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
19. Рассчитано по: Сводная таблица избирательной комиссии Белгородской области об итогах голосования по общеобластному избирательному округу на территории Белгородской области Белгородские известия. – 2005. – 22 октября.
20. См.: Российские губернаторы и механизм их селекции // Режим доступа к изд.: http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0524/domt0524_2/d052423. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
21. Губернаторские выборы // Режим доступа к изд.: http://bd.fom.ru/report/cat/policy/elections/regionalne_vbor/tb024007. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
22. См.: Воронеж: выбирать – так выбирать // Режим доступа к изд.: <http://www.789.ru/portal/modules.php?name=News&file=article&sid=4087>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.



23. См.: Граждане оценивают местное самоуправление: Аналитический доклад по итогам опросов общественного мнения // Режим доступа к изд.: http://www.urbanecomomics.ru/events.php?folder_id=32&mat_id=68. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
24. Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. – 1998. – №1. – С.98.
25. См.: Там же.
26. См.: Российское общество: становление демократических ценностей? // Режим доступа к изд.: <http://www.carnegie.ru/ru/illustration/61862.htm>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
27. Рассчитано по: Результаты выборов глав исполнительной власти субъектов РФ в 2000 году // Режим доступа к изд.: http://www.vibory.ru/elects/lead_r_2000.html. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer; Результаты выборов глав исполнительной власти субъектов РФ в 2001 году // Режим доступа к изд.: http://www.vibory.ru/elects/lead_r_2001.html. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer; Результаты выборов глав исполнительной власти субъектов РФ в 2002 году // Режим доступа к изд.: http://www.vibory.ru/elects/lead_r_2002.html. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer; Результаты выборов глав исполнительной власти субъектов РФ в 2003 году // Режим доступа к изд.: http://www.vibory.ru/elects/lead_r_2003.html. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer; Результаты выборов глав исполнительной власти субъектов РФ в 2004 году // Режим доступа к изд.: http://www.vibory.ru/elects/lead-04_r.htm. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
28. Рассчитано по: Результаты выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по партийным спискам в 2003 году // Режим доступа к изд.: http://www.vibory.ru/elects/reg-zak_r_03.htm; Результаты выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по партийным спискам в 2004 году // Режим доступа к изд.: http://www.vibory.ru/elects/reg-zak_r_04.htm; Результаты выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по партийным спискам в 2005 году // Режим доступа к изд.: http://www.vibory.ru/elects/reg-zak_r_05.htm; Результаты выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по партийным спискам в 2006 году // Режим доступа к изд.: http://www.vibory.ru/elects/reg-zak_r_06.htm.
29. См.: Региональные политические поля России: сравнительный анализ // Режим доступа к изд.: <http://www.politeia.ru/seminar.php?2006-01-26>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
30. См.: Региональные политические поля России: сравнительный анализ // Режим доступа к изд.: <http://www.politeia.ru/seminar.php?2006-01-26>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
31. См.: Кертман Г. Институт выборов и электоральное поведение россиян // Режим доступа к изд.: http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0601/domt0601_2/d0600110. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
32. См.: Там же.
33. Кертман Г. «Кандидат против всех»: эпитафия // Режим доступа к изд.: <http://socreal.fom.ru/?link=ARTICLE&aid=197&print=yes>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
34. См.: Смысл и значение выборов // Режим доступа к изд.: http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0601/domt0601_2/tb0600101. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
35. Крастев И. Новая российская идеология // Режим доступа к изд.: <http://www.inosmi.ru/translation/229923.html>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
36. Бирюков С.В. Легитимация статуса региональной политической власти // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. – 1997. – №4. – С.90.
37. Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции (I) // ПОЛИС. – 2004. – №2. – С.7.
38. См.: Гельман В.Я. Постсоветские политические трансформации (Наброски к теории) // ПОЛИС. – 2001. – №1. – С.22.
39. См.: Elklit J., Svennson P. What Makes Elections Free and Fair? // Journal of Democracy. – 1997. – Vol.8. – №3.
40. Гельман В.Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // ПОЛИС. – 2003. – №4. – С.16.
41. Туровский Р.Ф. Итоги и уроки губернаторских выборов // Режим доступа к изд.: <http://www.regionalistica.ru/library/rft33.php>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
42. См.: Нижний Новгород: Итоги выборов главы Нижнего Новгорода 2002 г. в результатах социологических исследований // Режим доступа к изд.: <http://www.789.ru/portal/modules.php?name=News&file=article&sid=4005>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
43. См.: Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. – М.: Б. и., 2005. – С.84.



44. См.: Новосибирск: Чья поддержка нужна кандидатам? // Режим доступа к изд.: <http://www.789.ru/portal/modules.php?name=News&file=article&sid=3917>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
45. См.: Тучков С.М. Факторы легитимности политических технологий // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. – 2002. – №2. – С.8-14.
46. См.: Устав городского округа «Город Белгород» // Наш Белгород. – 2005. – 11 декабря.
47. Кынев А.В. В ожидании нового электорального предложения (Выборы региональных законодательных собраний конца 2004 – начала 2005 г.) // ПОЛИС. – 2005. – №3. – С.127.
48. См.: Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов [Текст]. – М.: Б. и., 2005. – С.85-86.
49. См.: Ахременко А.С. Голосование «против всех» в 1995-2003 гг.: результаты эмпирического исследования // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. – 2004. – №6. – С.60.
50. См.: Любарев А.Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. – 2003. – №6. – С.107.
51. См.: Кынев А.В. В ожидании нового электорального предложения (Выборы региональных законодательных собраний конца 2004 – начала 2005 г.) // ПОЛИС. – 2005. – №3. – С.127
52. См.: Выборы и голосование «против всех» // Режим доступа к изд.: http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0624/domt0624_3/d062423. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
53. См.: Владимир: Главная причина протестного голосования – недоверие к власти // Режим доступа к изд.: <http://www.789.ru/portal/modules.php?name=News&file=article&sid=4737>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
54. См.: Ахременко А.С. Голосование «против всех» в 1995-2003 гг.: результаты эмпирического исследования // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. – 2004. – №6. – С.70.
55. См.: Электоральная статистика. – Белгород: Б. и., 2000; Выборы губернатора Белгородской области, состоявшиеся 25 мая 2003 года. Сводная таблица об итогах голосования на территории Белгородской области Белгородские известия. – 2003. – 30 мая.
56. Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. – М.: Центр политических технологий, 2002. – С.43.
57. Гудков Л. О легитимности социального порядка // Вестник общественного мнения. – 2004. – №2. – С.38.

INSTITUTIONS OF THE ELECTIONS IN LEGITIMATION OF THE REGIONAL POWER

E.V. Reutov

Belgorod State University, Pobedy st., 85, Belgorod, 308015, Russia;
e-mail: reutovevg@mail.ru

The function of election institutes has been reserched in context of regional power legitimation. Based on results analyses of some sociological reserches, also made by the author, we came to conclusion about combination of high normative importance of election institutes and its low descriptive function in mass confession. Evolution of elective legislation in combination with elective practice in regions and municipalities leads to the fact that regional elections are taken not as the institute, realizing selective function, but as the demonstrative mechanism of power and society solidarity for display.

Key words: regional power, legitimation, elections institutions, function of elections, electional activity, protest voting.