



УДК 323.22/28(470+571)

ПРОБЛЕМА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

О.Ю. ШМЕЛЕВА*Нижегородский
государственный
университет
им. Н.И. Лобачевского**e-mail: O_Shmeleva1977@mail.ru*

В данной статье рассматривается понятие «политическое участие» в контексте политико-культурной специфики России, его виды и формы, механизмы функционирования. Анализируются кризисные тенденции и противоречия в сфере развития гражданского общества, практики создания властью искусственных препятствий для реального вовлечения общества в политический процесс.

Ключевые слова: политическое участие, институциональное политическое участие, кризис политического участия, гражданское общество, институциональный барьер, политическая культура.

Реализация на практике популяризируемой властью идеи построения в России гражданского общества наталкивается на ряд трудностей и ограничений в виде устойчивых стереотипов массового сознания (этатизм, патернализм, правовой нигилизм), аполитичности, низкого уровня гражданской активности у подавляющей части населения. В этой связи выработка механизмов оптимизации процесса политического участия, создание условий для реального легитимного вовлечения населения политический процесс является необходимой предпосылкой обеспечения стабильности государственной системы и успешной реализации поставленной цели.

Существующая проблема актуализируется официальными лицами страны и находится в фокусе их внимания. Так, В.В. Путин неоднократно останавливался на проблеме развития гражданского общества в России, от констатации факта его неразвитости в стране до определения методов и механизмов строительства последнего¹. Д.А. Медведев в обращении к Федеральному Собранию 5 ноября 2008 года сформулировал конкретные предложения по развитию гражданского общества в РФ. Последние предусматривают обеспечение широкого участия граждан, политических партий и других общественных институтов в политическом процессе; делегирование всё большего числа социальных и политических функций гражданам, органам самоуправления; расширение гарантий представительства сторонников малых политических партий в парламенте путём предоставления им 1-2 депутатских мандатов; отмену процедуры сбора подписей; усиление контроля представительных органов местного самоуправления за деятельностью руководителей муниципалитетов и др.² Идеи расширения диалога между властью и обществом, апелляции чиновников к мнению народа в решении вопросов государственного управления получили продолжение в выступлении Д.А. Медведева на заседании Госсовета 22 января 2010 г.³

Теоретические положения и идеи политиков находят отражение в практической плоскости. В частности, в целях повышения эффективности функционирования системы взаимодействия власти и общества за последние годы заметно расширился вариативный ряд технологий в сфере коммуникаций. Среди них – Интернет-коммуникации, отчёты первых лиц страны, расширение сети общественных приём-

¹ Послание Президента РФ Федеральному собранию 2000, 2003 гг. // Россия – XXI век: взгляд В.В. Путина. Курск, 2005. С. 58, 70-71; Послание президента РФ Федеральному собранию // Российская газета. 2002. № 71 (2939). С. 1.

² Планы Президента Д. Медведева. Ценности и цели первого Послания. Сборник / Сост. Г.О. Павловский, В.Л. Глазычев. М., 2009. С. 67, 73, 75, 76-77, 84.

³ Стенографический отчёт о заседании государственного совета по вопросам развития политической системы России. 22 января 2010 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/6693/print>



ных Президента, депутатов, партий, внедрение в регионах практики проведения открытых слушаний по общественно значимым проблемам и др. Ещё одним практическим шагом в сфере развития в России гражданского общества стало создание в 2004 году при Президенте РФ Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека⁴, а также региональных Общественных советов при полномочных представителях Президента, имеющих целью содействие развитию институтов гражданского общества, охрану прав граждан, представление и защиту их интересов и др.⁵. На базе данного института по поручению В. Путина от 20 июля 2005 г. началась работа по подготовке Государственной программы «Гражданское образование населения РФ на 2006-2010 гг.»⁶.

Исходя из вышесказанного, можно констатировать, что есть осознание проблемы, намечены механизмы её решения, формально построена система взаимодействия власти и общества, но фактически реализация идей лидеров страны сталкивается с рядом барьеров и противоречий.

В политологии различают два типа политического участия: институциональное (легитимное) и внеинституциональное. К институциональному относят общественно признаваемые действия, являющиеся законными в рамках существующей политико-правовой структуры (участие в выборах, работе общественно-политических организаций, митингах, пикетах, контакты с властными структурами посредством писем, обращений, жалоб, внесение денежных взносов и пр.) Внеинституциональные формы противоречат действующим правовым нормам (участие во внесистемных политических группах, забастовках, связанных с нарушением общественного порядка и др.). Последние являются предметом отдельного изучения, поэтому находят лишь косвенное отражение в данном исследовании.

Основополагающей формой политического участия в рамках демократической системы на сегодняшний день остаются выборы. Но в России на сегодняшний день существует ряд недостатков при организации избирательного процесса. Практически повсеместно нарушается принцип равноправия кандидатов, реальная конкуренция во время предвыборной гонки среди претендентов на власть подменяется борьбой (соперничеством) за административные ресурсы. Отражением существующих изъянов в избирательном процессе стали перманентно скептические оценки населением эффективности института выборов на протяжении 2000-х годов. В сентябре 2000 г. более половины граждан РФ сомневались в честном и свободном характере процедуры голосования, в июне 2006 г. 51% респондентов утверждали, что выборы «не могут изменить ситуацию в стране, поскольку всё равно будут сфальсифицированы»; в октябре 2007 г. 43% населения РФ считали предстоящие выборы в Государственную думу нелегитимными по причине их безальтернативности, только 17,5% – честными, большинство же признавало формальность процедуры⁷. В 2010 году оценки обществом электоральной системы существенно не изменились: так, в мае 2010 г. 52% жителей г. Перми не были уверены в её эффективности⁸.

⁴ Указ Президента РФ «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» № 1417 от 6 ноября 2004 г. //Собрание законодательства РФ (далее – СЗ РФ). 2004. № 46. Ст. 4511.

⁵ Положение «Об Общественном Совете по развитию институтов гражданского общества Приволжского федерального округа» № А 53-54 Р от 16 мая 2006 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pfo.ru/?id=17472> (21.02.2010).

⁶ Государственная программа «Гражданское образование населения Российской Федерации на 2006-2010 гг.» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://schools.perm.ru/ext/cgo/god_project.htm

⁷ Путеводитель по выборам: политическая Россия – 2007 / под ред. В.В. Фёдорова. М., 2007. С. 266; Общественное мнение – 2007. Ежегодник. М., 2007. С. 99; Каждый третий россиянин убеждён, что его голос ничего не значит. Опрос ВЦИОМ (июнь 2007 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=269&uid=8416>

⁸ Аналитический отчёт по результатам социологического исследования «Отношение населения г. Перми к отмене прямых выборов главы города» (6 – 17 мая 2010 г.). М., 2010. С. 8.



Другим негативным моментом следует считать сохранение значительного числа абсентеистов в обществе и рост числа граждан (с 49% в октябре 2003 до 56% в январе 2011), не интересующихся выборами (в частности, в Государственную думу РФ)⁹.

Партии рассматриваются в теории как основная структура гражданского участия населения «посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах», как агенты политической социализации¹⁰. Но российская политическая реальность далека от идеала, описываемого в теории. Так большинство россиян не ощущают, что способны воздействовать на политику посредством членства в данных объединениях. Результаты опросов ВЦИОМ за разные периоды времени свидетельствуют о критическом и стабильно скептическом отношении россиян к рассматриваемому институту: осенью 2000 г. 55% респондентов полагали, что партии не приносят пользы обществу; в августе 2004 г. 48% не одобряли их деятельность, 31% затруднились с оценкой¹¹. На протяжении 2007 года уровень отчуждения колебался в пределах 48-57%, в 2010 г. – от 37 до 41% и только 22 % россиян выражали доверие¹².

Причины данного феномена носят комплексный характер: во-первых, партии слабеют «изнутри» (в смысле крепости организационных структур, численности, активности низового состава) и «снаружи» (сокращение симпатий, поддержки, доверия общественного мнения). Во-вторых, всё более унифицируются партийные программы, ориентируясь на удовлетворение предвыборных запросов. Теряя опору в обществе, партии стремятся найти поддержку у государства; слабо влияют на процесс выработки важнейших политических решений (часто «идут на поводу» у правительства). Подобная тактика не способствует повышению их престижа в обществе. Политический процесс замыкается на одной партии, отсутствует реальная конкуренция между сегментами политического пространства. Дисбаланс, вызванный монополизацией партийно-политического пространства одной партией, усиливает предсказуемость выборов разных уровней. Наконец, показательна сама процедура создания партий – не «снизу», когда группа людей, объединённых общим интересом, нуждается в организационном оформлении своей структуры, а «сверху». Вышеназванные тенденции приводят к тому, что партии остаются неинтересными и безразличными Политика государства в отношении партий, особенно «малых», носит противоречивый характер, в полной мере не способствует их укреплению, реализации своих функций. С 2004 года в пять раз по сравнению первоначальной редакцией Федерального закона № 95 был повышен порог минимальной численности партии и их отделений на местах (с 10 до 50 тысяч и со 100 до 500 членов соответственно)¹³. Ужесточилась процедура проверки документации через Министерство юстиции. Дополнительным препятствием стало повышение минимального порога поданных за партию голосов для прохождения в орган законодательной власти с 5 до 7%.

Закономерным итогом стало уменьшение с 2003 г. по настоящее время в 6,8 раза количества партий, имеющих право участвовать в федеральных выборах (с 48 до 7)¹⁴.

⁹ Презентация доклада А. Гражданкина «Электоральные установки в предвыборный год» (январь 2011) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.levada.ru/press/2011040107.html> (16.04.2011); Путеводитель по выборам: политическая Россия – 2007 / под ред. В.В. Фёдорова. М., 2007. С. 265.

¹⁰ Федеральный закон РФ «О политических партиях» № 95-ФЗ от 11.07.2001 // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

¹¹ Как мы думали в 2004 году: Россия на перепутье. М., 2005. С.82-83.

¹² Путеводитель по выборам: политическая Россия – 2007. М., 2007. С. 269; Одобрение деятельности общественных институтов в 2010 году (по данным опросов ВЦИОМ) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://wciom.ru/29>

¹³ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://bre.ru/laws/23107.html>

¹⁴ Предвыборная энциклопедия. Политические партии, зарегистрированные Министерством юстиции РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://2003/newsru.com/article/284>; Список политических партий [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rosregistr.ru/index.php?menu=3010000000>; Список зарегистрированных политических партий [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/partii/>



В силу названных выше изъянов в деятельности партий с функцией представительства интересов избирателей они справляются не в полной мере. Пока за ними можно признать только определённую роль в формировании политического дискурса в стране.

В 2005 году был создан новый институт – Общественная палата, призванная «обеспечить взаимодействие граждан РФ с федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учёта потребностей и интересов граждан РФ, защиты прав и свобод граждан, прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики»¹⁵. Теоретически данная структура формируется на основе добровольного участия в её деятельности граждан РФ, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций. Её основная цель – согласование интересов граждан РФ, органов власти, общественных объединений для решения наиболее значимых вопросов экономического и социального развития.

С самого начала деятельности возникало сомнение в эффективности функционирования данного института. Анализ списка членов Общественной палаты позволяет говорить об узко элитарном характере данного органа, отсутствии широкого народного представительства. Она объединила в своём составе известных и достаточно обеспеченных граждан – представителей бизнес – элиты, деятелей культуры, искусства, спорта.

Согласно статье 17 ФЗ «Об Общественной палате» № 32 от 4 апреля 2005 г. «решения общественной палаты, принимаемые в форме заключений, предложений, обращений, носят рекомендательный характер», следовательно, не могут оказать радикального влияния на политику власти. Более того, данный институт материально зависим от Центра: финансирование предусмотрено из федерального бюджета, что тоже не внушает оптимизма в отношении самостоятельности принимаемых ею решений. Сам принцип формирования палаты (президент назначает первых 42-х её членов, которые затем избирают 84 коллеги от общероссийских и региональных общественных организаций) делает этот орган послушным Кремлю. Руководитель палаты, согласно закону, по согласованию с Советом палаты назначается правительством РФ и фактически будет находиться в прямой зависимости от него. В 2010 году процент респондентов, одобрявших деятельность данного института колебался в пределах 22-27%¹⁶.

Ещё одним немаловажным каналом политического участия выступает институт обращения граждан. Данный институт также не лишён недостатков, которые снижают степень эффективности, уровень доверия к нему. Среди них – отсутствие единой системы регламентации порядка приёма граждан в стране, пассивная позиция отдельных должностных лиц, различная степень заинтересованности последних в работе с населением.

Как свидетельствуют отчёты о работе с обращениями граждан губернатора Нижегородской области¹⁷, Законодательного собрания области¹⁸, основная масса обращений касалась социально-экономических, бытовых проблем, не связана с контро-

¹⁵ Федеральный закон РФ «Об общественной палате РФ» №32-ФЗ от 4 апреля 2005 г. //Российская газета. 2005. № 3739.

¹⁶ Одобрение деятельности общественных институтов в 2010 г. (по данным опросов ВЦИОМ) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://wciom.ru/29>

¹⁷ Отчёт о работе с обращениями и письмами граждан, поступившими на имя губернатора, в адрес правительства и администрации губернатора Нижегородской области в 2004 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.government.nnov.ru/?id=9978>

¹⁸ Отчёт о работе Законодательного собрания Нижегородской области в 2007 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.zsno.ru/data/objects/1505/re_files/o_rabote_ZSNO_v_2007_godu.doc (подсчёты сделаны нами).



лем за деятельностью государства, политическим участием. Аналогичная тенденция просматривается в письмах первым лицам государства¹⁹.

Приведённый выше анализ функционирования лишь некоторых из институтов политического участия в России позволяет говорить о недостаточной эффективности концепции власти по совершенствованию механизмов повышения гражданской активности. Причины такого положения вещей кроются как в объективной составляющей общественно-политического развития, так и в обстоятельствах субъективного плана, связанных с особенностями политической культуры, национального характера, менталитета россиян. Среди них – избирательный подход к усвоению демократических ценностей, своеобразное понимание назначения отдельных демократических институтов, в частности выборов (как способа выражения своей поддержки или недоверия власти), несформированность на уровне сознания идей гражданственности, ответственности, патернализм и др. Большая часть общества склонна связывать развитие демократии в России не с ростом общественной и политической активности (таких лишь 19%), а с позитивными изменениями в социально-экономической сфере, ростом благосостояния²⁰.

Важная роль в выработке определённой модели политического участия принадлежит традициям и обычаям. Применительно к России сказывается сформировавшиеся изначально под влиянием внешнеполитического, географического факторов централизм власти, гипертрофированная роль государства. Представительные институты в России (вече, Земские соборы и пр.) отличались слабостью, существенно не ограничивали центральную власть. Исторически сложившаяся политическая система России не предполагала даже минимального контроля со стороны населения за деятельностью государственных институтов.

Наряду с социально-культурными факторами нужно отметить и саму политику государства, искусственно создающего препятствия для активизации политического участия граждан. Анализ отдельных законодательных актов, касающихся рассматриваемой нами тематики за последние десять лет, позволяет выявить тенденцию, связанную с корректировкой нормативной базы под потребности политического режима (централизация, сужение партийно-политического пространства) и как следствие, – ограничение сферы политического участия населения. Нельзя не согласиться с мнением некоторых исследователей, что основная причина таких действий правящей элиты связана с её «стремлением закрепить монополию на власть, оградить себя от разного рода неожиданностей, которые несёт в себе более свободная жизнь в стране»²¹.

Стратегия федерального центра, направленная на централизацию системы управления, монополизацию партийно-политического пространства при сохраняющейся формальной роли демократических процедур проецируется на региональный уровень. Примером может стать ситуация, сложившаяся в Нижнем Новгороде в связи с изменением порядка выборов главы местного самоуправления. Подавляющее большинство участников публичных слушаний по обсуждению проекта постановления Городской думы Н. Новгорода «О внесении изменений в Устав Н. Новгорода», состоявшихся 19 октября 2009 года, в которых приняли участие 495 человек, включая представителей общественности, чиновников, высказались за прямые выборы главы города (191 человек против 32)²². Население города проявило высокую степень активности и заинтересованности к конкретному политическому событию, о чём свидетельствуют данные опросов общественного мнения, пикеты, организуемые обще-

¹⁹ Письма граждан Президенту РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fedrep.ru/letter-authorities/>

²⁰ Как мы думали в 2004 году: Россия на перепутье. М., 2005. С. 48.

²¹ Путеводитель по выборам: политическая Россия – 2007. М., 2007. С. 242.

²² В администрации города прошли публичные слушания по внесению изменений в Устав города/ Лента новостей городской Думы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gorduma.nnov.ru/news/28-01-2009/19-10-2009.htm>



ственными организациями в поддержку всенародных выборов, фактическое число участников слушаний. Но итоги этой кампании оказались противоположны общественному мнению: 25 ноября 2009 года Городская дума отвергла принцип всенародного избрания главы города, утвердив первоначальный проект, выносимый на обсуждение, предполагающий избрание мэра из числа депутатов Городской думы, введение должности Сити-менеджера и прочие нововведения²³. Подобное развитие ситуации с выборами мэра характерно для многих российских городов. В уже более чем в половине из них внесены соответствующие поправки в Уставы городов, в частности, в Перми. Это, несмотря на то, что подавляющее большинство жителей города (79%) не поддержали инициативу отмены прямых выборов главы города, только 11% высказались за целесообразность избрания мэра депутатами Городской думы²⁴. По мнению В. Булавинова, экс-мэра Н. Новгорода, «это тренд, который определяется на федеральном уровне»²⁵.

В этой связи нельзя не согласиться с мнением, что народ превращается в «электоральное прилагательное к самодостаточной власти»²⁶.

Имеющие место в политическом процессе России противоречия позволили ещё в начале 2000-х годов отечественным политологам ввести понятие «кризис политического участия», связываемое с «созданием правящей элитой искусственных препятствий к включению в активную политическую жизнь групп населения с противоречивыми интересами»²⁷. Среди причин этого одни исследователи (Петухов В.В., например) называли «разрыв между новыми формально-институциональными возможностями, правами и свободами и постоянно снижающимся уровнем освоения этих возможностей обществом», отсутствие реальных институциональных механизмов вовлечения граждан в политический процесс²⁸. Другая группа исследователей полагает, что причина кризиса кроется в системе «соревновательного элитизма», сформировавшегося на российском политическом пространстве. Разделяя идею о кризисе участия, они полагают, что это отнюдь не следствие низкого уровня политической культуры, напротив, – следствие отчётливого понимания населением того, как устроена политическая жизнь²⁹.

Выбранную современным политическим режимом тактику взаимодействия с обществом можно оправдать характером российского социума, спецификой социально-экономического развития. Исторически ему был свойственен догоняющий, модернизационный тип, сопряжённый с ломкой старых структур и стереотипов. Этим обусловлена огромная роль государственных институтов и склонность к авторитаризму. Данный тезис подтверждают слова С. Хантингтона, говорившего о том, что «обеспечение стабильности в условиях модернизирующегося авторитаризма требует ограничения роли политического участия масс, в противном случае надёжность институтов будет подорвана. В отсутствии сильных и достаточно адаптивных политических институтов взлёт участия означает нестабильность и насилие»³⁰.

Таким образом, в современном российском обществе система легитимного политического участия как элемента гражданского общества в России несовершенна. Сфера политического участия находится под патронажем государства. Допускаются и поощряются лишь те формы активности, которые могут принести дивиденды власти

²³ Политика. Дума Нижнего Новгорода отменила всенародные выборы мэра. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gzt.ru/topnews/politics/273671.html>

²⁴ Аналитический отчёт по результатам социологического исследования «Отношение населения г. Перми к отмене прямых выборов главы города» (6-17 мая 2010 г.). М., 2010. С. 9.

²⁵ Политика. Дума Нижнего Новгорода отменила всенародные выборы мэра [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gzt.ru/topnews/politics/273671.html>

²⁶ Демократия вергикали. Сборник статей /Сост. А. Верховский. М., 2006. С. 46.

²⁷ Василик М.А. Политология. Словарь-справочник. М., 2000. С. 256.

²⁸ Петухов В.В. Политическая активность и гражданское участие в современной России. М., 2005. С. 15.

²⁹ Как мы думали в 2004 году: Россия на перепутье. М., 2005. С. 48.

³⁰ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004. С. 71.



и не затрагивают принципиальных основ политического курса. Созданные учреждения гражданского контроля превращаются в органы, контролируемые государством. А поскольку основополагающие принципы гражданского общества – участие населения в политике, подконтрольность правящих структур обществу, самоуправляемость партий – не работают, то можно поставить под сомнение возможность построения в России в ближайшее время подлинного гражданского общества.

PROBLEM OF INSTITUTIONAL POLITICAL PARTICIPATION IN MODERN RUSSIA IN THE CONTEXT OF CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT PROSPECTS

O. YU. SHMELEVA

*Nizhni Novgorod
State University
n.a. N.I. Lobachevsky*

e-mail:

O_Shmeleva1977@mail.ru

In this article the «political participation» (its kinds and forms functioning mechanisms) is explained in the context of political specifics of Russia. Crises tendencies and contradictions in the sphere of civil society practices of artificial obstacles creation by power for involving society into the political process are under analysis.

Key words: civil society, political culture, political participation, crisis of political participation, institutional political participation.