

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ: ВОЗМОЖНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ВЫРАБОТКЕ ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОВЕСТКИ

Р. В. Савенков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 февраля 2020 г.

Аннотация: проанализированы результаты социологического исследования жителей Белгородской области по оценке степени общественного участия в выработке внутриполитической повестки; зафиксировано слабое участие институтов артикуляции и агрегирования в формировании солидарных целей и задач общественного развития, незначительное внимание региональных властей к повседневным потребностям жителей.

Ключевые слова: внутриполитическая повестка, общественные организации, политические партии.

Abstract: the report analyzes the results of a sociological survey in the Belgorod region to assess the degree of public participation in the development of the domestic political agenda. The weak participation of articulation and aggregation institutions in the formation of social consolidation and objectives of social development is recorded, insignificant attention of regional authorities to the daily needs of residents.

Key words: domestic political agenda, public organizations, political parties.

В политическом отношении Белгородская область представляет собой в некотором смысле уникальный регион России: во главе приграничной области с 1993 г. бессменно находится Евгений Савченко. Губернатор являлся доминирующей на региональном политическом поле фигурой и получал самые высокие оценки по эффективности и устойчивости в ежегодных федеральных рейтингах: в Национальном рейтинге губернаторов Е. Савченко занимал 3-е место (2015 г.), 11-е (2016 г.), 2-е (2017 г.), 14-е (2018 г.) и 5-е (2019 г.) [1]. По наблюдениям экспертов, регион отличается высокой политической стабильностью, низкими рисками элитных конфликтов [2].

Однако некоторые политологи считают недостатком доминирующую роль губернатора, препятствующую формированию альтернативных политических групп, диалога между ними, а также невозможность выработки общей для власти и общества внутриполитической повестки. Признаком институционально развитой политической системы является наличие более сложной и сбалансированной системы власти, стимулирующей различные группы элиты, политические и общественные силы решать возникающие конфликты конструктивным путем через легальные политические процедуры [3], совместно определять ориентиры регионального развития.

Цель данной статьи – представить итоги социологических исследований по оценке условий формирования единой внутриполитической повестки (со-

лидарно понимаемых обществом и властью целей и задач регионального развития) в Белгородской области.

В материале использованы статистические данные Росстата, данные качественных исследований, проведенных коллективом кафедры социологии и политологии Воронежского государственного университета в 2018–2019 гг. Собственную эмпирическую базу включают: 1) 20 глубинных интервью с представителями политических партий, СМИ, региональных органов власти, НКО, сферы предпринимательства; 2) результаты анкетного опроса 20 экспертов из сферы НКО, органов государственной власти и местного самоуправления, СМИ, бизнеса и политических партий; 3) два фокус-групповых интервью с жителями города Белгорода по репрезентативной выборке по полу и возрасту.

Характеристика политической системы Белгородской области

Белгородская область – средний по размерам территории регион, входящий в Центральный федеральный округ, граничащий с Украиной. По данным на 2019 г. численность населения области составила 1547 тыс. чел. С точки зрения доходов населения это один из самых благополучных нестолических регионов: 757 тыс. чел. – среднегодовая численность занятых (уровень занятости – 67,4 %), и лишь 7,9 % населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума [4, с. 18, 228]. По уровню среднедушевых доходов населения в начале 2018 г. Белгородская область занимала 22-е место из 85 регионов страны

[там же, с. 190]. Федеральные эксперты отмечают высокую инвестиционную привлекательность региона, большие объемы строительства, наличие изрядного потенциала в производстве и переработке сельскохозяйственной продукции. По данным экспертов Комитета гражданских инициатив, Белгородская область по показателю социально-экономического благополучия находится в зоне средних и пониженных рисков дестабилизации [2]. Достигнутые высокие экономические показатели развития региона предполагают относительное благополучие жителей, а также возможность их вовлечения в делиберативные практики для укрепления солидарности в вопросах внутривластных целей и задач.

В то же время белгородские эксперты, опрошенные в 2019 г., указали на негативную черту региональной политической системы: незначительную роль публичной дискуссии в региональном политическом процессе (средняя 5,5 при разбросе от 3 до 10). Оценивая процесс принятия политических решений на региональном уровне, белгородские эксперты продемонстрировали высокую разобщенность мнений. Самые низкие оценки получил параметр «обратная связь» (средняя 5,6 из 10), а самые высокие – «системность» (средняя 7,2). По остальным параметрам большинство экспертов выбирало оценки 5 и 6, что в среднем дало: «гибкость» – 6; «открытость» – 6,1; «результативность» – 6,3; «экспертное сопровождение» – 6,7. Основными субъектами, оказывающими влияние на процесс принятия решений в системе публичного управления, названы федеральные органы власти и региональные исполнительные органы власти (средняя 8,3), деловые круги региона (средняя 7,7). Наименьшим влиянием пользуются НКО (5,3), экспертные сети (5,9) и общественные активисты (6,1).

Другими словами, эксперты фиксируют незначительное гражданское и экспертное сопровождение принимаемых решений, субъектами которых выступают федеральные и региональные исполнительные органы власти. Губернатор стал фигурой, консолидирующей политические элиты: по усредненным наблюдениям белгородских экспертов, уровень сплоченности элит в регионе равен 8,6 балла (по 10-балльной шкале), при этом большинство экспертов оценили данный показатель в 9 баллов. Однако высокий уровень консолидации власти не делает ее чувствительной к общественным запросам. Как заметил один из респондентов фокус-группы: «По стратегии развития мы активно идем вперед, осваиваем финансы, но по “бытовым” вопросам органы власти формально отписываются» (Галина, 56 лет).

Таким образом, в Белгородской области губернатор Е. Савченко сформировал управляемую властную вертикаль, обеспечил лояльность местной элиты,

СМИ и представителей бизнеса. При этом установившееся политическое равновесие, по мнению лишь незначительного большинства опрошенных экспертов, способствует приращению общественного блага: 11 – способствует и 8 – не способствует. Результаты исследования не фиксируют диалога власти и общественных институтов в обсуждении политических решений и формировании единой повестки регионального развития.

Возможности общественного участия

Белгородские эксперты скорее позитивно оценили степень вовлеченности граждан в разные формы публичной активности: наиболее высокие показатели у территориального общественного самоуправления (средняя 7,2), общественного контроля (средняя 7) и публичных слушаний (средняя 6). Наименее развитыми формами публичной активности признаны инициативное бюджетирование (средняя 5,3), правотворческая инициатива (средняя 5,5).

В то же время согласно результатам социологических исследований в г. Белгороде 37 % респондентов не хотели бы принимать участие в публичной политике: участвовать в процессах принятия решений и контроле за их исполнением [5, с. 41]. Удивляет, что по результатам глубинных интервью самые низкие оценки уровню инициативности белгородцев выставили респонденты из наиболее вовлеченных групп «НКО» (3 балла из 10) и «Политики» (3,77 из 10), а уровню общественной солидарности они же соответственно выставили 5,3 и 4. Наиболее частая оценка эффективности основных публичных институтов в Белгородской области – 5 (при высокой разобщенности оценок экспертов от 3 до 10).

Оценки белгородских экспертов относительно перспектив вовлечения населения в разные формы публичной активности повторяют преимущество органов территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) при разбросе мнений от 1 до 10 (таблица).

Таблица
Перспективы вовлечения населения в разные формы публичной активности

№ п/п	Формы публичной активности	Средний балл
1	Территориальное общественное самоуправление	7,3
2	Публичные/общественные слушания	6
3	Инициативное бюджетирование	5,4
4	Правотворческая инициатива	5,6
5	Общественный контроль	7,2

Однако чаще всего складывается административная модель взаимодействия, подразумевающая прямое «вертикальное» влияние органов местного само-

управления на активных представителей местного сообщества. В Белгороде очень ярко проявилась готовность к «вертикальному» стимулированию самоорганизации граждан. В рамках городской целевой программы «Развитие общественного самоуправления в городе Белгороде на 2008–2011 годы» начали создаваться Советы территорий, через которые к 2019 г. в городе было создано 631 ТОС [6]. По мнению экспертов, созданные ТОС не стали полноценными и самостоятельными субъектами общественной деятельности, площадкой выработки единой внутриполитической повестки [5, с. 40].

Возможности политического участия

Принято считать политические партии основным институтом представительства различных элитных и общественных групп, создающих условия для обсуждения и согласования программы общественного развития. В целом, формальное количество потенциальных субъектов регионального избирательного процесса в Центрально-Черноземном регионе в 2010-е гг. в среднем выросло в 10,9 раза, однако рост реального участия в выборах политических организаций вырос только в 1,5 раза [7, с. 82]. По итогам выборов депутатов Белгородской областной Думы в 2015 г. доминирует партия «Единая Россия» (43 мандата из 50), что не позволяет оппозиционным партиям стать релевантными субъектами политической дискуссии. Сравнение результатов выборов депутатов городского совета Белгорода в 2013 и 2018 гг. демонстрирует сохранение доминирования партии «Единая Россия», а также количественное снижение поддержки практически всех политических партий, кроме ЛДПР и партий второго «эшелона» («Патриоты России», «Российская партия пенсионеров») [8].

По наблюдениям белгородских экспертов, региональные отделения политических партий не являются главными «авторами» региональной политической повестки дня (средняя – 7,1). Результаты фокус-групповых интервью показали низкие оценки уровня представительства интересов населения партиями (средняя 1,9 из 10), отсутствие партий, которые бы представляли интересы респондентов: «Активность их не видна, их цели с нашими не связаны» (Григорий, 42 года). По данным глубинных интервью, представители политических партий в наименьшей степени ориентированы на достижение общего блага.

Базовыми факторами, способствующими формированию эффективной региональной политической системы, респонденты Белгородской области назвали усиление влияния гражданского общества: «Рост самосознания и гражданской ответственности жителей региона» – 8 упоминаний, «Формирование социокультурных сред, рост численности и активности самоорганизованных сообществ» и «Развитие обще-

ственного контроля и общественных инициатив» – по 7 упоминаний. Однако участники глубинных интервью из самых разных общественных сред фиксируют низкую гражданскую активность граждан, неготовность выступать в защиту своих интересов, стремление в конфликтной ситуации «уйти в тень».

Размышляя о перспективах реформы региональной политической системы, белгородские эксперты склоняются к ее необходимости (средняя 6,3), но проведению ее по инициативе правящей группы (средняя 6,3), нежели ждут реформаторского давления «снизу» (средняя 4).

Таким образом, политическая система Белгородской области демонстрирует уверенные признаки устойчивости: хорошие макроэкономические показатели и отсутствие публичных межэлитных конфликтов. В то же время белгородские эксперты осознают необходимость развития гражданской активности, большего участия граждан в политической жизни, но не верят в подобную перспективу. Причинами этого являются: 1) отсутствие политико-институциональных возможностей для равного диалога между властью / доминирующей партией и оппозицией; 2) низкое доверие к региональным НКО и политическим партиям как представителям граждан «во власти»; 3) неспособность НКО и партий стать площадками артикуляции общественных настроений и выработки консолидированной внутриполитической повестки. Существенные расхождения в оценках экспертов и респондентов позволяют сделать вывод о происходящих в настоящий момент переменах в суждениях и ориентациях белгородцев.

ЛИТЕРАТУРА

1. Национальный рейтинг. – URL: <http://russia-rating.ru>.
2. Мониторинг самочувствия регионов Комитета гражданских инициатив за три года (2015–2017 гг.) // Комитет гражданских инициатив. – 20.06.2018. – URL: <https://komitetgi.ru/analytics/3797/>
3. Кынев А. В. Качество региональных политических институтов : попытка измерения / А. В. Кынев // Политическая наука. – 2017. – № 4. – С. 259–283.
4. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018 : стат. сб. / Росстат. – М., 2018. – 1162 с.
5. Заливанский Б. В. Территориальное общественное самоуправление как институт взаимодействия муниципальной власти и населения / Б. В. Заливанский, Е. В. Самохвалова // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер.: Философия. Социология. Право. – 2017. – № 24. – С. 36–46.
6. ТОС Белгорода. Официальный сайт территориального общественного самоуправления. – URL: <http://beltos31.ru>.
7. Савенков Р. В. Электоральный потенциал оппозиционных кандидатов по итогам выборов в региональные

парламенты в Центрально-Черноземном регионе (2010–2018) / Р. В. Савенков // Политическая наука. – 2019. – № 2. – С. 74–94.

*Воронежский государственный университет
Савенков Р. В., кандидат политических наук, доцент
кафедры социологии и политологии
E-mail: rvsaven@gmail.com*

8. Выборы и референдумы // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>

*Voronezh State University
Savenkov R. V., Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of Sociology and Political Science
E-mail: rvsaven@gmail.com*