

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ЛЕГИТИМАЦИОННЫХ ПРАКТИК РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

**Е. В. Реутов**

*Белгородский  
государственный  
университет*

*e-mail: reutovevg@mail.ru*

В статье выявляется влияние экономического кризиса на трансформацию легитимационных практик региональной власти. В настоящее время региональный уровень управления в значительной мере утратил автономные механизмы воздействия на социально-экономическую ситуацию в регионах. Соответственно, уменьшились его возможности для реконфигурации символического пространства региональной политики – в частности, управления процессами легитимации и делегитимации управления.

Ключевые слова: экономический кризис, легитимационные практики, региональная власть, патернализм.

### Введение

Строительство и поддержание институциональных оснований легитимации региональной власти является одним из необходимых условий и предпосылок сдерживания и преодоления тенденций ее делегитимации. Неинституциональные механизмы легитимации для этого слишком неустойчивы и ситуативны. Реализация патерналистской модели управления, базирующаяся на персональном и инструментальном основаниях легитимации, поддерживается наличием высоких ожиданий от власти, неизбежных в условиях высокого удельного веса экономически несамостоятельного населения, людей с низкими доходами. Соответственно, базовой предпосылкой легитимации в данных условиях способность является власти формулировать и реализовывать программы и проекты по обеспечению социоэкономических и иных ожиданий населения. Причем, сохранение значительной дистанции, отчуждения между властью и сообществом способствует закреплению в региональном сообществе пассивных моделей адаптации, при которых вся полнота ответственности за ситуацию в регионе, за уровень жизни населения возлагается гражданами исключительно на власть. Однако на дескриптивном, а не нормативном уровне россияне демонстрируют крайне низкий уровень надежды на помощь и поддержку государства. Таким образом, в социальных практиках и установках россиян достаточно устойчивые патерналистские ожидания, свойственные, прежде всего, представителям старших поколений, сочетаются с тенденцией к дальнейшей автономизации от государства. Однако данная тенденция развивается не в направлении развития гражданского общества, а, скорее, в укреплении микросоциальных сетей, опоры, прежде всего, на родственников и друзей.

Структура и баланс взаимоотношений федерального Центра и регионов России на протяжении 1990-2000-х гг. определялась достаточно сложной и изменчивой динамикой конфигурации ресурсов (в том числе институционального характера), свойственных каждому из этих уровней государственного управления. Фактически на всем протяжении 1990-х гг. продолжалось институциональное и ресурсное становление федеральных властных структур. И нужно отметить, что данное становление во многом происходило на руинах советских и институтов и отношений. Вполне закономерно обусловленная этим фактом деградация постсоветских управленческих структур способствовала кризису ожиданий, который выразился в снижении доверия центральной власти и регионализации массового политического сознания. В первой половине 1990-х гг. Однако было бы неправомерным утверждать о переключении социальных ожиданий на региональные властные структуры. Это был период системного кризиса ожиданий от власти, выразившийся в их масштабной фрустрации на фоне растущей атомизации общества.

Тем не менее, региональные властные структуры в объеме символических ресурсов утратили значительно меньше, нежели центральная власть. Региональный уровень управления фактически вынужденно стал основным гарантом реализации минимального



набора социальных функций. В этой ситуации в массовом политическом сознании неизбежно стали формироваться завышенные ожидания к региональным властным структурам и, таким образом – закладываться предпосылки определенной их делегитимации. Тем более что конкретные административно-политические практики в регионах чаще всего не соответствовали нормативным представлениям общественно сознания. В результате сформировался общественный запрос на реструктуризацию отношений «Центр – регионы», выраженный в, пусть и пассивной, поддержке В.В. Путина и его инициатив, направленных на подчинение губернаторского корпуса.

Региональный уровень административно-политического управления, начиная с середины 2000-х гг., стал утрачивать самостоятельность в глазах общественности, и основания его легитимации, следовательно, – выводиться за пределы регионального политического пространства. Характерно, что уже в 2006 г. надежды на выполнение основных социальных функций, по данным ИС РАН, возлагались населением, прежде всего, на федеральную и местную (муниципальную) власть. Так, за «справедливое распределение материальных благ» ответственность на федеральную власть возлагали 59% респондентов, на местную – 17%, на региональную – всего 14%; «обеспечение жильем» – соответственно 37%, 33% и 23% и т.п.<sup>1</sup> Региональная власть, таким образом, утратила, ключевые позиции в удовлетворении социальных ожиданий граждан, которые она занимала в 1990-е гг.

Социологические данные (ВЦИОМ, октябрь 2009 г.) фиксируют определенную склонность населения ставить в зависимость работу губернаторов своих регионов от степени их подотчетности Центру. Так, каждый пятый россиянин уверен, что губернатор его региона стал работать более эффективно после отмены прямых выборов (21%). И только 12% полагают, что качество их работы ухудшилось – чаще такое мнение высказывают уральцы (17%). Впрочем, относительное большинство россиян не отмечает каких-либо изменений в эффективности работы властей своего региона после отмены прямых губернаторских выборов (51%). По мнению 23% респондентов, после отмены прямых выборов губернаторов уровень их социальной ответственности перед населением их региона повысился. Об обратном сообщают 11%. В то же время, половина опрошенных не зафиксировала значительных изменений в уровне ответственности губернаторов перед населением региона (49%)<sup>2</sup>.

Эти данные являются еще одним, пусть и косвенным, подтверждением распространения массовых представлений об утрате самостоятельности в решениях региональной властью.

Насколько долгим и плавным был бы соответствующий тренд во взаимоотношениях Центра и регионов и, соответственно, в массовом политическом сознании в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры и высокой степени консолидации властной элиты, сказать сложно. Однако стабильное функционирование российской политической системы в 2008 г. оказалось в ситуации двойного вызова. Один из них был связан с реконфигурацией структуры высшей власти – формированием двух центров принятия решений – вокруг Президента РФ Д.А. Медведева и Председателя Правительства В.В. Путина. На взаимоотношения федерального Центра и регионов это отразилось в увеличении системной неопределенности.

Вторым вызовом послужило наступление финансово-экономического кризиса на Россию и ее регионы. Связанное с ним сужение финансовых возможностей государства создает вызовы легитимности власти и политической системе в целом. Под угрозой делегитимации оказывается как федеральная, так и региональная власть. Проявления финансового кризиса является сильнейшим возмущающим ситуативным фактором внешней среды региональной власти. Соответственно, это влечет трансформацию легитимационных практик в целом и, в частности, таких базовых их элементов, как агенты, ресурсы, нормы, ценности и действия. Под их воздействием изменяется баланс отношений между агентами легитимации – в частности, возрастает значимость массовых агентов легитимации. Изменяется роль различных ресурсов легитимации – снижаются финансо-

<sup>1</sup> См.: Доклад по социальной политике ИС РАН // Режим доступа к изд.: [http://www.isras.ru/analytical\\_report\\_SociaPpolicy\\_1.html](http://www.isras.ru/analytical_report_SociaPpolicy_1.html). – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.

<sup>2</sup> См.: Губернаторы и выборы // Режим доступа к изд.: [http://wciom.ru/novosti/press-vypuski/press-vypusk/single/12537.html?no\\_cache=1&Hash=37c5b75ecb&print=1](http://wciom.ru/novosti/press-vypuski/press-vypusk/single/12537.html?no_cache=1&Hash=37c5b75ecb&print=1). – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.



вые возможности регионов и, скорее всего, будет возрастать значимость информационных ресурсов. Лишаясь части финансовых ресурсов, большинство регионов попадает в большую зависимость от центра. С другой стороны, у части региональных элит появляется возможность усиления риторики и практики регионализма – за счет перекалывания ответственности за кризис на федеральный центр. Возможно усиление ценности регионализма и региональной идентичности, а также запроса на патернализм. В целом, финансовый кризис, может оказать серьезное влияние на реконфигурацию отношений между федеральной и региональной политическими элитами и на социальную ситуацию в обществе.

Ситуация экономического кризиса может послужить достаточно значимым фактором трансформации коллективного сознания россиян в направлении избавления от иллюзий надежды на государство и большей реалистичности в установках и ценностях. Однако это может иметь и негативное следствие в виде дальнейшей делегитимации политических институтов, не реализующих традиционные для российского сознания ценности – порядок и справедливость. В условиях отчуждения от власти и исключенности из политических практик неэлитные социальные группы мыслят власть исключительно как внешнюю субстанцию, испытывая гипертрофированные ожидания или, наоборот, нагружая ее массой негативных коннотаций. В данных условиях легитимность административно-политического управления зависит исключительно от объема государственного бюджета и способности власти манипулировать общественным сознанием. Если в сентябре 2008 г., до развития кризисных явлений в российской экономике, по данным Левада-Центра, доля россиян, считающих, что страна развивается в правильном направлении, достигала максимального за последние годы уровня – 61%, то к марту 2009 г. она снизилась уже до 41%<sup>3</sup>. Данная динамика, таким образом, показала, что лояльность к актуальному социальному порядку обеспечивается, помимо доверия первым достаточно ситуативными факторами вроде цен на углеводородное сырье.

Фактор воздействия кризиса на социально-экономическую ситуацию в регионах еще в большей степени укрепил тренд изменения представлений о роли различных уровней власти. По данным ВЦИОМ (август 2009 г.), федеральные власти в гораздо большей степени, чем местные (то есть региональные и муниципальные), во-первых, честно оценивают ситуацию в стране (34% против 12%) и, во-вторых, предлагают более эффективные антикризисные меры (39% против 7%). Но при этом необходимо учитывать следующее – почти половина респондентов негативно оценивает и один, и другой уровень власти. Так, 40% опрошенных считают, что ни те, ни другие не дают честной оценки ситуации, а 38% – что ни те, ни другие не предпринимают эффективных антикризисных действий. Причем, за прошедшие с предыдущего этапа мониторинга 10 лет эти оценки претерпели радикальную трансформацию. В 1999 году россияне полагали, что местные органы власти честнее, чем федеральные, оценивают ситуацию в стране (33% против 14%). То же касается и оценки эффективности антикризисных мер. В 1999 г. более эффективными действиями федеральных властей считали 16% респондентов, местных – 26%. Характерно, что доля негативистов (респондентов, считающих, что ни те, ни другие власти не дают честной оценки и не предлагают эффективных мер) с 1999 по 2009 гг. почти не претерпела изменений, уменьшившись по первому показателю на 1%, а по второму – на 5%<sup>4</sup>.

Первая осязаемая реакция населения на финансово-экономический кризис была зафиксирована социологами (данные Левада-Центра) в ноябре-декабре 2008 года, когда стала ощутимо сокращаться доля считающих, что дела в стране идут в правильном направлении – с 61% в сентябре до 43% в декабре<sup>5</sup>. В этот же период стало быстро расти число сообщений респондентов о том, что кто-либо из работающих членов их семей лично столкнулся с проблемами в сфере занятости: сокращениями, увольнениями (с 7% в октябре до 30% в декабре 2008 г.), задержками заработной платы (с 10% в октябре до 30%) и т.п.

<sup>3</sup> См.: Оценки российских лидеров и положения дел в стране (апрель) // Режим доступа к изд.: <http://www.levada.ru/press/2009043003.html>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.

<sup>4</sup> См.: Местные и федеральные власти: кто лучше борется с кризисом? // Режим доступа к изд.: [http://wciom.ru/novosti/press-vypuski/press-vypusk/single/11893.html?no\\_cache=1&cHash=a8ae88b950&print=1](http://wciom.ru/novosti/press-vypuski/press-vypusk/single/11893.html?no_cache=1&cHash=a8ae88b950&print=1). – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.

<sup>5</sup> См.: Оценки российских лидеров и положения дел в стране (декабрь) // Режим доступа к изд.: <http://www.levada.ru/press/2008121704.print.html>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.



В распределении ответов на вопрос о роде занятий респондента заметно выросла доля тех, кто обозначает себя как «безработного/временно нетрудоустроенного» (в последние годы этот показатель держался на уровне 4-5%, в январе 2009 г. увеличился до 8%)<sup>6</sup>.

Первой же реакцией региональных политических элит (впрочем, как и федеральных) стали успокоительные сентенции о созданной в последние годы «подушках безопасности», благодаря которым мы можем относительно безболезненно пережить период кризиса. Стратегическое планирование регионального развития, к внедрению которого региональные власти последние годы активно подталкивались федеральным Центром, исходило исключительно из сценария неуклонного и непрерывного улучшения ситуации в российской экономике, то есть представляло собой экстраполяцию существующих тенденций и не принимало в расчет цикличности экономического развития<sup>7</sup>. Региональные бюджеты, принятые в ноябре 2008 г., исходили из «умеренно оптимистичных подходов» и сразу после принятия вызвали недовольство со стороны федеральных властей, после чего их расходные статьи стали подвергаться беспощадному сокращению. Так, в Белгородской области в результате изменения параметров бюджета доходы на 2009 год утверждены ниже уровня 2008 года на 25% (снизились до уровня 2007 года), а расходные обязательства уменьшены на 20%. После чего были приняты меры, имеющие скорее символическое значение и рассчитанные на массовое сознание – декларирование сокращения денежного содержания региональных чиновников (премий, материальной помощи, командировочных расходов и т.п.)<sup>8</sup>.

Между тем, по данным экспертов компании ФБК, даже к маю 2009 г. программы антикризисных действий были приняты только в каждом третьем из российских регионов. В основном в регионах занялись сокращением текущих расходов (44 субъекта Федерации). Гораздо в меньшем количестве регионов в борьбе с кризисом ставку сделали на снижение административных барьеров, поддержку малого бизнеса, укрепление доходной базы бюджетов (таких субъектов, впрочем, эксперты ФБК насчитали только 25). Меры налогового стимулирования в борьбе с кризисом предусматривали только два десятка регионов<sup>9</sup>.

К началу 2009 г. региональные власти столкнулись с неприятной дилеммой, особенно острой в тех регионах, где значительная доля населения была сконцентрирована в моногородах. В условиях сокращения спроса на продукцию региональных производств предприятия стали «оптимизировать» численность персонала. Однако высвобождение столь значительного объема работников, естественно, создало бы крайне высокое давление не только на местные бюджеты, но и на социально-политическую обстановку в регионах. К тому же сохранение социальной стабильности в регионах фактически стало основным критерием оценки профессиональной пригодности регионального административно-политического менеджмента федеральным Центром.

В этих условиях региональная власть пожертвовала экономической эффективностью хозяйствующих субъектов в пользу социальной стабильности, усилив давление на собственников и менеджмент предприятий с целью минимизации сокращений работников. Косвенным подтверждением этого могут служить данные Росстата, в соответствии с которыми, доли уволенных по сокращению штатов с марта 2009 г. и по соглашению сторон с апреля 2009 г. начинают устойчиво снижаться. Между тем, в июне и июле 2009 г. общее количество работников, выбывших из организаций, растет<sup>10</sup>. Некоторые эксперты при этом отмечают и наличие административного давления на менеджмент предприятий с целью фальсификации представляемых в органы статистики данных, в частности, о сокращении работников и о задолженности по выплате заработной платы<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Ситуация на рынке труда по данным опросов общественного мнения // Режим доступа к изд.: <http://www.levada.ru/press/2009020907.print.html>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.

<sup>7</sup> См.: Туровский Р. Последствия социального оптимизма // Независимая газета. – 2009. – 27 января.

<sup>8</sup> См.: В режиме экономии // Белгородские известия. – 2009. – 3 апреля.

<sup>9</sup> См.: Испытание государственности // Независимая газета. – 2009. – 28 мая.

<sup>10</sup> См.: Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в январе-августе 2009 года // Режим доступа к изд.: [http://www.gks.ru/wps/PA\\_1\\_o\\_S5/Documents/jsp/Detail\\_default.jsp?category=1112178611292&elementId=1140080765391](http://www.gks.ru/wps/PA_1_o_S5/Documents/jsp/Detail_default.jsp?category=1112178611292&elementId=1140080765391). – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.

<sup>11</sup> См.: Билевская Э. Фальсификация отчетного периода // Независимая газета. – 2009. – 20 июля.



Такого рода методы антикризисной политики, естественно, имели, главным образом, краткосрочные и преимущественно декоративные эффекты, ориентированные на федеральный Центр. Зимой 2008-2009 гг., резко изменяются к худшему оценки населением деятельности губернаторов их регионов – с 45% оценивающих их работу как хорошую в ноябре 2008 г. (до этого в течение двух лет соответствующая оценка не опускалась ниже 50%) до 37% в феврале и марте 2009 г. При этом в марте 2009 г. лишь 29% граждан были удовлетворены положением дел в их регионах, а 63% – не удовлетворены. 15% опрошенных считали, что ситуация в их регионах улучшается (максимальная доля таких оптимистов – в Краснодарском крае и Татарстане: по 31%), но вдвое чаще – 44% – звучало противоположное мнение: ситуация ухудшается (в Саратовской, Курской и Свердловской областях этот показатель превысил 60%). Прочие респонденты полагали, что ситуация не меняется (36%) либо затруднились с оценкой. На этом фоне доли россиян, удовлетворенных и не удовлетворенных работой региональных руководителей, практически сравнялись и произошло это впервые за весь период наблюдений с 2003 г. В 14 регионах губернаторы испытали очень большие репутационные потери – 20 и более процентов<sup>12</sup>.

Все это происходило на фоне усиливающегося давления «властной вертикали» на регионы. Так, на июньском совещании с полпредами Президент РФ заявил, что будет отправлять в отставку губернаторов, не справляющихся с кризисом. Министерству регионального развития было поручено отобрать четыре субъекта Федерации, имеющих самые слабые показатели по безработице и самые высокие – по задержкам выплат зарплат. После пикалевских событий Дмитрий Медведев пообещал, что губернаторы, ситуацию в регионах которых можно считать провальной в плане антикризисных мер, будут незамедлительно отправлены в отставку<sup>13</sup>.

В ситуации настолько ошутимой делегитимации региональной власти при утрате автономных от федеральной власти механизмов воздействия на экономическое положение региона региональные элиты стали использовать, прежде всего, информационно-пропагандистские технологии, рассчитанные как на массовое сознание, так и, в определенной степени, на федеральную власть.

К такого рода технологиям следует, прежде всего, отнести антикоррупционную риторику и некоторые шаги в направлении большей доступности власти и прозрачности регионального управления.

Антикоррупционная риторика, с одной стороны, являлась реакцией на соответствующую политику, провозглашенную Д.А. Медведевым и подкрепленную Указом Президента РФ от 19 мая №815 «О мерах по противодействию коррупции», а также резкие выпады против коррупции В.В. Путина на совещании правительства РФ по экономическим вопросам 10 ноября 2008 г. Выступая в марте 2009 г. в эфире ОРТ Президент РФ, рассказывая о борьбе с коррупцией, заявил, что «ряд крупных, резонансных дел в отношении руководителей и в Орловской области, и в Пермском крае, и в Приморском крае свидетельствует о решимости доводить такого рода действия до конца»<sup>14</sup>, фактически акцентировав внимание именно на региональных властях.

С другой стороны, антикоррупционная проблематика была явно выигрышной темой для массового сознания региональных сообществ. К тому же соответствующие мероприятия фактически не требовали значительных затрат. Зачастую губернаторская риторика носила не менее жесткий характер, чем у первых лиц государства: «Мы должны расценивать коррупцию, как мародерство во время военных действий» (Е.С. Савченко)<sup>15</sup>. Но, как правило, антикоррупционные мероприятия в регионах ограничивались началом работы телефонов доверия. Проведенный автором в июле 2009 г. анализ содержания веб-сайтов органов власти областей Центрального федерального округа (самого многонасе-

<sup>12</sup> См.: Репутация губернаторов в период экономического кризиса // Режим доступа к изд.: [http://bd.fom.ru/pdf/d20\\_gub.pdf](http://bd.fom.ru/pdf/d20_gub.pdf). – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.

<sup>13</sup> См.: Билевская Э. Фальсификация отчетного периода // Независимая газета. – 2009. – 20 июля.

<sup>14</sup> Губернаторы, замешанные в коррупции, будут отстранены от занимаемых должностей // Режим доступа к изд.: <http://www.com-cor.ru/node/1000>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.

<sup>15</sup> Губернатор Белгородской области Е.С. Савченко: «Мы не станем жаловаться и возмущаться – мы будем действовать и добиваться успеха» (выступление на заседании политсовета Белгородского регионального отделения партии «Единая Россия» 1 апреля 2009 г.) // Режим доступа к изд.: <http://www.belregion.ru/file/links/links.doc>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.



ленного в Российской Федерации) выявил наличие специализированных антикоррупционных страниц лишь на 4 из 17 интернет-порталах регионов – Белгородской, Брянской, Рязанской и Смоленской областей.

В отличие от антикоррупционной кампании – темы, хотя и выигрышной, но достаточно скользкой, формирование более действенных каналов «обратной связи в системе коммуникации «региональная власть – население» стало в период кризиса рассматриваться как достаточно эффективный механизм выброса и канализации социального напряжения: «Главная политическая задача – использовать кризис для консолидации общества, всей Белгородчины. Для этого нужен прямой открытый диалог. Через приемные, через встречи с людьми, разговоры. Вот первое, что мы должны делать, и что мы делаем»<sup>16</sup>.

Здесь, безусловно, следует отметить, что и в формировании институциональных каналов обратной связи региональные элиты в значительной мере утратили самостоятельность и оказались подчиненными и, в определенной степени, подконтрольными Центру через механизм партийного контроля, замкнутого на В.В. Путина. Речь идет о создании с июля 2008 г. во всех субъектах Федерации общественных приемных Председателя «Единой России» В.В. Путина.

Инкорпорированию общественного мнения в практику принятия решений могут способствовать технологии «электронного правительства» (хотя сами по себе они намного шире и не сводятся к тому, что граждане могут в режиме on-line давать оценку власти или ее решениям). Повышение уровня «электронного» участия граждан в политической коммуникации, в принципе, может существенно снизить социальную апатию населения и увеличить объем социального капитала, являющиеся существенными предпосылками легитимации. С точки зрения Ю.В. Ирхина, электронное правительство позволяет обеспечить три существенных компонента легитимации управления: публичность, участие и онлайн-транзакции<sup>17</sup>. Особенно важное значение в контексте легитимации управления имеет участие. «Электронное участие» предполагает: электронное информирование граждан правительством со своего веб-сайта относительно программ, бюджетов, законов и всего, что имеет ключевое значение для общества; электронные консультации. Причем, посетители правительственного веб-сайта могут выбирать тему общественной политики для онлайн-обсуждения; электронное принятие решений с участием граждан страны, при этом правительство обеспечивает обратную связь по результатам решения конкретных проблем.

Однако для внедрения «электронной демократии», как и для обычной, также должны наличествовать определенные предпосылки – хотя бы определенный уровень гражданского участия и самоорганизации населения, не говоря уже о его информационной компетентности. Абсентеизм в физическом пространстве не превратится в свою противоположность в пространстве виртуальном. Поэтому стратегии по формированию «электронного правительства» очень часто имеют не столько функциональный, сколько имиджевый эффект. Хотя в контексте легитимации не стоит недооценивать и такой результат – «восприятие населением государства как прозрачного и подотчетного является таким же важным результатом, как и реальная подотчетность»<sup>18</sup>.

В июле 2006 г. в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» и Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003 – 2005 годы) Правительство РФ утвердило «Концепцию региональной информатизации до 2010 года». Эта концепция, в частности, предусматривает создание в каждом регионе собственного «электронного правительства» и введение стандартов региональной информатизации. В соответствии с Концепцией, одним из приоритетных направлений государственной поддержки региональной информатизации является реализация проектов, направленных на развитие инфраструктуры, обеспечивающей доступ граждан и организаций к информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправ-

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> См.: Ирхин Ю.В. «Электронное правительство» и общество: мировые реалии и Россия (сравнительный анализ) // Социологические исследования. – 2006. – №1. – С. 73-82.

<sup>18</sup> Солодов В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия? // Власть. – 2007. – №4. – С. 41.



ления. Введение в эксплуатацию региональных информационных систем предусматривается на третьем этапе реализации данной Концепции в 2010 году<sup>19</sup>.

Между тем, анализ основных принципов функциональных подсистем и элементов инфраструктуры электронного правительства региона, зафиксированных в Приложении к данной Концепции, показывает, что элементы публичности и особенно интерактивный компонент технологии «электронного правительства» минимальны. Приоритетными же компонентами являются: создание информационно-аналитической подсистемы органов власти, в том числе, баз данных; информационная безопасность; объединение региональных и муниципальных информационных структур в региональную информационную систему; интеграция региональных информационных систем в вертикальную (с федеральными органами) и горизонтальную (с другими регионами) коммуникации<sup>20</sup>. Следовательно, и в регионах больше всего озабочены созданием информационно-технологической инфраструктуры (веб-сайтов органов государственной и муниципальной власти) и мероприятиями по повышению эффективности деятельности органов власти, имеющими экономический эффект (прежде всего, регулированием системы закупок для государственных и муниципальных нужд, электронного документооборота в налоговой сфере и т.п.).

То есть внедрение технологий «электронного правительства» парадоксальным образом может стать дополнительным фактором отчуждения от власти большинства населения, не владеющего информационными технологиями и не имеющего открытого или постоянного доступа к информационно-коммуникационным системам.

Для выявления динамики механизмов обратной связи в системе коммуникации «региональная власть – население» было проведено два этапа анализа содержания веб-сайтов органов власти областей Центрального федерального округа (самого многонаселенного в Российской Федерации). Первый из них (май 2007 г.) показал, что из 17 сайтов 12 предусматривают электронные формы коммуникации власти и общественности – разделы «Обратная связь», «Контакты», «Диалог с властью» и т.п. В 10 регионах население имеет возможность задать вопрос представителям властных органов. В 3 из них (Белгородская, Брянская и Московская области) электронная форма является лишь дополнением к традиционной форме обращений. Для обращений граждан есть специальное диалоговое окно. Причем в Белгородской и Брянской областях единственным возможным адресатом является губернатор, а в Московской – вице-губернатор. На веб-сайтах администраций 2 регионов (Орловской и Рязанской областей) оговаривается возможность обращения по электронной почте к губернатору и его заместителям, но нет специального окна. На сайте администрации Орловской области предусмотрена также возможность обратной связи в виде пожеланий и замечаний. На сайтах администраций 3 регионов (Владимирской, Костромской и Смоленской областей) предусматривается размещение всех или наиболее интересных вопросов и ответов на них. Веб-сайты администраций 4 регионов (Владимирской, Костромской, Липецкой областей и г. Москвы) предполагают возможность Интернет-голосования по наиболее актуальным проблемам регионов. Независимую экспертизу законопроектов предусматривает сайт 1 региона (Смоленская область), правда лишь со стороны заинтересованных ведомств. Интернет-приемная Тверской области находилась на реконструкции. Официальные веб-сайты органов власти Воронежской, Ивановской, Курской и Ярославской областей не содержат информации о возможности электронного обращения в их адрес. В целом, Интернет-коммуникации «власть – население» в регионах ЦФО демонстрируют различный уровень развития, в большинстве своем дублируя письменную форму обращения с ответом в 30-дневный срок.

Повторное исследование Интернет-ресурсов региональных органов власти, проведенное в июле 2009 г., отразило позитивную динамику в сфере электронных коммуникаций «власть – население». Те или иные формы электронных интеракций (не считая наличие электронных адресов различных подразделений) зафиксированы на 15 веб-сайтах из 17. Прежде всего, это Интернет-приемные. Онлайн-мониторинг общественного

<sup>19</sup> См.: Концепция региональной информатизации до 2010 года. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2006 г. №1024-р // Режим доступа к изд.: <http://regions.e-rus.ru/site.shtml?id=86>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.

<sup>20</sup> См.: Там же.



мнения по актуальным проблемам регионального развития проводится по-прежнему в 4 регионах. Получила развитие такая функция, как «Вопрос Губернатору и Правительству» или «Диалог власти и населения» – 3 региона (Владимирская, Костромская, Тамбовская области). Новыми формами Интернет-коммуникаций стали форумы для обсуждения частных и общественных проблем, организованные на веб-сайтах 3 регионов (Владимирская, Костромская и Ивановская области); онлайн-приемы граждан (Московская область). Обсуждение проектов нормативных актов предусматривает веб-сайт Администрации Тамбовской области<sup>21</sup>.

Безусловно, институционализация в системе управления на региональном и местном уровнях общественного мнения, с нашей точки зрения, в долгосрочной перспективе позволит: 1) увеличить респонсивность власти, 2) создать определенные предпосылки для рационализации политического сознания, для повышения гражданского участия населения региона; 3) уменьшить социальную дистанцию между властью и сообществом и повысить степень ее представительности; 4) создать институциональные предпосылки перераспределения ответственности от власти к массовым социальным субъектам.

И эти задачи в период финансово-экономического кризиса, напрямую отразившись на легитимности региональной власти, становятся еще более актуальными.

### Выводы

Развитие финансово-экономического кризиса является типичной ситуацией роста уровня неопределенности в функционировании социальной и политических систем. Такая ситуация, с одной стороны, может способствовать росту патерналистских ожиданий. С другой – может послужить достаточно значимым фактором трансформации коллективного сознания россиян в направлении избавления от иллюзий надежды на государство и большей реалистичности в установках и ценностях. Однако это может иметь и негативное следствие в виде дальнейшей делегитимации политических институтов, не реализующих традиционные для российского сознания ценности – порядок и справедливость. И одно, и другое следствие является мощным вызовом легитимности власти.

Финансово-экономический кризис 2008-2009 гг. стал серьезным вызовом для легитимности региональной власти. В отличие от событий 1998 г., региональный уровень управления в значительной мере утратил автономные механизмы воздействия на социально-экономическую ситуацию в регионах. Соответственно, уменьшились его возможности для реконфигурации символического пространства региональной политики – в частности, управления процессами легитимации и делегитимации управления. Однако

---

<sup>21</sup> См.: Официальный сайт Губернатора и Правительства Белгородской области // Режим доступа к изд.: <http://www.belregion.ru>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer; Официальный сайт Администрации Брянской области // Режим доступа к изд.: <http://www.admin.debryansk.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Владимирской области // Режим доступа к изд.: <http://avo.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Воронежской области // Режим доступа к изд.: <http://govvtn.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Правительства Ивановской области // Режим доступа к изд.: <http://ivadm.ivanovo.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Калужской области // Режим доступа к изд.: <http://www.admobl.kaluga.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Костромской области // Режим доступа к изд.: <http://www.region.kostroma.net>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Курской области // Режим доступа к изд.: <http://www.rkursk.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Липецкой области // Режим доступа к изд.: <http://www.admlr.lipetsk.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Правительства Москвы // Режим доступа к изд.: <http://www.mos.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Правительства Московской области // Режим доступа к изд.: <http://www.mosreg.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Орловской области // Режим доступа к изд.: <http://www.adm.orel.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Правительства Рязанской области // Режим доступа к изд.: <http://www.gov.gyazan.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Смоленской области // Режим доступа к изд.: <http://admin.smolensk.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Тамбовской области // Режим доступа к изд.: <http://www.regadm.tambov.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Тверской области // Режим доступа к изд.: <http://www.region.tver.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Ярославской области // Режим доступа к изд.: <http://www.adm.yar.ru>. – Систем. требования IBM PC.





при этом частичная утрата легитимности региональным уровнем управления создала ситуацию повышенных ожиданий от федеральной власти.

Таким образом, кризис, возможно, ускорил прохождение централизационного тренда в отношениях «Центр – регионы» и может способствовать формированию предпосылок, пусть пока и скрытых, для обратного движения.

#### Список литературы

1. См.: Доклад по социальной политике ИС РАН // Режим доступа к изд.: [http://www.isras.ru/analytical\\_report\\_SocialPolicy\\_1.html](http://www.isras.ru/analytical_report_SocialPolicy_1.html). – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
2. См.: Губернаторы и выборы // Режим доступа к изд.: [http://wciom.ru/novosti/press-vypuski/press-vypusk/single/12537.html?no\\_cache=1&cHash=37c5b75ecb&print=1](http://wciom.ru/novosti/press-vypuski/press-vypusk/single/12537.html?no_cache=1&cHash=37c5b75ecb&print=1). – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
3. См.: Оценки российских лидеров и положения дел в стране (апрель) // Режим доступа к изд.: <http://www.levada.ru/press/2009043003.html>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
4. См.: Местные и федеральные власти: кто лучше борется с кризисом? // Режим доступа к изд.: [http://wciom.ru/novosti/press-vypuski/press-vypusk/single/11893.html?no\\_cache=1&cHash=a8ae88b950&print=1](http://wciom.ru/novosti/press-vypuski/press-vypusk/single/11893.html?no_cache=1&cHash=a8ae88b950&print=1). – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
5. См.: Оценки российских лидеров и положения дел в стране (декабрь) // Режим доступа к изд.: <http://www.levada.ru/press/2008121704.print.html>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
6. Ситуация на рынке труда по данным опросов общественного мнения // Режим доступа к изд.: <http://www.levada.ru/press/2009020907.print.html>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
7. См.: Туровский Р. Последствия социального оптимизма // Независимая газета. – 2009. – 27 января.
8. См.: В режиме экономии // Белгородские известия. – 2009. – 3 апреля.
9. См.: Испытание государственности // Независимая газета. – 2009. – 28 мая.
10. См.: Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в январе-августе 2009 года // Режим доступа к изд.: [http://www.gks.ru/wps/PA\\_1\\_0\\_S5/Documents/jsp/Detail\\_default.jsp?category=1112178611292&elementId=1140080765391](http://www.gks.ru/wps/PA_1_0_S5/Documents/jsp/Detail_default.jsp?category=1112178611292&elementId=1140080765391). – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
11. См.: Билевская Э. Фальсификация отчетного периода // Независимая газета. – 2009. – 20 июля.
12. См.: Репутация губернаторов в период экономического кризиса // Режим доступа к изд.: [http://bd.fom.ru/pdf/d20\\_gub.pdf](http://bd.fom.ru/pdf/d20_gub.pdf). – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
13. См.: Билевская Э. Фальсификация отчетного периода // Независимая газета. – 2009. – 20 июля.
14. Губернаторы, замешанные в коррупции, будут отстранены от занимаемых должностей // Режим доступа к изд.: <http://www.com-cog.ru/node/1000>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
15. Губернатор Белгородской области Е.С. Савченко: «Мы не станем жаловаться и возмущаться – мы будем действовать и добиваться успеха» (выступление на заседании политсовета Белгородского регионального отделения партии «Единая Россия» 1 апреля 2009 г.) // Режим доступа к изд.: <http://www.belregion.ru/file/links/links.doc>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
16. Там же.
17. См.: Ирхин Ю.В. «Электронное правительство» и общество: мировые реалии и Россия (сравнительный анализ) // Социологические исследования. – 2006. – №1. – С.73-82.
18. Солодов В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия? // Власть. – 2007. – №4. – С.41.
19. См.: Концепция региональной информатизации до 2010 года. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2006 г. №1024-р // Режим доступа к изд.: <http://regions.e-rus.ru/site.shtml?id=86>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
20. См.: Там же.
21. См.: Официальный сайт Губернатора и Правительства Белгородской области // Режим доступа к изд.: <http://www.belregion.ru>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer; Официальный сайт Администрации Брянской области // Режим доступа к изд.: <http://www.admin.debryansk.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Владимирской области // Режим доступа к изд.: <http://avo.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Воронежской области // Режим доступа к изд.: <http://govvrn.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Правительства Ивановской области // Режим доступа к изд.: <http://ivadm.ivanovo.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Калужской



области // Режим доступа к изд.: <http://www.admobl.kaluga.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Костромской области // Режим доступа к изд.: <http://www.region.kostroma.net>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Курской области // Режим доступа к изд.: <http://www.rkursk.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Липецкой области // Режим доступа к изд.: <http://www.admlr.lipetsk.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Правительства Москвы // Режим доступа к изд.: <http://www.mos.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Правительства Московской области // Режим доступа к изд.: <http://www.mosreg.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Орловской области // Режим доступа к изд.: <http://www.adm.orel.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Правительства Рязанской области // Режим доступа к изд.: <http://www.gov.ryazan.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Смоленской области // Режим доступа к изд.: <http://admin.smolensk.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Тамбовской области // Режим доступа к изд.: <http://www.regadm.tambov.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Тверской области // Режим доступа к изд.: <http://www.region.tver.ru>. – Систем. требования IBM PC; Официальный сайт Администрации Ярославской области // Режим доступа к изд.: <http://www.adm.yar.ru>. – Систем. требования IBM PC.

## **TRANSFORMATION OF LEGITIMATION PRACTICES OF THE REGIONAL POWER IN THE CONDITIONS OF THE ECONOMIC CRISIS**

**E. V. Reutov**

*Belgorod State University*  
*e-mail: reutovevg@mail.ru*

The article observes the influence of an economic crisis on transformation of legitimation practices of the regional power. Now regional level of management has appreciably lost independent mechanisms of influence on a social and economic situation in regions. Accordingly, its possibilities for reconfiguration of symbolical space of a regional policy – in particular, control over processes of legitimation and delegitimation of managements has recently decreased.

Key words: economic crisis, legitimation practices, regional power, paternalism.