ИНСТИТУЦИОННО-РЕГУЛЯТИВНАЯ СФЕРА АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ: индикаторы и показатели эффективности

Екатерина КАРГАПОЛОВА
кандидат социологических наук, доцент кафедры философии, социологии и лингвистики Астраханского инженерно-строительного института

Институционно-регулятивная сфера, т. е. совокупность политических институтов, осуществляющих управленческую деятельность, направленную на поддержание связей между людьми, регулирование их деятельности и обеспечение согласованности, упорядоченности различных сфер общественной жизни, является одним из важнейших модернизационных ресурсов общества. Институциональный фактор – один из системообразующих при изучении специфики любой культуры, общества, территориально-поселенческой общности, региона. По мнению Н.И. Лапина, совокупность параметров и показателей институционно-регулятивной, антропно-культурной и социоэкономической сфер может характеризовать регион как единое социокультурное территориальное сообщество [1, с.12]. В данном контексте изучение эффективности институционально-регулятивной сферы Астраханской области актуально для различных отраслей знаний и областей общественной жизни. Например, для социологии оперативного реагирования и региональной политики важную роль играет исследование скрытой от наблюдателя эволюции субъективных мнений о состоянии регулятивной сферы, которые могут стать реально значимыми для социокультурной динамики и способными определить выбор альтернатив будущего социального развития региона. В рамках социокультурного подхода актуальным представляется выявление эффективности управленческой деятельности по использованию созидательного инновационного потенциала социальных акторов – жителей, социальных групп, организаций региона. С точки зрения более широкого антропосоциетального подхода необходимо исследовать изменения характера соотношения личности и органов власти, а также роли институционно-регулятивной сферы в эволюции структуры и эффективности социальных функций региона. В регионалистике может быть применен анализ максимального использования внутреннего потенциала региональной управленческой системы с учетом не только социально-политических показателей, но и переменных, связанных с историческими, этническими процессами, духовной составляющей локального развития, образа жизни населения в целом.

Востребованность исследования состояния институционно-регулятивной сферы Астраханской области объясняется ее приграничным и особым геополитическим и геоэкономическим положением в Каспийском регионе. Роль области как южного форпоста страны, стратегического пункта и проводника интересов России в данном регионе (при условии сохранения стабильности) будет неуклонно расти.

В качестве источника оперативной информации об индикаторах и показателях состояния и эффективности сферы государственного регулирования региона могут выступать результаты опросов общественного мнения. Научно-исследовательская Лаборатория социально-психологических исследований Астраханского инженерно-строительного института в декабре 2009 г. под руководством автора провела региональное социологическое исследование по Типовой методике программы «Социокультурный портрет региона», разработанной в 2005 г. ЦИСИ ИФ РАН под руководством Н.И. Лапина и Л.А. Беляевой, методом интервью по месту жительства [1]. В 2005–2010 гг. подготовлены портреты 24 субъектов РФ, опрошены около 25 тыс. человек. Опрос проводился по стратифицированной многоступенчатой, случайной выборке. Объем выборки – 1000 человек, проживающих в 22 населенных пунктах области. Среди 65 вопросов интервью – блок вопросов, характеризующих институционно-регулятивную сферу региона. Использование Типовой методики позволило сопоставить результаты исследования в Астраханской области с результатами в других регионах России, участвующих в программе, а также Всероссийского мониторинга «Ценности и интересы населения России» (1990–2010).

Важным показателем состояния институционно-регулятивной сферы является уровень коррупции в регионе. Согласно результатам опроса, за последние 12 месяцев лично не сталкивались с фактами вымогательства, взяток, коррупции 61,8% опрошенных, изредка сталкивались – 22,5%, часто – 5,8% и затруднились или отказались ответить – 7,3%. Таким образом, каждый третий-четвертый житель области (28,3%) изредка или часто сталкивается с фактами коррупции. В других регионах России этот показатель колеблется в пределах 25-42%: самый низкий в Чувашии – 25,5%, самый высокий – в Курской и Смоленской областях (42,3% и 43,6% соответственно) [2, с.770]. По результатам Всероссийского мониторинга «Ценности и интересы населения России» в 2010 г. уровень коррупции составил 25,9%. Таким образом, ситуация в Астраханской области отражает региональный срез общероссийских проблем и в большей степени характеризуется как типичная, чем уникальная.

К числу субъективных характеристик, отражающих объективную картину поддержания правопорядка и эффективности сферы государственного регулирования региона, относится правосознание граждан. Для астраханцев, как и для россиян в целом, важность соблюдения прав и свобод распределяется так: на первом месте (90,1% опрошенных среди ответивших на вопрос «Насколько важно для Вас строгое соблюдение этих прав и свобод в нашей стране?» «очень важно» и «пожалуй, важно») – право на личную собственность. Дело, по-видимому, в том, что институт частной собственности в регионе развит недостаточно, численность занятых в частном секторе (42,7%) продолжает оставаться одной из самых низких в ЮФО [3, с.120]. Второе и третье места делятся между правом на образование и обучение и правом на труд (88,7%).

Необходимо отметить, что по количеству занятых в экономике с высшим образованием область занимает последнее место в ЮФО [3, с.130]. Кроме того, по результатам опроса среди исследуемых регионов только в Астраханской области ценность труда находится в оппонирующем дифференциале ценностных ориентаций, т. е. не поддерживается большинством населения. Далее с минимальным отрывом следуют право на личную безопасность (88%, четвертое место) и равенство перед законом (87,4%, пятое место). В 2008 г. Астраханская область лидировала по уровню преступности во всем Южном федеральном округе, а в целом по России из 89 регионов находилась на седьмом-восьмом месте [3, с.338]; при этом раскрываемость преступлений не превышала 30%.

Высокую степень значимости отметили опрошенные в отношении свободы слова (86,4%, шестое место, в общероссийском контексте – восьмое) и права на тайну личной переписки, телефонных разговоров и т. д. (76,3%, восьмое место), а также право народа на собственный язык и культуру (80,2%, седьмое место), религиозные свободы и свободы совести (75,4%, девятое мес-

то). Что касается двух последних приведенных показателей, то необходимо принять во внимание традиционные для региона полиэтничность и поликонфессиональность как определяющие социокультурный облик области. Не так ярко выражена у жителей области значимость права на эмиграцию (54%, десятое место). Замыкает иерархию (как и в целом по РФ) право на свободу объединений и союзов (46,3%, одиннадцатое место), что может свидетельствовать о неразвитости этих кластеров, отсутствие их социальной значимости для жителей провинции. Только 3,4% жителей области являются членами политических партий, членами профсоюза – 10,1%, членами религиозных организаций (в частности, молодежное православное движение) – 0,5%. 43% опрошенных ответили, что не видят для себя пользы от участия в общественных организациях и органах местного самоуправления; 12,8% опасаются быть вовлеченными в неприглядные дела; 4% встречают противодействие тех, кто там участвует; 39,9% не знают, как это сделать, затруднились ответить или отказались отвечать.

Из **таблицы** видно, что иерархия соблюдения прав в большей степени выстроена астраханцами (как и в целом по России) не в силу развитого гражданского правосознания, а по компенсаторному принципу – чем больше нарушается право, тем более высокий ранг в рейтинге оно занимает. Обращает на себя внимание количество отказавшихся или затруднившихся в ответе на вопрос о нарушаемости прав и свобод, которое колеблется в пределах 11,2–22% по разным категориям прав. Одними из самых нарушаемых в области являются право на равенство перед законом (18,9%) и право на безопасность (18,8%). Каждый пятый-шестой астраханец сталкивался с нарушениями права на труд (17,1%). Каждый седьмой-восьмой житель региона имел дело с нарушениями права на личную собственность (13,8%) и свободы слова (12,8%), каждый девятый-десятый – с нарушениями права на свободу объединений и союзов (10,9%) и права на образование (10,9%), каждый десятый – права народа на свой язык и культуру (9,9%) и на свободу совести и религиозных объединений (9,1%). 8,9% опрошенных сталкивались с нарушениями права на тайну личной переписки, телефонных разговоров и т. д., 5,5% – с нарушениями права на эмиграцию. Одним из самых отстаиваемых является право на безопасность (7,1% из 18,8% нарушений).

Важной характеристикой эффективности институционно-регулятивной сферы в регионе является оценка жителями области насущных проблем, решение которых зависит от органов государственного управления. Лидируют по числу ответов четыре варианта: необходимость создания рабочих мест (50,6% опрошенных), улучшение медицинского обслуживания (46,8%), необходимость борьбы с криминалом, коррупцией (44,1%) и оздоровление природы (40,5%). Далее с большим отрывом следуют развитие малого и среднего бизнеса (24,5%), строительство новых дорог (23%), усиление государственного контроля за экономикой (21%), улучшения в сфере образования (17,2%) и необходимость решительнее отстаивать интересы региона в центре (14,7%)*.

Важнейшим субъективным индикатором состояния институционно-регулятивной сферы служит уровень институционального доверия. Как отмечает Г.С. Ромашкин, «в российском обществе традиционно личности доверяют гораздо больше, чем институту. Можно предполагать, что гражданам более понятно, как будет вести себя конкретный индивидуум, чем определенный институт. Уровень неопределенности повышается слишком частой сменой “правил игры в обществе”, которые в неоинституциональном подходе и есть суть социальные институты. Особенно это заметно на примере анализа уровня доверия региональным институтам власти» [4, с.141].

При ответе на вопрос «В какой мере Вы доверяете или не доверяете республиканским (краевым, областным, местным) органам управления, организациям?» наибольшее доверие респонденты выразили суду (46,8% от числа опрошенных). Далее идет губернатор области (38,5%) и прокуратура (41,4%). В других регионах, участвовавших в опросе по Типовой методике, доверие личности главы субъекта колеблется в диапазоне от 41,6% (Тюменская область) до 66,2% (Курская область). Только в Тюменской области и Пермском крае (как и в Астраханской области) уровень доверия губернатору ниже, чем суду [2, с.87]. Кроме того, как от-

* Допускалось не более трех вариантов ответа.

Таблица. Распределение ответов на вопрос «Сталкивались ли Вы в последние 12 месяцев с нарушениями следующих прав и свобод, как Вы поступали в таких случаях и с каким результатом?», %

Права и свободы	Не сталкивался с нарушением прав	Не пытался отстаивать нарушенные права	Чаще удавалось отстаивать нарушенные права	Чаще не удавалось отстаивать нарушенные права	Никогда не удавалось отстоять нарушенные права	Не знаю	Отказ от ответа
Свобода слова	72,9	3,2	6,1	1,9	1,6	7,4	6,9
Право на безопасность и защиту личности	69,9	4,5	7,1	5,8	1,4	4,5	6,7
Свобода объединений, групп, союзов	72,0	3,4	2,4	1,3	3,8	9,1	8,0
Право народа на его собственный язык и культуру	73,4	3,4	4,1	0,9	1,5	9,1	7,6
Религиозные свободы и свобода совести	73,3	2,7	3,3	1,8	1,3	6,8	10,8
Равенство перед законом	64,7	5	5,7	6.0	2,2	5,8	10,5
Право на труд	68,2	5,4	6,1	4,3	1,3	6,1	10,7
Право частной собственности	68,9	3,1	5,4	3,6	1,7	6,3	10,9
Право на образование и обучение	71,4	2,6	4,8	2,0	1,5	9,3	8,5
Право на тайну личной переписки, телефонных разговоров и т. д.	72,1	3,1	2,4	2,2	1,2	9,2	9,6
Право на эмиграцию	72,3	2,0	1,5	1,0	1,0	9,6	12,4

мечает Г.С. Ромашкин, «медианный уровень индекса институционального доверия в российском обществе к 2009 г. составляет 45» [5, с.128]. Таким образом, в Астраханской области только уровень институционального доверия к судебным органам превышает общероссийский, а доверие к губернатору лишь приближается к медиане институционального доверия, тогда как ЮФО в целом «относится к группе регионов с самым высоким уровнем доверия к некоммерческим организациям, низким личностным и средним уровнем доверия к власти» [5, с.129].

В меньшей степени доверие высказано милиции (33,4%), муниципальным, местным органам управления (31,2%), правительству региона (30%), профсоюзам (27,9%), региональным СМИ (35,7%), Законодательному Собранию области (25,8%), региональным отделениям политических партий (17,4%).

Показателем эффективности государственного регулирования, способности региональных властей выстраивать отношения с населением, избегая психоэмоционального напряжения, является уровень протестного потенциала населения. Готовы принять участие в акциях протеста 23,8% опрошенных, «пожалуй, готовы» – 21,5%, «пожалуй, не готовы» и «не готовы» – 41,7%. Затруднились ответить – 13%. Анализ ответов респондентов показывает, что почти каждый второй житель области (45,3%) потенциально готов участвовать в акциях протеста. Наибольший протестный потенциал сложился в поселках городского типа и малых городах (56,8% и 53,9% соответственно), наименьший – в деревнях (35,2%) и областном центре (40%). Необходимо отметить, что уровень протестного потенциала в регионе превышает среднероссийские показатели (37%) и наряду с Курской областью (47%), Карелией (45%) и Тюменским регионом (43%) является одним из самых высоких среди регионов, участвовавших в опросе по Типовой методике [2, с.87].

Подведем итоги.

1. Уровень коррупции и политической активности населения Астраханской области приближается к среднероссийским показателям, уровень протестного потенциала превышает общероссийский.

2. Иерархия важности соблюдения и нарушаемости прав и свобод отражает региональную специфику общероссийских проблем и выстроена астраханцами не столько в силу развитого гражданского правосознания, сколько по компенсаторному принципу – чем чаще нарушается право или свобода, тем важнее для населения его (ее) соблюдение.

3. Рейтинг институционального доверия является зеркалом не только общероссийских тенденций, но также в региональном преломлении: Астраханская область характеризуется достаточно низким доверием к губернатору, что, вероятно, отражает исторически сложившуюся специфику отношений к власти в регионе.

Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 10-03-00696а «Перспективы социокультурного развития Астраханской области»).

Литература

1. *Лапин Н.И., Беляева Л.А.* Программа и типовой инструментарий «Социокультурный портрет региона России» (Модификация – 2010). М.: ИФРАН, 2010.
2. Регионы в России: социокультурные портреты регионов в общероссийском контексте /сост. и общ. ред.: Н.И. Лапин, Л.А. Беляева. М.: Academia, 2009.
3. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009. М.: Росстат, 2009.
4. *Ромашкин Г.С.* Институциональное и межличностное доверие: социокультурный аспект: Социокультурные основания стратегии развития регионов России: материалы V Всероссийской научно-практической конференции по программе «Социокультурная эволюция России и ее регионов». Смоленск. 6-9 октября 2009 г. Смоленск: «Универсум». 2009. С.139-142.
5. *Ромашкин Г.С.* Институциональное и личностное доверие как модернизационный ресурс // Модернизация регионов России: инвестиции в инновации. Материалы IV Международной научно-практической конференции. 15 октября 2010 г. Астрахань: АИСИ, 2010. С.127-129.

ПАРЛАМЕНТСКИЙ ОБЫЧАЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ПРАКТИКЕ

Ирина ДЖИМБИНОВА

помощник председателя Комитета Совета Федерации ФС РФ по конституционному законодательству, аспирантка кафедры государственного строительства и права РАГС

Нормативно-правовое регулирование парламентской деятельности осуществляется на основании Конституции Российской Федерации, различного рода законов, регламентов палат парламента, постоянной практики и обычаев парламентской деятельности, причем роль последних является достаточно существенной.

Парламентский обычай представляет собой неписаное правило поведения субъектов парламентской деятельности, сложившееся в силу объективных причин и ставшее регулятором отношений в сфере парламентской деятельности. Согласно основным критериям классификации обычаев парламентский обычай является правовым по юридической силе, локальным по территории действия, регулирующим отношения в сфере парламентского права, а именно парламентской деятельности. Согласно критерию давности применения парламентские обычаи могут быть как давними, так и современными.

Обычаю, как источнику права, присущ ряд признаков: он представляет собой правило, норму, образец поведения; возникает стихийно; создается неперсонифицированной группой лиц; имеет универсальный характер; выполняет регулятивную функцию; имеет неписаный характер и локальную сферу действия; используется и охраняется субъектами в силу внутреннего убеждения; не имеет санкций за неисполнение; не должен противоречить закону, но должен отвечать требованиям разумности и нравственности. Кроме того, ему присущ признак длительности или частоты применения (с незапамятных времен), а правовому обычаю – признак его признания государством путем санкционирования или легитимации.

Парламентские обычаи являются источниками парламентского права. В науке существует мнение, что они не являются правовыми обычаями (*Бошно С.В.* Формы российского права. М.: Право и закон, 2004), мы же полагаем, что основные признаки правовых обычаев совпадают с признаками парламентских. Однако последние обладают рядом специфических черт, на основании которых их можно выделить в особую группу.

Основным отличительным признаком парламентских обычаев является место их формирования – они формируются в замкну-