

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ОЦЕНКАХ ДЕПУТАТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ: КЕЙС САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

.....

П.В. Романов*

Реформа местного самоуправления делает актуальным анализ политической системы, сложившейся на региональном уровне. Как полагает В. Гельман, изучение институциональных характеристик местных органов власти сейчас особенно важно, учитывая то влияние, которое оказывают реальные процессы в разнообразных ключевых и второстепенных институтах на функционирование современного государства [2]. Безусловно, наиболее привлекательным материалом для анализа формирования местных законодательных органов власти является роль таких традиционных для «старых» демократий и новых для России политических институтов, как партии [4; 8; 10]. Главным предметом этих исследований стало влияние партийных систем на конструирование политических институтов в отдельных субъектах РФ. Например, выявлено, что значение партий, парламентов и законодательства в целом в начале 1990-х гг. было невысоким и сопровождалось усилением неформальных практик административной мобилизации, клиентелизма и коррупции [3].

В последние годы значительный интерес со стороны исследователей вызывают особенности институциональной организации местных legislatures и того социального контекста, который определяет их развитие и особенности функционирования. Исследования этого рода [1; 5] фокусируются на составе законодательных собраний, действии мажоритарной избирательной системы на уровне региона, положении законодательных собраний в институциональной структуре и том, как складывалась динамика влияния местных представительных органов власти на местном уровне, как формируется структура региональных парламентов и способы их формирования. Как полагает Г. Голосов, институциональный дизайн представительных органов субъектов Федерации несет в себе черты их предшественников – Советов народных депутатов, чьи властные

* Романов Павел Васильевич – доктор социологических наук, профессор кафедры социальной антропологии и социальной работы Саратовского государственного технического университета. Электронная почта: p_rom@mail.ru.

полномочия не были жестко определены [5]. В итоге эти ассамблеи, особенно в условиях ничем не ограниченного господства глав администраций, уступали свои полномочия носителям исполнительной власти несмотря на то, что на протяжении длительного времени именно они являлись единственными органами власти, обладавшими на региональном уровне легитимностью в результате общих выборов.

Обсуждение взаимодействия между депутатами разных уровней пока не стало «горячей» темой для исследователей, однако в риторике политиков эта проблема нашла свое отражение. Обсуждение перспектив развития институтов взаимодействия между депутатами разных уровней идет довольно широко в русле дискуссий о реформе государственной власти. Например, Председатель Законодательного Собрания Республики Карелия Н. Левин высказался в 2003 г. о намерении «работать над концепцией деятельности депутатов разных уровней, тем более что уже есть примеры такого активного взаимодействия» [9]. Анализ прессы показывает, что часть этой работы осуществляется в рамках отдельных проектов; один из них был направлен на совершенствование опыта работы депутатов всех уровней с избирателями в Рязани (о региональном проекте «Слово и дело депутата» см. [6]).

В Красноярском крае стали регулярными съезды краевых депутатов всех уровней власти, которые позволяют создать условия для прямого диалога, помогающего «лучше понять взаимные ожидания и требования, предъявляемые различными уровнями власти друг другу» [11]. Институтом, выполняющим аналогичные функции, стало подписание депутатами всех уровней власти, избранными от данного района, специального соглашения в одном из районов Челябинска. В этом соглашении депутаты взяли на себя «совместные обязательства по выполнению наказов избирателей через постоянное взаимодействие и работу по целевым программам», намеченным к реализации в долгосрочном проекте под названием «Депутатская вертикаль» [12].

Мы полагаем, что тенденции к интеграции наблюдаются не только на региональном уровне, но и на уровне межмуниципальных объединений. В частности, Союз российских городов рассматривает деятельность по институционализации диалога между депутатами разных уровней в качестве вклада в развитие местного самоуправления, а взаимодействие депутатов разных уровней предполагается развивать усилиями Конгресса местных властей, созданного в 1995 г. [7]. Заметим, что такая деятельность лежит в русле эволюции аналогичных ассоциаций в Европе, где в качестве структурного подразделения Совета Европы действует Конгресс местных и региональных властей.

В Саратовской области взаимодействие между депутатами разных уровней так же находится в сфере внимания власти. Начиная с 2002 г., в области было сделано немало попыток его улучшения, в частности, создан специальный институт – областной Совет представительных органов муниципальных образований.

В статье предлагаются к обсуждению результаты опроса 189 депутатов (46%) органов местного самоуправления Саратовской области, в ходе которого затрагивались некоторые вопросы взаимодействия законодательных ветвей власти разных уровней. Опрос проводился в июле 2003 г. по телефону. Во время опроса, организация которого вызвала трудности в силу большой занятости депутатов, в том числе и по основному месту работы, всего четыре человека отказались от интервью. Кроме того, было взято шесть фокусированных интервью.

Оценка деятельности органов власти

Общие установки депутатов в отношении местных и центральных органов власти выражаются через мнения, сформулированные в виде оценок деятельности. Респондентам предлагалось оценить деятельность органа представительной власти муниципального образования, Саратовской областной Думы и Государственной Думы, а также Совета представительных органов муниципальных образований Саратовской области при областной Думе по пятибалльной шкале.

Средние оценки представительных органов всех 3 уровней оказались в диапазоне от 3,00 до 3,45 баллов, откуда, по нашему мнению, можно сделать вывод о критичном отношении. Максимальную оценку получила деятельность представителей области в Государственной Думе. На «тройку» (различия в сотых долях) оценили респонденты деятельность депутатов районного, областного уровней, а также Совета представительных органов муниципальных образований области. При этом районные собрания депутатов оценивались более единодушно, в то время как в отношении Совета представительных органов звучало больше полярных точек зрения. Кроме того, депутаты менее охотно характеризовали работу того органа власти, в деятельности которого они сами принимали участие, чем деятельность других представительных органов власти.

Интервью с депутатами делают возможным несколько прояснить их позицию по этому вопросу. В частности, некоторые информанты склонны винить средства массовой информации, влияющие на мнение населения: *«Ну, она нужна, Государственная Дума, и средства массовой информации зря так делают, что принижают роль парламента, и уничижительно иногда, и показывают только негатив, там склоки, драки, дразги. Да и, в принципе, в любой стране парламент нужен. Закон в любом случае нужен, да? Однако, деятельность парламента последнего созыва, с моей точки зрения, она низкая».*

Недовольство работой областной Думы связывалось с ее подчиненностью интересам исполнительной власти: *«Областная Дума выполняет все, что им скажет губернатор»*, или *«Аксененко и Аяцков, как братья-близнецы, как Маркс и Энгельс. Они и руководят областной Думой»*. Встречались и общие негативные высказывания о содержании работы областной Думы и дистанци-

рование от ее деятельности: *«Одна трескотня. Паны дерутся, у холопьев чубы трещат. По такому принципу. Ну, делать, что-то делается, по-видимому, законы принимаются. А вот результаты действия у нас тут непосредственно где-то – они еще мало видны».*

Некоторые проявляли слабую заинтересованность и низкую информированность о работе областной Думы: *«Трудно там что-либо оценивать. И как-то я даже не слежу за этим».* В более подробных разговорах о деятельности областной Думы прозвучали также общие оценки относительно ее состава и особенностей работы. Наиболее радикально по этому вопросу высказывались представители коммунистов: *«Мы, коммунисты, говорим, и это сознательно. Это карманная Дума. Это – как Аяцков сказал, так и сделал, фактически. Он, правда, там ошибся несколько раз. Он говорит: «Ни одного коммуниста не будет». Но мы Алимову избрали, там еще другие есть коммунисты. Вот, она там свежую струю вносит. А в основном-то там «Единая Россия» преобладает. Как штампуют, что губернатор сказал. Нет разногласий, вернее, как сказать? Нет спектра такого широкого. Всякая монополия, она ведет к загниванию. Это же известный факт. Поэтому я считаю, низкая эффективность из-за этого еще. Споры должны быть. В парламенте должны быть споры. Пусть, конечно, не кулаки, как у нас, показывают иногда в Государственной Думе, да? Но там споры. Единственное место, как кто-то сказал из депутатов, где ты сидишь с людьми, которых ты ненавидишь, но вынужден с ними работать и принимать какие-то решения, согласованные большинством. В этом смысле. А в областной Думе тишь да гладь да божья благодать. Я считаю, из-за этого тоже».*

Звучали и оценки областной Думы, вызванные негативным опытом взаимодействия в законодательном поле: *«Мы выходили неоднократно с инициативами о проведении коренных изменений в бюджетной политике, в принятии изменений бюджетного кодекса, в формировании бюджета муниципального образования. Мы выходили с законодательными инициативами на уровень областной, но решение так и не принято. Степень внимания высших законодательных органов власти к проблемам представительной муниципальной власти очень низка».*

Около половины депутатов, принявших участие в опросе, отказались оценивать деятельность Совета представительных органов муниципальных образований. Многие ничего не слышали о Совете, а если и слышали, то ничего не знали о его работе. Один из респондентов на этот вопрос ответил: *«Я вчера целый день был в вашей Думе, стучался в каждую дверь и не нашел, где вообще находится этот Совет».*

Были также высказывания о том, что работа в Совете шла намного активнее и лучше, когда его возглавлял Н.Я. Семенец, хотя с личностью председателя перемены связывают не все: *«Скажу, что прошлый совет работал лучше в прошлый созыв, именно с Советом представительных органов. Я не хочу сказать,*

что это связано со сменой руководства этим советом. Тогда был Семенец, сейчас Мальцев стал, видимо, другие какие-то причины есть. Хотя Мальцев достаточно часто собирает, проводит там конференции, дискуссии, вопросы, создает новые советы, общественные советы. Но эффективность была на тот момент, мне кажется, выше. Тогда удалось больше вопросов решить, чем сейчас. Может быть, это потому, что еще та Дума уже была на своей финишной прямой и ей надо было, отдельным депутатам зарабатывать дивиденды, или базу, или рейтинг, как хотите, можете сказать, для выборов, которые восьмого сентября прошли. А сейчас вроде все изобралось, думают, пять лет впереди – это не так и мало». Некоторые из наших собеседников довольно тесно взаимодействуют с Советом, высоко оценивают его работу и даже высказываются за расширение такой формы взаимодействия: «Мало, мало слишком вот совместных заседаний. Мы все практически работаем, в собственном соку варимся, друг о друге практически ничего не знаем. Мало знаем. Недостаточно нас собирают. Побольше, мне кажется, надо».

В оценках органов власти проявляется как общая недостаточная информированность о деятельности представительных органов более высокого уровня, так и определенная осторожность в оценках. Среди интервьюируемых преобладали те, кто дал работе этих институтов власти среднюю оценку, а тех, кто высоко оценивал их деятельность, оказалось меньшинство. Можно предположить, что в рядах депутатского корпуса наблюдается общая неудовлетворенность системой представительной власти на уровне региона, хотя динамика этих процессов – увеличивается ли такая неудовлетворенность или сокращается – пока не ясна и требует более длительного изучения.

Оценка работы депутатов, избравшихся от местных избирательных округов

Для оценки деятельности депутатов Государственной и областной Думы, представлявших избирательные округа, в которых работали наши респонденты, задавались два вопроса: сначала о знакомстве с соответствующим депутатом, а затем об оценке его работы. Более четверти респондентов ничего или почти ничего не знали о деятельности «своего» депутата (рис. 1).

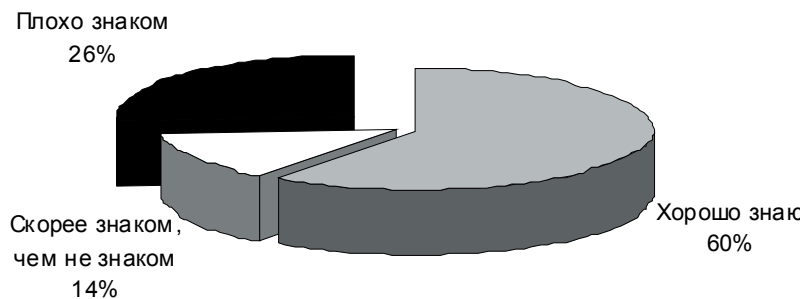


Рис. 1. Степень информированности о деятельности депутата Государственной Думы

Наибольшую осведомленность проявили депутаты из районов области (75–80 %), а наименьшую – депутаты из областного центра (около 50 %).

Информированность о деятельности депутата связана с более высокой ее оценкой. Среди тех, кто плохо знаком с работой депутата Государственной Думы, доля оценок «плохо» и «очень плохо» достигала 72 %, а среди тех, кто хорошо знаком, – всего лишь 9 %. Более высоко оценивали работу депутата Государственной Думы респонденты с более длительным стажем (более 10 лет), депутаты, довольные своей работой, и женщины-депутаты.

Наиболее критичную оценку деятельности депутатов Госдумы дали представители областного центра – в среднем 2,6 балла.

Позитивные оценки депутатов Государственной Думы в основном связаны с решением ими каких-то конкретных проблем избирательного округа: *«Приезжал и у нас на предприятии был, общались. Чувствуется, что человек активный. Ну, оцениваться, так оценку мне, конечно, тяжело давать, потому что роль личности в целом в деятельности этой Думы, наверное, тяжело оценивать. То есть оценить можно, допустим, действия того человека, уровень которого, ну, на уровне председателя, зам. председателя комитета. Ну, вот он сейчас там просто рядовой депутат, хотя является заместителем руководителя какого-то партийного движения. Я сейчас, честно говоря, даже и не знаю. Но по крайней мере, реально, допустим, для нашего района он реальную помощь оказал... Ну, у нас вот... началось строительство школы. С его помощью решался вопрос финансирования, по его участию, так скажем».*

Отрицательные оценки высказывались осторожно и связывались с низкой интенсивностью общения депутата с избирателями: *«Но встреч таких мало он проводил. Он приезжал сюда мало, ограничивался только поздравлениями в газетах, особенно в районной газете. Ну, я знаю в других районах тоже там с праздниками и так далее. А таких конкретных дел, таких частых встреч, чтобы понять, правильно голосуем или нет. Хотя бы два с половиной года поработал, приехал, спросил: «Правильно я голосую или нет?» с точки зрения большинства. Этого не было, к сожалению».*

Другим критерием оценки стало участие в голосовании по принципиально важным вопросам: *«И самое главное, я оцениваю деятельность депутата по голосованию. Тридцать основополагающих законов, которые мы взяли и анализ сделали по ним. В 14 случаях <имя, отчество депутата> не голосовал. Он просто спрятался в кусты и не обозначил позицию, поэтому, я считаю, ему просто нужно зарплату вернуть назад. Бесполезно. Нужно «за» голосовать, или «против», ну, в крайнем случае «воздержаться», а он вообще не голосует. Это тоже позиция, правда, она мне не нравится. Я думаю, избиратель оценит».*

В одном из муниципальных образований мы услышали нелестные оценки в отношении депутата-коммуниста, для которого митинговые страсти оказались важнее практической деятельности: *«К сожалению, к нашему муниципальному*

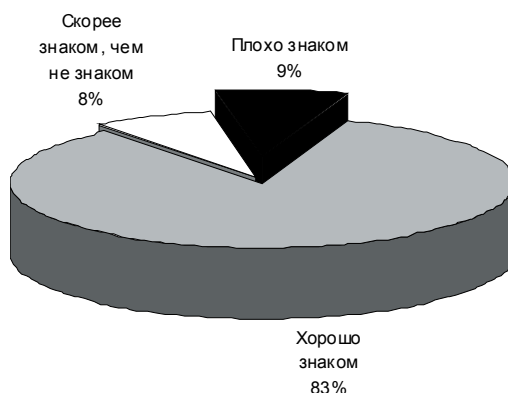


Рис. 2. Степень информированности о деятельности депутата, представляющего интересы района в Саратовской областной Думе

образованию ныне действующий депутат <фамилия>, депутат КПРФ, по одномандатному округу победивший у нас здесь в 1999 году, не принес ничего. Даже письменных ответов не было. Так, придет, на митингах здесь выступит, скажет, что все плохо, и все. И больше ничего».

Объясняя причины неудачного взаимодействия с депутатом, некоторые указывали на недостаточный опыт работы некоторых народных избранников: *«А эти молодые депутаты до конца еще не поняли своего предназначения, плохо разобрались еще, мне кажется, в тех своих функциях, в тех задачах, которые они сегодня должны».*

Более высоким оказался уровень информированности о деятельности депутатов областной Думы (рис. 2). Как и в предыдущем случае, депутаты из г. Саратова демонстрируют наиболее низкий уровень знакомства с деятельностью депутата от своего избирательного округа (78 %), в отличие от своих коллег из области (93–94 %).

Количество респондентов, оценивших деятельность своих коллег на «хорошо» и «отлично», достигает 73 %, что значительно выше аналогичного показателя депутата Государственной Думы. Средняя оценка деятельности депутата приближается к 4 баллам, что является наиболее максимальным значением. Ниже среднего дали оценки респонденты, не довольные своей работой депутата в целом (3,7) и представители г. Саратова (3,2).

В оценке работы областного депутата, как и депутата Государственной Думы, исходили из конкретных дел: *«В принципе и сам обращался к нему. Насколько я знаю, он там работает, по-моему, в бюджетном комитете. В общем, так-то человек знающий, опытный. Но опять же невозможно все проблемы решить, которые стоят перед нами».* Можно видеть, что в своих оценках респонденты отделяют решение частных проблем от способности депутатов участвовать в системных изменениях на общественном уровне: *«Вот здесь опять же заказы, лоббирование интересов, используя ранг, статус человека. Дело в том, что опять же не его деятельность, там же законотворчество как бы, да? Ну, а у*

нас все еще так пока – используя ранг человека и его статус. Где-то закинут там вопрос, для того чтобы пролоббировать свои интересы. От этого пока мы еще не ушли».

В оценке деятельности областных депутатов большую роль играет позиция по определенным экономическим и политическим вопросам. Например, довольно часто упоминался вопрос о заработной плате областного депутата: *«Был поставлен вопрос, чтобы снизить зарплату депутатам областной Думы. Что такое? Депутат Государственной Думы – 10 тысяч, а эти – 35–40 тысяч. На фоне той зарплаты, которую получает население! Наш <имя и отчество депутата> не поддержал. Там пять человек только поддержало. И потом он в газете объяснялся, что это не решит никакие проблемы, это вот зарплата, ее вроде и трогать не надо. Вот позиция человека! Я считаю, это – позор просто, позиция такая. Потому, что о своих интересах пекутся они, а не об интересах избирателей».*

Таким образом, уровень осведомленности представителей муниципальных образований о деятельности депутатов областного и федерального уровней от собственных избирательных округов, достаточно высок. Позитивная оценка деятельности депутата связана с информированностью о его деятельности и ее результатами.

Бюджет области и реформа местного самоуправления

Одним из ключевых вопросов деятельности депутатов является участие в формировании бюджетной политики. Степень прозрачность бюджетного процесса как в области его планирования, так и сфере отчетности, открытость дискуссии по направлениям расходования бюджетных средств, дискуссии, в которой активную роль принимают народные избранники – все это характеризует уровень демократии в обществе.

Ответы на вопрос об удовлетворенности подходами к формированию бюджета Саратовской области продемонстрировал определенные проблемы в этой сфере деятельности народных избранников от муниципальных образований *«Ну честно говоря, вот так вот оценивать я наверное не смогу, потому, что я не знаком с этой деятельностью. Как он там формируется? Как он там исполняется? Опять же, если только из средств массовой информации можно услышать то, что там-то отключили одно тепло, то еще что-то случилось. Постоянно денег не хватает. Опять же с точки зрения экономики. Бюджет формируется, исходя не из потребностей, а из тех возможностей, которые имеются».*

По результатам анкетного опроса мнения депутатов по этому вопросу разделились. Большинство опрошенных не склонны поддерживать сложившиеся практики формирования бюджета. В основном это связано с общей проблемой дефицита бюджетных средств, поэтому можно было услышать, например, такие высказывания: *«Если бы действительно бюджетный процесс был разум-*

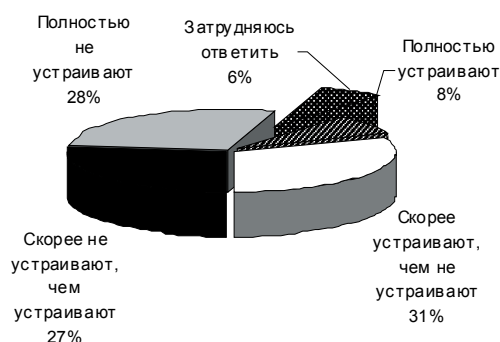


Рис. 3. Удовлетворенность депутатов представительных органов власти подходами к формированию бюджета Саратовской области

ным, а не занимались бы мы самообманом, то тогда бы и в села и в деревни приходили бы деньги и ничто бы не препятствовало».

Всего 55 % респондентов выразили неудовлетворенность этой практикой (рис. 3). Были высказаны некоторые конкретные замечания в отношении принципов формирования бюджета: «Этот остаточный принцип, который сейчас существует. Должен сказать, что мы не удовлетворены ни в коей мере. Это все какие-то такие проблемы, связанные с текущим ремонтом всех 184 учреждений. Вот, представьте, если питание слабо обеспечивается, то какое здоровье будет у бывших школьников, когда они будут подрастать».

Данные позволяют говорить о существенных различиях в подходах к этому вопросу представителей областных органов власти и депутатов г. Саратова. Большинство депутатов из муниципальных образований области довольно подходами к формированию бюджета (число недовольных не превышает 29 %), в то время как саратовские депутаты почти единогласно выразили недовольство – 86 %.

Женщины-депутаты вдвое чаще, чем мужчины, отказывались давать оценку существующей политике в области формирования бюджета, а те, кто ответили, чаще выражали поддержку: 39 % женщин против 29 % мужчин. Те, кто более удовлетворен своей работой на посту депутата, чаще удовлетворены бюджетной политикой. Работающие в представительных органах власти первый и второй сроки менее удовлетворены рассматриваемым вопросом, чем их старшие коллеги.

Интерес представляет отношение депутатов к проекту Закона о местном самоуправлении, поскольку он напрямую касался их деятельности (рис. 4)

Как видим, подавляющее большинство хорошо знакомо с законом, что не удивительно, поскольку он затрагивает сферу их непосредственных интересов. В Саратове оказалось больше, чем где бы то ни было, тех, кто заявил, что впервые слышит о таком законе (9 %).

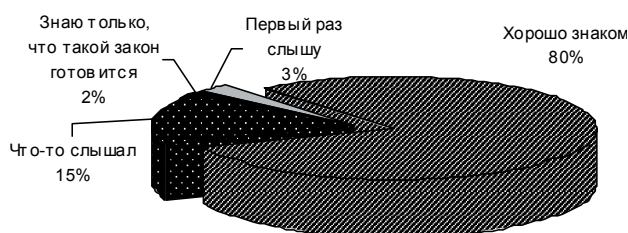


Рис. 4. Степень знакомства с Законом о реформе органов местного самоуправления

В целом проект Закона получил положительную оценку – почти две трети опрошенных его поддерживают (рис. 5), полагая, что он позволит более четко разграничивать полномочия между уровнями власти: *«Правильное направление. Так сказать, инициативу и власть спустить вот сюда вот. Чтобы, ну, вот нельзя управлять из Москвы Саратовом. И из Саратова нельзя управлять <название населенного пункта области>. У власти должна быть власть, реальные рычаги власти. А для этого, конечно, нужна законодательная база, это ее приводные ремни».*

Для ряда депутатов оказалось затруднительным высказать мнение по рассматриваемому вопросу из-за противоречивой политики информирования заинтересованных сторон авторами проектов: *«Нас знакомили с пятью или с шестью, сколько их там было проектов? Толком до конца ясности нет. Вопросы с поселениями с выборами, с дальнейшим обсуждением. Сейчас уже, честно говоря, даже я – информированный человек, не знаю, какой проект читать? И что потом в конце концов будет рассматриваться в Государственной Думе? Не знаю! Настолько все запутано. И разобраться в этом... Уже надоело эти проекты рассматривать, то один, то второй, то третий. Дождемся, когда будут приняты законы в первом, во втором чтении в Государственной Думе, тогда уже будем их смотреть, изучать. А вообще процесс обсуждения очень широко проходил. Везде – и в муниципалитете, и на семинарах – нас, я говорю, нас до того запутали в этих проектах. Мы на одном совещании обсуждали один проект, дали туда свои предложения, замечания и так далее. Собирают*

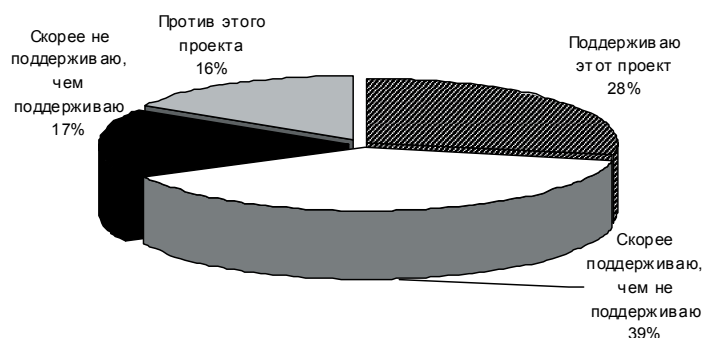


Рис. 5. Поддержка проекта Закона о местном самоуправлении депутатами Саратовской области

нас, нам дают брошюру – вот уже другой проект. И совсем там нет тех замечаний и предложений, которые давались до этого. Что сейчас там на выходе? Я просто перестал судить, мне стало это неинтересно. И многим другим так же». Вероятно, именно обширная информационная кампания обусловила высокую степень осведомленности депутатов о новом законе, однако она же и вызвала противоречивые мнения.

Другие депутаты связывают с новым законом надежды на формирование новой бюджетной политики: *«Понимаете, это формирование бюджета местного уровня. Я считаю, что перезрел этот вопрос, давно надо было избирать депутатов сельского и городского уровня и так далее, потому что депутаты районного совета – это огромный округ, большой все-таки. Это несколько улиц, а у нас было, когда избирался от улицы, например, в селе, вот там проблемы местные решались. И бюджет был маленький, мы его тем не менее делили, и он открытый был, то есть можно было посмотреть, куда деньги идут, и так далее. Этот закон нужно принимать».*

Негативные оценки нового закона связаны с мнением о том, что он нацелен на возврат к старой системе управления: *«На примере нашего района, я скажу, ныне действующий закон успешно работает, нам удается решать проблемы. Мне показалось надо бы совершенствовать данный закон, который есть уже, вводить новые статьи, что-то корректировать, то, что уже поменялось, он в 1996–97 году был принят. И новой реформой мы опять, скажем так, все меняем кардинально, поворачиваемся на 180 градусов, идем в совершенно другую сторону, возвращаемся к прежней системе. Объяснение принятию нового закона только одно, что в села, в деревни придут какие-то финансы. Второй вопрос, на который я тоже не получил нигде ответа, – что же сейчас мешает прийти финансам в эти же села, в деревни? Тоже никто не ответил мне».*

Наиболее радикальные критики проекта Закона высказывались достаточно резко: *«Это будет удар по местному самоуправлению. Если сравнивать у нас, посмотрите наши материалы, можете посмотреть, они никакого секрета не представляют, и возьмите комитет по строительству, там практически у депутатов авторитет – ноль. В целом, если в двух словах сказать, что это удар по местному самоуправлению. Удар. Тот проект нацелен на ликвидацию местного самоуправления, не больше не меньше».*

Взаимодействие между депутатами разных уровней: реальность и перспективы

При современной многоуровневой и разнообразной системе представительной власти нужна система взаимодействия между уровнями района, города, области и на федеральном уровне. Насколько в этом взаимодействии заинтересованы сами областные депутаты? Этот вопрос был задан участником опроса.



Рис. 6. Оценка важности взаимодействия депутатов

Респонденты почти единодушно (90 %) поддержали идею о необходимости взаимодействия между депутатами различных уровней власти (рис. 6). Обсуждая принципиальную значимость такого взаимодействия, один из наших собеседников заметил: *«Цепочка, она неразрывна, начиная с самого верхнего – Государственной Думы, областная и районный потом уровень. Цепочка неразрывная. Зная проблемы, допустим, нашего низа там, наверху, соответственно, зная реально и осозная, можно проанализировать ситуацию. Можно найти пути или сформулировать какую-то программу или направление, как из этого кризиса выходить. А чтобы из кризиса выходить, нужна нормативная база, нужна законодательная база. Если реально члены Государственной Думы, депутаты Государственной Думы оценивают ситуацию внизу, там, где в принципе вся экономика и вершится, начиная с села, город, производство, промышленное производство и так далее, – на это нужна законодательная база. Для этого надо просто знать, что там делается и что нужно для того, чтобы исправлять. А вот эти детали, можно знать концепцию, а вот глубину вопроса и детали этого вопроса можно знать, подпитав себя информацией снизу»*.

73,2 % опрошенных подчеркнули необходимость взаимодействия с депутатами всех уровней, 22,8 % на первое место поставили взаимодействие между законодательными органами муниципального и областного уровней.

Чаще всего депутаты от муниципальных образований общаются с коллегами областного уровня (рис. 7). Для некоторых это взаимодействие представляется реально действующим: *«Ну, надо сказать да, эта «цепочка» сейчас работает. Если раньше, в те времена, встреча с этими депутатами носила праздничный какой-то характер, то сейчас она носит рабочий, деловой. Когда действительно можно пообщаться по каким-то конкретным проблемам, когда человек впитывает это в себя. Вопрос не в том, насколько эти встречи, контакты возымеют потом действие. Я понимаю, что это быстро*

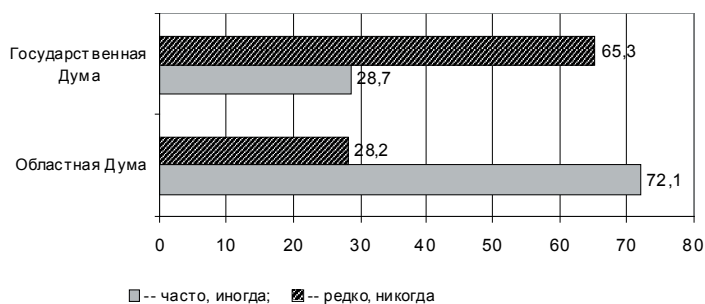


Рис. 7. Интенсивность общения с депутатами областной и Государственной Думы

сделать невозможно, в принципе концепция-то, она, такая общая тенденция есть. И, как мне кажется, мне хочется в это верить, что намечается какая-то тенденция к лучшему, мне так кажется».

Следует отметить, что фактически депутаты из Саратова на 5–12 % чаще, чем их коллеги из области, общаются с представителями областного и федерального уровней. Это вполне объяснимо, учитывая территориальную близость этих учреждений, расположенных в областном центре. Среди саратовских депутатов в 3–4 раза меньше тех, кто никогда не общался со своими коллегами из областной и Государственной Думы. Среди начинающих депутатов (опыт работы менее 5 лет) в 2 раза больше тех, кто никогда не взаимодействовал с депутатами областной и Государственной Думы. Депутаты до 35 лет в 3 раза реже взаимодействуют с коллегами областного и федерального уровня. Среди женщин в 2 раза больше тех, кто никогда не общался с депутатами областного уровня.

Небольшое, даже мимолетное взаимодействие оставляет определенные ощущения у его участников, эти ощущения можно оценить в категориях удовлетворенности и неудовлетворенности (рис. 8).

Мужчины в 3 раза чаще, чем женщины, указывают на негативные результаты взаимодействия с депутатами областного уровня. Некоторые депутаты объясняли причины негативных оценок: «Я совместно с депутатом областной Думы пытался решить проблему одного детского садика, но я свою работу

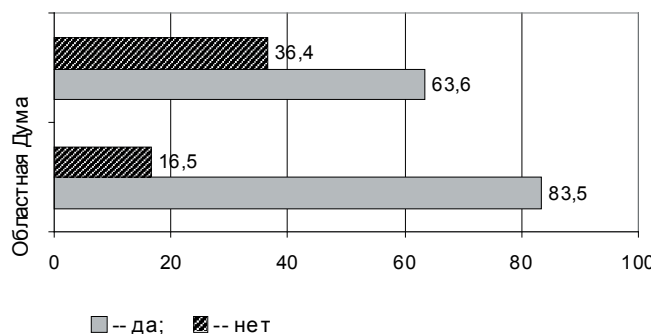


Рис. 8. Удовлетворенность взаимодействием с депутатами областного и федерального уровней

выполнил, как и обещал, а он нет. В результате оказалось, что мы оба болтуны. Как теперь будут относиться к депутатам?».

В другом случае упоминался факт отписки, нежелания идти на обсуждение местной проблемы, что тоже привело к формированию негативного впечатления: *«Я обращался к нему с просьбой отстоять льготы учителей, работников культуры и здравоохранения. У нас зарплата низкая, и нам государство как-то компенсирует по оплате за жилье, отопление, газ и электроэнергию. Ну, и <имя депутата> отписался мне, что вы депутат районного совета, вот и решайте. Не помог. Мы это сумели решить через обком профсоюзов, президиум обкома. Направляли в прокуратуру протесты, когда губернатор пытался отобрать эти льготы, меньшую часть нам оставить, а большую забрать. А больше, похоже, у меня и не было таких обращений».*

«В прошлом году, значит, мы вышли с законодательной инициативой, с просьбой перевести группу оплаты должностей с третьей категории на вторую. Так как, допустим, такое же равноеликое муниципальное образование, как Балаковское, но этот вопрос не решен и никак не решается. От нас требуют еще какие-то документы, еще какие-то документы, еще. Потом нам сказали, что мы будем приводить в порядок по всей области. До сих пор группы оплаты должностных лиц по муниципальным областям, до сих пор нигде не приведена в порядок».

В качестве положительного примера взаимодействия наши респонденты упоминали решение проблемы дорожного строительства с привлечением областных средств.

По каким вопросам чаще всего взаимодействуют депутаты? Данные опроса показали, что на первом месте – решение социальных проблем (проблемы бедности, ЖКХ, дорожное строительство) (88 %), на втором месте – проблемы отдельных людей (57 %), на третьем – проблемы формирования бюджета (34 %) и лишь на четвертом – законотворчество, разработка новых нормативных актов (25 %). Законотворчеством в 2 раза чаще других занимаются депутаты с более длительным стажем депутатской работы, а депутаты со стажем работы от 5 до 10 лет в основном занимаются социальными проблемами, проблемами отдельных людей и вопросами формирования бюджета.

Один депутат муниципального образования рассказал о постоянных консультациях с депутатом Государственной Думы по ряду законопроектов: *«По вопросам образования, бюджетной сферы, потому что они же не специалисты. Вот я себя считаю специалистом, я работаю сейчас учителем, директором школы, заведующим районо, в обкоме профсоюзов членом президиума обкома. Вот, более-менее эту систему знаю. По системе реформирования образования, выплаты зарплат, пособий, льгот и так далее. Я их консультирую и поправки даю».* Кроме того, подчеркивалась важность контактов, направленных на выявление каких-то мнений, результатов действия законов: *«Они могут от первого лица, я вот учитель, они могут сказать: „Вот мы приняли закон, как*

ты себя чувствуешь как учитель? Как отразилось на твоей судьбе лично?“ У меня жена – учительница, дочь пединститута закончила. Могу с мест, снизу сказать объективно, как отразилось принятие того или иного закона. Это вот прямая такая вот связь идет. Я за что-то благодарю, за что-то ругаю, говорю: „Недостаточно вы там активно работали, ущемили наши права и интересы“».

Есть круг проблем, по которым депутаты хотели бы улучшить взаимодействие. Это в первую очередь решение социальных и экономических проблем (83 и 82 % соответственно), далее идут помощь конкретным людям (50%). Последние места заняли совершенствование законодательства (44%) и выдвижение законодательных инициатив (41%).

При этом те, кто меньше других удовлетворены результатами своей работы на посту депутатов, на 6–10 % чаще говорили о необходимости выдвижения законодательных инициатив, на 16 % чаще – о решении экономических проблем. Их более удовлетворенные своей работой коллеги на 10–20 % чаще говорят о помощи отдельным людям.

В качестве наиболее перспективных направлений взаимодействия между депутатами разных уровней указывались разработка в областной Думе нормативных актов о представительных органах муниципальных образований (54 %); организация совместных семинаров, конференций (51 %); проведение съездов, совещаний (44 %); проведение совместной учебы и повышения квалификации (40 %). Необходимость развивать деятельность Совета представительных органов муниципальных образований Саратовской области отметили 24 % опрошенных.

Для развития взаимодействия было также предложено создать схему регулярных приездов депутатов областной и Государственной Думы в избирательный округ: *«Нужна регулярность приездов. Например, в населенный пункт, хотя бы в крупный, или в район, допустим. И обязательно мы за правило взяли актив проводится или что-то. Всех депутатов приглашаем. Хочешь ты, не хочешь – приходи. И тут будет встреча, где я ему выскажу все, что я о нем думаю или население о нем думает. Мои избиратели – это одни и те же избиратели, мои районные, они же и депутата областной Думы и Государственной Думы – одни и те же избиратели. Поэтому я могу им передать с места. Я каждый день встречаюсь с ними, понимаете? А они не каждый день. Поэтому нужна обратная связь».*

Высказывались также предложения о темпе и продолжительности таких встреч: *«Бегом, бегом эти встречи проводятся, с населением провели встречу, там час, два, а с нами депутатами уже нет возможности за чашкой чая посидеть и в спокойной обстановке сказать, что вот здесь неправильно голосовали, с нашей точки зрения, вот здесь – правильно».*

Другие ответы депутатов звучали менее определенно, они затрагивали скорее принципы формирования депутатского корпуса: *«Будет эффект положи-*

тельный, если депутатский корпус любого уровня будет состоять не чисто из теоретиков, а еще из практиков. Не просто из тех, которые сотрясают воздух, но еще и умеют чего-то там делать. Говорить они сейчас научились, если не все, то многие, даже депутат Шандыбин. Вот сделать бы еще только. Ответственность каждого нужна на любом участке. Депутат, не депутат, любой. Я, вы, любой. Нет плохой профессии, то есть принцип он один, если хочешь чего-нибудь достичь, надо искать пути и средства, для того чтобы достичь. А если не хочешь, зачастую ищут причины. Можно красиво говорить и прикрыться этим значком депутатским».

Некоторые выводы

На наш взгляд, депутатов представительных органов власти различных уровней в регионе можно рассматривать в качестве сообщества, формирующегося и функционирующего по особым правилам. Это сообщество склонно вырабатывать и поддерживать собственную идентичность, каналы коммуникации и механизмы взаимодействия. Стабильный состав депутатского корпуса имеет тенденцию к установлению устойчивых связей и взаимных позитивных оценок. При этом депутаты из области более заинтересованы в установлении таких связей, чем те, кто был избран в городскую Думу. Эти связи в основном направлены к центру (в данном случае к областному центру) как к властному и экономическому ресурсу. В настоящее время роль формальных институтов – Совета представительных органов власти, совместных комиссий – сравнительно невысока, доминируют неформальные каналы, личные связи. Вероятно, это связано с тем, что отсутствуют институциональные условия, которые бы позволили депутатам из муниципальных образований реально влиять на законотворческий процесс, в частности, в аспекте формирования местного бюджета. Депутаты больше вовлечены в решение хозяйственных и бытовых проблем, здесь они обладают реальными полномочиями, и неудивительно, что именно эти взаимодействия и составляют основное содержание контактов между депутатами разных уровней. Вместо «единого законодательного пространства» действует «единое пространство решения вопросов».

Библиографический список

1. Автономов А.С., Захаров А.А., Орлова Е.М. Региональные парламенты в современной России. М.: Изд. центр науч. и учеб. программ, 2000.
2. Гельман В. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // В. Гельман и др. (ред.). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: ИГПИ, 1998.
3. Гельман В.Я. Второй электоральный цикл и трансформация политического режима в России // Выборы в Российской Федерации: Матер. науч.-практ. конф. / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2002.
4. Глубоцкий А.Ю., Кынев А.В. Партийная составляющая законодательных собраний российских регионов // Полис. 2003. № 6.

5. *Голосов Г.В.* Измерения российских региональных избирательных систем // *Полис*. 2001. № 4.
6. *Енцов Ю.* Великолепная семерка Рязани // *Гражданский голос*. 2002. 1 окт.
7. История Союза русских городов // <http://guests.iip.net/urc/pubs/006.htm>. Обращение к ресурсу 07.08.2004.
8. *Кузьмин А.С., Мелвин Н. Дж., Нечаев В.Д.* Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // *Полис*. 2002. № 3.
9. *Левин Н.* Согласие и взаимодействие // *Карелия*. 2003. № 40 (1026). 15 апр.
10. *Петров Н.* Выборы органов представительной власти // *МЭиМО*. 1995. № 3/4.
11. Сибирский сенатор // *Независимая газета*. 2001. № 141 (2451). 3 авг.
12. *Язев В.А.* Выступление на собрании Ассамблеи депутатов всех уровней власти УРФО – членов партии «Единая Россия». 26 июня 2004 г. (Челябинск) // ИТАР-ТАСС Урал [http:// www.itartass.ur.ru/pub/?id=220](http://www.itartass.ur.ru/pub/?id=220). Обращение к ресурсу 07.08.2004.