

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ЛЕГИТИМНОСТИ

Фарида Гасратова*

В статье изучены отношение и уровень доверия населения России к исполнительной и законодательной властям. Рассмотрены возможные пути повышения доверия населения правительству, парламенту страны, а также политическим партиям.

Характерным для России является высокий уровень легитимности ветвей власти по сравнению с уровнем легитимности Президента. Рассмотрим подробнее отношение и уровень доверия населения к исполнительной и законодательной властям.

Население России в 2015 году оценивает роль Правительства в жизни страны на 3,71 балла по пятибалльной шкале, что позволяет Правительству России находиться на 5 месте в данном рейтинге после Президента (4,5 балла), ФСБ (3,93 балла), Вооруженных сил (3,91 балла) и Президентской администрации (3,8 балла) [6].

Среди основных претензий к деятельности Правительства России население называет преимущественно неспособность Правительства решить социально-экономические проблемы страны, а именно, неспособность справиться с ростом цен и падением доходов населения (55%; на 14% больше, чем в 2014 году), отсутствие продуманной программы экономического развития страны (29%), неспособность справиться с кризисом в экономике (23%), отсутствие заботы о социальной защите населения (22%) и неспособность обеспечить людей работой (20%). К тому же, респонденты отметили коррупционность Правительства и действия в собственных интересах (19%) и в интересах крупного бизнеса (14%).

31% опрошенных респондентов считают, что у Правительства есть продуманная экономическая программа, ровно столь-

ко же полагают, что у Правительства есть только самые общие представления о том, что нужно делать в создавшихся условиях, и 26% респондентов считают, что решения Правительством принимаются под влиянием обстоятельств [9].

Однако 48% населения выступает против отставки Правительства («скорее против» – 34% и «определенно против» – 14%), за отставку выступило 28% респондентов («определенно за» отставку 7%, «скорее за» – 21%). Замдиректора Левада-Центра Алексей Гражданкин отмечает, что такие результаты связаны с тем, что, во-первых, у населения нет представления о том, кто бы другой справился лучше на месте нынешнего правительства; во-вторых, из-за ухудшения ситуации, связанной с внешними обстоятельствами, сейчас не время для перемен, т.е. «риски от смены правительства воспринимаются серьезнее, чем его неэффективность ...» [7].

Исследователь Демидова О.А. провела сравнительный эконометрический анализ доверия населения разных стран к основным социальным и политическим институтам, выделив 5 кластеров. Россия вошла в многочисленный третий кластер (здесь же все страны бывшего Советского Союза и др.)

Для стран этого кластера характерна четко выстроенная система предпочтений: «армии доверяют больше, чем полиции; правительству больше, чем парламенту; а

* Гасратова Фарида Мурадалиевна, аспирант кафедры государственного управления и политических технологий Государственного университета управления.

последнему, в свою очередь, больше, чем политическим партиям (это самый непопулярный институт)» [1. С. 124].

В странах третьего кластера старшее поколение больше доверяет всем политическим институтам, т.е., как отмечает Демидова О.А., всем ветвям власти следует прилагать особые усилия для завоевания авторитета молодежи. В качестве мер, способствующих увеличению степени доверия к основным институтам, исследователь называет снижение уровня коррупции в стране, пропаганду семейных ценностей (так как семейный статус способствует большему доверию к основным институтам), создание благоприятных условий для роста благосостояния населения (с ростом дохода степень доверия к основным социальным и политическим институтам увеличивается) [1. С. 127].

Если народ является носителем власти и реализует ее через своих представителей, то есть депутатов, то логично предположить, что уровень доверия к Парламенту и оценка его роли в жизни страны должны быть достаточны высоки. Однако в 2015 г. роль Правительства России оценена населением выше, чем роль обеих палат Парламента страны – 3,71 балла, роль Совета Федерации оценена респондентами на 3,49 балла (8 место), а роль Государственной Думы на 3,38 балла (11 место) [6].

Лишь 13% респондентов считают, что Дума активно работает и принимает нужные для России законы, 15% вообще не знают ничего о работе нижней палаты Парламента. Подавляющее большинство респондентов ответили, что депутаты Госдумы занимаются в основном решением своих личных проблем (37%) и что ее деятельность сводится к обслуживанию политического курса Путина В.В. и принятию инициированных Администрацией Президента законов (27%). Таким образом, граждане страны не видят в Государственной Думе органа, который бы представлял и выражал интересы народа, отметим и критически низкую оценку роли политических партий в жизни страны (2,95 балла, 18 строка), которая оказалась даже ниже оценки населением роли Церкви (3,08 балла, 16 строка) [2].

39% респондентов уверены, что России нужна Госдума, однако, по мнению 43% опрошенных, жизнь страны может быть с не меньшим успехом организована указами Президента, что еще раз подтверждает низкую популярность нижней палаты Парламента среди населения.

Половину опрошенных даже не интересуется, чем занимаются депутаты Государственной Думы (51% респондентов), практически столько же совершенно не осведомлены о том, чем занимаются депутаты, каковы их политические цели и предпочтения (49%), в общих чертах осведомлены 45% респондентов [5].

Низкая оценка населением роли Государственной Думы в жизни страны, низкая осведомленность граждан о ее деятельности и уверенность в том, что депутаты решают свои и личные проблемы и обслуживают существующий политический курс, принимая инициированные сверху законы, отсутствие в России механизмов ответственности депутатов Государственной Думы перед избирателями приводят к реанимированию в обществе идеи возврата к императивному мандату.

Императивный мандат был введен Советской властью с 4 декабря 1917 года, когда был принят декрет «О праве отзыва делегатов»; законы о порядке отзыва депутатов предписывали возможность отзыва депутата в любое время, если представитель от народа «не оправдал доверия избирателей или совершил действия, недостойные высокого звания депутата»; императивный мандат продолжал существовать вплоть до 1993 года. Статьей 94 Конституции России определен отказ от императивного мандата, в настоящее время принцип парламентаризма предоставляет депутату свободный мандат, который отрицает юридическую ответственность депутатов перед избирателями. В 2014 году группа депутатов «Справедливой России» внесла законопроект об императивном мандате, который дает партии право лишать полномочий своих депутатов [10].

Глава Института социально-экономических и политических исследований Бадковский Д.В. полагает, что «[п]ринятие императивного мандата не нужно, несправедливо, вредно для парламентаризма и не соответствует базовым правовым нормам». Также трудно не согласиться с экспертом в том, что власть формируется народом, и политическое представительство, которое обеспечивают избранные депутаты, принадлежит избирателям, и только они могут отзываться парламентариев [3].

Возможность процедуры отзыва несколько осложняет переход к формированию Госдумы по смешанной системе (225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, 225 депутатов из-

бираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы), в любом случае правом отзыва должны обладать только избиратели соответствующего одномандатного избирательного округа или, в случае федеральных списков, федерального избирательного округа.

Проведенный нами SWOT-анализ (таблица 1) показал, что на данном этапе введение таких мер, как императивный мандат, может лишь ограничить свободу действий депутатов, открыть пути для отзыва неугодных депутатов. На наш взгляд, в ближайшем будущем реальным является ввести контроль за деятельностью депутатов, например, обязать их вести и публиковать отчеты по проделанной работе, планы работы на сайте Госдумы. Государственная Дума может быть вправе использовать меры дисциплинарной ответственности в отношении депутатов, которые игнорируют выполнение депутатских полномочий или совершают действия, которые порочат звание депутата и наносят ущерб престижу Государственной Думы.

На наш взгляд, члены Совета Федерации должны быть избранными населением субъекта федерации посредством прямых

выборов, что позволит набирать в верхнюю палату парламента людей, имеющих непосредственную связь с регионом, знающих проблемы региона, который они представляют. Данный шаг позволит сократить дистанцию между властью и народом, повысит уровень доверия к парламенту в целом, позволит гражданам выбирать и знать, кто представляет их регион в верхней палате парламента.

Считаем необходимым в рамках рассматриваемой темы обратить внимание на отношение населения страны к политическим партиям. Население в 2015 г. оценивает роль политических партий в жизни России на 2,95 балла по пятибалльной шкале, таким образом, политические партии занимают 18 строку, ниже только Общероссийский народный фронт, интеллигенция и профсоюзы. Необходимо также отметить, что с 2001 года существенных скачков в оценивании роли партий не было, т.е. роль политических партий оценивается гражданами не высоко [6].

Более половины респондентов (65%) считают, что партии борются за свои интересы, мнение людей при этом игнорируется, и результат борьбы не приносит народу пользы, и 24% опрошенных все же уверены, что соревнование партий позволяет учесть интересы многих людей, что приводит к

Таблица - 1.

**SWOT-анализ введения императивного мандата в России
(с наделением избирателей или политических партий правом отзыва депутатов)**

| | Положительное влияние | Отрицательное влияние |
|------------------|---|---|
| Внутренняя среда | <p>Сильные стороны:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Императивный мандат (при наделении правом отзыва партий) может рассматриваться как средство консолидации партии и сохранения партийного единства. 2. Введение права отзыва депутатов гражданами может способствовать установлению атмосферы здоровой конкуренции между депутатами за доверие граждан, в том числе посредством применения более активных и продуктивных форм работы с населением. | <p>Слабые стороны:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. В связи с переходом на смешанную систему выборов депутатов Госдумы могут возникнуть сложности с определением условий введения и механизма действия императивного мандата для 2-х категорий депутатов. 2. Введение права отзыва депутатов соответствующей партией (при голосовании за федеральные списки) может нарушить равенство депутатов в Госдуме и спровоцировать произвол партийной бюрократии. 3. Введение императивного мандата может привести к ущемлению самостоятельности депутатов и ограничению возможности принятия самостоятельных политических решений (особенно при наделении правом отзыва партий). |
| Внешняя среда | <p>Возможности:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. У избирателей будет возможность контролировать своих депутатов. 2. Императивный мандат будет стимулировать работу депутатов с избирателями, как на этапе предвыборной агитации (что позволит повысить явку избирателей на выборах), так и во время исполнения депутатских полномочий. 3. Введение императивного мандата позволит повысить уровень доверия населения к Парламенту и ответственность депутатов перед избирателями. | <p>Угрозы:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Данный механизм может использоваться для борьбы с неугодными депутатами. 2. Императивный мандат противоречит принципу политического представительства и не используется в странах с развитой демократией, переход к императивному мандату может быть воспринят мировым сообществом как отход от принципов демократии. 3. Закрепление права отзыва депутатов за избирателями соответствующих одномандатных избирательных округов противоречит закону о статусе депутата Госдумы, где депутат определен как представитель народа, а не представитель конкретного избирательного округа. |

принятию решений, которые вполне отражают волю народа [4].

Согласно опросу, проведенному ВЦИОМ в 2014 году, 39% респондентов затруднились ответить, для чего нужны политические партии, и лишь 19% опрошенных отметили, что партии выражают интересы людей. Половина респондентов (52%) сообщает, что сегодня в России есть партия, выражающая их интересы. По словам двух третей опрошенных (64%), нынешнее многообразие партий их вполне устраивает [8].

На наш взгляд, необходимо ввести соответствующие изменения в ФЗ «О партиях» относительно минимальной численности членов партий, увеличив ее с 500 до 5000. Маленькие партии априори не могут представлять никакой конкуренции, на этапе становления такие организации могут выступать как общественные объединения и, набрав опыта и достаточное количество членов, зарегистрироваться и функционировать в качестве политических партий.

Основным предназначением партии является обеспечение представительства интересов различных групп граждан во власти посредством успешного участия в выборах, партии численностью в 500 человек объективно не в состоянии представлять интересы широких слоев населения.

В рамках рассматриваемой проблемы определенным интерес представляют практики ряда развитых демократических государств, в которых партиям, активно участвующим в избирательном процессе, предоставляются дополнительные права, в то время как в отношении электорально пассивных партий вводятся санкции.

Специалисты Фонда развития гражданского общества предлагают ввести в России в отношении политических партий подобные преференции и санкции. В качестве таких мер авторы предлагают: обеспечить для партий, получивших представительство на выборах в органы законодательной (представительной) власти субъектов России, равные условия по участию в вы-

борах в Госдуму с представленными в ней политическими партиями, а для остальных партий установить процедуру сбора подписей в качестве условия участия в данных выборах; предусмотреть право субъектов страны вводить поощрительные субсидии для партий, сумевших преодолеть проходной барьер на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В качестве санкций предложено ввести процедуры переподтверждения своей государственной регистрации партиями, которые не сумели по результатам выборов обеспечить своё представительство хотя бы на одном уровне (федеральный, региональный, муниципальный) или не принимали участие в выборах на протяжении двух электоральных циклов; изменить статус политических партий, которые не получили представительство в органах власти хотя бы на одном уровне (федеральный, региональный, муниципальный) на протяжении трёх электоральных циклов на статус общественных объединений и др. [11]

Резюмируя вышесказанное, отметим, что правительству в России доверяют больше, чем парламенту; а последнему, в свою очередь, больше, чем политическим партиям (самый непопулярный институт). Анализ результатов опросов позволяет говорить о низкой оценке населением роли Государственной Думы в жизни страны, низкой осведомленности граждан о ее деятельности и уверенности в том, что депутаты решают личные проблемы и обслуживают существующий политический курс. Увеличению степени доверия к основным институтам могут способствовать прямые выборы в Совет Федерации (что позволит гражданам выбирать и знать, кто представляет их регион в верхней палате парламента), преференции и санкции в отношении политических партий, снижение уровня коррупции в стране, решение социально-экономических проблем, повышение осведомленности граждан о деятельности парламента страны и др.

Литература:

1. Демидова О.А. Моделирование доверия населения к основным социальным и политическим институтам: сравнительный эконометрический анализ // Прикладная эконометрика. 2011. № 1(21).
2. Деятельность Общественной палаты и Госдумы. Левада-Центр. 24.02.2014 // <http://www.levada.ru>.
3. Императивный мандат противоречит Конституции, считает эксперт. 03.06.2014 // <http://ria.ru>.
4. Общественное мнение - 2014. М.: Левада-Центр, 2015 // <http://www.levada.ru>.

5. Общественное мнение о деятельности Госдумы и депутатах. Левада-Центр. 26.11.2013 // <http://www.levada.ru>.
6. Роль социальных институтов. Левада-Центр. 12.02.2015 // <http://www.levada.ru>.
7. Россияне оказались не готовы к отставке Правительства. Левада-Центр. 10.02.2015 // <http://www.levada.ru>.
8. Сколько партий нужно России? 26.05.2014. ВЦИОМ // <http://wciom.ru>.
9. Тревожащие проблемы и претензии к правительству. Левада-Центр. 16.03.2015 // <http://www.levada.ru>.
10. Что такое императивный мандат и почему его хотят ввести? 02.06.2014 // <http://www.aif.ru>.
11. Фонд развития гражданского общества. Российская партийная система: текущее состояние и перспективы развития. 02. 12.2013. // <http://civilfund.ru>.

LEGISLATIVE AND EXECUTIVE POWER IN RUSSIA: ISSUES OF LEGITIMACY

The article explored the attitude and the level of public confidence in Russia's executive and legislative authorities. Possible ways of increasing public confidence in the

government, parliament and political parties are considered.

Farida Gasratova,
Post-Graduate Researcher, State University
of Management (Moscow).

Ключевые слова:

уровень легитимности, доверие
институтам власти, законодательная
власть, исполнительная власть,
политические партии.

Keywords:

level of legitimacy, legislature, the executive,
political parties.

References:

1. Demidova O.A. Modelirovanie doverija naselenija k osnovnym social'nym i politicheskim institutam: sravnitel'nyj jekonometricheskij analiz [Modeling of public confidence in the basic social and political institutions: a comparative econometric analysis] // Prikladnaja jekonometrika [Applied econometrics]. 2011. № 1(21).
2. Dejatel'nost' Obshhestvennoj palaty i Gosdumy. Levada-Centr [Activities of the Public Chamber and the State Duma. Levada Center]. 24.02.2014 // <http://www.levada.ru>.
3. Imperativnyj mandat protivorechit Konstitucii, schitaet jekspert [Imperative mandate is unconstitutional, says expert]. 03.06.2014 // <http://ria.ru>.
4. Obshhestvennoe mnenie – 2014 [Public opinion - 2014]. M.: Levada-Centr, 2015 // <http://www.levada.ru>.
5. Obshhestvennoe mnenie o dejatel'nosti Gosdumy i deputatah. Levada-Centr [Public opinion about activities of the State Duma and the deputies. Levada Center]. 26.11.2013 // <http://www.levada.ru>.
6. Rol' social'nyh institutov. Levada-Centr [Role of social institutions. Levada Center]. 12.02.2015 // <http://www.levada.ru>.
7. Rossijane okazalis' ne gotovy k otstavke Pravitel'stva. Levada-Centr [Russians turned out not to be ready for the resignation of the Government. Levada Center]. 10.02.2015 // <http://www.levada.ru>.
8. Skol'ko partij nuzhno Rossii? [How many parties does Russia need?] 26.05.2014. VCIOM // <http://wciom.ru>.
9. Trevozhashhie problemy i pretenzii k pravitel'stvu. Levada-Centr [Disturbing issues and claims to the Government. Levada Center]. 16.03.2015 // <http://www.levada.ru>.
10. Chto takoe imperativnyj mandat i pochemu ego hotjat vvesti? [What is imperative mandate, and why do they want to introduce it?]. 02.06.2014 // <http://www.aif.ru>.
11. Fond razvitija grazhdanskogo obshhestva. Rossijskaja partijnaja sistema: tekushhee sostojanie i perspektivy razvitija [Foundation for Development of Civil Society. Russian party system: current status and development prospects]. 02. 12.2013 // <http://civilfund.ru>.