

Андрей КУНОВ, Дмитрий ШАКИН, Алексей КАЗАКОВ

Государственная Дума третьего созыва: разногласия и коалиции

В декабре 2003 г. Государственная Дума третьего созыва заканчивает свою работу. Пришло время подвести некоторые итоги ее деятельности. Цель данной статьи — показать с помощью статистических методов основные факторы, характеризовавшие процесс принятия решений депутатами Государственной Думы в области экономического законодательства. Для этого мы попытались сформулировать несколько ключевых вопросов, ответы на которые во многом подводят черту под работой всей нынешней Думы.

Во-первых, мы попытались ответить на вопрос: соответствуют ли принимаемые Думой законы интересам электората, т.е. избравшего ее народа?

Во-вторых, каковы основные направления размежевания депутатов?

В-третьих, как складывались межфракционные коалиции на протяжении неполных четырех лет существования нынешней Думы?

Ответы на эти вопросы далеко не так тривиальны, как может показаться на первый взгляд. Каждый из них — своего рода попытка развенчать существующие, а иногда и активно поддерживаемые в обществе предубеждения по поводу деятельности Государственной Думы. Основой для анализа послужили поименные голосования депутатов в области экономического законодательства на протяжении всех сессий, где последняя (восьмая) из них была представлена только голосованиями за сентябрь 2003 г.¹

Законотворческий процесс и интересы избирателей. Существует мнение, что Государственная Дума в своей деятельности не отражает волю избирателей, так как ее большинство не пользуется поддержкой населения. И это неудивительно. Согласно многочисленным опросам общественного мнения, популярность Государственной Думы как института находится на стабильно низком уровне, значительно уступая популярности президента и правительства. Отсюда за-

частую делается вывод, что законы, принимаемые ею, не соответствуют идеологическим предпочтениям большинства избирателей.

На первый взгляд это верно: половина депутатов, избираемая по одномандатным округам, формально в своей деятельности не подотчетна абсолютному большинству избирателей, проживающих за пределами каждого конкретного округа. И не секрет, что для достижения большинства голосов, необходимых для принятия законов, нужных исполнительной власти, пропрезидентские фракции "Единство" и ОВР обращаются, как правило, за помощью именно к депутатам, объединенным в группы "Народный депутат" и "Регионы России". Соответственно, наличие таких депутатов позволяет создавать ситуацию, когда проводимые в Государственной Думе законы могут не соответствовать идеологическим предпочтениям большинства избирателей¹. В результате можно сделать вывод, что законы, проводимые Государственной Думой, принимаются не от имени большинства избирателей.

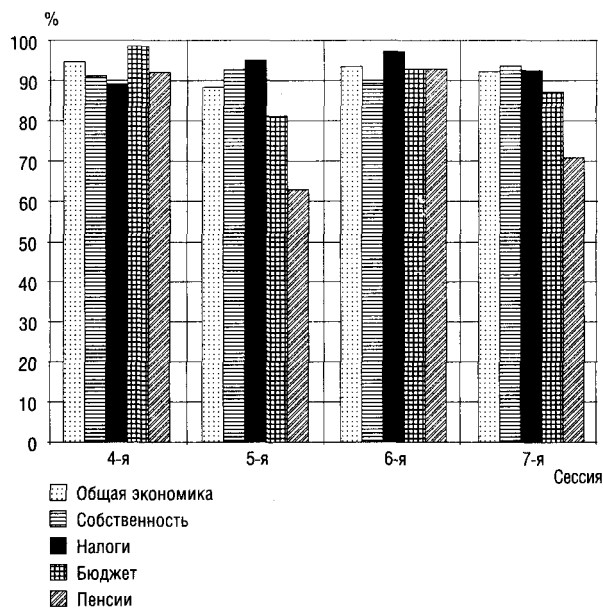
Несмотря на внешнюю привлекательность, взгляд на деятельность Государственной Думы как на несоответствующую идеологическим предпочтениям большинства избирателей противоречит действительности.

Этот вывод базируется на предположении, что, голосуя на выборах за ту или иную партию, избиратель считает позицию этой партии наиболее полно отражающей его интересы. Избиратель может даже предполагать, что по некоторым вопросам его мнение и мнение политиков будут расходиться, но идеологическая база для принятия политических решений избирателем и партией одинакова. Таким образом, если принимаемый Государственной Думой закон поддерживают те партии, которые на данный момент обладают популярностью, превышающей совокупную популярность голосующих "против", то можно говорить, что данный закон соответству-

¹ Авторы выражают признательность фонду ИНДЕМ за предоставленные результаты голосований, а также Н.Ю. Благовещенскому за полезные комментарии и замечания.

¹ Например, КПРФ, средний рейтинг популярности которой за последние два года соответствует 39% активных избирателей, контролирует в Государственной Думе только 18% голосов. И наоборот, "Народная партия", рейтинг популярности которой никогда не превышал 2%, контролирует соответственно 10% голосов.

Рисунок 1
**СООТВЕТСТВИЕ ИСХОДОВ ГОЛОСОВАНИЙ
 ИДЕОЛОГИЧЕСКИМ ПРЕДПОЧТЕНИЯМ ИЗБИРАТЕЛЕЙ**



ет идеологическим предпочтениям большинства избирателей.

Мы смоделировали "идеальную" Думу, представительство партий в которой соответствует их текущему рейтингу (использовались помещенные данные ВЦИОМ о популярности за последние два года). Состав Государственной Думы представлен только депутатами, избираемыми по партийным спискам, без "одномандатников".

Как видно из диаграммы, представленной на рисунке 1, соответствие исходов голосований по общей экономике в среднем составляет 93%. Таким образом, можно с уверенностью говорить об адекватности законодательной деятельности Государственной Думы идеологическим предпочтениям избирателей. Отсюда можно сделать вывод, что пропорционально-мажоритарная система выборов, позволяющая избирать одну половину депутатов по партийным спискам, а другую по одномандатным округам в Государственную Думу, обеспечивает высокое соответствие исходов голосований идеологическим предпочтениям избирателей.

Основные направления размежевания депутатов. Еще одно утверждение, которое можно часто встретить в прессе, касается сути разногласий между депутатами. В многочисленных публикациях при ответе на вопрос о том, что является основным направлением размежевания депутатов Государственной Думы, утверждается, что это идеология, т.е. разделение на

левых и правых. Под левыми понимаются коммунистическая фракция (КПРФ) и агропромышленная группа (АПГ), а под правыми — СПС и "Яблоко". Согласно этому подходу, союз "Единства" и ОВР представляет собой сильный центр в раскладе думских сил. Как правило, пресса их так и называет — центристы. В результате у большинства людей складывается впечатление, что главным камнем преткновения в Государственной Думе, или, как мы его называем, главным направлением размежевания, является раскол между либеральными и консервативными фракциями, где "Единство" занимает более взвешенную центристскую позицию.

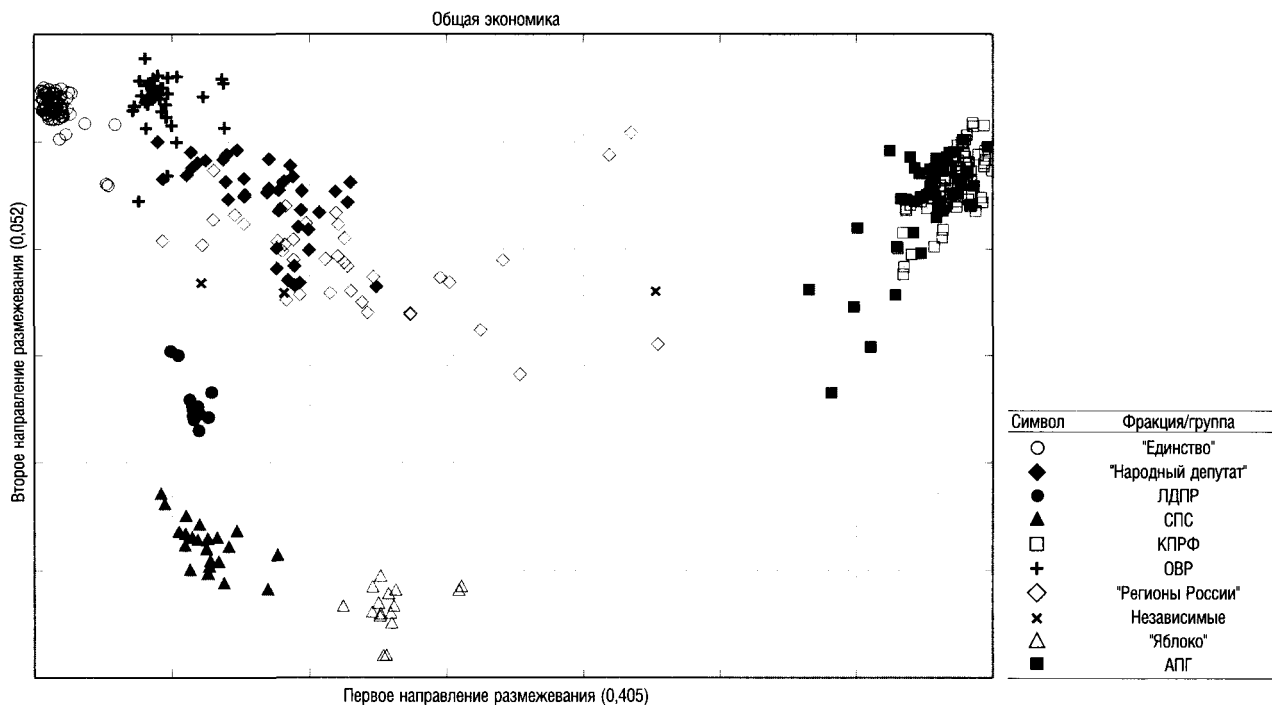
Результаты анализа голосований показывают ошибочность таких убеждений. Мы обнаружили, что идеологический раскол между левыми и правыми не является основным содержанием внутридумских разногласий. Кроме того, в Государственной Думе нет так называемого "сильного центра", на который часто указывают, когда говорят о фракции "Единство".

На рисунке 2 приведены результаты факторного анализа поименных голосований депутатов в области экономики. Этот метод позволяет выявить основные направления, по которым между депутатами имелись систематические разногласия. Соответствующими символами обозначены позиции депутатов разных фракций или депутатских групп. Проекция точек-позиций на горизонтальную ось дает направление размежевания, которое было получено как главное по значимости. Оно объясняет около 40% различий в позициях депутатов. Вертикальная ось дает второе по значимости направление, объясняющее около 5% различий.

На рисунке легко увидеть, что, вопреки традиционным взглядам, "Единство" (члены "Единства" обозначены на рисунке 2 символами O) и ОВР (символы +) не являются центристскими силами в Государственной Думе. Они занимают крайнее положение относительно других депутатских групп по обеим осям размежевания. Действительно же центристскую позицию в Государственной Думе занимают "Народный депутат" (символы ◆) и "Регионы России" (символы ◇). Но и эти две группы, сформированные из избранных по одномандатным округам депутатов, нельзя назвать *сильным* центром. Ниже будет показано, что эти группы не обладают каким-либо самостоятельным влиянием и практически не имеют собственных инициатив.

Почему же "Единство" и ОВР не являются центристскими фракциями в Государственной Думе? Чтобы ответить на этот вопрос, рассмотрим сначала горизонтальное, т.е. основное по

Рисунок 2
КАРТА ДЕПУТАТОВ ПО ОБЩЕЭКОНОМИЧЕСКИМ ГОЛОСОВАНИЯМ



значимости, направление размежевания депутатов. Вопреки традиционным взглядам, оно демонстрирует, что главным направлением раскола внутри Государственной Думы является не конфликт между правыми (СПС, "Яблоко") и левыми силами (КПРФ, АПГ), а противостояние между "Едиством" и ОВР, с одной стороны, и КПРФ с АПГ — с другой. Все остальные группы депутатов, включая либеральные фракции, расположились между ними, тяготея к пропрезидентским силам.

Такое расположение позиций фракций опровергает идеологическую интерпретацию основных разногласий внутри Государственной Думы. Оно скорее указывает на то, что главное направление размежевания между депутатами — **близость к исполнительной власти**: если "Едиство" наиболее последовательно отстаивает интересы президента и правительства в Государственной Думе, то коммунисты наиболее последовательно им противостоят. Соответственно, это направление можно назвать "поддержка власти — оппозиция власти".

Оценка вертикального, т.е. второго по значимости, направления размежевания также дает интересные результаты. В отличие от главного направления, проекция точек-позиций на вертикальную ось показывает достаточное сходство позиций фракций КПРФ и АПГ с позициями групп "Народный депутат", "Регионы России" и

даже "Едиства" и ОВР. Взятые вместе, все эти депутаты противостоят двум наиболее либеральным фракциям — СПС и "Яблоко". Как объяснить такую ситуацию, когда оппоненты по первому направлению превращаются в единомышленников по второму (КПРФ и "Едиство"), а единомышленники наоборот — в оппонентов ("Едиство" и СПС)?

Анализ голосований, внесших наибольший вклад в размежевание по вертикальной оси, позволяет объяснить основной смысл этого раскола. В большинстве случаев — противоположное отношение различных фракций к **роли государства в экономике**. Как показывают данные, несмотря на жесткую оппозицию курсу нынешней исполнительной власти, коммунисты готовы объединяться с властью в лице фракций "Едиство" и ОВР по принципиальному вопросу увеличения регулирующих функций государства в экономике. Этот союз поддерживают группы "Народный депутат" и "Регионы России". Объединяясь между собой, фракции-государственники противостоят СПС и "Яблоку" — двум либеральным фракциям, выступающим, как правило, за ограничение роли государства в экономике. Примерами подобного противостояния "государственников" и "либералов" были законы о ввозе отработанного ядерного топлива, о контрольно-кассовой технике, о телефонной связи, об охране окружающей среды, о кодексе

административных правонарушений, о пенсиях чиновникам, о производстве спирта и др. Соответственно, вторую ось противостояния в Государственной Думе можно определить как "государственники — либералы".

Коалиции между "Единой Россией", либералами и коммунистами. Как складывались основные межфракционные коалиции внутри Государственной Думы? В чем их основной смысл? На рисунке 3 показано, как располагаются голосования по экономическим вопросам в зависимости от их вклада в основные направления размежевания депутатов. На рисунке 3А изображены принятые законы и поправки, т.е., набравшие большинство голосов "за", а на рисунке 3Б — проваленные, т.е. не получившие одобрения большинства депутатов. Различные символы использованы для обозначения тех законов и поправок, "за" или "против" которых голосовали три главные силы в Государственной Думе: "Единство" и ОВР (далее "Единая Россия")¹, либералы (СПС и "Яблоко") и коммунисты (КПРФ и АПГ). При этом все остальные депутатские объединения могли голосовать как угодно².

Как видно из рисунков, наиболее эффективной коалицией был союз всех трех сил: во всех случаях, когда "Единая Россия", либералы и коммунисты голосовали "за", законы и поправки принимались. Эти законы и поправки, будучи наиболее нейтральными по двум главным направлениям размежевания депутатов, оказались в центре рисунка 3А и обозначены символами ◆. Аналогично — единодушное голосование "против" всеми тремя силами всегда приводило к провалу законов. Эти случаи обозначены на рисунке 3Б символами ◇. В подобном результате нет ничего удивительного: вместе взятые, все три силы дают больше, чем 225 голосов, необходимых для контроля за исходами обычных голосований.

¹ До объединения "Единства" и ОВР в третьей сессии, мы учитывали голоса только "Единства", а после объединения — обеих фракций.

² Под голосованием "за" для любого депутатского объединения мы подразумевали случаи, когда не менее трех четвертей депутатов, составляющих это объединение, проголосовали за принятие закона. Под голосованием "против" мы подразумевали случаи, когда за закон голосовало менее четверти депутатов объединения. Выбор такого подхода объясняется нашей попыткой учитывать не только тех депутатов, которые голосовали явно против принятия конкретного закона, нажимая на кнопку "против", но и тех, кто имел склонность "голосовать ногами", т.е. не участвовать в голосовании вообще.

Менее очевидными и более интересными являются результаты голосований, расположившиеся вокруг центра в виде шести кластеров, обозначенных символами различной формы. Каждый кластер состоит из голосований, по которым две силы вошли в коалицию друг с другом, т.е. голосовали примерно одинаково, против воли третьей силы. Для нас интересны следующие характеристики каждого из этих кластеров. Первое — это расположение кластера относительно найденных нами главных направлений размежевания депутатов. Оно позволяет нам более точно интерпретировать природу коалиционного соглашения между двумя силами и смысл их общего противостояния третьей силе. Второе — это число голосований в каждом кластере. Чем оно больше, тем интенсивнее коалиционное сотрудничество между двумя силами. Третье — это доля положительных исходов голосований в каждом кластере, т.е. соотношение числа голосований на рисунке 3 в каждом кластере. Чем выше эта доля в кластере, тем более эффективно коалиционное сотрудничество соответствующих сил. Ниже мы рассмотрим тактику коалиционной деятельности каждой из трех главных сил: правительственного блока "Единая Россия", либерального блока (СПС и "Яблоко") и коммунистического блока (КПРФ и АПГ).

Каковы особенности коалиционной тактики правительственного блока "Единая Россия"? Рассмотрим их на примере трех главных альтернатив, имеющих у "Единой России": вступать в коалицию с коммунистическими силами, вступать в коалицию с либеральными силами, игнорировать и тех и других. При этом, рассмотрев вариант трехсторонней коалиции выше, мы полагаем, что "Единая Россия" может вступать в коалиции со всеми другими депутатскими объединениями по своему усмотрению. Другими словами, наши результаты не меняются от взаимодействия "Единой России" со всеми другими депутатскими группами.

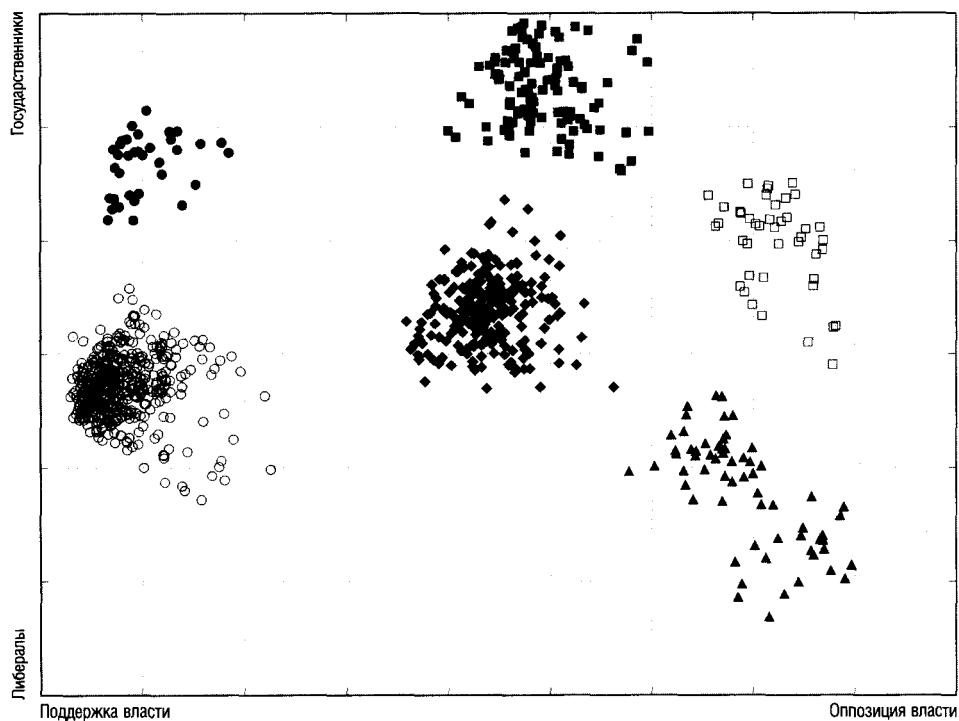
Рассмотрим сначала первую альтернативу: коалиция "Единой России" с коммунистами, пытавшаяся принимать законы против воли либералов¹ (символы ■). Эффективность этой коалиции была достаточно высокой: более 98% их общих голосований приводили к одобрению законов, что иллюстрируется почти полным отсутствием символов ■ на рисунке 3Б. Эта коалиция

¹ Несмотря на то, что подобный союз особенно не афишируется ни "Единой Россией", ни коммунистами, таких голосований было достаточно много, например, по законам о страховых тарифах (2001) и о бюджете Пенсионного фонда РФ (2000).

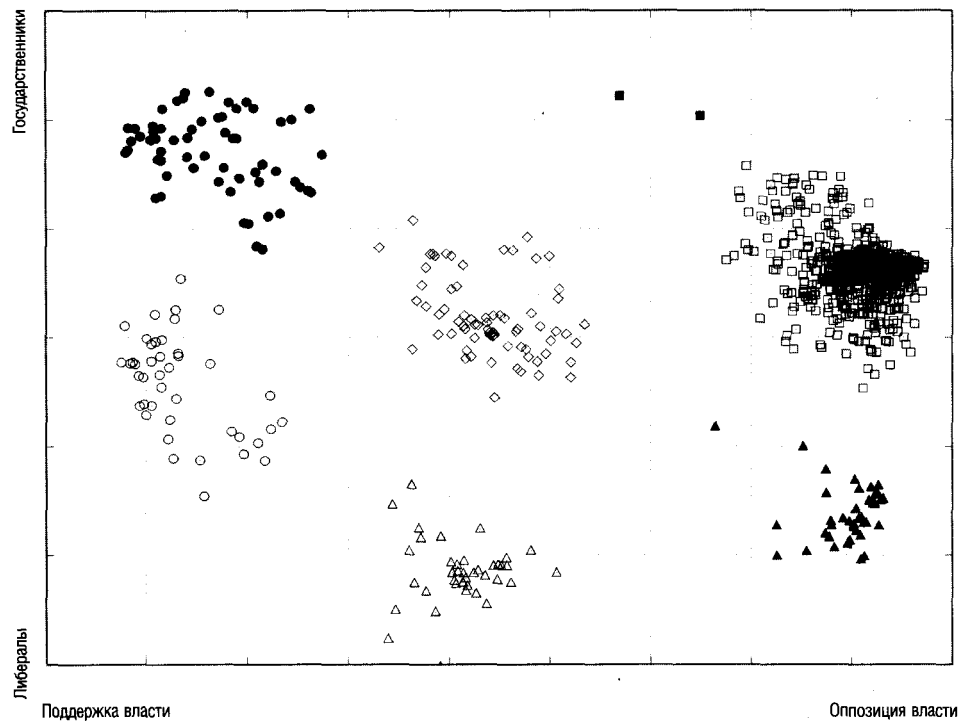
Рисунок 3

РАСПОЛОЖЕНИЕ ГОЛОСОВАНИЙ С ПОЛОЖИТЕЛЬНЫМИ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫМИ ИСХОДАМИ

А. РАСПОЛОЖЕНИЕ ГОЛОСОВАНИЙ С ПОЛОЖИТЕЛЬНЫМИ ИСХОДАМИ



Б. РАСПОЛОЖЕНИЕ ГОЛОСОВАНИЙ С ОТРИЦАТЕЛЬНЫМИ ИСХОДАМИ



возникала в два раза чаще до объединения "Единства" и ОВР, чем после. Скорее всего, после объединения поддержка коммунистов перестала быть нужной для законодательных инициатив "Единой России". Расположение

этих законов на карте показывает, что они имели в основном компромиссный характер по шкале "поддержка власти — оппозиция власти", но были четко ориентированы на усиление роли государства в экономике.

В голосованиях же по законам, которые необходимы правительству для продолжения экономических реформ либерального характера, "Единая Россия" меняла тактику и вступала в коалицию с либералами против коммунистов (символы ○). Примерами такого сотрудничества являются законы "О введении в действие Земельного кодекса РФ" и "О несостоятельности". За весь период таких случаев было в четыре раза больше, чем случаев сотрудничества с коммунистами, несмотря на то, что эффективность коалиционного сотрудничества "Единой России" с либералами была несколько меньше чем у коммунистов с "Единой Россией". Основная причина этого — почти трехкратное превосходство коммунистических сил в Государственной Думе над либеральными.

Наконец, в тех случаях, когда "Единая Россия" пыталась провести законы или поправки, направленные на усиление роли государства в экономике и укрепление позиций нынешнего руководства страны, эта фракция, как правило, теряла поддержку как коммунистов, так и либералов¹. Существует мнение, что в таких случаях объединение "Единства" и ОВР в "Единую Россию" в 2001 г. позволило исполнительной власти проводить все подобные законы, игнорируя как правые, так и левые силы.

Однако результаты анализа демонстрируют, что в действительности в области экономики "Единая Россия" оказалась не так всесильна, как кажется. Несмотря на то, что после объединения эффективность фракции "Единая Россия" в ее противостоянии с либералами и коммунистами увеличилась почти в четыре раза (с 13 до 46%), она составила менее половины от всех подобных случаев. Этот факт иллюстрируется большим числом символов ● на рисунке 3Б, чем на рисунке 3А. Другим доказательством отсутствия монополии у "Единой России" на принятие законов служат исходы голосований объединенной коалиции либералов и коммунистов в случаях, когда "Единая Россия" голосовала "против" (символы ▲). Как видно из рисунков, несмотря на достаточную редкость подобного союза, в 65 случаях из 102 его исходом было одобрение Государственной Думой закона или поправки. Интересно также отметить, что такая коалиция оказалась наиболее действенной в голосованиях

¹ В качестве примера можно указать проект закона "О внесении изменений и дополнений в Лесной кодекс РФ", фактически разрешающий вырубку лесов под строительство коттеджей, а также голосования по бюджету 2004 г., где правительство заранее договорилось с некоторыми депутатскими группами.

по пенсиям¹, где она возникала более чем в шесть раз чаще, чем в среднем по всей экономике, и ее эффективность упала лишь до 52,4% после объединения "Единства" и ОВР (в то время как по всей экономике — до 40%).

На протяжении всего периода работы Государственной Думы третьего созыва наиболее распространенными были голосования, когда коммунисты вносили свои законы и поправки, а "Единая Россия" и либералы голосовали против них (символы □). Доля таких голосований составляет 40,7%. Эффективность подобных инициатив коммунистов, которые были направлены, как правило, на увеличение государственных обязательств и торможение либеральных реформ правительства², была невелика. До объединения "Единства" и ОВР она составляла лишь 10,8%, а после объединения снизилась до 1,4%. Низкая эффективность самостоятельных инициатив коммунистов иллюстрируется значительно большим числом символов □ на рисунке 3Б, чем на рисунке 3А.

Что касается самостоятельных законодательных инициатив либералов (символы △), то они не проходили никогда (полное отсутствие символов △ на рисунке 3А). Но, в отличие от коммунистов, либералы пытались вносить собственные поправки почти в 20 раз реже. Когда они все-таки пытались их вносить, то, как правило, они были направлены на уменьшение роли государства в экономике³.

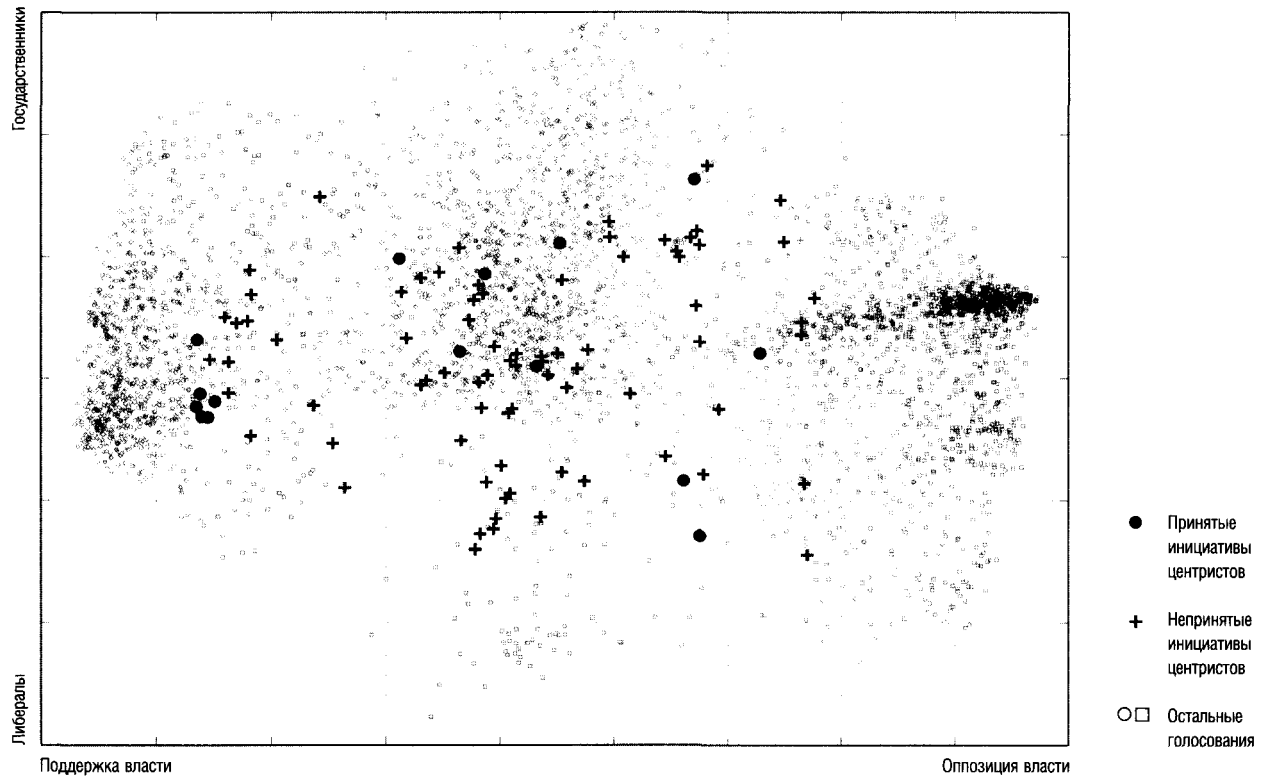
Наконец, рассмотрим поведение настоящих центристов Государственной Думы, т.е. тех, кто расположился в центре рисунка 2 — депутатских групп "Народный депутат" и "Регионы России". Наша задача — оценить степень законодательной инициативы и самостоятельности этого центра. На рисунке 4 показаны расположение и исходы голосований, по которым центристские группы испытывали сильное желание принять

¹ Например, законопроект «О внесении изменений и дополнений в статью 30 ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации», касающийся включения в стаж периодов учебы в вузах, времени ухода за ребенком и т.д., или законопроект «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона "О государственном пенсионном обеспечении в РФ» (в части уточнения условий назначения социальной пенсии отдельным категориям нетрудоспособных граждан).

² Для того чтобы убедиться, что это действительно так, достаточно взглянуть на предлагавшиеся коммунистами законопроекты: "О введении государственной монополии на экспорт нефти и нефтепродуктов", "О введении государственной монополии на поставки этилового спирта" и др.

³ Таков, например, законопроект "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", отклоненный Государственной Думой 18 апреля 2003 г. и предполагавший либерализацию рынка земли.

Рисунок 4
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ "ЦЕНТРИСТОВ"



решения, но при этом ни одна из трех основных сил явно не поддерживала это решение¹. Как видно на рисунке 4, подобных голосований за весь период Государственной Думы третьего созыва набралось немного (2,3%), что свидетельствует об относительно низкой инициативности двух центристских депутатских групп. Пятикратное преобладание отрицательных исходов голосований над положительными, т.е. черных крестиков над кружками, также демонстрирует отсутствие какого-либо самостоятельного влияния у этих групп.

Заключение. Выделим основные моменты. Во-первых, мы обнаружили, что абсолютное большинство законов и поправок, принятых де-

путатами Государственной Думы третьего созыва, соответствуют идеологическим предпочтениям большинства избирателей. Во-вторых, основным содержанием внутридумских разногласий является не идеологический раскол между левыми и правыми силами, а противоречивое отношение к законодательным инициативам исполнительной власти. "Единая Россия" занимает в этом отношении далеко не центристскую позицию: депутаты этой группы последовательно защищают интересы исполнительной власти. И наконец, контроль "Единой России" за процессом принятия законов и поправок является далеко не полным: без поддержки коммунистов и/или либералов этой группе удалось провести нужные решения менее чем в половине случаев.

¹ Для этого были отобраны голосования, по которым хотя бы одна из групп "Регионы России" или "Народный депутат" (или ОВР в первые три сессии) голосовали "за" более чем 75% своих голосов и любая из трех коалиций (либералы, правительственные силы и коммунисты) не голосовала согласованно "за" (т.е. доля голосов "за" составляла менее 75%).