

Андрей Кунов Дмитрий Шакин Алексей Казаков
ИНСТИТУТ ОТКРЫТОЙ ЭКОНОМИКИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА 3-ГО СОЗЫВА: РАЗНОГЛАСИЯ И КОАЛИЦИИ¹

Через два месяца Государственная Дума 3-го 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 законоотворчества. 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? И, 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 является своего рода попыткой развенчания существующих (а иногда и активно поддерживаемых) в обществе предрассудков по поводу деятельности Государственной Думы. Основой для анализа послужили поименные голосования депутатов в области экономического законодательства на протяжении всех сессий, где последняя (восьмая) сессия была представлена только голосованиями за сентябрь 2003 года².

ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС И ИНТЕРЕСЫ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Существует мнение, что 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 Думы как института находится на стабильно низком уровне, значительно уступая популярности президента и правительства. Отсюда зачастую делается вывод, что законы, принимаемые Думой, не соответствуют идеологическим предпочтениям большинства избирателей.

На первый взгляд, это верно: половина депутатов, избираемая по одномандатным округам, формально не подотчетна в своей деятельности тому абсолютному большинству избирателей, которое проживает за пределами каждого конкретного округа. И не секрет, что для достижения большинства голосов необходимых для принятия

¹Версия этой статьи под заголовком “Не такая уж антинародная” была опубликована в журнале “Эксперт”, 44, 2003, а также в журнале “Вестник общественного мнения”, 2, 2003.

²Авторы выражают свою признательность фонду ИНДЕМ за предоставленные результаты голосований, а также Н.Ю. Благовещенскому за полезные комментарии и замечания.

законов, нужных исполнительной власти, пропрезидентские фракции “Единство” и ОВР обращаются, как правило, за помощью именно к таким депутатам, объединенным в группы “Народный Депутат” и “Регионы России”. Соответственно, наличие таких депутатов позволяет создавать ситуацию, когда проводимые в Думе законы могут не соответствовать идеологическим предпочтениям большинства избирателей³. В результате можно сделать вывод, что законы, проводимые Думой, принимаются не от имени большинства избирателей.

Несмотря на внешнюю привлекательность, взгляд на деятельность 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 Думой закон поддерживают те партии, которые на данный момент обладают популярностью превышающую совокупную популярность голосующих “против”, то можно говорить, что данный закон соответствует идеологическим предпочтениям большинства избирателей.

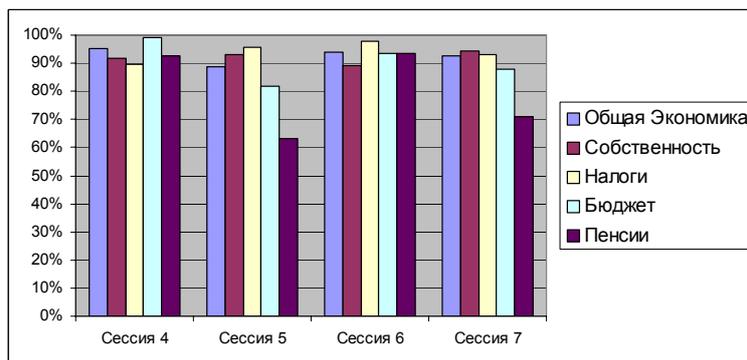


Рис. 1: Соответствие исходов голосований идеологическим предпочтениям избирателей.

Мы смоделировали “идеальную” Думу, представительство партий в которой соответствует их текущему рейтингу (использовались ежемесячные данные ВЦИОМ’а о популярности за последние два года). Вся дума состоит только из депутатов, избираемых по партийным спискам, без “одномандатников”. Рисунок 1 показывает соответствие исходов голосований в “идеальной” Думе реальным исходам.

Как видно из этой диаграммы, соответствие исходов голосований по общей экономике в среднем составляет 93%. Таким образом, можно с уверенностью говорить

³Так, например, КПРФ, средний рейтинг популярности которой за последние два года соответствует 39% активных избирателей, контролирует в Думе только 18% голосов. И наоборот, Народная партия, рейтинг популярности которой никогда не превышал 2 процента, контролирует 10 процентов голосов в Думе.

об адекватности законодательной деятельности Думы идеологическим предпочтениям избирателей. Отсюда можно сделать вывод, что пропорционально-мажоритарная система выборов, позволяющая избирать одну половину депутатов по партийным спискам и другую по одномандатным округам в Думу, обеспечивает высокое соответствие исходов голосований идеологическим предпочтениям избирателей.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗМЕЖЕВАНИЯ ДЕПУТАТОВ

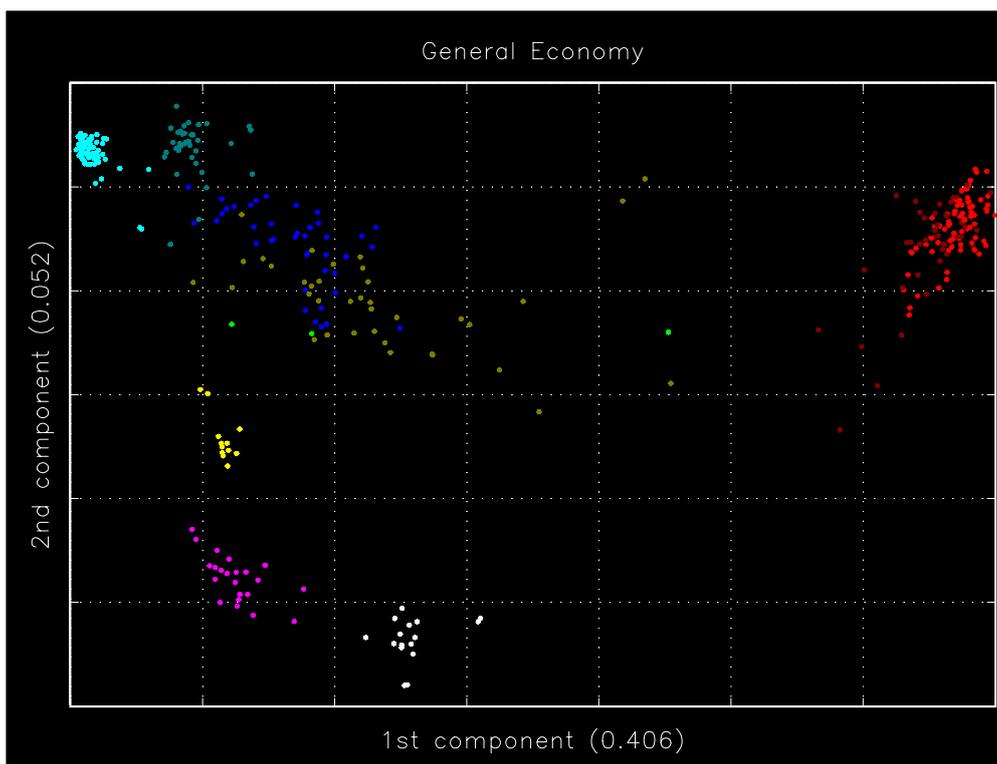
Другое утверждение, которое можно часто встретить в прессе, касается сути разногласий между депутатами. Отвечая на вопрос что является основным направлением размежевания депутатов Думы, многочисленные публикации утверждают, что это идеология, т.е. разделение на левых и правых. Под левыми понимаются коммунистическая фракция и агропромышленная группа, 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. Как результат, у большинства людей складывается впечатление, что главным камнем преткновения в 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 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 имели место систематические разногласия между депутатами. Точками обозначены позиции депутатов различных фракций или депутатских групп; цвет указывает на принадлежность к конкретной фракции. Проекция точек-позиций на горизонтальную ось дает направление размежевания, которое было получено как главное по значимости. Оно объясняет около 40 процентов различий в позициях депутатов. Вертикальная ось дает второе по значимости направление, объясняющее около 5 процентов различий.

Из рисунка легко увидеть, что вопреки традиционным взглядам “Единство” (голубые точки) и ОВР (темно-голубые точки) не являются центристскими силами в Думе. Они занимают крайнее положение относительно других депутатских групп по обеим осям размежевания. Действительно же центристскую позицию в Думе занимают “Народный Депутат” (синие точки) и “Регионы России” (коричневые точки). Но и эти две группы, сформированные из депутатов избранных по одномандатным округам, 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 Думе? Чтобы ответить на этот вопрос, рассмотрим сначала горизонтальное, т.е. основное по значимости, направление размежевания депутатов. Вопреки традиционным взгля-



Цвет	Фракция/Группа	Цвет	Фракция/Группа
Голубой	“Единство”	Темно-голубой	ОВР
Синий	“Народный Депутат”	Коричневый	“Регионы России”
Желтый	ЛДПР	Зеленый	Независимые
Пурпурный	СПС	Белый	“Яблоко”
Красный	КПРФ	Темно-красный	АПГ

Рис. 2: Карта депутатов по общеэкономическим голосованиям.

дам, оно демонстрирует, что главным направлением раскола внутри Думы является не конфликт между правыми (СПС, “Яблоко”) и левыми силами (КПРФ, АПГ), а противостояние между “Единством” 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 Думы. Оно скорее указывает на то, что главным направлением размежевания между депутатами является **близость к исполнительной власти**: если “Единство” наиболее последовательно отстаивает интересы президента и правительства в 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 фрак-

ций КПРФ и АПГ с позициями групп “Народный Депутат”, “Регионы России”, и даже “Единства” 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 “Единство”), а единомышленники – наоборот, в оппонентов (“Единство” и СПС)?

Анализ голосований, внесших наибольший вклад в размежевание по вертикальной оси, позволяет объяснить основной смысл этого раскола. Им является, 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 “Единство” 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, контрольно-кассовой технике, телефонной связи, охране окружающей среды, кодексу административных правонарушений, пенсиях чиновникам, производству спирта, и др. Соответственно, вторую ось противостояния в Думе можно определить как “государственники – либералы”.

КОАЛИЦИИ МЕЖДУ ЕДИНОЙ РОССИЕЙ, ЛИБЕРАЛАМИ И КОММУНИСТАМИ

Как складывались основные межфракционные коалиции внутри Думы? В чем их основной смысл? На рисунках 3 и 4 показано, как располагаются экономические голосования в зависимости от их вклада в основные направления размежевания депутатов. На рисунке 3 изображены принятые законы и поправки, т.е., набравшие большинство голосов “за”, а на рисунке 4 – проваленные, т.е., не получившие одобрения большинства депутатов. Различные цвета использованы для обозначения тех законов и поправок, за или против которых голосовали три главные силы в Думе: “Единство” и ОВР (далее “Единая Россия”)⁴, Либералы (СПС и “Яблоко”) и Коммунисты (КПРФ и АПГ). При этом все остальные депутатские объединения могли голосовать как угодно⁵.

Как видно из рисунков, наиболее эффективной коалицией был союз всех трех сил: во всех случаях когда “Единая Россия”, Либералы, и Коммунисты голосовали

⁴До объединения “Единства” и ОВР в третьей сессии, мы учитывали голоса только “Единства”, а после объединения – обеих фракций.

⁵Под 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.

Рис. 3: Расположение голосований с положительными исходами.

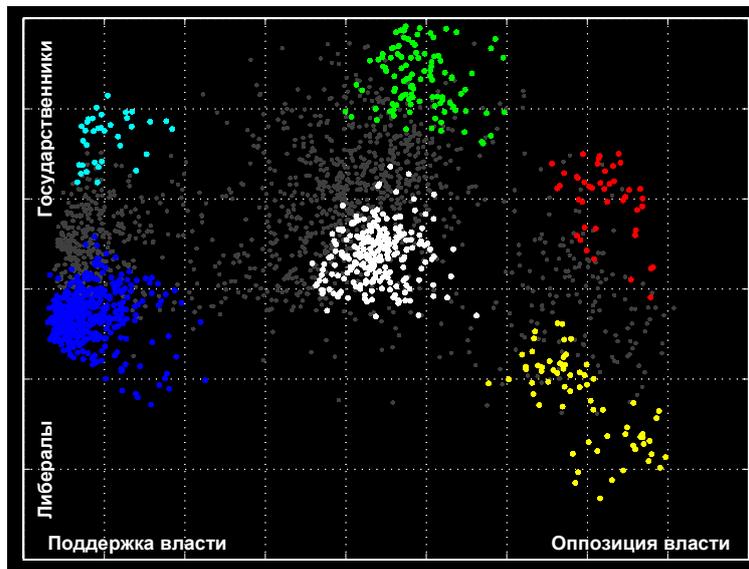
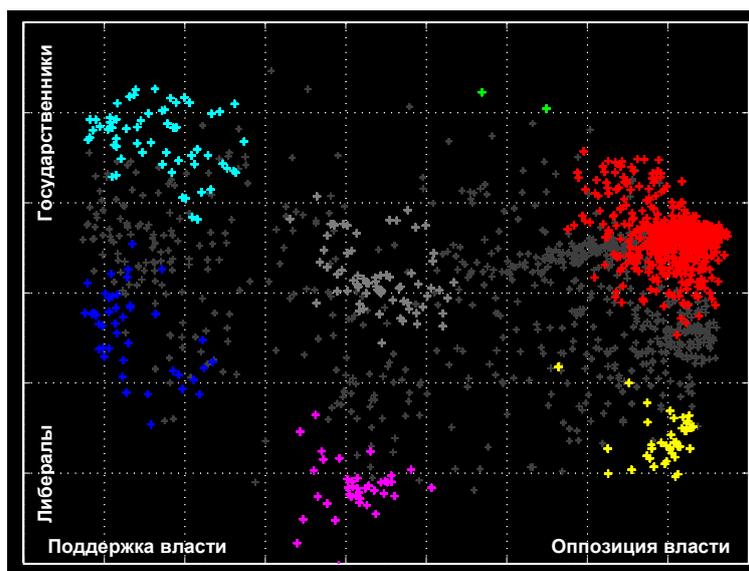


Рис. 4: Расположение голосований с отрицательными исходами.



Цвет	Коалиция	Позиция	Цвет	Коалиция	Позиция
Голубой	“Единая Россия”	За	Желтый	“Единая Россия”	Против
	Либералы	Против		Либералы	За
	Коммунисты	Против		Коммунисты	За
Синий	“Единая Россия”	За	Пурпурный	“Единая Россия”	Против
	Либералы	За		Либералы	За
	Коммунисты	Против		Коммунисты	Против
Зеленый	“Единая Россия”	За	Белый	“Единая Россия”	За
	Либералы	Против		Либералы	За
	Коммунисты	За		Коммунисты	За
Красный	“Единая Россия”	Против	Светло-серый	“Единая Россия”	Против
	Либералы	Против		Либералы	Против
	Коммунисты	За		Коммунисты	Против

“за”, законы и поправки принимались. Эти законы и поправки, будучи наиболее нейтральными по двум главным направлениям размежевания депутатов, оказались в центре рисунка 3 и обозначены белым цветом. Аналогично, единодушное голосование “против” всеми тремя силами всегда приводило к провалу законов. Эти случаи обозначены на рисунке 4 светло-серыми крестами. В подобном результате нет ничего удивительного: вместе взятые, все три силы дают больше, чем 225 голосов, необходимых для контроля над исходами обычных голосований.

Менее очевидными и более интересными являются результаты голосований, расположившиеся вокруг центра в виде шести кластеров разного цвета. 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 количество голосований в каждом кластере. Чем оно больше, тем интенсивнее коалиционное сотрудничество между двумя силами. И, третье, это доля положительных исходов голосований в каждом кластере, т.е., соотношение кружков на рисунке 3 и крестов на рисунке 4. Чем выше эта доля в кластере, тем больше эффективность коалиционного сотрудничества 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, или игнорировать и тех и других. При этом, рассмотрев вариант трехсторонней коалиции выше, мы позволяем “Единой России” вступать в коалиции со всеми другими депутатскими объединениями по усмотрению. Другими словами, наши результаты не меняются от взаимодействия “Единой России” со всеми другими депутатскими группами.

Рассмотрим сначала первую альтернативу: коалиция “Единой России” и Коммунистов, пытавшаяся принимать законы против воли Либералов⁶ (зеленый цвет). Эффективность этой коалиции была достаточно высокой: более 98 процентов их общих голосований приводили к одобрению законов, что иллюстрируется почти полным отсутствием зеленых крестов на рисунке 4. Эта коалиция 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 носили, в основном, компромиссный характер по шкале “поддержка власти – оппозиция власти”, но были четко ориентированы в сторону усиления роли государства в экономике.

⁶ Несмотря на то, что подобный союз особенно не афишируется ни “Единой Россией”, ни Коммунистами, таких голосований было достаточно много, например, законы о страховых тарифах (2001) и о бюджете пенсионного фонда РФ (2000).

В голосованиях же по законам, необходимых правительству для продолжения экономических реформ либерального характера, “Единая Россия” меняла тактику и вступала в коалицию с Либералами против Коммунистов (синий цвет). Примерами такого сотрудничества являются законы “О введении в действие земельного кодекса РФ” и “О несостоятельности”. За весь период, случаев возникновения такой коалиции было в четыре раза больше, чем случаев сотрудничества с Коммунистами. И это несмотря на то, что эффективность коалиционного сотрудничества “Единой России” и Либералов была несколько меньше чем у Коммунистов с “Единой Россией”. Основной причиной этого является почти трехкратное превосходство коммунистических сил в Думе над либеральными.

Наконец, в тех случаях, когда “Единая Россия” пыталась провести законы или поправки, направленные на усиление роли государства в экономике и укрепление власти нынешней бюрократии, эта фракция, как правило, теряла поддержку как Коммунистов, так и Либералов⁷. Существует мнение, что в таких случаях, объединение “Единства” и ОВР в “Единую Россию” в 2001 году позволило исполнительной власти проводить все подобные законы, игнорируя как правые, так и левые силы.

Однако, результаты анализа демонстрируют, что в действительности “Единая Россия” оказалась не так всесильна в области экономики, как кажется. Несмотря на то, что после объединения эффективность коалиции “Единая Россия” в ее противостоянии с Либералами и Коммунистами увеличилась почти в четыре раза – с 12,9% до 46,2% – она составила менее половины от всех подобных случаев. Этот факт иллюстрируется преобладанием голубых крестов над голубыми кружками на рисунках 4 и 3 соответственно. 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” (желтый кластер). Как видно из рисунков, несмотря на достаточную редкость подобного союза, в 65 случаях из 102, его исходом было одобрение Думой закона или поправки. Интересно также отметить, что такая коалиция оказалась наиболее действенной в голосованиях по пенсиям⁸, где она возникала более чем в 6 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 Думы 3-го созыва, наиболее распространенными были голосования, когда Коммунисты вносили свои законы и поправки, а “Единая Россия” и Либералы голосовали против них (красный цвет). Доля таких голосований составляет 40,7%. Эффективность подобных инициатив Коммунистов, которые были направлены, как правило, на увеличение государственных обязательств

⁷В 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, где Правительство заранее договорилось с некоторыми депутатскими группами.

⁸Например, 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).

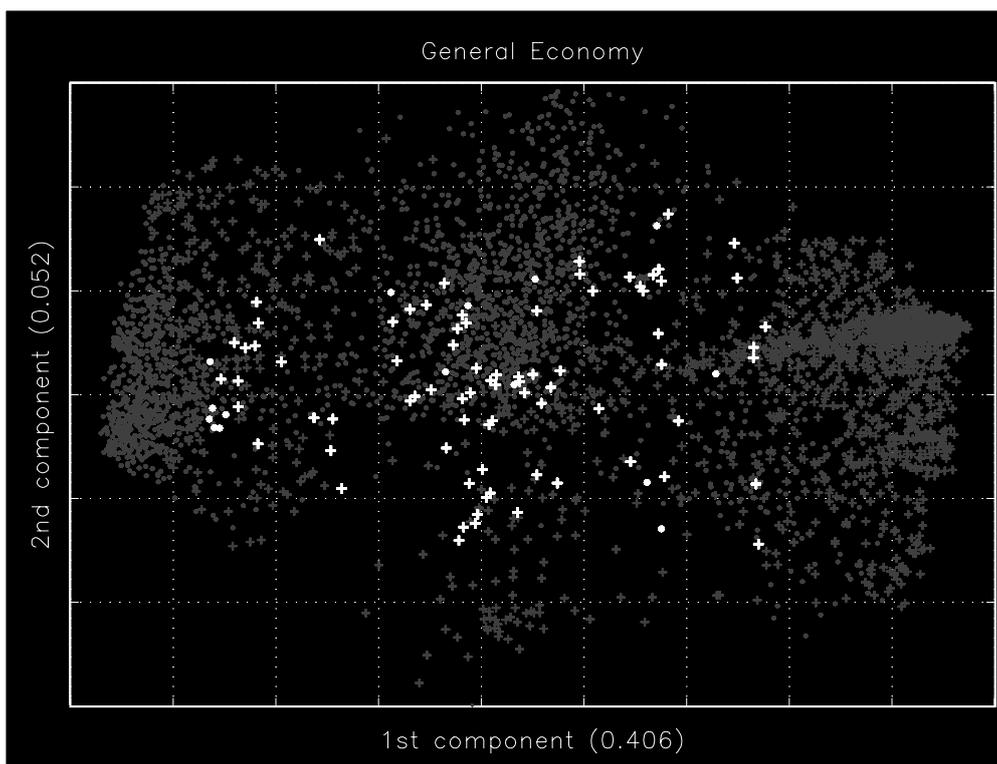


Рис. 5: Законодательные инициативы “центристов”.

и торможение либеральных реформ правительства⁹, была невелика. До объединения “Единства” и ОВР она составляла лишь 10,8 процентов, а после объединения – упала еще дальше – до 1,4 процента. Низкая эффективность самостоятельных инициатив коммунистов иллюстрируется подавляющим преобладанием красных крестиков на рисунке 4 над красными точками на рисунке 3.

Что касается самостоятельных законодательных инициатив Либералов (пурпурный цвет), то они не проходили никогда (полное отсутствие пурпурных кружков на рисунке 3). 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 делали это в сторону уменьшения роли государства в экономике¹⁰.

Наконец, рассмотрим поведение настоящих центристов 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. Рисунок 5 показывает расположение и исходы голосований,

⁹Для 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.

¹⁰Таков, например, законопроект “О внесении изменений и дополнений в ФЗ “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”, отклоненный ГД 18 апреля 2003 г., и предполагавший либерализацию рынка земли.

по которым центристские группы сильно хотели принятия решения, но при этом ни одна из трех основных сил не поддерживала это решение явно¹¹. Как видно из этого рисунка, подобных голосований за всю Думу набралось немного (2,3%), что говорит об относительно низкой инициативности двух центристских депутатских групп. Также, пятикратное преобладание отрицательных исходов голосований над положительными, т.е., крестиков над точками, демонстрирует отсутствие какого-либо самостоятельного влияния у этих групп.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение, выделим основные моменты. Во-первых, мы обнаружили, что абсолютное большинство законов и поправок, принятых депутатами Государственной Думы 3-го 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” над 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.

¹¹Для 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-ю процентами своих голосов и любая из трех коалиций (либералы, правительственные силы и коммунисты) не голосовала согласованно “за” (т.е., число голосов “за” составляла менее 75%).