

Российская парламентская трансформация

Что “на выходе”?

Сергей Обухов,
кандидат экономических наук

Основные вехи политической истории России последних десятилетий оказались накрепко связаны с различными этапами развития парламентских учреждений. Общеизвестно, что общество “творит” парламент, но и он “творит” общество. Характер восприятия представительной власти массовым сознанием, отношение граждан к ее деятельности имеют одно из основополагающих значений для эффективного функционирования всей политической системы страны.

Согласно общепринятой в политологии концепции политической поддержки, она функционирует эффективно лишь тогда, когда граждане позитивно воспринимают власть, идентифицируют себя с этой властью¹.

В свою очередь, в транзитологической литературе распространена разработанная в первооснове Х.Линцем точка зрения, что именно парламентская система является более надежной основой и предпосылкой демократической трансформации, чем президентский режим*.

Поэтому исследование проблем развития парламентского института в современной России и их отражения в общественном мнении страны, важно для анализа и прогнозирования направлений эволюции всей отечественной политической системы.

Трансформационный процесс в России последних двух десятилетий сопровождался кардинальным изменением роли и значения институтов представительной власти. Страна прошла путь от советской системы, функционировавшей в жестких условиях однопартийности,

* Аргументацию Х.Линца сформулировали О’Доннел и Ф.Шмиттер: “Президентство ставит под угрозу демократическую консолидацию, поскольку сужает свободу выбора; создает ситуацию игры с нулевой суммой; ставит отдельного индивидуума в особое, крайне персонифицированное положение, сопряженное с чрезмерными ожиданиями; тормозит развитие партий и партийной дисциплины; провоцирует опасность тупика, если парламент оказывается в руках оппозиции; уменьшает возможность правительства гибко реагировать на кризисы путем изменения политики и персоналий” (Цит. по: *O’Donnel G., Shmitter P.C. Transition from the Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore – London: The Johns Hopkins Univ. Press, 1991. P.60–61*).

через парламентаризм советского типа к думской форме парламентского учреждения.

Четыре думских созыва – это период, когда последовательно реализовывались принципы многопартийности и политического плюрализма, бывшие главными лозунгами, под которыми проходила трансформация советской представительной системы.

Однако до выборов по партийным спискам (декабрь 1993 г.) расстановку партийно-политических сил в представительных органах власти нельзя рассматривать как адекватную массовым партийно-поли-

тическим ориентациям, так как формально подавляющее большинство депутатского корпуса принадлежало к КПСС.

С 1994 по 2006 гг. произошла определенная эволюция соотношения электоральных и партийно-политических сил. Если принять применяемую Центризбиркомом РФ классификацию деления избирателей, как исповедующих коммунистические, национал-патриотические, центристские, демократические политические предпочтения, то можно отметить следующие тенденции за анализируемый период (табл.1).

Таблица 1

Политические предпочтения избирателей на выборах в Госдуму в 1993–2003 гг.

% от проголосовавших

Год выборов	Коммунистические	Национал-патриотические	Центристские	Демократические
1993	21,3	23,9	26,1	28,7
1995	32,8	21,1	22,6	20,6
1999	28,2	7,1	44,4	15,2
2003	16,5	21,6	45,8	9,8

Источник: Выборы депутатов Государственной Думы. 2003. Электоральная статистика. М.: Весь мир, 2004. С. 155.

Произошли резкое “сжатие” электоральной базы демократических партий, сокращение доли избирателей коммунистической ориентации, стагнация национал-патриотического электората и удвоение центристского, конформистского слоя населения, который собственно и стал базой поддержки нынешней партии власти.

Естественно, любая классификация в достаточной степени субъективна и неадекватна.

Например, эксперты ЦИК РФ в 2003 г. отнесли к партиям коммунистической направленности АПР, которая в этой кампании играла роль спойлера КПРФ, используя бытующие в массовом сознании старые представления о союзе КПРФ и аграриев. Но союзником КПРФ уже с 1996 г. были не политически дистанцировавшаяся от нее АПР, а Агропромышленный союз России и Профсоюз работников АПК. В новом составе Думы депутаты от АПР вошли во фракцию “Единая Россия”.

К центристским партиям экспертами ЦИК РФ были отнесены Российская партия пенсионеров, Партия возрождения России, которые также играли роль спойлеров для КПРФ, работая на левом политическом поле.

И еще: по оценкам ЦИК РФ, все четыре созыва электорат ЛДПР классифицируется как национал-патриотический. Однако на протяжении всей деятельности в Думе фракция этой партии действует в жесткой привязке к думскому большинству, будь то

коммунистическое (до 1999 г.) или "едино-росовское" (с 1999 г.).

Если анализировать думскую расстановку сил в рамках дихотомии "партия власти – оппозиция", то можно дать такую характеристику каждой легислатуре:

Первая Дума (1993–1995 гг.)	Многополюсный парламент без явного доминирования партии власти и оппозиции
Вторая Дума (1996–1999 гг.)	Несовершенная двухпартийность, при блокирующем пакете голосов у оппозиции
Третья Дума (2000–2003 гг.):	
первый период (2000–2002 гг.)	“Большая коалиция” партии власти (Едиство) и оппозиции (КПРФ)
второй период (2002–2003 гг.)	Консолидация и доминирование новой партии власти в лице “Единой России”
Четвертая Дума (2004–2006 гг.)	Полное доминирование партии власти

Таким образом, “на входе” парламентской трансформации было однопартийное народное представительство, а “на выходе” – однодоминантная Дума.

Мониторинг общественного восприятия парламента в категориях “доверие – недоверие” позволяет в обобщенном виде проследить эволюцию отношения к народному представительству (Рис. 1).

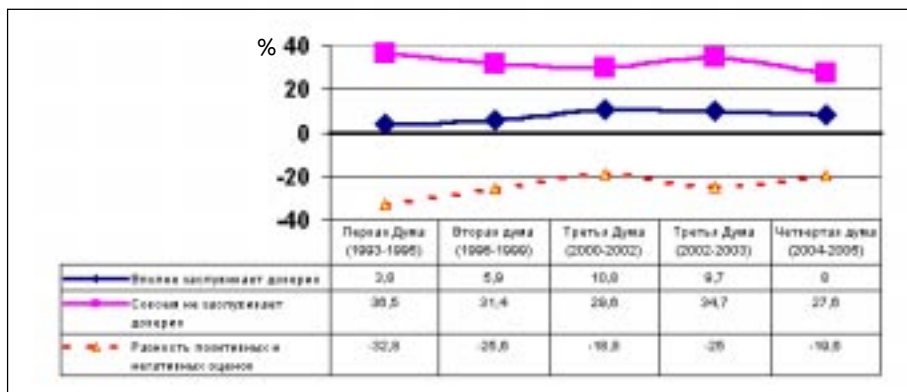


Рис. 1. Эволюция общественного доверия к парламенту в период с 1993 по 2005 г.

Источник: Расчитано автором по: Мониторинг ВЦИОМ/ВЦИОМ-А/Левада-центра. (<http://www.levada.ru/programs.html>); Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2005. № 3. С. 80.

Наименее заслуживающей доверия в восприятии россиян была плюралистичная и многополюсная первая Дума. Наибольший уровень доверия граждане испытывали к

третьей – в период “большой коалиции” КПРФ и “Едиства”.

Если оценивать общественное восприятие работы Думы по разнице позитивных и

негативных оценок (резко отрицательных за весь период существования думской формы народного представительства), то наименее негативно оценивалась она в третьей Думе времен "большой коалиции". Далее идет современный парламент, где абсолютно господствует "Единая Россия". Любопытно, что восприятие народного представительства в период преобладания КПРФ (вторая легислатура) и доминирования "Единства" с союзниками (вторая половина третьей легислатуры) практически идентично.

При сопоставлении приведенных данных о доверии думской форме народного представительства из мониторинга ВЦИОМ (ВЦИОМ-А – Левада-центр) с его же опросами о доверии "старому" Верховному Совету РСФСР, избранному безальтернативно и состоящему из членов "блока коммунистов и беспартийных", сравнение окажется не в пользу современного парламента. В декабре 1989 г. "номенклатурно-коммунистический Верховный Совет", принявший поправки к Конституции, согласно которым вводился институт свободных и альтернативных выборов на Съезд народных депутатов, пользовался доверием 20% граждан. И это – в условиях уже действовавшего политически плюрализованного Съезда народных депутатов СССР.

Следовательно, **четвертая Дума, имеющая подавляющее большинство депутатов "Единой России", пока не дотягивает и до половины уровня доверия Верховному Совету РСФСР времен излета однопартийной системы.**

При анализе сравнительных оценок нынешней и Советской власти, которые "мониторит" ВЦИОМ (ВЦИОМ-А – Левада-центр) более десятилетия*, вряд ли позитивные характеристики нынешней однодоминантной политической системы будут сопоставимы с такими же характеристиками в народном восприятии советской эпохи. А это – потенциальная угроза для делегитимации существующей политической системы в глазах народа.

Реализация разными созывами Госдумы своих полномочий была прямо обусловлена соотношением партийно-политических сил в рамках дихотомии "партия власти – оппозиция".

Это наглядно видно на примере осуществления законодательной функции, исходя из соотношения принятых Думой и подписанных президентом законов, %:

Первая Дума (1993–1995 гг.)	68,1
Вторая Дума (1996–1999 гг.)	53,7
Третья Дума (2000–2003 гг.)	85,4
Четвертая Дума (данные за 2004 г.)	99,1

Как видно, по мере расширения пропрезидентского ядра в парламенте, особенно во время четвертого созыва, оппонирующая роль Думы снижалась. И, наоборот, доля одобряемых главой государства законодательных решений увеличилась, достигнув почти стопроцентного показателя в первый год деятельности парламента четвертого созыва.

В его реализации своих представительных и контрольных функций

* Мониторинг ВЦИОМ показывает, что на протяжении всего периода исследований (1998–2005 гг.) в общественном восприятии Советская власть оценивается в сравнении с нынешней как более законная (28–32% против 9–12); близка народу, людям (34–36 вместо 2–5); сильная, прочная (27–30 при 2–7); "своя", привычная (26–32 против 2–4). (Голов А. Власть советская и власть нынешняя // <http://www.levada.ru/press/2005120200.html>).

также заметна значительная эволюция. Если принять за базу среднегодовое количество заявлений Думы на политическую злобу дня в первом созыве, то показатели второго аналогичны, а третьего и четвертого созывов составляют лишь менее двух третей.

За период существования Государственной Думы наблюдалось последовательное возрастание количества обращений в нее граждан.

Если в первом созыве в среднем было по 49 тыс. обращений в год, а во втором их число выросло до 51 тыс. и в третьем – до 54, то в первый год функционирования парламента четвертого созыва они составили почти 70 тыс. Причем значительную долю составляли обращения участников всероссийских акций протеста и граждан, недовольных ущемлением пенсионных и других социальных прав в результате его законотворчества.

Кроме того, не развивалась контрольная функция Думы: количество парламентских запросов в первый год четвертого созыва оказалось в три раза меньше, чем среднегодовой показатель в третьей легислатуре. Значительно снизилось инициирование поручений Счетной палате по проверке федеральных органов власти, различных бюджетополучателей – банков, предприятий, организаций, изучению расходования средств на целевые программы, иностранных кредитов и т.п.

В первом созыве она инициировала в год по 6 таких поручений, во втором – 31, а в третьем, как и в первый год четвертой легислатуры, – лишь по 5.

Как видим, падение оппонирующей роли Думы привело к свертыванию ее представительной и контрольных функций. И это не могло не сказаться на характере общественно-

го восприятия парламентского учреждения.

Рассмотрим проблему низкого уровня общественной авторитетности действующего в России парламента в контексте отношения национального менталитета к другим ключевым факторам, предопределявшим трансформационный процесс.

Спустя 20 лет после начала “перестройки” реформы, начатые М.С.Горбачевым в 1985 г., однозначно оцениваются населением как принесшие “в целом отрицательную роль” или “значительную отрицательную роль” (56% мнений в 2005 г.).

При этом мнение о том, что “было бы лучше, если бы все в стране оставалось как до 1985 года” собирает в течение десятилетнего мониторинга Левада-центра от 44 до 58% поддержки среди жителей России². Оценки же (опрос 2005 г.), что после августа 1991 г. страна пошла “в неправильном направлении”, либо, наоборот, “в правильном направлении” соотносятся как 50 : 25³. Эти современные показатели сопоставимы с данными опроса ЦИПКР “на входе” трансформационного процесса (1989 г.), когда соотношение подобных показателей было 44 : 28.

О распаде Союза сегодня сожалеют почти две трети граждан (62%), не сожалеют – 28. Восстановить Советский Союз и социалистическую систему хотели бы 60% населения, опрошенных Левада-центром в 2006 г.⁴ Таким образом, можно заключить, что в обществе доминируют мнения о неправильно выбранном направлении развития.

При этом, оценивая ход и исход, то есть “качество” перемен в ходе российских общественных преобразований, граждане все активнее заявляют: “по сути ничего не изменилось”, “казалось, что жизнь изменилась, но все идет по старому”.

Если в 1994 г., в начальный период функционирования новой политической системы, таких мнений было 29%, то в 2003 г. – 60. Значительность перемен признается общественным мнением в связи с исчезновением дефицита (1994 г. – 76%, 2003 г. – 74), ростом безработицы (соответственно, 81 и 76), ослаблением единства России (73 и 77), обнищанием людей (81 и 86), ростом коррупции и анархии (66% и 75%).

Здесь установился фактически общенациональный консенсус. Но возникает вопрос: надо ли было ради исчезновения дефицита допускать обнищание, распад страны, рост коррупции и анархии?

Более того, как показало исследование ЦИПКР, в начале и в конце исследуемого процесса проявляются те же негативные морально-политические характеристики общественного состояния. Если в 1989 г. 71% граждан видел доминирование в обществе "разговоров, слов" и "тенденций к беспорядку, разрушению, хаосу", то в 2004 г. накопление этих отрицательных ощущений было отмечено у 61% россиян⁵.

Лозунги свободы предпринимательства, либерализации рынка и приватизации, под которыми в конце 80-х годов начинался российский демократический переход, к середине первого десятилетия XXI в. трансформировались в решительное общественное требование пересмотреть итоги перераспределения собственности.

Готовность "полностью пересмотреть" результаты приватизации и вернуть под государственный контроль важнейшие отрасли и предприятия к 2005 г. высказывали 59% в граждан. При этом только 12% призывали "принять результаты приватизации такими, как они есть". Мнение о том, что "проверка законности приватизационных сделок и в случае необходимости их пересмотр улучшит положение дел в стране" разделяло, по опросу 2004 г. ИКСИ РАН и Фонда Эберта в РФ, 73% граждан⁶.

Отношение к необходимости продолжения экономических реформ (без уточнения содержания этих реформ) носит устойчиво противоречивый характер.

Если в начале первого думского срока (ноябрь 1994 г.) соотношение сторонников и противников их продолжения было 30 : 26⁷, то к середине четвертой (март 2006 г.) сохранились примерно те же настроения, соотношение 35 : 27⁷.

Отношение россиян к собственной жизни также серьезно не улучшилось.

Если в середине третьего думского созыва (март 2002 г.) 41% из них заявлял о том, что не может приспособиться к нынешней жизни и ограничивает себя в большем и малом, а только 26% объявляли, что им удалось использовать новые возможности и добиться большего в жизни, то к середине четвертого думского срока соотношение этих категорий осталось тем же: 36 : 29.

При этом о терпимой жизни в условиях необходимости "постоянно "вертеться" заявляло, соответственно в начале первого и в конце третьего думского созыва, 26 и 29% россиян.

Заметно стало лишь некоторое увеличение слоя тех, кто говорит, что "все не так плохо, и можно жить" с 11 до 26.

Также произошло сокращение числа лиц, объявляющих, что "терпеть наше бедственное положение уже невозможно" – с 39 до 24%⁷.

Однако позитивная самооценка материального положения все равно сопровождается ухудшением показателей социального оптимизма.

Если в начале функционирования Государственной Думы (ноябрь 1994 г.) 30% граждан полагали, что в течение ближайшего года никакого улучшения жизни не произойдет, то к середине четвертого думского созыва (март 2006 г.) таковых уже насчитывалось 50⁷. Причем соотношение неуверенных и уверенных в завтрашнем дне в мае 2005 г. было 64 : 34%⁷.

Сходные параметры в оценке политической обстановки в России на “входе” и “выходе” анализируемого политического процесса.

Как “напряженную” и “критическую, взрывоопасную” в ноябре 1994 г. ее оценивали 42% респондентов, а в марте 2006 г. – 54%.

Конечно, этот показатель стал несколько ниже, чем в период размаха антимонетизационных выступлений в январе-марте 2005 г. (63%), существенно ниже, чем перед реализацией политической операции “Преемник” по передаче власти от Б.Н.Ельцина к В.В.Путину. Так, в ноябре 1999 г. этот индекс напряженности составлял 91%.

Или в период попытки роспуска Государственной Думы и отмены президентских выборов в марте 1996 года (89%).

При этом готовность участвовать в массовых протестных выступлениях в ноябре 1994 г. декларировал 21% россиян, то в марте 2006 г. – 26.

Этот показатель “на выходе” анализируемого политического процесса сопоставим с данными сентября 1993 г., в момент политического кризиса, завершившегося насильственным прекращением деятельности Съезда и Верховного Совета РФ. Он также соответствует уровню готовности к протестным выступлениям, что был зафиксирован на пике антимонетизационных действий в начале 2005 г., а также после дефолта 1998 г. во время всероссийской акции протеста профсоюзов и левых.

Дискредитированными оказались лозунги политической либерализации. Так серьезно трансформировалось отношение к свободе печати.

Если к моменту созыва “всевластного” Съезда народных депутатов в 1989 г. 38% респондентов считали будто печать, радио, телевидение вполне заслуживают доверия, то к моменту учреждения Госдумы в 1994 г. такого мнения придерживалось уже

27, а в конце третьей думской легислатуры (2003 г.) только 22%.

При этом доля граждан, полагающих, что масс-медиа “не вполне” и “совсем не заслуживают” доверия, составила соответственно 46, 55 и 68%⁸.

Ценность политического плюрализма, которая рассматривалась в начале реформ как основополагающая для политических перемен в стране, на “выходе” анализируемого политического процесса серьезно трансформировалась.

Если мнение (по данным Левада-центра), о том, что России нужна только “одна всенародная партия, постоянно стоящая у власти”, в феврале 1994 г. разделяли лишь 16% россиян, то в феврале 2001 г. уже 27%.

Столько же в начале XXI в. соглашались иметь в стране лишь две-три хорошо организованные массовые партии⁹. Результаты исследований ФОМ дают сходные данные.

За реальную многопартийность (“нужны 3 и более партий”) высказались в июне 2006 г. 26% россиян.

В поддержку однопартийной системы было 24, а двухпартийной – 17%.

При этом 12% граждан вообще заявляли, что политические партии не нужны.

Таким образом, от безбрежного политического плюрализма общественное сознание пришло к поддержке идеи либо однопартийности, либо двух- или трехпартийности

При этом по общему соотношению нынешних позитивных и негативных оценок (данные Левада-центра) правящая “Единая Россия” (43 : 33%) далеко отстала от КПСС времен ее господства (63 : 26%). Причем роль “Единой России” кажется сегодня наиболее полезной самым молодым людям (47 : 20%), тогда наиболее негативной – самым пожилым (33 : 44%).

Аналогии, порождаемые монопольным положением КПСС и “ЕР”, вынуждают вспомнить, что не кон-

курения, а именно универсальная монополия обусловила в свое время внутреннее разложение и крах всемогущей советской партии.

Политическая стабильность в России держится на высоком уровне доверия к деятельности президента В.В.Путина. Рейтинг доверия к нему по данным различных служб стабильно выше 70%. Вместе с тем, очевидно, что “фактор Путина” перестанет действовать к началу 2008 г., когда истекут его полномочия. И здесь видны серьезные проблемы для возрождения лидерского феномена В.В.Путина в его постпрезидентской ипостаси.

Очевидно, что Путин – безусловный лидер лишь до тех пор, пока он занимает высшую государственную должность. Общеизвестно: оказывать влияние на политику после отставки можно либо с помощью политических институтов, либо через моральный авторитет. Но все политические институты в России, кроме президентского, делегитимизированы в массовом сознании. Примеров влияния на политику за счет морального авторитета последние 20 лет трансформации не дают.

О многом говорит само “качество” – внутренняя наполняемость современного высокого рейтинга президента.

Например, разница в массовых оценках успешности и неуспешности деятельности

Путина, связанной с решением ключевых проблем, имеет отрицательное значение. Особенно в таких сферах как “наведение порядка в стране” (-8), “подъем экономики, рост благосостояния граждан” (-31), “защита демократии и политических свобод граждан” (-10), “политического урегулирования в Чечне” (-34).

В позитиве только баланс оценок деятельности главы государства на международной арене (+34) и разгроме боевиков в Чечне (+25).

Конфигурация эта во многом подобна восприятию в народе деятельности президента СССР М.С.Горбачева на исходе 80-х годов XX в.

Весьма критична в массовом сознании и оценка реформ, проводимых В.В.Путиным.

Так, например, негативный расклад оценок вызывают изменения в системе партийного строительства (-9), реформы образования (-15), здравоохранения (-21), социальной сферы в форме монетизации льгот (-24), пенсионной системы (-12), ЖКХ (-51). В позитиве только оценка военной реформы (+8) и изменения в системе выборов губернаторов (+3).

Такое отношение общественного мнения закладывает возможность для стремительной переоценки деятельности В.В.Путина, кардинального изменения его положения в системе рейтингов доверия и одобрения. И все это – в условиях низкого уровня общественной поддержки правительства, Государственной Думы, силовых и правоохранительных структур – несет потенциальную угрозу политической дестабилизации.

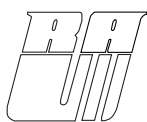
Как видно, низкий уровень общественного престижа действующего в России парламента “на выходе” анализируемого процесса – не изолированное явление. Это скорее производная от доминирующего в общественном мнении отношения к результатам реформ, недовольства их несоответствием целям демократического перехода, заявленным в конце 80-х годов.

В условиях, когда общественная поддержка существующей в Думе четвертого созыва доминантно-партийной системы оказывается ниже, чем автори-

тетность парламента в начале распада советской однопартийной системы (конец 80-х годов), можно говорить о потенциальной угрозе делегитимации в массовом сознании всей существующей политической системы.

Примечания

- ¹ *Easton D., Dennis J.* Children in the political system: origins of political legitimacy. Chicago: University of Chicago Press, 1969.
- ² *Левада Ю.* “Человек советский”: четвертая волна. Время перемен глазами общественного мнения // Вестник общественного мнения. 2003. № 1. С. 14.
- ³ Россияне о событиях августа 1991 года. 18.08.2005 // <http://www.levada.ru/press/2005081801.html>
- ⁴ Социально-политическая ситуация в России в марте 2006 года. 11.04.2006. // <http://www.levada.ru/press/2006041104.html>
- ⁵ Политическая социология. Искушение двухпартийностью. Массовые настроения и избирательные кампании 2003–2004. М.: Русский летописец, 2004. С. 156–157.
- ⁶ *Здравомыслов А.* Представления россиян об ответственности экономической элиты перед обществом // Вестник общественного мнения. 2004. № 6. С. 51.
- ⁷ Информация: результаты опросов // Вестник общественного мнения. Данные анализа. Дискуссии. 2004. №6. С. 76–80; 2006. № 2. С. 74–78.
- ⁸ *Дубин Б.* Массовые коммуникации и коллективная идентичность // Вестник общественного мнения. 2003. № 1. С. 19.
- ⁹ *Зоркая Н.* Думские выборы 1993–2003 гг. К проблеме социальной цены постсоветского “партийного строительства” // Вестник общественного мнения. 2004. № 4. С. 23.



ОБОЗРЕВАТЕЛЬ
BSERVER

<http://www.rau.su>

E-mail: observer@nasled.ru