
РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В ИСТОРИЧЕСКОЙ РЕТРОСПЕКТИВЕ И СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ (II)

О.В. Гаман-Голутвина

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА 1993 – 2003 гг.: ЭВОЛЮЦИЯ ПЕРСОНАЛЬНОГО СОСТАВА

Очевидно, что модернизация и профессионализация законодательной деятельности не могли не отразиться на персональном составе пула парламентариев. Мы уже частично касались этой проблемы, констатируя повышение роли партий в процессе политического рекрутирования и падение значимости социального происхождения как фактора электоральной конкуренции [см. Гаман-Голутвина 2006]. В какой мере эволюция депутатского корпуса Государственной Думы отвечает общеευропейским тенденциям? Насколько средний российский парламентарий по своим социально-демо-графическим и социально-профессиональным характеристикам похож на европейского? Какова степень преемственности российского парламентского корпуса, и какую роль в его формировании играют наличие опыта и партийная принадлежность? Чтобы ответить на эти вопросы, рассмотрим состав депутатского корпуса Государственной Думы четырех постсоветских созывов, сопоставив его с составом ведущих парламентов Западной Европы.

67

Возраст. В российском парламенте, как и в национальных парламентах большинства европейских стран, подавляющая часть депутатов относится к возрастной категории 40-50 лет. Вместе с тем стоит отметить тенденцию к “постарению” отечественных парламентариев: за период с 1993 по 2003 г. средний возраст депутатов Госдумы повысился на 2 года – с 45,2 до 47,2. При этом в основе данной тенденции, по-видимому, лежит не только фактор переизбрания части думцев: динамика изменения среднего возраста “новичков” во многом аналогична (+1,8 года).

Как и следовало ожидать, больше всего – на 7 лет – “постарела” фракция КПРФ. Думается, что главной причиной тому послужило резкое снижение представительства коммунистов в Думе четвертого созыва: после уменьшения фракции КПРФ вдвое в ней оказалось представлено лишь ядро партийной элиты, принадлежащее к старшей возрастной группе.

Совсем иными причинами, на наш взгляд, объясняется повышение (на 3,1 года) среднего возраста депутатов от “партий власти”. Определяющую роль, как нам кажется, здесь сыграло укрепление позиций нынешней “партии власти”, стимулировавшее приток в ее ряды значительного числа статусных фигур (региональных лидеров, администраторов высшего и среднего звена, крупных бизнесменов и т.п.)

ГАМАН-ГОЛУТВИНА Оксана Викторовна, доктор политических наук, профессор Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

Окончание. Начало см. *Полис*, 2006, № 2, с. 27-39.

Самой молодой была и остается фракция ЛДПР. Средний возраст либерал-демократов в Думе четвертого созыва – 40,4 года. Именно в ЛДПР был зафиксирован своеобразный рекорд: в 1999 г. средний возраст ее членов составлял 39,1 года, а “новичков” – 36 лет.

Гендерный состав. Начиная с 1970-х годов в парламентах большинства европейских стран наблюдался устойчивый рост представительства женщин. В России (как и в других посткоммунистических странах) возобладала иная тенденция. После отмены принципа квотирования, закреплявшего за женщинами треть мест в Верховных Советах общесоюзного и республиканского уровней, удельный вес женщин-парламентариев резко упал и продолжал падать вплоть до 1999 г. (в 1993 г. он составлял 13,3%, а в 1999 г. – 6,7%). В Думе четвертого созыва доля женщин несколько выросла, достигнув 10%, что, скорее всего, связано с гендерной политикой “Единой России”: во фракции единороссов 25% женщин.

По уровню представительства женщин в парламенте Россия сегодня близка к Франции, но уступает многим другим странам Европы. В бундестаге ФРГ, например, 30% женщин, а в шведском рикстаге – 45,3%. И хотя удельный вес женщин в парламенте повсеместно ниже их доли в населении, разрыв между этими показателями в большинстве случаев не столь велик, как в России и во Франции.

Образовательный уровень. С точки зрения уровня образованности депутатов Россия превосходит большинство европейских стран. Если в среднем по Европе удельный вес парламентариев с университетскими дипломами составляет 80-90%, то в Думе четвертого созыва он достигает 98,2%. Многие депутаты Думы имеют по 2-3 высших образования, а также ученые степени и звания (в пуле российских парламентариев – 37,8% кандидатов и докторов наук).

Что касается профиля полученного депутатами образования, то здесь налицо определенный “естественнонаучный” уклон: среди российских законодателей преобладают выпускники технических вузов (в среднем по созывам – 45,5%). Впрочем, удельный вес обладателей гуманитарных дипломов лишь немногим ниже – 43,8%. При этом бросается в глаза постепенное снижение доли депутатов с юридическим образованием (в 1993 г. она составляла 13,2%; в 2003 г. – 10,1%).

Следует отметить, что аналогичная тенденция прослеживается во многих европейских парламентах. Так, в бундестаге ФРГ доля парламентариев с юридическим образованием снизилась с 29% в 1976 г. до 19% в 1998 г. при одновременном росте удельного веса экономистов, социологов, специалистов в области политико-управленческих наук. По мнению экспертов, постепенное вытеснение юристов гуманитариями другого профиля связано с изменением самого характера законотворческой деятельности.

Этническая и конфессиональная принадлежность*. Среди депутатов Госдумы доминируют представители русского этноса, хотя их доля заметно сократилась: с 81,4% в 1993 г. до 72,2% в 2003 г. Стабилен удельный вес

* При исследовании этнического и конфессионального состава Госдумы мы исходили из самоидентификации депутатов, поэтому приводимые ниже цифры могут не совсем точно отражать реальную ситуацию.

русских лишь во фракции КПРФ (в среднем по созывам – 85%). В правящих фракциях он упал с 82,4% до 68,2%, а в ЛДПР (выступавшей на выборах 2003 г. под лозунгом “Мы за русских, мы за бедных”) – с 92,3% (в 1995 г.) до 69,4%.

Вопреки политической моде российские парламентарии не склонны демонстрировать свою религиозность: из 1823 депутатов постсоветских Дум верующими назвали себя всего 48. Это заметно отличает российский парламент от подавляющей части европейских легислатур. Особенно резким является различие с парламентами тех стран, где действуют партии, чья конфессиональная принадлежность зафиксирована уже на уровне названия (Христианско-демократическая партия в Италии, Христианско-демократический и Христианско-социальный союзы в Германии и т.д.).

Социально-профессиональный состав. Вследствие упоминавшегося выше противоречия между демократизацией и профессионализацией парламентского представительства [см. Гаман-Голутвина 2006] социальная композиция парламентов большинства европейских стран довольно слабо соотносится с социальной структурой соответствующих обществ: высшие страты представлены в них непропорционально высоко, тогда как средний и низшие классы “недопредставлены”. Например, в Национальном собрании Франции из низших слоев вышли лишь 3% депутатов, хотя доля этих слоев в структуре населения приближается к 60%. Не адекватно своему удельному весу представлены там и средние слои: при том что их доля в населении составляет 27%, они контролируют всего 14% парламентских мест (по состоянию на 1997 г.).

В российском парламенте прослеживаются сходные тенденции, хотя и в несколько иной форме. Единственная социальная категория, чей удельный вес в Думе примерно соответствует ее доле в обществе, – это представители *госсектора*, к которым сейчас относится порядка половины депутатского корпуса. Столь высокая представленность данной категории в составе парламента, по-видимому, обусловлена традиционным для нашей страны активным вмешательством государства во все сферы общественной жизни. Не случайно с повышением роли частного сектора в российской экономике этот показатель стал снижаться (с 60% в 1993 г. до 50,6% в 2003 г.)*.

Весьма симптоматичным выглядит резкое – почти в 11 раз – падение в Государственной Думе числа “*синих воротничков*”: с 2,4% в 1993 г. до 0,22% в 2003 г. Снижился и уровень представительства *добывающих отраслей промышленности и сельского хозяйства* – с 7-8% в 1993 – 1995 гг. до 5% в 2003 г. Иными словами, в России, как и в других странах Европы, представленность данных социальных страт в парламенте более чем на порядок ниже их доли в составе населения**.

Если обратиться к динамике изменений в социально-профессиональном составе отечественного депутатского корпуса, то здесь, прежде всего, броса-

* Отметим, что в целом по Европе изменение представительства госсектора имело противоположный “знак”: по мере становления государства всеобщего благосостояния доля депутатов, принадлежавших к госсектору, возрастала, приблизившись в ряде стран (в частности, в Германии) к отметке в 50%.

** Косвенным подтверждением “недопредставленности” в Думе низших страт может служить и высокий образовательный уровень депутатов, намного превосходящий средний по стране.

ется в глаза существенное увеличение удельного веса двух социальных категорий — военных и группы, которую мы условно назвали “предприниматели и управленцы различного уровня”. Доля военных в Думе выросла с 3,9% в 1993 г. до 11,06% в 2003 г., т.е. почти в 3 раза. Было бы ошибкой, однако, видеть в “силовиках” безусловных лоббистов ВПК. Анализ голосований в Госдуме представителей данной категории не обнаруживает жесткой зависимости их политических симпатий от профессиональной биографии. Более того, бывшие военные нередко оказываются ставленниками финансовых групп, использующих их символический капитал в лоббистских целях. Все это показывает, что ведущиеся в последнее время разговоры о господстве милитарии не имеют под собой достаточных оснований. Активное проникновение “силовиков” в управленческие структуры не влечет за собой (во всяком случае — пока) ни утверждения в них соответствующей идеологии, ни переориентации их на защиту специфически армейских интересов. Следует также учитывать, что по степени влияния военные заметно уступают бизнесу.

Хотя рост представительства менеджмента и бизнеса в парламенте не столь впечатляющ, как у “силовиков” (за период с 1993 г. по 2003 г. оно увеличилось в полтора раза — с 28,8% до 44,4%), удельный вес этой категории, как мы видим, чрезвычайно высок*. Можно даже сказать, что по этому показателю Россия не имеет себе равных. Она оставила далеко позади даже прежних “рекордсменов” — Великобританию**, где в 1990-х годах доля менеджеров и предпринимателей достигала 30-35%, и Францию, где она поднималась (в конце 1990-х годов) до 25%. В среднем же по Европе этот показатель гораздо скромнее — около 12%.

Важно отметить, что увеличение представительства данной группы произошло и после начала “дела ЮКОСа”, которое было расценено многими наблюдателями как наступление государства на крупный бизнес. Не сказавшись на ее позициях и вытеснение за пределы парламента партий, представлявших интересы бизнеса в Думах прежнего созыва. В то же время увеличение ее доли во фракции “Единой России” свидетельствует о заметном сдвиге в политических ориентациях бизнеса и изменении его отношений с политическим классом.

Высокий удельный вес управленцев в Думе, по-видимому, обусловлен своеобразной инерцией, сложившейся еще в советские годы привычкой к присутствию в органах законодательной власти “руководства”***. Что же касается предпринимателей, то их интерес к думской деятельности, скорее всего, объясняется решающей ролью парламента в создании юридической базы функционирования рыночной экономики, а также в распределении бюджетных средств. Характерной чертой прошедшего десятилетия стало

* Подчеркнем, что речь в данном случае идет в первую очередь о крупном бизнесе. Представительство среднего и малого бизнеса в Государственной Думе незначительно — порядка 1,5%, что примерно соответствует среднеевропейским показателям (в Национальном собрании Франции в 1999 г. — около 2%).

** Интересно, что Великобритания превосходит другие страны и по уровню представленности в парламенте выходцев из рабочего класса.

*** В пользу данного заключения говорит, в частности, тот факт, что, несмотря на существенное обновление депутатского корпуса, среди избранных в 1990 г. народных депутатов РСФСР оказалось 78,2% управленцев [Шейнис 2005].

стремление крупных корпораций обеспечить себе непосредственное представительство в Думе [Перегудов 2003]*.

Приведенные данные позволяют утверждать: с точки зрения влияния крупного капитала на политический процесс последнее десятилетие с небольшим не имеет аналогов в отечественной истории**. Даже в период промышленного подъема рубежа XIX – XX вв. деловой класс так и не сумел стать ведущей силой российской политики, что не в последнюю очередь обуславливалось его зависимостью от государства. “Протекционизм был, конечно, необходимой теплицей для русской промышленности. Но в ее банной температуре атрофировалась политическая воля”, – писал в этой связи известный мыслитель русского зарубежья Г.Федотов [Федотов 1992: 152].

“Звездным часом” нового российского экономического класса, безусловно, были 1990-е годы. В этот период доминировавшая прежде политика была потеснена экономикой, и политическая власть предстала объектом соперничества конкурирующих экономических структур. После избрания В.Путина президентом РФ ситуация существенно изменилась – правила игры сегодня задает политическая власть в лице главы государства, – однако политическое представительство крупного бизнеса в стенах Думы осталось весьма ощутимым.

Уровень преемственности депутатского корпуса. В большинстве европейских стран средний уровень обновления национальных legislatures составляет порядка 20-30%. Иначе говоря, после очередных парламентских выборов большинство депутатов сохраняют свои мандаты, тем самым обретая политический опыт, который помогает им добиться переизбрания [Best, Cotta 2000: 505]. Тенденция к преемственности в формировании пула парламентариев постепенно складывается и в России. Удельный вес переизбранных депутатов вырос с 33,5% (в Думе второго созыва) до 49,4% (в нынешнем составе Думы). Тот факт, что “старожилы” составляют сегодня половину депутатского корпуса, свидетельствует об образовании социальной категории, для которой политика стала профессией, а депутатская зарплата – важнейшим источником дохода***.

Наибольшую степень преемственности демонстрирует КПРФ: 63,8% членов ее фракции участвуют в работе уже четвертого созыва Думы. Применительно к “партиям власти” этот показатель вдвое ниже – 35,1%, что во многом связано с численным “разрастанием” провластной фракции. Высокий уровень обновления данной фракции объясняется также неоднократными изменениями

* Сходные тенденции прослеживаются и на региональном уровне. Согласно данным, полученным в ходе реализации проекта “Самые влиятельные люди России”, бизнес контролирует от трети до двух третей мест в Законодательных собраниях субъектов РФ [Гаман-Голутвина 2004].

** В российских условиях о доминировании экономики по отношению к политике можно говорить лишь применительно к аристократическим республикам Великого Новгорода и Пскова (XIV – XV вв.), где крупные торговые дома оказывали сильное влияние на решения вечевых собраний. (Именно это и заставило В.Ключевского охарактеризовать новгородскую демократию как “поддельную” и “фиктивную” [Ключевский 1993: 414].)

*** Именно важнейшим, а не единственным, поскольку, несмотря на закон, запрещающий совмещение депутатства с коммерческой деятельностью, многие парламентарии сумели не только сохранить прежние источники дохода, но и обзавестись новыми.

в организационной форме “партии власти”: не случайно в 1999 г., с появлением “Единства”, ее состав обновился на 81,3%. Как бы то ни было, очевидно одно: пополнение провластных фракций происходит за счет лиц, не участвовавших ранее в профессиональной политике и видящих в парламентской карьере прежде всего средство укрепления позиций в основной сфере своей деятельности (главным образом в бизнесе и государственном управлении).

Политический опыт. При оценке политического опыта нынешнего поколения думцев необходимо учитывать, что он мог быть приобретен ими не только в *постсоветский*, но и в *советский* период. Если говорить о советском опыте, то приоритетное значение для российских парламентариев имеет опыт работы в партийных, общественных, профсоюзных организациях (т.е. навыки политического лидерства): в среднем по четырем созывам им обладали 30% депутатов. Далее следует опыт работы в местных и региональных органах власти (25%), а затем — опыт парламентской деятельности (17,7%). Слабее всего представлены в Думе носители номенклатурного опыта (15,5%), особенно — опыта работы в правительстве (6,6%). При этом налицо тенденция к снижению роли всех видов советского политического опыта как условия успешной парламентской карьеры*.

Примерно таким же является соотношение различных составляющих постсоветского политического опыта. Единственное исключение — опыт парламентской деятельности, сразу же выдвинувшийся на первое место: как уже говорилось, уже в Думе второго созыва он имелся более чем у трети депутатского корпуса, а сегодня — почти у половины. На втором месте — опыт партийной и общественной деятельности (порядка 30%), на третьем — политический опыт регионального и/или местного уровня (около 20%)**.

Опыт работы в постсоветских управленческих структурах занимает последнее место, причем его значимость падает: за период с 1993 по 2003 г. доля обладающих им парламентариев сократилась почти в 2 раза (с 9,3% до 5,1%).

Партийно-политическое представительство. Формально в России, как и в других странах Европы, партии являются основным (а с 2007 г. станут и единственным) каналом парламентского рекрутирования. Однако при внимательном рассмотрении такое соответствие российских реалий общеевропейским оказывается сугубо внешним. В Европе, где партии выступают в роли социального “лифта”, возносящего своих членов к вершинам парламентского олимпа, ключевые позиции в своих партиях занимают в среднем 16-18% парламентариев. В России же удельный вес партийных функционеров в Думе составляет около 10%, а партийная принадлежность депутатов часто носит ситуативный и конъюнктурный характер.

Весьма показательны в этом плане высокие темпы изменения партийной структуры парламента, парадоксальным образом сочетающиеся со значительной персональной преемственностью его состава. Склонность к колебанию в соответствии с колебаниями “генеральной линии” демон-

* Не исключено, что в основе данной тенденции лежит возрастной фактор — чем дальше в прошлое уходят советские времена, тем меньше остается деятелей той эпохи, способных принимать активное участие в политической жизни.

** Отметим, что в среднем по Европе подобным опытом обладает свыше 40% депутатов национальных legislatures.

стрируют многие российские парламентарии. В составе нынешней Думы есть депутаты, уже трижды менявшие свою партийную принадлежность.

“Фирменным знаком” российской многопартийности является устойчивое воспроизводство так наз. “партий власти”*. В Думе первого созыва в этом качестве выступали “Выбор России” и “ПРЕСС”, в Думе второго созыва — “НДР”, в Думе третьего созыва — “Единство”, в Думе четвертого созыва — “Единая Россия”. Более того, с конца 1990-х годов можно говорить об отчетливо выраженной тенденции к разрастанию провластных фракций: если в Думах созыва 1993 и 1995 гг. их доля составляла менее 20%, то в 1999 г. она выросла до 32,4%, а в 2003 г. — до 67,3%. В настоящее время “Единая Россия” располагает в Думе квалифицированным большинством и патронирует все 29 парламентских комитетов. Подобный сдвиг в расстановке сил внутри парламента привел к существенному изменению его политического профиля: из оппонента исполнительной власти Государственная Дума превратилась в преданного ее сторонника.

Скачкообразный рост численности провластных фракций в сочетании с сокращением доли госслужащих высшего эшелона в нижней палате (с 13,3% в 1993 г. до 6,1% в 2003 г.) косвенно свидетельствует об изменении тактики бюрократии в продвижении своих интересов. Интересы бюрократии реализуются сегодня не столько посредством непосредственного представительства, сколько через влияние на процессы парламентского рекрутирования.

Территориальное представительство. Одной из особенностей современного российского парламентаризма является слабая укорененность депутатов в регионах. Более чем у четверти парламентариев место избрания не совпадает с местом проживания или рождения (в 1993 г. их доля составляла 31,51%, в 2003 г. — 27,7%). Такая ситуация, скорее всего, объясняется неукорененностью российских партий, вследствие чего их шансы на успех нередко напрямую зависят от присутствия в партийном списке известных политиков федерального уровня. С переходом к пропорциональной избирательной системе данная тенденция может усилиться.

В настоящее время наиболее выраженным “космополитом” является ЛДПР. Не случайно кандидаты от этой партии демонстрируют крайне низкие показатели на выборах по одномандатным округам. Очень высока доля депутатов, избранных от “чужой” территории, и во фракции “Родины”.

На противоположном полюсе располагаются внепартийные депутаты, основой электорального успеха которых чаще всего служит региональный лоббизм. Не исключено, что именно благодаря инкорпорации значительной части “независимых” в “Единую Россию”, в провластной фракции резко возросла доля депутатов, тесно связанных с регионами (с 14,4% в 1999 г. до 30,1% в 2003 г.).

Суммируя вышесказанное, можно констатировать, что, несмотря на близость российского депутатского корпуса к европейским аналогам, его формирование определяется совсем иными принципами. Если в большинстве

* Истоки данного феномена, вне всякого сомнения, кроются в рассмотренной выше традиции доминирования “верховой” власти, персонифицированной в фигуре главы государства [см. Гаман-Голутвина 2006].

стран Европы доминирующую роль играет партийно-политическое и, отчасти, территориальное представительство, то в России — функциональное*.

* * *

Как показывает проведенный анализ, развитие парламентаризма в России сегодня во многом определяется теми же тенденциями, что и в других странах Европы. Наряду с тенденцией к профессионализации парламентской деятельности, к ним относится и тенденция к воспроизводству традиционных моделей парламентского представительства, действие которой в немалой степени обуславливает специфику современного российского парламентаризма.

Главное отличие отечественного парламентаризма от средневропейского заключается в уровне *политического влияния* парламента: по этому показателю Государственная Дума существенно уступает легислатурам не только парламентских, но и ряда президентских республик. Выше уже говорилось, что глубинной причиной такого положения вещей является российская традиция “четырёхзвенного” разделения властей при доминировании “верховой” власти. Однако в низведение Думы до ее нынешнего состояния внесли свой вклад и ситуативные факторы, важнейший из которых заключался в том, что ни российская политическая элита, ни конкуренты России на мировой арене не были заинтересованы в формировании *эффективной представительной власти в стране*. Отечественной элите реальное представительство массовых слоев населения могло помешать осуществить “правильную приватизацию”, а зарубежным конкурентам — добиться ослабления позиций и влияния России в мире. Ведь, как известно, в политике действуют не столько ценности, сколько интересы.

Как это ни парадоксально, но Россия с ее неэффективным парламентом неожиданно оказалась сегодня в “авангарде мирового развития”. Снижение роли традиционных институтов и механизмов представительной демократии (партий, выборов, парламентов) при одновременном укреплении позиций исполнительной власти отмечается в последние годы во всем мире. В сочетании с феноменом медиатизации политики эта общемировая тенденция представляет собой серьезный вызов парламентаризму, в т.ч. и российскому.

Гаман-Голутвина О. (ред.) 2004. *Самые влиятельные люди России. Политические и экономические элиты российских регионов*. М.

Гаман-Голутвина О.В. 2006. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе (I). — *Полис*, № 2.

Ключевский В. 1993. *Русская история. Полный курс лекций в трех книгах*. Кн.1. М.

Перегудов С. 2003. *Корпорации. Общество. Государство*. СПб.

Перегудов С. 2005. *Корпоративный капитал в мировой и российской политике*. М.

Перегудов С. 2006. Можно ли считать Россию корпоративным государством? — *Независимая газета*, 10.03.

Федотов Г. 1992. *Судьба и грехи России*. Т. 1. СПб.

Шейнис В. 2005. *Взлет и падение парламента*. Т. 1. М.

Best H., Cotta M. (eds.) 2000. *Parliamentary Representation in Europe 1848 — 2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Oxford.

* Обоснованность этого вывода подтверждают и исследования С.Перегудова [см. Перегудов 2005, 2006].