

**От плохого к худшему:
к вопросу о вероятности прохождения социальных законов
в Государственной Думе второго и третьего созывов**

Доклад на Международной конференции
«Россия 2000: социальные силы и пути преодоления системного кризиса»
Москва, 23-24 марта 2000 г.

Характерной чертой переломных периодов истории является мифологизация массового сознания, стремительное разрушение прежних мифов, утопий, стереотипов и столь же быстрое появление новых (См. подробнее Смолин О.Н. Образование. Революция. Закон. М.: ООО «ИПТК «Логос ВОС», 1999.- С. 187-210).

Одним из таких стереотипов, активно внедрявшимся в массовое сознание на протяжении последних лет, являлся тезис об ответственности Государственной Думы за срыв процесса «реформ», а тем самым - за дальнейшее ухудшение положения большинства народа. Широкий резонанс вызвало, в частности, «озвучивание» этого стереотипа Президентом Ельциным во время выступления перед депутатами Федерального Собрания с ежегодным президентским посланием «Россия на рубеже эпох (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» 30 марта 1999 г. Этот стереотип имеет сложную структуру и включает в себя, по крайней мере, три составляющих, которые можно сформулировать следующим образом:

- в России происходят реформы;
- эти реформы призваны и способны улучшить жизнь большинства населения России;
- Государственная Дума в состоянии изменить ход и исход реформ.

Каждый из этих постулатов, безусловно, заслуживает того, чтобы стать предметом специальной работы, хотя все они представляются либо сомнительными, либо откровенно ложными.

Для начала замечу, что тезис о российских реформах, равно как и реформаторах, представляется мне весьма удивительным на фоне заявлений этих самых реформаторов о том, что коммунистическая система по самой своей природе была нерепформируема. Как можно реформировать то, что реформированию не поддается, знают, очевидно, только «ночь глубокая», да теоретики, умудрившиеся соединить в одну концепцию два столь несовместимых положения.

На самом деле совершенно очевидно, что в первой половине 90-х гг. в России произошла очередная революция со всеми неизбежными ее признаками, включая, по крайней мере, шесть революционных катастроф: экономическую, финансовую, социальную, демографическую, нравственную и геополитическую. После победы Бориса Ельцина на выборах 1996 г. (действительной или мнимой - это вопрос другой) наступило время реформ. Но это реформы не вместо, а вместе с революцией, не взамен ее, а в ее завершение, не избавляющие систему от разрушения, но довершающие разрушение системы, не реконструктивные, но деструктивные и т.п.

Когда в уже упоминавшемся Послании Федеральному Собранию Президент России говорил, что Россия застряла где-то посередине между капитализмом и социализмом, он был одновременно прав и не прав. Прав - поскольку в стране от советских времен действительно сохранились остатки системы социальных гарантий: низкий пенсионный возраст, сравнительно низкие цены за аренду жилья и коммунальные услуги, преобладание бесплатного и «малооплатного» образования, «пережитки» бесплатной медицины и т.п. Не прав - поскольку ликвидация этих «родимых пятен» социализма под лозунгом завершения «радикальных реформ» приведет страну не к современному «социализированному» капитализму, какой мы наблюдаем в большинстве развитых стран, но к полной и окончательной победе «бандитского капитализма», по выражению Бориса Немцова и Анатолия Чубайса, которые, будучи одними из главных

вдохновителей такого капитализма, в последнее время ведут против него шумную словесную борьбу.

Отсюда совершенно очевидно, что «реформы» социальной сферы по-русски не только не способны улучшить жизнь большинства населения, но никогда для этого и не предназначались. В этом смысле Е.М. Примаков совершенно справедливо именовал их «реформами без населения». Напротив, правая печать потому и именуется подобными мерами «непопулярными», а их противников клеймит как «популистов», что суть новейших «социальных реформ» заключена в непрерывном «обрезании» социальных гарантий под непрерывно тающие, словно «шагреновая кожа», бюджеты. Правда, в отличие от балзаковской, бюджетная «шагреновая кожа» сокращается под действием не одного, а сразу двух факторов: экономического кризиса и «предпринимательской» деятельности «новых русских» из числа бывших государственных чиновников совместно с государственными чиновниками из числа «новых русских».

Интересно, что факт подобного «предпринимательства» не оспаривается не только левыми, но и правыми, однако странным образом никак не увязывается с характером «социальных реформ». То Григорий Явлинский вдруг заявляет (цитирую по памяти): во всем мире банки собирают деньги у населения и вкладывают их в производство, а в России они забирают деньги из бюджета и отправляют их за рубеж; то профессор Стенфордского университета Михаил Берштам вещает по «Свободе» о необходимости приватизации остатков российской промышленности при одновременной национализации государственных финансов, в настоящее время приватизированных «олигархами»; то, наконец, уже упоминавшиеся основоположники «бандитского капитализма» требуют заменить его капитализмом «народным», понимая под этим равный доступ всех компаний к дележу «бюджетного пирога» (по-видимому, «народ» в России в их понимании состоит исключительно из владельцев компаний!). Разумеется, при столь своеобразном понимании можно утверждать, что «российские социальные реформы» направлены на улучшение жизни «народа», поскольку они никак не ограничивают свободу «бизнесменов от бюджета». При любой же другой, менее экзотической, трактовке понятия «народ» направленность социальных реформ против этого самого народа вряд ли может быть опровергнута самой изощренной логической эквилибристикой.

Наконец, по поводу способности Государственной Думы определяющим образом повлиять на ход и исход «реформ» необходимо заметить следующее.

Драма российского парламентаризма во многом тем и определяется, что основная палата Парламента представляет собой орган, скорее, законосовещательный, чем законодательный, не полноправный, а бесправный, или, как иногда говорят, «полуправный». Она подобна человеку, который пытается бороться со своим противником, имея связанные руки. Сами наименования «дума» и «думцы» ассоциируются с образом людей, которым позволено сколько угодно думать, но не действовать, вызывают в памяти строки из Некрасовского «Рыцаря на час»:

Суждены вам благие порывы,

Но свершить ничего не дано...

В справедливости этих утверждений легко убедится каждый, кто внимательно прочтет российскую Конституцию и задумается над проблемой исполнения федеральных законов. При этом становится очевидным, что новый российский Парламент хотя, в отличие от Верховного Совета и не является репрессированным, зато, как минимум, пятикратно «поражен в правах».

Во-первых, депутаты Государственной Думы, да и сама нижняя палата Парламента, по крайней мере, дважды ограничены в праве законодательной инициативы. С одной стороны, согласно статье 104 Конституции РФ, «законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть

внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации». До принятия федерального конституционного Закона «О Правительстве» сроки представления Правительством заключений на проекты федеральных законов нигде не оговаривались, и таких заключений нередко приходилось ждать многими месяцами. К тому же нередко документы, направленные из Правительства в Парламент, именовались не заключениями Правительства РФ, а замечаниями либо отзывами Правительства РФ на такой-то законопроект, что давало представителю Президента право утверждать на пленарных заседаниях, что Закон принимается в нарушение 104-й статьи Конституции!

С другой стороны, проект федерального бюджета на очередной год, в котором выражена квинтэссенция экономической политики, не может быть внесен в Государственную Думу никем, кроме Правительства, и, следовательно, парламентским комитетам волей-неволей приходится искать варианты частичного исправления, а то и просто ретуширования праволиберального экономического курса вместо того, чтобы принципиально поменять этот курс.

Во-вторых, за редким исключением, Государственная Дума не в состоянии добиться того, чтобы законопроект стал законом без согласия Президента. Президент же в большинстве случаев отклоняет законы, направленные на расширение социальных прав граждан. Так, новая редакция статьи 7 Закона «О ветеранах», предусматривающая право стать ветераном труда для мужчин, имеющих трудовой стаж 40 лет и женщин - 35 лет, четырежды принималась Государственной Думой второго созыва, но ни разу не была подписана Президентом. За три срока депутатских полномочий автора из 9 законов в области образования, доходивших до Президента, с первого раза подписан лишь один! В свое время получали президентское вето обе редакции Закона РФ «Об образовании», Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Федеральный Закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей», Федеральный Закон «О социальной защите инвалидов», Федеральный Закон «О государственной поддержке начального профессионального образования» и т.д. и т.п. Сколько раз за тот же период отклонялись законы, предусматривающие повышение минимальной заработной платы или минимального размера пенсий, просто не счесть.

Нередко высокий процент отклоненных Президентом законов выдается за показатель низкого качества их юридической проработки. Слов нет, в каких-то случаях и это, наверное, имеет место. Однако гораздо чаще за юридической казуистикой президентских писем об отклонении законов скрывается простое, как три рубля, желание не допустить увеличения или даже поддержания на прежнем уровне бюджетных расходов на социальную сферу. Примером тому может служить полуанекдотический случай о том, как дважды отклонялся Президентом Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». После первого вето мы сочли, что на конфликт идти не стоит и текст с президентской стороны можно согласовать. Приняв практически все замечания представителя Президента в Государственной Думе, мы приняли закон повторно и спокойно ожидали его подписания, когда неожиданно на согласованный текст последовало... повторное вето! Думаю, в американской или французской прессе при такой ситуации был бы крупный скандал. У нас же на такие «мелочи» никто не обращает внимания. Как выяснилось, представитель Президента просто был в командировке и не успел оповестить своих коллег из главного ГПУ при Президенте о том, что всё согласовано. Они же, в соответствии с общей установкой на отклонение, написали повторные замечания о несоответствии закона Конституции, Гражданскому Кодексу и т.д. и т.п. и пр., причем длиннее прежних. От законодателя требовали, например, объяснить в Законе, что такое факультативные курсы! Число таких примеров можно умножить без труда.

Вернемся, однако, к главному. Для того, чтобы преодолеть вето Президента, требуется 2/3 голосов в обеих палатах Парламента. Поскольку в Государственных Думах всех трех созывов сильны позиции проправительственных фракций (ДВР, «Россия»,

«Стабильность» в 1993-1995 гг., НДР, ЛДПР, «Регионы России» в 1995-1999 гг., «Единство», СПС, «Народный депутат», «Регионы России» в ныне действующей Думе), такая ситуация сама по себе - сравнительная редкость.

Еще реже набирается 2/3 голосов за преодоление президентского вето в верхней палате Парламента – Совете Федерации, нынешний состав которого, в отличие от Совета Федерации первого созыва, формируется уже не путем прямого избрания, но по должности – из руководителей законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации. Понятно, что региональные лидеры, и в особенности – губернаторы, без особой нужды не хотят «ссориться» с Президентом, в то же время испытывая гораздо более слабое давление избирателей по сравнению с депутатами Государственной Думы. Помимо всего прочего, у Президента и Правительства всегда есть «рычаг» давления на регионы в виде трансфертов и субвенций. Работая в Совете Федерации первого созыва, лично слышал от руководителя законодательного собрания одной из областей, а ныне ее губернатора, следующие рассуждения (цитирую близко к тексту): «Мужики! Я-то понимаю, что бюджет никуда не годится! Но если я за него не проголосую, моей области не дадут ни рубля!». В условиях, когда подавляющее большинство российских регионов и республик являются дотационными, подобный «рычаг» влияния оказался исключительно действенным.

Справедливости ради к этому следует добавить, что в большинстве законов социальной направленности, принимаемых Государственной Думой, по крайней мере, часть расходов отнесена не к федеральному, но к региональным и местным бюджетам. Соответственно, главам законодательной и исполнительной власти субъектов федерации, составляющим верхнюю палату Парламента, приходится семь раз подумать перед голосованием, способен ли региональный бюджет принять на себя соответствующие расходы. По важности этот фактор вполне сопоставим с президентско-правительственными механизмами воздействия на членов Совета Федерации и еще более затрудняет принятие федеральных законов, направленных на социальную поддержку граждан, а в особенности на преодоление вето Президента по таким законам.

В-третьих, даже в случаях, когда в обеих палатах Парламента набирались необходимые для преодоления вето 2/3 голосов, долгое время «гаранта Конституции» было невозможно заставить выполнить ее элементарное требование - подписать соответствующий закон. В ход шли регламентные ухищрения: депутатов обвиняли то в неоднократном возвращении к одному и тому же вопросу, то в неточности формулировок при постановке его на голосование, то в голосовании бюллетенями «не такими, как надо», то вообще считали «по головам». В последнем, как известно, особенно преуспел представитель Президента в Государственной Думе А.А. Котенков. При этом не помню ни одного случая, когда бы подобный «поголовный учет» производился при рассмотрении в зале законопроектов, внесенных Президентом либо Правительством. Зато эта сомнительная процедура каждый раз пускалась в ход, когда Парламент пытался преодолеть вето Президента либо рассматривал «неудобный» для него федеральный конституционный закон.

В-четвертых, согласно действующей Конституции, Государственная Дума не наделена правом толкования не только основного закона страны, но также принимаемых Парламентом федеральных конституционных законов и федеральных законов. Подобная ситуация в парламентской практике более или менее развитых стран - крайняя редкость: по общему правилу, толкование законов дают те, кто их принимает. В России же правом официального толкования законов наделен лишь Конституционный Суд, а по факту законы трактуются Президентом и его окружением, причем сплошь и рядом совершенно произвольно. Конституционный же Суд в лучшем случае подтверждает либо опровергает президентскую трактовку по запросам Парламента, иногда спустя годы. Так было с запросом о правомерности действий Президента в период чеченской войны, когда Конституционный Суд, за исключением четырех своих членов, к удивлению всей страны признал, что Президент действовал в пределах своих полномочий. Так было и с законом

«О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», который был возвращен Президентом в Парламент без рассмотрения на основании нарушения Госдумой и Советом Федерации (по мнению Президента) регламентных норм - в этом случае КС признал действия Президента неправомерными.

Излишне говорить о том, что попытки Государственной Думы ввести в различные законопроекты нормы о праве Парламента толковать принимаемые им законы неизменно отклонялись Президентом России.

В-пятых, ни российский Парламент в целом, ни Государственная Дума - в частности не наделены правом контроля над исполнением законов - и это тоже уникальная ситуация в мировой парламентской практике. Обычно контрольная функция входит, так сказать, в «джентльменский набор» полномочий любого законодательного органа в условиях сколько-нибудь демократической системы. Автор этих строк входил в число разработчиков поправки к 102-й статье Конституции, предполагавшей наделение контрольной функцией хотя бы верхней палаты Российского Парламента - Совета Федерации. Впрочем, эта попытка расширить полномочия Парламента, как и все другие, закончилась ничем.

Подводя итоги сказанному, следует заметить, что при действующей Конституции и существующей политико-юридической практике Российская Государственная Дума никак не может претендовать на статус ведущей палаты полноценного Парламента. Она лишь способна помочь или помешать законодательному - подчеркиваю: законодательному - «запуску» тех или иных нововведений в экономической, социальной и др. сферах жизни общества.

Как известно, «реформаторские» правительства чуть ли не каждый год пытались «пробить» через парламент законы, отменяющие или приостанавливающие социальные гарантии, сохранившиеся от «проклятых» советских времен, либо установленные новыми законами, которые Президент как «гарант Конституции», подписывая их, обязался тем самым и исполнять. Среди других в Государственной Думе обсуждались правительственные предложения:

- о повышении пенсионного возраста - при невиданном в мирное время снижении средней продолжительности жизни, особенно у мужчин;

- о том, чтобы работающие пенсионеры не имели права одновременно получать заработную плату и пенсию - в ситуации, когда сумма их обеих сплошь и рядом оказывается ниже прожиточного минимума;

- о всеобщем введении платного или, по крайней мере, частично платного образования, а равно и медицины - при условии, что 3/4 населения принадлежат, по меркам индустриально-развитых стран, к различным группам «низшего класса»;

- о перенесении основной тяжести налогового бремени с предприятий на граждан - когда эти самые граждане в значительном своем большинстве месяцами не получают заработную плату, а долги по ней исчисляются рекордными астрономическими цифрами и т.д. и т.п.

С любой точки зрения, кроме чисто идеологической или «радикально-экономической», срыв планов подобного «реформирования» должен быть поставлен в заслугу, но никак не в вину Государственной Думе. И заслуга эта принадлежит прежде всего левому крылу думского политического спектра. Конечно, активно использовавшийся проправительственной пропагандой тезис о «коммунистической Думе» - очередной стереотип переломного периода исторического развития, и не более того.

Достаточно математических знаний среднего ученика 2-го класса, чтобы убедиться: фракция КПРФ вместе с союзными ей Аграрной группой и группой «Народовластие» имели в начале срока полномочий второй Государственной Думы 210 голосов. С учетом того, что, во-первых, для принятия Федерального Закона и даже любого Постановления Государственной Думы требуется 226 голосов, что, во-вторых,

важнейшие думские решения, включая поправки к Конституции, федеральные конституционные законы, выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации, принимаются большинством в 300 голосов, что, в-третьих, союзники коммунистов не связаны партийной дисциплиной, а потому не все и не всегда голосовали солидарно, искусственный характер стереотипа о «коммунистической Думе» должен был быть с самого начала очевиден любому добросовестному аналитику.

В действительности же, поскольку вторая по численности фракция в Государственной Думе (НДР) изначально была проправительственной, а значительная часть «независимых» (внефракционных) депутатов принадлежала к партиям и движениям праволиберальной ориентации, левые в Государственной Думе второго созыва не могли принять ни одного решения без поддержки либо ЛДПР, либо «Яблока», либо группы «Регионы России». Что же касается решений, требующих конституционного большинства в 2/3, то они могли приниматься лишь при поддержке левых со стороны, по крайней мере, двух отнюдь не союзных им фракций или групп. Не имея в Думе большинства, необходимого для принятия решений, левые вместе с тем обладали меньшинством, достаточным для того, чтобы ни одно серьезное решение не могло быть принято без их прямого или косвенного согласия, так сказать, блокирующим пакетом голосов. И прежде всего именно голосами левых обеспечивалось во второй Думе принятие социальных законов. В качестве обобщенного примера можно привести итоги голосования по проблемам образования.

Результаты голосования депутатских объединений Государственной Думы по основным законопроектам, определяющим развитие образования в Российской Федерации (февраль 1996 - январь 1999 гг.)

Голосовали «за» принятие документа (в % к числу депутатов в объединении):

№	Документ	КПРФ	ЛДПР	НДР	Ябло- ко	Агра- рии	Народ овласт ие	Регио- ны	Незав исимы е	Итого
1	«О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (Два голосования: 24.04.96 (по отклонению Президентом 09.01.96); 19.07.96 (по отклонению Президентом 01.06.96))	95,2	70,6	82,6	77,2	83,4	69,9	58,8	31,3	78,7
2	«Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» 4 голосования: 17.04.96 - 1-е чтение; 12.07.96 - 2-е чтение; 18.07.96 - 3-е чтение; 14.05.98 - 1-е чтение	93,6	81,2	61,7	70,2	82,2	75,4	64,1	22,6	75,9

	в новой редакции									
3	* «О государственной поддержке начального профессионального образования» (Пять голосований: 07.06.96 - 1-е чтение; 17.07.96 - 2-е и 3-е чтение; 16.10.96 и 23.10.96 - по преодолению вето Президента)	95,2	56,1	43,0	41,3	77,0	74,7	58,6	17,4	66,7 (включая голосование по вето) 57,9 (голосование по преодолению вето)
4	«О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей» (одно голосование: 21.02.96)	97,3	90,2	57,6	58,7	91,9	86,5	59,5	47,8	79,1
5	* «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений» (пять голосований: 04.10.96 - 1-е чтение; 27.12.96 - 2-е чтение; 22.01.97 - 3-е чтение; 21.02.97 - в связи с отклонением СФ; 16.01.98 - в прежней редакции; 18.11.98 - согласованный вариант)	93,9	79,0	21,2	87,4	91,7	77,0	72,0	42,8	71,2
6	* «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1996 год» (об увеличении финансирования образования и науки) (два голосования: 12.04.96 и 17.04.96)	44,5	50,0	28,0	12,0	46,6	34,7	41,2	4,5	36,1
7	* «О внесении	77,0	54,9	6,2	4,3	47,1	38,5	15,2	8,3	40,2

	изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1997 год» (об увеличении финансирования образования и науки, внесен членами СФ В.В.Сударенковым и М.Г. Машковцевым) (одно голосование: 17.10.97)									
8	Поправка о введении института защищенных статей в проект ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» (одно голосование: 05.02.98)	82,0	8,0	10,8	6,8	37,1	61,0	9,3	0,0	37,8
9	* «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях» (Четыре голосования: 18.03.98 - 1-е чтение; 10.06.98 - 2-е и 3-е чтение; 11.09.98 - преодоление вето Президента)	95,6 94,7 95,3	63,2 80,0 71,6	29,5 6,1 17,8	15,4 22,7 18,1	67,8 80,6 74,0	79,0 77,8 78,1	45,6 27,9 31,4	27,3 25,0 26,0	59,3 в целом 58,0 по преодолению вето 58,7 в среднем
10	* «О неотложных мерах по государственной поддержке начального профессионального образования» (Два голосования: 11.06.98 - 1-е чтение; 18.11.98 - в целом)	88,7	90,7	39,2	56,1	87,7	77,3	54,7	35,0	69,3
11	* «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год (в части приложения № 9)» (Выделение сумм на	98,4	95,0	74,6	60,2	97,1	84,1	75,0	24,4	80,0

	зарплату, стипендии и расшифровка прочих расходов) (19.06.98 - в целом)									
12	«Об основах налоговой системы» (в части сохранения сбора на цели образования) (Два голосования: 16.07.98 - 2-е и 3-е чтение)	6,8	98,0	85,6	89,7	45,8	27,9	81,4	46,5	51,9
13	* «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год» (в части статьи 105) (Об сохранении средств от сдачи в аренду в распоряжение образовательных учреждений) (в целом -16.07.98)	95,9	90,6	63,1	71,2	79,6	68,2	41,6	33,3	74,1
14	* «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (07.10.98 - 1-е чтение)	93,0	82,0	66,7	63,6	89,2	68,9	58,1	46,4	74,4
15	«О перечне оснований, наличие которых препятствует занятию педагогической деятельностью в образовательных учреждениях» (13.11.98 - 1-е чтение)	95,3	61,2	45,5	63,6	77,8	76,1	26,7	14,3	64,2
16	* «О федеральном бюджете на 1999 год». Поправка № 138 из таблицы 2 блока 3 О выделении строки на заработную плату (29.01.99 - 3-е чтение)	89,9	2,0	22,0	82,2	75,0	71,7	35,6	3,2	54,2
17	* «О федеральном бюджете на 1999	90,7	38,0	1,7	80,0	58,3	54,3	22,2	6,5	51,3

год». Поправка № 125 из таблицы 2 блока 3 Об исключении статьи 108 о приведении в 2-х месячный срок нормативных актов в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» (Статьей фактически замораживались экономические нормы законодательства об образовании) (29.01.99 - 3-е чтение)										
Голосование в среднем по законам, отмеченным «*» (по состоянию на 29.01.99)	88,9	62,9	33,6	53,0	76,2	68,7	48,8	25,3	62,7	
Голосование в среднем по всем вышеуказанным законам (по состоянию на 29.01.99)	84,3	64,6	42,3	56,1	73,2	66,4	49,6	25,6	62,8	

Данные, приведенные в таблице позволяют сделать следующие выводы.

1. Реальная политическая позиция фракций и групп в Государственной Думе по отношению к образованию, - позиция, выраженная в результатах голосований, - определяется тремя основными группами факторов, включая:

- общую политическую ориентацию партии (движения) - левая, правая или центристская - и ее место в партийной системе - проправительственная либо оппозиционная;

- соответствие (или несоответствие) общественных групп, на поддержку которых (в части их права на образование) направлен тот или иной законопроект, тем общественным группам, которые рассматриваются движением в качестве своего электората;

- блок организационно-политических факторов, в том числе уровень посещения депутатами фракций заседаний Государственной Думы, организованность, индекс групповой сплоченности и т.п.

2. Для политики в области образования российских партий и движений характерен следующий парадокс: на уровне деклараций (программ, предвыборных платформ и т.п.) образованию уделяют гораздо больше внимания партии и движения правой ориентации, тогда как реально, в доступной для них форме парламентских голосований, гораздо более поддерживают образование фракции и группы левого направления. В целом поддержка законов в области образования в Государственной Думе второго созыва нарастает в левой части политического спектра и убывает в правой. Если ранжировать депутатские объединения по степени поддержки ими законов в области образования, то расстановка мест, определяемая результатами голосований по всем законам, сведенным в таблице, практически совпадает с движением слева направо в политическом спектре: первое место

занимает КПРФ - 84,3 %; второе - Аграрная депутатская группа - 73,2 %; третье - группа «Народовластие» - 66,4 %; четвертое - фракция ЛДПР - 64,6 %; пятое - «Яблоко» - 56,1 %; шестое - «Российские регионы» - 49,6 %; и седьмое - фракция НДР - 42,3 % (при среднем уровне поддержки законов в области образования в 62,8 %).

Другими словами, наиболее последовательную позицию, направленную на сохранение и развитие образования как приоритетной сферы общества и на социальную защиту ее работников, занимала фракция КПРФ. Результаты голосований союзников КПРФ - Аграрной группы и группы «Народовластие» - также существенно превышают среднестатистические показатели. Напротив, все депутатские объединения правоцентристской и правой ориентации («Яблоко», «Российские регионы», НДР) имеют показатели ниже средних по Думе, причем наиболее последовательна позиция фракции НДР, исходящая прежде всего из принципа экономии государственных расходов, в том числе и за счет образования. Четвертое место фракции ЛДПР, имевшей показатель, наиболее близкий к среднестатистическому, не опровергает выдвинутого тезиса, но, скорее, подтверждает его. Хотя в свое время либеральные лидеры многократно заявляли о праворадикальном характере ЛДПР, на самом деле эта партия и ее фракция в Государственной Думе вполне может быть охарактеризована как центристская, не в смысле постоянно занимаемой ею позиции, но в смысле ее постоянных колебаний между различными позициями, порой в течении нескольких дней, - колебаний, которые при усреднении дают картину некоего крайне неустойчивого центра. Это, в свою очередь, вполне соответствует среднему рангу результатов голосования ЛДПР по законопроектам в области образования.

3. Фактор электоральных предпочтений думских фракций является производным от фактора их общей политической ориентации и наиболее явно проявляется при анализе не средних результатов голосований, но голосований по отдельным законам и законопроектам. Наряду с другими, этот показатель объясняет, например, неустойчивость и противоречивость позиции по интересующему нас вопросу фракции «Яблоко». Претендуя на роль выразителя интересов широких слоев интеллигенции, в том числе и педагогической, и заявляя об оппозиции к правительственному курсу, движение и его фракция в Государственной Думе не могут не учитывать доминирующих общественных настроений. Вместе с тем либеральная по своей сути экономическая платформа движения сближала его с НДР. Отсюда осознанная или неосознанная тактика голосования за законопроекты, направленные на поддержку предполагаемого электората движения (в том числе относимого им к среднему классу), но отказ от голосования по законопроектам, предполагаемого электората не затрагивающим, направленным на поддержку групп населения с низкими доходами. Так, думская фракция «Яблоко» отдала 88,6 % голосов за повышение ставок и окладов работникам образования, однако лишь 15,9 % голосов за установление льгот на проезд в междугородном транспорте для детей из семей с душевым доходом ниже прожиточного минимума.

Наиболее показательны в данном случае обобщенные результаты пяти голосований по Закону «О государственной поддержке начального профессионального образования», целью которого являлась социальная защита детей из малообеспеченных семей, обучающихся, как правило, в таких учреждениях. Средние результаты голосований фракций и групп выглядят здесь следующим образом: КПРФ - 95,2% голосов; Аграрная депутатская группа - 77,0 %; группа «Народовластие» - 74,7 %; «Российские регионы» - 58,6 %; ЛДПР - 56,1 %; НДР - 43,0 %; «Яблоко» - 41,3 %. Без учета фактора электоральных ориентаций объяснить, почему средние показатели «Яблока» в данном случае оказались ниже не только группы «Российские регионы», но фракции НДР, не представляется возможным.

4. Влияние на позиции депутатских объединений в Государственной Думе организационно-политических факторов проявляется наиболее сильно, когда сопоставляются результаты голосований политических фракций и депутатских групп. При прочих равных условиях в случае решения о поддержке закона результаты голосования фракции, как правило, оказываются выше, чем у депутатской группы. Это

достигается за счет более высокой посещаемости пленарных заседаний Государственной Думы депутатами фракций, либо централизованного управления депутатскими карточками, а также за счет более высокого индекса групповой сплоченности во фракциях, нежели в группах.

Организационно-политические факторы вносят существенные коррективы в отмеченную выше корреляцию между степенью политической левизны депутатского объединения и поддержкой им законов в области образования. Так, депутатская группа «Народовластие» (не менее левая и не менее оппозиционная, чем Аграрная группа) при более высокой дисциплине и сплоченности могла бы иметь значительно лучшие показатели голосований в среднем по законам в поддержку образования. Есть основания предполагать, что отставание группы «Российские регионы» от фракции «Яблоко» также объясняется, главным образом, не более правой политической ориентацией, но организационно-политическими факторами. Наконец, те же организационно-политические факторы представляются не менее значимыми, чем право-либеральные ориентации части депутатов, представлявших «Демократический выбор России» и близкие ему движения, для объяснения крайне низкого уровня поддержки законов в области образования со стороны независимых членов нижней палаты Парламента.

Таким образом, при определении реальной позиции по вопросам образовательной политики фракции и депутатские группы Государственной Думы второго созыва исходили в большинстве случаев не из программных установок, заявленных в предвыборных документах, а из общей политической и идеологической линии, электоральных ориентаций и интересов текущей политической борьбы. Тот факт, что итоги голосований в решающей степени определяются положением партий и их думских фракций в партийной и политической системе страны, свидетельствует: несмотря на многочисленные призывы (как слева, так и справа) сделать образование полем согласия широкого спектра политических сил, во второй половине 90-х гг. оно в значительной степени оставалось полем политической борьбы.

Выводы, относящиеся к образованию, можно с полным основанием распространить и на всю социальную сферу. Свидетельством тому являются первые результаты принципиальных голосований в Государственной Думе третьего созыва.

Так, 12 апреля 2000 г. Государственная Дума 243 голосами против 156 приняла в первом чтении внесенный Правительством Владимира Путина проект федерального закона «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год». Если закон вступит в силу в неизменном виде, будут отменены или приостановлены многочисленные нормы действующих законодательных актов, направленные на поддержку образования, науки, культуры, ветеранов, инвалидов, чернобыльцев и многих других групп населения, нуждающихся в социальной поддержке, включая обязанность государства:

- выделять не менее 10 % от национального дохода на развитие образования в стране;

- в том числе - не менее 3 % от расходной части федерального бюджета - на высшее образование (за 10 лет финансирование образования в стране сократилось не менее, чем в 8 раз);

- не менее 4 % расходной части федерального бюджета - на науку (уже к середине 90-х годов финансирование науки было урезано не менее, чем в 20 раз);

- не менее 2 % расходной части федерального бюджета - на культуру;

- в том числе не менее 0,2 % - на нужды отечественной кинематографии;

- обеспечивать транспортные льготы для ветеранов;

- предоставлять льготы по проезду на междугородном транспорте школьникам и учащимся ПТУ из семей с доходом ниже прожиточного минимума.

Закон предлагает также:

- приостановить оплату доставки трудовых пенсий за счет средств федерального бюджета;
- резко сократить гарантии и компенсации для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- остановить финансирование медицинского обслуживания сотрудников милиции вне медицинских учреждений системы МВД, а также скидок сотрудникам милиции и проживающим с ними членам семей в оплате жилых помещений и коммунальных услуг;
- резко сократить социальные гарантии для чернобыльцев, а также для жертв политических репрессий;
- ликвидировать нормы законов, устанавливающие заработную плату работникам образования (в том числе средние ставки - не ниже средней заработной платы в промышленности), а также связанные с ними нормы оплаты труда работникам культуры;
- отказаться от создания специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов за счет федерального бюджета;
- отменить транспортные льготы для студентов и аспирантов, в т.ч. иногородних и проживающих в районах Крайнего Севера;
- остановить действие компенсаций, предусмотренных законом «О борьбе с терроризмом» (поскольку война в Чечне объявлена контртеррористической операцией, это напрямую может затронуть ее участников) и т.д., и т.п., и пр.

В целом закон охватывает более 25 важнейших социальных норм, но при этом ничуть не затрагивает интересы: ни «новых русских», которые приватизировали большую часть богатства, созданного ветеранами (теперь для ветеранов денег, конечно, нет); ни чиновников, которые за последние 10 лет размножились быстрее, чем кошки; ни депутатов, многие из которых пытаются соревноваться с чиновниками, как «людоедка-Эллочка» - с миллионершей.

Сторонники закона ссылаются на то, что отменяются и приостанавливаются всего лишь недействующие льготы, на которые у страны все равно нет денег!

Но подобные рассуждения - это обман или самообман.

Во-первых, среди отменяемых социальных гарантий немало и действующих. Так, транспортные льготы для ветеранов, плохо ли хорошо ли, существуют почти во всех субъектах Российской Федерации.

Во-вторых, отменить предлагается практически все нормы, связанные с заработной платой работников образования, науки и культуры. Разве заработная плата, то есть то, что заработано, - это льгота? Так, пожалуй, завтра ее объявят привилегией, а работу без зарплаты - высшим достижением «реформ»!

В-третьих, даже те нормы, которые не исполняются, играют важную моральную и политическую роль. Об этом на заседании Государственной Думы говорил Николай Губенко (цитирую по памяти): «Не даете денег - оставьте хотя бы надежду!». Об этом же говорил и автор этих строк. Для того, чтобы суть аргументации противников закона была ясна, и для того, чтобы читатель мог получить представление о характере полемики по этому вопросу в Государственной Думе, позволю себе процитировать лишь немного отредактированный текст собственного выступления, сопровождая его минимально необходимыми комментариями (см. стенограмму пленарного заседания Государственной Думы от 7 апреля 2000 года).

«Уважаемые коллеги! Депутаты - члены агропромышленной группы и депутаты от всех фракций и групп, которые работали над этим законопроектом в Комитете по образованию и науке, выступают против закона. Кстати, мы дали ему неофициальное название: «закон об отмене всех социальных законов». Аргументы в защиту такой позиции можно разделить на формально-юридические, содержательные и политические.

Начнем с юридических. С нашей точки зрения, недопустимо, чтобы десятки норм многочисленных законов отменялись одним конъюнктурным законодательным актом, который связан с бюджетом на конкретный год. Мы считаем, что конъюнктура не должна господствовать над стратегией. Если правительство хочет отменять или приостанавливать

социальные гарантии, пусть вносит предложения в конкретные законы, в каждый закон в отдельности. Эти предложения должны рассматриваться в профильных комитетах Государственной Думы.

Насколько мне известно, против правительственного законопроекта выступают практически все социальные комитеты: по образованию и науке, по культуре и туризму, по труду и социальной политике, по делам женщин, семьи и молодежи. И это не случайно.

Сегодня не случайно возник вопрос о соблюдении регламента. И действительно, коллеги, ситуация, мягко говоря, странная: утром 5 апреля уважаемый бюджетный комитет предлагает нам свое заключение, в котором значится: в первом чтении закон отклонить. Однако в 15 часов того же дня он собирается вновь и принимает другое, прямо противоположное решение: принять закон в первом чтении! Поэтому, естественно, у депутатов возникают вопросы: что произошло за несколько часов? был ли на заседании комитета кворум? как и почему так резко изменилось решение комитета?».

Для того, чтобы следующая часть выступления была понятной, необходимо пояснить читателю, что при рассмотрении «закона об отмене всех социальных законов» на пленарном заседании Государственной Думы в очередной раз возник вопрос о том, соответствует ли этот закон пункту 2 статьи 55 Конституции России. Этот пункт гласит:

«2. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

Возражая представителям левых фракций, утверждавших, что закон антиконституционен, представитель Президента в Государственной Думе А.А. Котенков заявил дословно следующее:

«...Я вам очень рекомендую прочитать Конституцию Российской Федерации со статьи 19 по статью 55 включительно. Постоянные ссылки на то, что якобы в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, совершенно верны, но только не в этом случае. Я зачитаю пару статей. Статья 19: «Все равны перед законом и судом». Данные законы нарушают равенство перед законом и судом? Нет. «Каждый имеет право на жизнь. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом...». Это что, смертную казнь вводят этим законом? Вот они, права и свободы! Статья 55 говорит о тех правах и свободах, которые устанавливаются Конституцией. Здесь не написано о «запорожце» каждому инвалиду, здесь нет статьи о льготах и так далее. Поэтому не надо вводить в заблуждение депутатов.».

Теперь продолжу самоцитирование.

«Что касается дискуссии относительно толкования статьи 55 Конституции, то хотел бы обратить внимание уважаемого Александра Алексеевича Котенкова на часть первую этой самой статьи. Цитирую: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Это во-первых.

Во-вторых, хотел бы обратить внимание на то, что даже в нынешней Конституции есть статьи, гарантирующие гражданам права на бесплатное образование, на бесплатную медицину и т.п., а при данном уровне финансирования эти нормы не исполняются и исполняться не будут.

И, наконец, в-третьих, конечно, право на жизнь - это вовсе не то же самое, что отмена смертной казни. Кто в этом сомневается, пусть попробует и проведет эксперимент: поживет некоторое время, скажем, на минимальную зарплату в 84 рубля или на ставку первого разряда Единой Тарифной Сетки в 110 рублей!» (Представитель Президента счел за лучшее полемику по этому вопросу не продолжать).

«Что касается содержательной стороны, уважаемые коллеги, хочу обратить ваше внимание на два обстоятельства.

Во-первых, отмена или приостановление многочисленных законодательных актов лишает нас возможности добиваться исполнения статьи 127 Федерального закона «О

федеральном бюджете на 2000 год», устанавливающей порядок расходования дополнительно полученных средств, а также возможности продуктивно работать над проектом бюджета на очередной год и другими документами.

Например, мы просим правительство включить средства на реализацию одного из законов в будущий бюджет, а нам отвечают: «С какой стати? Ведь сами депутаты эти нормы отменили или приостановили их действие!»

Другой пример. Недавно правительство в основном одобрило национальную доктрину образования в Российской Федерации, в которой, между прочим, заложен выход в течение 3-х лет на те самые показатели, которые нам сегодня предлагают отменить или приостановить. В какое положение мы сами себя поставим, уважаемые коллеги? Мы что хотим быть вернее правительству, чем само правительство? Вообще, если власть так низко ценит образование, науку, культуру, интеллект нации, не означает ли это, что у власти явные проблемы с интеллектом и культурой?

Во-вторых, законы принимаются не для того, чтобы их отменять, а для того, чтобы исполнять. Если бы одновременно с предложениями об отмене и приостановлении социальных законов нам внесли и предложения о том, как в дальнейшем они будут реализовываться (скажем, с 2001 года - одна группа норм, с 2002 года - следующая и т.п.), тогда бы мы могли поддержать такие проекты. Мы реалисты и готовы на компромиссы, но не за счет наших избирателей, доведенных до нищеты. Однако сейчас нам предлагают просто лишить миллионы людей социальных гарантий без всякой компенсации и надежды в будущем. С этим согласиться нельзя.

И, наконец, политическая сторона дела. Мы - орган не только законодательный, но и представительный. Поэтому мы не можем не обращать внимания на те предложения и требования, которые идут от наших избирателей. Два дня назад вам было роздано обращение 3-го Съезда профсоюза работников народного образования и науки. Подчеркиваю: не ЦК, а съезда. Позволю себе его процитировать:

«Делегаты 3-го Съезда профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации, представляющего более 5 миллионов работников образования и студентов, категорически возражают против приостановления действия статей федеральных законов, гарантирующих социальную защиту работников образования, студентов, а также работников всей бюджетной сферы».

Я прошу поставить вопрос на поименное голосование, а вас, уважаемые коллеги, прошу подумать: значимо или не значимо для вас мнение съезда, представляющего 5 миллионов ваших избирателей. Спасибо за внимание.»

В результате бурной дискуссии 7 апреля за закон было подано 195 голосов, однако через 5 дней, как уже говорилось, в нарушение Регламента Государственной Думы он был без всяких изменений повторно вынесен на голосование и получил уже 243 голоса - на 17 больше, чем требуется для принятия. И тому есть две группы причин.

Первая группа - результаты выборов 19 декабря. Они предопределили состав Государственной Думы, который для большинства граждан, нуждающихся в социальной поддержке, оказался много хуже любого предыдущего состава, причем с точки зрения профессиональной, социальной и политической.

В профессиональном отношении две трети состава депутатов Государственной Думы - новички. За первый год депутатской работы большинство из них, скорее всего, научится читать законы, но мало кто - писать. В полемике с коллегами автору этих строк уже приходилось, перефразируя Михаила Булгакова, рекомендовать им читать перед обедом не газеты (советские или антисоветские), но законодательные акты. Недостаток профессионализма заставляет многих новичков принимать на веру то, что говорят лидеры фракций вместо того, чтобы голосовать самостоятельно.

В социальном отношении в составе депутатов Государственной Думы от выборов к выборам становится все меньше и меньше «простых» преподавателей, медиков, работников культуры, не говоря уже о крестьянах и рабочих. Последних в новой Думе всего два, причем оба - во Фракции КПРФ. Напротив, все больше и больше становится

бывших крупных государственных чиновников и предпринимателей. Понятно, что те и другие занимаются, прежде всего, лоббированием, хорошо, если в рамках закона. Автору этих строк не раз приходилось наблюдать бьющую ключом жизнь в иных кабинетах и коридорах Государственной Думы, гораздо больше напоминающую товарно-сырьевую биржу, нежели парламент. Когда же дело доходит до социальных вопросов, и экс-чиновники, и экс-предприниматели (экс de jure, но отнюдь не de facto), давно забывшие, как живут «простые» люди, в большинстве своем голосуют, исходя из своеобразно понимаемой ими экономической целесообразности (богатых ущемлять нельзя, а бедных можно), но вовсе не из интересов большинства избирателей.

Что касается политического состава, то левый блок в Думе второго созыва был гораздо более влиятелен, чем в третьей, где он сократился примерно до 140 депутатов. Другими словами, в третьей Думе у левых нет даже «блокирующего пакета» голосов, не говоря уже о возможности проводить законопроекты, направленные на решение социальных проблем. Если раньше такие законопроекты отклонялись обычно либо Советом Федерации, либо Президентом, то теперь многие из них не смогут выйти даже из самой Государственной Думы.

В подтверждение сказанному приведу фракционную раскладку результатов голосования по «закону об отмене социальных законов», за который было отдано следующее количество голосов: во фракции «Единство» - 98,8 %, во фракции «Отечество - вся Россия» - 91,3 %, в группе «Народный депутат» - 82,8 %, во фракции «Яблоко» - 76,2 %, во фракции «СПС» - 65,2 %, во фракции «Регионы России» - 42,9 %. Против закона выступили коммунисты, аграрники и около половины депутатов группы «Регионы России».

Вторая группа причин, обеспечивших успех правительственному законопроекту, имеет конъюнктурный характер. К причинам этого рода относятся, с одной стороны, прямое давление правительства и президентской администрации на депутатов правой и центристской части политического спектра, а с другой - желание многих политиков околоцентристской ориентации заслужить место в новом правительстве. Без учета этих обстоятельств невозможно понять некоторые «необъяснимые» факты, связанные с принятием закона, а именно:

- множество депутатов, которые в составе социальных комитетов категорически выступали против закона, в конце концов проголосовали за его принятие (например, в Комитете по образованию и науке таких депутатов 4 из 12);

- позиция бюджетного комитета в отношении закона, как уже упоминалось, изменилась буквально в течение 3-х часов 7 апреля;

- прямо на глазах менялись и позиции некоторых фракций (например, официальная позиция фракции «СПС» 5-го, 7-го и 12-го апреля выражалась, соответственно, формулами: «против», «не поддерживать» и «поддержать»).

Итак, первые принципиальные голосования в Государственной Думе третьего созыва показывают, что прогнозы, сделанные автором сразу после обнародования итогов декабрьских выборов, сбываются. Усиление в ней проправительственных фракций уже привело к тому, что вероятность прохождения в Парламенте законопроектов, направленных на поддержку бюджетных отраслей и социальную защиту граждан, значительно снизилась. Памятником нынешнему правому большинству Государственной Думы может стать «братская могила» для социальных законов, а, в последствии, может быть, и для социально незащищенных людей.

Смолин О.Н., заместитель председателя Комитета по образованию и науке Государственной Думы, кандидат философских наук, доцент ОмГПУ.