

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ В ТРАНСФОРМАЦИИ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Динамика социальных процессов определяется деятельностью Государственной Думы. Она также имеет собственную социодинамику. В разные циклы развития социально-правовых институтов (бифуркации, адаптации, оптимизации) она имела разные социальные функции. Она может обладать и дисфункциями, если не учитывает потребности населения.

Государственная Дума России является важнейшим нормотворческим социально-правовым институтом, т.е. социальным институтом, обладающим социальными и правовыми функциями.

Социально-правовые институты прошли в России три важных этапа:

- 1) бифуркацию – системное развитие;
- 2) адаптацию – структурное развитие;
- 3) оптимизацию – функциональное развитие.

Цикл *бифуркации* включает в себя два периода: первый – с середины 80-х годов до 1995 года, второй – 1996–2002 годы. Цикл *адаптации* также представлен двумя периодами: первый – 2003–2005 годы, вто-

рой – 2005–2006 годы. Цикл *оптимизации* находится пока на этапе актуализации социальных функций и обновления самих социально-правовых институтов – 2006–2007 годы.

Первым скачком для России была перестройка, которая привела ее на демократический путь развития (80-е годы XX века – 2002 год). Второй этап – структурное развитие – представляет собой адаптацию к изменяющимся условиям (2003–2005 годы). Право как социальный институт направлен на регулирование правоотношений внутри общества. От его рационального развития зависит возможность для России адаптироваться к новым условиям.

Само право проходит указанные этапы развития из трех циклов, включающих в себя пять периодов развития. Развитие социально-правовых институтов является специфическим социальным процессом, обладающим важными свойствами: цикличностью, ступенчатостью, социальной позитивностью, необратимостью, восходящим характером, высокой обратной связью с общими процессами перестройки общества. Эта связь приобретает характер ключевой роли социально-правовых институтов в определении направления и интенсивности социальных процессов в обществе.

В условиях *бифуркации* (первый период — конец 1980-х годов до 1996 года) — генезиса и развития системы социально-правовых институтов в России — в соответствии с Конституцией РФ 1993 года законодательным органом России стал Парламент (Федеральное собрание), состоящий из двух палат: верхней — Совета Федерации и нижней — Государственной Думы. Этот период отмечен внутренним политическим кризисом, обвалом экономики России, неудачной попыткой приватизации предприятий. Именно в этот период граждане теряют свои сбережения. Инфляция набирает темп. Однако Государственная Дума пока не в состоянии справиться с возникшими сбоями в социальных процессах. В то же время именно в этот период появляется и укрепляется институт частной собственности, зарождается рыночная экономика, легализуется деятельность предпринимателей, возникают и закрепляются в Конституции политические, экономические и иные свободы граждан, появляется и новая правовая система. В период бифуркации Государственная Дума РФ ярко реализует легализационную функцию, способствующую появлению и укреплению новых социальных институтов, субъектов новой политики и экономики¹.

Второй период связан с принятием Государственной Думой РФ законодательных актов, имеющих глобальное значение для всей системы социально-правовых инсти-

тутов. Именно во второй период (1996—2002 годы) принимается ряд кодексов и актов, определяющих деятельность других институтов власти, — Президента РФ, судов, адвокатуры и др. В этот период Парламент уже не просто легализует новые образования, он активно вмешивается в их деятельность, регулирует их правоотношения. Примером тому может быть принятие Трудового кодекса, направленного на регулирование нового типа взаимоотношений работника и работодателя. В то же время социальные процессы еще значительно слабы. Растет безработица, высок уровень инфляции. Кризис 1998 года показал и кризисное состояние всех органов власти, в том числе Государственной Думы. Слабые законы породили кризис социальных процессов в обществе, экономический кризис. Смена курса происходит со сменой власти Президента РФ. Однако постепенная стабилизация наступает только во втором цикле (*адаптация*). В 2002 году на этапе адаптации начинается постепенное выравнивание всех социально-экономических процессов в обществе, в том числе постепенная стабилизация и увеличение эффективности деятельности самой Государственной Думы. Усилия Государственной Думы по созданию федеральных законов, регулирующих предпринимательскую деятельность, не пропали даром. Впервые за последние годы в России, по данным исследований, наметился некоторый социальный оптимизм, связанный прежде всего именно с экономическими реформами. Так, по данным В. Э. Бойкова, мнение о том, что законы, регулирующие экономику, «в основном исполняются», высказали 5,5% респондентов в 1998 году и 21,9% в 2001 году, «в основном не исполняются» — 73,4% в 1998 году и 49,8% в 2001 году².

В условиях цикла адаптации (третий период развития — 2002 год — начало 2005 года) происходит налаживание функционирования всей системы социально-правовых институтов и внесение коррективов в их деятельность с помощью соответствующей

щих законодательных актов, принимаемых Государственной РФ. Постепенно она реализует важнейшие функции – охранительную, регулятивную. В то же время этот период прервался в связи с актуализацией для общества социальной составляющей всех социально-правовых институтов, в том числе и Государственной Думы. Именно начало 2005 года показало кризис законодательного управления.

Четвертый период (с начала 2005 года) (второй период цикла адаптации) характеризуется необходимостью принятия пакета социальных законов и корректировки уже принятых, не соответствующих социальной направленности ожиданий общества, например корректировки Жилищного кодекса РФ. Социальная направленность политики общества и принимаемых законов становится наиболее актуальной. Налицо проявление Государственной Думой РФ функции социализации, интеграции общества, социальной поддержки. Принимаемые законы создают плацдарм для реализации в ближайшем будущем новой функции – социальной мобильности.

Пятый период цикла оптимизации свидетельствует об определенных позитивных пусть и незначительных сдвигах в деятельности Государственной Думы и о функциях социализации и социальной мобильности.

Всероссийский центр изучения общественного мнения провел исследование отношения россиян к деятельности законодателей. Всероссийский опрос ВЦИОМ проводился 16–17 сентября 2006 года. Опрошено 1600 человек в 153 населенных пунктах и 46 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%³. Чаще всего россияне оценивают итоги работы Думы нейтрально либо отрицательно; 29% отзывается о ее работе в целом отрицательно, так как она, по их мнению, приняла ряд законов, ухудшающих жизнь населения; 14% положительно, поскольку считают, что Государственная Дума приняла законы, улучшающие жизнь людей; 37% респондентов оценивает ее

деятельность нейтрально, полагая, что Государственная Дума и законы, которые она принимает, не влияют на жизнь населения страны. За 2006 год в целом отношение к данному институту стало более позитивным.

В числе принятых Государственной Думой законов, принесших наибольшую пользу стране, респонденты называют прежде всего инициативы в сфере стимулирования рождаемости, повышение пенсий, зарплат работникам бюджетной сферы, амнистии дачных участков, распространение ипотеки, сокращения службы в армии, национальные проекты, инициативы в сфере борьбы с коррупцией, запрет платы за входящие звонки на мобильные телефоны (по 1–2%). В то же время наибольшую критику опрошенных вызвали законы о монетизации льгот (11%); жилищной реформы, переход к 100% оплате услуг ЖКХ (7%), закон о приватизации, введение изменений в правила дорожного движения. Неоднозначно воспринимаются законы и реформы в сфере образования и иные законы. Вместе с тем опрошенные избегают крайних оценок. Большинство из них затрудняется назвать хотя бы один принятый Государственной Думой закон – как полезный для страны (73%), так и вредный для нее (75%).

Государственная Дума России является, несомненно, важнейшим социально-правовым институтом, от результатов деятельности которого зависит практически все состояние общества. Однако насколько эффективна эта деятельность? К сожалению, нельзя сказать, что она находится на безупречном уровне. Более того, юристы-эксперты в своем большинстве считают, что Государственная Дума часто не учитывает социальных реалий при принятии законов. Таков ответ экспертов, полученный в результате исследования, проведенного автором уже в последний период становления социально-правовых институтов, в наши дни (2006 год) в условиях цикла оптимизации. Как видно из экспертного опро-

са, чем выше уровень экспертов, тем более критично они относятся к законодательству и, следовательно, к качеству деятельности Государственной Думы. В то же время эти оценки не носят тотально негатив-

ного характера. Во многом они обусловлены возрастом отвечающих. Наиболее критично настроены лица от 31 до 40 лет. Остальные возрастные группы более снисходительны к законодателям (табл. 1).

Таблица 1

Соответствие социальным реальностям законов с точки зрения экспертов разных возрастных групп (в % к числу ответивших)

Соответствуют ли социальным реальностям существующие законы?	Возраст, лет					Всего по выборке
	26–30	31–40	41–50	51–60	Старше 60	
Да	7,1	–	–	–	–	2,1
По обстоятельствам, отчасти	64,3	48,6	–	60,0	100,0	61,9
Нет	28,6	51,4	100,0	40,0	–	36,1
Всего:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

По результатам авторского опроса, и эксперты, и иные респонденты считают, что основная часть законов соответствует социальным реалиям отчасти. В целом все группы опрошенных не относятся к результатам деятельности Государственной Думы негативно. Однако большая часть их считает необходимым совершенствование этой деятельности.

Сама система социально-правовых институтов сложилась таким образом, что центральное место в ней занимает Государственная Дума как социально-правовой институт, определяющий социальный статус всех остальных социально-правовых институтов, а также их взаимодействие. Оказывая регулирующее воздействие на всю систему социально-правовых институтов, Государственная Дума играет исключительную катализирующую роль в целом в развитии социальных процессов в России. От того, насколько законодательный процесс соответствует социальным реалиям, насколько он сам по себе социален, т. е. отражает социальные потребности общества, зависит во многом судьба наших реформ⁴. Правотворчество само по себе является важнейшим социальным процес-

сом. Его субъекты представлены различными социально-правовыми институтами. Однако в условиях неравномерно развивающегося общества реальное влияние на правотворческий процесс оказывают не только они, но и иные социальные институты и образования. В криминальном обществе на процесс принятия законодательных актов могут влиять даже преступные группировки.

В соответствии со своим правовым статусом Государственная Дума является органом, выражающим интересы всего российского народа путем принятия соответствующих законодательных актов. Однако, насколько этот правовой статус совпадает с реальным социальным статусом данного социально-правового института, т. е. насколько этот социальный институт фактически важен для общества, реализует свои социальные функции? Для ответа на этот вопрос проследим тенденции развития данного социально-правового института. Этот социальный институт организационно достаточно стабилен. Его изменения связаны не с внутренней организацией деятельности или изменением его правового статуса, а именно с его социальной ролью,

выполняемой на разных этапах становления современного российского общества.

Подавляющее большинство экспертов в опросе, проведенном автором в 2006 году в условиях цикла оптимизации, определило недостаточность эффективности деятельности Государственной Думы (табл. 2).

Таблица 2

Эффективность деятельности Государственной Думы в условиях цикла оптимизации (в % к числу опрошенных экспертов)

Эффективность деятельности	Оценка экспертов
Высокоэффективна	4,1
Недостаточно эффективна	57,7
Неэффективна	38,1
Итого:	100,0

В исследовании установлена зависимость мнения экспертов от их образования: чем выше образование, тем более критично воспринимается Государственная Дума опрошенными (табл. 3).

Таблица 3

Эффективность деятельности Государственной Думы по мнению групп экспертов, имеющих разное образование (в % к числу ответивших)

Эффективна ли деятельность Государственной Думы?	Образование		Выборка в целом
	Высшее	Кандидат наук	
Высокоэффективна	6,5	—	4,1
Недостаточно эффективна	54,8	65,4	57,7
Неэффективна	38,7	34,6	38,1
Итого:	100,0	100,0	100,0

Как можно видеть, существует определенная зависимость возрастания критического отношения к деятельности Государственной Думы РФ от образования.

Результаты исследования показывают, что:

1) эксперты практически не дали высшей оценки деятельности Государственной Думы РФ. Всего лишь 6,5% экспертов с высшим образованием оценили ее деятельность как высокоэффективную;

2) обе группы экспертов в основном оценили деятельность Государственной Думы РФ как частично эффективную, как имеющую недостатки – 54,8 % экспертов с высшим образованием, 65,4% – кандидатов наук;

3) чем выше уровень эксперта, тем более критично он относится к деятельности высшего законотворческого органа.

Однако обе группы экспертов предпочли дать в основном частично позитивную оценку деятельности Государственной Думы. В то же время более трети экспертов оценивает деятельность ГД РФ негативно. Это означает, что законодательная деятельность Государственной Думы имеет значительный резерв.

Подводя итоги, отметим, что деятельность Государственной Думы рассматривается экспертами частично позитивно, частично негативно, что означает необходимость дальнейшего совершенствования ее деятельности.

Недоучет Государственной Думой РФ социальных реальностей во многом объясняется интенсификацией деятельности депутатов. Так, огромна нагрузка на депутатов, связанная с необходимостью рассматривать законопроекты. Можно проследить разницу между числом поступающих в Государственную Думу законопроектов и подписанных Президентом РФ законов. За год в Государственную Думу их поступает в среднем около 1000, т. е. на один день работы депутата приходится как минимум три законопроекта, если работать без выходных и праздников. Поэто-

му для работы депутатского корпуса и повышения его результативности с учетом сегодняшних реалий необходимо привлекать ученых. Конечно, в Госдуме работают различные комитеты, призванные осуществлять экспертизу предлагаемых законопроектов, с этой целью создана также и Общественная палата при Президенте РФ. В то же время большой эффект дает экспертиза, проведенная учеными, — социологами, обществоведами, правоведами. Предлагается и более широкое привлечение общественного мнения граждан и общественной экспертизы законопроектов. Причем при принятии законов важна не только сама экспертиза, но и введение нормы, обязывающей законодателей учитывать мнение ученых, экспертов и общественное мнение.

С учетом данной потребности общества развиваются новые общественные организации научного типа. Так, в Москве в 2006—2007 годы интенсивно функционирует Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Созданный ранее представителями деловой, научной и политической элиты страны, он не был в должной мере востребован обществом и его социально-правовыми институтами. Цель его — создавать эффективные, актуальные нормативно-правовые акты, которые помогут государственным властям в принятии решений и преодолении назревших проблем.

Научно-экспертный состав Центра формируется по принципу временных творческих групп по проектам. В такие группы входят эксперты из разных областей знаний.

Центр работает в сфере государственно-управленческих проблем и задач. Его участники понимают, что гражданское

общество может и должно помогать государству, причем в данном случае речь идет об экспертной помощи интеллектуальных сил страны. Центр нацелен не только на постановку проблем, но, главным образом, на нахождение решений и составление документов, используемых в государственном и корпоративном управлении. Общественная научная организация ведет разработку по следующим важнейшим экономическим и социальным темам.

Государственная Дума как нормотворческий социально-правовой институт во многом определяет общий настрой россиян на реформы. Ее действия носят как прогрессивный характер, так и могут привести к росту социальной напряженности и социальной аномии общества в случае недоучета социальных реалий при принятии закона. Государственная Дума играет исключительную роль в деятельности других социально-правовых институтов, развитие которых во многом связано с тем правовым статусом, который определяет Государственная Дума. Внимание законодателей в определенные периоды к принятию законов, обеспечивающих деятельность социально-правовых институтов, является вехой при выделении пяти периодов развития системы этих институтов. Однако настал момент, когда общество требует от всей системы социально-правовых институтов, и в первую очередь от Государственной Думы РФ, обращения к социальным проблемам. Главными на сегодняшний день для всей системы социально-правовых институтов становятся функции социальной мобильности, повышения уровня жизни людей, их социального статуса, социализации, интеграции общества.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Радаев В. В. Рынок как идеальная модель и форма хозяйства. К новой социологии рынков // Социологические исследования. — 2003. — № 9. — С. 22.

Роль Государственной Думы в трансформации современного российского общества

² Бойков В. Э. Изменения в настроении российского общества за два года президентства В. В. Путина // Государственная служба. – 2002. – № 4. – С. 68.

³ Пресс-выпуск ВЦИОМ № 537 // wciom.ru

⁴ Оль П., Ромашов Р. А., Тищенко А. Н. и др. Государство, общество, личность: проблемы совместимости. – М.: Юрист, 2005. – С. 183–185.

V. Besedina

ROLE OF THE STATE DUMA IN TRANSFORMATION OF THE MODERN RUSSIAN SOCIETY

Dynamics of social processes is defined by activity of the State Duma. It also has its own sociodynamics. In different cycles of development of socio-legal institutes (bifurcation, adaptation, optimization) it had different social functions. It can also possess negative functions if does not consider needs of the population.